

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
Tesis Licenciatura en Sociología

**Gestión urbana y participación:
las asociaciones vecinales en la Ciudad de la Costa**

Rocío Guevara

1999

Introducción.

En el marco de importantes cambios en el ordenamiento territorial, en el año 1994 se produjo la creación, mediante un decreto de ley de la "Ciudad de la Costa". La misma está ubicada en la zona del departamento de Canelones que abarca desde la costa a la Ruta Interbalnearia (hacia el Norte) y desde el límite con Montevideo hasta El Pinar (hacia el este).

Hacia aproximadamente diez años, que en la zona tenía lugar un proceso de metropolización, caracterizado principalmente por el desplazamiento de la residencia de un número importante de habitantes (mayormente desde Montevideo), esto significó un cambio trascendental en la redistribución poblacional del país y tuvo consecuencias sobre la calidad de vida urbana. La actual Ciudad de la Costa, era anteriormente una zona de balnearios donde existía poca infraestructura física, servicios básicos, transporte, los cuáles resultaron insuficientes dando lugar a la aparición de nuevos problemas urbanos.

Sin embargo, dicha expansión no sólo se reflejó en cambios en el espacio urbano, también tuvo repercusiones económicas, culturales, políticas y sociales.

El presente estudio se sitúa en esta nueva realidad urbana, la cuál tiene la relevancia de ser la ciudad con más rápido crecimiento de América Latina y a su vez constituye un fenómeno sin precedentes en nuestro país de desplazamiento poblacional desde la capital hacia la franja costera metropolitana.

En este nuevo contexto urbano, diversos actores interactúan entre ellos y con el espacio.

Desde los años sesenta la Costa de Oro se ha caracterizado por el protagonismo de la Sociedad Civil que se evidencia en un número importante de clubes deportivos, asociaciones de beneficencia, comisiones de fomento escolares, barriales, etc, surgidos a partir de iniciativas y esfuerzos de los vecinos.

En el ámbito de las organizaciones sociales, se destacan las comisiones de fomento barriales las cuáles han tenido un papel importante en la integración y organización de la Sociedad Civil en torno a problemáticas surgidas a partir del proceso de urbanización.

Lo han hecho contribuyendo a la integración de los habitantes, a la formación de identidades, intentando representar ante la autoridad política los intereses de los ciudadanos, y hasta realizando obras de infraestructura física urbana.

En este sentido, se advierte la importancia del estudio sociológico de la participación de la Sociedad Civil en la Ciudad de la Costa enfocado desde la perspectiva de la gestión de los problemas urbanos llevada a cabo por las comisiones de fomento barriales.

Este trabajo se orienta en este sentido, a conocer el rol actual, los obstáculos y las perspectivas de las organizaciones sociales dedicadas a problemas urbanos (en la Ciudad de la Costa, las comisiones de fomento barriales) surgidos a partir del proceso de metropolización. También el relacionamiento con la autoridad local desde su papel de representantes de sectores de la Sociedad Civil en temáticas relacionadas con la calidad de vida en la ciudad.

A su vez aproximarnos a comprender cuál es la capacidad de la Sociedad Civil para influir en la gestión de los problemas urbanos.

Nuestro análisis, considera en primer lugar, la naturaleza teórica del objeto de estudio: las comisiones de fomento y puntualiza que las mismas son organizaciones sociales urbanas y territoriales, diferenciables de la noción de movimiento social, en el marco de las cuáles participan sectores de la Sociedad Civil en acciones de tipo colectivo. Dichas acciones son tratadas en este trabajo como resultantes de situaciones complejas, con múltiples factores que actúan para cada situación específica.

Tratamos a su vez, las relaciones entre las organizaciones sociales y el poder político así como las características de la participación de aquellas en un contexto democrático.

Partiendo de esto y en segundo término, situamos la discusión basada en la experiencia empírica, en el ámbito de la gestión de los problemas urbanos en la Ciudad de la Costa y de las acciones de las comisiones de fomento. Nos centramos así, en primer lugar, en la forma actual del relacionamiento entre las comisiones y de éstas con la autoridad política, la intendencia; y en segundo término en la percepción de los integrantes de las comisiones de fomento acerca del papel real y potencial de las mismas.

Es antecedente, la investigación realizada en el taller de Sociología Urbana de la Facultad de Ciencias Sociales “Asociaciones vecinales en la Ciudad de la Costa: el problema de la coordinación de esfuerzos” (Guevara, 1997). Los datos empíricos utilizados en la presente investigación fueron obtenidos durante los años 1996 y 1997 mediante entrevistas semiestructuradas a integrantes de comisiones de fomento de la Ciudad de la Costa y a informantes calificados; así como de fuentes de datos secundarios.

Asociaciones vecinales en la Ciudad de la Costa.

¿Organizaciones o movimientos?

Encontramos dos grandes "cuestiones" al tratar el tema de la naturaleza de nuestro objeto de estudio, las comisiones de fomento, que nos obligan a establecer algunas precisiones y a tomar ciertas decisiones, como punto de partida del abordaje teórico.

En primer lugar, al consultar la literatura sobre el tema, encontramos que está presente en la misma la posibilidad de una confusión conceptual dada por la utilización indistinta de los términos "movimiento" y "organización", como si dieran cuenta del mismo fenómeno.

En segundo lugar, y como una consecuencia de lo anterior, si nos preguntamos acerca de la naturaleza de las comisiones de fomento nos encontramos con dos posiciones teóricas: la de quienes sostienen que se trata de movimientos y quienes sostienen que se trata de organizaciones.

Acerca de los movimientos sociales urbanos, Castells sostiene que son: ... "las acciones colectivas conscientemente destinadas a transformar los intereses y valores insertos en las formas y funciones de una ciudad históricamente determinada".¹

En este sentido, compartimos la visión del autor según la cuál el movimiento está conformado por las acciones colectivas y no por los individuos o grupos que las llevan a cabo.

Un movimiento social tendría lugar cuando existe un conflicto y una movilización de masas populares.

¹ Castells, Manuel. "La ciudad y las masas". Ed. Alianza, Madrid, España, 1986.

Según Castells: "Como los intereses socialmente dominantes han sido institucionalizados y se oponen al cambio las innovaciones principales de la función de la ciudad, de su significado y su estructura suelen ser consecuencia de la movilización y exigencias de las bases populares." (Castells, 1986, p: 22). Desde esta perspectiva, los movimientos sociales serían acciones colectivas, las cuáles tienen lugar ante una situación de conflicto con el poder institucionalizado y consisten en movilizaciones de masas populares.

En el contexto de este trabajo (partiendo de nuestra lectura de Castells), consideramos que no tiene lugar, en la Ciudad de la Costa un "movimiento vecinal" en el sentido que establece este autor, pues no existe una situación de conflicto explícito ni una movilización de bases populares (en forma de protesta generalizada).

Estaríamos en presencia de grupos de individuos (asociaciones vecinales) que plantean demandas a la autoridad destinadas a lograr transformaciones en el entorno urbano y la calidad de vida de sus habitantes, y no en presencia de un conflicto y movilización popular, sino en todo caso ante enfrentamientos de intereses contrapuestos (intereses de los vecinos e interés de la autoridad). Estaríamos ante lo que Castells denomina: "organizaciones basadas en la comunidad", más precisamente "asociaciones de vecinos" (Castells, 1986, p:94).

Desde otra perspectiva, Filgueira sostiene que un movimiento social consiste en una "expresión colectiva" que se conforma a partir de un número relevante de individuos con ciertos valores e intereses en común, que actúan conjuntamente, siendo su objetivo grupal plantear demandas al poder político y que sin embargo, no tienen "vocación por el gobierno del Estado".²

² Filgueira, Carlos. Comp. "Movimientos sociales en el Uruguay de hoy". Introducción.

También en una definición aún más general lo conceptualiza como: ... "un conjunto heterogéneo de organizaciones colectivas desarrolladas alrededor de algún tipo de solidaridad específicas". (Filgueira, 1985, p: 14).

Se trata, como el propio autor reconoce, de definiciones demasiado amplias que consideran "movimiento social" a toda expresión colectiva que no pretenda obtener el gobierno.

En este sentido consideramos que las citadas definiciones de este autor, estarían referidas precisamente al término "movimiento" o sea específicamente a "conjuntos de organizaciones colectivas" y no a "organizaciones colectivas" siendo estos dos últimos, términos que dan cuenta de fenómenos diferentes.

Partimos de estas precisiones porque advertimos como decíamos anteriormente, la utilización de diferentes términos para referirse a un mismo fenómeno.

Por su parte, en este punto Pablo Mieres partiendo de la definición de Filgueira anteriormente citada, sostiene que la misma es acertada pues diferencia claramente a un movimiento social de un partido político, definiéndolos como propios de la esfera de lo social y autónomos de la esfera política, es así que elabora su definición de movimiento social como... "todo conjunto de individuos que actúan colectivamente sobre la base de demandas o intereses comunes, buscando la consideración o satisfacción de éstas, sin postular para ello el acceso al gobierno".³

El aporte de este autor consiste en que reconoce en este tema, la dificultad de considerar a una comisión de fomento como un movimiento social a causa de su estabilidad y continuidad en el tiempo, sin embargo insiste en esta definición matizándola con el nombre de "nuevos movimientos sociales" a los cuáles les

³ Mieres, Pablo. "Comisiones barriales, la experiencia en el interior". Ed. CLAEH, Mdeo, Uruguay, 1992.

adjudica una característica diferenciadora particular que sería la "presencia estable en el escenario de nuestra sociedad". (Mieres, 1992, p: 15).

En el contexto de este trabajo consideramos que estas definiciones se presentan como imprecisas a la hora de analizar realidades como las de comisiones de fomento que tienen una estructura organizacional estable, con reglas de funcionamiento y en muchos casos un estatuto legal.

Es necesario entonces, tomar en cuenta su continuidad en el tiempo y en el espacio (en muchos casos con un local propio establecido).

Consideramos al respecto, que este tipo de estructuras no se corresponden con el concepto de movimiento social precisamente porque el "movimiento" no suele ser su característica más sobresaliente sino más bien su estabilidad, la continuidad de su presencia en el tiempo y en su territorio; esto sin dejar de tomar en cuenta también el aspecto dinámico del fenómeno que estudiamos (no son estructuras estáticas).

Desde otra óptica, T.Villasante sostiene al respecto, que los movimientos sociales pueden ser entendidos a partir de los conceptos de "ondas cortas y ondas largas" según los cuáles las movilizaciones de onda corta son aquellas movilizaciones que surgen a raíz de un evento, son manifiestos, sectoriales (pues se circunscriben a un tema) y tienen un tiempo de duración delimitado. Se trata de movilizaciones breves y concretas.

Los movimientos de onda larga son elementos de socialización "son elementos que están latentes, que hacen horizontes y que implican territorios, pues están en los discursos estereotipados de las redes sociales". Se trata de lo que denomina "los habitus de los movimientos de media y larga duración".⁴

En este sentido, las asociaciones serían "cristalizaciones" en el juego de ondas cortas y largas en el tiempo.

⁴ Villasante, Tomás. "Las ciudades hablan". Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1994.

Sin embargo, si bien se trata de un concepto amplio de movimiento social su aporte consiste en que diferencia (lo cuál no hacen las definiciones que tratamos anteriormente) "movilización" de "asociación" (estática y dinámica)... "Si hay movilización entonces la asociación queda desbordada y si la asociación se consolida, el movimiento queda controlado. Y sin embargo, no puede haber movimientos que duren en ondas medias y largas sin soportes asociativos y las asociaciones crecen y se consolidan gracias a las movilizaciones." (Villasante, 1994, p: 32).

Esta definición toma en cuenta la presencia de elementos movilizados y también de estabilidad así como la interacción de ambos en una asociación. Sin embargo, si bien es muy adecuada para análisis de largo plazo, pues permite la observación de dinámicas de grupos sociales a lo largo de periodos de tiempo, no lo es si el objetivo es el estudio de un momento específico, el análisis de problemáticas concretas surgidas en el "mar de olas cortas y olas largas"; en este punto, se advierten como más esclarecedores conceptos que precisen el objeto de estudio y faciliten el análisis.

Compartimos en este punto la visión de Castells según la cuál los movimientos son acciones colectivas que tienen lugar en una situación de conflicto y movilización de masas populares y también la visión de Villasante según la cuál los movimientos son también movilizaciones de tipo colectivo y las asociaciones "cristalizaciones" de las mismas.

En este sentido, para el caso de las asociaciones vecinales y de las comisiones de fomento de la Ciudad de la Costa en particular, con el objetivo de esclarecer el análisis sin intentar catalogarlas (siendo que no se trata de estructuras estáticas pudiendo variar su naturaleza) el concepto de "organización social" se acerca más al fenómeno que estudiamos.

Una definición a nuestro entender esclarecedora, es la de Annie Bartoli, según la cuál organización no es sinónimo de cualquier grupo social sino que se trata de un grupo de individuos que se distinguen por tener una finalidad existente y conocida por todos sus miembros, una distribución formal de roles y tareas, una división de la autoridad, una duración indeterminada, un sistema de comunicación y coordinación.⁵

Sostiene también que se trata de un conjunto estructurado de componentes e interacciones que remite a la noción de sistema.

Esta autora toma en cuenta aspectos como la continuidad en el tiempo, la existencia de una estructura formal de funcionamiento, de roles y tareas así como la existencia de intereses u objetivos comunes entre sus miembros. Sin embargo, para el caso de las organizaciones sociales se suman algunas otras características (que sí incluían los autores que tratamos en primer término) tales como su actuación exclusiva en la esfera de lo social o sea, su autonomía con respecto a la autoridad política, el planteo de demandas a la autoridad política a la que intentan presionar para conseguir las, no significando esto último que se enfrenten a la misma ni que esto sea su único objetivo (pero sí una característica diferenciadora).

Resumiendo, en el contexto de este trabajo, entendemos por ***organización social un grupo de individuos con intereses comunes que interaccionan conformando una estructura, al interior de la cuál existe una distribución formal de roles, de tareas y de autoridad. Tienen objetivos comunes a todos sus integrantes que son ajenos a la obtención de poder político pero para cuya consecución necesitan obtener apoyo del mismo, por lo cual es ante dicha autoridad política que plantean sus demandas.***

⁵ Bartoli, Annie. "Comunicación y organización, la organización comunicante y la comunicación organizada". Ed. Paidós, Barcelona, España, 1992.

Para el caso de las comisiones de fomento de la Ciudad de la Costa consideramos que se trata de organizaciones sociales *urbanas y territoriales*. Territoriales, porque su conformación y actuación se circunscribe a un determinado territorio y urbanas porque sus objetivos se relacionan con la calidad de vida en la ciudad.

Habiendo establecido para este trabajo la naturaleza de nuestro objeto de estudio y como una segunda etapa en el abordaje teórico, se nos abren otras cuestiones que conciernen a la dinámica de las organizaciones sociales. Si como planteamos, una organización social es un grupo de individuos con intereses comunes que interaccionan formando una estructura con la finalidad de lograr ciertos objetivos, ¿qué es lo que determina que ciertos individuos formen parte de dichas acciones grupales? ¿Cuál es el o los motivos que impulsan a ciertos individuos a formar parte de dichas organizaciones sociales y cuáles los impulsan a no hacerlo?

Estas interrogantes nos acercan a plantearnos cuáles son las razones que propician las acciones de tipo colectivo así como cuáles son las formas de participación de la sociedad civil, en el contexto de este trabajo para las comisiones de fomento de la Ciudad de la Costa.

La participación en el grupo.

En este punto reflexionamos acerca de cuáles son los factores que influyen en el contexto de este trabajo, en la decisión de los individuos de participar de acciones de tipo colectivo, qué los impulsa a dar "el paso de los intereses privados al foro público" como lo llama Hirschman⁶.

⁶ Hirschman. "Interés privado y acción pública". Ed. FCE, México, 1986.

La sociología política marxista establece que existen condicionantes económicos o sociales que actúan real o potencialmente como determinantes per se de la acción colectiva; por lo cuál el paso desde el interés individual a la conformación de actores colectivos está predeterminada.

Por el contrario, M. González sostiene: "La disposición de un actor individual por satisfacer sus propios objetivos mediante la acción colectiva está mediatizada por "lógicas de acción"⁷. Según esta autora, para el caso de las asociaciones vecinales, en estas lógicas de acción juegan un papel principal las características de los bienes que se procuran.

La mayoría de las asociaciones vecinales⁸ plantean reclamos referidos a mejoras en la infraestructura física de la ciudad (aunque también tienen otros tipos de demandas). Los bienes que demandan son por lo tanto, en mayor parte bienes públicos, que son colectivos, su consumo (son indivisibles) y obtención en la mayoría de los casos son colectivos. Los agentes privados solamente proveerán un bien público en caso que les sea rentable, o sea que la existencia de ese bien le reditúe algún tipo de beneficio, lo cuál sólo ocurre en contados casos si hablamos de infraestructura física urbana.

En este sentido, estaríamos ante un ejemplo de acciones colectivas que no tienen como disparador, una situación socioeconómica común (aunque no se descarta su influencia) sino situaciones compartidas por un grupo de individuos que los llevan a buscar la obtención de bienes colectivos por medio de acciones de tipo colectivo.

Villasante, partiendo también de la crítica al determinismo clásico plantea en cambio la necesidad de tomar en cuenta la existencia de múltiples redes

⁷ Gonzalez, Mariana. "Las redes invisibles de la ciudad" Ed. CIESU, Mdeo, 1992.

⁸ Nota: Según el concepto de M. Gonzalez, las asociaciones vecinales son tratadas como organizaciones sociales.

(que compara con el concepto de habitus de Bourdieu) las cuáles condicionan a los individuos y sus acciones. Según este autor: "No basta saber la estratificación socioeconómica para determinar una conducta, pues las condicionantes culturales y de habitat también intervienen en la formación de los bloques. No por ser más pobres se hacen más movilizaciones o movimientos, sino clientelismos muchas veces, y/o corporativismos".

(Villasante, 1994, p:28).

Sostiene entonces sin negar la importancia de los determinantes económicos, que la cultura, el habitat, las redes familiares, de amistad y muchas otras redes de relaciones influyen en la conformación de "conjuntos de acción" y no de conductas previstas.

El análisis de la acción colectiva en grupos sociales debe partir entonces, de los conjuntos de acción para cada caso concreto pues puede existir "transversalidad" en las opciones de los individuos o los grupos.

Por lo tanto para diferentes situaciones, las conductas pueden variar, en este sentido es ilustrativo un ejemplo del autor para el caso del voto: "Según nuestros estudios una persona puede ser muy conservadora en sus relaciones familiares, apoyar una asociación de extrema izquierda en su barrio o en su trabajo y votar moderado en unas elecciones generales. Para él cada cosa pertenece a una red, un "mundo" diferente de referencia, sentires e intereses"⁹.

Nos encontramos entonces, con varios enfoques acerca de los posibles factores que influyen en la decisión por parte de los individuos de participar en acciones de tipo colectivo, los cuáles son insumos en el presente trabajo. Según M.Gonzalez, se producen "lógicas" de la acción que se plantean los individuos variantes según la situación; para el caso de comisiones de fomento en dichas lógicas de acción tendría un peso importante la naturaleza de los

⁹ Villasante, Tomás. "Las democracias participativas". Ed. HOAC, Madrid, 1995. Pag.128.

bienes que se procuran (públicos, indivisibles y mayormente de provisión colectiva).(Gonzalez, 1992).

En cambio para Villasante, existen diversas "redes" que (como en la posición anterior) se le plantean a los individuos desde diversos ámbitos que se entrecruzan y provocan una toma de decisión para cada situación específica. Consideramos que estas concepciones se aproximan a los posibles factores que inciden en el paso del comportamiento individual a una acción colectiva, las mismas parten de la crítica al determinismo socio económico y abordan la posibilidad de situaciones más complejas.

En el presente trabajo, partimos de los aportes de estos enfoques que contemplan la participación de los individuos en acciones de tipo colectivo, como el resultado de situaciones complejas, con múltiples factores que actúan para cada situación específica, a los cuáles podemos conocer como factores que ejercen influencia pero no como determinantes per se de dichas acciones. A su vez, por acción colectiva entendemos básicamente, cualquier acción llevada a cabo por más de un individuo; y específicamente para el caso de las asociaciones vecinales de la Ciudad de la Costa, nos limitamos a las acciones que llevan a cabo estas organizaciones con la finalidad de obtener sus objetivos grupales.

En este punto compartimos la definición de Ramos, según la cuál: ..."la acción colectiva que plantean las organizaciones vecinales como movilizaciones y proyectos de actuación para conseguir sus objetivos." (...) "acción colectiva llevada a cabo por los grupos (...) y de las estrategias planteadas por estos grupos; estrategias entendidas como la forma de interacción con los actores políticos y sociales, que se articulan con el fin de alcanzar las metas propuestas para llegar a solucionar el conflicto¹⁰ en el que se encuentran inmersos".¹¹

¹⁰ Nota: Ramos entiende por conflicto en este contexto, conflicto de intereses. Ver obra citada en 11.

Entendemos entonces por acción colectiva tanto una movilización concreta (protestas, manifestaciones, etc) como también gestiones burocráticas, reclamos, reuniones con autoridades o sea, cualquier estrategia de acción que lleven a cabo dichas asociaciones con el fin de lograr sus objetivos.

Las organizaciones sociales y el poder político.

Las acciones colectivas que llevan a cabo las asociaciones vecinales son interacciones que establecen principalmente con el gobierno municipal. Según nuestra definición, las organizaciones sociales (y vecinales en particular) si bien son autónomas de la esfera política, dirigen sus demandas a la autoridad política, en este sentido en el presente trabajo nos preguntamos acerca de cómo se da dicho relacionamiento.

En este punto, un insumo importante para el presente trabajo es la visión de Villasante acerca de las conductas que establecen con respecto a la autoridad los grupos sociales (movimientos, organizaciones, asociaciones, de diversos tipos, etc).

T. Villasante ¹² sostiene que las diversas formas en que se puede dar el vínculo de los grupos sociales con el poder o la autoridad pueden ser visualizadas con más claridad a través de cuatro tipos principales de conducta.

La *conducta conversa*, intenta conseguir de la autoridad beneficios para el grupo pero sin confrontamiento, por lo cuál constituye una afirmación de dicha autoridad.

La conducta *perversa* en cambio, plantea una oposición a los valores de la autoridad pero sin tocar sus fundamentos.

¹¹ Ramos, María Luisa. "De las protestas a las propuestas: acción y relevancia política del movimiento vecinal en Venezuela". Ed. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1995. Pag. 73.

¹² Villasante "Las ciudades hablan", Op. Cit y "Las democracias participativas", Op Cit.

Estas dos conductas no cuestionan la estructura de autoridad, no precisamente por estar en todo de acuerdo con ella sino principalmente porque la consideran inevitable.

Por otro lado la conducta *subversiva* se enfrenta a la autoridad y establece antivalores tratando de imponer nuevas reglas, en vez de intentar obtener algo de la misma.

Por último la conducta llamada *reversiva* acepta formalmente las reglas de juego de la autoridad pero para su propio provecho. Intenta "utilizar" a la autoridad para lograr algo de ella pero para finalmente usarlo en su contra. Estas últimas dos conductas cuestionan la estructura de poder.

En la práctica cotidiana de los grupos, estas conductas se articulan para cada situación, según Villasante, cuanto más "transversalidad" pueda tener un grupo, más potencialidad tendrá para adaptarse a cada situación o problema que se le presente.

Estas "conductas básicas" no son las únicas posibles pero si son buenos instrumentos metodológicos para acercarnos a las dinámicas de grupos y sus relacionamientos con el poder político.

Sin embargo, en la realidad de las dinámicas de las prácticas cotidianas de los grupos Villasante sostiene que las mismas conforman "conjuntos de acción"(concepto comparable al de "lógicas de acción" de M. Gonzalez que tratamos anteriormente).

Su análisis tomando como insumo las conductas que referíamos anteriormente, parte de distinguir diferentes "conjuntos de acción" en los grupos (aunque también se aplican a conductas de dirigentes de grupos) hacia arriba con el poder, hacia los otros grupos en horizontal y hacia abajo con las bases, variantes para cada situación específica.

El planteo de estas tipologías de acciones de los grupos tienen como principal aporte constituir acercamientos a ciertos tipos de conductas y consisten en una metodología que puede resultar esclarecedora.

Organizaciones sociales y democracia.

La forma en que se produce el relacionamiento entre organizaciones sociales y autoridad política, depende en gran medida del tipo de régimen de gobierno. La historia de los movimientos y las organizaciones sociales está ligada a la estabilidad de la democracia, según Filgueira: "existe una clara correlación entre los diferentes contextos políticos y el tipo de movimientos sociales que pueden generarse en su seno" (Filgueira, 1985, p: 47).

En nuestro país, un momento especialmente significativo para las organizaciones sociales en general y vecinales en particular, fue el período de la dictadura.

La dictadura militar llevó adelante un proceso de desmantelamiento de las organizaciones en las que participaba la sociedad civil.

Dicho proceso adquiere particular importancia dado el carácter altamente participativo y movilizadado de la sociedad antes de instaurarse la dictadura.

Desde los comienzos y fundamentalmente durante el período batllista y neo batllista, el Uruguay se caracterizó por un pluralismo político y una cultura cívica fuertes así como por la existencia de índices importantes de equidad económica, movilidad social y urbanización. Esto en un contexto que Filgueira denomina de "modernización social y desarrollo hacia adentro" (Op.cit. p: 19). Sin embargo la crisis de los años cincuenta tuvo consecuencias no sólo económicas, sino también sociales, al respecto sostiene: "La rigidez creciente de la esfera productiva y en consecuencia las limitaciones de los recursos económicos que pudieran sostener el modelo redistributivista, contrastaron con las altas aspiraciones y expectativas de vida que la sociedad toda había acumulado a lo largo de varias décadas y que siguieron adelante aún en los momentos de crisis económica"(Op.cit.idem).

Dicha situación se relaciona con la posterior movilización y organización de la sociedad durante los años sesenta, en un ambiente de tensión social y política cuyo grado de radicalización fue en aumento hasta el golpe de estado de 1973. Como decíamos más arriba, la dictadura tuvo efectos altamente desmovilizadores de las organizaciones de la Sociedad Civil, a diferencia de otros países, en Uruguay la dictadura no buscó la cooptación de voluntades ni intentó la formación de organizaciones partidarias del régimen, sino que fue verticalista con respecto a las organizaciones sociales intentando siempre su desmantelamiento.

Durante el período de la transición hacia la democracia se verificó un aumento de la organización social con respecto al período anterior; lo cual se relaciona con el proceso de democratización.

Sin embargo, tras la reinstauración democrática la tendencia se revirtió. A partir de ese momento, el volumen de la participación disminuyó, esto a raíz de varios factores, entre ellos lo que R. Aguirre e I. Iens llaman "crisis de motivación y creencia sobre la legitimidad de la clase política"¹³. Esto acompañado de un debilitamiento de la "identidad nacional" y la decadencia del modelo de Estado de Bienestar.

El proceso de "pérdida de legitimidad" del Estado que tiene lugar tras la reinstauración democrática (al que hacíamos referencia más arriba) también puede ser visto más que como una pérdida, como un "traslado de legitimidades" hacia otros sectores como hacia ciertos ámbitos de lo social.

Muchos autores sostienen que actualmente las formas de legitimación no pasan únicamente por los partidos políticos, el sistema electoral o ideologías.

Según M. Ramos: "No todo en la sociedad es reducible a ideologías o a partidos. Hay otras expresiones y experiencias de las diferentes sociedades para manifestar legítimamente en cada caso intervenciones en la vida pública,

¹³ Aguirre R. Iens I. "La perspectiva de los actores barriales", en "Participación ciudadana y relaciones de gobierno". Montevideo, Uruguay, 1992.

exigencias de control, formas de autogestión, reivindicaciones puntuales, generación de nuevas culturas, iniciativas ciudadanas, etc."

(Ramos, 1995, p: 92).

Estas "intervenciones en la vida pública" por parte de la Sociedad Civil, reclaman a su vez, ser reconocidas legítimamente por la autoridad como representantes legítimos de los intereses de los ciudadanos.

Es de destacar, que son en el caso de los grupos formados por la Sociedad Civil, formas democráticas hacia fuera (en relación con la autoridad) y también internamente (al interior del grupo).

Esto es importante porque significan el fortalecimiento de la cultura cívica, como sostiene Castagnola: "las múltiples formas de participación social y política posibles(...) constituyen mecanismos de desarrollo de la capacidad de incidencia en las decisiones, pero también de generación de aprendizajes socialmente compartidos y de producción de identidades individuales y colectivas a través del ejercicio de la capacidad de autogobierno y gestión de esferas sociales específicas"¹⁴.

En el contexto de este trabajo consideramos que las asociaciones vecinales, en tanto organizaciones sociales urbanas, tienen la importancia de ser manifestaciones colectivas de la sociedad civil que aportan al reforzamiento de la democratización por la vía de afianzamiento de la cultura cívica y el pluralismo.

¹⁴ Castagnola, J.Luis. "Participación y movimientos sociales". Cuadernos del CLAEH N° 39, Montevideo, Uruguay, 1986.

Las comisiones de fomento en la Ciudad de la Costa.

La Costa de Oro se ha caracterizado como decíamos, por el protagonismo de la Sociedad Civil. En este contexto, las comisiones de fomento han contribuido a la integración y la organización de los vecinos fundamentalmente a partir del aumento de población y de urbanización en la Ciudad de la Costa.

Existen en la actualidad aproximadamente veintitrés comisiones de fomento, en todos los barrios hay por lo menos una y en algunos más de dos.

Muchas de estas organizaciones fueron creadas en los años sesenta, cuando la zona de la Costa de Oro (franja costera que se extiende desde el límite de Canelones con Montevideo hasta el límite con Maldonado) era una zona de balnearios, su población permanente era minoritaria y la mayoría de las viviendas era de veraneo.

Sin embargo, desde hace aproximadamente doce años, en la zona se produce un proceso de metropolización, en este punto, es esclarecedora la definición de Burgess, según la cuál se trata de " la aparición de una serie de vastas agregaciones urbanas o conurbaciones que se forman por expansión simultánea de ciudades vecinas que han crecido hasta encontrarse en una verdadera coalición, formando una zona urbana continua llamada área metropolitana de la ciudad"¹⁵.

Se trata de importantes cambios en el espacio urbano pero también económicos, culturales, políticos, sociales; al respecto compartimos el concepto de Castells¹⁶ de ciudad como "sistema urbano" que organiza tres tipos de elementos en la estructura espacial: los de carácter simbólico, los de relaciones sociales y los de carácter económico.

¹⁵ Burgess, Ernst. "El crecimiento de la ciudad". Chicago, E.U., 1925.

¹⁶ Castells, Manuel. "Del estudio del espacio al análisis de la ciudad: el sistema urbano". Francia, S/F.

En dicha zona se crea en el año 1994, la "Ciudad de la Costa", por medio de un decreto se nombró ciudad a la zona más densamente poblada de la Costa de Oro, que se configuraba como una realidad más específica y diferenciada. Esta nueva ciudad la cuál es la de crecimiento más rápido en América Latina, tuvo desde su creación características particulares.

En primer lugar, a grandes rasgos podemos hablar de imprecisión de sus límites y poca autonomía en un marco de insuficiencia o carencia de infraestructura urbana y servicios básicos.

Se trata de una ciudad que desde el punto de vista jurídico, algunos de sus límites fueron definidos vagamente lo cuál trajo problemas para algunas zonas en las cuáles no se conocen las jurisdicciones políticas, institucionales o jurídicas. A su vez, en algunas zonas los límites resultaron ser arbitrarios y no respetaron las realidades de la distribución de la comunidad en el espacio, quedando fuera de la ciudad zonas que están integradas a la dinámica de la ciudad (por ejemplo, Colonia Nicolich).

Se trató de una ciudad creada sin consulta a la Sociedad Civil, por medio de un decreto, que creyó interpretar la nueva realidad urbana local.

Sumado a esta situación, en el presente período, el intendente no nombró las Juntas Locales cerrando así la única posibilidad de acercamiento y presencia en la ciudad de la intendencia municipal.

Como complemento de lo anterior, la nueva ciudad se conformó como carente de autonomía en varios aspectos: a la preexistente dependencia de Montevideo en lo referente al flujo de diario de trabajadores se sumó la inexistencia de dependencias locales tanto de juzgados, bancos, organismos gubernamentales, servicios básicos de salud, etc.

En sus inicios, los habitantes desde para realizar un trámite o hasta para la atención de salud debían trasladarse hacia otras ciudades del departamento o hacia Montevideo.

En segundo término, es necesario considerar otra característica importante de la ciudad: la territorialización. La Ciudad de la Costa es como decíamos un "corredor urbano" paralelo a la costa, pero a su vez está dividida a la mitad por la ruta Gianastasio que delimita dos grandes zonas: la norte y la sur. Esto define diferentes realidades, la zona sur tiene más desarrollo de infraestructura física urbana y servicios; y en general sus habitantes tienen un nivel socioeconómico mayor que la zona norte (Guevara, 1998). Es de destacar que además de esta división norte - sur, la ciudad tiene otra característica territorial importante; como decíamos se trata de una zona que anteriormente era de balnearios, cada balneario posee una realidad diferenciada y una importante independencia del resto. En este sentido vemos una doble diferenciación territorial interna en la ciudad, en primer lugar norte - sur y en segundo lugar de cada "antiguo balneario" (actualmente barrio). Esta situación se relaciona sin duda con la existencia de diferentes tipos de identificación (con el barrio, con la zona, con la ciudad, con Montevideo) entre sus habitantes. (Guevara, 1998). Si bien este último no es el tema del presente trabajo y no lo tratamos exhaustivamente, es necesario tener en cuenta dichos aspectos para poder comprender la problemática urbana en la Ciudad de la Costa.

En tercer lugar, como correlato de lo anterior en el ámbito de las organizaciones sociales se produce la creación de nuevas comisiones de fomento y a su vez las existentes tuvieron modificaciones.

Desde los años sesenta, las comisiones de fomento de la Ciudad de la Costa se nucleaban en una organización secundaria: la "Confederación de Comisiones de la Costa de Oro"; esta última integrada por comisiones de fomento de toda la Costa de Oro.

Hace aproximadamente siete años, se produjo una excisión en esta organización de las comisiones pertenecientes a la zona de la Ciudad de la Costa, a partir de la cuál se creó el Plenario de Comisiones de Fomento.

Según integrantes del mismo, la nueva realidad que vivía la zona hacía que ya no tuvieran los mismos intereses y necesidades que las otras zonas.

La importancia del Plenario en la ciudad está dada por ser la única asociación de segundo grado que agrupa la casi totalidad de comisiones de fomento existentes (cuando fueron relevados tuvimos conocimiento de tres comisiones que no lo integraban).

Existe otra organización de segundo grado la Coordinadora del Proyecto Comunitario, pero nuclea variados tipos de organizaciones sociales entre ellas algunas comisiones que participan simultáneamente del Plenario. En el presente trabajo, nos centraremos en las comisiones de fomento integrantes de dicho Plenario.

A grandes rasgos podemos decir entonces, que en el caso de la Ciudad de la Costa, las comisiones de fomento son organizaciones sociales urbanas, con una trayectoria importante en la zona, que conforman un grupo heterogéneo principalmente debido a su alcance territorial muy específico (son barriales) y que han sido muy influenciadas por el contexto, principalmente por el proceso de metropolización.

La gestión de problemas urbanos en la Ciudad de la Costa.

"Las ciudades son sistemas vivientes, hechos transformados y experimentados por seres humanos. Las formas y funciones urbanas son producidas y dirigidas por la interacción del espacio y la sociedad".

(Castells, 1986, p: 19)

Partimos de considerar, junto con Castells que la ciudad es un producto de la interacción de lo espacial y lo social, de una sociedad determinada con su territorio.

En este punto compartimos también, el concepto de José Arocena ¹⁷ de "sistema socioterritorial", por el cuál se entiende la dinámica de lógicas de diversos actores sociales que tienen lugar en un territorio. Estos desarrollan gestiones de diferente índole que tienen como consecuencia variadas repercusiones sobre el sistema socioterritorial.

En este trabajo nos centramos en aquellos actores que tienen un papel en la "gestión de los problemas urbanos" por la misma entendemos, los reclamos (burocráticos, protestas, reuniones, etc) con cierta continuidad en el tiempo, orientados a solucionar aquellos problemas que afectan a la calidad de vida en la ciudad y que son llevados adelante por quienes denominaremos "actores sociales relevantes".

Según el concepto de P. Jacobi son actores relevantes: "actores portadores de acción colectiva y que se estructuran en torno a ciertos polos constitutivos de carácter socio político configurados por la referencia estatal, por el tipo de relaciones con otros actores y por las reivindicaciones vinculadas con las condiciones de vida"¹⁸.

¹⁷ Arocena, José. "El desarrollo local, un desafío contemporáneo". Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.

¹⁸ Jacobi, Pedro. "Associações e mutirões comunitários: formas de organização popular" pags. 70 a 85. En "Revista de Serviço social & sociedade. Ed. Cortez, San Pablo, Brasil, 1988.

Establecemos entonces, que la gestión de los problemas urbanos en la Ciudad de la Costa es llevada adelante por actores sociales relevantes los cuáles desarrollan acciones colectivas (en el sentido que le dimos en nuestro marco conceptual) dirigidas principalmente al referente estatal, la Intendencia Municipal de Canelones.

Para el caso de la Ciudad de la Costa, encontramos actores cuyas acciones tienen diversas repercusiones sobre el espacio urbano: *el representante estatal* (intendencia), *los agentes privados*, *las organizaciones sociales*, otros agentes como *ministerios o dependencias* del gobierno nacional, también otros actores como los *individuos aislados* o *manifestaciones sociales colectivas* espontáneas dirigidas a solucionar problemas urbanos.

Los agentes privados (por los cuáles entendemos tanto empresas, comercios y demás emprendimientos de carácter privado) influyen en la infraestructura urbana modificándola, así como también sobre los flujos de individuos (flujo de trabajadores, de consumidores, etc) y por lo tanto en la dinámica de la ciudad.

Sin embargo, si bien existen asociaciones que nuclean iniciativas privadas (por ejemplo la Liga de Fomento Turístico de la Ciudad de la Costa) y se conforman como un interlocutor ante el gobierno municipal, representan intereses de dichos agentes privados.

Las acciones de los individuos aislados también modifican el espacio urbano (se cortan árboles, se construyen casas, acera, etc) pero se trata de acciones individuales y aisladas. Las manifestaciones sociales colectivas (por ej. protestas en un barrio por la falta de un servicio, corte de una calle, etc) también son acciones muchas veces espontáneas, aisladas, no conformándose actores capaces de llevar adelante gestiones de problemas urbanos.

El gobierno municipal, en la Ciudad de la Costa tiene características particulares que desarrollamos más adelante, pero que a grandes rasgos podemos decir que es el referente, a quien van dirigidos la mayoría de los reclamos sobre la calidad de vida en la Ciudad.

Los ministerios y dependencias del gobierno nacional, actúan sólo esporádicamente no realizan gestiones continuas, no están establecidos en la Ciudad de la Costa, su actuación es nacional y no local, aunque a ellos se dirigen algunos reclamos de organizaciones sociales.

Por su parte, las organizaciones sociales que en la Ciudad de la Costa son de variada índole (asociaciones de vecinos, ONG, asociaciones deportivas, clubes de leones, etc) representan intereses ciudadanos y muchas influyen en el espacio urbano.

En el contexto de este trabajo, consideramos que las comisiones de fomento en tanto organizaciones sociales, son "actores sociales relevantes" y a su vez, tienen como objetivo la mejora de las condiciones de vida urbana, en este sentido son en la Ciudad de la Costa, los **actores sociales portadores de acciones colectivas orientadas hacia la gestión de problemas urbanos.**

Nos basamos en nuestra definición de comisión de fomento como "organización social urbana de base territorial" según la cuál se trata de: *un grupo de individuos con intereses comunes que interaccionan conformando una estructura estable, al interior de la cuál existe una distribución formal de roles, de tareas y de autoridad. Tienen objetivos comunes a todos sus integrantes que son ajenos a la obtención de poder político pero para cuya consecución necesitan obtener apoyo del mismo, por lo cuál es ante dicha autoridad política que plantean sus demandas. Son territoriales porque su acción y sus objetivos están referidos a un territorio determinado y urbanas porque sus objetivos se relacionan con la calidad de vida en la ciudad.*

Son en primer lugar, actores portadores de acciones colectivas (según nuestra definición) que intentan representar intereses de la sociedad civil (en tanto organizaciones democráticas según nuestro marco conceptual) en lo referente a la gestión de los problemas urbanos y son en esta temática, los principales interlocutores de la autoridad política (la intendencia).

Estamos entonces en lo referente a la gestión de los problemas urbanos, ante una lógica de relacionamiento entre la intendencia y las asociaciones vecinales. Las asociaciones vecinales mediante diversas estrategias reclaman ante la intendencia, la cuál es el principal referente local en temáticas relacionadas con la calidad de vida en la ciudad.

La participación de la Sociedad Civil.

En la Ciudad de la Costa, este relacionamiento ha asumido características particulares.

La ciudad, desde su creación enfrentó dificultades propias del proceso de metropolización, entre ellas un importante crecimiento poblacional en un contexto de insuficiencia de infraestructura y servicios básicos urbanos así como una “falta de autonomía” en todos los ámbitos.

Ante esta situación, el gobierno municipal (según surge de la información empírica obtenida que tratamos más adelante) no ha actuado de forma planificada o adaptada a la realidad local.

Simultáneamente, desde la Sociedad Civil tuvieron lugar diversas iniciativas espontáneas al respecto (entre ellas las de las comisiones de fomento) que no han tenido respuesta por parte de la intendencia.

Partiendo entonces de estas consideraciones, las preguntas que guían el trabajo son:

En lo que respecta a la gestión de los problemas urbanos en la Ciudad de la Costa:

- ¿Cuál es la forma actual del relacionamiento entre comisiones e intendencia?*
- ¿Cuál es la percepción de los integrantes de las comisiones de fomento acerca del papel real y potencial de las mismas en la gestión de los problemas urbanos?*

Al referirnos a las comisiones de fomento estamos haciendo referencia a un grupo de organizaciones que no es homogéneo y como establecimos en un trabajo anterior ¹⁹ existen diferentes tipos de comisiones de fomento que desarrollan diversas estrategias para relacionarse con la intendencia.

Cada tipo de comisión se relaciona de forma diferente, sin embargo el resultado es para todas el mismo: sus iniciativas en general, no son tomadas en cuenta.

En este sentido, consideramos que ***el relacionamiento entre las comisiones y la intendencia es una lógica pautada por el no reconocimiento de la segunda hacia las primeras como interlocutores válidos.***

En segundo término sostenemos que ***las comisiones de fomento son y se autoperciben actores sociales capaces de representar intereses ciudadanos en temáticas relacionadas con la gestión de los problemas urbanos.***

Por lo tanto, nos dirigimos a conocer cuál es el rol real y potencial de las comisiones en la gestión de los problemas urbanos y cuál es la actitud del gobierno municipal al respecto.

A su vez, acercarnos a conocer cuáles son los canales de relacionamiento entre ambos actores y finalmente buscamos aproximarnos a comprender cuál es la capacidad de la Sociedad Civil para influir en la gestión de los problemas urbanos.

¹⁹ Guevara, Rocío. "Asociaciones vecinales en la Ciudad de la Costa: el problema de la coordinación de esfuerzos". (Monografía). Taller de Sociología Urbana, FCS, Mdeo, 1998.

Las comisiones de fomento.

En primer lugar, trataremos los diferentes tipos de comisiones de fomento existentes en la Ciudad de la Costa y las diferentes estrategias de relacionamiento con la intendencia que las mismas establecen.

En segundo lugar, y partiendo de nuestro trabajo anterior (Guevara, 1998), la forma de relacionamiento entre comisiones de fomento al interior del Plenario de Comisiones de Fomento de la Ciudad de la Costa, esto es la coordinación de esfuerzos entre dichas organizaciones.

Las comisiones de fomento mediante diferentes estrategias plantean reclamos relacionados con la calidad de vida en la ciudad e intentan que los mismos sean escuchados por el gobierno municipal.

Como decíamos, existen diversos tipos de comisión de fomento en la Ciudad de la Costa que tienen diferentes objetivos grupales, pertenecen a zonas diferentes, tienen diversas organizaciones internas y formas de relacionarse con la intendencia.

Para algunas, su objetivo principal es la formulación de reclamos ante la autoridad municipal en relación a los problemas de su zona, para otras realizar mejoras ellas mismas y otras llevan esta postura al punto de sustituir a la intendencia en algunas de sus funciones (estas situaciones no se dan en forma independiente, pero tomamos en cuenta aquella a la que se le da prioridad).

En este tema, partimos de la tipología de comisiones de fomento en la Ciudad de la Costa que establecimos en un trabajo anterior (Guevara, 1998).

Se trata de tres tipos de comisión de fomento ²⁰:

²⁰ Dichas categorías son construcciones conceptuales que tuvieron como finalidad conocer por primera vez, las características principales de dichas organizaciones su utilidad se basa en consistir en una especie de “mapa cognitivo” a partir de cuyos parámetros comprender la situación actual y las tendencias futuras de organizaciones que no habían sido estudiadas con anterioridad y sobre las cuáles no se tenía conocimientos científicos previos. Dicha tipología surge como un esfuerzo de exploración del fenómeno estudiado y de obtención de conocimiento empírico.

1) **La comisión renovadora:** comisiones nuevas fundadas hace menos de dos años, establecidas al sur de la ciudad, democráticas en su organización interna pues eligen autoridades y toman decisiones por votación, formales (con estatuto de funcionamiento y personería jurídica) y con líderes renovadores (que llevan adelante iniciativas no tradicionales) y consultores (para tomar decisiones). Formadas mayormente por gente joven (entre 30 y 40 años) que tienen una opinión negativa acerca de la actual gestión municipal y funcionan en forma descentralizada (en subcomisiones o grupos creados con fines específicos). Su relacionamiento con la intendencia se caracteriza por no insistir en reclamos burocráticos, optan por realizar ellas mismas mejoras en el barrio hasta llegar a sustituir a la misma en ciertas funciones que no cumple.

"Básicamente, porque creemos que hay que participar y la única forma de hacer las cosas es en grupo".(1).

"Creemos en la autogestión, nosotros hicimos una triple definición de lo que la comisión de fomento: autogestión, autoanálisis y autocrítica".(2)

2) **La comisión conservadora:** comisiones más antiguas, fundadas en los años sesenta y funcionan hasta la actualidad, con líderes consultores, que tienen en general una opinión positiva acerca de la intendencia, una estructura organizacional democrática y descentralizada, que están ubicadas al sur. Su relacionamiento con la intendencia se basa en formular reclamos de tipo burocrático ante la misma.

"Nosotros teníamos el concepto fomentista: mejoras del área(...) siempre hubo los batallares de una comisión, que es machacar ante la autoridad municipal los problemas normales, propios. Hay muchas cosas por las cuáles nos preocupamos como el ómnibus, las calles, la recolección de basura, todas fueron gestiones que con el tiempo se fueron haciendo y hoy miren..."

Y eso es por la buena relación con las autoridades de las diferentes administraciones(3).

..."cuando digo ejecutar no digo que nosotros hagamos la obra, las comisiones somos gestoras, nada más" (4).

"Lo importante (...) es la toma de decisión y después es gestionar esa decisión frente a autoridades por medio de cartas, fax o entrevistas, eso es lo normal".(5).

3) **Tradicionalista:** comisiones con diversas fechas de fundación, tienen dirigentes personalistas (no consultan al grupo antes de tomar decisiones) y tradicionalistas (sólo realizan acciones relacionadas con mejoras de infraestructura física y servicios básicos en la ciudad) que tienen una opinión negativa acerca de la gestión municipal, con una estructura formal, autoritaria y centralizada. Son en mayoría de la zona norte de la ciudad. El relacionamiento con la intendencia no es homogéneo para todas las comisiones de este tipo, se dividen en dos "estrategias" de relacionamiento, algunas priorizan la realización de mejoras para su barrio y otras llegan a sustituir a la comuna en sus funciones.

"Tuvimos que recuperar toda esa plazoleta que estaba tan abandonada que no se podía pasar la máquina, lleno de yuyos (...) ahora la recuperamos y la estamos manteniendo, y después... nos gustaría que las calles estuvieran bien, tener un buen alumbrado, los desagües que a veces están tapados. Son todas cosas que si no hay gente que se mueva para eso, nadie hace nada, pero hay cosas que nosotros dependemos de arriba, en algunas cosas la intendencia ha ayudado pero realmente no se hizo mucho". (6).

Se trata entonces a grandes rasgos de tres "formas de actuar" de las comisiones con respecto a los problemas urbanos: la de realizar algunas mejoras en el barrio, la de sustituir a la intendencia en algunas de sus funciones y la de realizar reclamos burocráticos ante la misma. A su vez, se combinan, **diversas estrategias de relacionamiento con la intendencia:** por un lado la del tipo de comisión renovadora, al cuál pertenecen comisiones en las que se realizan mejoras en el barrio de diverso tipo e incluso se llevan adelante funciones que son obligación de la intendencia como el mantenimiento de la red lumínica, de los espacios verdes o de esparcimiento. La misma estrategia es llevada a cabo por las comisiones de tipo tradicionalista pero sin un perfil tan autogestionario, no pretenden sustituir a la intendencia aunque en los hechos terminan por hacerlo.

Por otro lado, la estrategia de las comisiones de tipo conservador es la de que las comisiones son gestoras y su deber no es realizar ellas mismas las mejoras, sino plantear ante la intendencia los reclamos de los ciudadanos.

Dichas "formas de actuar" son según el concepto de Villasante (que hacíamos referencia en el marco conceptual) "conjuntos de acción" resultantes de las prácticas cotidianas de los grupos y dan lugar a diversas estrategias de búsqueda de relacionamiento con la intendencia por parte de las comisiones de fomento.

En lo relativo al relacionamiento, establecimos cómo cada tipo de comisión establece un tipo diferente de relacionamiento entre comisiones. (Guevara, 1998).

Las comisiones de tipo “renovadoras”, han realizado algún tipo de actividad en coordinación con otras comisiones y tienen una **mayor predisposición y facilidad para realizar acciones en coordinación que otros tipos de comisión de fomento.**

Consideramos que esto se relaciona con el hecho de que son gente joven, que hace pocos años que viven en la zona y por lo tanto son menos sectorialistas, tienen un sentimiento de pertenencia a su barrio y de oposición con otros menor que comisiones más antiguas.

A su vez, los líderes de este tipo de comisión son renovadores, no temen a los cambios, ni a la competencia de otros líderes, lo cuál los hace más aptos para negociar con otras comisiones. Estas comisiones tienen a su vez, menos dificultad para llevar a cabo acciones prácticas y no sólo teóricas (del tipo de reclamos burocráticos).

Por su parte, las comisiones "conservadoras", no han realizado actividades en coordinación y **tienen menos predisposición y facilidad que las de primer tipo para llevar a cabo actividades en coordinación con otras comisiones.**

Este tipo de comisión es capaz de trabajar bien a nivel de iniciativas de carácter administrativo (aunar criterios, emitir comunicados en común, realizar reclamos, etc). Sin embargo tienen dificultades para realizar acciones prácticas que impliquen “compartir” actividades, logros y méritos con otras comisiones. Consideramos que esto último se relaciona con que son comisiones que tienen casi treinta años de fundadas y sus integrantes son vecinos que también hace treinta años que viven allí, por esta razón son sectorialistas y más partidarios de su barrio que de la ciudad en general.

Además, sus líderes si bien rotan, muchos han tenido cargos de dirigencia varias veces en diferentes períodos por ello les cuesta perder posiciones con respecto a gente más joven y nueva en la zona (como se observa en la observación de dinámica grupal).

Por último las comisiones “tradicionalistas” no han realizado acciones en coordinación, aunque algunas comisiones pertenecientes a este tipo, sí las planearon y luego fracasaron.

Tienen menos predisposición y más dificultad para realizar acciones en coordinación con otras comisiones.

Participan del Plenario, pero sólo en gestiones y no han realizado acciones prácticas en coordinación con otras comisiones. La estructura centralizada y autoritaria de la organización dificulta el abrirse al diálogo con otras comisiones. A su vez, el tipo de dirigentes, personalistas y autoritarios no es propenso a interactuar con otros dirigentes pues existen sectorialismos fuertes. Muchas de las comisiones de este tipo han intentado realizar acciones prácticas en coordinación con otras comisiones, las cuáles han fracasado por enfrentamientos y rivalidades. Si bien la intención es de coordinar, el tipo de comisión dificulta el logro de este objetivo general de la organización.

En este sentido, se concluye como resultado de la tipología establecida y su contraste con el tipo de relacionamiento entre comisiones de fomento, que el tipo de comisión de fomento influye en la mayor o menor dificultad para realizar acciones coordinadas entre comisiones.

Podemos decir entonces que existen diferentes tipos de comisión de fomento que establecen diversas estrategias informales y espontáneas para relacionarse con la intendencia.

En este sentido advertimos un esfuerzo por establecer interrelaciones con la misma, pero no un acuerdo o una posición única al respecto.

A su vez, si tratamos el relacionamiento entre las propias comisiones, advertimos que existen dificultades para coordinar esfuerzos que impidan la acumulación disruptiva de problemas, permitiendo la unificación de sus esfuerzos bajo objetivos comunes.

La intendencia.

En la Ciudad de la Costa el referente estatal y la autoridad política es la Intendencia Municipal de Canelones. Como decíamos anteriormente, no existe ninguna delegación del gobierno departamental o nacional en la ciudad. La nueva constitución aprobada en el año 96, avanzó hacia la descentralización de las funciones de gobierno e indicó nuevas funciones a los gobiernos departamentales entre ellas, las referentes a las autoridades locales. Se establece entre otras cosas que "podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley" también se le asignan en este aspecto nuevas potestades a los intendentes de "delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales"²¹.

El intendente en la presente gestión no ha creado las Juntas Locales en el departamento de Canelones y tampoco varió esa política al aprobarse las anteriores disposiciones constitucionales. Si bien las Juntas Locales no son siempre los órganos más adecuados para la participación de los ciudadanos, pues muchas veces operan como órganos burocráticos "decorativos" o "receptoría de quejas" las cuáles muchas veces no son escuchadas, son una forma de representación del gobierno departamental a nivel local.

²¹ Marius J., Bacigalupe J. "Sistema electoral y elecciones uruguayas 1925-1998". Ed. K.A. Mdeo, 1998.

En el ámbito de la Sociedad Civil, la totalidad de integrantes de comisiones de fomento consultados consideran esta situación como desfavorable, incluso algunas comisiones tienen como una de sus principales reivindicaciones el nombramiento de Junta Local en la ciudad.

"La intendencia le cuesta enormemente descentralizar, este intendente, además ya decidió no integrar ninguna de las veinticinco juntas locales, entonces no le interesa la opinión de la gente". (7).

"Porque a esto hay que unir la negativa del intendente Hakembruch de formar las juntas locales, por eso la necesidad de las comisiones de fomento, la gente no tiene representantes, no tiene dónde hacerse oír(...)"(8).

"Yo creo que porque acá no se ha formado la Junta Local.(...)Y yo creo que hay un desorden tremendo, no hay nadie que mande ahí". (9).

La centralización y la ausencia de Juntas Locales forman parte de la política para con la ciudad que está llevando adelante la actual gestión municipal.

Esto último es necesario situarlo en el contexto de algunas de las características más sobresalientes de la Ciudad de la Costa, entre ellas, se encuentra la cuestión de la "falta de autonomía" que más arriba indicábamos como una característica de la ciudad desde su surgimiento; si bien actualmente es una situación que se está revirtiendo en ciertos aspectos por ejemplo por la instalación de juzgados y otras dependencias de gobierno sumado esto a los múltiples servicios y empresas privadas que se van instalando; la intendencia no ha variado su gestión centralizada ni su relación con la ciudad.

En este punto, la política llevada adelante por el gobierno municipal, es percibida por las comisiones de fomento como una actitud de desinterés y desconocimiento de las necesidades locales:

"...Pero en esta intendencia, para la zona, no. Yo creo que las cosas que están viniendo para la zona es porque se están haciendo viviendas nuevas entonces va mejorando así la zona, pero no han hecho[la intendencia] por ahora nada nuevo". (10).

"Y bueno, partiendo del intendente que tendría como que prestar más atención a todo, porque es como que el está por allá lejos y acá pasan cosas. La Costa de Oro es un lugar dentro de Canelones todo, este es un departamento muy grande y acá estamos agrupados muy amontonados y no tenemos las soluciones para la zona".(11).

Según se advierte en las entrevistas, se trata de una situación en la que no se atienden los problemas urbanos existentes:

"Mis colegas se han portado como chanchos en el barro, esa es la palabra. A mí no me han hecho nada, tengo basurales que estoy pidiendo por los mosquitos, las ratas y hasta leones creo que hay ahí y no han venido".(12).

"En algunas cuestiones, como el alumbrado no ha tenido andamio, no han dado mucha importancia, más bien ha sido esfuerzo de acá de la comisión".(13)

"Por el problema económico, eso dicen, pero por ejemplo, cuando lo de las luces nosotros compramos todo, los focos con todo, lo único que les pedimos era que los colocaran en sus propias columnas y no querían... Así que a veces es falta de ganas de hacer las cosas".(14).

Y tampoco se planifica a futuro tomando en cuenta la realidad local, por parte de la intendencia:

"Además, habla de la falta de planificación que tienen los tipos, responden a reclamos pero no hay una planificación de ellos que vengan y..."(14).

"Ni algo preventivo, Del Puerto, que es el encargado de las luces acá en la Junta Local, nos dice: "ustedes traíganme anotadito dónde faltan los focos que voy y se los pongo"(15).

"Debería destinarse más dinero a la zona de la costa y bueno, eso no se cumplió ni se cumple ahora.

Estamos siendo una ciudad que no está siendo planificada como ciudad, entonces hay ciertas cosas que están mal, que no se conectan"(16).

Al mismo tiempo, las iniciativas que surgen de la Sociedad Civil no tienen canales institucionales a través de los cuáles expresarse, siendo el único método la realización de reclamos mediante gestiones burocráticas; las cuáles en la mayoría de los casos no son atendidas.

"Nosotros tenemos buena relación, pero en lugar de ayudarnos nosotros los tenemos que ayudar a ellos".(17).

"Lo importante que no se pudo es por la intendencia..." (18).

"Bueno, nosotros somos una comisión que insiste bastante, nosotros (...) pero en realidad no hemos visto una respuesta positiva [de la intendencia] hubo algún interés personal, como para logros personales de las personas que colaboran, pero en realidad cuesta muchísimo que nos apoyen, para que hagan lo que les pedimos que hagan, lo que corresponde hacer por su propia función".(19).

Si bien por parte de las organizaciones sociales se producen de manera informal iniciativas espontáneas, no existe ningún ámbito, institución o mecanismo formal de participación que recoja y legitime dichas iniciativas.

Esto es percibido también por muchos integrantes de comisiones como una deslegitimación de sus iniciativas, así lo ilustra el siguiente comentario de un integrante de comisión de fomento:

"El que es menos permeable es la intendencia es la que tiene mas dificultades. Ahora acaba de aprobar un convenio entre la intendencia y el MTOP de treinta millones de pesos para resolver los problemas que ellos consideran que son los de la Ciudad de la Costa porque hicieron una encuesta, no respetaron a las organizaciones fueron directamente a la gente, entonces dicen: un porcentaje quiere arreglar las calles, un porcentaje tal cosa ¿no? Apenas nos enteramos nosotros pedimos una entrevista con el ministerio para llevarle todo lo que hemos elaborado en estos años, te das cuenta que ellos, la tendencia fue ir a la gente directamente y no citar a las organizaciones". (20).

A grandes rasgos podemos establecer que el crecimiento urbano espontáneo generó un conjunto de problemas que no han sido enfrentados por una política de gestión urbana local planificada por parte de gobierno municipal, al mismo tiempo que no se consideran como legítimas las iniciativas ciudadanas al respecto.

Conclusiones.

Partiendo de la experiencia empírica establecimos en primer lugar que la Intendencia **no reconoce a las comisiones de fomento como un interlocutor válido**, situación de la cuál son indicadores **el centralismo en la gestión, la falta de mecanismos institucionales de participación de la Sociedad Civil y el desconocimiento de sus iniciativas informales.**

Se advierte en la política urbana llevada adelante por la actual gestión municipal la ausencia de una visión que contemple el concepto de "sistema socioterritorial" que hacíamos referencia más arriba, de actores que desarrollan actividades en y sobre un determinado espacio.

En este sentido, Arocena sostiene: " se trata de reconocer la existencia del complejo sistemas de actores constituidos sobre la base de mecanismos de legitimación de diferente naturaleza. Lo que importa destacar es que el actor político debe reconocer la existencia de esos actores y buscar nuevas formas de capitalizar ese potencial...".²²

Al mismo tiempo, existe desconocimiento o desinterés acerca de la importancia y conveniencia de la implementación de ciertos niveles mínimos de descentralización por parte del gobierno municipal.

En los últimos años en el marco de reforma del estado, la descentralización ha cobrado importancia como política de gobierno y los procesos de descentralización se han afirmado como decíamos más arriba, con la nueva constitución.

Dichos procesos no solo se definen como un traslado de funciones de gobierno sino también como cambios definidos por los propios actores locales involucrados, en este punto Marsiglia sostiene:

²² Arocena, 1985. Op. cit.

"La relación entre el gobierno municipal y la sociedad local se halla moldeada 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 e informal"²³.

Esto no ha formado parte de la "estrategia política" en lo referente a la ciudad de la actual gestión.

Por otro lado, la participación emerge como una necesidad también de parte de las organizaciones de la Sociedad Civil y a pesar de la inexistencia de mecanismos institucionalizados, las mismas desarrollan métodos informales para hacerse oír.

En este sentido, **las comisiones de fomento tienen protagonismo real en la gestión informal o espontánea de los problemas urbanos**, de lo cuál son indicadores: **las diversas estrategias espontáneas mediante las cuáles se relacionan con la intendencia, su carácter democrático, cierto grado de legitimación y representatividad, y su práctica de la defensa de intereses ciudadanos**

A su vez, se autoperciben como capaces de participar en planificaciones y políticas de gestión urbana coparticipativa de la ciudad en representación de los intereses ciudadanos.

En tanto organizaciones sociales, reclaman legitimidad en la vida cotidiana pero no para obtener poder político, sino como actores sociales independientes y alternativos representando intereses surgidos desde sectores de la sociedad civil.

Esto es importante porque significa la práctica de la cultura cívica por la vía de la defensa de los derechos ciudadanos y la mejora de la calidad de vida, que fortalece la democracia.

²³ Marsiglia, Javier. "La gestión social a nivel local". Rev. Prisma N° 4. Montevideo, 1995.

Sin embargo, si bien estas organizaciones sociales realizan un esfuerzo importante por representar los intereses de los vecinos en temas de gestión urbana, al punto que desarrollan estrategias espontáneas a pesar de la inexistencia de canales de relacionamiento; a su vez se les presentan **dificultades para constituirse como un actor único**, por encima de diversas organizaciones y territorios.

Dichas **estrategias de relacionamiento hacia fuera de la organización** son al mismo tiempo evidencia de su capacidad para establecer interacciones e indicadores de la inexistencia de una posición única al respecto.

A su vez, si tratamos el relacionamiento entre las propias comisiones, advertimos que **existen dificultades para coordinar esfuerzos que impidan la acumulación disruptiva de problemas**, permitiendo la unificación de sus esfuerzos bajo objetivos generales en lo relativo a la gestión de los problemas urbanos que les son comunes.

Como establecíamos en nuestro marco conceptual estamos en presencia de grupos de individuos (organizaciones vecinales) que plantean diversas demandas a la autoridad destinadas a lograr transformaciones en el entorno urbano y la calidad de vida de sus habitantes, y no en presencia de un "movimiento vecinal" de la Ciudad de la Costa.

Dichas dificultades para unificar esfuerzos se relacionan con el **centralismo** en la estructura de algunas organizaciones, los liderazgos de tipo **tradicionalista** y con **poca rotación** las cuáles son situaciones que como establecimos, dificultan la coordinación entre comisiones de fomento.

También influyen las **diferencias de objetivos** entre comisiones esto en lo relativo a los diferentes tipos de comisión y sus diferentes objetivos organizacionales.

A esto se suman algunas de las características propias de la Ciudad de la Costa, la **territorialización** de la ciudad (norte y sur), las **diferentes realidades**, según el barrio y según la zona y en este sentido los **sectorialismos** debidos en primer lugar, a la búsqueda de mejoras para la zona en que se vive así como la existencia de **diferentes tipos de identificación** (con el barrio, con la zona, con la ciudad, con Montevideo) entre los integrantes de comisiones de fomento.

Podemos decir entonces que la intendencia no reconoce a las comisiones de fomento como interlocutores válidos.

Las comisiones por su parte, tienen un protagonismo real en la gestión informal de los problemas urbanos en representación de los intereses ciudadanos. A su vez, tienen dificultades para presentarse como un actor social único, así como para coordinar esfuerzos en torno a objetivos comunes.

Sin embargo, es necesario que la autoridad municipal tome en cuenta a las organizaciones sociales en la implementación de políticas de gestión urbana, las cuáles deben partir para ser efectivas antes que nada de un ámbito de concertación entre diversos actores en el cuál se tome a las organizaciones sociales locales como agentes de coparticipación e insumos de políticas, específicamente en lo referente a políticas de planificación y gestión de los problemas urbanos en la Ciudad de la Costa.

INDICE DE CITAS

- 1) M. Vicepresidenta de la comisión de fomento de Parque de Solymar.
- 2) A. Integrante de la comisión de fomento de Parque de Solymar.
- 3) S. Presidente de la comisión de fomento de Shangrilá.
- 4) J.M. Presidente de la comisión de fomento de Lomas de Solymar Tercera Etapa.
- 5) B. Integrante de la comisión de fomento de Residencial Solymar.
- 6) M. Presidente de la comisión de fomento de Lagomar.
- 7) B. (op. cit).
- 8) A. (op.cit).
- 9) M.M. Presidenta de la comisión de fomento de San Cristobal y El Palmar.
- 10) S.L. Integrante de la comisión de fomento de Jardines de Carrasco.
- 11) S. Integrante de la comisión de fomento de Parque de Solymar.
- 12) M.M. (op. cit).
- 13) G. Presidente de la comisión de fomento de Parque de Solymar.
- 14) I.A. Vicepresidenta de la comisión de fomento de Solymar Norte.
- 15) A. (op.cit).
- 16) M. (op.cit).
- 17) S. (op. cit).
- 18) M.R. Integrante comisión de fomento de Barra de Carrasco.
- 19) M.M. (op. cit).
- 20) S. (op. cit).
- 21) B. (op. cit).

BIBLIOGRAFIA

- Aguirre e Iens. "Los dilemas de la participación: la perspectiva de los actores barriales". De "Participación ciudadana y relaciones de gobierno" Montevideo, 1992.
- Arocena, José. "El desarrollo local, un desafío contemporáneo". Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- Bartoli, Annie. "Comunicación y organización: la organización comunicante y la comunicación organizada". Ed. Paidós, Barcelona, España, 1992.
- Bervejillo, Federico. "Nuevos procesos y estrategias de desarrollo: territorios en la globalización". Rev. Prisma N° 4. Montevideo, 1995.
- Bordin, Laurens. "Análisis de Contenido". Editorial Akal / Universitaria. Madrid, España, 1977.
- Burguess, Ernst. "El crecimiento de la ciudad". Chicago, 1925.
- Castagnola, José Luis. "Participación y movimientos sociales". Cuadernos del CLAEH N° 39. Montevideo, 1986.
- Castells M. "La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos". Ed. Alianza. Madrid, España, 1986.
- Castells, Manuel. "Del estudio del espacio al análisis de la ciudad: el sistema urbano". Francia, S/F.
- Coulom, Alain. "La endometodología". Editorial Catedra. Madrid, 1988.

- De Cássia, Rita. "Ação coletiva, atores sociais e cultura política".
En "Revista de Serviço social & sociedade, pags 48 a 70. Ed. Cortez.
San Pablo, Brasil, 1988.
- Figueira, Carlos H. "Movimientos sociales en el Uruguay de hoy".
Compil. Ed.de la Banda Oriental/CIESU/CLACSO.
Montevideo, Uruguay, 1985.
- Gonzalez, Mariana. "Las redes invisibles de la ciudad"
Ed. CIESU.
Mdeo.1990
- Guevara, Rocío. "La participación de la Sociedad Civil en la gestión de los
problemas urbanos en la Ciudad de la Costa".
Monografía. Montevideo,1999.
- Hirschman, Albert. "Interés privado y acción pública".
Ed. FCE
Mexico.1986.
- Jacobi, Pedro. "Associacoes y mutiroes comunitarios: formas de
organizacao
popular" pags. 70 a 85.
En "Revista de Serviço social & sociedade. Ed. Cortez.
San Pablo, Brasil, 1988.
- Marius J., Bacigalupe J. "Sistema electoral y elecciones uruguayas 1925-
1998".
Ed. Konrad Adenauer.
Mdeo, 1998.
- Marsiglia, Javier. "La gestión social a nivel local".
Rev. Prisma N° 4.
Montevideo, 1995.
- Marsiglia J., Pintos G. " La construcción del desarrollo local y regional:
Actores,
estrategias y nuevas modalidades de intervención".
Cuadernos del CLAEH N° 78 – 79.
Montevideo, 1997.
- Martinez, Roberto. "Redes sociales: más allá del individualismo y el
comunitarismo" en "Redes: el lenguaje de los vínculos".
Bs As. 1995.

- Mieres, Pablo. "Comisiones barriales, la experiencia en el interior".
Ed. CLAEH.
Mdeo, Uruguay, 1992.
- Montaño, Carlos. "La participación en organizaciones democráticas y autogestionadas". En Rev del CLAEH, No 11.
Mdeo, 1992.
- Pirez, Pedro. "Política y gestión de la Ciudad".
Ed. CENTRO.
Buenos Aires, Argentina, 1994.
- Ramos, María Luisa. "De las protestas a las propuestas: acción y relevancia política del movimiento vecinal en Venezuela "
Editorial Nueva Sociedad.
Caracas. 1995.
- Santandreu, A., Gudynas E. "Irrupción ciudadana y Estado tapón".
Rev. Relaciones N° 142, pag. 14 – 15.
Montevideo, 1996.
- Svarstein, Leonardo. "Psicología social de las organizaciones".
Ed. Paidós, 1992.
Bs As, Argentina.
- Villasante T. "Las democracias participativas".
Ed. HOAC.
Madrid, España, 1995.
- Villasante, Tomás. "Movimientos ciudadanos e iniciativas populares".
En "Cuadernos de Noticias Obreras"
España. S/F.