

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

Un análisis de la Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales de Barros Blancos.
Estudio de caso sobre territorialidad y participación en políticas sociales, entre los años 2005 y 2007, en Barros Blancos, Canelones

Valeria Gradin

Tutora: Susana Mallo

Agradecimientos

A Anabel Rieiro y Susana Mallo por su apoyo constante.

A Lucía Pierri por el estímulo y la paciencia.

A Any Bares, Nelly Guarneri, Alfredo Barboza, Virginia Varela, Claudia Márquez, Claudia Gazzo, Leticia Pérez, Susana Martínez, Edison Nova, Patricia Lazaga, Wilson Leite, Efrain Puñales, Sandra Torena, Leonardo Riet, Mariana Silva, Silvia Rivero, Adriana Antúnez, María Eugenia Ryan y Julio Melgar, por sus valiosos aportes y comentarios.

A Nelly Guarneri por haber guardado las actas de la Asamblea.

A Alfredo Barboza por la muy inspirada e inspiradora ilustración para la carátula.

A familiares y amigos. A Martín, Lucía y Sofía que soportaron los vaivenes de este largo proceso.

Y en especial a todas las personas que mediante su participación dieron vida a la Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales de Barros Blancos.

ÍNDICE

	pág.
I. Introducción	4
II. Antecedentes	4
III. Metodología	6
IV. Fundamentación	8
V. Marco Teórico	10
A. <i>La acción colectiva</i>	10
B. <i>Políticas sociales en Uruguay, la matriz de protección social</i>	13
C. <i>La Sociedad Civil Organizada y su vínculo con el Estado</i>	17
D. <i>Políticas y territorio</i>	21
E. <i>Participación</i>	25
VI. Historicidad del proceso	27
Etapa 1 – <i>La ilusión: Marzo a Setiembre 2005</i>	27
<i>Génesis</i>	27
<i>Construcción del “Nosotros”</i>	29
<i>Diálogo con autoridades</i>	30
Etapa 2 – <i>La efervescencia: Octubre 2005 a Setiembre 2006</i>	31
<i>Logros</i>	31
<i>Maduración del Repertorio</i>	35
<i>Diferencias con las autoridades locales</i>	37
Etapa 3 – <i>El declive: Octubre 2006 a mediados del 2007</i>	40
<i>La naturaleza de la participación</i>	40
<i>Divide y reinarás</i>	43
<i>Sobre el desgaste, el largo plazo y las urgencias</i>	44
Etapa Posterior: <i>La latencia</i>	46
VII. Reflexiones Finales	49
VIII. Bibliografía	52
IX. Anexos	55
Anexo 1. <i>Fragments de documentos producidos por organizaciones sociales</i>	56
Anexo 2. <i>Pauta de entrevista</i>	62
Anexo 3. <i>Resumen de actas registradas por la Asamblea</i>	63
Anexo 4. <i>Listado de participantes y autoridades más frecuentes</i>	78
Anexo 5. <i>Volantes y afiches</i>	80
Anexo 6. <i>Documentos producidos por la Asamblea</i>	83
Anexo 7. <i>Mapa de villa/barrio, usado en relevamiento para plan de obras</i>	114
Anexo 8. <i>Fotografías de algunas asambleas</i>	115
Anexo 9. <i>Artículo sobre la Asamblea publicado en Brecha, en julio 2005</i>	116
Anexo 10. <i>Carta de UTU dirigida a Asamblea, en octubre 2005</i>	118

I. Introducción

Entre los primeros meses de 2005 y mediados de 2007 funcionó en Barros Blancos, Canelones, un espacio colectivo que se autodenominó Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales de Barros Blancos. En documentos en el Anexo 6 vemos que este colectivo se define como un “movimiento zonal que tiene como objeto plantear situaciones, problemas, coordinar esfuerzos y generar propuestas en torno a Barros Blancos”.

Estaba integrado por vecino/as (fueran o no militantes sociales), representantes de organizaciones sociales; y técnicos que trabajaban en la localidad (en organizaciones no gubernamentales o instituciones estatales). Asistían frecuentemente al espacio autoridades locales, regionales o departamentales y ocasionalmente altos jerarcas del nivel central estatal.

Si bien este no fue un “movimiento de masas”, fue una experiencia sumamente interesante como sujeto colectivo; por las identidades en su integración y por el nivel de actividad que alcanzó. Según los registros en las reuniones quincenales (la Asamblea se reunía periódicamente, los 2º y 4º miércoles, generalmente en salones de la Comisión de Fomento en Ruta 8 km 26) participaba un grupo estable de aproximadamente 80 personas. En las asambleas extraordinarias (organizadas por temas de interés particular –como niñez y adolescencia, educación, vialidad, seguridad, comunicación, juventud, participación, etc.–, en las que se convocaba especialmente a autoridades; o en Asambleas-taller, en que se trabajaba con dinámicas de educación popular reflexionando sobre varios temas) aumentaba sensiblemente el número de asistentes (entre 150 y 200 personas). Además funcionaban Comisiones estables de trabajo que se reunían semanal o quincenalmente para trabajar sobre temas específicos (Salud, Educación y Cultura, etc.). La estimación del total de personas que asistieron al menos una vez a las asambleas o Comisiones de Trabajo de la Asamblea es de aproximadamente 1500.

En una localidad que por su geografía se presenta en forma muy dispersa y fragmentada, con dificultades de comunicación, con vecinos y organizaciones ubicados en kilómetros alejados (entre el km 22 y el 29 de la ruta 8), se da en esta experiencia una modalidad de participación que permite la presencia y participación activa directa, en forma horizontal, de vecinos de diferentes villas, con diversos intereses y preocupaciones en la discusión y formulación de propuestas que buscan generar cambios sociales en su localidad. Además técnicos y militantes sociales construyen a la par con los vecinos diagnósticos y proyectos a mediano y largo plazo, con alto nivel de integralidad; y se establece un diálogo con autoridades (reconociéndose al colectivo ciertos logros específicos asociados a sus gestiones). Todo esto permite que se constituya el espacio como un hito en los ciclos históricos de la participación en la localidad.

El presente trabajo analiza el fenómeno de la Asamblea como un estudio de caso, en el que se busca comprender qué motivó el surgimiento de esta acción colectiva, sus características y las causas de su fin; y qué elementos de esta experiencia pueden aportar a la reflexión sobre la participación en las políticas sociales en territorio.

II. Antecedentes

Barros Blancos es una ciudad que se extiende desde el límite departamental con Montevideo (Arroyo Toledo) en el Km. 22 de ruta 8 hasta el Km. 30 (Arroyo Frasquito), en el que inicia la ciudad de Pando. Esta localidad integra el llamado “cinturón de pobreza” del área metropolitana. En el anexo 1 se pueden ver fragmentos de varios documentos, diagnósticos y proyectos sociales elaborados por organizaciones locales, que sirven para situarnos y comprender el contexto histórico y social del que se parte.

A continuación se expone un resumen de los mismos¹. El criterio de selección de los fragmentos busca dar cuenta de las oleadas migratorias que dan vida a la conformación de la localidad, los perfiles poblacionales en los diferentes momentos históricos, los principales hitos vinculados a la participación; y la situación social en Barros Blancos a principios del 2005.

Historia

El nombre de la localidad se debe al tipo de suelo, ya que al circular las carretas por la zona, yendo de un departamento a otro, dejaban marcas blancas al pasar.

Barros Blancos era una zona de características granjeras. A partir de los años 50 se produce una transformación de esta estructura por una ola migratoria. Las villas se van formando mediante agrupamientos de viviendas próximas entre sí, concentrándose cerca de la Ruta 8 la mayor densidad de población. Muchos terrenos de la zona fueron parcelados en solares para el comercio inmobiliario, estableciéndose familias que constituyeron la primera migración. Estas provenían mayoritariamente del interior rural (asalariados, peones de campo) buscando estar cerca de la capital y Pando pues ésta se perfilaba como ciudad industrial y del Montevideo rural entendiendo la zona como una extensión de éste. De esta manera, comienza la urbanización de Barros Blancos la cual se extiende a lo largo de la ruta 8, invadiendo muy poco la zona rural, que por esos tiempos mantenía sus características agrícolas.

En la década de los 90 se da una segunda ola migratoria con un crecimiento demográfico explosivo, creciendo la localidad hacia los lados, ya que a lo largo había llegado a su límite. Esta gran migración tiene características bien diferentes a la primera, está conformada en su mayoría por población urbana: una expulsada de la capital (por los alquileres altos, costo de vida, etc.), y otra proveniente del Interior urbano en búsqueda de empleo en la Capital.

Con el arribo de estas familias se fueron organizando varias Comisiones Barriales con el objetivo de que llegara el Agua Corriente a los hogares. Es así que en cada villa se formó una Comisión Pro Agua, llegando a formar un Congreso de Comisiones, denominado Congreso de Villas. Luego de alcanzado ese objetivo, algunas comisiones continuaron trabajando por otros objetivos (mejoras barriales, en los caminos, en la instalación de policlínicas con médico de familia, etc.).

En los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI se profundiza el deterioro social con el crecimiento acelerado de asentamientos irregulares. Durante la crisis del 2002 crece el número de familias viviendo en condiciones de extrema vulnerabilidad. Aumentan en ese año los merenderos y ollas populares (organizados por vecinos que se unen para paliar la situación ya sea a través de organizaciones sociales o comisiones barriales que re surgen, clubes de fútbol o iglesias). En algunas instancias particulares algunas organizaciones han logrado una gran convocatoria o han sobresalido en los medios debido a un objetivo en particular. Ese año se conforma un espacio de coordinación o Red de organizaciones sociales de la zona y se logra elaborar una guía de recursos locales; sin embargo, la coordinación es muy difícil de sostener y el espacio deja de funcionar luego de unos meses.

Situación social a principios de 2005

Se llega así al Barros Blancos del 2005, con un entorno semiurbano; en el que conviven antiguas casas quintas, con cooperativas de pequeñas viviendas, con zonas de viñedos, de naranjales y con asentamientos irregulares. Barros Blancos es una ciudad, que en realidad no tiene infraestructura para serlo. Se extiende a lo largo de la Ruta 8, por ocho kilómetros y unos cuatro de ancho. Está dividido en unas 40 villas, y a las que se sumaron unos cuantos núcleos más, los asentamientos.

La población, si tomamos en cuenta los datos del INE (censo de 2004, que no registró la población asentada en terrenos que figuraban como "rurales"), consta de aprox. 28.000 habitantes. Pero se sabe que esa cifra no refleja la población real, la cual se estima entre 30 y 35.000. De éstos, la mitad es población joven (entre 0 y 28 años).

¹ Ver referencias en anexo 1.

La situación social de la población, en general corresponde a la de clase media-baja y baja. La pobreza que presentan la mayoría de las familias está puesta de relieve en la inscripción para el Plan de Emergencia del Ministerio de Desarrollo Social.

Aumentó la vivienda precaria. Los caminos son de tierra, y en general están muy deteriorados. Se carece de saneamiento.

A esto se suma la ausencia de espacios públicos organizados, no hay plazas, parques, centro de deportes, y existen escasos espacios verdes que hayan sido pensados para el uso recreativo.

Las características urbanísticas varían dependiendo de la antigüedad de la villa o barrio. Se encuentran muchos casos de vivienda ampliada (un terreno familiar en el que se instalan varias viviendas de parientes).

El desplazamiento entre las villas es difícil por varios motivos: no hay buena iluminación en las calles (lo que acrecienta la sensación de inseguridad ya que hay que atravesar grandes distancias con terrenos baldíos o plantíos a ambos lados de los caminos para poder acceder a servicios o comercios). Hay muy poco transporte interno, los únicos ómnibus que atraviesan una parte de la zona son el 755 y el 7A 22 y ½, ambos de COPSA, que pasan cada una hora y media aprox. (en el horario de mayor frecuencia). Por lo tanto, para poder desplazarse hay que ir hasta la Ruta 8 que es la gran referencia y sobre la cual están instalados la mayoría de los comercios y servicios.

La ciudad no cuenta con infraestructura adecuada porque no fue pensada como tal, por lo que no hay un lugar central. El crecimiento poblacional no fue acompañado por un crecimiento acorde de los servicios. El "centro", se ubica en el km. 26 donde está la Comisaría y la Comisión de Fomento más vieja del lugar y que cuenta con un salón, con escenario; el único de estas características. La Junta Local posee una estructura mínima y no tiene autonomía.

A fines del 2004 y comienzos del 2005 a pesar de la falta de diagnósticos precisos, varias zonas de Barros Blancos son catalogadas por programas estatales como de "extrema vulnerabilidad social" y comienzan a instalarse nuevos servicios gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil en convenio con el Estado. A través del programa INFAMILIA de Presidencia (cuando surge el Ministerio de Desarrollo Social pasa a depender de éste) abren tres servicios SOCAF y 5 Centros CAIF de modalidad integral. La apertura de estos servicios implica además del aumento en la cobertura de atención, el arribo a la localidad de nuevos técnicos y la conformación o el fortalecimiento de espacios colectivos de articulación o redes (estos espacios facilitan la comunicación interinstitucional e intervecinal).

Como se muestra en la descripción, Barros Blancos era a principios de 2005 una localidad con altos índices de vulnerabilidad, muy fragmentada y con un déficit de servicios en relación al crecimiento poblacional dado. Existían algunas redes sociales, comenzaban a aparecer nuevos servicios y mejoraban los procesos de articulación y comunicación entre organizaciones sociales.

En cuanto al contexto político, estaba a punto de cambiar el gobierno nacional y en mayo serían las elecciones departamentales.

III. Metodología

Investigación - Acción

Para la elaboración de esta monografía se realizó una investigación, en el marco de la investigación-acción (*"cuando el observador es un participante clave y activo en los hechos estudiados más que observación participante se trata de investigación-acción"*²).

Se trabajó con un diseño flexible³ en el que las técnicas utilizadas fueron las siguientes:

² BLAXTER, Loraine; HUGHES, Christina; TIGHT, Malcolm; *Cómo se hace una investigación*. Ed. Gedisa, Barcelona, 2000.

- Observación etnográfica. Utilización de registros propios (notas de campo) de la participación en asambleas, comisiones de trabajo, instancias de planificación y evaluación, grupos de reflexión sobre lo que fue la asamblea y sus impactos. La observación también incluyó, lógicamente, interacciones y conversaciones informales.⁴
- Revisión de documentación oficial de la Asamblea. Sistematización de todas las actas registradas de la Asamblea. Revisión de registros de comisiones de trabajo de la misma; listas de participantes; todos los documentos elaborados por la Asamblea y sus comisiones de trabajo; planificaciones – agendas, orden del día, dinámicas y otros registros. Ver resumen de actas en anexo 3 y algunos documentos producidos por la Asamblea en anexos 6, 7 y 8.
- Revisión de documentación producida por otros que cita a la Asamblea (artículos publicados en medios de prensa local y nacional; documentos, diagnósticos y proyectos de organizaciones sociales e instituciones de la zona que hacen referencia a la Asamblea). Ver anexos 1, 9 y 10.
- Entrevistas en profundidad de tipo abierto a 8 informantes calificados: 5 integrantes de la Comisión de Educación y Cultura (“grupo motor”), 2 participantes de la Asamblea como miembros “no tan activos”, y 1 técnica que ocupaba un cargo público jerárquicamente de responsabilidad en políticas sociales cuando interactuó con la asamblea. Ver pauta de entrevista en anexo 2.
- Aportes de otros informantes calificados al primer avance en la elaboración del documento.

Luego de terminada la monografía se prevé la realización de una instancia para su presentación y discusión en Barros Blancos. Se extenderá una invitación abierta a las personas que hayan estado vinculadas de alguna manera con la Asamblea y a estudiantes, agentes comunitarios, técnicos que trabajan en la zona y vecino/as en general que deseen concurrir.

Varias campanas

Éstas son algunas de las preguntas que orientaron la investigación:

- ¿Fue la asamblea un movimiento social? Se estaba por constituir en un movimiento y no logró completar un ciclo? Completó un ciclo y luego desapareció? Está latente?
- ¿Puede un movimiento de base, participativo, autogestionado, territorial, incidir en la construcción de políticas sociales?
- ¿Qué nivel de reconocimiento puede esperar frente a autoridades centrales, sectoriales y municipales?
- ¿Puede sostener niveles altos de participación en el tiempo?
- ¿Qué tensiones/conflictos/competencias puede generar en su diálogo con agentes externos e internos?

³ Ver MENDIZÁBAL, Nora; Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa, en VASILACHIS DE GIALDINO, Irene, et al; Estrategias de investigación cualitativa, Ed. Gedisa.

⁴ *Nota de la Autora:* Me vinculé a la Asamblea desde el inicio. Como trabajaba en Barros Blancos en diversos proyectos sociales desde hacía ya varios años y en particular en Juntos Somos Más (JSM), una organización de base vecinal que gestionaba proyectos en convenio con el Estado y que en esos años era una referencia en la región sur de la localidad, estaba en contacto con gran parte de las organizaciones sociales y vecinos militantes sociales; y participaba en los espacios de red. Por tanto cuando se convocó a integrar la Comisión de Salud (que dio origen a la Asamblea) citaron a los equipos técnicos de los CAIF (Centros de atención a primera infancia) y entre éstos al gestionado por JSM (convenio INAU-INFAMILIA) por el que fui en su representación (por trabajar como facilitadora en aquel entonces). Además trabajaba en el SOCAF JSM (Servicio de Orientación, Consulta y Atención a la Familia, convenio INFAMILIA-Presidencia; que luego pasó a ser SOCAT – Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial, convenio INFAMILIA-MIDES; servicio que entre sus ejes de trabajo tiene la articulación y la promoción de la participación) y en el Liceo de Barros Blancos como docente en Espacio Adolescente (con alumnos de 1º, 2º y 3er año de ciclo básico).

Integré la Asamblea y la Comisión de Educación y Cultura (subgrupo de trabajo de la misma). Participé activamente en casi todas las instancias fundamentales de estos espacios (momentos de organización, convocatoria, difusión, planificación, relevamientos, diagnósticos y elaboración de documentos, presentación de los mismos ante autoridades, talleres, seguimiento de propuestas, etc.).

Consideré como **Notas de Campo** los registros propios elaborados en el transcurso de estas actividades en el período.

El conocer a los entrevistados permite registrar su versión de los hechos, desde un lugar de mucha confianza. La familiaridad permite que se supere el miedo a la objetivación. “La proximidad social y la familiaridad aseguran dos de las condiciones principales de una comunicación “no violenta”. Por una parte, cuando el interrogador está socialmente muy próximo a quien interroga, le da, gracias a su intercambiabilidad, garantías contra la amenaza de que sus razones subjetivas se reduzcan a causas objetivas y sus elecciones se vivan como libres al arbitrio de los determinismos objetivos puestos de relieve por el análisis. Por otra parte, se constata que en ese caso también queda asegurado un acuerdo inmediato –que constantemente se confirma– respecto de los presupuestos concernientes a los contenidos y las formas de la comunicación: acuerdo que se afirma en la emisión ajustada, siempre difícil de obtener de manera consciente e intencional, de todos los signos no verbales, coordinados con los signos verbales, que indican cómo debe interpretarse tal o cual enunciado, o bien cómo lo interpretó el interlocutor”.⁵

Se hace referencia a García Canclini sobre la importancia de incorporar múltiples puntos de vista: “la recreación de las múltiples perspectivas sobre los hechos (...) ofreciendo la plurivocalidad de las manifestaciones encontradas, transcribiendo diálogos o reproduciendo el carácter dialógico de la construcción de interpretaciones. En vez del autor monológico, autoritario, se busca la polifonía, la autoría dispersa (García Canclini 2008, :106-107)”.⁶

Se contrastaron los registros de notas de campo, con las actas oficiales de la Asamblea y la información aportada por los entrevistados. Esto permitió tener un panorama muy amplio, incorporando una gran variedad de subjetividades. Como plantea Acevedo, entendemos que “todo observador participa en la situación observada, la modifica por su presencia, es afectado por ella; pero si el observador lo sabe, si es escrupuloso en sus observaciones, si fiscaliza con datos ajenos los propios, si también se observa observar, sorteará las trampas más obvias del subjetivismo” (Emir Rodríguez Monegal, 1966,:10)”.⁷

IV. Fundamentación

Los motivos que llevaron a la elaboración de esta monografía se centran en la necesidad de registrar una experiencia que es parte de la memoria colectiva de Barros Blancos; y el interés por el tema de la participación en las políticas sociales en territorio.

Resistir al olvido

Sobre la importancia de la memoria colectiva como patrimonio cultural de la localidad podemos decir que la memoria es aliada de la identidad. Por esto es relevante la sistematización, el registro metódico y riguroso de información que da cuenta de la experiencia.

Barros Blancos ha sido históricamente una localidad muy fragmentada, con dificultades para la participación en proyectos colectivos más allá de cada villa. Su dispersión geográfica dificulta la comunicación y la integración. Han sido pocas las ocasiones en que vecinos de numerosas villas se han unido con un objetivo común. Se pueden destacar tres experiencias colectivas, que por la magnitud de participación que alcanzaron, lograron trascender el “villismo”. Éstas fueron: el Congreso de Villas, integrado por Comisiones Vecinales, que tuvo un período floreciente a principios de los 90; la muy corta conformación de Red de organizaciones sociales de Barros Blancos durante la crisis del 2002; y La Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales que funcionó entre 2005 y 2007 que logró reunir a un amplio espectro de vecinos no organizados, integrantes de comisiones vecinales, integrantes de organizaciones sociales y técnicos que trabajaban en la localidad.

⁵ BOURDIEU, Pierre, et al; La miseria del mundo, Ediciones Akal. 1999, pág. 530.

⁶ ACEVEDO, Fernando; Las máscaras de la identidad colectiva. Una aproximación socio-antropológica al rico patrimonio de los corralenses. Proyecto Subvencionado por Fondos Concursables MEC. 2008. Ed. Ergaeomnes. Set. 2010, pág. 293.

⁷ ACEVEDO, op. cit., pág. 310.

Se puede ver un crecimiento en estas tres experiencias sociales. Hay algunos militantes que se repiten en los tres ciclos. Hay muchas anécdotas que varios vecinos recuerdan de cada momento. Sin embargo, hay muy pocos registros de estas experiencias. No existe nada publicado, no se encuentra material en las bibliotecas locales; y en la medida en que la gente va envejeciendo, se muda o fallece, la historia se pierde.

Como plantean los entrevistados: *“Siempre parece que estamos comenzando de la nada absoluta y no es tan real. Entonces está perfecto registrar...”*⁸

*“Lamentablemente en Barros Blancos hay un montonazo de historias y cosas para contar y que nadie las cuenta. No las contamos ni nosotros... Y que no quede en eso de... en esa cosa difusa...que haya como una referencia concreta, bueno, sabemos a dónde ir a buscar, sabemos...”*⁹

El antropólogo Fernando Acevedo plantea que “es importante subrayar la importancia conceptual –y también pragmática– de concebir al patrimonio cultural como noción que articula pasado, presente y futuro –historia, memoria y proyecto-, es decir, como un legado construido a partir de una herencia (del pasado) que sólo adquiere cabal sentido como presencia (en el presente) y, más aún, como proyecto (de futuro). En este sentido, el establecimiento de un vínculo operante entre una *mirada retrospectiva y la voluntad de construir un proyecto sensato* nos permite dejar sentado que el patrimonio cultural, lejos de restringirse a los bienes que hemos heredado del pasado, incluye a los que hoy son fruto de nuestra apropiación y reapropiación colectivas, tanto como a aquellos que hemos tomado en préstamo de las generaciones futuras. Ese vínculo, en definitiva, acrecienta la potencialidad que anida en el patrimonio cultural de un grupo en cuanto a la consolidación de su cohesión social y de su identidad colectiva”.¹⁰

Porqué Participación y Territorio

¿Es relevante en el 2011 analizar un caso sobre participación en territorio que ocurrió entre el 2005 y 2007?
¿Tiene vigencia y puede ser un aporte a reflexiones sobre las políticas sociales de hoy?

La participación en el nivel territorial (de los “usuarios” o “protagonistas” de las políticas) es un tema cada vez con mayor relevancia en el actual contexto, sobre todo a partir de la nueva ley de descentralización que crea un tercer nivel de gobierno: los municipios. Fue un tema presente durante el gobierno anterior y lo está siendo también en este segundo gobierno de izquierda; en particular vinculado a la implementación de políticas sociales. Está presente en el discurso de todas las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y en general de los Ministerios que integran el Gabinete Social.

El estudio de una acción colectiva que se dio en una localidad, no nos puede permitir inferir generalizaciones “extrapolables” a otros lugares, pero sí puede considerarse como un aporte más para la reflexión sobre las dinámicas en la participación y sus cruces con las políticas sociales en general.

Acevedo plantea que “si aprendemos de antropólogos como Geertz, deberíamos comprender que la meta no puede ser principalmente analizar la localidad sino, sobre todo, estudiar determinados problemas, acciones, conflictos o experiencias en la localidad” (Pons-Serna 2007, :22). (...) Estudiar un mundo pequeño y, sobre todo, en un mundo pequeño, tiene un valor epistémico autónomo, en virtud de lo cual puede habilitar –si es un estudio riguroso, si da cuenta de su inserción en el contexto o en el marco de referencia general– a decir algunas cosas sobre el mundo grande”.¹¹

⁸ Entrevistado número 3.

⁹ Entrevistada número 7.

¹⁰ ACEVEDO, *op. cit.*, pág. 386.

¹¹ *Ibidem*, pág. 367-368.

V. Marco Teórico

Para analizar el proceso de la Asamblea en Barros Blancos vamos a apoyarnos en lo que otros han escrito sobre procesos que pueden tener puntos en común con éste. Si bien podríamos elegir alguna dimensión específica del caso y centrarnos en un debate teórico en particular que nos ayude a reflexionar sobre la dimensión considerada, optamos por recorrer una serie de teorías; partiendo de la base de que la realidad a la que nos aproximamos es compleja y por tanto tiene múltiples aristas, todas ellas valiosas e interesantes como para ser mínimamente esbozadas.

En muchos estudios de caso encontramos que se analiza en general una dimensión específica y esto genera una suerte de reduccionismo del problema que queda acotado en los límites de la dimensión analizada. Aunque con la opción escogida se corre el riesgo de perder profundidad en el análisis, se prefiere visualizar el árbol de problemas antes que sólo una rama, entendiendo que este ejercicio no será en vano sino que aportará mayor claridad a las reflexiones deteniéndonos en algunos aspectos del entramado o cruce de dimensiones (teniendo claro el tronco del que partimos, que en este caso es la reflexión sobre la experiencia de la Asamblea).

Consideramos por tanto para la reflexión, aportes desde varias corrientes de pensamiento: teorías sobre la acción colectiva; estudios sobre políticas sociales en Uruguay, y el cambio de paradigma en las mismas; conceptos sobre sociedad civil organizada y su vínculo con el Estado; territorialidad y participación.

A. La acción colectiva

En el marco de la teoría del comportamiento colectivo, Smelser plantea que en “todo comportamiento colectivo existe una tensión estructural subyacente. Los individuos se unen para actuar cooperativamente cuando algo funciona mal en su ambiente social o las personas deciden unirse a un movimiento social porque padecen las injusticias de las convenciones sociales existentes. Al conjunto de determinantes de la génesis del comportamiento colectivo Smelser lo denomina **tensión estructural**. (...) El comportamiento colectivo es un intento de solucionar las consecuencias generadas por la tensión. Los individuos combinan varios componentes de la acción en una creencia que pretende aportar soluciones a la situación”.¹²

La teoría de movilización de recursos va a ser complejizada por los autores del llamado modelo del proceso-político, cuyos representantes más destacados son Charles Tilly, Doug McAdam y Sidney Tarrow. Éstos sostienen que, aunque el análisis de la organización y el liderazgo es esencial, no es suficiente, pues para entender la movilización hace falta también un análisis de la **estructura de oportunidades políticas y de la conciencia insurgente**.

“La estructura de oportunidades políticas alude a un conjunto de factores externos a los grupos, que al combinarse de una manera determinada propician la aparición de la conciencia insurgente, es decir de la percepción de que con la movilización se pueden conseguir realmente los cambios”.¹³

“El concepto de conciencia insurgente abrió el camino para fijar la atención sobre las expectativas, las percepciones y las emociones como aspectos esenciales de la acción colectiva. Desde entonces, varios autores han profundizado esta idea de la conciencia insurgente a través del concepto de “marco” (frame) usado primeramente por Erving Goffman (1974) (*Gamson et al., 1982; Snow et al., 1986; Snow y Benford, 1992; Gamson, 1988 y 1992; Tarrow, 1992; Jasper, 1997*)”.¹⁴

Los **marcos de acción colectiva** son un producto tanto de los esquemas y sentimientos preexistentes en una población dada, como del “trabajo de significación” que efectúan movilizadores y organizadores. En tal

¹² TEJERINA, Benjamín; *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Editorial Trotta, Madrid, 1998, pág. 114.

¹³ LÓPEZ MAYA, Margarita; *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*. Buenos Aires: CLACSO, agosto de 2002, pág. 30.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 31.

sentido, implican un nivel muy alto de fluidez pues están siendo continuamente reelaborados y reconstruidos a través de la intercomunicación que forma parte central de la acción colectiva. No son los valores, normas o creencias de individuos particulares los que al agregarse “impulsan” la acción, sino los entendimientos y sentimientos *intersubjetivos* que se crean en asociación, los que proveen la forma de comunicación entre los participantes mismos, las autoridades blancos de las protestas y el público en general. Ellos hacen cristalizar las quejas y las inquietudes individuales de tal manera que estimulan la acción.

Al guiarnos por este concepto para investigar la **dimensión cultural**, estamos suponiendo una imagen de la cultura, no sólo como factor de cohesión y consenso social, sino también como un idioma de conflicto y disenso. Este concepto de marco de acción colectiva sirve como complemento de los conceptos más conocidos de cultura política e ideología. Para López Maya, cultura política es el repertorio de formas culturales con el cual una población interpreta relaciones sociopolíticas y actúa en concordancia con ellas, bien de forma consciente o inconsciente. Comprende un conjunto de valores y símbolos que han alcanzado consenso en una sociedad o en un actor social. Una cultura política tiene una determinada concepción del orden político que se legitima con ella. La ideología, por otra parte, se refiere a un sistema de pensamiento sociopolítico desarrollado y elaborado por un grupo o movimiento a través de la discusión y/o el estudio, y proporciona un orden al flujo de eventos del mundo, ayudando a orientarse en él y a establecer metas. Un marco de acción colectiva, en cambio, designa el inventario de orientaciones cognitivas particulares de un actor o movimiento, utilizado como instrumento en un momento dado para lograr sus fines.¹⁵

Tarrow responde a la pregunta: “¿Cómo se difunde, coordina y mantiene la acción colectiva una vez que aparecen las oportunidades? La respuesta comienza por lo social; aunque quienes deciden participar o no en una acción colectiva son los individuos, ésta casi siempre es activada y mantenida por sus grupos de contacto directo, sus **redes sociales** y sus instituciones”.¹⁶

“Charles Tilly señala que la gente no puede emplear rutinas de acción que desconoce; cada sociedad tiene una reserva de formas familiares de acción, conocidas tanto por los activistas como por sus oponentes, que se convierten en aspectos habituales de su interacción. Si aceptamos el supuesto de que los individuos disponen de información sobre la historia y los resultados obtenidos en el pasado por las diferentes formas de acción colectiva en sus sociedades, veremos que los líderes proponen algo más que la abstracción de la “acción colectiva” y que los individuos responden a ello. Son atraídos también hacia un **repertorio** conocido de *formas concretas de acción colectiva*”.¹⁷

Utilizaremos más adelante los conceptos esbozados aquí para comprender qué tensiones estructurales se daban en Barros Blancos a comienzos del 2005 (como dijimos una sociedad fragmentada y empobrecida que había sufrido un crecimiento demográfico acelerado no acompañado por un crecimiento acorde de servicios); qué estructura de oportunidades se dio a principios de ese año que favoreció la conformación de la Asamblea (como la posibilidad de arribo de la izquierda al poder, una apertura a la participación en el discurso de las autoridades, la esperanza de cambio manifestada por militantes sociales que participaban en organizaciones y redes que estaban siendo fortalecidas con la aparición de nuevos programas y espacios propiciados por el Estado); y qué marcos manejaban estos militantes (vecinos y/o técnicos enlazados por las redes sociales locales), que fueron confluyendo y compartiendo una cultura política relacionada con las experiencias de forma asamblearia (donde la autonomía y la horizontalidad se plantean como principios).

Además veremos las diferentes acciones que integraron el repertorio de la Asamblea (que se nutrió principalmente por los saberes y experiencias de los integrantes del “grupo motor” y su diálogo con el colectivo más amplio) que incluye actividades muy tradicionales como la convocatoria “boca a boca”; o pintadas denunciando el deterioro de las garitas sobre la ruta; y actividades relativamente novedosas para la localidad como la elaboración de un mapeo digital basado en un diagnóstico participativo, Asambleas interbarriales que rotan el lugar de reunión, o la realización de Asambleas Temáticas y Asambleas-Taller, utilizando herramientas lúdicas y de educación popular.

¹⁵ LÓPEZ MAYA, op cit, pág. 31-32.

¹⁶ TARROW, Sidney; *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Universidad. Madrid, 1997, pág. 52-54.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 51.

Los Nuevos Movimientos Sociales en América Latina

Encontramos puntos de contacto entre la experiencia de la Asamblea y experiencias de acciones colectivas que integran los denominados Nuevos Movimientos Sociales Latinoamericanos (NMSs).

Boaventura de Souza Santos expone que para algunos, los NMSs representan la afirmación de la subjetividad frente a la ciudadanía. La emancipación por la que luchan no es política sino ante todo personal, social y cultural. Las luchas en que se traducen se pautan por formas organizativas (**democracia participativa**) diferentes de las que precedieron a las luchas por la ciudadanía (democracia representativa).

“Al contrario de lo que se dió con el dúo marshalliano ciudadanía-clase social en el período del capitalismo organizado, los protagonistas de estas luchas no son las clases sociales, son grupos sociales, a veces mayores, a veces menores que las clases, con contornos más o menos definidos en función de intereses colectivos, a veces muy localizados pero potencialmente universalizables. Las formas de opresión y de exclusión contra las cuales luchan no pueden, en general, ser abolidas con la mera concesión de derechos, como es típico de la ciudadanía; exigen una reconversión global de los procesos de socialización y de inculcación cultural y de los modelos de desarrollo, o exigen transformaciones concretas, inmediatas y locales (...), exigencias que, en ambos casos, van más allá de la mera concesión de derechos abstractos y universales. Por último, los NMSs tienen lugar en el marco de la sociedad civil y no en el marco del Estado y, en relación con el Estado mantienen una distancia calculada, simétrica a la que mantienen con los partidos y con los sindicatos tradicionales”.¹⁸

A su vez expresa que otros pensadores plantean que, el impacto buscado por los NMSs es, en última instancia, político y su lógica prolonga la ciudadanía, que orientó los movimientos sociales del pasado. Éstos opinan que la distancia de los NMSs con el Estado es más aparente que real, pues las reivindicaciones globales-locales siempre acaban por traducirse en una exigencia hecha al Estado y en los términos en que el Estado se sienta ante la contingencia política de tener que darle respuesta.

Para de Souza Santos “la novedad de los NMSs no reside en el rechazo de la política sino, al contrario, en la ampliación de la política hasta más allá del marco liberal de la distinción entre Estado y sociedad civil. La idea de la obligación política horizontal entre ciudadanos y la idea de la participación y de la solidaridad concretas en la formulación de la voluntad general, son las únicas susceptibles de fundar una nueva cultura política y, en última instancia, una nueva calidad de vida personal y colectiva basadas en la **autonomía** y en el autogobierno, en la descentralización y en la democracia participativa, en el cooperativismo y en la producción socialmente útil. La politización de lo social, de lo cultural, e incluso de lo personal, abre un inmenso campo para el ejercicio de la ciudadanía y revela, al mismo tiempo, las limitaciones de la ciudadanía de extracción liberal, incluso de la ciudadanía social, circunscrita al marco del Estado y de lo político por él constituido.”¹⁹

Aguilar opina que “los movimientos antisistémicos en la periferia, constituyen un interesante caso de movimientos a la vez reactivos (defensa comunitaria en condiciones de vida generalizadas de gran privación) y proactivos (exigencia de derechos de acceso a una calidad de vida política propia de democracias avanzadas) con una lógica distintiva propia”.²⁰

Sobre los nuevos movimientos sociales en América Latina, Zibechi plantea que “buena parte de sus características comunes derivan de la territorialización de los movimientos, o sea de su arraigo en espacios físicos recuperados o conquistados a través de largas luchas, abiertas o subterráneas. Es la respuesta estratégica de los pobres a la crisis de la vieja territorialidad de la fábrica y la hacienda, y a la reformulación

¹⁸ DE SOUZA SANTOS, Boaventura; *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1991, pág. 180.

¹⁹ DE SOUZA SANTOS, *op. cit.*, pág. 181.

²⁰ AGUILAR, Salvador; *Movimientos Sociales y Cambio Social. ¿Una lógica o varias lógicas de acción colectiva?* Revista Internacional de Sociología. Nº 30. Set-Dic 2001, Madrid, CSIC, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, pág. 56.

por parte del capital de los viejos modos de dominación”.²¹ *Retomaremos este tema de la reconfiguración del espacio físico en el apartado referido a la territorialización de políticas.*

Este autor coincide con los autores que plantean que otra característica común de los NMSs, es que buscan la autonomía, tanto de los Estados como de los partidos políticos. La tercer característica común para Zibechi es que trabajan por la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales. “Su exclusión *de facto* de la ciudadanía parece estarlos induciendo a buscar construir otro mundo desde el lugar que ocupan, sin perder sus rasgos particulares. Descubrir que el concepto de ciudadano sólo tiene sentido si hay quienes están excluidos, ha sido uno de los dolorosos aprendizajes de las últimas décadas”. La cuarta característica común es la capacidad para formar sus propios intelectuales. Los movimientos están tomando en sus manos la educación y la formación de sus dirigentes, con criterios pedagógicos propios a menudo inspirados en la educación popular.²²

Cuando relatemos el proceso de la Asamblea veremos que en su accionar y sobre todo en lo que se establece como sus *principios consensuados*, encontramos varios elementos que se dan en el marco de los NMSs (como la importancia de la horizontalidad y la democracia directa). También podemos ver como decíamos antes en relación al repertorio, una serie de prácticas que se ven en movimientos en América Latina (como las Asambleas barriales en Argentina).

Esto no quiere decir que en Uruguay se hayan dado las mismas condiciones que en otros países de la región. Falero plantea al respecto que “a diferencia de lo ocurrido en Argentina, en Uruguay una gran mayoría de desocupados (conjunto acrecentado con la crisis del año 2002), siguió canalizando sus expectativas en el triunfo del Frente Amplio y no existieron grandes movimientos capaces de aglutinarse como “desocupados” o “sin trabajo”, más allá de alguna experiencia muy limitada”.²³

“En el caso uruguayo, la recuperación del crecimiento económico pos crisis y asociado a un contexto regional y global favorable, también permitió bajar el número de individuos sin empleo. Pero como se explicó, la coyuntura más crítica no fue acompañada de la organización de desocupados como en Argentina. Ello no quiere decir que no se regenerara en su momento un tejido social a nivel barrial, de perfil territorial importante, con múltiples expresiones”.²⁴

Sí podemos decir que hay coincidencias entre las experiencias (de hecho dos de los entrevistados lo mencionan y se invitó específicamente a Zibechi a coordinar una Asamblea-Taller sobre participación).

Es interesante ver incluso varias de las reflexiones del debate que se plantea sobre los NMSs entre los integrantes de la Asamblea (Ver resumen de actas en Anexo 3). Como veremos uno de los nudos de debate que se dieron en el proceso de la Asamblea está relacionado al debate sobre la autonomía y sobre la tensión de tener integrantes de la “institucionalidad estatal” dentro. Esto tiene que ver con la distancia entre Estado y Sociedad Civil; y los niveles de relación y dependencia. Para profundizar en esto tenemos antes que reflexionar sobre las políticas sociales en nuestro país y los mecanismos que a través de los años se han desarrollado para su implementación.

B. Políticas sociales en Uruguay, la matriz de protección social

Para comprender la lógica de las políticas sociales en Uruguay conviene hacer un repaso histórico sobre la construcción de la matriz de protección social.

Midaglia y Robert plantean que el sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia, cuyos orígenes se remontan a fines del siglo XIX y cuya expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX. “Resulta pertinente considerar que la expansión del Estado de Bienestar y la

²¹ ZIBECHI, Raúl; *Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos*. En: OSAL: Observatorio Social de América Latina. No. 9 (ene. 2003). Buenos Aires: CLACSO, 2003, pág. 186.

²² *Ibidem*, pág. 186.

²³ FALERO, Alfredo, Una batalla por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Fanelcor, Montevideo, 2008, pág 225.

²⁴ *Ibidem*, pág 226.

consolidación democrática formaron parte del mismo proceso. Esto fue posible por la existencia de un sistema de partidos de fuerte arraigo nacional”.²⁵

Machado opina que en Uruguay, con una fuerte mediación partidaria en la relación del Estado con los ciudadanos, se configuró una cultura política caudillesca donde las políticas públicas se “apoyan muchas veces en la matriz del favor, del padrinaje, del clientelismo (Yazbek, 2000, :134) perdiendo el carácter de derecho para aparecer como favor”.²⁶

A mediados de la década de los '50 Uruguay comienza a vivir una prolongada situación de crisis y estancamiento económico derivada de la caída de precios en el mercado internacional de los productos primarios, fundamentalmente los agropecuarios. Sin embargo, los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados, aunque funcionando bajo fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios.

La dictadura cívico-militar, pese a suspender la ciudadanía política y con ello las demandas distributivas, no introdujo cambios sustantivos en los lineamientos económicos y sociales. No se planteó como meta prioritaria la desarticulación del tradicional “welfare”. No obstante, se utilizaron instrumentos de depresión de las políticas de seguridad social a través de reasignaciones del gasto público, que si bien no revirtieron la matriz esencial de bienestar ni se tradujeron en una reducción del tamaño del Estado, resintieron la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales.²⁷

Filgueira *et. al.* plantean que en el proceso de las últimas décadas “se ha producido en Uruguay un creciente desacople entre la cantidad, la calidad y la distribución del riesgo social y la respuesta estatal plasmada en su arquitectura de protección y bienestar social. Así, el régimen de bienestar, compuesto por el Estado, el mercado y las familias, presenta en la actualidad marcadas fisuras y genera un conjunto de equilibrios subóptimos, tanto en materia de bienestar presente como futuro”.²⁸

Midaglia y Robert plantean que en la primera administración democrática, con aumentos “controlados” del gasto público en las áreas sociales, el gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar pero tampoco logró restaurarlo en su plenitud pese a que alivió la situación social de un conjunto de sectores de la población, ya sea restableciendo mecanismos de negociación política (Consejo de Salarios), invirtiendo en algunas de las líneas clásicas de intervención pública, o inaugurando una serie de programas focales para atender situaciones de riesgo o emergencia social.

En este último plano se promovieron un conjunto de iniciativas relativamente novedosas, que tenían una naturaleza diferente a las derivadas del sistema de protección universalista que había caracterizado al país. Estas nuevas estrategias de asistencia pretendían desarrollar, a través de la participación de asociaciones civiles, acciones selectivas en torno a grupos carenciados (ej. Plan CAIF: Esta iniciativa permanece hasta el presente, y su importancia política radica en que su promoción no estuvo planteada como una alternativa sustitutiva del esquema tradicional de seguridad social. Por el contrario, se manejó como propuesta adicional y complementaria de las clásicas políticas sociales universalistas).²⁹

En las administraciones democráticas subsiguientes, cuando ya se encontraban disipadas las amenazas de continuidad del nuevo orden político, se programaron una serie de reformas económicas y sociales tendientes a revertir el modelo de desarrollo precedente.

“Más allá de las resistencias que supusieron las nuevas medidas, se consagraron un conjunto de modificaciones sustantivas que supusieron un relativo quiebre de la matriz originaria de bienestar. Entre ellas

²⁵ MIDAGLIA, Carmen; ROBERT, Pedro; *Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para los sectores vulnerables*; en ZICCAARDI, Alicia; et al; *Pobreza, Desigualdad y Ciudadanía*. CLACSO, Buenos Aires, 2001, pág. 332.

²⁶ MACHADO, Gustavo; Tesis de Maestría “*Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual*”. UDELAR. Montevideo, 2002, pág. 60.

²⁷ MIDAGLIA, ROBERT, *op. cit.*, pág. 333.

²⁸ FILGUEIRA, RODRÍGUEZ, RAFANIELLO, LIJENSTEIN, ALEGRE; *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado*, Revista Prisma Nº 21, UCUDAL, Montevideo, 2005, pág. 9.

²⁹ MIDAGLIA, ROBERT, *op. cit.*, pág. 335.

se encuentran la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa, y una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales”.³⁰

En el apartado sobre el vínculo Estado-Sociedad Civil retomaremos este último punto.

Plantea Marsiglia que el centralismo imperante en nuestro país tiene sus efectos en las políticas públicas que son herederas de una **lógica vertical y sectorial**, construida desde una visión uniforme del territorio, ajena a las especificidades locales y con una fuerte impronta estatal. El Estado y particularmente el Estado central ha sido el gran operador de las políticas públicas y desde una mirada bastante homogénea de los diferentes puntos del territorio nacional.³¹

Veremos más adelante que la Asamblea surge en un momento en que se plantea un cambio de paradigma desde el discurso del gobierno de izquierda que arriba al poder, al explicitar la intención de superar la lógica sectorial. Para esto se crea el Ministerio de Desarrollo Social como el gran articulador de las políticas sociales que buscará la transversalidad en las mismas. *En el siguiente apartado profundizaremos en este punto.*

Sin embargo más allá de algunos intentos en este sentido que se van dando en el transcurso del período de funcionamiento de la Asamblea y aumentan cuando esta desaparece (como el fortalecimiento de espacios de articulación interinstitucional a nivel local, o los “mandatos” de articulación entre sectoriales, que también son más claros luego de que el ciclo de la Asamblea finaliza); las acciones más visibles y de mayor difusión pública del MIDES en el período tienen que ver con la atención a la emergencia social en forma focalizada.

En el contexto de principios de 2005 los mecanismos de implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (como el relevamiento de familias a través de visitas domiciliarias realizadas por voluntarios o los “desembarcos” – término que de por sí plantea un posicionamiento del Estado frente a la tarea de asistencia - que se fueron dando ese año espaciados en el tiempo entre barrios y localidades) estaban generando grandes expectativas y una ola de cortes de ruta y reclamos en zonas de la periferia metropolitana para que los mecanismos se aceleraran. Estas acciones también favorecían la organización vecinal en asentamientos (ej. en estos años la población en asentamientos permaneció con más estabilidad en su lugar de residencia, ya que mucha gente no se mudaba de un asentamiento a otro “por si venía la visita del PANES”; comisiones y coordinadoras de asentamientos florecieron con la esperanza de que se atendiera su situación). Todo esto hay que vincularlo también a la estructura de oportunidades y la conciencia insurgente del momento histórico.

Sobre lógicas verticales y horizontales en políticas públicas y el cambio de paradigma

Coraggio plantea que a partir de la política pública se dan tres grandes estilos de participación de la población, que distinguen una intencionalidad y fundamentos. El estilo “**vertical-alienante**”, donde se reserva el diseño e implementación de la política a la interna del gobierno suponiendo al Estado como representante del interés general y los beneficiarios son “pasivos”. “La política es diseñada en secreto, comunicada parcialmente para coadyuvar a lograr los comportamientos deseados de los diversos agentes e implementada de arriba-abajo” Un segundo estilo, es el que denomina “**vertical-pedagógico**”, donde el diseño igualmente es un asunto interno del gobierno, pero su implementación eficaz requiere de la construcción de un consenso, por lo que se comparten ciertos aspectos o etapas de implementación. Por último, distingue el estilo “**democrático-dialógico**”: donde el diseño, implementación y control de la política es un asunto de la sociedad y el Estado, por lo que se establecen procedimientos institucionalizados de efectiva participación y control en el diseño e implementación de la política.³²

Arocena plantea que lo característico de un sistema centralizado es el dominio absoluto de un modo único de administrar la cosa pública. Cada sector desarrolla un verdadero monopolio en el área de su competencia, no admitiendo ninguna iniciativa generada fuera de su ámbito centralizado de decisión. “Debido a este modo de

³⁰ *Ibidem*, pág. 344.

³¹ MARSIGLIA, Javier; El nuevo rol de los gobiernos locales como puentes entre el estado y la sociedad civil. Revista Digital La Opinión Independiente, Nº 3. Junio 2007, pág. 1.

³² Ver MACHADO, *op. cit.*, pág. 43-46.

funcionamiento, los gobiernos locales -fundamentalmente los municipios- ven reducida su área de acción a los aspectos no atendidos por la lógica sectorial. Tradicionalmente, ese campo de intervención municipal ha sido el del mantenimiento de los servicios urbanos. (...) Esta lógica de la deslocalización se puede observar históricamente con matices en todos los sectores del sistema político-administrativo uruguayo. Esto conduce a una gigantesca incapacidad para incorporar al sistema las especificidades locales. Para resolver un problema (educativo, de desarrollo, social, de infraestructura, etc.) en vez de estimular la constitución de redes globales complejas y localizadas, es decir ricas en grupos que aporten sus distintos puntos de vista y sus formas de acción diversas, se opera desde una estructura tecnocrática definiendo normas con total independencia de la singularidad de cada situación”.³³

A principios de 2005 se daban algunos intentos de transversalizar la mirada sobre los problemas y las políticas a nivel local, considerando los aportes del territorio a las políticas. En particular, la creación de las Mesas de Coordinación Zonal de los SOCAF (INFAMILIA-MIDES en convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil), generaban comunicación interinstitucional e intervecinal. De todas formas, ésta mirada tenía su techo en un mecanismo de participación basado en la elaboración de proyectos a corto plazo financiados por un Fondo para Iniciativas Comunitarias gestionado por la MCZ. *Hablaremos en el apartado sobre Sociedad Civil de las perversiones que pueden darse en la lógica de proyectos.*

Hay que destacar en el caso de Barros Blancos la voluntad explícita desde las jerarquías de la salud de convocar a la participación de la comunidad y de usar sus aportes en la construcción del plan de salud. Como veremos más adelante en esto pesó mucho la impronta personal del referente para ASSE, que se presenta desde una postura muy similar a la que Coraggio establece como el estilo vertical-pedagógico. Es interesante ver que cuando se consolida el fenómeno de la Asamblea, los integrantes van planteando la necesidad de acercarse al estilo democrático-dialógico (*ver acta del 8 de marzo de 2006, en Anexo 3*).

La descentralización

Cuando se habla de superar la lógica centralista sectorial en general también aparece la palabra descentralización. Según Alicia Veneziano, *la descentralización* es un fenómeno complejo de múltiples dimensiones: 1) La dimensión económica se refiere a la distribución de recursos productivos, financieros y tecnológicos en el territorio. Esta dimensión aparece directamente vinculada al tema del desarrollo regional y local. 2) La dimensión socio-cultural se refiere a la distribución de la población con sus características sociales y culturales desde las más cuantitativas (estratificación social, estructura ocupacional, etc.), como las más cualitativas referidas a la identidad, la historia y el entramado social específico de una región o una localidad. Aquí los recursos son de índole social y se refieren a temas tan diversos como la capacidad de crear innovaciones de diversa índole como al entramado social y su capacidad de iniciativa de cada región o localidad. 3) La dimensión política tiene que ver, por un lado, con la descentralización institucional y, por otro, con la descentralización socio-política. Esta tipificación no es menor para el caso de Uruguay donde los actores socio-políticos, básicamente los partidos, tienen una centralidad significativa.³⁴

La descentralización político-institucional tiene que ver con la organización territorial del Estado y normalmente se entiende como “la” descentralización.

Hace ya unas décadas que se viene hablando sobre descentralización. Este tema está muy presente en el discurso de izquierda, pero no parece haber un claro consenso sobre la forma de llevarlo a la práctica. Con el arribo de la izquierda al poder en Montevideo, en la década del 90 se plantea un proceso de descentralización parcial en el que además de la distribución de cierta institucionalidad en Comunas se promueve la participación directa de la ciudadanía a través de la construcción del “presupuesto participativo”.

Desde el gobierno nacional, a partir del 2005 y 2006 se prueban diversas estrategias desde cada Ministerio que utilizan en su discurso el tema de la descentralización (creación de divisiones, coordinaciones o cargos de referentes por regiones). Sin embargo en el período de la Asamblea, en lo local, no se veía transversalidad en

³³ AROCENA, José; *Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas*. Ponencia presentada en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 2001, pág. 9.

³⁴ VENEZIANO, Alicia; *Evolución del concepto de descentralización y algunas sugerencias para su abordaje*. Revista Forum Nº 12, IUPERJ, Río de Janeiro, 2002.

estas “descentralizaciones paralelas”; esta intención se ve más adelante con la aparición por ejemplo de espacios de articulación regional como las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales y luego con la reciente ley que crea los Municipios (que incluye la convocatoria a espacios de coordinación interinstitucional local y Cabildos).

El tema de la descentralización se ve asociado al de participación y la promoción de espacios para la participación directa. *Veremos en el apartado sobre participación como también se da en el período de la Asamblea un proceso de promoción de espacios “en paralelo” (desde diversas instituciones públicas y el gobierno departamental) que en cierta forma satura las posibilidades de participación de la militancia en todos estos ámbitos a la vez; y favorece la fragmentación y el declive de la misma.*

C. La Sociedad Civil Organizada y su vínculo con el Estado

La Asamblea se autodefine como un colectivo de vecinos y organizaciones sociales de Barros Blancos (ver documentos producidos por la Asamblea en Anexo 6). En algunas actas se menciona explícitamente el no ser una “organización no gubernamental”, y el buscar mantener un bajo nivel de institucionalización. Podríamos considerarla dentro de lo que Falero denomina el *campo popular*.

“Al conjunto de organizaciones y movimientos proclives a la construcción y expansión de derechos podemos aglutinarlos con el concepto de campo popular. Frecuentemente, se alude a ellos como parte de la “sociedad civil”, pero ésta es una noción más amplia (porque puede incluir a la iglesia, organizaciones empresariales, todo tipo de organizaciones no gubernamentales, etc.) y difusa. Al tratar el conjunto señalado como campo, remitimos al sentido que Bourdieu da al concepto. Hay que tener presente entonces las características generales de todo campo y las particulares de este caso, entre ellas, por ejemplo, la de tener un bajo nivel de institucionalización”.³⁵

Si analizamos el perfil del sujeto que nos compete, podemos decir que integraron la Asamblea la mayoría de las organizaciones e instituciones sociales existentes entre 2005 y 2007 en Barros Blancos (ver listado de organizaciones en Anexo 4). Como se decía en los antecedentes, a principios del 2005 se estaban instalando algunos servicios nuevos a través de convenios entre Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado; y a su vez se daba un florecimiento de organizaciones y de las redes que las vinculaban. Si nos detenemos a mirar la lista de organizaciones pensando únicamente en el vínculo que mantenían en ese momento con la comunidad y con el Estado, podemos agruparlas en cuatro categorías.

En la primera estarían las “organizaciones de base” con un perfil netamente vecinal, sin convenios con el Estado: comisiones de villas (las conformadas en los 90, con una lógica *fomentista*), comisiones de asentamientos (más recientes), comisiones de apoyo a instituciones, causas o fines específicos vinculados a lo social, salud, educación, cultura o recreación y deporte (como las Mujeres contra el Cáncer, comisiones de apoyo a policlínicas, clubes de fútbol, Casa de la Cultura-Guidai, Raíces, Merendero Villa Unión, Comisión de Fomento, etc.).

En la segunda estarían las “organizaciones mixtas” con convenios con el Estado pero con un fuerte peso vecinal o arraigo, ya sea a la interna de la organización o en los equipos técnicos que trabajan en esos años en los programas (sería el caso de Juntos Somos Más –asociación pequeña de origen vecinal, integrada por vecinos, que al conveniar con el Estado contrata técnicos varios de ellos también vecinos-; y de Vida y Educación –si bien esta organización nace en Montevideo, está establecida hace años en la localidad y ejecuta varios programas por lo que es muy conocida y entre sus técnicos también hay vecinos-).

En la tercer categoría estarían las “organizaciones de técnicos”, que también trabajan en convenio con el Estado pero que desembarcan en la localidad con escasa trayectoria previa en la misma. Se asocian con alguna organización de base (club, iglesia, comisión) para el uso de un local. Si bien se suman a las redes interinstitucionales, no tienen aún un arraigo construido por lo que son vistas como “foráneas”.

³⁵ FALERO, Alfredo; *op. cit.*, pág. 223.

En la cuarta categoría estarían las “instituciones públicas”, netamente pertenecientes a la esfera estatal, nacional o departamental (policlínicas, escuelas, liceo, junta local, direcciones de comuna canaria, etc.).

En la participación en redes pesa el mandato institucional y el compromiso personal de los técnicos (en el caso de la salud es claro el peso del mandato en su participación en el Comité de Calidad de Vida; en la educación esto no ocurre y entre los pocos técnicos que se acercan a la Asamblea o sus comisiones de trabajo destaca la participación de técnicos-vecinos).

Como vemos en relación a las personas participantes de la Asamblea se pueden establecer categorías según su perfil: ej. vecino “de a pie” (no vinculado a una organización); vecino integrante de una organización de base; vecino, vecino-técnico, o técnico de una organización mixta; técnico de una organización foránea; vecino-técnico o técnico de una institución pública; o técnico a secas (por el caso particular de Carlos Barboza, que colaboró muchísimo con el armado del mapeo digital y el diagnóstico para el plan de obras que no era vecino de Barros Blancos, ni estaba vinculado a ninguna organización local). En el grupo de representantes de una institución pública incluimos a equipos técnicos, médicos, docentes, concejales, etc.; no estamos incluyendo a los cargos de más alta jerarquía. Los jerarcas son considerados autoridades invitadas y no se menciona que sean parte integrante de la Asamblea (hay varias discusiones en actas al respecto de su participación).

Cuando avancemos más adelante en el análisis de las etapas o ciclos en la Asamblea veremos cómo el perfil de los asistentes se va modificando levemente en el tiempo pesando en algunas instancias (sobre todo al principio) la participación de técnicos y pesando más, (sobre todo al final), la participación vecinal.

Veremos que el vecino “de a pie” puede ser un vecino que no esté representando en el momento a ninguna institución/organización, pero que en general tiene una historia de militancia (social, sindical, eclesiástica, político partidaria) que le permite manejar los mismos códigos culturales del resto. Es también interesante ver como cambian los registros de asistencia en términos de la “representación” de cada persona. Por ej. la misma persona puede registrarse en las primeras etapas de la asamblea solo como vecino, luego declarar ser parte de una organización o una comisión de trabajo; y al final volver a firmar simplemente como vecino. Se dan cambios en varios sentidos en cuanto a la representación y otro punto de discusión es si se debe “representar” o se asiste a título personal más allá de que se integre otro colectivo al que se le podrá comunicar, informar, etc.

También puede darse el caso de asistencia de algún vecino “de a pie” sin perfil de militante social que fuera acompañando a otro vecino que sí tuviera este perfil; y el vecino sin militancia puede construir su carrera de militancia en el marco de la Asamblea. La motivación a la participación puede tener varios orígenes. A veces un espacio de “reunión” de personas puede ser también un espacio donde se generan vínculos de solidaridad, de pertenencia al colectivo, de contención y afecto; que puede funcionar casi como un espacio terapéutico.

Discutiremos más al respecto del rol de los militantes y la formación de “intelectuales” del movimiento al describir los ciclos que se dieron en el proceso de la Asamblea.

Antes de continuar la reflexión comentaremos brevemente algunas cuestiones en relación a términos que hemos manejado como *fomentismo* y *organización no gubernamental*.

Fomentismo y “villismo”

Ouviña plantea que en Argentina, el fenómeno más cercano a las asambleas barriales en términos históricos es el llamado “fomentismo”, constituido mayoritariamente por Juntas Vecinales y Consejos Comunitarios del Gran Buenos Aires.

“Estos factores, combinados con la paulatina ampliación de la participación política y la necesidad de acelerar la extensión de los servicios urbanos, impulsaron el surgimiento de asociaciones de fomento, clubes de barrio y bibliotecas populares, todos ellos verdaderos espacios que respondían a la “recreación, educación y sociabilidad que se iban generando en el seno de la sociedad barrial” (Thompson, 1995: 51-52). (...) No obstante, el objetivo prioritario del fomentismo –no siempre reconocido por sus dirigentes– no era tanto el desarrollo de la “cultura popular”, como el convertirse en *portavoces* de las demandas edilicias ante el gobierno municipal o provincial. La instalación de los principales servicios públicos, en especial los de transporte y electricidad, constituía un reclamo de los habitantes del barrio que se nucleaban cada vez más en

torno a estas organizaciones, en la medida en que se incrementaba el desfase entre sus expectativas vecinales y la capacidad de realización de obras de infraestructura por parte del Estado. Cabe destacar, además, que la estructura organizativa propia de las sociedades de fomento era **jerárquica**, basada en una Dirección Ejecutiva elegida, por lo general, sobre la base de una lista única, que garantizaba la reelección por varios mandatos consecutivos de sus referentes máximos”.³⁶

Como mencionamos en los antecedentes la principal etapa de movilización social en Barros Blancos que antecedió a la Asamblea, fue la que se dio en los 90 con el Congreso de Villas. Encontramos paralelismos entre el fomentismo y lo que localmente en Barros Blancos se denomina “villismo”³⁷, que tiene que ver con el hecho de que cada comisión de barrio busca mejorar su situación puntual sin poder ver en conjunto la globalidad de los problemas y posibles soluciones. La superación de la lógica del villismo es un tema muy discutido en la Asamblea que surge ante el cuestionamiento del prosecretario de la Junta Local del momento, que plantea que se debería trabajar con una estructura jerárquica y representación con delegados de cada villa como ocurrió en la época del Congreso (Ver actas del 28 de junio y 12 de julio de 2006, en Anexo 3).³⁸

Organizaciones No Gubernamentales

“El término ONG fue acuñado en los 80 por las Naciones Unidas para legitimar como interlocutores a una serie de organizaciones distintas de los gobiernos en el debate de diversos temas de la agenda mundial: desde los derechos humanos a la cuestión ambiental o el “desarrollo”. El nombre terminó por generalizarse a un conjunto muy grande de instituciones que tenían historias y tienen trayectorias y objetivos diversos”.³⁹

“A partir del proceso de transición a la democracia, en Uruguay comenzaron a surgir organizaciones relativamente articuladas en torno a la idea de nuevas formas de acción y protección social. Algunas de ellas se consolidaron luego como Organizaciones no gubernamentales (ONGs), otras se transformaron en instituciones filantrópicas. Algunas han logrado conformarse como actores referentes en la arena nacional, mientras que otras aún son desconocidas por la opinión pública y se inscriben en ámbitos de acción a nivel micro.”⁴⁰

Rossel plantea que “en los 90 se produce un deslizamiento del término hacia lo que podríamos llamar la “oenegización” de la sociedad civil, en el doble sentido de entender a “las organizaciones de la sociedad civil” casi exclusivamente como las ONG’s y, por otra parte, impulsar a convertirse en ONGs a diversas organizaciones sociales. Un verdadero proceso de “civilización de la sociedad civil” (*Benessahie 2003*). En este proceso juegan un papel decisivo las agencias financiadoras y especialmente los bancos multilaterales de desarrollo (BID y Banco Mundial), que proponen la denominación sociedad civil y la idea de “fortalecimiento de la sociedad civil” a las ONG’s, con las que comienzan a relacionarse en ese momento, como un modo de incorporar elementos de participación social a sus programas. Participación que, como se irá viendo, suele ser más bien limitada y “ritual”. Y que, tanto en el caso de los bancos como de las otras agencias financiadoras, se establece a cambio de un acotamiento de las agendas, imponiendo de hecho las prioridades de los actores globales por sobre las de los locales (*cfr. Tussie 1997, Mato 2003*)”.⁴¹

³⁶ OUVIÑA, Hernán; Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En: La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina. Compilado por Bettina Levy y Natalia Gianatelli. -1a ed.- Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2008, pág. 69.

³⁷ El término “villa” en Barros Blancos hace referencia a los loteos iniciales, cuando la localidad tenía características granjeras. A medida que crece la ciudad cada villa es un barrio que mantiene el nombre de la villa original y cuando aparecen nuevos barrios también se les va denominando villa (como Villa Manuela, Villa Guadalupe, Villa Anita, Villa del Carmen, Villa Universitaria, Villa Tajamar, Villa Aviación, Villa El Remanso, Villa Castellana, etc.). No tiene nada que ver con el término que se maneja en Argentina de “villa miseria” que es más cercano al fenómeno de los asentamientos en nuestro país.

³⁸ Por más información sobre fomentismo en varios países latinoamericanos ver: RODÉ, Patricio; MARSIGLIA, Javier, PIEDRA CUEVA, Enrique; Experiencias recientes de movilización urbana en las áreas de la salud, nutrición y organización barrial. Ed. Banda Oriental, 1985.

³⁹ KAPLÚN, *op.cit.*, pág. 6.

⁴⁰ ROSSEL, Cecilia; ¿Innovación o conformismo?: El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay; en: La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina. Compilado por LEVY, Bettina y GIANATELLI, Natalia. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires, 2008, pág. 24.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 8.

Como vimos en el apartado sobre políticas sociales en nuestro país, “el caso uruguayo se inscribe en un proceso general de crisis del modelo tradicional de Estado de bienestar y del impulso de ideas como la de *governance* (Kooiman: 1993), a partir de los cuales, buena parte de estas organizaciones sociales han comenzado a trabajar en una lógica de colaboración con el gobierno para el desarrollo e implementación de políticas públicas, especialmente en políticas sociales. Esta modalidad de trabajo conjunta se ha desarrollado en áreas como infancia o juventud, como forma de solucionar los problemas clásicos de administración, tamaño y costos del Estado, y buscando fortalecer los valores típicos de la sociedad civil –solidaridad, confianza, etc.- en la atención a estos y otros grupos desfavorecidos.”⁴²

El concepto de gobernanza

Le Galés define la *governance* “como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre (Ruano de la Fuente, J., 2002, p.1)”. La *governance* pretende ser un instrumento para gestionar lo público de modo más racional, entre el Estado, la sociedad civil y el mercado. En este sentido, esta nueva modalidad sostiene que el Estado no debe tener roles residuales en materia social, sino que debe ser un agente esencial -aunque no el único- en la definición e implementación de políticas sociales (Alvarez Miranda, 1996, p. 60).⁴³

Se vincula a este concepto toda una discusión sobre el rol de los ciudadanos como “usuarios” de las políticas sociales que tienen derecho a ejercer un control social sobre las mismas.⁴⁴

Graña plantea que la noción de “sociedad civil” acompaña recurrentemente la discusión sobre la gobernanza, oponiéndola al Estado moderno centralizador. También plantea que existe cierta percepción “ingenua” de una sociedad homogénea, que se muestra particularmente inadecuada cuando incorpora a todos los agentes “no estatales” en un pie de igualdad. “Las ONGs, persiguen metas sectoriales precisas, su campo de acción política es limitado, no escapan a la influencia del Estado ni son ajenas a conflictos de hegemonía y poder (de Senarclens, 1998)”. Esta falsa homogeneidad comporta cierta funcionalidad en los discursos más liberales donde el término “sociedad civil” se emplea en un sentido que tiende a debilitar la democracia, al presentarla como polarmente opuesta al Estado. Se genera así la impresión de que “una sociedad civil fuerte exige un gobierno débil”, lo que contribuye a minar la idea de bien común y ámbito público, pilares del sentido de responsabilidad cívica.⁴⁵

También hay conflictos subyacentes en la “gobernanza local”, como problemas de legitimación en el ámbito de las ONGs, por demandas locales de transferencia real de poder a los colectivos de inserción territorial. “Sin la mediación de los derechos colectivos, con la individualización del socorro y el poder de decisión fundado en el conocimiento recíproco que se otorga a las instancias locales, se corre el riesgo de que renazca la vieja lógica de la filantropía: promete fidelidad y serás socorrido”.⁴⁶

Veremos que este punto se conecta con la discusión sobre la legitimidad de las organizaciones según su perfil e intereses (si se acercan a la Asamblea solo para obtener información que puedan usar en sus proyectos, si van a intercambiar o si van a realizar aportes que fortalezcan el trabajo del colectivo).

⁴² *Ibidem*, pág. 25.

⁴³ ROSSEL, C., “Un modelo para armar: el intercambio Estado – sociedad civil en tres políticas innovadoras”, Documentos de trabajo CLAEH, Año 2001- 2002; en ANTUNEZ, *op. cit.*

⁴⁴ Por más información sobre los debates en torno a la gobernanza, el control social y las posibilidades de ejercicio de este control por parte de los ciudadanos ver CUNILL GRAU, Nuria: *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD; Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

⁴⁵ GRAÑA, F.; Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”; Montevideo: Cinterfor/OIT, 2005, en ANTUNEZ, Adriana; *La construcción de escenarios posibles para el desarrollo de la participación ciudadana*. Monografía Final. Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR, 2009.

⁴⁶ BARAIBAR, Ximena; *Tan cerca, Tan lejos: acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial y sus impactos en la práctica profesional*. Revista Fronteras. Montevideo, Mayo 2009, pág. 10.

Autonomía y Dependencia

Rossel plantea que una vez que las ONGs pasan a colaborar con el Estado en el desarrollo e implementación de políticas públicas, surgen contradicciones generadas “por el sólo hecho de pasar a trabajar dependiendo de fondos estatales y formando parte del sistema de políticas del gobierno (Tonkiss y Passey: 1999) (Vernis: 2000). En principio, este cambio de lógica implica un proceso de institucionalización con consecuencias y tensiones importantes en términos organizacionales”.⁴⁷

“La pregunta que surge es: ¿pueden las ONGs mantener los roles de expresión democrática y cuestionamiento al formar parte y ser socias en la implementación de políticas públicas prestando servicios? Aunque estos dos roles no tienen por qué estar contrapuestos, la evidencia empírica demuestra que normalmente lo están. La contradicción se genera, sobre todo, en la progresiva dependencia y “acoplamiento” que se produce en las ONGs en relación al Estado. Al depender de los proyectos que financia el Estado, muchas ONGs parecen perder autonomía y capacidad crítica. Por esta razón, ejercer la participación efectiva y el control democrático que implica la *governance* se vuelve una tarea más difícil (Monestier y Rossel: 2003, 18).”⁴⁸

Todo esto se relaciona, como veremos, con el conflicto que se plantea en cuanto al rol de los técnicos que participan en la Asamblea, y que trabajan para organizaciones sociales que gestionan programas en convenio con el Estado. Más allá de que mantengan o no una “postura crítica”, al tener un “doble rol” son visualizados por algunos como representantes de organizaciones sociales y por otros como representantes de la institucionalidad estatal (teniendo diferente legitimidad según la mirada). Esto también se cruza con la discusión sobre si los movimientos son generados desde la base o desde la institucionalidad. Se complejiza más considerando que en el caso de la Asamblea, como veremos, varios de los técnicos (que trabajan para programas estatales, o gestionados por ONGs en convenio con el Estado) también son vecinos.

Kaplún plantea que el hecho de que las ONGs asuman muchas tareas antes reservadas al Estado tiene origen sobre todo en un movimiento desde el propio Estado que busca transferir hacia otros actores buena parte de su acción. “Este tipo de procesos puede tener dos orígenes y dos signos bien diferentes aunque se confundan en la práctica. Por un lado puede formar parte de la tendencia privatizadora neoliberal que propone achicar los Estados. Por otro puede ser parte de la tendencia democratizadora de las izquierdas emergentes que buscan hacer crecer el poder de la sociedad. El problema es que muchas herramientas de acción se parecen tanto que cuesta distinguir cuándo se trata de uno u otro caso. (...) Un indicador posible –aunque no siempre suficiente– es analizar de dónde proviene el movimiento: si de la sociedad misma que reclama más poder o del Estado que quiere sacarse problemas de arriba, transfiriendo por ejemplo a los pobres la responsabilidad por solucionar su pobreza”.⁴⁹

D. Políticas y territorio

“El territorio no se restringe a lo meramente físico, aunque por supuesto lo incluye. También contiene las múltiples prácticas e historias de vida que constituyen la subjetividad de la comunidad que lo habita”.⁵⁰

El territorio, considerándolo como la trama de relaciones humanas en un lugar determinado, ha sido pensado desde muy diversas perspectivas. Como se vio en el apartado sobre políticas sociales en nuestro país, ha cobrado en los últimos años mayor relevancia en particular el tema de la territorialización de políticas.

“Puede hablarse de la territorialidad de las políticas o de territorialización de las mismas, cuando se considera al territorio como un espacio propio de producción y de re-significación de una política central”.⁵¹

⁴⁷ ROSSEL, *op. cit.*, pág. 31.

⁴⁸ *Ibidem*, pág. 32.

⁴⁹ KAPLÚN, *op. cit.*, pág. 7.

⁵⁰ OUVIÑA, *op. cit.*, pág. 72.

⁵¹ INFAMILIA-Ministerio de Desarrollo Social; *Modelo de Gestión Territorial de Políticas de Infancia y Adolescencia. Hacia la construcción de redes locales de protección social*. Versión Enero 2009 (difundida en el marco de Plan de Capacitación para el fortalecimiento del MGT). Montevideo, 2009.

Algunos plantean la necesidad de impulsar el *desarrollo local* y enfatizan las capacidades de producción de capital cultural o activos sociales en el territorio. Otros cuestionan la *focalización* de políticas sociales que se implementan “por defecto” en algunos territorios, y critican la perspectiva del desarrollo local por no considerar en forma suficiente la fragilidad del entramado social y la debilidad en los recursos locales. Dada la polarización, se hace difícil conjugar ambos puntos de vista, sin embargo encontramos que ambos aportan elementos para el análisis del caso que estamos estudiando.

“Lo local” y su desarrollo

Arocena dice que “para definir la noción de “local” no hay otro camino que referirla a su noción correlativa lo “global”. Cuando algo se define como “local” es porque pertenece a un “global”... Esta primera constatación tiene que llevar a una aseveración categórica: nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en el que está inscripto.”⁵²

Plantea Arocena que estudios sobre procesos de desarrollo local han mostrado la importancia de la dimensión identitaria. No es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebré el potencial de iniciativas de un grupo humano.

“Es frecuente encontrar en el discurso de actores del desarrollo local referencias relevantes al pasado. Cuando se explica un proceso, aparecen nombres de personas, de asociaciones, de instituciones, que ya no existen, pero que son consideradas piezas clave de toda tentativa explicativa. No se trata de recordar hechos para archivarlos en la memoria de algún fichero, no se buscan vestigios del pasado como lo haría un historiador, tampoco es un retorno nostálgico a las raíces. En estas referencias, el pasado aparece estrechamente ligado al presente. Las personas, las instituciones que se mencionan están vivas hoy en el mismo proceso que contribuyeron a generar. El pasado, el presente y el proyecto no forman más que una sola realidad de desarrollo.”⁵³

El desarrollo local se produce cuando existe capacidad de negociación y de juego entre actores, buscando una articulación de intereses que desemboque en beneficios para la sociedad local. El municipio tiene un rol capital en la constitución de instancias que permitan esa articulación.⁵⁴

“En la perspectiva del desarrollo local, es imperativo entonces el esfuerzo orientado a fortalecer la sociedad civil en sus diferentes expresiones organizativas y a la vez los campos de autonomía y gestión de los municipios, generando una lógica horizontal y territorial alternativa en el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Para ello es clave avanzar en el diseño de programas y proyectos que articulen diferentes actores estatales y privados en función de necesidades y aspiraciones configuradas especialmente”⁵⁵.

Arocena habla sobre la fragilidad en los municipios en ciudades pequeñas y medias en América Latina y las dificultades para cumplir su rol como promotores del desarrollo local. Este tema ha sido muy planteado recientemente en nuestro país con motivo de la discusión y aprobación de la ley de descentralización que crea los municipios como un tercer nivel de gobierno.

Baráibar critica al modelo de “desarrollo local” planteando que se incentiva la visión de un desarrollo autogenerado que ignora las condiciones objetivas que tienen la mayoría de los gobiernos municipales para establecer sus estrategias económicas.⁵⁶ La apuesta a la autoorganización de los pobres, forma parte de un enfoque que encapsula el problema de la pobreza y propone su superación a partir de activar los recursos locales, no siempre considerando la fragilidad de los mismos.

⁵² AROCENA, José; “Discutiendo lo local: las coordenadas del debate”, *Cuadernos del CLAEH*, Nº 41, Montevideo, 1988, en AROCENA, José; Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas. Ponencia presentada en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2001.

⁵³ AROCENA, José; El desarrollo local un desafío contemporáneo. Taurus. Universidad Católica. Uruguay 2002, pág. 11-12.

⁵⁴ *Ibidem*, pág. 9.

⁵⁵ MARSIGLIA, Javier; El nuevo rol de los gobiernos locales como puentes entre el estado y la sociedad civil. Revista Digital La Opinión Independiente, Nº 3. Junio 2007, pág. 1.

⁵⁶ BARAIBAR, *op cit*, pág. 6.

Retomaremos este punto al considerar la situación de la Junta Local de Barros Blancos en el período estudiado, en que funciona como una unidad que depende de la Junta de Pando, con muy pocos recursos y dificultades de todo tipo (edilicias, presupuestales, de equipamiento, de recursos humanos, etc.).

Relevancia “por defecto”: de la fábrica al barrio

Plantea Baráibar, que esta revalorización de lo territorial, coincide con el cambio de modelo de desarrollo que viene procesando América Latina, desde los años '80 y que se expresa –entre otros procesos- en los cambios en el mundo del trabajo (con aumento del desempleo, la informalidad y la precarización) y en las políticas sociales (con el pasaje de políticas centralizadas a descentralizadas; de carácter sectorial a políticas integrales; con pretensión de universalidad a otras focalizadas y finalmente de políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones en el sector privado).

La dimensión territorial adquiere relevancia a partir de las ausencias, básicamente las derivadas de la desestructuración del trabajo y las protecciones sociales. Y también debido a que un conjunto de “respuestas” a estas ausencias, toman lo territorial como su punto de anclaje, lo que vuelve a darle importancia.⁵⁷

Baraibar dice: “se considera que es necesario contribuir a problematizar la señalada autonomización de lo territorial de procesos sociales más amplios, los que, si por una parte explican los cambios en el territorio, por otra parte operan de límites para su potencialidad. Esto tiene que ser debatido, en contextos que colocan en las comunidades y el desarrollo local expectativas desmedidas. Junto a esto y entendida la relevancia del territorio “por defecto”, su análisis adquiere importancia a partir de lo que denuncia siendo una forma de aproximarse a procesos más generales.

La consolidación de la ciudad posfordista, conlleva enormes implicancias socio-espaciales, que se expresan en el reforzamiento de la segregación territorial la que pone al descubierto las consecuencias de la desarticulación de las formas anteriores de sociabilidad y los modelos de socialización que estaban en la base de una cultura más igualitaria que la actual (Svampa, 2004: 71). Las referidas implicancias se expresan en territorios poblados de ciudadanos, que “aunque cerca, están lejos”.⁵⁸

“Por otro lado, el aumento del desempleo y de las ocupaciones precarias, implican –entre otros aspectos-, para quienes viven esta situación, una mayor presencia en el territorio donde habitan, dado que sus presencias fuera son escasas e intermitentes. Quien no trabaja, se desplaza poco en tanto no tiene lugar donde ir ni recursos para desarrollar actividades alternativas al trabajo (paseos, visitas de familiares, etc.). El lugar en el que se vive y no el trabajo se transforma en el espacio estable. De esta forma lo territorial cobra potencia por defecto: es el lugar donde están los pobres. Se trata de un espacio que se desarrolla por abandono, por inexistencia del espacio laboral”.⁵⁹

Tal como expresa Maristella Svampa en su libro *La sociedad excluyente* (2005), “marcado por la desindustrialización, la informalización y el deterioro de las condiciones laborales, este conjunto de procesos fue trazando una distancia creciente entre el mundo del trabajo y el mundo popular urbano, cuyo corolario fue tanto el quiebre del mundo obrero como la progresiva territorialización y fragmentación de los sectores populares. Este proceso, que la sociología argentina contemporánea ha sintetizado como ‘el pasaje de la fábrica al barrio’, señala el ocaso del universo de los trabajadores urbanos, y la emergencia del mundo comunitario de los pobres urbanos” (Svampa, 2005: 160).⁶⁰

De acuerdo con Merklen a falta de otros vínculos de pertenencia y de solidaridad institucionalizados, las clases populares construyen su identidad alrededor de una comunidad local, aspecto este reforzado por el carácter comunitario de la asistencia. De esta manera, la relevancia de la dimensión territorial, más que expresión del descubrimiento de potencialidades hasta ahora ignoradas, lo es de problemas en la integración social.⁶¹

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 1.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 2.

⁵⁹ *Ibidem*, pág. 3.

⁶⁰ VARELA, Paula; *Territorios de sujetos peligrosos*, Revista Lucha de Clases Nº 9, Ediciones IPS, Junio 2009, pág. 111.

⁶¹ MERKLEN, Dennis; *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. 1ª ed., Buenos Aires, Gorla, 2005.

“En suma y de acuerdo con Svampa (2005: 49,294) las transformaciones señaladas implicaron una mutación de las pautas de inclusión y exclusión social y trajeron una nueva matriz caracterizada por la polarización y la heterogeneidad social. Como consecuencia, el paisaje urbano también reveló transformaciones importantes, adoptando formas territoriales cada vez más radicales, ilustradas por el proceso de autosegregación de las clases medias y altas, así como por la segregación obligada de un amplio contingente de excluidos del modelo, reflejada en la multiplicación de los asentamientos”.⁶²

El barrio para Svampa o el asentamiento para Denis Merklen surgen como el lugar al que fueron confinados los no-trabajadores, al que fueron arrojados los “desafiliados” (en términos de Robert Castel); es decir, el lugar de la desestructuración social propia de la sociedad “post salarial” o el lugar del no-sujeto.” Señala Castel (1997: 40,62) que el campo de la asistencia está delimitado a partir de dos vectores fundamentales: la incapacidad para trabajar y la relación de proximidad entre quienes asisten y son asistidos. El indigente tiene más posibilidades de obtener socorro cuando es conocido, cuando entra en las redes de vecindad que expresan una pertenencia a la comunidad. La territorialización de las políticas tiene que ver entonces con la relación de proximidad entre quienes “asisten y son asistidos”.⁶³

Es muy interesante la discusión sobre todo lo expuesto, tanto desde la corriente del desarrollo local como por quienes la critican. También es muy importante destacar el aporte desde la sociología argentina sobre el proceso de segregación residencial y exclusión social. Como hay puntos de tensión entre estas corrientes de pensamiento, se hace necesario explicar cómo las estamos considerando para el análisis de nuestro caso.

Se mencionó en el capítulo de antecedentes y se menciona en varios documentos (producidos por organizaciones sociales de Barros Blancos –ver anexo 1–; y por la Asamblea –ver anexo 6-) que en la localidad se dieron oleadas migratorias en los 50 y en los 90 y se destaca un proceso reciente de crecimiento de los *asentamientos* (ocupaciones de predios en forma irregular por un conjunto de familias); concentrándose núcleos de familias viviendo en condiciones muy precarias y dándose un proceso de pauperización que se profundiza durante la crisis del 2002. En paralelo al proceso de concentración de la pobreza en barrios de Barros Blancos, en zonas muy cercanas (sobre todo hacia los límites en la ruta 101) se da un crecimiento de los “barrios privados”, con la construcción de grandes casas de familias ricas. Esto está vinculado con el proceso descrito de segregación por exclusión de los pobres y de auto-segregación de los ricos que remarcan las radicalidades que se evidencian en el territorio y dificultan las posibilidades de integración social.

También se hace mención en los documentos sobre la apertura en 2004 y 2005 de nuevos servicios que refieren al criterio de focalización (por zonas de alta vulnerabilidad social, o por perfiles de beneficiarios). Varios de estos servicios son gestionados en convenio con organizaciones de la sociedad civil y se establecen ciertas “contrapartidas comunitarias”, como el tener un local en condiciones para el servicio, realizar gestiones administrativas, etc. En zonas pobres, con dificultades de infraestructura o con organizaciones sociales débiles, esto repercute en las posibilidades de que el servicio se instale, o se instale en condiciones óptimas (ej. quedan llamados desiertos porque no se presentan organizaciones; al no haber locales adecuados disponibles se terminan abriendo servicios en locales precarios bajando el nivel de calidad de lo que se ofrece; se da una sobrecarga de los “gestores” vecinales que quedan comprometidos con la administración de un servicio que se va haciendo cada vez más compleja, etc.). En definitiva, todo esto que se dio en Barros Blancos y fue denunciado también por la Asamblea, cae en la lógica de las *políticas pobres para pobres*. Se hacen inversiones estatales o municipales “a medias” y a partir de allí se articula “con lo que hay”; y esto tiene un techo luego del cual se cae en la trampa que se le critica a la corriente del Desarrollo Local de no considerar la fragilidad de los recursos locales. Sin embargo, vale decir que esta corriente tampoco plantea que todo debe quedar librado a la comunidad y no dice que el desarrollo se de solamente por la implementación de políticas sociales sino que centra el desarrollo en las capacidades de producción y crecimiento de fuentes laborales.

Por otro lado, si bien se comparte que la focalización se da “por defecto” en los territorios donde los pobres “están”, y que la propia lógica de la focalización muchas veces refuerza las exclusiones; parece haber una

⁶² BARAIBAR, *op cit*, pág 4.

⁶³ VARELA, *op. cit.*, pág. 114.

contradicción en la interpretación que hace Baráibar sobre lo que plantean Svampa y Merklen. El planteo de Baráibar hace referencia a la violencia que puede ejercer el Estado cuando desembarca en territorios con intervenciones dirigidas hacia los más vulnerables; y pone énfasis en los cuidados que hay que tener en el trabajo social con comunidades vulnerables y frágiles para no ser cómplice de ciertas perversidades. Esto es compartible. Sin embargo, parecería ser que desde su punto de vista en los territorios sólo ocurren “intervenciones” estatales dirigidas a sujetos pasivos, y no queda claro hasta dónde visualiza que se pueda “interactuar” en esa intervención o incluso que surjan propuestas desde la iniciativa propiamente vecinal (como en el caso de la Asamblea en Barros Blancos).

Svampa y Merklen destacan el papel de las redes vecinales como productoras de acciones que buscan modificar su propia realidad; y no minimizan su capacidad por el hecho de que hayan surgido desde un contexto de exclusión y por ende presenten muchas fragilidades.

En el cuidado excesivo por el otro también se puede caer en la subestimación o la anulación del mismo.

Otro punto es que no se explicita qué se propone en lugar de la focalización. Las políticas universales son criticadas por no ser suficientemente inclusivas y es claro que hay que mejorar los puentes entre las políticas focalizadas y las universales. Si la crítica se centra en la focalización por el criterio residencial, es claro que no se puede abordar solamente a las poblaciones pobres que se concentran en los asentamientos ya que hay porcentualmente más pobres dispersos en el entramado urbano (varios estudios plantean el fenómeno de invisibilidad de estas familias que muchas veces quedan desconectadas de las redes de protección local y no se las detecta con facilidad). De todas formas no se entiende porqué esto podría ser un argumento contra las políticas dirigidas específicamente hacia las zonas de concentración de pobreza, que presentan características propias muy particulares. Esta discusión nos lleva a una suerte de disputa en la que participan el Estado y la Academia, por establecer (en tanto no haya un nuevo censo, con las herramientas que se pueda) de qué lado hay más pobres, como si unos valieran más que los otros por estar separados o juntos. No queda claro hasta dónde este planteo considera el punto de vista de los involucrados y su capacidad para incidir en las decisiones que los afectan.

E. Participación

“M. Ignacia Fernández define participación como un proceso democrático de construcción comunitaria de una misión que toma sentido junto a otros. Es decir, tener y generar oportunidades y derechos para acceder a los espacios de poder”; o como un proceso de empoderamiento que mejora las capacidades y el status de grupos vulnerables, a la vez que los dota de mayor control e influencia sobre los recursos y procesos políticos.”⁶⁴

“La participación según J. L. Rebellato, Maritza Montero, y otros muchos, presenta al menos tres niveles: Nivel 1-“*ser parte*”: porque implica formar parte de algo, de un grupo, de un equipo, de un proceso, de un acontecimiento; Nivel 2-“*tener parte*”: es participar de los resultados, de los efectos de la acción de ese cambio ya sea buscado, deseado, o no deseado; Nivel 3-“*tomar parte*”: esto implicaría un acto de voluntad, tener la voluntad de tomar parte de ese proceso, de ese acontecimiento o suceso; tomar parte supone estar implicados en producir un cambio, un cambio para satisfacer una necesidad.

Uno de los aspectos centrales presentes en estos conceptos es que la participación remite sobre todo a la cuestión del **poder**; implica procesos de concientización, procesos de fortalecimiento, implica procesos de desnaturalización de la vida cotidiana de las personas, supone colaboración con otros, un hacer con los otros.

¿Por qué poder? Poder entendido desde Foucault, poder como relación social, el poder como una característica ineludible de las relaciones sociales. Pensándolo desde la participación como se pueden transformar en sujetos, los que son objeto de las relaciones de poder; cómo los seres humanos pueden transformarse a sí mismos y tomar el poder de sus vidas, transformando su desarrollo, también pueden ser actores con capacidad y poder de propuesta para transformar el lugar donde viven (actores protagónicos de su propio desarrollo y también del desarrollo del lugar donde viven).”⁶⁵

⁶⁴ INFAMILIA-MIDES, MGT, *op. cit.*, pág. 31.

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 32.

Cuando se habla de participación en general se consideran temas como: la intervención en la toma de decisiones, el acceso al control o el involucramiento en la ejecución de acciones. Se hace referencia a la capacidad de incidencia o influencia que pueden tener las personas y en particular las beneficiarias de las políticas en la definición de políticas públicas.

El fomento de la participación desde el ámbito estatal se vincula a la promoción de redes locales. Siguiendo a Elina Dabas⁶⁶ las redes preexisten a cualquier tipo de intervención; no se contraponen necesariamente con la organización, sino que permite pensarlas como sistemas de relaciones que construyen significados en la interacción. Frente al pensamiento jerárquico de las instituciones tradicionales, lo que aporta la red es lo horizontal, las pautas de conexión, las relaciones de cooperación.

Un trabajo en redes a nivel territorial permite avanzar en procesos de concertación de actores, capaces de articularse en torno a proyectos colectivos. Distintas experiencias en la región, han dejado aprendizajes interesantes en torno a la virtualidad del relacionamiento horizontal entre actores con lógicas y racionalidades diferentes, que en función de la conciencia común de pertenencia a "su localidad" han generado iniciativas en diversos campos del desarrollo con resultados auspiciosos para la población.

El riesgo que presenta la lógica de proyectos a corto plazo es el de provocar *iatrogenia*⁶⁷. Baráibar plantea citando a Merklen: "Si la precariedad de las relaciones de trabajo se sitúa en el corazón de las irregularidades, la orientación de las políticas sociales, no es menos productora de inestabilidad. Las estrategias de lucha contra la pobreza, inscriptas en la lógica de proyectos, no permiten estabilizar la vida de los individuos, ni constituirse en los soportes necesarios para su soberanía. En lugar de modificar la situación contra la cual luchan, estas estrategias terminan reforzando las lógicas de funcionamiento ya instaladas en los barrios pobres (Merklen, 2005: 129,170,193)".⁶⁸ Estos proyectos de "lucha contra la pobreza", no permiten nunca que algo sea conquistado. Asociaciones y grupos de habitantes permanecen en una perpetua búsqueda de recursos que son distribuidos demasiado puntualmente para que puedan inscribirse en una dinámica de regularidad social (Merklen, 2005: 128-129)."⁶⁹

Es interesante en este punto remarcar como se ve en actas y documentos las propuestas a mediando y largo plazo que realiza la Asamblea, planteando justamente la necesidad de superar la lógica de proyectos cortoplacistas. Se organizan diagnósticos y planificaciones pero considerando metas que trascienden los reclamos puntuales que pudieron darse al inicio (como el desembarco más acelerado del Plan de Emergencia o arreglos puntuales en algunos barrios o en policlínicas), para proyectar hacia estrategias de mejoras más estructurales y el crecimiento integral de los servicios en la localidad.

Retomando el tema de ser parte o tomar parte en la construcción de las políticas, volvemos a lo que planteaba Kaplún (quien fue invitado y coordinó la Asamblea-taller sobre Comunicación Comunitaria), sobre el sentido del movimiento (el poder visualizar si las iniciativas parten desde la base, si se promueven desde la institucionalidad, si se establecen en un diálogo entre los actores). En la Asamblea se insiste en la importancia de conquistar logros "juntos", en un diálogo continuo con las autoridades, en un intercambio en que cada parte tiene roles y posiciones de poder diferentes pero una voluntad constructiva. Como veremos al describir los ciclos en el proceso de la Asamblea, no todas las autoridades entienden la participación de esta manera y esto genera conflictos. Con un discurso de "fomento de la participación" se puede caer también como veremos en una lógica autoritaria.

⁶⁶ DABAS, Elina; Redes sociales, familias y escuela. Ed. Paidós. Buenos Aires, en INFAMILIA-MIDES, MGT, *op. cit.*, pág. 32.

⁶⁷ *Iatrogenia* significa en medicina "toda alteración del estado del paciente producida por el médico". Se usa en general para referirse a los "daños colaterales". En políticas sociales se utiliza comúnmente este término en relación a los efectos negativos que pueden darse en un grupo, que sean provocados por el propio proyecto social del cual ese grupo es beneficiario.

⁶⁸ BARÁIBAR, *op cit*, pág 10.

⁶⁹ *Ibidem*, pág. 10.

VI. Historicidad del proceso

Como dicen Mouriaux y Beroud en el estudio de los movimientos sociales “un primer trabajo consiste en establecer una periodización para señalar las etapas principales. Cada una de ellas tiene una extensión propia y una estructuración particular. Es posible entenderlas según el esquema que emplea Aristóteles para analizar la acción en una tragedia: principio, medio y final. La dificultad reside en la designación de las rupturas pertinentes y de los momentos ejes”.⁷⁰

*“fue como una novela, comienzo, desarrollo y final. El comienzo fue el preámbulo, que fue todo esto con la comisión de salud que es el puntapié inicial de todo. Y después el desarrollo, digamos el juntarnos ciertas personas que nos sentimos... conmovidas por ciertas cosas que las veíamos en común y... el entusiasmo con el que se llevó, se conversó la cosa, toda la idea de transmitir a la gente, a toda la gente; y después la gran asamblea que hubo, fue la más cuidadosa, la que se dedicó a la educación. Y que por ahí, de ahí el producto más visible puede ser la UTU, que tenemos aquí. Y después el declive...”*⁷¹

Los entrevistados coinciden en la delimitación de ciertos ciclos o etapas en el proceso histórico de la Asamblea; que también pueden visualizarse siguiendo las actas en el anexo 3 y los documentos producidos por la asamblea en el anexo 6.

Según los entrevistados y la documentación podríamos determinar las siguientes etapas:

- **Etapa 1 “La ilusión”.** Etapa de germinación, conformación y construcción de legitimación. Va de Marzo 2005 a setiembre de ese año.
- **Etapa 2 “La efervescencia”.** Transcurre entre Octubre 2005 y Setiembre 2006, entre las dos Asambleas Extraordinarias sobre Educación. En este período se dan los grandes logros y productos de la Asamblea sostenidos en base a mucho trabajo de la militancia; también aparecen roces con las autoridades de la Junta Local.
- **Etapa 3 “El declive”.** Octubre 2006 a mediados del 2007. La participación descende, aumentan las diferencias con las autoridades locales, la militancia se desgasta y afloran conflictos internos hasta que las asambleas cesan.

Para analizar lo que ocurrió en cada etapa recurriremos a los registros y al relato de los protagonistas; y a las corrientes de pensamiento detalladas en el capítulo anterior.

Etapa 1 – La ilusión Marzo a Setiembre 2005

En esta etapa encontramos el proceso de **génesis**, la conformación de un “**nosotros**” y el inicio de un **diálogo** con autoridades. Va de Marzo 2005, a partir de la conformación de una Comisión de Salud que luego de un par de reuniones se transforma en la Asamblea; hasta la realización de la primer Asamblea Extraordinaria sobre Educación, en Setiembre de ese año.

Génesis

En esa motivación inicial todos coinciden en destacar el hecho de la asunción del Frente Amplio en el gobierno nacional y la posibilidad de que asumiera también en el gobierno departamental. Esto genera grandes expectativas y motivación en la militancia social (que venía participando en redes que emergieron con la crisis del 2002 y se fortalecieron con la aparición reciente de nuevos programas sociales), que ve una oportunidad para que los reclamos históricos fueran escuchados; y se da una confluencia de intereses ya que desde la nueva institucionalidad se promueve la participación.

⁷⁰ MOURIAUX, René; BEROU, Sophie; Para una definición del concepto de “movimiento social”. Revista OSAL, Junio 2000, pág. 123.

⁷¹ Entrevistada número 7.

Como dijimos anteriormente todo esto se vincula con lo que los teóricos de la acción colectiva denominan tensión estructural, estructura de oportunidades políticas y conciencia insurgente.

“en la época en que asumió el gobierno del Frente Amplio en el país y se abrió una nueva etapa en lo que tenía que ver con la participación de la gente, por lo menos se empezó a plantear fuertemente esto. Bueno, como otras personas, me dieron ganas de participar de alguna manera en algún espacio que tuviera que ver con el barrio, no?, con una movida de la zona. Y estaba como pensando en esas cosas cuando aparece una invitación que en realidad no venía dirigida a mí pero me entero de que iba a haber una comisión de salud que se iba a instalar en la Comisión de Fomento de Barros Blancos. Fue medio extraño porque no... o sea, la convocatoria fue como media confusa, era como para todos pero en realidad era la gente de la salud... (...) bueno, fui a una reunión y no entendí mucho... porque parece que no estaba muy claro si era para todo el mundo, si era abierto o no era abierto... Aunque quienes estaban como más interesados en que se llevara adelante ese espacio pensaban en la salud desde un punto de vista más integral, que no fuera estrictamente del ámbito de lo que nosotros entendemos por salud. Entonces en una reunión o dos más, aquella cosa cambió totalmente. Porque se empezó a discutir, llegaron unos cuantos vecinos a esas reuniones y se empezó a discutir entonces cuál era el tema de fondo y cuál era la forma, que en primera instancia fue muy rígida porque era siempre la misma mesa que se dirigía al resto de la gente que estaba allí. Entonces esto se empezó a discutir y en un par de reuniones cambió y se planteó como un espacio más abierto, tomando a la salud desde otro punto de vista, como una cuestión de bienestar en general de las personas y qué se yo... Entonces en esos pocos días, que eso no creo que esté registrado se pensó que debía cambiarse el nombre... Se planteó de hecho una cosa más abierta donde la participación fuera más rotativa, donde los roles digamos no quedarán muy ratificados y bueno, se le puso el nombre de Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales de Barros Blancos, un nombre larguísimo. Pero que como que se quería resumir mucha cosa...”⁷²

“En ese momento era como un momento de cambios, no?... se venía el gobierno del Frente Amplio, mucha gente que estaba laburando socialmente en la zona de Barros Blancos veía con esperanzas un momento como para que se atendieran los reclamos y urgencias de la zona... y creo que por eso caímos ahí como muchos otros vecinos y organizaciones que vieron en eso un lugar como para empezar a laburar juntos esas cosas. Como un espacio de participación en el que las cosas... como que el gobierno iba a poder llegar a atenderlas... Esa es la impresión primera. Creo que después se fue transformando con el tiempo también, como legitimando como un espacio más allá del gobierno... y que estaba bueno igual, (...) Pero era como más ambicioso lo que nos planteábamos en principio. Abordamos como muchos temas... Porque se convocaron a todas las autoridades nuevas, presentándoles los problemas de la zona”.⁷³

“me invitaron a participar de un espacio de vecinos para tratar diferentes temas y bueno... La asamblea ya había arrancado y yo en un momento dije “ta, éste es mi momento de participar”, y así fue que me vinculé. Lo que convocaba en realidad me parece que era un poco esa efervescencia que hubo, esas ganas de hacer cosas después de que... del primer gobierno del Frente Amplio, después que asumió. Como que un montón de vecinos tenían como muchas ganas acumuladas de años y años de militancia política y social. Y ahí... como que se empezaron a juntar así, por esa clase de afinidad... y tá, surgió una asamblea de vecinos que pudiera de alguna manera apoyar, sostener, demandar cosas al gobierno”.⁷⁴

“Recuerdo perfectamente el día que le pusimos nombre al grupo de vecinos porque era la tercera o cuarta reunión y no sabíamos cómo llamarnos, porque no éramos ni comisión de barrio. Entonces había gente representando instituciones, había vecinos de a pie, digamos, y francamente no recuerdo quién fue invitado para esas reuniones de vecinos, pero surgió más bien por la disconformidad, por algunos servicios y algunas faltas que había en Barros Blancos y bueno. Allí surgió hasta que le pusimos el nombre de Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones Sociales de Barros Blancos. (...) pero creo que se juntaron esas dos cosas, la disconformidad por las mismas cosas... que las calles, que lugares para adolescentes... yo que sé... y las ganas de hacer cosas y no encontrar ámbitos donde poder hacerlas”.⁷⁵

⁷² Entrevistada número 1.

⁷³ Entrevistada número 4.

⁷⁴ Entrevistada número 6.

⁷⁵ Entrevistada número 5.

Construcción del “Nosotros”

Rápidamente se conforma un espacio colectivo con integrantes muy diversos, y se dan las primeras construcciones de objetivos y acuerdos sobre los mecanismos de participación. En esos acuerdos se dan elementos similares a los del repertorio de prácticas de los Nuevos Movimientos Sociales, planteándose como principio la horizontalidad en la participación, la importancia de la democracia directa y la autonomía (en relación a la institucionalidad estatal y a los partidos políticos).

Turner y Killian analizan los movimientos sociales como una acción colectiva continuada encaminada a promover o resistir un cambio en la sociedad o grupo del cual forma parte. Plantean cuatro características de un movimiento social: 1) la existencia de valores compartidos, una meta o un objetivo sostenido por una ideología, 2) un sentido de pertenencia, un sentimiento de “nosotros”, que establece una distinción entre los que están a favor y en contra, 3) normas compartidas de cómo deben actuar los seguidores y definiciones de los no miembros, y 4) una estructura con una división del trabajo entre los líderes y las diferentes clases de seguidores.⁷⁶ “Durante los primeros momentos de vida de un movimiento tiene lugar un período de profunda producción cultural en el que intervienen un número mayor o menor de personas que entran en interacción y que contribuyen a crear un sentido de unidad, a definir de manera general los valores que se desean alcanzar, así como los objetivos que se pretenden conseguir y la estrategia a seguir”.⁷⁷

Como se ve en el acta del 30 de marzo de 2005, ese día se define el nombre del espacio y se establece que el moderador de cada asamblea rote y que también vaya rotando la gente que se encarga de realizar la convocatoria. En ese mes se crean comisiones o grupos de trabajo para profundizar en el relevamiento de información y armar propuestas en relación a temáticas específicas (la Comisión de Salud se transforma en Comité de Calidad de Vida; y se crean la Comisión de Educación y Cultura, y la Comisión de relevamiento sobre organización territorial y poblacional).

Es interesante ver en la conformación del “nosotros” el peso de los diferentes militantes y representantes de organizaciones, que se van transformando en líderes dentro del movimiento.

En abril ya no hay tanta gente “de la salud” en las reuniones de la Asamblea y éstas personas se vuelcan a participar sobre todo en el Comité de Calidad de Vida. En este espacio es claro el protagonismo del coordinador de ASSE para la región que pasa a ser quien convoca y coloca temas en la agenda del Comité de Calidad de Vida; aunque no se pierde la referencia con la Asamblea y se presentan periódicamente informes del trabajo del Comité en la misma. Como decíamos en el apartado sobre lógicas verticales y horizontales, la modalidad de relacionamiento entre los representantes estatales y los comunitarios se presenta en este espacio similar al modelo vertical-pedagógico que plantea Coraggio.

La Comisión de Relevamiento funciona por poco tiempo y es absorbida por la Comisión de Educación y Cultura que se transforma paulatinamente en el “grupo motor” de la Asamblea. Este grupo integrado mayoritariamente por militantes sociales vecinos y algunos técnicos (de organizaciones sociales que a efectos de este trabajo categorizamos como “mixtas”), produce en esta etapa el documento “Desde Adentro” (de Abril 2005, ver en Anexo 6.2); inicia el diagnóstico participativo de la localidad; actualiza el mapeo de los barrios y lo coloca en soporte digital georeferenciando la información sobre población y servicios; elabora el documento presentado al Gabinete Ministerial (en agosto 2005, ver en Anexo 6.4); y organiza la primer Asamblea Extraordinaria sobre Educación “Nuestros niños y jóvenes”, realizada el 28 de setiembre de 2005. Desde este espacio se promueve un estilo democrático-dialógico en la construcción de políticas.

Luego de las dos primeras asambleas que eran convocadas por personas vinculadas a la salud, en el resto se señala que se organiza una comisión convocante encargada de difundir el orden del día de la próxima reunión y realizar la convocatoria. Al principio de cada reunión se lee el acta del encuentro anterior y se eligen

⁷⁶ TEJERINA, *op cit*, pág. 117.

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 118.

moderador de la palabra y quien lleva el acta cada vez. En general la disposición de las personas es en círculo (a no ser en las extraordinarias por la cantidad de personas o en las Asambleas-taller en las que se proponen dinámicas alternativas).

Desde la primer etapa comienza a construirse un *repertorio* creativo que recurre a prácticas conocidas por los militantes (vecinos y técnicos) y algunas novedosas para la localidad: ej. Realización de asambleas interbarriales; relevamiento-diagnóstico participativo; mapeo digital; etc.

*“y ahora estábamos como haciendo otro proceso juntos, gente que habíamos estado vinculados con la radio, digamos como... militantes de toda la vida en lo político, en todos sus pro y también todos sus vicios... y creo que un montón de técnicos, de personas nuevas que llegaban al territorio, personas que venían con ganas de trabajar, gente que desde sus lugares de técnicos, como los técnicos del SOCAT, no?, de organizaciones así, de ONGs, que como que se sumaban también al trabajo, todos desde un mismo nivel, de un mismo plano. Eso es una cosa como que me quedó marcada y que pudiéramos como interactuar en eso, en el ida y vuelta, y que se hiciera como visible, no?... como que era un momento de mucha efervescencia en lo social y que tenía como una respuesta inmediata también a nivel gubernamental, de las altas esferas. Eso como que no se... un ida y vuelta, fue como las primeras... veces que en Barros blancos digamos pasábamos de ser personajes a ser un colectivo que quería luchar... luchar no, lograr las mismas cosas”.*⁷⁸

*“yo te nombraba hoy al responsable de ASSE, como que no era un vecino, y que asistía a las reuniones regularmente, con mucho respeto, con mucho... como importándole mucho esa movida y... Me parece que ayudaba mucho porque esto de ser escuchado, de tener un lugar de parte de él, con ésta historia que se sigue manejando, que ha habido mucho tiempo, que quienes están más arriba a veces no escuchan al de más abajo. Después venían los SOCAT... creo que también como que abrieron, habilitaron el lugar con su presencia, traer como cosas de otros lugares, es difícil acá en Barros Blancos e igual... Creo que en la asamblea se dio una participación de gente de distintos lugares de Barros Blancos, que se hace difícil en todas las movidas que se hacen. (...) Me parece que habilitaba y que enriquecían, que traían otras voces, que traían también el conocimiento, los técnicos que se acercaban, venían con su experiencia de muchos años de trabajo en Barros Blancos. Así que creo que enriquecían. De cualquier manera me parece que el trabajo, la cosa era de los vecinos, mi impresión”.*⁷⁹

Diálogo con autoridades

Como primer objetivo se plantea recabar información sobre población y servicios en la localidad y establecer un diálogo con las nuevas autoridades. Para esto se realiza un diagnóstico participativo sobre el estado de situación de la localidad: relevamiento demográfico, situación social de cada villa, déficits en cobertura de servicios, etc. (ver documentos en anexo 6); se acerca esta información a las nuevas autoridades y se intercambia con ellas sobre posibilidades para un futuro cercano.

*“Y ese año para mí fue maravilloso porque realmente fue un descubrimiento del deseo que tenía la gente de manifestarse y de qué cosas... Entonces el año ese, 2005, fue muy creativo realmente la asamblea de vecinos, con una convocatoria muy importante, no solo los vecinos sino autoridades... Las autoridades del gobierno del momento, las que asumían y también fue un impacto para los que dejaban...”*⁸⁰

En esta etapa, además de producirse los documentos mencionados que se entregaron a autoridades del gobierno nacional y del departamental, se invitó especialmente a altos jerarcas a concurrir a Asambleas para tratar temáticas específicas; y se comenzó un diálogo que se hizo frecuente con autoridades locales y regionales. Entre las autoridades asistían con frecuencia al espacio están: como se mencionó el coordinador de ASSE para la región (que jugó un importante papel en otorgar legitimidad al espacio, no sólo frente a otras autoridades sino también frente a vecinos e integrantes de organizaciones sociales) y la Coordinadora

⁷⁸ Entrevistada número 7.

⁷⁹ Entrevistada número 1.

⁸⁰ Entrevistada número 7.

Territorial designada para la región por el Ministerio de Desarrollo Social (médica reconocida en la zona que trabajó varios años en la policlínica de referencia y que tuvo un rol importante en la conformación de la Comisión de Salud que dio origen a la Asamblea y se convirtió luego en el Comité de Calidad de Vida); y se sumaron también la Responsable Territorial para la localidad por el programa INFAMILIA del MIDES; y los designados secretario y prosecretario de la Junta Local.

En estos meses se realizó una Asamblea especial sobre Identidad y el Plan de Emergencia con la participación de la Directora de Derecho Ciudadano del MIDES; y una Asamblea con representantes de direcciones de la Comuna Canaria. Cierra esta etapa la Asamblea Extraordinaria sobre Educación en la que se da un salto cualitativo en cuanto a la legitimación y el reconocimiento de este espacio por la concurrencia de altos jerarcas centrales, regionales y locales (además de las “fuerzas vivas” de la comunidad). Esta Asamblea es mencionada por los entrevistados como “un hecho histórico nunca visto antes en Barros Blancos” por el nivel de participación, no sólo en cantidad sino en calidad. Pudieron dialogar horizontalmente actores del nivel político del nivel medio-sectorial y del nivel territorial (políticos, técnicos, vecinos organizados y vecinos no organizados). Se buscó y se logró superar la lógica del mero planteo de demandas para plantear también la construcción de posibles soluciones en forma conjunta (cada uno desde su rol). (Ver en acta del 28 de setiembre la lista de jerarcas presentes: de ANEP, INAU, INJU, Intendencia de Canelones, MIDES, etc.),

Etapa 2 – La efervescencia

Octubre 2005 a Setiembre 2006 (desarrollo y apogeo)

En esta etapa se concretan los **grandes logros** materiales y se da una **maduración en el repertorio** de prácticas que genera el grupo motor; también se profundiza la reflexión sobre la metodología de trabajo en la que surgen **diferencias con las autoridades** de la Junta Local.

Logros

Ya con el espacio consolidado se avanza en la concreción de logros. Todos los entrevistados mencionan como el logro más importante la instalación de la UTU en el km 27 (Ver carta en Anexo 10 enviada en octubre de 2005 por autoridades de UTU en la que se explicita la instalación de este centro a partir de las gestiones realizadas por la Asamblea). El involucramiento con este proyecto trasciende el mero acercamiento de la demanda y su fundamentación a las autoridades; implica un trabajo conjunto de búsqueda de local, adecuación del mismo, acompañamiento del proceso de organización de la comisión de apoyo, difusión en la localidad para la realización de inscripciones, etc.

Otro logro importante que se menciona es la construcción de la Policlínica en Bella Vista-Paso Escobar. Es claro que este es un proyecto de ASSE que impulsó el coordinador de esta institución. El aporte de la Asamblea pasa por la identificación del predio para su instalación, la fundamentación de la necesidad en esos barrios (que no estaba claramente dimensionada por las autoridades ya que inicialmente se proyectaba para otra zona) y el acompañamiento del largo proceso de construcción con sus vaivenes. El diagnóstico elaborado por la Asamblea aportó al armado del Plan de Salud para la localidad que además de la construcción de esta policlínica implicó mejoras o incorporación de nuevos recursos en las policlínicas ya existentes.

“la UTU, sin dudas... me parece que gran parte del aumento de los servicios de salud pública, no?... llámese Paso Escobar, la policlínica, pero también digamos no solo eso, sino que hubiera más médicos, etc.”⁸¹

“El tema de la UTU, que a mí me parece una cosa muy, muy notable, una conjunción de trabajo y ésta cosa de estar en el momento que hay que estar, no? Para mí, yo puedo manejar al Cholo como el artifice concreto de la posibilidad de que la UTU apareciera. Porque me acuerdo que en aquella llamada que hacía aquí y allá, bueno, se conecta con gente de la UTU que en ese momento estaban pensando en otros centros que iban a abrir y... pero si no hubiera sido ese, si no hubiera sido después, el período siguiente, que ... el ir a

⁸¹ Entrevistada número 8.

reuniones, invitarlos a que vinieran, que hubiera éste grupo de gente trabajando dispuesta a buscar, a pensar, a averiguar, a ir, a venir, qué sé yo... no hubiera surgido la UTU, que me parece un recurso más para Barros Blancos bien interesante...⁸²

“Yo me remito nuevamente al tema de la comisión de salud, que el principal logro fue identificar, en ese momento, se identificó un lugar, un espacio donde se construyó una policlínica. Que tendrá sus pro y sus contras y todo lo que eso conlleva. Pero bueno, eso fue el logro. Luego algo tan importante como la UTU”.⁸³

“Donde la asamblea ocupa un rol importante, fundamentalmente me parece es en visibilizar las demandas, no?... Y de contactarse con las posibles soluciones, o establecer contactos, vínculos, ideas para las posibles soluciones. Entonces bueno, en el vínculo y contacto con otros actores que trabajaban en Barros Blancos en ese tiempo, la asamblea logró por ejemplo la UTU, me parece los logros materiales más claros y evidentes. La policlínica “Entre Todos” de Bella Vista-Paso Escobar, me parece que también... Bueno, capaz que por ahí. Después hay otra serie de logros, que son como más de la subjetividad. No son estrictamente materiales y que tienen que ver con esto que decía antes, de visibilizar como las problemáticas, las demandas de la comunidad”.⁸⁴

Como plantean los entrevistados, además de los logros “tangibles” hay otros más difíciles de visualizar que tienen que ver con los procesos de reflexión y producción de información. Estos procesos ponen el énfasis en superar la lógica cortoplacista de armado de proyectos específicos para determinadas villas por un período de tiempo limitado, para pensar en estrategias de largo aliento para la localidad en general. En términos de gobernanza, podemos conectar esta voluntad de proyección con la intención de superar la perversidad de la lógica de proyectos que cuestiona Baráibar en su reflexión sobre “políticas pobres para pobres”; que se traduce en planteos explícitos desde la sociedad civil organizada de participar en la construcción de políticas sostenibles en el largo plazo.

La construcción de diagnósticos y propuestas diseñados en forma participativa es en sí misma un gran logro. Luego del primer diagnóstico inicial, al que se incorpora la tecnología de la georeferenciación (presentado en la 1er. Asamblea de Educación), esta información se continúa actualizando adquiriendo mayor contenido con el pasar de los meses y se trabaja en especial una línea de diagnóstico de la situación de las calles, garitas, cunetas y alumbrado para apoyar el armado del Plan de Obras de la Comuna Canaria. Se distribuyen mapas de cada villa y se trabaja con las organizaciones sociales y referentes barriales en recorridas para dibujar cada ítem en el mapa, con gran detalle. Todo esto es recopilado y entregado a las autoridades de la Intendencia, definiendo en Asambleas con el Director de Obras pautas de prioridades (ej. Iniciar pavimentación por las calles por las que circula el ómnibus interno).

El diagnóstico permitió dimensionar y demostrar a las autoridades centrales la existencia de grandes agrupamientos de población viviendo en condiciones de extrema pobreza, que no estaba reflejada de ninguna manera en la información oficial (para el INE la gran mayoría de los asentamientos más vulnerables de la localidad no figuraban en sus bases –ni figuran hasta el día de hoy– ya que surgieron luego del censo de 1996 y se ubicaron en terrenos “rurales” que no fueron relevados en el conteo del 2004; por lo tanto al no figurar en los padrones de relevamiento para la Encuesta Continua de Hogares ni ninguna otra fuente de información oficial “técnicamente no existen”). La acumulación de información aportó a la fundamentación de propuestas a ser incluidas en presupuestos ministeriales o departamentales.

El diagnóstico participativo también permitió el planteo de propuestas (no solo demandas) desde una perspectiva de desarrollo de la localidad (superando la “lógica de proyectos”), considerando una gran variedad de dimensiones relacionadas con lo “global” (como se ve en el documento presentado al Gabinete Ministerial reunido en Pando) pero con planteos concretos más específicos (ej. en relación a la situación de grupos más vulnerables, niñez y adolescencia, situación de vivienda muy precaria en asentamientos, etc.). En los planteos se buscaba la complementación entre las políticas focalizadas y las universales.

⁸² Entrevistada número 1.

⁸³ Entrevistada número 7.

⁸⁴ Entrevistado número 3.

“logros en el trabajo en sí: la construcción de algunas cuestiones que quedaron escritas, sobre Barros Blancos, la construcción del mapa, la construcción de... el mapa en cuanto a caminos, la caminería, que podría ser como más importante para pensar en asfaltar, para pensar en los ómnibus, para la iluminación... (..) y bueno, creo que repasando inclusive hasta los ómnibus que van ahora haciendo el circuito dentro de Barros Blancos, creo que son eh... tiene que ver, no digo que fuéramos los gestores, pero tiene que ver con cosas que se propusieron en aquel momento. Y se propusieron muchas cosas, creo que quedaron en los oídos de mucha gente, quedaron en los escritorios, en los cajones, a la vista también de mucha gente...”⁸⁵

“Y después... una cosa importante... que francamente no sé qué pasó con esa información... Pero una cosa que hace a todos los hechos, tanto a lo que hablábamos antes de la parte de medicina, de la educación y todos los logros, fue el acopio de información. Entonces... te repito que el gran logro fue eso, saber quién es quién, cuántos somos, dónde estamos, cómo es el lugar donde estamos, el tema del suelo, la parte geográfica, superior y hasta de las napas de agua. Todo eso, la situación... para todo sirvió el acopio de información. Fue un gran logro de toda esa gente nucleada. (...) sirvió también... como metodología de trabajo... Yo quizás sea muy soberbia en mi opinión, pero me dio la impresión que la metodología de trabajo esa, de acopio de información primero antes de ponerse a trabajar, mapear una situación... por lo menos en ésta zona no se ha hecho. Quizás sí, yo lo desconozco. Nadie lo planteó, “miren señores que está esto hecho...”, no, estaba como nuevito”.⁸⁶

“pila de instancias que capaz que no son tangibles en logros concretos pero... me acuerdo del taller con Kaplún y aquella otra instancia con Zibechi, no sé, como espacios... con el tema educación, me parece que fue uno de los fuertes, que generaron algunos documentos. Bueno, aquel plan de trabajo en vialidad que creo que nunca se concretó tal cual fue pensado, pero digamos que fue un logro, un producto concreto”.⁸⁷

La organización de las Asambleas-Temáticas, las Asambleas-Taller y las Asambleas-Interbarriales es también en sí misma un gran logro, que tiene que ver con lo que llamamos en el siguiente apartado, la maduración del repertorio de prácticas y la reflexión sobre la identidad y el sentido de pertenencia en la localidad. Además de las dos grandes Asambleas temáticas sobre educación (la última particularmente dedicada a compartir las reflexiones del Debate Educativo que se promovió desde la Asamblea con varias jornadas de discusión en diferentes barrios), se dan en este período: la Asamblea de Jóvenes en junio 2006 (con participación de grupos de jóvenes que dialogaron con autoridades e hicieron sus planteos), la Asamblea sobre seguridad (con la presencia del Comisario, autoridades locales y el Director de INFAMILIA-MIDES) y la Asamblea con ediles locales (con motivo de su asunción, contando por primera vez con esta figura en la localidad).

También se dan tres Asambleas-Taller, una organizada por la Comisión de Educación y Cultura para reflexionar sobre la evaluación del año, al cierre del año 2005 (se usaron técnicas participativas y recreativas en la línea de la educación popular) y otras dos que son coordinadas por invitados especiales: una sobre Comunicación Comunitaria en abril 2006, que coordina el profesor Gabriel Kaplún y otra sobre Participación con la presencia del investigador y periodista Raúl Zibechi. Además de varias Asambleas en las que en forma previa o posterior se arma una jornada de trabajo en relación al diagnóstico participativo para el Plan de Obras (en varias oportunidades participa el director de Obras de la Comuna Canaria de esos años).

Las Asambleas inter-barriales se dan con frecuencia. Se denomina con este término a las instancias en las que la Asamblea sale de su lugar habitual de reunión (la Comisión de Fomento en el km 26) y se realiza en barrios ubicados en diferentes kilómetros. En estas instancias se acercan en general, además de las personas que frecuentemente participan, vecinos que en general no se desplazan de su barrio/villa y se acercan por su militancia social en la organización barrial que ese día presta el local (club de fútbol, policlínica, comisión de barrio o asentamiento) o por el interés en particular del tema que se esté tratando. En una localidad tan

⁸⁵ Entrevistada número 1.

⁸⁶ Entrevistada número 7.

⁸⁷ Entrevistada número 8.

dispersa y fragmentada, estas instancias enriquecen el acervo cultural del colectivo en tanto se intercambia sobre lo micro-territorial y lo global de la localidad, permitiendo conocer realidades muy diversas y desconocidas para vecinos de diferentes kilómetros. Esto impacta profundamente en lo que se entiende por Identidad colectiva; en la subjetividad de las personas se da una maduración del “nosotros”, incorporando al “otro” que es diferente pero también forma parte.

Algunos mencionan como logro la repercusión obtenida en los medios de comunicación, principalmente fuera de “fronteras”. Los principales hitos en la historia de la Asamblea, como la realización de las asambleas-temáticas y asambleas-taller, fueron cubiertos por los medios de prensa local (de Barros Blancos-Pando); pero también aparecieron artículos sobre la Asamblea en medios de Montevideo, Ciudad de la Costa y en particular salió una nota en el semanario de difusión nacional Brecha (ver copia del artículo en Anexo 9).

Se generaron vínculos con prensa alternativa (radios comunitarias) y se interesaron por el espacio —a instancia de organizaciones sociales o militantes— algunos extranjeros que visitaron la localidad a través de intercambios culturales (de Suecia, Holanda, España y México). Si bien el uso de las nuevas tecnologías⁸⁸ favoreció la comunicación hacia afuera, es un punto débil que se menciona el no haber podido lograr explotarlas mejor y conseguir una mayor repercusión a nivel local. Esto habla de la debilidad de los medios y estrategias de comunicación locales en esos años, tema sobre el que se volvió a trabajar desde otros espacios en tiempos posteriores.

*“En un principio bueno, por la sorpresa... esto es una opinión muy personal. Por la sorpresa, porque realmente la modalidad y lo que pasó con la asamblea de vecinos trascendió fronteras de Barros Blancos, impactó mucho en el entorno... Tuvimos noticias de otros lugares, otros departamentos que... en tal lugar se está haciendo una asamblea de vecinos con un éxito determinado”.*⁸⁹

Hay logros en diversos niveles, más grandes o más pequeños, que se pueden visualizar a través de la lectura de las actas. Lo que más destaca en los relatos de los entrevistados es la conformación de un grupo humano valioso, con espíritu constructivo y crítico.

En términos de cantidad de personas queda claro que la Asamblea no fue un “movimiento de masas”. Si bien en términos de asistencia, son números importantes (para el contexto de concurrencia en los espacios de participación tradicionales de Barros Blancos); en este caso, más que la cantidad, pesa la calidad en la participación. Como se dijo el registro de participantes “estables” que asisten periódicamente asciende a aproximadamente 80 personas, habiendo un grupo de un poco más de 20 personas que mantienen una muy alta asistencia (en los que muchas veces recae la tarea rotativa de difundir, convocar, moderar o llevar actas). En las asambleas temáticas, taller o extraordinarias se realiza difusión especial (afiches, volantes, difusión en prensa local) y aumenta sensiblemente el número de asistentes (entre 150 y 200 personas). La estimación a partir de los registros que se conservaron, del total de personas que asistieron al menos una vez a las asambleas o Comisiones de Trabajo de la misma es de aproximadamente 1500.

*“El trabajo voluntario, sin intereses particulares, colectivo. Me parece que el primer gran logro de la asamblea es mostrar que se puede, que se puede hacer éste tipo de cosas, en una población como ésta, con muchas carencias, con muchas dificultades. Creo que para cualquier situación es buena, pero es como más gratificante que se hubiera podido dar acá, con una participación de personas de diversos lugares, de diversas características, me parece muy destacable. (...) el primer logro de la asamblea... creo que es una experiencia colectiva de trabajo conjunto, de participación y de ciudadanía... un ámbito... con un espacio para poder expresarse... para poder pensar... para poder discutir con otros y para poder pensar hacia adelante, proyectar. Como una gran capacidad para, que se generó en ese espacio, en ese momento particular, una gran capacidad para la discusión, para la propuesta y para el trabajo”.*⁹⁰

⁸⁸ Por importancia del uso de las TIC en el *repertorio* de los movimientos sociales ver SASSEN, Saskia; Una sociología de la globalización. Ed. Katz. Buenos Aires, 2007 y CASTELLS, Manuel; La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. 3 Fin de Milenio. Alianza Editorial. 1998.

⁸⁹ Entrevistada número 7.

⁹⁰ Entrevistada número 1.

Maduración del Repertorio

Como se mencionaba, en esta etapa de apogeo se da una maduración en el repertorio de prácticas de la Asamblea, en particular con la organización de las Asambleas-Temáticas, las Asambleas-Taller y las Asambleas-Interbarriales. Se incorporan herramientas de la educación popular para facilitar dinámicas de reflexión en las que puedan participar activa y horizontalmente actores muy diversos. Para comprender esta maduración tenemos que comentar un poco el marco en el que se plantea.

“Bueno, después que logramos crear como hábitos y costumbres, por ejemplo la sana costumbre del moderador, no?; para no hablar unos por encima de otros y que no tenga la palabra el que grita más, por ejemplo. También la organización por comisiones... había comisiones, en principio...”⁹¹

En particular en la Comisión de Educación se avanza en la reflexión sobre las prácticas y esto tiene su correlato en las asambleas profundizando las discusiones sobre la metodología de trabajo. Como se ve en las actas aparece recurrentemente el tema de la horizontalidad en la participación, la importancia de la participación directa “vecinal”, que los vecinos se involucren en la planificación, discusión, ejecución y monitoreo de las acciones; que se pueda dialogar e incluir de alguna manera la voz de vecinos que están en diferentes kilómetros, que no se conocen entre sí y que se genere el intercambio; que se supere la lógica del “villismo” y que la jerarquización en los roles no genere mayor poder de unos sobre otros.

“Se pensaba un tema que se iba a plantear y después se repartían... nos repartíamos. Cuando se trataba de una asamblea grande, el local era la Comisión Fomento o el parrillero, un sitio anexo a la Comisión Fomento y repartíamos actividades. Las convocatorias como por el formato geográfico que tiene Barros Blancos es difícil, nos dividíamos las zonas para difundir que se hacía la convocatoria de la Asamblea, el tema y todo eso, el día; otros trataban de organizar el salón y las cosas. Y se cursaban las invitaciones a las personas que previamente nos parecían que podían interesarse en esa asamblea, las personas involucradas en el quehacer, tanto de educación o de la salud o el tema que fuere, las autoridades que estuvieran relacionadas a ello. Y se procuraba que estuvieran, que estuviera la prensa local, que hubiese una... una presencia masiva del pueblo, de la gente. Se trataba de buscar horarios y días que permitieran eso.”⁹²

“Tenemos una lista de gente que participó y de dónde venía. Cuando hicimos la Asamblea en la capilla, que pusimos un mapa y que todo el mundo se ordenara por villa, ahí me cayó la ficha de que estábamos haciendo algo interesante, porque desde Montevideo a Pando, que teníamos todos los kilómetros, teníamos gente... esa asamblea de medios de comunicación creo que estuvo buenísima, que fue muy colorida. También eso, a nivel profesional la posibilidad que dio la asamblea de hacer una cosa así... de organizar talleres creativos...”⁹³

Los “principios” en cuanto a la participación que se acuerdan en la Asamblea tienen puntos de encuentro con el marco de los Nuevos Movimientos Sociales. Los mismos se ven claramente en los siguientes párrafos: *“Pensando en la mayor participación, donde tendencia alguna, (política, religiosa, etc., etc.) no pesara en absoluto en el desarrollo de estas reuniones, se pensó en la denominación de Asamblea Permanente de Vecinos, sin estructuras rígidas, sino apostando a la **HORIZONTALIDAD Y LA PARTICIPACION**. La horizontalidad y la participación para nosotros significa que no habrá aquí autoridades (presidente, coordinador, etc.), sino que el total de ciudadanos que participen en cada Asamblea convocada, será soberano en su opinión así como de las determinaciones que allí se tome. El proceso nos ha llevado a que un grupo abierto de personas organizan medianamente la convocatoria”.*⁹⁴

⁹¹ Entrevistada número 5.

⁹² Entrevistada número 7.

⁹³ Entrevistada número 6.

⁹⁴ Fragmento de documento presentado al Intendente de Canelones Dr. Marcos Carámbula en marzo de 2006.

Es interesante destacar la ausencia de dirigentes o voceros asamblearios, en paralelo a la apelación permanente al término “autoconvocados”. Hay un énfasis en destacar que no se quiere sacar “rérito político”, ni construir un espacio de poder con fines partidarios. Se resalta la autonomía en relación al Estado, los partidos e iglesias. También se plantea el pensar en los problemas de toda la localidad y superar la lógica del “villismo”, de que cada grupo de vecinos o comisión de barrio “tire solo para su lado” fragmentadamente. Sobre este punto aparecen diferencias con la forma de participación que plantea la Junta Local, que cuestiona recurrentemente la representatividad –y por ende la legitimidad- de la Asamblea.

Uno de los mayores críticos de la noción de representación es Antonio Negri. De acuerdo al filósofo italiano, ella opera como “uno de los instrumentos jurídico-constitucionales fundamentales para el control y la segmentación del poder constituyente, no siendo más que una rueda de la máquina social de la división del trabajo. Por contraposición, el poder constituyente se define emergiendo del vértice del vacío, del abismo de la ausencia de determinaciones, como una necesidad totalmente abierta. Es por esto por lo que la potencia constitutiva no se concluye jamás en el poder (1994: 20-32). De manera coincidente, diversos autores han caracterizado a la práctica asamblearia como una *construcción desde este abismo*.”⁹⁵

*“Yo lo que recuerdo es, como una cosa bastante... que intentaba por lo menos ser como muy horizontal y... muy preocupada con la apertura y la participación genuina, no?... Como siempre igual hay un núcleo más duro, que era como que el que... tenía como más la iniciativa de convocar a las asambleas, de pensar la dinámica de cómo funcionan las asambleas. Y después eso, había algunos participantes más comprometidos que son los que le daban cuerpo a los contenidos también, que llevaron mucho trabajo. Aunque eso fuera repartido siempre había digamos un... no era repartido democráticamente el trabajo, como suele pasar también. Pero había una barra joven..., gente como con mucha diversidad interna también, que eso le daba como otra riqueza, no?... y me parece que... yo el recuerdo que tengo es de un grupo bastante auto-reflexivo, no?... de pensar lo que estaban haciendo... mientras lo hacían... no una cuestión de voluntarismo así, espasmódico, una preocupación genuina por ir pensando el proceso mientras se iba construyendo, digamos”.*⁹⁶

La organización de cada asamblea en su período de apogeo, alcanza la siguiente forma: ausencia de una estructura interna con cargos permanentes, dinámica de exposición y posterior debate coordinado, por lo general, por un vecino rotativo, designado por la propia asamblea. Además de este plenario general en el que se delibera sobre problemáticas generales pero también aquellas restringidas a cada barrio, las comisiones temáticas maduraron hasta volverse grupos de trabajo con alto nivel de elaboración y con productos concretos –documentos, planes, proyectos-. Estas instancias llegaron a autonomizarse al punto de constituir un colectivo con una dinámica propia con respecto a la reunión asamblearia (en particular el Comité de Calidad de Vida y la Comisión de Educación).

Vemos que este proceso tiene paralelismos con el fenómeno asambleario en Argentina. Sobre la forma de organización en asamblea para el caso Argentino, dice Ouviaña: “Antes bien, es necesario combinar los métodos de participación y discusión colectiva con los de la designación rotativa de delegados, que permitan llevar a cabo las actividades consensuadas con los vecinos. Esta forma de construcción no implica, sin embargo, la generación de liderazgos ni la escisión entre dirigentes y dirigidos. Tampoco, reificar una falsa dicotomía entre representación política y democratismo acérrimo, principal “caballito de batalla” de los impugnadores de la forma asamblearia. A contrapelo, las múltiples comisiones de trabajo, Asambleas temáticas, asambleas periódicas por barrio demuestran el grado de organización que se alcanzó. No están ausentes en él, por supuesto, las contradicciones. Aquí radica, aunque pueda resultar paradójico, uno de los sustanciales aportes de las asambleas: lejos de intentar saldarla –o anularla lisa y llanamente–, han decidido *poner la contradicción en movimiento*, echarla a andar para que, en la misma dinámica de la lucha y la discusión, pueda ir constituyendo un motor para la creación de lo nuevo”.⁹⁷

⁹⁵ OUVIÑA, Hernán; *Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*; en: *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina*. Compilado por LEVY, Bettina y GIANATELLI, Natalia. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires, 2008, pág. 97.

⁹⁶ Entrevistada número 8.

⁹⁷ Ver Ouviaña, *op. cit.*, por ejemplos sobre Asambleas en Argentina.

“me acuerdo cuando aterricé en Barros Blancos que existía como una red (...) en seguida traté como de acercarme, porque me parecía eso, como una combinación bastante original que no se da en muchos territorios... como una red de funcionamiento bastante horizontal, donde además había como una particularidad, me parece, que tenía que ver como... con que si bien había un origen bastante vecinal, también había una perspectiva técnica... o sin perder la perspectiva técnica en términos de saber dialogar con el poder político, cómo reclamar distintas necesidades de la zona. Entonces como un gran esfuerzo de poder cuantificar las necesidades, de poder referenciar lo que existía de servicios públicos, las ausencias, y entonces en ese sentido como un actor que lograba poder mirar la comunidad sin perder esa perspectiva de la vida cotidiana, de la subjetividad más vecinal y de base. Pero a la vez sabiendo cómo pararte en ésta cuestión de qué discursos a la hora de negociar recursos y servicios públicos podían ser escuchados y que tenían que ver con esto: bueno existen tantos niños y adolescentes que terminaron primaria y hay un solo liceo, no sé... No existe UTU en tantos kilómetros a la redonda, etc.... y bueno, tenían además como una capacidad me parece de generar bastante autonomía, digamos, de las políticas que aterrizaban en el territorio. Una autonomía relativa, no?”⁹⁸.

En la reflexión continua sobre la práctica se destaca el *espíritu crítico* impulsado por los integrantes de la Comisión de Educación que se vuelve el “grupo motor”. Este grupo, como se ve en el listado de participantes más frecuentes en el Anexo 4, está integrado mayoritariamente por vecinos, varios de los cuales son técnicos -o terminan siendo técnicos- en organizaciones sociales, en particular las que aquí denominamos “mixtas”; y militantes con años de experiencia en actividades sociales, sindicales, políticas o eclesiásticas, que más allá de su militancia plantean su participación en este espacio en términos de “a título personal”.

En las prácticas concretas se dan viejas prácticas (como las pintadas de garitas) y se incorporan rutinas novedosas como aportes de operadores sociales que manejan técnicas alternativas en pedagogía, recreación y educación popular. En estos aportes pesa la formación de técnicos comprometidos con el trabajo comunitario. La mayoría en este núcleo son vecinos, pero aún los que no son vecinos también reivindican que en el accionar haya una apropiación por parte de la comunidad. Estas personas cumplen el rol de intelectuales del movimiento.

Diferencias con las autoridades locales

En esta etapa media (de apogeo, desarrollo y gran producción), que es la central en el ciclo de la Asamblea, se va dando un distanciamiento paulatino con actitudes y planteos de las autoridades de la Junta Local de esos años. Si bien se mantiene un buen diálogo y presencia en Asambleas de autoridades centrales, regionales y departamentales, a medida que aumenta el conflicto con los representantes de la Junta el diálogo con las demás autoridades se va enlenteciendo. La mayoría de los entrevistados plantean que el difícil relacionamiento con las autoridades locales fue determinante en el descenso de la participación y principal causa del fin de las asambleas.

“Bueno, creo que hubo como... o que las autoridades sintieron como que era... no sé... algo que me parece a mí, capaz que una impresión..., era como que estaban tratando de hacerle la competencia, una cosa así. Como que estaban pensando cosas que les correspondía a ellos”.⁹⁹

“Con autoridades del gobierno local fue pésimo el vínculo, realmente... en mi opinión fue un vínculo de boicot donde la asamblea era la víctima del boicot y las autoridades locales eran los que hacían efectivamente éste boicot... Con otras instituciones me parece que por lo general fue bastante bueno el vínculo... por lo menos toda una primera etapa fue como bastante bueno el vínculo con otras instituciones y en general también con otros espacios públicos. Quizás después se fueron como... mezclando los roles y eso complejizó un poco el vínculo con otras instituciones”.¹⁰⁰

“Y después me parece a mí que se tuvo más bien como un temor a ese movimiento que... tenía un formato o una manera de expresarse bien diferente a lo que estamos acostumbrados en un lugar donde hay

⁹⁸ Entrevistada número 8.

⁹⁹ Entrevistado número 2.

¹⁰⁰ Entrevistado número 3.

*tanta gente... que no había violencia, ni violencia al expresarse ni violencia en un reclamo. En ese aspecto creo que se organizó muy bien porque siempre se planteaban las cosas desde una postura educada y con respeto, sin violencia. Y bueno, eso como no tenía ningún color ni ningún nombre ni nada, yo siento como que causó cierto temor. No se supo manejar... Temor por parte de las autoridades que en ese momento estaban, de los representantes del gobierno departamental que estaban en ese momento en Barros Blancos”.*¹⁰¹

Como se ve en las actas los primeros roces aparecen en octubre 2005, cuando los secretarios de la Junta Local (que ya habían comenzado a participar de las asambleas) lanzan unilateralmente la convocatoria a participar en la Semana de Barros Blancos “organizada por la Comuna Canaria”. Esta actividad desde hacía varios años se venía desarrollando cada octubre y era gestionada completamente por la red de Organizaciones Sociales realizando la coordinación de la misma la Casa de la Cultura–Guidaí. El hecho de que las recientes autoridades se apropiaran unilateralmente de la organización de la principal actividad cultural local desconociendo completamente la historia anterior, generó largas discusiones, instancias de mediación, retiros de representantes de organizaciones de reuniones, desgastes y fracturas muy difíciles de conciliar.

A partir de allí, si bien se dieron varias instancias de acercamiento y en la Asamblea se trabajó siempre en un marco de respeto hacia las autoridades locales, se generó un clima de desconfianza que se fue reafirmando ante prácticas por parte de las autoridades de la Junta y sus allegados que iban en contra de los principios que se habían consensuado en la Asamblea (ej. pedir designación de líderes de la Asamblea como interlocutores; restar “legitimidad” a la Asamblea y requerir que en la misma participen representantes de cada villa para que funcione como una re-edición de lo que fuera el Congreso de Villas; copar una reunión con un grupo de personas intentando provocar “votaciones” a favor de planteos de los secretarios en lugar de buscar llegar a consensos; etc.).

*“La Junta Local se acercó en un momento a las reuniones, empezó a tener una presencia bastante constante y pareció ser que quería como tener otro tipo de asamblea, como... Digo la Junta, los dos secretarios, no?, que había en aquel momento... como cambiando un poco el cariz. Le molestaba mismo a alguno de ellos cuando las discusiones se hacían muy largas. En realidad se dieron características en éste lugar, que por ejemplo se trataba no de votar, yo en principio no lo veía a eso, no de plantear temas y votarlos sino de llegar a un acuerdo. Para llegar a un acuerdo muchas veces llevaba mucha discusión. Y esto en algunos momentos molestaba y era como “bueno, vamos a poner un tiempo para la discusión, para esto, para aquello...”. Empezar a dejar muy establecidas algunas cosas, a plantear si habían presidentes, si había un esto, un aquello, se armó una gran discusión en un momento y bueno, creo que actuó como un obstáculo la Junta, como una complejidad, que en algunos momentos... energizó, porque puso las cosas, algunas cosas sobre la mesa. Y fue interesante pero en definitiva desgastó mucho. Desgastó y hubo una situación que se dio en el asentamiento, una situación de una intrusión... una entrada a una casa por una problemática de parte del pro-secretario de la junta, que los vecinos no estuvieron de acuerdo y la asamblea también apoyó la queja, el reclamo. Se enrareció mucho el clima en muchos momentos. Después pedimos una instancia con el Intendente, para poner en su conocimiento, frente a frente de cosas que nosotros estábamos sintiendo, que nos estaban... no estaban favoreciendo el desenvolvimiento de ésta asamblea, de éste grupo que funcionaba acá y no tuvimos escucha. Para mí esa experiencia... una cosa bastante intrascendente, me parece... No sé si se le restó importancia, no sé si también se jugaban cosas en cuanto a los intereses de los lugares que estaban dispuestos y las cosas que venían atrás y qué sé yo... No fue feliz, yo creo que no fue feliz la etapa, esa etapa de la Junta, la etapa que siguió, un período bastante largo. No hubo un encuentro con los vecinos y no lo hubo con la asamblea, por supuesto.”*¹⁰²

Esta forma tan confrontativa de plantearse el vínculo fue generando un gran desgaste en la militancia. Si bien en un primer momento la resistencia a los planteos autoritarios unió a los participantes (principalmente los integrantes del “grupo motor”), paulatinamente fue fracturando. El antagonismo puede llevar a caer en prácticas similares por oposición y antes de correr este riesgo el espíritu crítico puede recomendar abrirse. Oponerse ante el poder del otro implica empoderarse, lo cual puede llevar a un equilibrio; pero hasta dónde y

¹⁰¹ Entrevistada número 7.

¹⁰² Entrevistada número 1.

a qué precio si justamente no se quiere acumular poder sino mejorar en términos de democracia? La postura de varios militantes que no quieren entrar en ese juego antagónico se plantea desde la lógica del anti-poder. Como dice Onofri, “la participación se mueve desde el comienzo en una realidad dualista: en el momento mismo en que realiza el ejercicio de poder para algunos, determina la subordinación de otros a ese poder” (...) surge como primer problema el de establecer en qué relación se sitúa la participación política respecto de la democracia”.¹⁰³

Plantea Holloway: “Existe todo un mundo de lucha que no apunta de ningún modo a ganar el poder, todo un mundo de lucha contra el poder-sobre. (...) El problema del anti-poder no es emancipar una identidad oprimida (...) sino emancipar una no-identidad oprimida, el no ordinario, cotidiano e invisible, los murmullos de la subversión mientras caminamos por la calle, el silencioso volcán mientras estamos sentados. Al dar al descontento una identidad (...) ya le estamos imponiendo una nueva limitación, ya lo estamos definiendo”.¹⁰⁴

A medida que la distancia con las autoridades de la Junta fue quedando clara, el poder político en cierta forma tomó partido y respaldó esta gestión simplemente por “omisión”. Las autoridades centrales y departamentales (si bien continuaron manifestando simpatía y adhesión a las propuestas de la Asamblea) fueron alejándose. Hay que explicar que esto se fue dando en el marco del largo proceso de gestión institucional de demandas sentidas por la población y formuladas en un proceso participativo en un primer momento; que luego tuvo implementaciones muy lentas. La diferencia entre los plazos cortos requeridos ante las expectativas construidas (como veremos en la última etapa) y los largos plazos que llevan los procesos burocráticos estatales pesaron mucho en la relación con las autoridades; más en momentos en que el descreimiento de los militantes hacia las autoridades en general crecía ante la gestión cotidiana de las autoridades locales.

Encontramos en la práctica de las autoridades (centrales-sectoriales y departamentales-locales) la colisión de diferentes lógicas que se expresa en contradicciones sobre la forma de establecer un diálogo con la sociedad civil. Retomando lo que planteaba Machado en relación a las políticas sociales en nuestro país, podemos decir que la práctica de las autoridades de la Junta de la época se apoyaba en el estilo caudillesco tradicional; y que por otro lado, algunas autoridades sectoriales o departamentales planteaban un discurso de superación de la lógica imperante vertical y sectorial que como plantean Midaglia, Marsiglia y Filgueira busca la construcción de una nueva matriz de protección social en la que prima la articulación inter-institucional y la participación legítima de la población en la construcción de políticas (por lo que convocan y habilitan a vecino/as – organizados o no- y a técnicos que trabajan en programas sociales a discutir y participar en estas construcciones en varios espacios). Es claro que son muy pocas las autoridades que tienen este último discurso y que lo aplican coherentemente en la práctica por lo que se da una colisión entre las diferentes lógicas (o modelos) que se superponen en el territorio y la resolución de cuál modelo se impone pasa por quien tenga mayor peso político, en definitiva más poder.

Encontramos en este punto una gran paradoja ya que si bien podría decirse que hay una “promoción de la participación” desde el ámbito estatal, la propuesta que prima en cierta forma la cercena.

“Yo creo que en realidad lo que terminó pasando es que no fue un espacio reconocido por las autoridades... porque la lógica política... se sentía como bastante amenazada. Me acuerdo del conflicto con la Junta Local... De alguna manera, en realidad vos tenías un montón de gente que no tenía un interés de maximizar votos o electoral, ni... ni de demostrar, digamos. Pero que tenía cierta capacidad y legitimación, ganada con trabajo comunitario, de poder articular distintas demandas; y como que me parece que la Junta Local, los ediles y otros espacios no lo lograban, o no lo lograban de esa manera... y terminó pasando lo que a veces pasa, que en vez de subirse al carro de lo que existe y de aprovechar que hay un montón de gente con energía, bueno... como que entraron en una competencia bastante mezquina, yo que sé... y poco inteligente también, porque es una estrategia que en definitiva tenía que ver con que bueno, si la iniciativa no parte del Estado, no.”¹⁰⁵

¹⁰³ ONOFRI, 1962, pág. 81-82 en: TOMASETTA, Leonardo, Participación y autogestión. Amorrortu, Buenos Aires, 1972, pág. 11-12.

¹⁰⁴ HOLLOWAY, John, Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy. Revista Herramienta. Argentina, 2002, pág. 226-227.

¹⁰⁵ Entrevista número 8.

Este punto se puede conectar con el tema de las expectativas en la militancia social frente al arribo de los gobiernos de izquierda al poder y cómo se esperaba mayor horizontalidad en el fomento de la participación y mayor rapidez en la concreción de cambios sociales (esto lo retomaremos al detallar lo ocurrido en la última etapa). Son interesantes las reflexiones al respecto que plantea Falero: “Es posible preguntarse si las gestiones de los gobiernos caracterizados como “progresistas” tienen en común que tienden a matizar necesidades sociales pero sin generar procesos sostenidos de cambio social, sino nuevas formas clientelares (aunque no necesariamente en el sentido tradicional). Es decir, un nuevo consenso entre los sectores más vulnerables, sin generar construcción subjetiva de derechos colectivos. Para la sociedad en su conjunto sería la capacidad de desactivar potenciales conflictos”. (...)

“En la tensión entre la necesidad del gobierno de domesticar la perspectiva de algunos sectores sociales con otro proyecto de sociedad (de domesticar la utopía, podrían acotar algunos) y la de los sectores corporativos que proyectan sus propios intereses como de toda la sociedad, se desarrollan acciones colectivas que, como argumentaba Melucci (2001), tienden a redefinir las fronteras del sistema. En el campo popular se ubican diferentes organizaciones y movimientos sociales que llevan adelante tales acciones”. (...)

“En un escenario de gobiernos más cercanos a sus aspiraciones que antes, los sectores populares tienen un doble desafío. En primer lugar, procurar quitar autoreferencialidad al campo político y obligar al gobierno a correr riesgos que de otra manera no correría desde el puro sentido práctico de los integrantes del campo. En segundo lugar, tratar de zanjear las distancias entre proyecto y concreción y construir otros sentidos de sociedad y de resolución de necesidades sociales”.¹⁰⁶

Etapa 3 – El declive

Octubre 2006 a mediados del 2007

La reconstrucción de los hechos en la última etapa se hace un poco difícil porque se extraviaron gran parte de las actas correspondiente a estos meses. De toda formas, de los registros que existen, las notas de campo y las entrevistas se desprende que en esta etapa hay un marcado descenso en la participación y en las últimas asambleas participan mayoritariamente los integrantes de la Comisión de Educación (es decir el núcleo duro o grupo motor) y no muchas personas más. Se desata una interesante discusión acerca de **la naturaleza de la participación** en el espacio. Cesan los esfuerzos en la difusión y convocatoria, pesa el **gran cansancio** (luego del Debate Educativo y las **múltiples instancias de participación que se dieron en paralelo**), el desgaste en el vínculo con las autoridades, **frustración por expectativas no alcanzadas**; y las discusiones se centran en la evaluación y reflexión sobre lo que fue el proceso de la Asamblea, anticipando de alguna manera el cierre.

La naturaleza de la participación

En las últimas asambleas se reflexiona mucho evaluando los procesos que se fueron dando en el ciclo de la Asamblea y se desata un rico debate sobre la naturaleza de la participación, los estilos de cada uno y la legitimidad en la participación de cada integrante. Esto genera una suerte de “conflicto interno” y lleva a algunas deserciones más o sumas de cansancio acumulado.

“Bueno, sí, había diferencias, claro. El que tenía un perfil técnico de alguna... por algún conocimiento adquirido, que fuese técnico realmente en algo, técnico universitario o de ese conocimiento, tenía un aporte diferente al vecino común y corriente, que lo que aportaba eran importantes ideas desde su núcleo familiar o desde su entorno de vecinos, y sus ganas de trabajar. El técnico en cambio trabajaba en muchos casos en esos... corpúsculos, como dije antes como los SOCAT. Técnicos que trabajaban en algún lugar y volcaban información de qué hacían ellos, en qué núcleo trabajaban, a qué se dedicaban, cuál era su apuesta en lo que estaban haciendo, pero... Aportaban eso, sus conocimientos técnicos desde su punto, lo que hacían, pero no hacía la asamblea para que funcionara para que se... se nubló el formar algo comunitario. En eso no... Había otros técnicos, que eran la minoría, que sí, tenían como una visión más amplia, más de ciudadanía de Barros Blancos. No enfocados solo a un punto, sino a la globalidad. Y bueno, esas son las dos grandes cosas en los técnicos, gente que tenía ese conocimiento. Y después estaba el que tenía... vínculos políticos, que era militante

¹⁰⁶ FALERO, *op cit*, pág. 227-228.

político. Entonces se daba que tenían otro... si bien no había... nadie preguntaba de qué grupo era ni nada de eso, no se conocían en ese aspecto, pero tienen una modalidad de trabajo que eso a veces dificultaba un poco la relación. No nos entendíamos, pero era por... como si hablaran perros y gatos, sin pelearse pero en distintos lenguajes y maneras de manejar las cosas. Pero todos con un solo camino".¹⁰⁷

Se cuestiona la legitimidad de la participación de los técnicos por un lado en cuanto a que sean vecinos o no, reivindicando la necesaria naturaleza "vecinal" de la participación. Se discute si corresponde asistir al espacio al estar en un trabajo remunerado o si es más legítimo participar honorariamente "por el compromiso social"; en un momento en que varios integrantes habían sido convocados o estaban ya trabajando para Organizaciones Sociales en convenio con el Estado.

"Para mí fue interesante, fue otro tema de conflicto en realidad. A mí personalmente me parecía interesante en lo que podía aportar el técnico junto con la gente. Pero también estaba la discusión de el que cobraba por ir a ese espacio y el que no, el que lo hacía voluntariamente porque le interesaba participar. Es una tensión que estaba presente que tampoco se terminó de resolver".¹⁰⁸

"En principio fueron bastantes organizaciones, de hecho por eso se le llamó Asamblea Permanente de Vecinos y Organizaciones. Porque habían muchas, varias y mandaban representantes de las comisiones de barrios, las ONGs (...) pero yo que sé... habrán pasado dos años, dos años y medio y como que fue decantando no?... a lo último ya eran solo vecinos. Pero bien, creo que en el proceso y visto así globalmente, su participación y su peso político digamos político en el sentido de relaciones más macro, digo... fue bueno el vínculo, la influencia no es lo mismo decir Juancito Pérez que decir el coordinador del SOCAT de Barros Blancos o maestras comunitarias de la escuela 230... son roles diferentes y bueno, creo que nos complementábamos bastante bien".¹⁰⁹

"Hubieron como varios movimientos, de la asamblea hacia las instituciones y de las instituciones hacia la asamblea, gente que en primera instancia pertenecía a la asamblea y termina participando de las instituciones, trabajando para las instituciones... Las instituciones terminan asumiendo la participación en la asamblea como parte de su trabajo y esto bueno, hace como un panorama más complejo. Hizo como un panorama más complejo con momentos más críticos y momentos más tranquilos. Pero creo que en principio como podríamos definir como una primera etapa que fue como... digamos de un vínculo mucho más sano, si podríamos decirlo así y quizás después cuando también la participación de la asamblea decayó un poco, empezó como a tomar relevancia éstos conflictos del vínculo entre la institucionalidad y la asamblea, la asamblea e institucionalidad y bueno... ahí es cuando se hace un poco más complejo, toma más relevancia esto que tiene que ver con un momento de menos potencia de la asamblea también".¹¹⁰

Aparece aquí la tensión que plantea Rossel entre autonomía y dependencia en el vínculo Estado-Sociedad Civil. Es decir, hasta dónde la Asamblea es un espacio de vecinos y organizaciones sociales locales que dialogan con el Estado o se tiene a la institucionalidad estatal "dentro" por la participación de técnicos que trabajan para el Estado. Cómo no perder identidad y que el espacio colectivo sea captado por la institucionalidad? Cómo no caer en una "crisis de gobernanza"? Si bien no se pierde autonomía ni capacidad crítica, se cuestionan vínculos estables de colaboración Estado-Sociedad Civil ante el riesgo de que la institucionalidad ocupe el espacio de participación de la sociedad civil.

"como que esa dicotomía, es una cosa que todavía siento yo, de que un montón de gente re valiosa que fue captada... que teníamos esto de la pureza institucional de una forma... como que peleábamos por ese objetivo común, de lograr una cosa pura, sin contaminación de ninguna cosa sectorial ni político sectorial, ni político partidario... ni religioso ni nada. Como que buscábamos esa cosa, ese estado más puro de participación y de vinculación voluntaria y que en realidad... como que fuimos prácticamente todos nosotros ahora estamos trabajando en referencia a una ONG, o el Municipio, o la Universidad de la República... digamos como que... si

¹⁰⁷ Entrevistada número 7.

¹⁰⁸ Entrevistada número 4.

¹⁰⁹ Entrevistada número 5.

¹¹⁰ Entrevistado número 3.

*bien hay como diferentes lecturas de eso me parece que de alguna forma hay como una contradicción en eso, no?... Porque de alguna forma ahora yo estoy participando de algunas cosas que desde otro lugar cuestioné mucho durante mucho tiempo, entonces es como: por qué estoy haciendo esto ahora que me pagan por esto si antes lo hacía gratis, con más libertad, con menos responsabilidades? Con menos responsabilidad laboral y como con más compromiso social y me gustaba más y lo disfrutaba muchísimo más... (...) Yo creo que no es malo, pero de alguna forma a nivel institucional se hizo una lectura de que había alguna gente que trabajaba como muy bien y se los captó, no?, se los contrató... Y están trabajando en función de eso”.*¹¹¹

También se plantea como se mencionó anteriormente la tensión en cuanto a la intermediación en la participación y esto lleva a un auto-cuestionamiento sobre la legitimidad del espacio. En tanto el grupo motor se reconoce como los intelectuales y se da una baja en la participación de los “vecinos de a pie” (hay que considerar que varios “vecinos de a pie” se formaron en los años de la Asamblea como intelectuales del movimiento incorporándose al grupo motor), hasta dónde tiene sentido el espacio si disminuye la participación directa del “pueblo” o de vecinos no militantes? Con un grupo desgastado con dificultades para dedicar tiempos a ampliar convocatorias. Cómo no caer en la representación por delegación?

“Eyerman y Jameson en su enfoque cognitivo sobre los movimientos sociales (...) señalan el hecho de que los movimientos sociales proporcionan un espacio en el que tiene lugar la innovación intelectual. En este ámbito en el que las prácticas e identidades establecidas son transformadas, y los viejos roles son reelaborados, se puede analizar la actividad intelectual o praxis cognitiva de los movimientos sociales que se produce en la tensión entre las prácticas establecidas y la innovación. “Actores importantes en esta praxis cognitiva son aquellos que hemos identificado como intelectuales del movimiento (*movement intellectuals*). Intelectuales del movimiento son actores que articulan la identidad colectiva que es fundamental en el proceso de construcción de un movimiento social” (Eyerman y Jameson, 1991, 118). Algunos son intelectuales desencantados que habiendo adquirido sus habilidades en alguna institución de la sociedad pasan a desempeñar un importante papel en el movimiento, sobre todo en sus primeros momentos de desarrollo. (...) estos intelectuales, así como sus ideas, sus redes sociales y el capital cultural que aportan con ellos al movimiento, se transforman a través de su actividad en el movimiento. Además, los movimientos sociales proporcionan un espacio en el que activistas sin un bagaje formal previo encuentran la oportunidad de aprender y practicar nuevas habilidades, convirtiéndose en un laboratorio de nuevos intelectuales”. (...) Tanto la idea de Melucci de los movimientos sociales como laboratorios en los que se producen continuamente desafíos simbólicos como la idea de Eyerman y Jameson de la praxis intelectual que se produce a través de estas formas de acción colectiva, señalan el origen de esa forma de actividad humana que denominamos producción simbólica”.

¹¹²

*“tá, después como todo, se formó un grupo como más rígido, que convocaba. Y que también como que fue un poco el principio del fin de la asamblea... de alguna forma (...) Porque sí... Porque a los vecinos referenciar siempre como a unos cabecillas, capaz que no se sentían tan cómodos de una asamblea a otra decir “bueno, yo me encargo de armarla...”. porque tá,... es como se deposita la participación en otros y bueno, eso como que de alguna manera... me deja a mí como más tranquilo si soy el que delego... O bueno, no más tranquilo, pero sí con menos trabajo capaz... Y bueno, después eso cae por su propio peso, porque al no participar yo tan activamente, a la próxima asamblea quizás no me sienta tan convocado, porque no estuve en éste momento de discusión, de armado de las cosas, bueno, de alguna forma ya como que tampoco me podría llegar a sentir... a empezar a sentir parte de la cosa y... ya mi participación decae... Me parece por ahí...”*¹¹³

Se da un proceso de introspección en el que se cuestiona hasta dónde en la intermediación se da una “delegación” que también puede llevar a una disminución de la participación de base. Aquí encontramos una **segunda paradoja: queriendo “colaborar” con la participación de base, el referente intermedia y se da un proceso de “delegación” que puede contribuir a la disminución de la participación de base.**

¹¹¹ Entrevistada número 6.

¹¹² TEJERINA, *op cit*, pág. 132-133.

¹¹³ Entrevistada número 6.

Aquí aparece el punto que discutimos en relación al planteo de Baraibar sobre la “focalización por defecto” de las políticas en territorio y difícil rol de los que trabajan o militan en cuestiones sociales. Decíamos que el planteo de proteger en exceso al “otro” corre el riesgo de alguna manera de anular a ese otro. Plantea al respecto Holloway: “Existe una tendencia a tratar a los oprimidos simplemente como eso, como víctimas de la opresión. Este énfasis puede fomentar nuestra acción indignada pero tiende a dejar completamente abierta la pregunta de cómo es posible que las víctimas oprimidas puedan liberarse a sí mismas: de alguna otra manera, por supuesto, que no sea por medio de la iluminada intervención de salvadores como nosotros”.¹¹⁴

Hasta dónde el grupo motor puede también ser funcional a la delegación al convertirse en “voceros” de demandas, cuando lo que se quiere es que el vecino “de a pie” hable con su propia voz y no sólo se trabaje sobre la demanda sino sobre la elaboración de las propuestas. Qué pasa cuando la institucionalidad ya escuchó, empieza a hacerse cargo y no le interesa más dialogar? Se está del lado de la institucionalidad, del vecino, ambos quieren dialogar y construir? Esto se conecta con lo que plantea Kaplún sobre tener presente de dónde proviene el movimiento si de la sociedad o del Estado y la gran dificultad que explica Rossel en el vínculo Estado-Sociedad Civil y las relaciones de autonomía o dependencia, cuando se está en un lugar de bisagra o se tiene de alguna forma a ambos dentro.

Como se ve en la última acta registrada el 25 de abril de 2007, el grupo motor que se auto-define como “*los inquietos*” asume que cumplió este rol y que más allá de sus formaciones específicas (a partir de su historia, estudios, militancias), se fue formando en la práctica conjunta en la Asamblea.

A la luz de lo que plantean Eyerman y Jameson es interesante la alianza entre la militancia social “honoraria” y los técnicos que asisten al espacio entendiéndolo como parte de su trabajo, funcionando ambos como intelectuales del movimiento y retroalimentándose en sus formaciones. El quiebre o conflicto interno en esta alianza, si bien incide en la etapa de declive en el fin de las asambleas, no es de ninguna manera el factor que determina que esto ocurra.

Divide y reinarás

Un elemento que se menciona como determinante en el desgaste de la militancia en la última etapa fue la atomización de la participación debido a la superposición de convocatorias sectorializadas y fragmentadas para participar en espacios colectivos. Se plantea con esto una **tercer paradoja: La promoción de múltiples espacios para la participación puede sabotearla.**

En el 2005 fueron creciendo los espacios de encuentro para el trabajo en red. Algunos habían surgido como se mencionó hacía unos años, otros aparecieron como parte de programas estatales o como iniciativas de técnicos que veían la necesidad de articular para optimizar los recursos y otros promovidos netamente por vecino/as. Por tanto coexisten en el tiempo varios espacios en los que podían encontrarse los mismos vecinos referentes y técnicos sociales como ser: la Asamblea y las comisiones de trabajo (Comité de Calidad de Vida, Comisión de Educación y Cultura y alguna otra Comisión más puntual que se generó en algún momento determinado pero no prosperó en el tiempo –como la Comisión sobre Trabajo y Producción-); las Mesas de Coordinación Zonal e InterMesas de los SOCAT; la Red de Infancia y Adolescencia de Pando y Barros Blancos; el espacio de Atención Primaria en Salud; el espacio InterCAIF; la liga de fútbol que nucleaba a todos los clubes; grupos de trabajo que surgían de los espacios colectivos por temas emergentes (como por ej. Movidas por la Identidad, Jornadas sobre salud sexual y reproductiva, Foro contra la Violencia, Carnaval, Semana de Barros Blancos, etc.); cada instancia con sus agendas de actividades.

Además en el 2006 desde el gobierno (nacional o departamental) se redobla la “apuesta a la participación” lanzando convocatorias para participar de nuevos espacios como ser: Mesas de Seguridad y Convivencia; Debate Educativo; Comisiones de usuarios de la salud; y Asambleas de la Cultura. Varios de estos espacios se lanzan unilateralmente sin apoyarse en lo que ya existe, buscando generar nuevas estructuras. La superposición de espacios satura a los militantes sociales (que son casi siempre los mismos que circulan por

¹¹⁴ HOLLOWAY, *op. cit.*, pág. 232.

todos los espacios) que tienen que optar por concurrir a un espacio u otro, fragmentándose así la participación.

“Porque después como que se abrió la cosa... Se dijo, como que la cultura debe tener su espacio y... y ahí como que... a nivel comunal como que se insistió mucho en eso... “No, ah... la asamblea de cultura... no sé qué... no sé cuánto...”... Y haber sido como más vivos en ver que divide y reinarás, no?... que si nos partíamos en dos asambleas... naturalmente lo que iba a pasar era que haya menos participación de un lado y de otro. Aunque la primera asamblea en realidad de cultura como que... fue re numerosa y en una escuela en el momento de..., con la escuela de puertas abiertas y como que los padres de la comisión fomento de la escuela participaron y era como una cosa nueva así en Barros Blancos que tanta gente estuviera tan comprometida con eso... Lo que en realidad fue una estrategia muy bien definida para dividir las aguas, y que para la asamblea de vecinos y la asamblea de cultura no pudiera como que lograr los buenos resultados que tuvieron siendo una, no?...”¹¹⁵

En particular el Debate Educativo en el último año llevó muchísimo esfuerzo. A partir de la Comisión de Educación se promovió la conformación de un grupo específico para trabajar para el Debate (integrado además de por militantes sociales por estudiantes de educación media, docentes y padres, contemplando educación formal y no formal). Se realizaron múltiples espacios de discusión en barrios, en escuelas, con grupos de padres y madres de escolares, en el liceo, en centros CAIF, etc. Se presentó el informe sobre los debates en la segunda Asamblea de Educación. Se concurrió a instancias regionales y departamentales. Barros Blancos fue la localidad de Canelones con mayor cantidad de grupos de discusión y Asambleas Territoriales por el Debate Educativo. Luego de todo lo trabajado, como se ve en las actas, los delegados que participaron en las instancias centrales del Debate manifestaron cierta frustración en cuanto a que esperaban compromisos más concretos de parte de las autoridades.

Tanto trabajo comprometido en tantos ámbitos, genera la expectativa de una continuidad en el trabajo conjunto, en la apertura a la participación y sobre todo de una mejora en la capacidad de respuesta. Si bien surgieron espacios de consulta en forma paralela, no se generaron como espacios estables y consolidados de devolución o respuesta. Al cerrarse algunas puertas luego de las etapas de consulta se genera desconfianza en varios frentes: se incorporarán las sugerencias planteadas en la formulación de las políticas? La consulta pública es una forma de legitimar posturas ya definidas en los niveles político-institucionales que se maquillan como “propuestas participativas”?

Todo esto tiene que ver con el desgaste y la diferencia entre las expectativas de los militantes, las respuestas institucionales y los tiempos de cada uno.

Sobre el desgaste, el largo plazo y las urgencias

Como se dijo, en la última etapa desciende sustantivamente la participación general y se mantiene firme la participación del núcleo duro que sostiene las últimas Asambleas. Al disminuir la participación general se llega a una pérdida de sentido en el espacio colectivo. El factor que se plantea como de mayor peso en el declive es el agotamiento del ciclo debido a las diferencias entre los tiempos y por tanto el desgaste. Si bien se reconocen ciertos logros, al no alcanzar metas mayores prima una visión de desencanto.

Los tiempos de las tramitaciones e implementaciones (aunque en el mediano o largo plazo se llegue a la respuesta esperada o acordada) se viven en forma muy diferente dependiendo del lugar en el que se esté. La angustia (individual o colectiva) puede ser diferente dependiendo de la proximidad que se tenga en relación a la situación emergente que se busca resolver; y cómo esa emergencia esté incorporada en la vida cotidiana. La implicancia ocurre en el caso del vecino referente barrial (que hace esa traducción entre la cultura hegemónica y la cultura en el margen, en las situaciones extremas), pero también en el caso del técnico que trabaja en la primer línea de atención, por más distancia que interponga.

¹¹⁵ Entrevistada número 6.

Además más allá de los compromisos de las personas (en el nivel político, sectorial o territorial), las lógicas institucionales, corporativas o burocráticas, los intereses sectoriales, político-partidarios, etc., pueden desviar o trasladar en el tiempo la asignación de recursos (siempre escasos) llevando a una postergación en la implementación de lo que territorialmente se ve como urgente.

En este punto llegamos a la **cuarta paradoja: Si bien los logros pueden ser vistos como compartidos con la militancia social** (aunque popularmente el crédito se lo lleve la institucionalidad política de turno), **los fracasos no se viven en forma compartida y esto fractura y disminuye los logros alcanzados en forma conjunta**. Si hay fracasos u omisiones la institucionalidad política en general no lo muestra, trata de esconderlos y por tanto se desvincula, dejando a la militancia expuesta ante la emergencia con escasas herramientas y poca contención.

El militante (en este caso vecino o técnico de base, con mucho compromiso pero escaso respaldo institucional) queda en un lugar bisagra, sobre expuesto ante una comunidad que lo ve en cierta forma ligado a los compromisos prometidos desde la institucionalidad pero sin capacidad de dar respuesta. Si bien encontrará algo de refugio en sus pares, se redoblarán esfuerzos, y el grupo (en este caso el "núcleo duro") dará algo de contención, a la larga, luego de algunos manotazos de ahogado, la carga es demasiado grande.

"Y como la asamblea estuvo como... muy vinculada a las demandas bueno, las expectativas se vieron frustradas. Porque no había una respuesta... no había respuesta para todas las demandas. Bueno... entonces como que esas demandas no se vieron satisfechas, las expectativas no... una cosa fue esa. Me parece que una cosa importante que alimentó como la desaparición de la asamblea fue eso".¹¹⁶

"Creo que hubo como una desmotivación que se dijo: tá, ahora es la Intendencia, ahora es el gobierno el que tiene que hacer las cosas... por un lado, ya estaban planteadas las necesidades y qué sé yo, no se encontró mucho el qué hacer después con eso, cuando veíamos que no se daban respuestas y creo que eso pinchó. Pero... como algo generalizado, no como algo de la asamblea. La asamblea fue algo que funcionó en ese momento porque nos nutrió en ese momento histórico digamos, pero después..., no tenía como proyección capaz... a futuro".¹¹⁷

Tejerina cita a Pizzorno en relación a la conformación de identidades colectivas y describe los momentos por los que atraviesa la militancia en los movimientos sociales. Encontramos en esta reflexión una lúcida descripción de lo acontecido con la militancia en el núcleo duro de la Asamblea: "Partiendo de la idea de formación de identidades colectivas, Pizzorno supera la limitación de la teoría de Olson sobre la acción colectiva, así como la disputa entre comportamiento patológico o racional, ya que buena parte de las manifestaciones de la conducta colectiva en su proceso inicial de génesis responde a una racionalidad de formación de identidad y no tanto al cálculo utilitarista. Plantea que durante la fase de formación de la identidad colectiva se intensifica la participación y se incrementa la dedicación a la militancia. Con posterioridad, una vez alcanzado el objetivo del reconocimiento de la identidad, cuando los objetivos subsiguientes pueden conseguirse a través de la negociación, la participación tiende a caer (...). En realidad, encontramos a menudo una fase intermedia en la que la nueva identidad colectiva se sitúa todavía como antagónica al sistema. En este caso se verificará probablemente una situación de bloqueo polarizado, en la que algunos miembros participan intensamente, mientras que otros desisten, desanimados por la ineficacia a corto plazo de la acción política. La militancia (incentivada por la fuerte necesidad de nueva identidad y por el alto grado de compromiso con ésta) aumentará entonces paralelamente al declive de la participación general (Pizzorno, 1994, 143)".¹¹⁸

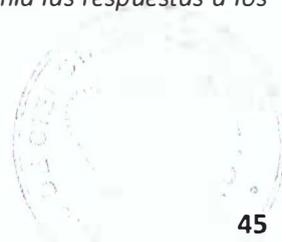
"capaz que el fracaso... no sé bien si fracaso. Capaz que esperar más del gobierno y no... la asamblea como un espacio autónomo que tenía otras cosas para hacer y otra forma de hacer también. Creo que mucha gente es... o alguna gente dejó de participar porque dijeron que en la asamblea no encontraban nada, porque la asamblea era un espacio de vecinos y organizaciones con ganas de hacer pero no tenía las respuestas a los problemas, que las responsabilidades eran otras, no era de la asamblea."¹¹⁹

¹¹⁶ Entrevistado número 3.

¹¹⁷ Entrevistada número 4.

¹¹⁸ TEJERINA, *op cit*, pág. 130.

¹¹⁹ Entrevistada número 4.



“La lucha emancipatoria, siendo maximalista, dispone de una temporalidad absorbente que compromete en cada momento todos los fines y todos los medios, siendo difícil la planeación y la acumulación y por lo tanto más probable, la discontinuidad. Porque los momentos son “locales” de tiempo y de espacio, la fijación momentánea de la globalidad de la lucha también es una fijación localizada, y es por eso que lo cotidiano deja de ser una fase menor o un hábito descartable para pasar a ser el campo privilegiado de la lucha por un mundo y una vida mejores”.¹²⁰

Etapa Posterior: *La latencia*

Entre el 2008 y la fecha actual en 2011, la situación de los servicios públicos ha cambiado notoriamente ya que se construyó un nuevo liceo, se mejoraron policlínicas, se pavimentaron y alumbraron algunas de las principales calles; y fundamentalmente por la instalación del Centro Cívico “Salvador Allende” en el que se concentran servicios del MIDES, ASSE, INAU, MEC y la Intendencia.

Como se expuso y se puede ver en las actas y documentación en anexos, gran parte de estos servicios, que no existían durante el período en que funcionó la Asamblea, fueron solicitados a las autoridades correspondientes, en forma muy fundamentada, por este colectivo.

Si bien algunas políticas presentaron una clara mejoría, otras continúan empantanadas casi en la misma situación o con mayores dificultades que las que se planteaban en los años estudiados. Por ejemplo en relación a la vivienda, los asentamientos en situaciones sumamente precarias continuaron creciendo (como se puede ver al cruzar por delante del Centro Cívico).

A su vez en los últimos años se fueron dando cambios en los espacios y formas de participación. Fueron disminuyendo en actividad varias organizaciones sociales de base y espacios de gran participación de vecino/as, algunos hasta desaparecer.

También aparecieron nuevos espacios, de origen vecinal (como la Asociación por la discapacidad) y otros propuestos desde la institucionalidad estatal o las organizaciones sociales en convenio con el Estado (ej. Nodos Educativos o Comité contra la violencia); y se mantuvieron espacios consolidados (como el Comité de Calidad de Vida –que continuó luego que terminaran las Asambleas-, o las Mesas de Coordinación Zonal de los SOCAT).

Con la perspectiva que da el tiempo transcurrido, preguntamos a los entrevistados sobre los impactos y la proyección o líneas de continuidad de la Asamblea en otros espacios hoy (preguntas realizadas entre setiembre y octubre de 2010). En los testimonios se manifiesta la entrada en otro período de “latencia” en términos de ciclos en la participación vecinal. Si bien se reconoce la existencia de varios espacios para la participación, esta no alcanza la integralidad que alcanzó en la etapa de auge de la Asamblea.

Se reiteran las tensiones enunciadas en torno a la legitimidad en la participación, la institucionalización de la misma, la preocupación de los técnicos sobre la intermediación (la dicotomía “entre arriar y ser arriado” o ser “colonizados por el Estado”).

Se vuelve a plantear el tema del desfase entre expectativas y respuestas y el cambio en las circunstancias políticas por el desgaste asociado a la gestión de gobierno (ya no está el entusiasmo en la militancia social de que “se viene el primer gobierno de izquierda a nivel nacional y departamental”).

De todas formas se identifican potencialidades en lo latente, reaparecen menciones sobre lo que fue la Asamblea, en la referencia se ven trazos de una identidad construida en torno a la participación en la localidad y posibilidades de que resurja un nuevo pico de participación; habrá que ver que circunstancia lo desencadena...

¹²⁰ DE SOUSA SANTOS, Boaventura; *De la mano de Alicia. Lo social y lo político; en Los nuevos movimientos sociales*. En publicación OSAL, no. 5. 2001, pág. 179.

“Después que terminó la euforia de la asamblea, yo me desvinculé. No sé que pasó a nivel... si se generaron ideas, coletazos, pequeños grupos, como con esa finalidad y que después se juntan todos con tendencia a la totalidad. Yo no sé si eso pasó, pero yo siento que no. Quizás si exista, pero en mi sentir... no. Estamos como al principio...siendo individualistas. Pero eso es una impresión mía que puede estar muy errada. Por conversar con los vecinos y ahí se sienten... muchos recuerdan eso de las asambleas de vecinos, como que impactó, qué pasó con eso... Había como cierta efervescencia, pero...”¹²¹

“me parece que es un mojón, que muchas veces no hace tanto tiempo pero que es una señal, algo importante para lo que está siendo la historia de Barros Blancos. En algunos momentos se habla... Bueno, cuando el INAU llegó a Barros Blancos, la jefa departamental en aquel momento nombró la asamblea de vecinos. Cuando inauguraron el lugar dijo que ella había estado en una reunión que yo entiendo que fue importante para que en algún momento ella tomara la decisión de que acá se estableciera éste programa. O sea que son otros resultados de alguna manera que tienen que ver con la asamblea, que no fueron concretos ni inmediatos, pero que a lo largo del tiempo siguieron como fructificando”.¹²²

“en prácticamente todas las cosas que se generan hay como una referencia, capaz que no inmediata, pero sí como... como latente, como una cosa así. Por ejemplo... los chiquilines de la murga, que ahora son todos estudiantes universitarios, no todos, pero la mayoría digamos, son estudiantes universitarios, de alguna forma hacen referencia.... digamos hacen referencia a nosotros y a la asamblea, como hacíamos nosotros referencia quizás a lo que fue la Comisión de Villas. Y por qué digo esto, ésta similitud?, porque en realidad ninguno de nosotros fuimos parte del Congreso de Villas de Barros Blancos, porque no teníamos la edad para hacerlo. Como ellos no fueron participantes de la asamblea porque en realidad estaban, como que eran muy chicos para eso. Pero de alguna forma, como en esto de las generaciones, hay un imaginario colectivo, una cosa que quedó ahí y que de alguna forma se hace referencia casi inmediata en algunos gurises de la murga. Por ejemplo en eso, que ahora lo estoy viendo más por cercanías de cosas (...). y después por otro lado, cuando surge un problema, cuando surge un inconveniente, cuando hay algo que está ahí, que no se puede resolver, que no se vislumbra solución, surge siempre de algunos de los integrantes de la asamblea o de alguna gente que estuvo alguna vez vinculada: “ay... pero no podríamos juntarnos para otra vez como en aquellos tiempos para reflotar o fortalecer ...”, el tema por ejemplo de las garitas o... Bueno, específicamente el tema de la UTU, por ejemplo, que tuvo como... en la asamblea fue durante todo un primer período, la joya de la asamblea, el tema de haber logrado la UTU para Barros Blancos, no?.. Fue como la vedette... como en un primer momento era “bueno, si logramos esto cómo no vamos a poder lograr que un mundo mucho mejor, una cosa...”, no?... Si en éste poco tiempo de juntarnos y reunirnos logramos esto y además con compromisos asumidos para que esto vaya a más y no a menos, no?... Como que eso, o con el tema de las calles, digamos... Pero también como que hay otras formas, ahora que se viene todo el rollo de la descentralización a nivel departamental, dentro de los municipios, las autoridades y eso... como que hay dos lecturas, unos vecinos que piensan que está buenísimo para reflotar aquello y otros que no, que claro, cuando no sos auto convocado, sino que venís de arriba, por más que uses la palabra descentralización o participación, el tema de convocar para resolver éstas cosas, para hacer una especie de presupuesto participativo, ya no va a ser lo mismo... Es lo que yo creo también... Pero en todo hay como una marca de la asamblea, en todas las nuevas cosas que se hacen en todo está ahí la asamblea, lo que generó, lo que movió en Barros Blancos. No sé... está como ahí latente”.¹²³

“lo que sí creo que aquí en Barros Blancos... hay espacios... aunque difieran... Creo que nacen y aparecen espacios interesantes. Igual creo que es un momento muy difícil... eh... está todo, no sé si decir contaminado o mezclado. Hay una presencia institucional muy fuerte, es lo que yo veo, no?... hay una gran intención de que la gente participe, se organice, se acerque, y eso actúa en contra. Después en muchos espacios de participación de los vecinos, los veo sumamente contaminados con lo institucional, entonces se pierde, no me queda muy claro, cómo habría que hacer, pero se pierde eh... la riqueza del vecino, que es un vecino, que es un trabajador, un padre de familia, yo qué sé, que se interesa por su lugar donde vive, por su comunidad, por su país... entonces creo que es un momento difícil para que éstos espacios eh... florezcan. Pero

¹²¹ Entrevistada número 7.

¹²² Entrevistada número 1.

¹²³ Entrevistada número 6.

igual Barros Blancos tiene una capacidad creativa, bien uruguaya en general, bueno... Yo espero... espero que aparezcan otras cosas. Yo hago mi pequeña parte para que si en algún lugar yo puedo enganchar algo con otra cosa, engancho y creo que hay otros que también lo hacen. Y si no seguiremos viviendo, haciendo lo que nos toque hacer".¹²⁴

"ha habido como una vuelta para adentro, de alguna forma una mayor delegación... en que los técnicos que trabajen... los vecinos esperando que los técnicos trabajen... que los políticos hagan lo que tienen que hacer... el gobierno. Mientras tanto no hay como un interés grande, así colectivo... no han cambiado mucho las necesidades de la gente ni los espacios de encuentro, siguen siendo como necesarios... el encuentro con el otro para charlar o lugares recreativos, que se viene reclamando hace un montón y millones de cosas que ahora parece que no... No es que hayan desaparecido las necesidades, estamos como más para adentro en general... Y un poco capaz de quemazones, gente que ha metido mucho, mucho tiempo, muchas cosas y eso también hace que sea más difícil el momento de encontrarse con el otro, no?"¹²⁵

"A mí... para mí estuvo bárbaro, en realidad me aportó una cantidad de vínculos, de nuevos vínculos, había mucha gente con la que yo ya estaba vinculado en realidad... pero aporta una cantidad de nuevos vínculos... y como me parece que fundamentalmente una gran experiencia en cuanto a los vínculos personales, digamos, éste aporte personal de vinculaciones más que nada afectivas, por ejemplo. Por otro lado como una buena gran experiencia acumulada en éste tiempo que funcionó la asamblea en cuanto a vincularse con instituciones y con los representantes del gobierno. Esto yo no lo tenía personalmente y para mí fue de lo más interesante, desgastante, estresante, pero interesante al fin. Y como una visión más "barroblanquense", digamos más amplia territorialmente de las configuraciones de la pequeña política de un lugar, no?"¹²⁶

"fundamentalmente, lo que yo rescato, lo que a mí me parece más interesante. Como un tipo de organización que aporta mucho en el sentido que... como que acumula experiencia de la organización, la organización en sí misma ya es algo importante en mi opinión. La organización de la gente quiero decir, sin un vínculo estrictamente institucional, no? Eso ya es importante en sí mismo. Y esto es un conocimiento que hay que construir, no existe previamente si no lo hacés en la práctica. Esto ya es una cosa muy importante, porque bueno, quedó una experiencia grande sobre eso. Y otra cosa, que es lo de crear una subjetividad, construir una subjetividad de que se pueden hacer... fundamentalmente eso, que se pueden hacer cosas. Como grandes, apostando a la participación, a la democracia directa, esas cosas... Que es posible, digamos, se demuestra en la práctica que es posible hacer ciertas cosas y de una cierta manera. Con una tendencia a... a no jerarquizar los vínculos, muy importante para mí... aunque por mucho tiempo le llamamos nosotros horizontalidad, me parece como cosas que por un tiempo se demuestran en la práctica. Y quedan en la memoria... está bueno eso, me parece importantísimo".¹²⁷

"Y me parece que tá, quizás muchos de los logros de éstas experiencias en realidad no pueden ser medidos en el corto plazo, más que nada tienen que ver con un cierto aprendizaje social que queda de hacer las cosas y que son redes que de repente desaparecen por un tiempo pero que en determinada coyuntura de crisis reaparecen y realmente esa memoria del hacer juntos es posible de ser recapturada o re-simbolizada, no?... Y en ese sentido me parece que seguramente queda el aprendizaje y la capacidad de que en algún momento pueda... con otro nombre, bajo otra forma, no sé, pero eso... queda me parece en la memoria".¹²⁸

¹²⁴ Entrevistada número 1.

¹²⁵ Entrevistada número 4.

¹²⁶ Entrevistado número 3.

¹²⁷ Entrevistado número 3.

¹²⁸ Entrevistada número 8.

VII. Reflexiones Finales

Creemos que todo lo expuesto hasta el momento cumple el objetivo de aportar a la memoria colectiva de la localidad. Que el estudio descriptivo y toda la información recabada y detallada en el documento y sus anexos tiene de por sí valor para quienes protagonizaron esta historia; y lo puede tener para los habitantes de la localidad ya que colabora con el reconociendo de la experiencia de la Asamblea como parte del patrimonio cultural de Barros Blancos.

Entendemos que el análisis realizado a la luz de diversas corrientes, si bien peca de eclecticismo, permite (en la medida en que sea discutido por militantes, operadores sociales y gestores en políticas sociales) reflexionar sobre las múltiples aristas que aparecen en la discusión e implementación de políticas; en particular en lo que refiere a territorialidad y participación.

Nos resta sintetizar estos aportes, retomando el planteo de Acevedo que usamos al principio en la fundamentación para la realización de este documento: A partir del análisis de lo local, del estudio en un "mundo pequeño", ¿Qué nos aporta esta experiencia al "mundo grande" de las políticas en territorio?

Lo primero que podemos decir es que se reafirma la conceptualización de territorio como trama de relaciones, como espacio vivo que va cambiando con el paso del tiempo. Por tanto las acciones colectivas en territorios deben ser comprendidas como procesos vivos y surge la necesidad de acompañarlas con políticas que consideren la historicidad de los procesos de participación.

A partir del análisis del caso pudimos identificar ciclos en relación a los cambios en la estructura de *oportunidades políticas, como plantean los teóricos de la acción colectiva*. Esta constatación sobre la historicidad de la acción colectiva, nos lleva a pensar en los cambios que se pueden estar generando hoy en la estructura de oportunidades políticas (por ejemplo con la implementación del tercer nivel de gobierno) y cómo esto puede impactar en los ciclos de participación.

Reflexionamos sobre los marcos que manejaban los militantes (vecinos y/o técnicos enlazados por las redes sociales locales), que fueron confluyendo y compartiendo una cultura política relacionada con las experiencias de forma asamblearia (donde la autonomía y la horizontalidad se plantean como principios). Vimos que utilizaron un repertorio creativo de prácticas. Sobre esto podemos decir que es interesante el aporte de la educación popular y la incorporación de nuevas tecnologías para la renovación en los repertorios de prácticas.

Otra cuestión muy básica es que **la participación solo puede ser conquistada**. Por tanto los esfuerzos desde el Estado o las Organizaciones Sociales hacia el fomento de la misma deben considerar esta premisa.

Como vimos una de las tensiones que aparece en el fomento de la participación y en la implementación de políticas sociales en territorio es la colisión de lógicas. Desde hace unos años parece haber un discurso hegemónico de transversalidad y horizontalidad (que trasciende colores político-partidarios). Si bien se acuerda sobre la necesidad de superar la centralidad y verticalidad en las acciones del Estado, de establecer un diálogo con la sociedad civil organizada y a su vez que se generen espacios de participación para "usuarios" o "protagonistas" de las políticas; el caso nos lleva a pensar que en la práctica continúan apareciendo lógicas verticales, fragmentación, sectarismo, corporativismo, conflictos de poder e intereses espurios.

Es claro que el conflicto de lógicas va a seguir existiendo y apelar a la ética de las personas en los lugares de poder podría ser muy poco realista. Por tanto retomando los planteos de Falero, Merklen o Svampa, en el campo popular la exigencia de transparencia y coherencia a quienes gobiernan depende mucho de las capacidades de organización. De todas formas desde el Estado se debería poder promover mayor rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre las decisiones, fundamentación de políticas y establecimiento de prioridades; para que se de en la práctica el "monitoreo participativo" no solo en el discurso.

Conectado con este punto está el tema de considerar la diversidad en los territorios. El respeto por el otro es lo que habilita el diálogo, si no se es flexible ante la diversidad y se manejan márgenes para la adaptación de

las políticas es muy difícil poder ser inclusivo. Si por ejemplo el Estado promueve múltiples espacios para la participación y no se apoya en lo que ya existe, no reconoce que no se parte con cada gobierno de cero sino que hay diagnósticos, recorridos históricos y aprendizajes que se pueden tomar de lo anterior, es muy difícil el establecimiento de diálogos.

Considerar los diversos puntos de vista ante la complejidad de la realidad, manejar modelos flexibles en diálogo con el territorio tiene que ver con el hacer "juntos". También tiene que ver con la complementación de la universalidad con la focalización, con la consideración de lo local dentro de lo global.

Se revaloriza la importancia de la co-gestión en las políticas como herramienta para el control mutuo en la implementación de las mismas entre el Estado y la Sociedad Civil. La co-gestión implica compartir logros y fracasos, buscando superar éstos últimos y aprender de los mismos. Implica también revisar constantemente los modelos de gestión, en el marco de las estrategias consensuadas.

Esto se conecta con la superación de la lógica de proyectos a corto plazo y el poder pensar en el marco de estrategias de largo plazo para el país. Tiene que ver con el sano ejercicio de ubicar las acciones ya sea en el marco de la nueva matriz de protección social, en los planes y estrategias nacionales (como el Plan de Equidad o la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030) y no como acciones voluntaristas descolgadas de todo marco y por tanto con escasas posibilidades de sustentabilidad y proyección. El riesgo que presenta la lógica de proyectos a corto plazo es el de provocar *iatrogenia*.

Al explicar la experiencia comentamos sobre la clara articulación entre las políticas de salud (menos las referidas a salud mental y adicciones) y educación, también mencionamos las dificultades para integrar en forma transversal las políticas de trabajo y vivienda. Los vacíos en las prestaciones desde el Estado dejan a la población y a los operadores sociales como rehenes ante situaciones a las que no se puede dar ningún tipo de respuesta. Esto es un problema no sólo para las familias desde la perspectiva de derechos, sino como vimos, también para las comunidades en el marco de la perspectiva de desarrollo.

Encontramos otro nudo de conflicto en el tema de la gobernanza local, el rol de las organizaciones de la sociedad civil y en particular de los técnicos en relación a los beneficiarios de las políticas. Vimos el conflicto como parte intrínseca del movimiento, relacionado al debate sobre la autonomía y sobre la tensión de tener integrantes de la "institucionalidad estatal" dentro. Esto tiene que ver como plantea Rossel con la distancia entre Estado y Sociedad Civil; y los niveles de relación y dependencia.

Reflexionamos sobre las dificultades en el rol de los técnicos y militantes sociales que son referentes para otros y por tanto asumen el rol de "voceros", intermediando en el planteo de demandas; y sobre el delgado límite entre "arriar y ser arriado", favorecer la participación desde la institucionalidad e institucionalizarla, la dificultad de superar la lógica colonizador-colonizado, como no "intervenir" sino "interactuar con la comunidad", etc. ¿Se confunde participación con articulación inter-institucional en los ámbitos locales? Escuchar o trasladar la demanda no significa apropiarse de la misma. Acordamos con Rossel sobre las dificultades para diferenciar los roles en el vínculo Estado-Sociedad Civil y manejar equilibradamente las relaciones de autonomía o dependencia, cuando se está en un lugar de bisagra o se tiene de alguna forma a ambos dentro.

Retomando los planteos de Holloway y otros, vemos que es evidente que se debe aportar en la generación de las condiciones para que existan "vasos comunicantes" entre los diferentes actores, a través de la tarea de "mediadores" (técnicos, agentes de desarrollo local, referentes barriales, operadores de red, etc.) que sean capaces de operar como catalizadores de las diferentes demandas y propuestas en torno a proyectos con objetivos comunes. Esto no significa hablar por el otro o apropiarse de la voz del otro. El ejercicio continuo de reflexionar sobre la práctica desde una postura constructiva, sana y crítica, nos aporta elementos para superar la dicotomía entre la omnipotencia y la impotencia. Es vital para alcanzar ese equilibrio la contención y supervisión del trabajo del técnico en campo.

Reafirmamos lo que discutimos en relación a los planteos de Baráibar, utilizando las visiones de Merklen y Svampa en cuanto a que se constata que hay que tener en cuenta la fragilidad en la participación y no caer en

el "romanticismo de la autoorganización de los pobres"; pero cuando están las condiciones dadas, cuando la cultura política lo permite, no podemos menospreciar las fortalezas presentes en el campo popular. Mantenemos la idea de no caer en la subestimación o la anulación del "otro". La importancia de la alianza entre el técnico de base y el vecino referente en la conformación de un nosotros diverso, cada uno aportando desde su saber (académico o popular), cada uno desde su lugar es clave para favorecer la conquista de la participación.

Svampa y Merklen destacan el papel de las redes vecinales como productoras de acciones que buscan modificar su propia realidad; y no minimizan su capacidad por el hecho de que hayan surgido desde un contexto de exclusión y por ende presenten muchas fragilidades.

A la luz de lo que plantean Eyerman y Jameson es interesante la alianza entre la militancia social "honoraria" y los técnicos que asisten al espacio entendiéndolo como parte de su trabajo, funcionando ambos como intelectuales del movimiento y retroalimentándose en sus formaciones.

A su vez el técnico puede aportar contención al referente barrial, que opera por fuera de la institucionalidad pero en constante diálogo y alianza con la misma. Como dijimos antes, ese referente puede hacer la traducción entre los códigos de la cultura hegemónica y la cultura en el margen y es "usado" muchas veces por la institucionalidad para la llegada a ámbitos de extrema vulnerabilidad. Este trabajo no ahondó en el desarrollo de esta línea de reflexión (porque no fue una línea que se considerara fuertemente en las reflexiones que se dieron en la experiencia de la Asamblea) pero es una línea interesante a profundizar en estudios posteriores, máxime considerando que tanto territorialidad de las políticas como extrema vulnerabilidad en el territorio son temas que van de la mano y que están siendo priorizados actualmente en el marco de las políticas sociales que lleva adelante el presente gobierno.

Si bien ahondamos a partir del análisis del caso de la Asamblea en varias reflexiones y logramos responder las preguntas que nos orientaron, aparecen nuevas preguntas, como por ej: el considerar la dimensión generacional o la de género en la participación.

Algunas de las preguntas que nos surgen son: - en el descenso de la participación en la etapa posterior (que denominamos de "latencia"), inciden variables como la falta de recambio generacional y un descenso en las formas de participación tradicionales como el asociativismo?

- Que ocurre con las nuevas formas de participación juveniles? Los jóvenes se suman a comisiones de barrio y asambleas o prefieren participar en redes virtuales y expresiones culturales y artísticas que no necesariamente buscan generar cambios sociales? - Se podrá dar un recambio generacional en la sociedad civil tal cual está organizada (en el marco del asociativismo) o se desencadenará una crisis del modelo de co-gestión (o implementación de políticas públicas gestionadas por organizaciones en convenio con el Estado)?

- Cómo afecta esto la ejecución de políticas en zonas con entramados sociales débiles, con pocas organizaciones de la sociedad civil con capacidad para gestionar convenios?

- Cómo impacta la fragilidad del entramado social en las posibilidades de desarrollo locales?

Todos estos planteos requieren sin duda continuar reflexionando en torno al tema de la participación en las políticas a nivel territorial. Creemos que este trabajo nos aporta algunas pistas como para continuar la exploración.

Valoramos enormemente la posibilidad de explorar con vecinos, académicos, educadores, técnicos, militantes, políticos, niños, jóvenes, adultos, artistas, amigos, compañeros, hombres, mujeres, personas muy diversas que en el encuentro, ya sea en una etapa de gran participación pública o en una etapa de encuentros más íntimos, de reflexiones largas, de aprendizajes de cercanías vamos caminando juntos en la lucha por un mundo más justo y mejor para todos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, Fernando; *Las máscaras de la identidad colectiva. Una aproximación socio-antropológica al rico patrimonio de los corralenses*. Proyecto Subvencionado por Fondos Concursables MEC. 2008. Ed. Ergaeomnes. Montevideo, Set. 2010
- AGUILAR, Salvador; *Movimientos Sociales y Cambio Social. ¿Una lógica o varias lógicas de acción colectiva?* Revista Internacional de Sociología. Nº 30. Set-Dic 2001, Madrid, CSIC, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.
- ANTUNEZ, Adriana; *La construcción de escenarios posibles para el desarrollo de la participación ciudadana*. Monografía Final. Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR, 2009.
- AROCENA, José; *Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas*. Ponencia presentada en VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 2001.
- AROCENA, José; *El desarrollo local un desafío contemporáneo*. Universidad Católica. Taurus. Montevideo, 2002.
- BARÁIBAR, Ximena; *Tan cerca, Tan lejos: acerca de la relevancia "por defecto" de la dimensión territorial y sus impactos en la práctica profesional*. Revista Fronteras. Montevideo, Mayo 2009
- BLAXTER, Loraine; HUGHES, Christina; TIGHT, Malcolm; *Cómo se hace una investigación*. Ed. Gedisa, Barcelona, 2000.
- BOURDIEU, Pierre, et al; *La miseria del mundo*. Ediciones Akal. Madrid, 1999.
- CALVO, Dolores Nair; *Organización política auto-referenciada en sectores populares. El caso de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat*; en: *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina*. Compilado por LEVY, Bettina y GIANATELLI, Natalia. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires, 2008.
- CASTELLS, Manuel; *La era de la información. Económica, Sociedad y Cultura*. Vol. 3 Fin de Milenio. Alianza Editorial, 1998.
- CUNILL GRAU, Nuria; *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD; Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura; *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1991.
- DIBOT, Gonzalo; *Abriendo la caja negra del tercer sector. Un estudio descriptivo sobre las ONGS en Uruguay*; Proyecto CSIC Modalidad II. Montevideo, Mayo 2009.
- FALERO, Alfredo; *Una batalla por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay*. Fanelcor, Montevideo, 2008.
- FILGUEIRA Fernando (coordinador), RODRÍGUEZ Federico, RAFANIELLO Claudia, LIJTENSTEIN Sergio, ALEGRE Pablo; *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado*, Revista Prisma Nº 21, UCUDAL, Montevideo, 2005.

GIURLEO, Pablo; *Estudio de caso. Un análisis de la acción colectiva producida por la "Cooperativa de Viviendas Puente de Barracas", entre los años 1992 y 2004, en la ciudad de Buenos Aires*; en: Dossier Acción colectiva y movimientos sociales. Publicación del Posgrado en Ciencias Sociales UNGS-IDES. Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales, n° 2. Buenos Aires, Julio 2008.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio; *Multitud. Guerra y democracia en la era del Imperio*. Ed. Debate. Buenos Aires, 2004.

HOLLOWAY, John; *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy*. Colección Herramienta. Argentina, 2002.

INFAMILIA-Ministerio de Desarrollo Social; *Modelo de Gestión Territorial de Políticas de Infancia y Adolescencia. Hacia la construcción de redes locales de protección social*. Versión Enero 2009 (difundida en sitio web, www.infamilia.gub.uy, el marco del Plan de Capacitación para el fortalecimiento del MGT). Montevideo, 2009.

KAPLÚN, Gabriel; *Mitos y deseos sobre desarrollo, participación y comunicación*. International Association for Media and Communication Research (IAMCR). Porto Alegre, 2004.

KOHAN, Néstor; *Toni Negri y los desafíos de Imperio*. Campo de Ideas. Madrid, 2002.

LÓPEZ MAYA, Margarita; *Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*. CLACSO. Buenos Aires, Agosto 2002.

MACHADO, Gustavo; Tesis de Maestría "*Del dicho al hecho: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual*". UDELAR. Montevideo, 2002.

MARSIGLIA, Javier; *El nuevo rol de los gobiernos locales como puentes entre el estado y la sociedad civil*. Revista Digital La Opinión Independiente, N° 3. Montevideo, Junio 2007.
En: <http://www.laopinion.com.uy/articulo.php?id=52>.

MENDIZÁBAL, Nora; *Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa*, en VASILACHIS DE GIALDINO, Irene, et al; *Estrategias de investigación cualitativa*. Ed. Gedisa.

MERKLEN, Dennis; *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. 1ª ed., Buenos Aires, Gorla, 2005.

MIDAGLIA, Carmen; ROBERT, Pedro; *Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para los sectores vulnerables*; en: ZICCAARDI, Alicia; et al; *Pobreza, Desigualdad y Ciudadanía*. CLACSO, Buenos Aires, 2001.

MOURIAUX, René; BEROUD, Sophie; *Para una definición del concepto de "movimiento social"*. Revista OSAL, Junio 2000.

OUVIÑA, Hernán; *Las asambleas barriales y la construcción de lo "público no estatal": la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*; en: *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina*. Compilado por LEVY, Bettina y GIANATELLI, Natalia. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires, 2008.

RICCIARDI, Maurizio; *Revolución. Léxico de política*. Claves. Ediciones nueva visión, Buenos Aires, 2003.

RODÉ, Patricio; MARSIGLIA, Javier, PIEDRA CUEVA, Enrique; *Experiencias recientes de movilización urbana en las áreas de la salud, nutrición y organización barrial*. Ed. Banda Oriental. Montevideo, 1985.

ROSSEL, Cecilia; *¿Innovación o conformismo?: El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay*; en: *La política en movimiento: identidades y experiencias de organización en América Latina*. Compilado por LEVY, Bettina y GIANATELLI, Natalia. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires, 2008.

SASSEN, Saskia; *Una sociología de la globalización*. Ed. Katz, Buenos Aires, 2007.

SVAMPA, Maristella; *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Editorial Biblos. Buenos Aires, 2000.

TARROW, Sidney; *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Universidad. Madrid, 1997.

TEJERINA, Benjamín; *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Editorial Trotta, Madrid, 1998.

TOMASETTA, Leonardo; *Participación y autogestión*. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1972.

VARELA, Paula; *Territorios de sujetos peligrosos*. Revista Lucha de Clases Nº 9. Ediciones IPS. Buenos Aires, Junio 2009.

VENEZIANO, Alicia; *Evolución del concepto de descentralización y algunas sugerencias para su abordaje*. Revista Forum Nº 12, IUPERJ, Río de Janeiro, 2002.

ZIBECHI, Raúl; *Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos*; en: OSAL, Observatorio Social de América Latina. No. 9 (ene. 2003). CLACSO. Buenos Aires, 2003.