

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

Conociendo el valor participativo del CV 14.
Aportes para la reflexión de la participación desde
un marco descentralizador

Evelyn Darino
Tutor: José Pablo Bentura

2018

INDICE:

1- INTRODUCCIÓN.....	1
2-PRESENTACIÓN DEL TEMA.....	3
2.1 Preguntas guías.....	8
2.2 Objetivo general.....	8
2.3Objetivos específicos.....	8
3-JUSTIFICACIÓN.....	9
4-ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN.....	11
5- DISEÑO METODOLÓGICO.....	16
6- CAPITULO I: La Descentralización como proceso de reforma Latinoamericano y Nacional, análisis de los modelos ideales.....	19
6.1 Causas que llevaron a considerar la descentralización como modelo de organización del Estado.	19
6.2 La reforma descentralizadora en América Latina, un análisis en “etapas”.....	21
6.3 Los modelos ideales de descentralización.....	22
6.4 Problemas que enfrenta la descentralización.....	24
6.5 Aproximación al caso uruguayo, críticas y aportes hacia un modelo democratizador.....	25
7. CAPITULO II: De qué hablamos cuando hablamos de participación vecinal.....	29
7.1 Apropiación participativa de la ciudad.....	29
7.2 Qué es la participación. Los modos de participar en la actualidad.....	30
7.3 ¿Existe una crisis de la participación?.....	33
7.4 La participación colectiva en la actualidad.....	36
7.5 La participación vista desde la lógica político institucional.....	37
8-CAPITULO III: Desde qué lugar interviene el Trabajador Social en una pequeña parte del proceso descentralizador.....	41
9- REFLEXIONES FINALES.....	46
10- BIBLIOGRAFIA.....	51
11- ANEXOS.....	

1. Introducción

El presente documento constituye la monografía final de grado enmarcada en la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar (Universidad de la República). La misma pretende analizar los problemas de la participación en la descentralización de Montevideo, tomando el caso de uno de los órganos participativos, los Concejos Vecinales (CV). Específicamente se abordará el 14, órgano autónomo enmarcado en el Municipio a, siendo este último, uno de los 8 gobiernos locales de Montevideo. Interesa conocer el valor participativo que algunos actores políticos, técnicos y sujetos cercanos a la descentralización le otorgan al CV 14, explorar las debilidades y fortalezas que se identifican acerca de éste órgano, conocer cómo inciden los cambios del marco institucional de la descentralización en el CV en la actualidad, así como también se pretende conocer el rol actual desempeñado por las Trabajadoras Sociales en el CV estudiado, ya que este contribuye al fortalecimiento de los mismos.

La monografía se estructura de la siguiente manera, en primer lugar se plantea la presentación del tema a estudiar, referido a la participación en el marco de la política descentralizadora, órganos, centros que crea y sus funciones. Luego se focaliza la mirada en la participación vecinal desde el CV, definido éste como nexo entre los vecinos y el gobierno local (Estado).

En el tercer apartado, se desarrolla la justificación de la elección del tema de estudio, donde se destacan los motivos personales, así como también profesionales para el Trabajo Social, en cuanto a la elección del tema, resaltando la importancia teórica de abordar la participación vecinal.

En la siguiente sección, se plasman los antecedentes acerca de la temática a estudiar. En este apartado se abordan investigaciones sobre los CV de Montevideo, se realiza un análisis de algunos casos y en general, que aportan a pensar el caso específico que aquí se trata.

En el quinto apartado, se presenta la metodología de trabajo, siendo un estudio de caso que utiliza dos técnicas de recolección de datos, fundamentalmente el análisis de fuentes documentales, y por otro lado las entrevistas a tres de los actores cercanos a

la descentralización (Referentes vecinales, Trabajadoras Sociales y Jefe de la Unidad de Planificación y Participación de la IM).

Luego el documento se divide en tres capítulos en función de las entrevistas realizadas. En el capítulo primero, se desarrolla el concepto de descentralización en base a distintos autores (Veneziano, Coraggio, Delgado, entre otros), las causas que llevaron a pensar en un cambio de modelo centralizador a uno descentralizador, se desarrolla un análisis en etapas del proceso, se plasman dos modelos ideales, críticas generales a la descentralización y se culmina con un breve desarrollo del caso de la descentralización en Uruguay, así como una crítica al modelo adaptado en nuestro país.

El segundo capítulo es central en esta monografía, en él se plasman diferentes conceptos de participación. Se conocen las diferentes posturas a través de los entrevistados, sobre qué es participar desde algunos informantes calificados. Luego se expone la visión que estos tienen del CV 14, se plantean las dificultades internas y externas que obstaculizan la participación en el mismo.

Por último, se estructura un tercer capítulo abocado a plasmar el rol de las Trabajadoras Sociales (TS) en los espacios participativos, y en el CV 14 en particular, así como problematizar su rol en la actualidad y reflexionar en cuanto a su trabajo en el proceso descentralizador.

El trabajo finaliza con breves reflexiones sobre el documento en su totalidad, así como también presentando algunas líneas de investigación para futuras monografías y estudios, ya que se torna importante seguir profundizando en este tema.

2. Presentación del tema de investigación.

La presente monografía pretende analizar los problemas de participación en la descentralización de Montevideo, tomando el caso del Concejo Vecinal 14. Se parte de la idea inicial de que el Concejo Vecinal es el nexo entre los vecinos y el gobierno local (Estado), por ende los problemas, dificultades e intereses de los mismos pueden llegar a dicho órgano para ser propuesto y discutido con el gobierno local. A su vez, los vecinos, pueden participar y abordar las problemáticas vividas, a partir de diferentes estrategias, siendo el CV el órgano social creado desde la descentralización para actuar junto al tejido social.

En este sentido, se entiende que el vecino puede participar o no, teniendo diferentes espacios, instituciones, organizaciones y órganos para hacerlo. Aquí particularmente interesa conocer a través del discurso de algunos actores del proceso descentralizador, el valor participativo que algunos actores políticos, técnicos y sujetos cercanos a la descentralización le otorgan al CV 14. Explorar las debilidades y fortalezas que se identifican de éste órgano, y conocer cómo inciden los cambios del marco institucional de la descentralización en el CV 14 en la actualidad.

El funcionamiento de los espacios de participación que aquí se mencionan, implican la comunicación entre órganos, colectivos, organizaciones y sujetos, quienes gobiernan y los ciudadanos que pueden y tienen derecho a manifestarse, intercambiando, produciendo y problematizando la realidad en la que viven. El sujeto/vecino, también incide en la realidad cuando no participa, cuando tiene una actitud pasiva, cuando “espera” cambios porque siente o cree que en su barrio existen problemáticas a solucionar.

En la presente monografía se abordará el caso del Concejo Vecinal 14, el cual se encuentra comprendido por los barrios: Belvedere, Paso Molino, Prado Norte, Nuevo París, La Teja, Pueblo Victoria y Tres Ombúes también inscriptos en el Centro Comunal Zonal 14.

El proceso de descentralización delimitó a Montevideo en zonas, surgiendo de este modo 18 Centros Comunales Zonales (CCZ), 18 Concejos Vecinales (CV) y 8 Municipios. Es pertinente en primer lugar, partir definiendo qué se entiende por CCZ:

los mismos son las dependencias administrativas de la Intendencia de Montevideo. Cada CCZ es una oficina “con personal administrativo, obrero y técnico. Recibe reclamos varios de la población, lleva adelante actividades diversas de competencia municipal, realiza obras de mantenimiento de la infraestructura y servicios urbanos, gestiona políticas sociales y promueve la participación vecinal”¹.

Esta monografía se centrará en el CCZ 14, el mismo junto al CCZ 17 y 18, dependen administrativamente del Municipio a, tercer nivel de gobierno, el cual tiene funciones de carácter administrativo y participativo. Está constituido por un Concejo Municipal (CM), integrado por cuatro Concejales Municipales y un Alcalde, todos de carácter electivo.

Los CCZ brindan apoyo técnico y recursos a los Concejos Vecinales, éstos últimos “son organizaciones sociales, privadas y autónomas, integradas por vecinos y vecinas. Están regulados por la Junta Departamental de Montevideo y reconocidos por el gobierno departamental y municipal. Creados en 1993, funcionan como portavoces de las necesidades, demandas y propuestas del barrio ante las autoridades nacionales y municipales. Los concejales vecinales trabajan honorariamente. Pueden ser personas interesadas por su zona y, representantes de organizaciones sociales, religiosas, culturales o deportivas”.² Según el Decreto 33.428, funcionan a través de dos órganos: Plenario y Mesa Ejecutiva. En el artículo 1 de dicho Decreto se mencionan sus funciones, “El Plenario será el órgano máximo del Concejo y la Mesa Ejecutiva será la que ejecute lo resuelto por aquél”³. En Plenario se elegirá el funcionamiento de comisiones permanentes, las que abordarán determinadas temáticas-problemáticas barriales siendo abiertas a las mismas, la participación de vecinos. El Decreto 33.478 en su artículo 11, menciona el funcionamiento de los Concejos Abiertos, con el fin de “informarse, o de formular propuestas o quejas sobre temas de interés zonal”⁴. Se realizan dos veces en el año como mínimo.

¹ Intendencia de Montevideo, el proceso de descentralización, Disponible en: http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/concurso/materiales/898_material_de_descentralizacion.pdf [último acceso 24/11/2017].

² Intendencia de Montevideo, Concejos Vecinales, disponible en: <http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/concejos-vecinales/que-son-y-que-hacen> [último acceso 30/11/2017].

³ Intendencia de Montevideo, Normativa Departamental, Digesto Departamental. Decreto 33.428, disponible en <http://normativa.montevideo.gub.uy/armado/86377> [último acceso 18/12/2017].

⁴ Municipio d, Marco Reglamentario, Decreto 33.478, disponible en: <http://municipiod.montevideo.gub.uy/tu-gobierno/marco-reglamentario> [último acceso 18/12/2017].

“Los Concejales Vecinales, además son, concebidos como un componente social de vínculo y desarrollo organizativo del tejido social, en la medida que representa a los diversos actores de la sociedad civil asentadas en el territorio, apoyando sus iniciativas de cogestión y autogestión” (Delgado, 2008: 117). En su descripción y característica, está explícita su función de escucha, diálogo, apertura en cuanto a los planteos de la Sociedad Civil, con el fin de apoyar iniciativas autogestionadas, y cuando estas son de cogestión o apuntan al diálogo o discusión con el gobierno local o departamental. El CV también debe estar presente actuando como nexo, llevando la información al Concejo Municipal o Gobierno Departamental. Sería de esta forma que propician la organización del tejido social, siendo además neutral por su carácter representativo, sin importar cuestiones de orden político partidario, religioso, entre otros. Garantizan también la transferencia de poder, funciones y cometidos desde los órganos del Estado central a las comunidades locales, es decir, al vecino que no integra el CV, pero sí forma parte del mismo barrio.

*El CCZ, CM y CV, “forman un sistema descentralizado a nivel local, que articula con la estructura municipal central a través del Departamento de Descentralización. Es un sistema complejo que actúa como un gran dispositivo de promoción de la profundización democrática, en tanto trabaja en la consideración y resolución de una variada agenda de asuntos y problemas, que van desde la gestión de los servicios municipales de la localidad en sus aspectos más cotidianos, hasta la identificación y priorización de obras e inversiones en el plano local, la formulación en forma participativa del presupuesto municipal y la elaboración de Planes Estratégicos de Desarrollo Zonales (PLAEDEZ)”*⁵

Para especificar qué se entiende por descentralización, se debe comenzar por ubicarla como un proceso que tiene sus inicios en los años 70, en una época de transformación a nivel internacional y regional debido a nuevas corrientes y estrategias de política socio económica en las sociedades ya globalizadas, donde *“Los organismos de crédito internacional imponen, principalmente a los países periféricos, un conjunto de fórmulas de estabilización y de ajuste de sus economías a la nueva fase del capitalismo mundial que responde al modelo neoliberal. El cual se sintetiza en un conjunto de medidas que permitan más mercado y menos Estado, o sea generar una Reforma político-institucional del Estado a través de concretar programas de ajuste estructural”* (Delgado, 2008: 38).

⁵ Intendencia de Montevideo, el proceso de descentralización, Disponible en: http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/concurso/materiales/898_-_material_de_descentralizacion.pdf [último acceso 24/11/2017].

América Latina, debido a la dependencia económica (y por ende la influencia a la hora de tomar medidas de política económica) para con los países desarrollados, se integra a este proceso de reforma a nivel de la sociedad y el Estado, ante la necesidad de una tercera revolución tecnológica, de una consolidación democrática, y de consenso de estos cambios.

“La descentralización implicó entonces, una política pública estatal, de transferencia de poder, cometidos o funciones desde los órganos del Estado central a las comunidades locales: entidades u órganos intra estatales y/o de la sociedad (incluyendo aquí tanto a los ciudadanos y a las agrupaciones civiles, como al mercado y las organizaciones empresariales con fines de lucro), con el objetivo de aumentar su autonomía de decisión y control de los recursos que permitiría impulsar el desarrollo y en particular el desarrollo local” (Delgado, 2008: 44).

En Uruguay el proceso de descentralización comienza en el Departamento de Montevideo, en los primeros años de la década de los 90, en un contexto nacional e internacional donde predomina la política de matriz neoliberal (Delgado, 2008).

El neoliberalismo se traduce en una mayor superposición del mercado al estado, reduciendo las funciones de éste último, incluso en materia de elaboración e implementación de política social (Nogueira 1998).

En este contexto, los gobiernos nacional y departamental eran detentados por distintos partidos políticos, el gobierno nacional por parte del Partido Nacional y el departamental de Montevideo, por el Frente Amplio, partido de coalición que asumía por primera vez este cargo.

Desde este modelo, se elaboraron nuevas propuestas de ayuda social, en un intento de superar los defectos de los derechos sociales institucionalizados, colocando la atención en los cambios no sólo socioeconómicos sino también culturales, generando así nuevos espacios sociales alternativos para el aprendizaje de prácticas ciudadanas (Midaglia, 2001). Una de estas propuestas fue el “empoderamiento” de los grupos excluidos y la provisión de servicios mayormente a través del tercer sector (co-participación pública privada).

Esta fue una alternativa política en pro de pensar y efectivizar nuevas prácticas

ciudadanas en América Latina. Se puede afirmar que pese a las diferentes orientaciones de gobierno a nivel nacional y departamental, la autora afirma que no se puede identificar las estrategias alternativas con corrientes políticas específicas *“al menos por dos razones fundamentales: en primer lugar, ellas emergen de organismos internacionales de crédito (Banco Mundial Banco Interamericano de Desarrollo) como de grupos partidarios con distinta orientación ideológica, en segundo lugar, aunque de manera parcial, estas políticas toman en consideración las críticas y resultados de las proposiciones defendidas tanto por la izquierda como por la nueva derecha política”* (Midaglia, 2001: 180).

Además de la creación del espacio del CV, surgen otros espacios que apuntan igualmente al mayor poder de involucramiento de los vecinos en la resolución de sus problemas. Ellos son: Presupuesto Participativo (PP), Cabildos Abiertos, entre otros. En relación a ello Rebellato (1999) afirma que, estos espacios pretenden generar la participación de las personas en la resolución de las problemáticas sociales, generando así mayor poder de decisión.

Es importante detenerse y reflexionar por qué se pretende lograr la participación del vecino en todo este proceso y cuál es el factor que lo promueve. Rebellato (1999) plantea que una vez que la gente se organiza, y *“visualiza que tiene poder para generar cambios, comienzan a pensar y discutir maneras de concretarlos. De ahí la importancia de que los organismos locales, a partir de co-gestionar acciones promuevan procesos que impulsen a reclamar espacios de cogobierno”* (Rebellato, 1999:56).

La propuesta descentralizadora, plantea que, son los vecinos el eslabón más débil cuando no están organizados, ni se encuentran informados de sus derechos ni de las propuestas de políticas, o problemas de su barrio, pero también pueden ser los más fuertes cuando encuentran que tienen problemáticas comunes y se organizan, y más fuertes aún, cuando cuentan con organismos locales de gobierno que promuevan espacios de gestión conjunta, accediendo directamente a quienes tienen potestad de generar políticas. En este sentido, *“La participación no se genera por vía del decreto, sino que depende de la potencialidad del tejido social y de las condiciones socio políticas que lo dinamizan”* (CDIC Señales, 1997: 23).

A raíz de todo lo planteado anteriormente surgen las preguntas que guiarán la presente monografía.

2.1 Preguntas guías:

- ¿Cuál es el valor participativo que le otorgan al CV 14 algunos actores políticos, técnicos y sujetos cercanos a la descentralización?
- ¿Cuáles son las debilidades y fortalezas que se identifican de éste órgano?
- ¿Cómo inciden los cambios del marco institucional de la descentralización en el CV 14 en la actualidad?
- ¿Cuál es el rol actual desempeñado por las Trabajadoras Sociales en el CV 14?

2.2 Objetivo General:

- Analizar los problemas de participación en la descentralización de Montevideo, desde la perspectiva de los actores vinculados al proceso, tomando el caso del Concejo Vecinal 14.

2.3 Objetivos específicos:

- Conocer el valor participativo que le otorgan al CV 14 algunos actores políticos, técnicos y sujetos cercanos a la descentralización.
- Explorar las debilidades y fortalezas que se identifican de la participación en el CV 14.
- Conocer cómo inciden los cambios del marco institucional de la descentralización en el CV 14 en la actualidad.
- Conocer el rol actual desempeñado por las Trabajadoras Sociales en el CV 14.

3. Justificación del objeto de estudio

La temática seleccionada parte de un interés personal de la estudiante, en base a una experiencia laboral (2014-2016) como Pasante de Trabajo Social en el Centro Comunal Zonal 14. En el mismo, se desarrollaban las tareas de: apoyo, asesoramiento y abordaje de problemáticas que surgieran en los espacios de Comisiones Temáticas, Mesa y de Plenario del CV 14, de la mano de las integrantes del área social del CCZ. En estos espacios se logró conocer parte del funcionamiento de los Concejos Vecinales, particularidades del 14, aspectos referentes a lo partidario, y otros a la participación de agentes-sujetos externos al mismo, es decir, el resto del tejido social. Destacándose dificultades en cuanto al cumplimiento de lo establecido en la normativa departamental de lo que se espera del Concejo Vecinal.

A su vez, la participación tiene correlación con lo transitado por la estudiante durante el segundo año (2013) de práctica pre profesional en el Proyecto Integral “Hábitat y Territorio”, dentro del Programa Integral Metropolitano (PIM). Allí se trabajaba junto a dos grupos de vecinos en la creación de espacios de participación, y en la elaboración de un proyecto barrial. En particular, impactó el reducido número de vecinos que se integró en dichos espacios pese a las diversas estrategias de apuesta a la motivación hacia la misma.

Además del interés personal, se ha elegido el tema, ya que interesa conocer si los vecinos se sienten motivados por un tema-problema y si esto los lleva a movilizarse y organizarse tomando parte de ese interés común, desde la perspectiva de los entrevistados. Vivimos en una sociedad posmoderna y neoliberal que sostiene como valor el individualismo, a decir de Bauman (1999) una modernidad líquida, perdiendo valor todo lo referente a la construcción colectiva.

Se parte de la concepción de que los cambios socio económicos y políticos generan nuevas formas de relacionamiento y participación- cambios culturales, por lo que también los procesos de cambios a nivel políticos, tales como la descentralización, se reveen constantemente, para re acondicionarse ante los mismos.

No existen investigaciones específicas sobre el tema que aquí se pretende indagar, por lo que se desea generar nuevos aportes a la discusión de la participación,

siendo la presente monografía un antecedente en cuanto al análisis de la participación enfocada al CV 14 desde la perspectiva de tres actores vinculados al proceso descentralizador.

Por último, y sin dejar de mencionar que el Trabajador Social se desempeña junto a los CV, se buscará también, aportar conocimiento para un mejor abordaje del tema. Los/as Trabajadores/as Sociales son los/as técnicos/as que mayor acercamiento tienen con los concejales vecinales, apoyándolos y asesorándolos. También trabajan con el resto de la ciudadanía de dicho Zonal, vecinos integrantes de organizaciones barriales, vecinos inquietos y/o motivados por alguna problemática, por lo que investigaciones de esta índole pueden aportar a la reflexión del trabajo en los técnicos que abordan lo participativo.

4. Antecedentes de Investigación

En la elaboración de la presente monografía resultó primordial realizar una búsqueda de antecedentes vinculados al tema que aquí nos convoca, desprendiéndose a partir de los mismos que hasta la fecha no se han realizado estudios que abarquen el objeto aquí seleccionado.

Se encontró un antecedente del propio CV en cuestión, realizado por Pilar Ubilla y José Luis Rebellato titulado *“Democracia, ciudadanía y poder, desde el proceso de descentralización y participación popular”*. El mismo trata el caso del CCZ 14 y del Concejo Vecinal de la misma zona, en los inicios de dicho proceso (1999). Los autores se preguntan si en la historia de nuestro país existe una carencia de un verdadero régimen municipal en lo que respecta al gobierno y administración local. Para ello se basan en el discurso de los participantes del proceso descentralizador, desde el comienzo, hasta fines de la década de los 90', principalmente desde los concejales vecinales e integrantes de la Junta Local.

En el primer capítulo del libro se detallan las características de la Zona 14, así como lo que ha implicado el proceso de descentralización, el funcionamiento del espacio del CV 14 y algunas discusiones que develan el carácter político y esperanzador en cuanto a lo que podía lograr el poder popular. Se puede decir que los autores plasman una visión utópica de la sociedad. En aquel entonces la misma estaba marcada por una gran movilización popular, y transición de cambios políticos y económicos.

Éste documento involucra parcialmente el tema que se investigará, ya que se tomarán las discusiones en torno a los conceptos de participación y poder popular, así como los aspectos referentes a la caracterización de la zona, pero lo que se incorporará aquí es la mirada tanto de algunos sujetos vinculados a la descentralización (Referentes vecinales, Trabajadoras Sociales y Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la IM).

Otro antecedente encontrado se encuentra en el artículo realizado por Alicia Veneziano (2001) *“La participación efectivamente ocurrida y sus sujetos”*, del documento *“Gobiernos locales, descentralización y participación ciudadana en Montevideo. Seminario 10*

años de descentralización: un debate necesario". En el mismo identifica un tipo de participación individual, y otro creado a partir de la descentralización, de carácter colectivo, que se implementa en espacios tales como Junta Local, Concejo Vecinal, Comisiones Temáticas, entre otros. Refiere que los espacios participativos se enfrentan a una dificultad y es que la multiplicidad de instancias de participación no encuentran espacios de coordinación, lo que hace que la misma sea muchas veces aislada y con contradicciones. También observó una ausencia de lineamientos políticos que establezcan los ejes centrales de la participación.

La autora advierte que *"Las instancias descentralizadas en las zonas que componen propiamente el modelo de la descentralización son las que quizás más han somatizado esta evolución"* (Veneziano, 2001: 4). Todo ello con una tendencia a la representación y debilitamiento de los colectivos de base, reduciendo los espacios de participación a los del Concejo y Junta Local.

Surgen tres hipótesis del análisis de los CV, la primera tiene que ver con la representación de intereses que tienen como principio, ya que ha aumentado en los años del estudio (2001) destacándose un aumento en la participación de las elecciones de los CV. Como segunda hipótesis se observó una distancia entre los CV y las organizaciones de base que los representaba, es decir, la representación que encarnan se vacía de contenido, práctica de democracia directa y participación cotidiana del vecino a partir de la nuevas instituciones de participación social. Por otra parte, la última hipótesis plantea el debilitamiento del propio tejido de organizaciones sociales.

Para finalizar, la autora se pregunta cuáles han sido los factores que provocaron un vaciamiento de la riqueza representativa de los CV, identificando cuatro factores: creciente fragmentación social y socioterritorial de la sociedad, un CV con una visión mayormente global de los problemas y demandas vecinales más fragmentadas, debido a esto los propios concejales son vistos como "operadores administrativos" en base a las demandas vecinales.

Un último factor refiere que la rutinización *"de la institucionalidad del sistema descentralizado, no se hayan desarrollado con toda la pertinencia ni las técnicas de transferencia de los instrumentos de planeamiento estratégico o presupuesto participativo ni acciones eficientes y eficaces de vínculo cotidiano entre los concejales y los agentes locales de*

la sociedad civil” (Veneziano, 2001: 8).

Ana Delgado (2008), en su tesis de maestría estudia la profesión del/la Trabajador/a Social dentro de los CCZ, en la línea de la descentralización política-administrativa y la participación ciudadana. Además recoge las perspectivas de los funcionarios que ocupan o han ocupado cargos políticos de gobierno. La autora se propone *“identificar, problematizar, analizar sobre algunas de las coordenadas, condicionantes y componentes institucionales de la Administración Municipal, que inciden en el proceso de implementación del proyecto socio político de la Descentralización Democratizante en Montevideo”* (Delgado, 2008: Resumen de Tesis).

Concluye su tesis realizando algunas preguntas a modo de reflexión. Entre ellas se destacan, cómo articular las lógicas institucional y ciudadana. Plantea que las lógicas ciudadanas tienen un formato de problema-solución inmediata dentro de la vida cotidiana, por lo que para esto el proyecto descentralizador es lento. Por este motivo la autora analiza el rol profesional, específicamente, como generar condiciones para la concreción de la ciudadanía en un contexto descentralizador, plantea *“Es sin duda un debate profundo el que se abre aquí y por no ser nuestro objeto de estudio no pretendimos indagar sobre posibles alternativas, pero sí nos parece que es un objeto pertinente a ser profundizado, ya que la reforma del Estado, no es exclusivamente una reforma administrativa, sino que al mismo tiempo es una reforma política y una lucha cultural de largo alcance”* (Delgado, 2008: 268).

La autora también hace mención a lo inacabado del proceso descentralizador, a desafíos, dificultades y tensiones, existiendo viejas estructuras que aún se resisten a cambios en los modelos de gestión en las lógicas institucionales, de sostén *“de un determinado ejercicio de poder, del centralismo, de la inflexibilidad ante las nuevas demandas; lo que juega en detrimento de la interrelación de distintos niveles de participación, de organización y de actores diversos”* (Delgado, 2008: 268).

Se plantea una tensión en los hechos entre centralización y descentralización, la cual tiene que ver con el punto donde se coloca el énfasis, si sólo en lograr cambios en la estructura municipal o en que éstos cambios también sean la base para una transformación social. De esta manera resulta complejo y conflictivo pensar en la ecuación descentralización igual a democracia igual a participación. Los resultados

arrojan que en un primer período las reformas tendieron a ser sociales y de gestión participativa, pero luego en un segundo y tercer período se concentra el trabajo en lo que son las reformas institucionales, consolidándose un proceso descentralizador abocado al cambio institucional, por ende colocando mayor peso a este (Delgado, 2008).

En el año 2012, la Defensoría del Vecino, publica un libro titulado *“Descentralización y participación democrática en Montevideo. Los concejos vecinales y un aporte sobre la cuestión metropolitana”*. El mismo *“propone un recorrido histórico conceptual del proceso de descentralización y participación ciudadana que se viene desarrollando en los últimos años (...) Integra un análisis en profundidad sobre el funcionamiento de los concejos vecinales de Montevideo en tanto ámbitos de participación ciudadana”* (Ferla et al, 2012: resumen del Libro en contratapa). Fundamentalmente interesa tomar en consideración de dicho estudio, el punto que analiza la inserción del Concejo en el Tejido Local.

Los autores parten de que existe un vínculo-relación entre el CV y el tejido local y aseguran que *“el mayor o menor grado de inserción depende de la forma y frecuencia con que el Concejo se relaciona con vecinos y organizaciones de la sociedad civil local, de la valoración de ambos sobre su relacionamiento así como de la pertenencia de los concejales a colectivos y organizaciones”* (Ferla, et al, 2012: 63). Observaron que la mayoría de los Concejos, presentan un grado de inserción en el tejido local, medio- bajo, mientras que dos casos, muestran un grado bajo. Entre los indicadores que lo demuestran aparece que: *“no se visualizan estrategias para la vinculación sistemática ni ámbitos de trabajo con inserción local y por lo tanto la comunicación con las organizaciones es escasa y los vecinos se acercan poco al Concejo (...) el Concejo padece de forma más aguda cierta crisis de legitimidad”* (Ferla, et al, 2012: 64).

Refieren que una inserción alta será posible si el Concejo genera *“estrategias colectivas para vincularse sistemáticamente con la comunidad (por ejemplo, concejos abiertos descentralizados) y por su parte, las organizaciones y vecinos acudieran con frecuencia al Concejo (...)”* (Ferla et al, 2012: 63). En la presente monografía se profundizará en este aspecto relacional.

Por último, otro antecedente es la Monografía de Grado de la Licenciatura en

Trabajo Social de la Udelar, realizada por Silvia Puyol (2012) titulada, “*Caso 18: El papel de la participación en la descentralización de Montevideo*”, la misma tiene por objeto de estudio “*la relación entre la participación ciudadana y la descentralización de Montevideo para el caso del Zonal 18*” (Puyol, 2012: 7). La autora reflexiona sobre un modelo de descentralización al que el Estado apostaría y concluye que “*estando dentro del modelo alternativo, el grado de profundización aún no alcanza a generar mecanismos profundos de decisión política que le devuelvan a la sociedad el poder político que ha sido alienado por el Estado*” (Puyol, 2012: 66). De esta manera propone profundizar en los mecanismos de participación ciudadana para una transformación de la sociedad. Dicha monografía aporta una reflexión al tema de la participación enmarcada en la descentralización, sus obstáculos para profundizar en un modelo alternativo; que surgen desde las dificultades de organización de los actores, de aspectos culturales, de falencias en la implementación de la descentralización, entre otros.

5. Diseño Metodológico

El presente trabajo es de carácter cualitativo, con esto nos referimos a un tipo de investigación exclusiva del orden social. El enfoque cualitativo, integra la dimensión subjetiva del investigado (Canales, 2006). Dentro de los tipos de estudios cualitativos, se eligió el estudio de caso.

Simons (2011) plantea que *“El estudio de caso es una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto “real”. Se basa en la investigación, integra diferentes métodos y se guía por las pruebas. La finalidad primordial es generar una comprensión exhaustiva de un tema determinado (...) para generar conocimientos y/o informar el desarrollo de políticas, la práctica profesional y la acción civil o de la comunidad”* (Simons, 2011: 42).

Siguiendo en esta línea, se hace énfasis en la selectividad, complejidad y unicidad de un caso, en el análisis de las características del mismo, acotado en tiempo y espacio. Es menester aclarar entonces que a través del presente estudio se busca analizar los problemas de participación en la descentralización de Montevideo, tomando el caso del Concejo Vecinal 14, en el año 2018. Al ser un caso singular, específico, no se realizan generalizaciones o proyecciones, pero sí se consideran algunos aspectos a nivel general.

La investigación está enmarcada en una política descentralizadora, para ello se utilizaron diferentes técnicas de recolección de datos que hacen posible el análisis, como son: el análisis documental y la entrevista. En cuanto a la primera, los documentos analizados fueron las investigaciones- documentos acerca de la descentralización, de la participación y de esta última en el CV 14. También un documento de uso interno del Área Social. Para acceder a gran parte de los documentos antes mencionados, se estableció contacto con las integrantes del Área Social del CCZ 14.

Según Barboza (2003) haciendo referencia a Karl Mannheim el análisis documental es *“un método de análisis de imágenes como también de otros fenómenos culturales, en donde en una primera etapa se analizan los aspectos tanto formales como de*

contenido característicos del objeto de estudio sin limitarse a un análisis inmanente” (Mannheim apud Barboza; 2003: 206).

Para ampliar el conocimiento acerca de la participación en el CV 14, se procedió a realizar algunas entrevistas. A través de la misma, se buscó conocer el discurso de los actores directamente involucrados en el problema de investigación: referentes vecinales, trabajadoras sociales, y referente político institucional con el objetivo de acceder a la perspectiva actual de estos actores de la política descentralizadora.

Según Blanchet et al (1989) la entrevista de investigación, consiste en un comportamiento verbal, “spechevents” donde se da un encuentro entre un entrevistador y un entrevistado, el primero busca obtener información del segundo. Para este autor “*la entrevista de investigación pretende llegar al conocimiento objetivamente de un problema, aunque sea subjetivo, a través de la construcción del discurso; se trata de una de las operaciones de elaboración de un saber socialmente comunicable y discutible*” (Blanchet et al, 1989: 90).

Se utilizó la entrevista de carácter semi-estructurada, partiendo de una pauta pre-establecida la cual guió el encuentro. Las entrevistas se realizaron a referentes vecinales cercanos a la descentralización, que viven en la zona del CCZ 14, dos de las trabajadoras sociales que allí se desempeñan y el Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la Intendencia de Montevideo (actor vinculado a la confección e implementación de la política descentralizadora a nivel general).

Se analizó el discurso de cada actor, se contemplaron los contenidos emergentes de las historias, y de la estructura de la narración en la que se expresan, es decir el contexto, el discurso, lo verbal y lo paraverbal (Cornejo et al, 2008).

Se entrevistaron a 4 referentes vecinales cercanos a la descentralización, considerados de tal forma debido a que participan en alguna organización, colectivo o grupo en la zona y se encuentran directamente vinculados al Municipio, al Área Social o al Concejo Vecinal. En este sentido, se los ha seleccionado en función de su experiencia en la descentralización, algunos han sido Concejales Vecinales en algún período, otros fueron integrantes de las Juntas Locales, y otros han promovido la candidatura de vecinos a Concejales Vecinales. Por tanto, todos mantienen un vínculo de diálogo e

intercambio con el Concejo Municipal.

En cuanto a un criterio de accesibilidad, existen recursos disponibles para acceder a los vecinos, en este caso los contactos telefónicos de los referentes fueron proporcionados por las TS.

Se realizaron entrevistas a las Trabajadoras Sociales del CCZ 14, quienes en base a un documento de trabajo, tendrían un rol de apoyo y asesoramiento al CV, y participarían en los espacios del mismo, teniendo cierto vínculo con vecinos organizados.

También se entrevistó a una persona vinculada directamente en la confección y análisis de la política descentralizadora, el Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la IM, desde donde se buscó acceder a una visión más ampliada y de análisis actual de la participación en la descentralización.

En las entrevistas se explicó el sentido de la investigación, su alcance, el uso de la información recabada y su confidencialidad.

CAPÍTULO I

6. La Descentralización como proceso de reforma Latinoamericano y Nacional, análisis de los modelos ideales.

En el presente capítulo se expondrá una de las categorías de análisis a abordar en esta monografía, la descentralización. Para comenzar se esbozará una aproximación a dicho concepto, se mencionarán los procesos históricos que le dieron origen, así como también los que surgieron específicamente en América Latina. Se desarrollarán los ejes sobre los que actúa, los modelos ideales de descentralización, los problemas que enfrenta la descentralización y el proceso desarrollado específicamente en Uruguay, describiendo su contexto histórico, las leyes de sustento, el modelo en el que se basó el gobierno que lo lleva a cabo, y en qué momento se encuentra actualmente.

A modo introductorio, se comenzará dicho apartado, brindando un concepto sobre qué es la descentralización. La misma puede definirse como *“la forma institucional que se da el Estado para la producción de políticas públicas”*, y será concebida, por tanto, como *“una transformación institucional más dentro de las de reforma del Estado”* (Veneziano apud Veneziano 2008: 206). Implica la transferencia de: poder de decisión, de competencias, atribuciones y funciones, y recursos desde un órgano/colectivo a nivel Central a otro subnacional (Ferla et al, 2012).

Según Gordillo (2010) la propuesta de descentralización surge enmarcada en una situación de excesiva centralidad del Estado con relación a la sociedad. Es por ello que, en contraposición al concepto de descentralización, hablamos de centralización cuando el poder de decisión está reunido en los órganos superiores de la administración de un gobierno.

6.1 Causas que llevaron a considerar la descentralización como modelo de organización del Estado.

Para comprender cuáles fueron los motivos que dieron paso al cambio de paradigma desde la centralización hacia la descentralización, es necesario historizar ciertos acontecimientos ocurridos a nivel mundial e internacional para profundizar luego en nuestro país. Desde el siglo XIX hasta la década de los 70, a nivel mundial, los estados eran de carácter centralizados. Puntualmente el Estado de Bienestar, a

comienzos del siglo XX, se encontraba sustentado por una organización sectorial y vertical del Estado, con alto grado de centralización y un sustento burocrático basado en la jerarquía (Veneziano, 2008).

La estrategia de este modelo de Estado se basaba en la creación de monopolios, expansión de la producción y mercados, interviniendo como regulador de: la economía, del mercado laboral, en las políticas sociales, la expansión de la democracia y la ciudadanía. (Delgado, 2008).

Se apoyaba en las leyes del mercado e intervenía fuertemente en la economía para evitar crisis cíclicas. Asignaba recursos, promovía y regulaba el desarrollo a través de *“la expansión progresiva de los servicios públicos (...) creación de un sistema fiscal basado en tributación progresiva, institucionalización de derechos laborales destinada a evitar los abusos del capital sobre el trabajador, redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo, creación de un sistema jubilatorio y de seguro por cesación en el empleo, definición de una política de pleno empleo para garantizar al mayor número de ciudadanos un trabajo efectivo para asegurar un ingreso regular y fomentar el consumo y la producción de bienes y servicios a gran escala”* (Delgado, 2008: 33).

A nivel de relacionamiento con la sociedad, se caracterizaba por ser un Estado intermediador, con una matriz estadocéntrica, actuando como un actor central llevando adelante estrategias que implicaran a todos los actores a cumplir con sus objetivos.

Este modelo entra en crisis durante los años 70 cuando se inicia un proceso de agotamiento del modelo de acumulación industrial y territorializado de los estados nacionales. Delgado (2008) afirma que en ese entonces, todos los problemas diagnosticados fueron *“causados por la excesiva centralidad del Estado con respecto a la sociedad (...) El Estado (...) ha provocado una gestión pública inmanejable, muy burocratizada, ineficaz y lenta en la atención de las múltiples demandas en relación a las que él mismo creó la expectativa de su satisfacción. Asimismo generó un estancamiento en el modelo de desarrollo que se pretendía, una alta concentración urbana, altos índices de corrupción y clientelismo, y la imposibilidad de la sociedad de controlar su gestión. Es decir que plantea problemas de gobernabilidad”* (Delgado, 2008: 44)

De esta forma se da inicio a un proceso de transformaciones internacionales y regionales, surgiendo nuevas corrientes y estrategias de política económica-social

(Delgado, 2008), así como la adaptación de las instituciones políticas, basándose en la descentralización.

6.2 La reforma descentralizadora en América Latina, un análisis en “etapas”.

Veneziano (2008) refiere a la implementación de este proceso en dos etapas, se detallan sucesos a nivel mundial, pero se coloca mayor énfasis en lo sucedido en América Latina. Identifica que estas dos etapas están determinadas por dos enfoques opuestos de descentralización que coinciden en la promoción de la misma como forma de derivar el poder del Estado hacia la “sociedad civil”.

La primera etapa comienza en los años 70 u 80, donde la situación mundial de desestabilización, aportó a un mayor impulso globalizador sustentado por potencias mundiales, en América Latina principalmente por EEUU con una política internacional con base en tres medidas: la moneda estadounidense pasa a ser moneda de reserva internacional, liberalización financiera impulsada por el presidente del momento en este país, y el consenso de Washington como instancia de reafirmación de las anteriores.

Al igual que la autora, Delgado (2008) también refiere que en América Latina existe una primera generación de reformas del estado, con políticas de corte neoliberal y neoconservador. La modalidad de inserción en la economía mundial, fue de integración a los mercados mundiales, exportación de productos con ventajas comparativas, liberalización de los mercados nacionales y de la economía exterior, promoción de la inversión extranjera, integración regional, en pro de una integración al mercado mundial. El mercado cumple un rol fundamental, siendo el actor principal en asignar recursos, a su vez, la lógica de éste se extiende a las relaciones sociales, donde prima un mayor valor de la sociedad civil en detrimento de la intervención estatal. En cuanto a la promoción del bienestar social y políticas sociales, promueve políticas focalizadas con características de subsidio y contraprestación orientadas hacia el combate a la pobreza, colocando al mercado como garantizador de justicia y de igualdad de oportunidades. Sostiene valores en concordancia con el modelo mercadocéntrico: subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual.

El Estado de esta forma, traslada responsabilidades referentes a la gestión hacia los gobiernos subnacionales, privatizando servicios que antes eran brindados por el

mismo, apelando a la desregulación, perdiendo poder en la regulación de la actividad socioeconómica, tercerizó servicios conllevando a que instituciones públicas recurran al mercado, para acceder a ciertos insumos y servicios que antes eran proveídos por unidades operativas propias (Oszlak et al, 1999).

A la par de las reformas aumenta el déficit de legitimidad, surgen altos “costos sociales” y continúan las dificultades de gobernabilidad. Por este motivo, la segunda etapa, pese a que se diferenció en función de la especificidad de cada país, se apoya en una teoría que apuntó a revalorizar lo político *“exigiendo mayor presencia estatal y la creación de coaliciones de apoyo a las reformas. Es el enfoque del Nuevo Gerenciamiento Público, que más que por la propiedad, se preocupa por la gestión Estado. Desde esta perspectiva se busca que las empresas y servicios públicos actúen con la lógica de las empresas privadas, y para ello se desagrega al Estado en agencias autónomas, creando cuasi mercados donde se sustituye la jerarquía por la competencia”* (Veneziano, 2008: 205).

La autora se posiciona desde una tercer teoría, denominada institucionalismo histórico estructural, donde a partir de consideran necesario buscar formas más eficientes para la articulación entre Estado y sociedad, proponen ver al Estado como una arena de juegos de intereses. Considera que el Estado “debe promover la participación de los distintos intereses sociales para resolver los problemas de acción colectiva de las políticas” (Veneziano, 2008: 205). Descentralizar desde esta postura, implica: desmitificar falsas dicotomías, a partir de la crisis del Estado como dador, protector, controlador del sistema. *“Se trata ahora de buscar las complejas formas de articulación entre esos dos polos falsamente dicotómicos, de buscar los “y” y no los “o” entre Estado-sociedad, global-local, público-privado, actor-estructura, eficiencia-participación, iniciativa-planificación, centralización-descentralización* (Veneziano, 2006). *En este marco se percibe la descentralización como un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones, donde la política es fundamental si se amplía la visión de lo político”* (Veneziano, 2008: 206, 207).

6.3 Los modelos ideales de descentralización.

Coraggio (1997) expresa que la descentralización hace referencia a dos corrientes políticas, ideológicas y teóricas opuestas, que afirman qué es la descentralización, proponiendo dos proyectos sociales contrapuestos. Una es la propuesta neoliberal y la otra denominada democratizante.

Según este autor ambos modelos se pueden estudiar de forma práctica desde tres ejes que la transversalizan: el económico, el político y el administrativo. El eje económico está marcado por la privatización y desregulación. Es el traspaso de recursos y empresas desde el Estado hacia la “iniciativa privada”, siendo el interés privado el mejor orientador y motivador de la gestión por encima del Estado. Destacando la creencia de las leyes naturales del mercado con poder de autoregulación. El eje político, denominado democratizador, en el entendido de que apunta a devolver a la sociedad, parte del poder político que ha sido alienado, apelando a la participación ciudadana en procesos de decisión y control de forma permanente. El administrativo implicó una descentralización intraestatal, un aumento de las autonomías a través del traspaso de funciones, competencias, recursos, entre otras, desde órganos centrales a locales.

Para comenzar, el modelo neoliberal, impulsó la descentralización en sus inicios, se asemeja en términos de política económica a lo que fue la primera etapa del proceso en nuestro continente. Hubo una adherencia a éste por parte de los gobiernos de turno, así como también a partir del poder de incidencia de los organismos internacionales de carácter monetario (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc) y el interés de los gobiernos centrales. Entonces los gobiernos de los países periféricos tuvieron que acceder a expensas de la necesidad de afrontar posibles crisis económicas.

Para Coraggio (1997), priman en este modelo, los ejes administrativo y económico con una implementación que tiene como objetivo reducir las funciones sociales del Estado, generando la desestatización. En este modelo se usa el poder estatal para imponer la liberación del estado. Este proyecto consiste entonces en la *“concentración del poder económico a escala nacional e internacional en nombre de la descentralización y el localismo, es necesaria una también brutal concentración del poder político y represivo en el Estado que dirige la “transición””* (Coraggio, 1997: 21). Esta propuesta surtió efectos positivos tanto a nivel de acumulación de capital, así como en aumentar las capacidades de ésta.

Como contracara de este modelo, surgió el democratizador, el cual coloca el foco en el eje político, planteando una redefinición del estado, aprobando los valores participativos, de control político por parte de la ciudadanía, democratizando lo político.

“El efectivo ejercicio de la soberanía popular; la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, el control del estado combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social que superen el reivindicacionismo” (Coraggio, 1997: 24)

La descentralización desde esta postura, distribuiría el poder desde el Estado hacia la sociedad, desde el eje administrativo, esto permitiría que los sujetos participen en la toma de decisiones, devolviéndose así el poder al pueblo, apostando a la participación directa y permanente, en el control del gobierno, en desmontar algunos mecanismos de poder político, disminuyendo las burocracias y los altos costos de funcionamiento del estado. Es decir, se lograría prestar los mismos o mejores servicios y se cumplirían las mismas funciones con un menor costo.

Sobre los ejes administrativo y económico, *“el proyecto democratizante apuesta a la descentralización territorial del Estado, confiando en que la multiplicación de escenas de gestión local abren un terreno favorable para la lucha cultural”* (Coraggio, 1997: 24).

Se debe de tomar a estos modelos como ideales, ya que en la realidad no se dan como tales, cada país presenta una particularidad socio histórica y el contexto internacional es un factor que incide en todos los países a la hora de la implementación de la versión del modelo en el mismo. Al no ser ideal en la práctica surgen críticas al modelo democratizador implementado en América Latina.

6.4 Problemas que enfrenta la descentralización

Coraggio (1997) por su parte plantea que existen problemas de base que van más allá de lo intraestatal, a la hora de implementar la descentralización. En principio el contexto y el momento histórico del país son factores que limitan la eficacia de la misma. El autor detalla algunos de esos problemas: la descentralización del poder hacia el mercado, y los grupos económicos, lleva a que las empresas obtengan recursos de control político y los destinen a los sectores económicos minoritarios. La privatización reduce la capacidad del estado para regular los procesos económicos, por ende una buena parte de los recursos del Estado salen de la esfera del mismo, sin pasar de una instancia nacional a una local, brindándoles más funciones a los gobiernos locales, pero menos

recursos.

Un segundo problema, es que al pasar mayor poder al mercado, éste se vuelve más global, lo que trae aparejado mayor concentración y centralización del poder económico de privados. Ello desencadena el traspaso de recursos de sociedades locales y las vacía de autonomía, sin una base económica propia. De esta forma América Latina presenta una doble exclusión, tanto a nivel mundial, como nacional. A nivel nacional *“hay una exclusión de los segmentos enormes de la población que en el pasado tenían la expectativa de ser o permanecer integrados. Y la polarización -económica, social y cultural- debilita las bases de esa convivencia democrática a la que apunta el modelo descentralizador”*. Así *“la democracia local tiende a nacer deformada”* (Coraggio, 1997: 51). Como último problema refiere que este modelo de descentralización se instala en un sistema de instituciones políticas, jurídicas y administrativas y una cultura que tiene incapacidad de movimiento, ya que incorpora agentes políticos que apunta a mantener su dominio.

Para concluir las críticas, se puede afirmar, que *“se desarrolló un pensamiento centrado menos en el Estado y más en la sociedad civil, aunque a la vez planteándose la necesidad de la participación directa de la población en las instancias decisorias del Estado local”* (Coraggio, 1991: 38). Es por ello, que es necesario explicitar de qué tipo de participación se habla y con qué características.

6.5 Aproximación al caso uruguayo, críticas y aportes hacia un modelo democratizador.

En Uruguay el proceso comienza en la década de los 90, donde el gobierno nacional y el departamental en Montevideo, eran detentados por distintos partidos políticos, a nivel departamental gobernaba el partido de coalición de izquierda, Frente Amplio, a nivel nacional hubo una rotación de los partidos de centro y derecha. En esa época, como ya se mencionó, la descentralización se consideraba necesaria pese a que sus propuestas no eran ideadas por la propia izquierda, ni la derecha, sino por organismos internacionales.

Cada partido político se posiciona desde las corrientes, con las que comparten ideas, el primer gobierno departamental en el proceso fue el de Tabaré Vázquez, siendo su gobierno y los sucesivos afines al modelo ideal democratizador de descentralización.

En el año 1990 en palabras del en aquel entonces Intendente de Montevideo, se apuntó a un proyecto de desconcentración de la administración política, descentralización y participación ciudadana. El gobierno Municipal de Montevideo pretendía ser un instrumento al servicio de la población y ser un agente democratizador (Rebellato, 1999). El discurso referenciaba a una descentralización participativa, donde el pueblo sería el que “gobierne”. El gobierno departamental contaba con el documento “Bases Programáticas para el gobierno Municipal”, el cual presentaba los fundamentos programáticos de su accionar político en el Departamento. En el mismo se proponían los objetivos, que se planteaba el gobierno para el período 90-95. Entre los que aparecen como ejes la democracia, participación y descentralización, los cuales se basan fuertemente en *“transformar la Administración Municipal en factor dinámico de cambio social y progreso económico, creadora de bienes y prestadora de servicios, por medio de una real participación en la misma, de los vecinos de Montevideo y del funcionariado municipal”* (Documento 6, Bases Programáticas para el Gobierno Municipal, Capítulo 1).

El proyecto de gobierno, tenía como desafío conciliar estado y sociedad, generando compromiso y responsabilidades de ambas partes, apostando así a una relación directa entre gobernados y gobernantes (Delgado, 2008).

Basándonos en Coraggio (1997) el gobierno Departamental de los años 90, colocó en su discurso un foco de atención en el eje político, comenzando con cambios de orden administrativo, con la creación en esos años, de 18 Centros Comunales Zonales en todo Montevideo.

En ese entonces se estaba dando un proceso continuo de piense y discusión entre los partidos políticos y vecinos, para la implementación de estructuras que permitieran la descentralización política y la participación social, como consecuencia en el año 1993 se instalan las Juntas Locales (órgano local de carácter político) y los Concejos Vecinales (órgano local de participación social).

Cabe destacar que la impronta del gobierno a nivel nacional no generó mayores movimientos de este orden, hasta el año 1996, año en el que se lleva a cabo la Reforma Constitucional la cual promueve la autonomía electoral a nivel departamental. Posteriormente se crean leyes y reglamentos que van ampliando y dando complejidad al proceso.

Luego de casi 20 años de comenzado el proceso, surge la Ley 18.567⁶ (2009) de Descentralización Política y Participación Ciudadana, modificada en 2014 por la Ley 19.272⁷ de Descentralización en Materia Departamental, Local y de Participación Ciudadana que da origen a la figura de gobierno local a través de los Municipios, sustituyendo a las Juntas Locales, configurándose el tercer nivel de gobierno y administración. En esta ley se establecen principios del sistema de descentralización local. Se crean 8 Municipios en todo Montevideo, los cuales serán los que “*instrumentarán la participación activa de la sociedad en las cuestiones del gobierno local*” (artículo 5). Están integrados por 5 miembros de carácter electivo: un Alcalde (quien preside el Municipio es el primer titular de la lista más votada del lema más votado) y cuatro Concejales Municipales. Quedan determinadas en estas leyes y decretos posteriores, los vínculos entre los CCZ, CM y CV, siendo mencionados anteriormente en la presentación del tema de investigación.

A partir de la revisión de diversas experiencias de descentralización se constata que, salvo en escasas situaciones, no se ha dado una real transferencia de poder y autoridad en Uruguay (Veneziano, 2005).

Veneziano (2005) plantea que se ha desconcentrado y no descentralizado en nuestro país. Esto se explica al estudiar los Gobiernos Municipales, “*los cuales tienen carácter electivo, cuentan con recursos, materias y competencias. Pero no personalidad jurídica, no cuentan con recursos propios, únicamente administran los recursos que le proporciona el gobierno nacional y departamental, a los cuales debe rendir cuenta. En este sentido, cuentan con el máximo de legitimidad, ya que se eligen por voto popular, pero no tienen recursos propios, lo cual es contradictorio. Esto es planteado como mecanismo de control financiero, para brindar transparencia y eficiencia de la gestión. En las críticas a la particularidad de la descentralización de nuestro país, se puede decir, que fue una descentralización desde arriba, ya que la mayoría de los gobiernos departamentales no estaban afín con descentralizar, distribuir el poder*” (Veneziano, 2005: 118)

A diferencia de lo planteado por Veneziano (2005) el Jefe de la Unidad de

⁶ Poder Legislativo, República Oriental del Uruguay, Ley 18.567, Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9084871.htm> [último acceso 05/11/2018].

⁷ Página Oficial IMPO, Ley 19.272, Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014> [último acceso 05/11/2018].

Participación y Planificación de la IM entrevistado, sostiene que la creación del tercer nivel de gobierno, ha generado transferencias de poder local, logrando una real descentralización en Montevideo:

“Para Montevideo fue nada más ni nada menos que avanzar en un proceso que comenzó en el año 1990 que ahora tiene 28 años e indudablemente generó a los distintos territorios la posibilidad de poder transformar lo que durante muchos años fue una desconcentración, más que una descentralización, en algo justamente más incisivo (...) que le transfirió a los territorios (...), atribuciones concretas, poder de decisión, y por sobre todas las cosas, recursos financieros” (Entrevista a Miguel Pereira, Ver Anexo 1).

Contrariamente a lo que plantea el entrevistado, Veneziano (2005) afirma que el gobierno municipal, no da cuenta de una real descentralización. En ambas leyes se visualiza una desconcentración, con la creación de un tercer nivel de gobierno con funciones administrativas y de consolidación de funciones políticas pero no da cuenta de recursos económicos propios, transferencia de poder económico. Los municipios dependen del gobierno departamental y deben rendir cuentas a éstos de cada movimiento realizado. Según la autora, si los gobiernos municipales detentaran autonomía económica podrían generar planes, programas y proyectos para su territorio sin tener que pasar por una aprobación departamental.

Otros puntos que la autora destaca como parte de una desconcentración y no descentralización, es que se genera gobiernos departamentales de un partido y Municipales de otro, produciendo problemas de cohabitación y gobernabilidad. A su vez, se podía votar a un Alcalde o Gobierno Municipal del mismo Lema que a la Intendencia.

Los gobiernos que sostienen la importancia de profundizar en este proceso de descentralización, afirman que *“Las fuerzas democráticas locales y sus bases sociales pueden avanzar más allá de una descentralización administrativa, profundizando y consolidando la democratización alcanzada, si emprenden al mismo tiempo acciones en la esfera económica que adelanten la necesaria ampliación del ejercicio de su voluntad”* (Veneziano, 2005: 107). Una esfera económica que como se ha mencionado en los países sudamericanos parece no contar con la estructura necesaria para la ampliación del ejercicio de su voluntad, voluntad influenciada por la política exterior.

CAPÍTULO II

7. De qué hablamos cuando hablamos de participación vecinal.

En el presente capítulo se desarrollará el concepto de participación, al ser el mismo ambiguo y diverso, no se encuentra una definición única de tal concepto. Luego se abordará específicamente la participación vinculada a la descentralización, tema central en esta monografía.

Tal como se expresó en el párrafo anterior, la palabra “participación” puede presentar distintos significados, es un término ambiguo el cual abarca conceptos antagónicos, dependiendo de los valores y objetivos que se tengan (Claramunt, 2003).

Pindado (2000) la define como *“todo aquello que nos permite formar parte de algo (...) de nuestro sistema político, de nuestra sociedad, de nuestro país. Todo aquello que nos permite estar informados de lo que pasa, ser escuchados cuando queremos manifestar nuestra opinión y decidir cuales son los futuros que deseamos, está relacionado con la participación”* (Pindado, 2000: 35).

La participación también puede ser percibida como una necesidad social, en este caso, es un medio para conseguir algo, un objetivo, una finalidad colectiva, pudiéndose participar tanto con el objetivo de legitimar como de transformar (Díaz Bordanave, 1983).

Para este autor la participación es una necesidad fundamental del ser humano, y tiene dos bases complementarias: una afectiva, es decir se participa porque se siente placer al realizar acciones junto a otros. Y otra instrumental, ya que se participa porque se cree que “hacer” con otros es más eficiente que “hacer” sólo. Ambas bases deben estar equilibradas, *“a veces ellas entran en conflicto y una se sobrepone a la otra. Ahí la participación se vuelve puramente “consumatoria” y las personas participan preocupadas por obtener únicamente resultados prácticos, para concretar objetivos”* (Díaz Bordanave, 1983: 16). El autor concluye afirmando que el futuro ideal solo será posible en una sociedad participativa.

7.1 Apropriación participativa de la ciudad

A nivel de la participación ciudadana desde un enfoque de apropiación de la

ciudad, se entiende que *“Participar es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio”* (Montero, 1996: 3).

Considerando la participación como la apropiación que el vecino hace de la ciudad, y de los espacios públicos, se puede decir que las personas entrevistadas manifiestan que los vecinos se apropian de los diferentes lugares públicos, pero alejados de los espacios del CV 14.

Pero algunos referentes vecinales entrevistados consideran que en la actualidad existe una menor apropiación de los distintos espacios del barrio, dada la posibilidad de movilidad que tiene la ciudad, los distintos servicios y oportunidades presentes, *“Ahora la gente se toma un ómnibus y está en cualquier lado, accede a cualquier espacio, se va a otro lado”* (Entrevista a Referente Vecinal 1, Ver anexo 1). Lo anterior indica que la participación, no se limita solamente a lo barrial, ya que hoy en día se participa en distintas actividades que pueden ser en otros barrios de acuerdo a intereses personales.

7.2 Qué es la participación. Los modos de participar en la actualidad.

Según Rebellato (1999) la participación es un aspecto complejo, por tal motivo, se debe luchar con una cultura de la no participación, ya que nuestra sociedad pone obstáculos y no convoca a la misma. El autor refiere a una participación desde colectivos, apuntando a través de la misma, a la transformación social, visualizándola desde la lucha social por la igualdad de condiciones.

Para Coraggio (1989) el concepto de participación es amplio y abarcativo, tomando en cuenta que es una actividad social, que involucra a más de un sujeto, *“participar (pasiva o activamente) significa “tomar parte” con otros en algo que bien puede ser una creencia, el consumo, la información, o en actos colectivos como el de producir, el de gestionar, el de decidir (el diseño de un sistema de riesgo, el futuro presidente, la asignación de recursos de una colectividad, etc), el de intercambiar”* (Coraggio, 1989: 130). De esta forma se participa en la vida cotidiana de diferentes maneras.

El mismo identifica tres niveles de participación. Un primer nivel, asociado a la reproducción inmediata de los individuos, y por ende enfocado en actores tales como la familia, el trabajo, y el mercado en un sentido amplio. El segundo nivel, refiere a una

extensión del primero, se continúa reproduciendo lo inmediato y lo particular pero enfocado a una organización colectiva. También identifica un tercer nivel al cual denomina, de la sociedad, que no sólo involucra la reproducción social, sino que también la transformación de la sociedad y del Estado. *“Hace alusión a la comunidad, es una superación de la particularidad individual, el paso de una organización colectiva fragmentaria a una organización de masas. Es luchar por el bien común”* (Coraggio, 1991: 218).

Coraggio (1991) se cuestiona la calidad de la participación de los sectores populares, los que en este caso están directamente involucrados en el ámbito vecinal. Plantea que el problema de la participación no es la falta de la misma, sino su calidad. En la actualidad los sistemas de integración social a nivel nacional y quienes determinan la participación de los sectores populares en su vida cotidiana, son el mercado y el sistema político.

De las entrevistas realizadas, se destaca, que los tres grupos de actores entrevistados (Referentes vecinales, las TS y el Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la IM), manifiestan diferentes concepciones acerca de qué es participar. Los referentes vecinales puntualmente no expresan tener ideas unánimes acerca del tema, algunos resaltan lo positivo de las nuevas modalidades de participación más individualistas y otros en cambio consideran que la participación debería ser colectiva, sino no es participación.

El Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la IM, expresa que los cambios sociohistóricos generan nuevas formas de participar *“este es un momento de inflexión que está viviendo la vida, entre lo análogo y digital (...) Este es un momento muy lindo de vivir, los cambios en las sociedades son útiles y buenos para la ciudadanía, permite incursionar en algo nuevo”* (Entrevista a Miguel Pereira, Ver Anexo 1). El mismo refiere que actualmente desde la IM se está estableciendo una forma de participar más moderna, acorde a los tiempos que corren, adquiriendo la tecnología un rol preponderante.

Según éste, esas nuevas formas de participar, pasan por la creación de portales de consultas ciudadanas y envíos de propuestas mediante la web, un ejemplo de ello es el Presupuesto Participativo que antes se generaba únicamente de manera presencial y

hoy en día se pueden realizar por esta nueva vía. Entre las nuevas herramientas de participación también se destaca, la creación de portales como son: “Diálogos participativos”, “Buzón ciudadano”, entre otros, los cuales no requieren de una colectividad de vecinos organizados, sino de la voluntad personal del vecino. De esta forma se puede poner en cuestión si todo intercambio y comunicación que no pasa por el “cara a cara” puede ser catalogado como participación y si para que ello se lleve a cabo tiene que haber un grupo de personas. El entrevistado manifiesta que todo aporte individual desde alguna red social es una forma de participación.

Nos enfrentamos a nuevas formas / dispositivos de comunicación, con una tendencia a incorporar lo nuevo y desistir de viejas formas de participación. Estas nuevas formas también colocan limitantes dado el acceso a la tecnología, tal como plantea el Jefe de la Unidad de Participación y Planificación, factores tales como la edad, el nivel educativo, entre otros pueden generar diferencias a la hora de incorporar con mayor intensidad el uso de la tecnología y las redes. Este entrevistado menciona principalmente a los adultos mayores como los más restringidos en el uso de ésta, y por ello se pretenden *“generar otros ámbitos, renovados o renovadores de participación para justamente captar un universo y una población que no se adecua a esa anterior, sino que maneja su vida desde un Smartphone”* (Entrevista a Jefe de Unidad de Participación y Planificación de la IM, Miguel Pereira, Ver Anexo 1).

En la búsqueda por captar a una población que participe en los CV, el referente de la Unidad de Planificación y Participación de la IM, manifiesta que tender a incorporar lo nuevo está estrechamente relacionado a buscar involucrar a los sectores de población más jóvenes en lo que es la participación. Vinculado a ello (Bercovich et al, 2016), quienes participan hoy en día tienen una larga trayectoria en el área, pero han sido mínimas las incorporaciones de las generaciones más jóvenes. Es por esto que la incorporación de la tecnología según el entrevistado, ha sido una estrategia para acercar a estas otras franjas etáreas a la participación.

Los referentes vecinales no son unánimes en cuanto a cuáles son las modalidades de participación. Algunos consideran y validan esta nueva forma de participar más moderna y digital, como hace referencia el Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la IM manifestando, *“yo no sé si vos cuando ves algo en el*

Facebook no estás participando ya, cuando ves información de algo. O sea, cambiamos un poco la participación de lo que era antes” (Entrevista a Referente Vecinal 1, Ver Anexo 1).

Ello se contrapone a la visión de Coraggio (1991) quien expresa que no se concibe la organización para la conquista de derechos de los sectores populares si estos no se encuentran para la discusión y problematización de la situación, si no toman parte, en este caso de los problemas de su barrio.

Las TS entrevistadas al igual que algunos referentes vecinales, consideran que la participación sí o sí tiene que ver con lo colectivo, aunque ello necesariamente parte de un interés/motivación individual.

De su experiencia, una de las referentes vecinales manifiesta: *“Yo valoré mucho todo el trabajo que habíamos hecho, la voluntad y que la estás peleando, eso es una satisfacción. Es también para la vida personal de uno. Yo me siento parte y no me siento sola en el mundo, siento que vivo en una comunidad y de ella soy parte y ojalá hubiera más gente haciendo cosas, y estaríamos mejor” (Entrevista a Referente Vecinal 2, Ver Anexo 1).*

Las TS apuntan a la promoción de un tipo de participación donde *“la gente pueda apropiarse, tomar decisiones sobre lo que quieren, hacer propuestas, canalizar recursos, coordinar con otros. (...) la promoción de la organización vecinal, el juntarse con otros vecinos y juntarse con otros que se juntaron, la autogestión, que ellos manejen la información necesaria. Para entender por qué no, y proponer” (Entrevista a TS del CCZ 14, Rosario y Verónica, Ver Anexo 1).*

Ellas cuestionan la nueva modalidad de participación más digital y refieren que la postura del Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la IM parte de *“un tipo de concepción de participación (...) las campañas de convocatoria a quienes se presentan a Concejales Vecinales han tenido muchas veces una lógica individual, de participación individual, “vení y presentate”, “vos que sabes de tu barrio,” (...) en detrimento o ignorando a los colectivos organizados (...) el vecino tiene que promover lo vecinal y no al revés” (Entrevista a TS del CCZ 14, Rosario y Verónica, Ver Anexo 1).*

7.3 ¿Existe una crisis de la participación en el CV 14?

Los referentes vecinales expresan la existencia de una crisis de la participación vecinal, perciben que *“La sociedad está cada vez más individualista” (Entrevista a Vecino*

1, Ver Anexo 1). Otro referente también afirma *“Estamos en una etapa de menor compromiso en general, ha costado completar las listas de candidatos a titular y suplentes, (...) hay una crisis de participación”* (Entrevista a Referente Vecinal 3, Ver anexo 1).

Todo ello puede traducirse en las siguientes preguntas: ¿los objetivos individuales primaron por encima de los colectivos? ¿se perdieron de vista las necesidades y demandas colectivas?

Los referentes vecinales dan cuenta de las transformaciones desde el espacio del CV 14. Manifiestan que en el pasado la participación del Concejal era más colectiva, es decir, consideran que el CV tuvo el propósito de lograr el bien común, lo cual está relacionado fuertemente con el poder popular y la sed de lucha y cambio social que se observó, según los entrevistados, en un momento posterior a la restauración democrática.

Las TS destacan que la descentralización crea a los CV como un elemento de apuesta a una mayor participación vecinal, a que el Concejal sea quien recoge los planteos de los vecinos y los trabaje en conjunto. Actualmente observan que *“en la práctica se han relativizado muchísimo las funciones del Concejo, entonces el decreto no se cumple en casi nada. Los vecinos realmente no se ven perjudicados. La diferencia es que, estando el Concejo los vecinos se pueden ver beneficiados, pero no estando el Concejo no se han visto perjudicados”* (Entrevista a TS del CCZ 14, Rosario y Verónica, Ver Anexo 1). Se cuestiona así la funcionalidad de este órgano, y se visualiza alternativas que utilizan los vecinos para lograr cambios, como ejemplo, asistir al Municipio a realizar planteos, o se contactan directamente con el Área Social del CCZ.

De esta manera, los entrevistados mencionan que algunas personas participan en los espacios con el fin únicamente de: auto realizarse, y/o realizar una carrera político partidaria. Este cambio también es expresado por el Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la IM, quien afirma: *“perdías un buen trabajador social y gestabas un mal político”* (Entrevista a Jefe de la Unidad de Participación y Planificación de la IM, Miguel Pereira, Ver Anexo 1). Las TS por su parte afirman: *“Era también más como la concepción de un ámbito de participación social. El conflicto acá empieza, cuando ese órgano social ya no es social, sino también político-partidario (...) el ser concejo vecinal como una catapulta a después estar en otros ámbitos, o vienen en representación de otros sectores*

partidarios, o partidos, y a tratar de concretar sus propuestas, evitar que salgan otras” (Entrevista a TS del CCZ 14, Ver Anexo 1). Los referentes vecinales entrevistados expresan, *“Era algo social, trabajar por el barrio, pero no se daba así, mucha gente venía para hacer carrera política”* (Entrevista a Referente Vecinal 4, Ver Anexo 1).

Los referentes vecinales y TS entrevistados, también refieren la existencia de un grado de violencia dentro de los espacios del CV, vividas unos como técnicos y otros como ex integrantes y/o cercanos al espacio. Destacan cómo esa modalidad de funcionamiento expulsa a quienes se acercan al mismo y no se manifiestan en los términos de quienes ya están asentados desde hace un tiempo como Concejales.

En función de los intereses de los Concejales, las TS entrevistadas observan que quienes participan en los espacios del CV son sus familiares, convocados por ellos mismos, siendo posteriormente quienes culminan postulándose para Concejal Vecinal. Algunos referentes vecinales consideran que esto hace referencia a que visualizan un ensimismamiento de quienes participan, en relación a un pasado más próspero *“En ningún momento el Concejo nos convocó a tener una reunión de vecinos. Un poco se ha aplacado el tema, se trabaja menos con el barrio, no se si hay menos Concejales”*(Entrevista a Referente Vecinal 2, Ver Anexo 1).

Algunos referentes vecinales refieren que cuando su participación en el CV 14 era activa, había mayor contacto con los vecinos y era mayor la cantidad de participantes, así lo explicitan:

“No sé qué pasa pero no es lo mismo que antes, y eso estaba muy bueno, eso se debe fomentar; la participación de la gente” (Entrevista a Referente Vecinal 2, Ver Anexo 1).

“Pero no es como antes, que nosotros como Concejales convocábamos, se hacía reunión grande en diferentes lugares y se convocaba a todas las organizaciones, se hacían informes de cada tema (...) Se debe trabajar más en el tema participación ciudadana y que se llegue a todas las organizaciones” (Entrevista a Referente Vecinal 2, Ver Anexo 1).

También cuentan que abandonaron el CV porque a nivel individual sus objetivos han ido mutando, porque pretendían focalizarse en problemáticas de mayor interés que pasan por integrar otros espacios participativos. Otro vecino que no ha participado directamente como Concejal afirma que sus intereses y objetivos pasan por otros

espacios, pero considera que ser Concejal es un “gran compromiso” y “sacrificio”.

Aquí entra en juego el planteo realizado por Coraggio, quien afirma que no es la falta de participación en este caso, sino la calidad de la misma lo que se cuestiona. Es decir, las personas perciben que un espacio propicio para el poder popular, culmina siendo un espacio de disputa política, un espacio poco valorado por algunos representantes políticos, un espacio vaciado de contenido, un espacio de poco nucleamiento, de invisibilidad, según algunos de los referentes vecinales entrevistados, y dispuesto en un contexto social con valores individualistas.

7.4 La participación colectiva en la actualidad

Las TS entrevistadas también destacan que las prácticas colectivas y solidarias, persisten pero que transitan por otros espacios, barriales, de organización vecinal por problemáticas o temáticas propias de un barrio, como ejemplo, por fuera de la órbita del CV 14.

Por estos motivos, un referente vecinal pone en cuestión la funcionalidad del CV 14, y se pregunta si la participación vecinal de la zona es ejercida por las redes temáticas zonales, expresa *“La formalidad la tiene el Concejo, la legalidad la tiene el Concejo, pero pareciera ser que la vida la tienen las redes. Habría que ver cómo de alguna manera acomodar eso, y que la legalidad responda a lo que es la vida”* (Entrevista a Referente Vecinal 3, Ver Anexo 1). Para éste, la participación se desarrolla en grupos, colectividades, de diversos intereses, pero que no están vinculadas al CV, refiere *“Hay otras maneras de participar como son las redes sociales”* (Entrevista a Referente Vecinal 3, Ver Anexo 1).

Rebellato y Giménez (1997) abordan la participación desde una perspectiva ética. Ambos autores, tomando en consideración lo planteado por Giorgi, expresan que: *“se trata de una expresión cargada de ideología cuyo verdadero significado debe buscarse en la estructura y la intencionalidad de la propuesta que la contiene”* (Giorgi apud Rebellato y Giménez, 1997: 123). En el caso de la ética se la estudia como práctica social, puntualmente desde la democracia con participación ciudadana, partiendo del protagonismo de los sujetos, movimientos y organizaciones en la toma de decisiones que los afecta. Según los mismos, habrían diferentes posturas éticas desde las cuales las

personas participan, y que no necesariamente se complementan.

Una concepción integral del término está conformada por tres sentidos: formar parte, tener parte y tomar parte. Formar parte refiere a la pertenencia a un todo que trasciende la individualidad. Tener parte es tener alguna función o rol en ese mismo todo del que uno se siente parte, y tomar parte es *“la consciencia de que se puede y se debe incidir en el curso de los acontecimientos, a partir del análisis crítico de las necesidades y problemas, la evaluación lúcida de las alternativas y el balance de los recursos disponibles”* (Rodríguez Brandao apud Rebellato y Giménez, 1997: 128).

Esta construcción de una participación en forma integral, implica que los sujetos sean actores y protagonistas de sus historias (personal y colectiva), con poder de hacer, con prácticas colectivas y solidarias que abran paso a la generación de actores que pueden llegar a significar lo que plantea Rodríguez Brandao en Rebellato y Giménez (1997), como la única alternativa para lograr un bienestar bio-psico-social. La participación consiste en formar, tener y tomar parte, como forma de ser y pensar tendiente a una efectiva conquista y ejercicio de derechos.

En la misma línea de lo analizado previamente, los intereses individuales y los colectivos desde una ética integradora se complementan. Para las TS y algunos referentes entrevistados en el CV 14, hay una tendencia a pasar de una práctica social que se focaliza en el interés colectivo, a una que prioriza el interés individual, perdiendo relevancia la colectividad misma y su razón de pertenecer y actuar para que esta persista, es decir, se produce un desdibujamiento del formar, tener y tomar parte del espacio.

Es ahí que se percibe una ruptura de la colectividad del CV 14 y según la lectura realizada por Rebellato y Giménez (1997), un alejamiento de los integrantes de este espacio de la construcción de la participación en forma integral, dado que las prácticas de éste no son colectivas y solidarias, no buscan ni generan actores que puedan llegar a significar la única alternativa para lograr un bienestar bio-psico-social .

7.5 La participación vista desde la lógica político -institucional

Claramunt (2003) refiere que las Trabajadoras Sociales siempre han estado ocupadas en promover la participación, justificando que los sectores más vulnerables

(situación socioeconómica, política y cultural) cuentan con escasas oportunidades de participar realmente. La autora se cuestiona qué tipo de participación se promueve tomando como eje los espacios de cogestión entre organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado, dentro de lo cual incluye la particularidad de los CV. Describe tres tipos de participación, una restringida o reducida a los micro espacios donde los sujetos son convocados a una tarea puntual y concreta sin un análisis previo, reflexión que trasciende el cotidiano. Desde este tipo de participación se pueden generar recursos tanto materiales como simbólicos, así como una experiencia para la comunidad. Al no apostar a una postura crítica a este tipo de participación se la denomina “participación de la pobreza”, las decisiones ya están tomadas, pero se genera la idea de que los sujetos participan para tomarla.

Otro tipo de participación se denomina ampliada, referida a la *“posibilidad de que los sujetos puedan crecer en sus capacidades de propuesta y de análisis y puedan participar en decisiones más amplias, en la definición de macro prioridades”* (Claramunt, 2003: 35). Los sujetos desde éste lugar generan posición e incidencia en que se invertirá en alguna política, las características de determinados servicios a utilizar, entre otros.

Vinculado con la tipología expuesta por Claramunt (2003) algunos de los referentes vecinales entrevistados, dejan entrever que la participación en el CV 14, se encuentra alejada de los espacios de toma de decisiones. Se destacan aspectos que hacen a la representación vecinal, tal como las elecciones, pero éstos no se traducen en el apoyo institucional del gobierno local. A través de los referentes que han sido Concejales, así como de algunas fuentes documentales analizadas se observa la inexistencia de una adecuación del órgano a los cambios en materia legislativa a nivel local, que son más recientes que los del CV (2010). El foco de los cambios en el gobierno municipal no aporta al fortalecimiento de éstos, e incluso limitan sus capacidades, ya que lo que podría ser un plan de trabajo con los CV por parte de algún colectivo de vecinos, culmina llegando directamente al Municipio, sin que ni siquiera los concejales se enteren. Así, el apoyo municipal y departamental no estarían aportando realmente al funcionamiento de los CV, ya que sumado al descompás de los cambios institucionales, se ha percibido que los gobiernos municipales han asumido tareas de los Concejales, vaciándolos de contenido (Bercovich et al, 2016), visualizando la población al órgano Municipal “más atractivo”.

Así lo afirman dos referentes vecinales, quienes ha sido Concejales Vecinales en distintos períodos:

“Creo que el tema de los Concejos Vecinales, ahora con los Municipios, se vió bastante desvirtuado. Antes cuando estaba la Junta Local, hasta un poco los Centros Comunales, se veía una función. Pero ahora con los Municipios, no le veo muy bien el “que” quedaron haciendo (...) quedó como una cosa colgada ahí en el medio que para ser claro, en este momento, yo lo sentía un poco cuando era Concejal, estás como en un lugar para que los vecinos te “puteen” un poco” (Entrevista a Referente Vecinal 1, Ver Anexo 1).

“Abandoné el espacio (...) esto de los Municipios hizo que los CV no tuvieran casi poder de nada” (Entrevista a Referente Vecinal 1, Ver Anexo 1). Para este referente vecinal, el no tener claro el rol, repercute en lo que el Concejal haga, en cómo se integre al colectivo, y en los objetivos que se trace, entonces desde lo institucional tienen las mismas funciones que hace 25 años, pero en la práctica las funciones han cambiado en detrimento de las potestades del CV.

Retomando a Claramunt (2003) las propuestas desde una “participación de la pobreza” generan una limitación en cuanto a que los vecinos “colaboran” únicamente en alguna actividad, pero no trascienden y analizan otras delimitaciones de su quehacer cotidiano, ello no quiere decir que no sean de importancia estos espacios y propuestas, pero según lo manifestado por los referentes vecinales, consideran que los vecinos no son tomados en cuenta en la toma de decisiones en la actualidad. Lo peculiar es que ellos consideran que en un momento los vecinos sí tenían algún tipo de poder e identifican un pasado de participación ampliada.

Por otra parte, también reconocen que pueden haber acciones institucionales, por parte del gobierno municipal, departamental, así como desde el CCZ que promocionen y aporten a cambiar la visibilidad y el rol del CV 14 *“Creo que no está lo suficientemente difundido y aprovechado esta herramienta, es una pena, porque es sacrificado ser Concejal, al ser honorario, reunirse por las noches, que tiene que hacerlo luego de largas horas de trabajo (aquellos que trabajan), pero me parece interesantísimo”* (Entrevista a Referente Vecinal 3, Ver Anexo 1).

Tanto el referente calificado de la IM como las TS del CCZ 14 entrevistadas reflexionan en la misma línea, concluyen que, cuando se crearon los gobiernos

municipales, con su decreto correspondiente, se crearon nuevas funciones y responsabilidades pero no se tomó en cuenta, cómo los cambios iban a afectar a los CV. No hay poder de incidencia de éstos en las políticas, en propuestas, planes y proyectos, así lo plantea el entrevistado *“Entonces hoy la situación tampoco es fácil, porque vos generaste un espacio político de descentralización pero dejaste el mismo decreto, entonces ahí está el techo. Es necesario dotar lo que se le dio a la clase política, poder de decisión, recursos”*(Jefe de la Unidad de Planificación y Participación de la IM, Ver Anexo 1).

Por otra parte el referente vecinal entrevistado que no ha sido concejal y que sólo conoce el ideal demostrado en el Decreto que describe a los CV, considera que la participación se asemeja más a lo que Claramunt plantea como participación ampliada, el CV desde este ideal, sería *“el vehículo que facilitará información a los vecinos sobre la actividad del Concejo Municipal y Gobierno Departamental. Además tiene funciones de asesoramiento, iniciativa y colaboración en la gestión del Gobierno Departamental y Gobierno Municipal. Deberá comunicar sus resoluciones a estos órganos, quienes le darán difusión”* (Decreto 33478- Artículo 1). Tendría poder, en cuanto a proponer, discutir, estar presentes en la toma de decisiones.

Utilizando los aportes de la autora anteriormente nombrada, los vecinos tienen ideas diferentes de la participación en el Concejo, lo cual hace referencia a la experiencia de algunos y el ideal en otros.

La autora menciona una tercera modalidad de participación, “dotada de sentido”, que va más allá de la propuesta de un programa, servicio, etcétera, apunta a la relación con actores territoriales, sindicales, con la idea de un proyecto de sociedad en un sentido integral.

CAPÍTULO III

8. Desde qué lugar interviene el Trabajador Social en una pequeña parte del proceso descentralizador, como es la participación en el CV.

Como profesional el T.S tiene una base teórico-metodológica de intervención, la cual lo guiará en la intervención. En este caso, en esta monografía, se toma la dialéctica marxista a través de Pontes (S/D), quien propone desde la categoría “mediación”, establecer conexiones de lo abstracto a lo concreto y viceversa, realizando preguntas que nos aporten para comprender la realidad compleja en la que intervenimos como profesionales. Estimula indagar qué sucede, desde la intervención concreta, sobre una situación, comprender al ser social como totalidad, lograr ver los procesos más abstractos, a partir de la particularidad *“que representa aquí precisamente la expresión lógica de las categorías de mediación entre los hombres singulares y la sociedad”* (Pontes, S/D: 6). Debemos comprender que esa *“particularidad es una categoría ontológica reflexiva, que permite que las leyes sociales tendenciales, se muestren para los sujetos participantes en la acción y ganen un sentido analítico operacional en sus vidas singulares”* (Pontes, S/D: 9). Lo particular es un campo de mediaciones. Así la mediación se da a través de determinaciones históricas, y toma cuerpo en el proceso de aproximaciones sucesivas, donde se cruzan las complejidades sociales que conforman la realidad.

Para las TS del CCZ 14 entrevistadas, el CV se les presenta como una particularidad, un dispositivo de participación vecinal que tiene características que en cierta forma lo diferencian de otros espacios colectivos. El hecho es que hay factores externos e internos presentados como “leyes tendenciales” según Pontes (S/D), que modifican y resignifican sus espacios, los motivos de la participación en estos y por ende el rol de las mismas con el CV y sus espacios. Por estos motivos, a continuación se demostrarán las mediaciones para acercarnos al rol de las TS en el fomento de los espacios del CV 14.

Como profesional el Trabajador Social se ha encontrado apelando a la participación de los sujetos. Existen modalidades, paradigmas y concepciones de participación, en donde cada profesional dependiendo del dispositivo de trabajo, y fundamentalmente de su postura teórica y ética, construirá su tránsito y experiencia. En algunas ocasiones el profesional se ve atrapado en propuestas que se dicen procuran la

participación de aquellos que no tienen voz, pero luego en la práctica esto no es de tal forma, tornándose difícil mantener una capacidad crítica y de autocrítica para el profesional y por tal motivo, no logran un nivel de distanciamiento de esa orientación que se les propone (Claramunt, 2003).

Claramunt (2003) afirma que cuando el profesional trabaja a nivel colectivo, partiendo de la base de que existe un grupo de sujetos que comparten la misma condición, carencia, vulnerabilidad y/u objetivo, se apunta al empoderamiento y lucha a través de la participación de ese colectivo. Este es uno de los niveles de intervención o actuación del profesional. En este caso, nos referimos al trabajo con colectivos, organizaciones territoriales, vecinales. Para esta autora se hace necesario tomar distancia de las propuestas tal cual vienen dadas y contribuir a partir de nuestros análisis y en base a las intervenciones con los sujetos, generar crítica para construir alternativas.

Tanto el nivel de intervención como el análisis metodológico pueden identificarse en la medida en que se conozca el rol profesional dentro de la política descentralizadora. Podemos tomar a Ana Delgado (2008), quien plantea que el/la T.S han tenido un rol activo y relevante en la descentralización. Se lo considera como el profesional idóneo en la promoción de la participación ciudadana en la gestión de los municipios, en la construcción de ciudadanía y democratización en la articulación del Estado y la Sociedad Civil. También se les demanda el rol de asesor en cuanto a todo lo referente a políticas a implementar. Luego en la práctica se les otorgó un rol de apoyo, asesoramiento y capacitación del vecino y la Junta Local, siendo efectivamente un rol promocional-educativo.

Hasta hace 4 años, el rol de las TS y resto de las integrantes del Área Social se basaba en el documento “Rol del Área Social en las Comisiones Temáticas del Concejo Vecinal y en los Ámbito de Organización de los Concejales”. Tenían un rol externo de los espacios del CV 14, de acompañamiento y orientación, mediadoras entre los servicios del CCZ 14 y cada espacio participativo, de acompañamiento técnico buscando el fortalecimiento del colectivo, y de las comisiones temáticas.

En la actualidad debido a situaciones de violencia protagonizada por los Concejales tanto hacia las integrantes del Área Social como entre ellos mismos, es que

se traslada esta situación al Municipio y se decide abandonar la participación en estos espacios, refieren que *“para llegar a ese extremo pasaron muchas cosas. Situaciones violentas, tergiversación de discursos. De generar múltiples solicitudes de servicios, en una competencia entre los propios concejales y culminar distorsionando el funcionamiento de los mismos”* (Entrevista a Trabajadoras Sociales del CCZ 14 Rosario y Verónica, Ver Anexo 1). Definen su rol actual como esporádico, en situaciones puntuales, por ejemplo para la elección de los próximos Concejos Vecinales, para asesoramiento por cuestiones puntuales, reduciéndose así el rol promocional educativo que incluía todas las funciones antes mencionadas, a consultas puntuales. Afirman que *“el objetivo de fortalecimiento como organización no estaba, desapareció. Entonces la relación es puramente administrativa”* (Entrevista a Trabajadoras Sociales del CCZ 14 Rosario y Verónica, Ver Anexo 1).

Las entrevistadas afirman en relación a la participación vecinal en el CV, que *“el Área Social interviene en la relación con los vecinos a través de la promoción (...) trabajar con el Concejo buscando promover la participación e integración en los barrios, antes los Concejos estaban integrados, tenían barrio fuera del Concejo”* (Entrevista a Trabajadoras Sociales del CCZ 14 Rosario y Verónica, Ver Anexo 1). Aunque dado actualmente ni siquiera participan de los espacios, es que tampoco se promueve junto a los Concejales, además destacan casi nulo vínculo con organizaciones barriales, y si los hay es de Concejales a título individual y no inciden ni tiene relación con los espacios del CV.

Según el discurso de las TS entrevistadas habría un rol estipulado para el trabajo con los Concejos, que podría estar asociado al trabajo en los barrios con los vecinos, pero dado el modo de funcionamiento del CV 14, aparece el Concejal Vecinal distanciado de los vecinos, con abordajes, intereses y propuestas diferentes. Según las entrevistadas, los únicos vecinos que participan en los espacios y luego llegan a presentar para Concejales, son algunos familiares de ellos mismos.

Se demanda un perfil de los/as Trabajadores/as Sociales que incluye componentes de la dimensión ético política transformadora *“en la medida que en un proceso de construcción de ciudadanos el Trabajo Social juegan un rol fundamental en el desarrollo de las potencialidades de los sujetos, rompiendo lo “natural”, en tanto constructores conscientes de su realidad socio política”* (Delgado, 2008: 215).

El/la T.S son profesionales esenciales en este proceso en la medida en que

existen territorios donde se manifiesta la cuestión social traducida en distintas problemáticas. Allí dentro de la gestión municipal participa con una propuesta descentralizadora, democratizadora y constructora de ciudadanía (Delgado, 2008). El espacio territorial es por ende también, un espacio político, por lo que la propuesta de democracia de base territorial tiene como eje la transferencia de poder.

Tanto la propuesta esbozada como el rol del T.S descrito partían del modelo ideal democratizador. El profesional era entonces en quien se depositaba un rol con perspectivas de transformación social, mayor poder popular y construcción de ciudadanía.

Esa necesidad de contar con el/la TS en el territorio y desde una política descentralizadora según las TS entrevistadas del CCZ 14 se traduce en tiempo y una mayor dedicación al trabajo en los barrios *“desde lo que sucedió con el Concejo, nos dijeron que esas horas las destinemos a otras cosas (...) nos plantearon que les interesaba que trabajemos en tales barrios y sobre estos temas”* (Entrevista a Trabajadoras Sociales del CCZ 14 Rosario y Verónica, Ver Anexo 1). Se identifican a los colectivos de vecinos que comparten una problemática, y que se reúnen para pensar en la resolución de la misma. Es así que visualizan la construcción de ciudadanía con transferencia de poder, donde sí consideran que aportan, fomentan, empoderan y promueven valores asociados a la organización colectiva.

La elección del Trabajo Social como profesión integrada en el marco descentralizador, se basaba en los lineamientos curriculares de la misma, donde se legitiman conocimientos *“teóricos, metodológicos y operativos desde las distintas áreas que constituyen “lo social” necesarios para una intervención integral en el territorio -en sus múltiples situaciones problemáticas constitutivas de la cuestión social abordadas programadamente- tanto a escala maso, meso y micro; en el marco de la política transversalizadora de la participación organizada y movilizadora de los diversos actores locales en el proyecto descentralizador socio-político-administrativo municipal”* (Delgado, 2008: 216).

Delgado al tomar los aportes de Netto (2008) refiere a la complejidad del rol profesional, quien generalmente se encuentra en el lugar de ejecutor de las políticas sociales, en el marco de una cuestión social que se instaura como objeto polifacético y

polimorfo. El profesional debe desplegar una enorme variedad de intervenciones profesionales, es en este sentido una práctica diversificada, resultado de la diversidad de áreas de intervención en programas polifacéticos, con tareas heterogéneas y difusas (Delgado, 2008). De este modo *“es un desafío profesional e institucional integrar a la agenda de discusión la reflexión en torno a la instrumentación de las políticas sociales”* (Delgado, 2008: 216).

Las TS entrevistadas, también trabajan en diversas áreas, además de lo mencionado desde la participación, trabajan en los programas descentralizados en cuanto a refacción de vivienda, participación en redes zonales y municipales entre otros, demostrando así la heterogeneidad. El peligro está según Delgado (2008) quien toma los planteos de Netto en que esta complejidad de las políticas sociales, hace que las TS se encuentren con una heterogeneidad de funciones donde pueden aparecer complicaciones en la labor.

Cabe destacar que el T.S no sólo interviene, o ejecuta, también investiga, siendo una actividad menos destacada, debido a la construcción inicial de la profesión.

Delgado concluye al reflexionar acerca de la profesión *“En un proyecto ético político transformador, los Trabajadores Sociales que adherimos y comprometemos nuestro aporte profesional a su construcción, debemos tener una actitud crítica, en un proceso constante de autoreflexión, autocrítica, autoevaluación, basándonos en una formación teórica-práctica-solidaria”* (Delgado, 2008: 266).

Ello también requiere que como profesionales tengamos apertura, es decir, que junto a los sujetos generemos un proceso de saberes nuevos, donde aprendamos juntos, co descubriendo y co transformando la realidad.

9. Reflexiones Finales

La presente monografía se centró en analizar los problemas de participación en la descentralización de Montevideo, tomando el caso del Concejo Vecinal 14. Para este cometido se realizó una revisión de fuentes documentales realizadas anteriormente, las cuales abordaban los CV. Ello fue un trabajo que implicó la recolección de gran cantidad de material, dado que los CV fueron creados en el año 1993 y por tal motivo se han realizado varias evaluaciones. Esto fue necesario para acercarnos a la situación actual de los CV en Montevideo y del 14 en particular.

Todos los documentos encontrados estudiaron los Concejos Vecinales, a través de los propios Concejales y profesionales que trabajaban con éstos, pero muy pocos analizaron fuentes documentales y tomaron en cuenta las posturas de los tres actores vinculados al proceso con una visión cronológica y crítica de las transformaciones.

Al momento de realizar el trabajo de campo se destaca lo asertivo de la metodología utilizada. Se proyectó realizar una entrevista a una de las TS del CCZ 14, pero finalmente se realizó una entrevista en conjunto. A nivel personal se cuestionó ello, pero finalmente se concretó, lográndose una entrevista extensa, y rica en contenido y reflexión.

Se accedió fácilmente a un referente calificado de la Intendencia, el Jefe de la Unidad de Participación y Planificación, siendo su discurso más afín con una postura política y con escasa crítica a la propuesta descentralizadora.

Durante los primeros meses de elaboración de esta monografía, se buscó obtener un organigrama el cual permitiera visualizar de forma esquemática las formas relacionales entre los órganos, instituciones, oficinas, técnicos que integran la descentralización de Montevideo, pero ello no fue posible, ya que las dependencias institucionales consultadas no contaban con el documento.

En relación al primer objetivo específico se puede decir que aparece una valoración uniforme desde los referentes vecinales entrevistados, que han participado en los espacios del CV 14, así como desde la técnicas (TS) entrevistadas. Refieren a un órgano de participación social con dificultades tanto internas como externas, que ha desvalorizado al mismo. Consideran que el CV 14 se ha transformado en un grupo

cerrado, no estableciendo una comunicación fluida ni permanente con el tejido social urbano.

La amplitud de funciones y expectativas que se le atribuyó y en algunos casos atribuye al órgano del CV 14, no es tal en los hechos, en función del análisis documental y del discurso de los entrevistados. Fue considerado anteriormente, un espacio de participación donde se llevaban propuestas, abarcando diversos barrios de Montevideo, concebido desde un ideal con perspectivas utópicas de la sociedad, pero que con el paso del tiempo fue penetrado por los cambios sociales y culturales, así como político-institucionales transformándose en un colectivo con grandes dificultades en tanto la opinión de los referentes calificados.

Es de destacar que el segundo objetivo específico se encuentra adyacente al tercero, por lo que fueron respondidos de forma conjunta. La totalidad de los entrevistados manifiestan cierta dificultad a la hora de ser Concejal en cuanto a los horarios de funcionamiento, también por el hecho de tener que estar movilizados y presentes en todos los barrios del CV 14, entre otros.

En cuanto a los factores internos que aportan a la situación del colectivo, los entrevistados consideran que no existe comunicación entre los Concejales y el resto del tejido social. Identifican como “viciados” los espacios del CV 14, haciendo referencia a los aspectos más internos de funcionamiento del espacio. Identifican, la pérdida de un eje colectivo como el principal articulador, y la escasa renovación de participantes. También una fuerte lucha de intereses y de poder a nivel político partidario, que expulsa a quienes se acercan a través de una dinámica que se considera violenta, en función de las propias experiencias tanto de los referentes, como de las TS como técnicas.

En cuanto a los aspectos externos al CV, es decir, la incidencia de los cambios del marco institucional de la descentralización en el CV 14 en la actualidad, los entrevistados mencionan que; las transformaciones en los gobiernos locales, no conllevaron a una transformación en los CV, por lo que visualizan que con los cambios, los concejales perdieron poder de decisión, de ser escuchados. Identifican este como un factor por el cual se han visto “vaciados” los espacios del Concejo. En los casos en los que los referentes vecinales entrevistados se encuentran movilizados por alguna

problemática vecinal o buscan discutir un tema que implica al gobierno local, asisten al Municipio, al Concejo Municipal y al Alcalde, o en su defecto al CCZ 14, no generando intercambio con el CV, es esta la forma en la que se encuentran vinculados a la descentralización.

Se puede decir entonces, que a nivel nacional, el discurso tiende a promover una descentralización del tipo “ideal” democratizante, de distribución de poder desde el estado hacia la sociedad. Lo que implica una redefinición del estado, aprobando los valores participativos, de control político por parte de la ciudadanía, democratizando lo político. En la práctica se observa una contradicción, ya que los colectivos que trabajan-gestionan con el estado, (aquí se incluyen experiencias de cogestión más allá de los CV, o PP) se encuentran en una situación desfavorable, los tres actores entrevistados en relación a ello concluyen que no existe una real distribución del poder, que la ciudadanía en su conjunto, no es considerada tal como se expresó. Lo implementado carece de crítica o revisión para la transformación.

Entonces es el Estado el que debe reformular esta propuesta y si promueve la participación desde la descentralización dar las garantías a quienes participan, así como el cuidado y control en cuanto a su calidad.

La descentralización no es garantía que desde lo participativo se logren resolver las necesidades, y problemáticas de los vecinos. En la mayoría de los casos, las problemáticas abordadas son amplias, por lo que la participación aparece subordinada al sistema estatal y al mercado. Pero ello no quiere decir que la participación ciudadana no logre generar cambios, ya que en ella se da un proceso de encuentro, diálogo y es a raíz de ésta que se colocan problemáticas en el tapete, pero que se aborden involucra a actores de poder estatal y económico.

En este sentido todos los entrevistados acuerdan que la participación debe ser colectiva, siendo la forma de generar propuestas conjuntas, en base a necesidades compartidas. Pese a ello, observan una crisis en EL CV 14. Los referentes entrevistados evalúan que se continúa creyendo y participando en espacios colectivos que al día de hoy consideran de funcionalidad y productividad para los objetivos conjuntos, pero otros ante esto y valorizando las transformaciones culturales y tecnológicas, apelan a la

promoción de una participación mayormente individualizada.

Acerca del cuarto y último objetivo específico, actualmente el fortalecimiento de los espacios del CV 14 por parte de las TS, no sucede tal cual el rol estipulado para estos espacios de fortalecimiento y promoción. Las intervenciones son puntuales, de fomento de la participación previo a las elecciones, principalmente informando a vecinos que ya son referentes. Ello no se lleva a cabo ya que las dificultades internas (ya explicitadas) han impedido que éstas puedan desempeñar dicho rol.

Es importante la función del TS para lograr la promoción y fortalecimiento de la participación, en la lucha colectiva y fortalecimiento del poder de decisión, de negociación, de proposición.

En relación a todo lo abordado anteriormente se plasman algunas líneas de trabajo para seguir profundizando en lo que es la descentralización y la participación en futuras investigaciones acerca de la temática. Se podría conocer cómo impactan las nuevas formas de participación más individualizadas, lo cual lleva a cuestionarnos cómo será la participación en un futuro cercano. En la misma sintonía se podría preguntar cuál es la funcionalidad de los CV en la actualidad para el gobierno local, identificando cuáles son las debilidades que los vecinos consideran para de este modo seguir fortaleciendo los mismos.

Para culminar este trabajo es importante mencionar la relevancia de la participación, la apropiación y el uso de los espacios democráticos de participación que efectivamente sirvan para una mejor calidad de vida, incluso con el ideal de que la participación pueda trascender lo asociado al mercado y al Sistema Político, que en parte surge del discurso de algunos vecinos, valores que están asociados a lo comunal. El CV 14 se ha tornado un espacio irrelevante para algunos vecinos y de ganancia personal para otros, pero es necesario volver a las bases, y partir de lo logrado en algún momento para recuperar fundamentalmente la cercanía con los espacios de toma de decisión y proposición. El CV es un espacio para el vecino y pese a las dificultades, debilidades y amenazas identificadas, puede ser recuperado si hay capacidad crítica de sus participantes y de los actores institucionales competentes, el fomento y el apoyo para su funcionamiento por parte de estos últimos. También se resalta la importancia de

la renovación de participantes, apertura al apoyo del TS y resto del área social que en el CCZ se desempeñan.

10. Bibliografía

- Bercovich, I. et al (2016). Los Concejos Vecinales de Montevideo. Estudio exploratorio sobre sus características (2010-2016). Intendencia de Montevideo. Manosanta Desarrollo Editorial. Montevideo.
- Bauman, S. (1999). Modernidad Líquida. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Blanchet, A.; R. Ghiglione, J. Massonnat, A. Trognon (1989) “Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales”. Editorial Narcea. Madrid.
- Canales, M. Cerón Editor. (2006) Metodologías de la investigación social LOM Editorial. Santiago de Chile.
- CDIC Señales (1997). Descentralización, una experiencia en proceso. Elección y conformación del Concejo Vecinal Zona 9 1993-1995. Ediciones ideas. Montevideo.
- Claramunt, A. (2003). Descentralización, participación y democracia. Una mirada posible desde el Trabajo Social. En: Rivero, S compiladora. Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional. Rivero, S. Organizadora. Editoras Doble Clic. Montevideo.
- Coraggio, J. (1989). Democracia, derechos humanos y participación en la alternativa popular. XIII SEMINARIO LATINOAMERICANO DE TRABAJO SOCIAL. Quito.
- Coraggio, J. (1991). Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular. CIUDAD-SIAP. Quito Ecuador.
- Coraggio, J. (1997). Descentralización, el día después. Editorial Publicaciones del CBC. Buenos Aires.
- Cornejo et al (2008). La Investigación con Relatos de Vida: Pistas y Opciones del Diseño Metodológico. PSYKHE. Vol.17, N° 1, 29-39.
- Delgado, A. (2008): Miradas desde Adentro. Tesis de Maestría de Trabajo Social. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Udelar. Montevideo.
- Díaz Bordanave J.E. (1983). Lo que es la participación. Editorial Brasiliense. Sao Paulo.

- Ferla et al (2012). “Descentralización y participación democrática en Montevideo. Defensoría del Vecino. Montevideo.
- Gordillo, A (2010). Clasificación de los Entes Públicos, Tratado de Derecho Administrativo 10° edición, F.D.A., Buenos Aires.
- Midaglia C. (2001): La Ciudadanía Social en debate. Compiladora Laura Gioscia .En “Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate”. Colección política viva. Instituto de Ciencia Política. EBO. Montevideo.
- Montero M. (1996). La participación: significado, alcance y límites. En: Hernández, E. (comp) Participación, ámbitos, retos y perspectivas, Ediciones CESAP. Caracas.
- Nogueira, M. (1998): As possibilidades da Política: ideias para a reforma democrática do Estado. Ed. Paz e Terra. São Paulo.
- Oszlak, O et al (1999). De menor a mejor. El desafío de la “segunda” revolución del Estado. Revista Nueva Sociedad, No. 160, Venezuela.
- Pindado F. (2000). La participación ciudadana es la vida de las ciudades. Ediciones del Serbal. Barcelona.
- Puyol. S. (2012). “Caso 18: El papel de la participación en la descentralización de Montevideo”. Monografía de Grado. Licenciatura en Trabajo Social. Udelar. Montevideo.
- Rebellato JL, Giménez L (1997). Ética de la autonomía. Desde la práctica de la psicología con las comunidades. Editorial Roca Viva. Montevideo.
- Rebellato J.L., Ubilla P. (1999): Democracia, ciudadanía, poder. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo.
- Simons, H. (2011). Estudio de caso, teoría y práctica. Ediciones Morata, España.
- Veneziano, A. (2005). Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano, la descentralización participativa de Montevideo. Editorial INAP. España.
- Veneziano, A (2008) La Participación Ciudadana en la Descentralización de Montevideo: Aprendizajes y Reflexiones desde los Noventa. Revista Uruguaya de

Ciencia Política, Vol 17, N 1. ICP. Montevideo.

Páginas Web de consulta:

Barboza. A. (2003). Sobre el uso de la imagen en la sociología de la cultura. El método de la interpretación documental del sociólogo Karl Mannheim. Disponible en: http://orff.uc3m.es/bitstream/10016/8954/1/sobre_amalia_ICT_2002.pdf [acceso 30/12/2017].

Documento 6, Frente Amplio. Bases Programáticas para el Gobierno Municipal, Disponible en: <http://www.chasque.net/vecinet/1989D6FA.pdf> [último acceso 26/03/2018].

IMPO, Normativa y avisos legales del Uruguay, Ley 19.272, disponible en:

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014> [último acceso 05/11/2018].

Intendencia de Montevideo (s/d), Concejos Vecinales, disponible en:

<http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/concejos-vecinales/que-son-y-que-hacen> [último acceso 30/11/2017].

Intendencia de Montevideo (2013), el proceso de descentralización, Disponible en:

http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/concurso/materiales/898_-_material_de_descentralizacion.pdf [último acceso 24/11/2017].

Normativa departamental de Montevideo, Decreto 33.428, Disponible en:

<http://normativa.montevideo.gub.uy/armado/86377> [último acceso 15/05/2018].

Página de Municipio b, Marco reglamentario, descarga de Decreto 33.478, disponible

en: <http://municipiod.montevideo.gub.uy/tu-gobierno/marco-reglamentario> [último acceso 15/05/2018].

Pontes, R. (S/D). Mediación: categoría fundamental para el trabajo del asistente social.

Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000306.pdf> [último acceso 02/05/2018].

Veneziano (2001), Página Vecinet- autogestión vecinal, Gobiernos locales, descentralización y participación ciudadana en Montevideo Seminario 10 años de

descentralización: un debate necesario, disponible en:
www.chasque.net/vecinet/ides1.htm [último acceso 18/12/2017].

ANEXOS

- **Entrevistas**
- **Documento Rol del Área Social en las Comisiones Temáticas del Concejo Vecinal y en los ámbitos de organización de Los Concejales.**