

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

**Participación ciudadana y democratización del poder:**  
una mirada a la participación del Concejo Vecinal del Centro  
Comunal Zonal dieciocho en el Gobierno de Montevideo

**Federico Rodríguez De Araujo**  
Tutora: Ana Laura Cafaro Mango

**2019**

## **Resumen**

En el presente documento se da cuenta de la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. En el mismo se pretende comprender el proceso de participación del Concejo Vecinal del Centro Comunal Zona Dieciocho en la toma de decisiones del Gobierno departamental de Montevideo. En este sentido, se propone conocer la participación del Concejo Vecinal así como indagar sobre las motivaciones para la participación del mismo en los proyectos, políticas y actividades que promuevan un desarrollo local. La monografía busca problematizar la participación de dicho concejo en el modelo de descentralización propuesto por el Gobierno departamental de Montevideo teniendo en cuenta las particularidades del territorio y las características propias del mismo.

**Palabras Claves:** - Participación Ciudadana, descentralización y democracia participativa

# Contenido

Introducción.....	1
Planteamiento del problema .....	2
Justificación.....	3
Objetivo General.....	4
Objetivos Específicos .....	4
Preguntas de Investigación .....	4
Antecedentes.....	5
Metodología.....	7
<b>Capítulo I: Concejo Vecinal.....</b>	<b>8</b>
A) Trayectoria histórica de Concejo Vecinal en Montevideo .....	8
<b>Capítulo II : Descentralización.....</b>	<b>12</b>
A) Descentralización: breve presentación del concepto y su trayectoria .....	12
B) Una mirada a la descentralización en Uruguay .....	14
<b>Capítulo III: Trabajo Social.....</b>	<b>18</b>
A) Conceptualización y accionar en la actualidad.....	18
<b>Capítulo IV: Luces y sombras del CV desde la mirada de sus protagonistas .....</b>	<b>21</b>
A) Funciones y Cometidos .....	22
B) Participación Vecinal .....	24
C) Descentralización; desde el centro a la periferia. ....	30
D) CV y Concejo Municipal.....	31
<b>Capítulo V : Conclusiones y reflexiones finales .....</b>	<b>33</b>
Referencias .....	39



## Introducción

A continuación se desarrollará la exposición de la monografía de final de curso de la licenciatura Trabajo Social, plan 2009 de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Esta consistió en el análisis y reflexión de la participación del Concejo Vecinal del Centro Comunal dieciocho correspondiente al municipio A en el gobierno departamental de Montevideo en lo que respecta a su rol como órgano social representante político y social de los vecinos. La misma se realizó entre octubre de 2018 y agosto de 2019, en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay. Dicho trabajo está compuesto por cuatro capítulos. Previo al desarrollo de los capítulos se presenta el tema, su fundamentación desde una perspectiva desde el rol del Trabajo Social enmarcado en el modelo de descentralización propuesto por la Intendencia de Montevideo. Asimismo se presentaron los objetivos específicos y el general, las preguntas problemas que guían al trabajo y la metodología que sustenta el mismo.

En primera instancia, en el capítulo denominado “Concejo Vecinal” se hace un análisis del origen y recorrido del Concejo Vecinal en el departamento de Montevideo desde una perspectiva social e histórica. En un segundo capítulo, “Descentralización”, se desarrolló dicho concepto al mismo tiempo que se analizó el recorrido histórico del mismo, una vez hecho esto se indagó sobre el modelo de descentralización en nuestro país. Posteriormente se encontrará el tercer capítulo denominado “Trabajo Social” aquí se tomó postura en cuanto a una definición de la profesión al mismo tiempo que se visualizó su accionar en la actualidad. En el capítulo final se enfocó en el análisis de las entrevistas realizadas a los cinco Concejales Vecinales del Centro Comunal Zonal Dieciocho.

A modo de cierre, se desarrollan las conclusiones y reflexiones acerca del trabajo realizado, oportunidades, desafíos y posibles líneas de trabajo a futuro.

## Planteamiento del problema

La investigación que se llevó a cabo alude al estudio de la participación política del Concejo Vecinal (CV) del Centro comunal zonal dieciocho (CCZ 18) en el gobierno de la Intendencia de Montevideo (IM) más específicamente en el rol que cumple dicho CV en las decisiones que se toman desde la IM.

Es necesario destacar que el CV es entendido como un órgano autónomo compuesto por vecinos y organizaciones sociales que trabajan en su territorio. Las funciones que históricamente cumplen los concejales tienen que ver con el asesoramiento al gobierno departamental, local o municipal en lo relacionado a planes, programas y proyectos territoriales y sus prioridades; iniciativas y proposición sobre necesidades, problemáticas y demandas territoriales así como promocionar actividades de índole sociocultural. Según el decreto 33.428 de la Junta Departamental, el funcionamiento de los Concejos podrá ser ejercido a través de dos órganos: Plenario y Mesa Ejecutiva.

El primero es el órgano soberano de decisión. En sus sesiones se abordan distintos temas que pueden ser planteados por cualquier integrante del órgano o por vecinos u organizaciones que soliciten audiencia. En este espacio se analiza la información o proyectos de las comisiones temáticas, se plantean dudas, problemas, se debate y se vota.

El segundo, basándose en las resoluciones del primero, ejecuta y deriva las propuestas a las comisiones correspondientes para su tratamiento específico. Planifica, orienta y coordina las actividades, recibe y solicita información, prepara el orden del día para el Plenario, debate sobre temas pendientes. Es importante destacar que las comisiones en general se votan al inicio

de cada período y están abiertas a la participación de todo vecino que desee integrarlas. Al ser un espacio de participación más abierto recogen información, recorren la zona, se contactan con las organizaciones locales y con vecinos para buscar formas de colaboración, abordando así temas o áreas específicas.

Actualmente en los CV se pueden visualizar una serie de problemas, como son: falta de renovación de sus integrantes, ausencia de jóvenes, menor presencia de concejales en las comisiones temáticas, procesos de individualización que impiden la construcción de procesos colectivos, envejecimiento de los concejales, conflictos con el Concejo Municipal.

## Justificación

Desde octubre de 2017 hasta abril de 2019 realicé una pasantía de Trabajo Social en el CCZ 18, es desde esa experiencia donde nace mi motivación e interés por dicha temática.

El haber podido participar en distintas comisiones temáticas integradas por vecinos y concejales así como en otras instancias en donde los concejales tienen un rol protagónico me ha permitido visualizar las problemáticas anteriormente mencionadas. En la intervención profesional estamos constantemente trabajando con grupos con el objetivo de empoderarlos de recursos para que ellos sean los protagonistas de sus posibles resoluciones de conflictos. Construir conocimiento en esta temática brindaría mejores elementos para una intervención profesional enmarcada en la descentralización.

## Objetivo General

Desarrollar y producir conocimiento acerca de la participación del CV en el gobierno de descentralización de la IM.

## Objetivos Específicos

- Analizar qué tipo participación tienen los CV en la toma de decisiones de la IM.
- Indagar estrategias para promover una mayor participación de los vecinos en el CV, Comisiones Temáticas o actividades impulsadas desde el concejo.

## Preguntas de Investigación

A su vez, de la mano de los objetivos otro componente que le dio forma a este trabajo son las preguntas problema.

Las preguntas problemas son: 1) ¿Qué tipo de participación tiene el Concejo Vecinal del Centro Comunal Zonal Dieciocho en la toma de decisiones de la Intendencia de Montevideo? 2) ¿Qué estrategias se pueden realizar desde la Intendencia de Montevideo para promover y fortalecer la participación del Concejo Vecinal del Centro Comunal Zonal Dieciocho en la toma de decisiones de la Intendencia de Montevideo?

## Antecedentes

En Uruguay a lo largo de estos últimos 10 años se han producido una serie de documentos e informes institucionales así como trabajos académicos sobre dicha temática. En el año 2008 fue presentada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, más concretamente en el departamento de Trabajo Social, el trabajo académico realizado por Ana Alicia Delgado *“Miradas desde adentro. La gestión socio- política territorial del proceso de descentralización en la Intendencia Municipal de Montevideo; 1990-2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión del Trabajo Social”* como requisito para obtener la maestría en Trabajo Social.

La investigación se enmarca en el Trabajo Social profesional que se realiza desde 1990 en los Centros Comunes Zonales de la IM, en la línea estratégica y programática de la Descentralización Política-Administrativa y la Participación Ciudadana, de base territorial y sustentada en el paradigma de la Descentralización Democratizante.

Desde este lugar, se busca analizar las subjetividades de los que han estado directamente vinculados a este proceso, principalmente de funcionarios de carrera administrativa y de funcionarios que han ocupado u ocupan cargos políticos de gobierno.

Se intenta 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.

Durante el año 2012 desde la Junta Departamental de la IM, más específicamente desde la institución “Defensoría de vecino y vecinas” se publicó la investigación: *“Descentralización y participación democrática en Montevideo. Los Concejos Vecinales y un aporte sobre la*

*cuestión metropolitana*”. Dicho documento tiene como núcleo central el análisis del funcionamiento de los CV de Montevideo en tanto ámbitos de participación ciudadana; también se ocupa por generar un aporte a la reflexión sobre la gestión metropolitana desde los espacios locales. Los resultados de la investigación se dividen en seis segmentos, el primero hace un recorrido por el debate que ha generado la implementación de la descentralización participativa, prestando especial atención a los paradigmas que recientemente han predominado en torno al discurso descentralizador, la reforma del Estado, las definiciones de democracia participativa, redes y gobernanza. En el segundo segmento se identifican y describen los cambios políticos, institucionales y normativos que han dado forma a la descentralización participativa en Uruguay, principalmente en Montevideo y Canelones. Luego se detalla el “Diseño de la investigación” considerando las preguntas, hipótesis, variables y la metodología de relevamiento utilizada. Los segmentos cuatro y cinco, se destinan a presentar los resultados de las dos fases de la investigación. Por último, el segmento final recoge las principales conclusiones del estudio.

Tres años más tarde, en el 2015 desde la División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación así como también desde la Unidad de Participación y Planificación (IM) se publicó el documento; *”Participación ciudadana, una seña de identidad. Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo.”* Dicho documento tiene como objetivo por un lado, elaborar un repertorio y una presentación de los programas con participación ciudadana que se implementan desde los distintos departamentos de la IM.

A partir del repertorio se caracterizan los mecanismos de participación. Y se muestra la existencia de una gran variedad de modalidades de participación permitiendo visualizar la trama de complejidades en la que la misma se desarrolla y transita. Por último, se entrevistaron

a los y las responsables de dieciocho experiencias con mecanismos de participación contenidos en el repertorio.

Por último en el año 2016-2017, también desde la IM, distintas trabajadoras sociales que trabajaban o trabajan en los Centros Comunales Zonales junto con la Unidad de Participación y Planificación realizaron la publicación de una investigación denominada “Los Consejos Vecinales de Montevideo estudio exploratorio de sus características (2010-2016)”. En dicho documento se plantea la necesidad de analizar la situación de los CV como herramienta de participación institucionalizada. Se consideraba fundamental la visión profesional de los diferentes actores involucrados y en particular la de las y los trabajadores sociales, ya que son referentes en el acompañamiento de éstos en el proceso de participación y descentralización de Montevideo.

## Metodología

Para la realización de este trabajo final se utilizará una metodología cualitativa. Se sostiene que los métodos cualitativos son los más propicios para acceder al mundo de la vida de las personas en poco tiempo. Es por ello que como técnica principal de recolección y análisis de datos se ha optado por la realización de entrevistas en profundidad, así como también la revisión bibliográfica y análisis documental (Batthyány et al., 2011).

Como herramienta de recolección de datos se puede utilizar la modalidad de entrevistas semi-estructuradas, puesto que a través de ellas se intentará acceder a las subjetividades del entrevistado y sus experiencias, conocer sus opiniones, pensamientos y sentimientos.

Además en la entrevista semi-estructurada el investigador dispone de una serie de temas que debe trabajar a lo largo de la entrevista, pero puede decidir sobre el orden de la presentación de los diversos temas y el modo de exponer la pregunta.

## Capítulo I: Concejo Vecinal

### A) Trayectoria histórica de Concejo Vecinal en Montevideo

En Uruguay, como señala Alvarado Raquel (2014), las primeras protoformas de discursos que hacen referencia a la descentralización aparecen en la política uruguaya a fines del siglo XIX con las reivindicaciones del caudillo blanco Aparicio Saravia por la coparticipación política. Sin embargo, no es hasta 1908 cuando los departamentos comienzan a elegir a sus Intendentes. Más adelante, durante el gobierno de facto de Terra, específicamente con la aprobación de la Ley Orgánica Municipal, -en el año 1935- se crean las Juntas Locales: instancias de gobierno local no elegidas por los ciudadanos sino designadas por el Intendente. Como menciona Alvarado (2014) el proceso para crear las Juntas se dio de forma lenta y tardía; su creación atendía a reclamos de los vecinos pero tampoco era obligada por ello. La descentralización ha sido impulsada desde fines del siglo XIX como una forma de distribución del poder, que al mismo tiempo, buscaba limitar o frenar el poder político que durante largos años el partido Colorado había concentrado de forma sistemática en el Estado, gracias a la obtención de la gran mayoría de las presidencias del país en el siglo XX. Por otro lado, la descentralización tuvo escaso o nulo interés por parte del Partido Colorado cuyos votos provenían fundamentalmente de Montevideo. En este sentido, la descentralización de alguna manera fue producto del bipartidismo histórico; más concretamente en la batalla política entre el partido Colorado y el partido Nacional, el primero defendiendo un modelo fuertemente

centralizado en el Estado con un electorado predominante en el componente urbano del país; mientras que el segundo, defendiendo un modelo ruralista y agroexportador, promovía discursos vinculados a la descentralización con una fuerte reivindicación del gobierno territorial departamental, con el objetivo de disminuir el poder centralizado en el Estado conquistado por el partido colorado.

En el año 1989, el Frente Amplio (FA), llegó al gobierno de Montevideo, desde donde promovió la descentralización participativa para mejorar la gestión y renovar la dinámica democrática del departamento. Proceso que en sus inicios sufrió una serie de intentos de bloqueo de parte de la oposición (partidos Colorado y Nacional) y la definición de instrumentos legales que el Ejecutivo departamental creó para encaminar su proyecto. Esto dio lugar a que se generara cierto acuerdo para la creación de la Comisión Mixta de Descentralización (1991), que estaba formada por miembros del Gobierno, los partidos con presencia en el Legislativo y expertos en dicha temática. Como resultado de esas negociaciones se crearon las tres figuras locales que se replicaron en las 18 zonas en las que se dividió el territorio: los Centros Comunales Zonales, las Juntas Locales y los Concejos Vecinales. Toda esta estructura se mantuvo consolidada hasta 2010 cuando, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, se crearon los gobiernos municipales que reemplazaron en Montevideo a las Juntas Locales. Los Centros Comunales Zonales administran los servicios y gestiones vinculados al Gobierno departamental en cada zona territorial. Están bajo la responsabilidad de un director, que es funcionario de carrera y se integran con personal administrativo y técnico (Ferla, Gonzales, Silva, y Zuasnabar, 2016).

Bajo esta lógica las políticas de descentralización impulsadas pueden visualizarse como un mecanismo que busca dar una serie de respuestas con el objetivo de generar nuevos canales de participación política, pudiendo controlar la prestación de los servicios. En este sentido en los Gobiernos Locales se conforma una mixtura de redes horizontales y verticales que redefinen

las tradicionales vinculaciones institucionales centradas en el Estado Nacional (Ferla et al., 2016).

Es en el marco del modelo de descentralización, impulsado por el gobierno departamental de Montevideo, que en 1993 fue alcanzado por el FA donde comienzan a existir los CV con la función de asumir un rol de agente territorial con la potestad y el poder de asesorar a los órganos del Gobierno departamental y generar propuestas que tengan un impacto en mejoramiento de la gestión local, así como colaborar en la definición del presupuesto departamental y en el seguimiento, control y evaluación de la gestión del Gobierno. Afirman Ferla, Marzuca, Serdüt y Welp, (2014)

Sus funciones pueden resumirse en las siguientes: a) ser portavoces de las necesidades, demandas y propuestas de los barrios ante las autoridades de Gobierno, b) estimular la participación de los ciudadanos en la gestión municipal, c) promover la solidaridad a nivel zonal, d) asesorar a los actores de Gobierno y e) generar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la gestión (p. 127).

Los CV tienen autonomía para definir su régimen de funcionamiento y forma de integración (tienen una cantidad entre 15 y 40 miembros); su organización está compuesta por instancias de plenario, encuentros semanales o mensuales en distintas comisiones temáticas y un órgano ejecutivo (mesa ejecutiva) que funciona como espacio de articulación, coordinación y planificación; y que cada uno de sus órganos sesione regularmente (semanal, quincenal, mensual). Su estructura para tomar decisiones es la votación y se resuelve por mayoría simple. Pueden proponerse como candidatos a concejales individuos que cuenten con una residencia personal, laboral o social en la zona y tengan el apoyo de organizaciones de base territorial – social (para ello el candidato debe presentar una carta institucional de la organización o institución) o el respaldo de otros vecinos (mediante 20 firmas). Esta compleja procedencia de los concejales (son miembros de una organización, barrio o sub zona del centro comunal) y una esperable lógica integradora para tener un acercamiento temprano a los problemas y

necesidades de territorios diversos, así como a las prioridades de los técnicos y funcionarios administrativos de cada municipio o centro comunal zonal, termina imponiendo una forma de equilibrio entre las demandas de los “electores” directos, las necesidades de toda la jurisdicción y la agenda particular del Gobierno (Ferla et al., 2014).

Es en esta situación donde los CV logran ingresar los temas a la agenda de su trabajo generándose una tensión entre los requisitos y protocolos burocráticos del Gobierno (reuniones, firma de expedientes, pedidos de información, consultas específicas) y los temas que los concejales acercan al colectivo. Es necesario destacar que en las distintas instancias de funcionamiento de los CV son abiertas a la participación de otros vecinos que no sean miembros del Concejo (Ferla et al., 2014).

En esta misma tensión es donde el Trabajo Social juega un papel importante en varios sentidos: logrando trasladar las demandas e inquietudes de los vecinos concejales a los funcionamientos administrativos y burocráticos de los Centros Comunales Zonales pero también, mediando en los conflictos que se generan en la interna de los Concejos: conflictos de índole personal o políticos partidarios que muchas veces distorsionan el trabajo en grupo en las Comisiones Temáticas, así como en el desarrollo del plenario en donde la no resolución de conflictos puede generar el efecto contrario al que promueve y debilita la descentralización.

## Capítulo II : Descentralización

### A) Descentralización: breve presentación del concepto y su trayectoria

Haciendo referencia a Veneziano (2009), entendemos que el concepto de descentralización ha ido mutando y evolucionando a lo largo del tiempo, en una primera etapa, las distintas corrientes intelectuales y científicas encargadas propiamente de definir y conceptualizar la misma no existen; el concepto es trabajado principalmente por expertos legales y técnicos administrativos que analizan lo municipal, centrándose en los distintos regímenes de gobierno. En una segunda etapa, cobran protagonismo la ideología modernizadora y el marxismo; ambas corrientes tienen una actitud de rechazo y sospecha hacia todo lo local y principalmente a la descentralización. Posteriormente, se experimenta un periodo de auge de la descentralización en donde surge un gran optimismo en cuanto al rol del Estado en lo que tiene que ver con la capacidad democratizante de la sociedad. En esta tercera etapa, la descentralización está fuertemente vinculada con el Estado y la democracia. Posteriormente en la cuarta etapa, la descentralización se presenta como un proceso de privatización y como un proceso generador de poderes locales que empodera a los sectores populares. Esto produce rechazo a la política y a el Estado, lo que invisibiliza que la descentralización puede favorecer al mercado, así como al poder popular. En la quinta etapa, vinculada a la actualidad, se reconoce a la descentralización como un fenómeno complejo con una multiplicidad de dimensiones, enteramente relacionado con una serie de problemáticas que tienen su manifestación en el territorio. Se plantea que la descentralización es un mecanismo de distribución de poder si es acompañado por políticas que incentiven la participación de actores sociopolíticos a distintos niveles de territorio, a la elaboración de políticas sociales, asignación de recursos de los gobiernos locales o municipales, etc. Para las corrientes de esta etapa, los objetivos de la

descentralización son: distribución equitativa del ingreso así como la búsqueda de la igualdad social, equidad entre los distintos territorios o localidades; fortalecimiento de la democracia y participación de la ciudadanía en la elaboración e implementación de las políticas públicas; generar mecanismos de proximidad entre los ciudadanos y sus representantes brindando una mayor eficiencia en la prestación de servicios a los vecinos e instituciones u organizaciones que están presentes en el territorio.

Hecho un repaso muy resumido sobre la construcción teórica de la descentralización con sus transformaciones y rupturas, principalmente, poniendo énfasis a la última etapa, adherimos a la autora cuando define a la descentralización como un proceso integral de múltiples dimensiones cuyo aspecto en común es la distribución del poder desde un centro de producción y distribución de recursos hacia una gran periferia territorial bien diversa (Veneziano, 2009).

La dimensión económica–social de la autora mencionada, hace referencia a la distribución territorial del aparato de producción y recursos socio-económicos, y aquí juega un papel central el tema del desarrollo. La descentralización económica social abarca las relaciones de los distintos centros con sus periferias, articulando un fuerte nexo entre lo local, regional, nacional y lo global. Este nexo entre desarrollo territorial con desarrollo nacional en el marco de la globalización, es el corazón de esta dimensión. Por otro lado, la dimensión socio-cultural es entendida como la distribución territorial de la población y de sus características socioculturales. Abarca un conjunto de pautas culturales, simbólicas, identitarias, que incluyen características demográficas propias de cada territorio. Se hace referencia principalmente a las identidades locales y sobre todo, al sentimiento de pertenencia, de la población a su territorio pero sin perder su vínculo con la construcción de la cultura nacional; por lo tanto no se busca someter la cultura de una determinada localidad a la nacional: lo que busca la descentralización es respetar la diversidad uniéndola a un proyecto de cultura nacional. Por último, la dimensión política se refiere al grado de dispersión territorial y a las relaciones de centro – periferia del

sistema político en su totalidad, constituido no solo por el Estado sino por los actores socio-políticos. Esta dimensión entiende a la descentralización como una distribución territorial del sistema político a nivel local, regional y nacional (Veneziano, 2009).

## B) Una mirada a la descentralización en Uruguay

Como menciona Delgado (2008) en su investigación, a partir de 1990 se inicia y desarrolla el proceso de Descentralización en el Departamento de Montevideo en un contexto nacional e internacional marcado por una política de gobierno nacional de matriz neoliberal. Históricamente nuestro país se caracterizó, durante gran parte del siglo XX por tener una matriz de Protección Social de índole universal, desarrollando su intervención con políticas sociales universalistas. Desde la implantación de la modernización en el Uruguay, -fines del siglo XIX- en el marco de la concepción liberal, el Estado siempre tuvo especial interés en crear una mentalidad acorde a las necesidades del modelo social, económico y político. Aproximadamente en los 50 primeros años del siglo XX el país logró sostener grandes tradiciones democráticas, con instituciones estables, salvo algunos períodos muy breves de dictadura. Con una población con alto o medio niveles de formación educativa y una sociedad politizada y con una estructura organizativa integradora de todos los sectores sociales que la componían. Este proceso determinó que Uruguay se caracterizara por presentar estándares medios de niveles de vida de la mayoría de la población similares a los países europeos. Todos estos logros fueron producto de la unión de multiplicidad de factores entre los que se destacan: un modelo de desarrollo económico-social-cultural fuerte, estabilidad de regímenes democráticos, rol central del Estado como proveedor de una educación obligatoria, laica y gratuita. A partir de la década de los 70, es que se producen una serie de transformaciones y cambios que impactaran en la matriz de protección social teniendo como consecuencia un

debilitamiento cada vez mayor del Estado de Bienestar. Entre los cambios podemos mencionar: los procesos de globalización, los cambios en la orientación de la política macroeconómica; así como la implementación del paradigma neoliberal a nivel nacional y regional. Este proceso de debilitamiento del Estado de Bienestar se consolidó cuando la sociedad uruguaya fue víctima de la dictadura entre 1973 y 1985. En este periodo se instauró una agenda neoliberal que tuvo como consecuencia una profunda minimización del Estado en materia de tamaño, funciones y derechos sociales, que históricamente habían sido conquistados en el largo proceso de modernización del estado Uruguayo iniciado en 1870.

En los primeros diez años de restauración democrática se da cierta continuidad al modelo neoliberal consolidado en el régimen dictatorial: de hecho dicho modelo toma mucha más fuerza cuando se logra implementar desde los partidos tradicionales una reforma administrativa en las arcas Estado generando una reducción del número de funcionarios públicos, así como una disminución de los salarios reales. Todo esto fue acompañado de una gran ola de privatizaciones, flexibilizaciones y tercerizaciones de las empresas públicas y servicios. Al mismo tiempo que se desarrollan estos cambios políticos y sociales, la población uruguaya de los 90 experimenta una gradual crisis socioeconómica, que de alguna manera colisionó el mercado de trabajo marcando una fuerte desestabilización del empleo, precariedad laboral, deterioro salarial, aumento del desempleo y una erosión de los derechos sindicales. Es en este complejo escenario político y social que el FA busca paliar los efectos políticos, económicos y sociales de la erosión del Estado de bienestar, los impactos de políticas neoliberales, deterioro del mercado laboral (Delgado, 2008).

Se propone un modelo de gobierno de Descentralización Democratizante y Participación Ciudadana en la gestión del Gobierno Departamental de Montevideo. Por otro lado, por medio de la descentralización el FA busca desarrollar un modelo de gobierno departamental con una fuerte impronta horizontal rompiendo con el antagonismo centro-periferia, en ese sentido, se

tiene como objetivo central el empoderamiento político de todos los Montevideanos en toda la dimensión territorial del departamento, incorporándose a la agenda de gobierno departamental, las demandas, problemas y necesidades de los vecinos (Delgado, 2008).

La reforma constitucional de 1996 marcó un nuevo un suceso importantísimo en el modelo de descentralización en Uruguay ya que en dicha reforma constitucional se generó una serie de mecanismos que promovieron y profundizaron la descentralización de la gestión territorial, se le otorgaron mayores poderes y autonomía financiera a los gobiernos departamentales, al mismo tiempo que se institucionalizó el Congreso Nacional de Intendentes.

Dicha reforma abre el camino para la creación en el año 2009 de la “ley N° 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana” esta ley promueve una descentralización interna de los Departamentos, cuya máxima expresión es la creación de un tercer nivel de gobierno conocido popularmente como gobierno municipal. Estos tienen una relación muy estrecha con los otros niveles de gobiernos.

En este tipo de Gobierno Andrioli, Florit, Piedracueva, Rapetti, y Suarez, (2012) afirman:

La sociedad participa como ciudadanos votantes en la elección de sus gobernantes, en la conformación del gobierno (Democracia Representativa). Pero también pueden participar los actores individuales o colectivos en las Audiencias Públicas, como instancias de control social, y en el uso del poder de iniciativa ante el Gobierno Departamental para que la localidad se transforme en Municipio, allí donde no se cumplan los requisitos de la ley o cuando el Gobierno Municipal no crea mecanismos participativos y, en general, en asuntos de su competencia, lo que conforma un mecanismo de Democracia Participativa (p.16).

Este mecanismo de democracia participativa impulsado y promovido por el modelo de descentralización va de la mano del concepto de gobernanza, el cual hace referencia a una forma de gobierno que se opone fuertemente las relaciones centralizadas y jerárquicas entre

gobernantes y los gobernados, proponiendo un vínculo directo entre la sociedad y el Estado, enfatizando una gestión más horizontal de las decisiones y recursos del Gobierno (Noboa, Bisio, Suarez y Robaina, 2013).

Para fortalecer este vínculo entre Estado y sociedad es imprescindible la construcción de un ciudadano responsable, que tenga un gran compromiso cívico y dedicación en la participación política de los procesos públicos que atraviesan la sociedad, pero al mismo tiempo, en los aspectos simbólicos y éticos de los sujetos que le brindan identidad y sentido de pertenencia a una comunidad territorial local.

Pareciera que, para desarrollar un modelo de gobierno descentralizado que busque empoderar la comunidad local y el poder político territorial de los ciudadanos, es menester la existencia y reciprocidad de dos elementos fundamentales: la participación y la gobernanza.

Cuando mencionamos participación, hacemos referencia a la participación ciudadana. Entre las múltiples definiciones sobre la misma, adherimos a la planteada por Marc Perez et al. (2009). En donde se entiende la misma como una batería de prácticas políticas y sociales por la cual los ciudadanos buscan intervenir e incidir de forma directa en la arena pública de su comunidad. Entre estas múltiples prácticas podemos nombrar, el votar alguna autoridad pública, proyecto de ley, medidas colectivas de lucha o reivindicación de derechos. Para poder desarrollar una intervención directa de los individuos en la arena política de su comunidad por medio de prácticas políticas y sociales, es necesario la existencia de una serie de estructuras y capacidades de gobierno que superen la verticalidad y la jerarquía del Estado permitiendo un gobierno mucho más horizontal y abierto a la incorporación de los ciudadanos en el acto de gobernar, lo que se entiende como “gobernanza”.

Al mismo tiempo, el desarrollo de un gobierno descentralizado fuertemente acompañado de participación ciudadana y gobernanza, genera elementos que empoderan y legitiman la

Ciudadanía social a la cual hacen referencia Marshall y Bottomore (1998) cuando plantea que son los derechos sociales conquistados a lo largo del siglo XX los que materializan el real ejercicio de la ciudadanía política, y que dan forma a la ciudadanía social; la misma es la que les brinda a los miembros de la sociedad un gran sentido de pertenencia a su comunidad: ese vínculo entre el individuo y su comunidad es reforzado por derechos y obligaciones que los individuos tienen para con su comunidad, en donde estos tienen poder de decisión en materia política y social.

## **Capítulo III: Trabajo Social**

### **A) Conceptualización y accionar en la actualidad**

El trabajo social en su génesis es comprendido bajo dos distintas perspectivas, una perspectiva endogenista la cual entiende al trabajo social como una forma continuada y evolutiva de las de las formas de ayuda tradicionales como lo son la filantropía y la caridad ahora profesionalizadas, organizadas y estrechamente relacionadas con la “cuestión social.” La otra perspectiva denominada histórico-crítica a la cual adherimos en este trabajo visualiza el origen del trabajo social como el resultado de los modelos políticos-económicos que moldean el desarrollo histórico en donde se reproduce intelectual, material y políticamente las clases dominantes, en el mismo momento en donde el Estado se apropia de las respuestas a la “cuestión social” por medio de las políticas sociales. Bajo esta mirada el Trabajador social tiene

un rol político enmarcado en el lugar que ocupa en la división socio técnica del trabajo. En el orden social y económico mediante la prestación de servicios el trabajador social participa en la reproducción de la fuerza de trabajo así como de la ideología hegemónica (Montaño 1998).

Es precisamente en el marco de las políticas sociales en donde actualmente el rol del trabajador social es central, centralidad que es profundamente condicionada por las políticas sociales. Al producirse una fuerte focalización y precarización de las mismas teniendo como resultado una disminución de los recursos y de los salarios entre otras características se generan una serie de desafíos al Trabajo Social que se manifiestan en el ejercicio profesional, en sus componentes o dimensiones.

Haciendo referencia a Baraibar et al.(2009) , el componente socioeducativo consiste en una serie de procedimientos que estimulan procesos de movilización de los sujetos involucrados de manera que puedan problematizar su situación, identificar y analizar los distintos factores económicos, políticos y sociales que impactan de forma directa o indirecta en dicha situación permitiéndoles definir alternativas de acción en donde el Trabajador Social colabora a que el usuario se identifique y autoperciba como sujeto con derecho y no como objeto de derecho, buscando potenciar mecanismos de negociación entre los distintos actores colectivos a su interior, con las Instituciones, organizaciones y el Estado a nivel nacional, departamental o local. Por otra parte el componente ético-político se encuentra atravesando constantemente todos los componentes del accionar profesional, hace referencia al debate acerca de los valores que orientan la intervención profesional y que sitúan al trabajador social de manera posicionada en las relaciones de poder. Plantea una determinada mirada de mundo, del cambio social, y sobre todo del rol de que cada individuo en las complejas relaciones sociales en la actualidad. En otro sentido la dimensión investigativa se desarrolla en el accionar profesional donde se produce una actitud intelectual que implica estar constantemente problematizando todos los procesos que se encuentran naturalizados, aceptados socialmente,

lo que le permite al profesional una mirada mucho más compleja a cada problemática o situación particular. El último de los componentes denominado dimensión asistencial, se cumple una función vinculada a intermediar y gestionar la vinculación entre las organizaciones que prestan diversas prestaciones sociales y sus beneficiarios, al mismo tiempo implica evitar promover situaciones de dependencia de los beneficiarios de los servicios y programas sociales, así como una actitud de sumisión a las instituciones u organismos que otorgan el acceso a recursos o servicios. Dicha dimensión tiene como obstáculo el clientelismo y el voluntariado los cuales muchas veces imponen ciertos intereses políticos o de otra índole en las instituciones donde los trabajadores sociales desempeñan sus funciones (Baraibar et al., 2009).

Retomando los obstáculos mencionados en la dimensión asistencial, a la hora de analizar el accionar profesional del Trabajador Social es imprescindible dar cuenta del clientelismo. Entendemos el mismo como una relación social de intercambios entre alguien que detenta poder político desde una posición político-partidaria en alguna esfera del gobierno o alguna organización de carácter público estatal y la ciudadanía. Una relación social que es alimentada por un contexto marcado por el aumento del desempleo y la profundización de la pobreza, contexto que potencia el surgimiento de varios actores esenciales en la relación clientelar estos son: Clientes, personas que dan algún tipo de apoyo político a dirigente o funcionario a cambio de bienes, favores o servicios particulares, los mediadores políticos, son los que intermedian entre un patrón (intendente, concejal, funcionario, diputado) y sus clientes (Auyero, 2004).

En la intervención profesional muchas veces trabajamos con personas en situación de desigualdad y vulnerabilidad marcadas por el desempleo, pobreza, precariedad laboral (contexto propicio al clientelismo) pero también trabajamos en instituciones donde los políticos o determinados funcionarios ejercen cierta autoridad que es medular a la hora de definir brindar algún recurso o beneficio social y es ahí donde el profesional por medio de su intervención la cual como se mencionó anteriormente en su componente asistencial sino se tiene cierto reparo

puede caer en esta lógica clientelar ya sea transformándose en un cliente o en un mediador político brindado determinados servicios o prestaciones a personas que son “clientes”.

## **Capítulo IV: Luces y sombras del CV desde la mirada de sus protagonistas**

En función de las categorías analíticas seleccionadas; recorrido histórico del CV en Montevideo, concepto de descentralización y su desarrollo en Uruguay y conceptualización del Trabajo Social enmarcado en la actualidad se han realizado cinco entrevistas semi-estructuradas a Concejales Vecinales del CCZ 18 para conocer sus subjetividades, experiencias y opiniones sobre la participación del CV en la toma de decisiones de la IM.

El análisis de las mismas será focalizado en las funciones y cometidos de los concejales, participación vecinal, la descentralización del gobierno departamental, la relación entre el Concejo Vecinal y el Concejo Municipal, todo esto bajo la mirada del Trabajo Social.

## A) Funciones y Cometidos

Teniendo en cuenta los testimonios de las entrevistas, existe desinformación de las funciones que tiene el concejal; desinformación que tienen los concejales, principalmente los vecinos, lo cual es muy preocupante. Esta falta de información afecta en la calidad de los mecanismos de participación política de los concejales vecinales como representantes de los vecinos del zonal así como en la prestación de los servicios. Se genera entonces un debilitamiento del Gobierno Local que rompe con la horizontalidad a la hora de gobernar; una horizontalidad en la toma de decisiones políticas, donde los concejales dejan de ser portavoces de las necesidades y demandas de los vecinos del barrio y pasan a ser los beneficiarios de determinadas políticas o actividades de la comunidad bajo la autoridad del CCZ 18, alimentando una lógica individual, que nada tiene que ver con promover y estimular la solidaridad y participación de los vecinos en la gestión del Gobierno Municipal. Todo esto impacta en el rol del Trabajador Social (funcionario técnico de la IM) donde al trasladar las demandas e inquietudes de los vecinos concejales a los funcionamientos administrativos y burocráticos del CCZ 18 - donde de alguna manera puede dejarse de lado los intereses y necesidades de los vecinos- y esto no solo ataca directo al modelo de descentralización promovido por la IM sino que también puede alimentar y promover prácticas o actividades clientelares, en donde los trabajadores sociales pueden correr el riesgo de caer en un accionar que los transforma en mediador político, brindando determinados servicios o prestaciones a los concejales que dejarían de representar los intereses de los vecinos. En este sentido, los concejales cumplirían un rol doble: serían patrones y clientes. Cliente, porque sería beneficiario de determinados recursos o servicios por parte del CCZ 18 como institución del gobierno municipal que asumiría un rol de patrón donde los concejales darían algún tipo de apoyo a cambio de estos servicios, pero al mismo tiempo podrían transformarse en patrón ya que al ser cliente se haría beneficiario de determinados recursos o servicios con los cuales podría ejercer

poder o influenciar a otros vecinos que son o no concejales. Para no caer en esta lógica clientelar -en la intervención profesional del trabajador social- es necesario cuestionar y repensar la misma, promoviendo en la medida que se pueda, una extensión de los derechos sociales al conjunto de la ciudadanía, derechos a los cuales se accede por ser ciudadano y no por formar parte de una red partidaria, un ejercicio pleno de la democracia y sobre todo una actitud autónoma y emancipadora de las personas (Auyero, 2004).

Uno de los testimonios en las entrevistas manifestó la necesidad de realizar una mayor cantidad y continuidad de instancias que reúnan a todos los CV del departamento de Montevideo, con el objetivo de discutir y reflexionar sobre el rol de los concejales en el gobierno departamental, analizando sus funciones y cometidos en diálogo con la IM; instancias que se desarrollen a lo largo del periodo y no solo al principio y/o luego de las elecciones como actualmente se han venido desarrollando en este Centro Comunal Zonal. Estas instancias serían muy importantes para que los concejales sean escuchados y de alguna manera poder reafirmar o reformular cuál es su verdadero rol en el gobierno de la IM. Se podría reforzar aún más desde la IM una campaña comunicativa e informativa sobre las funciones y cometidos de los concejales para con la ciudadanía. Desde el CCZ 18 por medio de los Trabajadores Sociales, se podría contribuir con este reforzamiento mediante una serie de talleres o dinámicas de trabajo grupales con los vecinos y los concejales elaborando un trabajo de reflexión y comunicación con los mismos e identificar temas de interés que habría que reforzar.

La realización de este tipo de talleres y actividades implica que el Trabajador Social realice una intervención preventiva, educacional y promocional. Preventiva porque el Trabajador Social buscaría anticipar sobre las causas que generarían mecanismos de clientelismo para evitar su aparición. Para ello se centraría en el acondicionamiento de los vecinos y concejales por medio de una fuerte estimulación de actitudes proactivas sobre las funciones y el rol de los concejales en el gobierno departamental y municipal. Promocional porque está orientada hacia

la prestación de servicios sociales, dirigida a los vecinos con el objetivo de generar respuestas inmediatas para enfrentar la posible llegada de una situación especial, implica movilizar recursos humanos y sociales por parte de la institución. Es un tipo de intervención educativa, porque se enfatiza en el desarrollo social y humano considerando a los vecinos/as como constructores de la realidad de su comunidad y de su barrio. Pero al mismo tiempo, los considera sujetos protagonistas de su propio bienestar, apuntado siempre al desarrollo de las capacidades individuales y los recursos colectivos. Esto implica potenciar la capacidad de respuesta para superar sus continuos problemas y dificultades. Para todo esto, es menester que los trabajadores sociales tenga un estrecho vínculo con los concejales, pero al mismo tiempo, con los vecinos. En caso que dicho vínculo sea débil, se deben buscar estrategias para fortalecerlo, buscar elementos que logren priorizar dicha actividad en los objetivos de la planificación del área social del comunal, al mismo tiempo que se establezcan acuerdos con las autoridades administrativas del CCZ 18 (Rivero y Vecinday, 2005).

## **B) Participación Vecinal**

Vinculado con lo anterior, otro elemento que se visualiza mucho en las entrevistas es cómo los concejales perciben la participación de los concejales y de los vecinos en las distintas instancias (plenario, comisiones temáticas, mesa ejecutiva). La mayoría manifiesta poca participación de concejales y sobre todo de los vecinos. En cuanto a los concejales, se plantea que tienen una buena participación en el primer año del periodo, pero a medida que transcurre el tiempo y empiezan a surgir problemas en la comunidad, su compromiso con el Concejo comienza a debilitarse y la participación de los mismos comienza a reducirse gradualmente.

En cuanto a los vecinos, se plantea que participan muy poco o nada; la escasa participación que tienen se concentra en una sola comisión temática, la de cultura. Sobre la participación en el plenario y la mesa ejecutiva se plantea que es mínima y la misma está fuertemente vinculada a las necesidades y problemáticas individuales de cada vecino. Una vez que el vecino logra resolver sus propias necesidades o problemas, ya sea por resoluciones del concejo u otras medidas dejan de participar. Uno de los testimonios, reflexiona sobre esto, y manifiesta cierta frustración y preocupación ante esta situación. Esta percepción de los concejales refleja cierto debilitamiento en el concejo como organización social de representación de los vecinos, y pone de manifiesto cierta contradicción en el modelo de descentralización. Dicho modelo promovido por el FA se caracteriza por potenciar el desarrollo de mecanismos que permitan generar participación política de los vecinas/os pudiendo incidir, controlar y evaluar la prestación de los servicios brindada desde la IM por medio de los distintos Centros Comunales Zonales.

La baja participación impacta directamente en el modelo de democracia participativa, así como la gobernanza, elementos centrales del modelo de gobierno descentralizado impulsado desde la IM. Como se mencionó en el documento, por medio de la descentralización, el FA promoviendo un gobierno horizontal contrario a una lógica centro – periferia en la distribución de poder (recursos, servicios, capital humano), tiene como objetivo central el empoderamiento político de todos los Montevideanos, incorporando las necesidades y problemáticas de los vecinos en el gobierno.

Si la IM no toma acciones para reverter la baja participación vecinal, y sobre todo, del CV, se refuerza un modelo de gobierno vertical, anclado fuertemente en la institución de la IM y el Gobierno Municipal, donde el empoderamiento de los vecinos de todo el territorio de Montevideo sería limitado, la participación vecinal quedaría solo en manos del concejo municipal. Si la participación de los vecinos queda solo en manos de este actor, los Centros Comunales Zonales perderían parte de su esencia ya que los mismos, mediante sus funcionarios

y técnicos, trabajan en conjunto con el Concejo Municipal y el CV. Relacionado con la participación de los vecinos, los testimonios de las entrevistas plantean que hay cierto rechazo de los vecinos para con el CV. Este se manifiesta incluso en los mecanismos para poder postularse como concejal. Los dos mecanismos son; veinte firmas por parte de los vecinos o una carta institucional de una institución que esté vinculada al territorio. Si bien los testimonios plantean estar conformes con ambos mecanismos comparten una serie de críticas a cada uno. Sobre el primero, se plantea que es mucho más democrático e implica un acercamiento con los vecinos/as, permitiendo al concejal y al vecino tener un contacto directo, en donde el vecino deposita su confianza sobre la resolución de determinados problemas y demandas en el barrio. Por otra parte, el concejal genera cierto compromiso con los vecinos. Como aspecto negativo se plantea que es un camino mucho más lento si lo comparamos con la carta institucional. Esto se da porque, según los testimonios los vecinos se encuentran desencantados con el CV. El desencanto los lleva a no firmar, por lo tanto el otro camino al prescindir de la firma y el respaldo del vecino hace “más fácil” el camino. La paradoja es que este mecanismo se plantea como el más democrático al mismo tiempo que evidencia un gran desconfianza en la participación vecinal y por ende, en el modelo de descentralización y el CV. Sobre el otro mecanismo se manifiestan ciertas críticas en la relación entre los postulantes al CV y las instituciones, una vez que los postulantes son electos como concejales se debilita la relación, lo que hace que los concejales no rindan cuentas ni sean responsables ante las instituciones que los respaldan. Esto hiere la participación vecinal. Si bien es cierto que los vecinos no inciden directamente en las instituciones, las mismas trabajan en el barrio y de alguna manera representan los intereses de estos vecinos. Al perder vínculo con el concejal, este deja de representar a los vecinos y pasa a representar intereses individuales, lo cual es totalmente contrario al modelo de descentralización. Uno de los testimonios plantea que le gustaría la existencia un procedimiento que frene la reelección de los concejales, elemento que desmotiva

la participación de los vecinos en las tres instancias del concejo. Tal vez, replantear o ajustar los mecanismos de postulación como el mencionado anteriormente, puede estimular y mejorar la participación vecinal desde antes de que se consoliden los CV para cada periodo.

Ajustar los mecanismos de postulación puede incentivar un mayor interés por parte de los vecinos que se postulan para ser candidatos y un mayor involucramiento por parte de los mismos con los futuros concejales. Sería interesante incorporar a esos mecanismos procedimientos que permitan a los vecinos poder tener algún tipo de control o comunicación constante con los concejales estimulando desde el inicio de cada periodo una participación más activa y responsable de un gran número de vecinos.

Volviendo a la participación vecinal, un detalle no menor, son las respuestas que dan los concejales cuando se les consulta sobre la edad de los concejales miembros del CV: manifiestan que si bien es cierto que es muy variado en edad, hay como cierta tendencia a edades muy diferenciadas (entre 20 y 80 años). Dentro de este rango de edad, se visualiza que son los mayores de 60 años (aproximadamente) los que tienen una participación sostenida en el concejo, sobre los jóvenes y adultos (aquellos concejales entre 20 y 40 años) la opinión generalizada de los testimonios es que, si bien están interesados en participar, y hay un gran número de postulantes jóvenes, muy pocos son electos y los mismos empiezan participando muy activamente en el CV en sus tres instancias pero, a medida que transcurre el tiempo la participación comienza a disminuir cada vez más, lo cual preocupa al CV, ya que se sostiene que los concejales son siempre los mismos, lo que se traduce en un estancamiento generacional de los miembros del CV, situación preocupante, porque plantea cierto peligro. Esto también genera la interrogante de si el modelo de descentralización promovido por la IM ha sido viable solo por la participación de una generación de vecinos que no ha podido promover un CV intergeneracional, que logre superar los personalismos de los concejales. Preocupa también el rol de los jóvenes; si los mismos no han logrado sostener una sólida participación en el

transcurso de los años no sabemos con exactitud cuánto peso han tenido en las resoluciones y decisiones determinadas en el CV. Ese empoderamiento de todos los vecinos buscado por la IM no puede ser tal, si se deja de lado a los jóvenes. Es importante destacar que los concejales entrevistados están a favor de la participación de los jóvenes, sostienen que integrar jóvenes es traer ideas nuevas y generar cambios, pero al mismo tiempo afirman que es difícil trabajar con los jóvenes porque no se adaptan al funcionamiento del CV. Tampoco logran generar acuerdos para definir los horarios de las reuniones. Se ha planteado la existencia de ciertos conflictos a la hora de debatir o intercambiar ideas en donde los concejales más antiguos opinan que los jóvenes no los respetan, ni saben comunicarse con ellos pero lo contradictorio de esto, es que también afirman que ellos hacen lo mismo: generándose así un choque intergeneracional que deriva en el abandono de los jóvenes.

Para otro trabajo sería muy productivo escuchar la voz de los concejales más jóvenes para saber cuál es su opinión del CV, que los motiva a iniciar participar y que es lo que desmotiva su participación, además puede generar estrategias que logren abordar este choque intergeneracional. Recordemos que si bien existe este conflicto generacional, hay buena voluntad y predisposición por parte de los actuales Concejales para subsanar este conflicto.

Tomando como punto de partida la buena voluntad y predisposición de los concejales, desde el CCZ 18 se podría abordar este problema desarrollando un trabajo sostenido con todos los concejales del zonal, contando para ello con los Trabajadores Sociales, los cuales tienen los elementos necesarios para articular y trabajar dicha problemática.

En este sentido los Trabajadores Sociales podrían abordar dicha problemática con vecinos y concejales de diversas edades mediante la elaboración de una sólida red territorial – vecinal impulsada desde el CCZ 18.

Tomando como referencia al autor Nuñez (2008) podemos definir una red como:

“un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio u organización) y con integrantes de otros colectivos, posibilita la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas o satisfacción de necesidades (p.53).

Esta red debe ser abordada desde una estrategia de abordaje comunitario sustentada en dos grandes principios: el de interacción activa y el principio de identificación histórica. Es en estos principios donde se van definiendo las modalidades de acción con la comunidad, se pueden identificar seis tipos de estrategias operativas; la interdisciplinaria, participante, participativa, de la incorporación del conflicto y de la incorporación de la solidaridad y cooperación (Nuñez, 2008).

Las estrategias operativas que pueden ser más productivas para dicha problemática son: la “participante” y la “participativa”. La primera, tiene que ver con el compromiso del equipo profesional con el espacio donde va a trabajar y con la comunidad vinculada a él; por lo tanto implica un cambio en la conducta relacional de los profesionales que la componen, a partir de la aceptación de que su saber y conocimiento no es el único válido, que sus valoraciones no son universales, que para explicar o describir ese espacio deberán involucrarse en el mismo como sujetos activos. La segunda plantea que las transformaciones de las situaciones problemáticas son producto de las decisiones de la comunidad, por lo tanto la participación e intervención de la misma es de suma importancia. Para el desarrollo de dicha estrategia operativa es necesario que los profesionales sean capaces de generar canales apropiados de participación comunitaria, circulación de información así como también, la toma de decisiones compartidas y autónomas (Nuñez, 2008).

Es importante que los encuentros de la red en un principio sean frecuentes, para dar una respuesta rápida a los problemas mencionados; permitiendo acelerar los procesos y sobre todo, abriendo un espacio para resolver otros conflictos que pueden ir surgiendo en el momento.

Brindaría la posibilidad de repasar, cuestionar y recordar el rol del concejo, la participación vecinal, así como mejorar la comunicación con los vecinos y las instituciones. Para darle una mayor frecuencia y constancia a dichos encuentros los mismos podrían llevarse a cabo durante la realización de cada plenario.

### C) Descentralización; desde el centro a la periferia.

Durante el transcurso de las entrevistas se analizó la relación de los Concejales con la IM, Municipio y CCZ 18. En general, los testimonios dicen tener una muy buena relación con las tres instituciones, pero dicha relación es diferente según la distancia con la institución. Con la IM se plantea la existencia de una buena relación, actualmente bastante distante, la misma se sustenta principalmente en lo que tiene que ver con talleres y capacitaciones que se han realizado a lo largo de los años. El testimonio de uno de los miembros más antiguos del CV desde sus orígenes, comenta que, en la etapa fundacional del Concejo el vínculo con la IM era mucho más cercano: esto lo visualiza como negativo y lo plantea como una pérdida de poder y voz de los concejales.

La relación con el Municipio es bastante más cercana. Principalmente se trabaja con el Municipio en la realización de eventos, actividades culturales sociales y deportivas así como en la realización de algunos trámites. El gran nexos con el Municipio es el Concejo Municipal con el cual se trabaja en conjunto en algunos eventos o actividades: en el CV existen dos delegados elegidos por los concejales que participan de algunas reuniones mensuales o semanales con el Concejo Municipal.

Con el CCZ 18 sostienen tener una relación muy próxima, principalmente con el área social, la cual los orienta para realizar determinadas tareas o actividades, movilizar recursos, servicios

u organizar determinados eventos. Como aspecto negativo, en cuanto a esta relación, se plantea que muchas veces existen ciertos conflictos en el desarrollo de actividades puntuales de carácter cultural, en donde no hay coincidencia o cierto consenso entre el CV y los funcionarios.

Esta proximidad entre el CV y el CCZ 18 puede interpretarse como una conquista del modelo de descentralización, ya que los Centros Comunales Zonales en su origen buscan administrar los recursos, servicios y gestiones vinculados al Gobierno departamental en cada zona territorial. Un fuerte vínculo del CV con el CCZ 18 implica que los vecinos de la periferia de Montevideo tienen acceso a los bienes, recursos y servicios del gobierno departamental. Esto es lo que se objetiviza si entendemos las políticas de descentralización como un proceso integral de múltiples dimensiones en donde todas ellas coinciden en el objetivo de alcanzar una máxima distribución del poder, desde un centro de producción y distribución de recursos hacia una gran periferia territorial.

Si tomamos en cuenta el gran potencial que las áreas sociales tienen como conectores entre el CCZ 18 y los vecinos, desde el Trabajo Social se puede jugar un papel sumamente importante en el modelo de descentralización.

Un rol que en la actualidad puede ser neutral para el funcionamiento, no solo del CCZ 18 así como para el CV, estimulando el desarrollo de sus funciones como órgano representante de los intereses y necesidades de los vecinos.

## D) CV y Concejo Municipal

Como se mencionó anteriormente, los miembros del CV visualizan como muy positiva y productiva la relación con el Municipio. Pero opinan muy distinto de cómo es la relación con el gobierno municipal. Recordemos que los Municipios y los gobiernos municipales fueron consumados en el año 2009 con “ley N° 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana”. Esta ley promueve una descentralización interna de los Departamentos, creando así un tercer nivel de gobierno cuya figura es el gobierno Municipal. La relación con el Gobierno Municipal es percibida como positiva, pero se plantean algunas críticas a la misma: principalmente de los Concejales que más años han estado en el CV, se sostiene que la relación se ha ido construyendo a lo largo del tiempo, ya que en el inicio al Concejo Municipal le costó adaptarse al funcionamiento ya existente del CV, pero de a poco se ha ido construyendo una buena relación en donde por momentos, hay poco dialogo entre los mismos, lo cual a veces hace que en determinadas eventos o resoluciones se realicen las mismas actividades en paralelo. Desde el CV se interpreta que esto es una falla del Concejo Municipal el cual no toma en cuenta a las comisiones temáticas, sienten que muchas veces para ser escuchados, se debe estar continuamente “pendiente” de ellos o tener algún conocido a nivel político, principalmente en lo referente a la militancia política; en donde la influencia de determinados partidos políticos permite generar espacios comunicativos más amplios. Otro elemento que parece fundamental a la hora de generar una mayor comunicación con el Concejo Municipal es la figura del Alcalde. En función de cómo es la relación con él, se puede tener una mayor o menor recepción por parte del Concejo Municipal.

Otro de los testimonios con más años en el CV tiene una visión mucho más pesimista de la relación, expresando que la misma es nefasta porque desde el Concejo Municipal y principalmente, el Alcalde no se los toma en cuenta a la hora de definir determinadas respuestas institucionales a las distintas problemáticas del zonal 18. Para este testimonio esto se produce porque el gobierno departamental no determina de forma clara los roles que tienen estos

Concejos. Para él, el Municipio funciona muy bien desde la mirada técnica- administrativa pero en materia política dicho concejo no toma en cuenta al CV; de hecho el nexo entre los vecinos y el Concejo Municipal deja de ser el CV y los distintos partidos comienzan a cumplir dicha función.

No hay dudas de que la aparición del Gobierno Municipal ha impactado fuertemente en el CV. Este nuevo actor político de alguna manera, le ha quitado mucho protagonismo en el gobierno departamental desmotivando a los Concejales (se sienten con menos voz y poder de decisión) al mismo tiempo que se genera una posible ruptura o debilitamiento del vínculo con los vecinos e instituciones sociales del barrio. Al aparecer el Concejo Municipal, y sobre todo la figura del alcalde desde el año 2010, los vecinos tienen un nuevo actor político que también los escucha y los representa. Un actor que tiene cierto respaldo de los distintos partidos políticos e incluso figuras políticas del gobierno.

## **Capítulo V : Conclusiones y reflexiones finales**

El tema que fue analizado en la presente Monografía refiere a la participación del CV del CCZ 18 en el gobierno de la IM, buscando responder a las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de participación tiene el concejo vecinal en la toma de decisiones de la IM? ¿Qué estrategias se pueden realizar desde la IM para promover y fortalecer la participación del CV del CCZ 18 en la toma de decisiones del Gobierno de Montevideo?. En función de ello, con el fin de contribuir con los objetivos específicos que enmarcan este trabajo: Analizar qué tipo participación tienen los CV en la toma de decisiones de la IM e indagar estrategias para promover una mayor

participación de los vecinos en el CV (Comisiones temáticas, plenarios, actividades comunitarias, etc.).

Se seleccionaron las categorías analíticas consideradas pertinentes a tal fin, así como también se realizaron entrevistas a cinco actuales Concejales Vecinales del CCZ 18 que han participado de forma activa en el Concejo, ya sea el primer plenario, mesa ejecutiva o Comisiones temáticas. De forma tal de generar una contrastación empírica con la teoría, desde la sistematización de la experiencia en la implementación del concejo en el comunal.

En cuanto a la primer pregunta problema, la cual se plantea en esta investigación: ¿Qué tipo de participación tiene el CV en la toma de decisiones de la IM? Se puede decir que los Concejales en las entrevistas dejan entrever que el CV tiene una participación centrada fundamentalmente en la realización de eventos de índole cultural – comunitario de la zona, donde sus ideas o propuestas tienen un peso importante en las decisiones que se determinan desde el municipio o el CCZ 18 con el respaldo de la IM central, de todas formas estas decisiones muchas veces al llevarse a cabo, generan ciertos conflictos o superposición de tareas con los funcionarios.

Por otra parte, entienden que su participación se ve mucho más limitada en lo que tiene que ver con la respuesta a determinadas problemáticas o necesidades de la zona. En ese sentido vislumbran que el Municipio y el CCZ 18 son bastante autónomos de las ideas o propuestas del CV, donde el Alcalde tiene un gran peso político y social en las decisiones del CCZ 18 y el Municipio.

Los concejales con más años en el Concejo plantean que la participación del CV ha ido disminuyendo con el correr de los años: en su origen en la década de los 90 tenían un gran peso en materia política y social en el gobierno departamental de Montevideo, con ciertas atribuciones y compromisos con la junta departamental o la IM que ya no los tiene.

Por otro lado la aparición de los Gobiernos Municipales mediante la implementación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, se crearon los gobiernos municipales, con el objetivo de avanzar y profundizar en los objetivos de dicha ley que comenzó con la creación del CV en el primer gobierno departamental del FA. Según las entrevistas, la aparición de los mismos ha generado cierta pérdida de poder político y social del CV.

Esta pérdida de poder, en donde los concejales sienten que su rol como actores comunitarios se debilita cada vez más, haciendo que estos tengan un rol de gestores culturales. Cabe resaltar que en las entrevistas se manifiesta una participación importante de concejales y vecinos en la comisión temática de cultura, comisión medular para el debate y definición de las actividades comunitarias de la zona, también es esta comisión la que recibe más recursos materiales y humanos del CCZ 18 y el Municipio.

En este posible rol de gestor cultural el CCZ 18 y el municipio de alguna manera están contribuyendo a limitar sus funciones a lo que tiene que ver con la estimulación de la participación de los ciudadanos en la gestión municipal y promover la solidaridad a nivel zonal.

Todo esto nos lleva a cuestionarnos si, en este proceso se ha descuidado al CV como un actor político y social en la resolución de problemas o necesidades de los vecinos de la zona como una consecuencia involuntaria de los cambios en este nuevo proceso de gobierno descentralizado o si en la IM existe cierta intención oculta de dismantelarlos en el largo plazo ya que la llegada de los Gobiernos Municipales hace que las funciones políticas y sociales del CV se vean obstaculizadas por el peso político de los Concejos Municipales y por los procedimientos burocráticos.

Sobre la segunda pregunta problema, la cual se plantea en esta investigación: ¿Que estrategias se pueden realizar desde la IM para promover y fortalecer la participación del CV

del CCZ 18 en la toma de decisiones del Gobierno de Montevideo? Las entrevistas reflejan distintos y varios planteamientos de los concejales.

Se destaca fuertemente como posible estrategia el mejoramiento de la comunicación entre el CV y la IM central ya que se plantea que muchas veces desde el Concejo Municipal se toman decisiones junto con los vecinos sin la participación del CV; el reforzamiento de una comunicación más directa entre IM central y el CV permitiría generar un mecanismo que le da más protagonismo al CV, al mismo tiempo que brinda mejores herramientas para que las resoluciones del CV sean más vinculantes con las resoluciones de la IM, generando una mayor participación del Concejo en el gobierno departamental. En el reforzamiento de dicha comunicación podrían jugar un rol central los Ediles. En una de las entrevistas se los visualiza como actores con un gran potencial para lograr un mayor protagonismo del CV.

Otras estrategias que se resaltan en las entrevistas es la incorporación mensual de recorridas barriales con los miembros del CV, algunos técnicos y funcionarios del CCZ 18. Para realizar esto se debe contar con una mayor infraestructura, recursos materiales y humanos. Según algunos de los entrevistados, contar con todo esto por un lado estimularía la incorporación y participación de nuevos vecinos al CV y por otro permitiría mejorar y fortalecer las funciones y cometidos del Concejo.

Por último no podemos dejar de lado el rol y el potencial de la tecnología como un posible catalizador de la participación de los vecinos en el CV al mismo tiempo que podría potenciar la participación del concejo el gobierno departamental.

La incorporación de la tecnología a las formas de participación tradicionales en el CV puede convertirse en una herramienta para mejorar la participación de los vecinos así como, un software o foro virtual puede dar la posibilidad de generar debates o intercambios sin necesidad de compartir un mismo espacio y tiempo. Por otra parte la tecnología puede ser un mecanismo

muy positivo para acercar y sostener la participación de los jóvenes. De hecho la tecnología puede ser un elemento a tomar en cuenta para trabajar el choque intergeneracional. Con esto no estamos planteando una sustitución de las formas de participación tradicionales, sino una complementación o reforzamiento de las ya existentes.

Para todo esto es interesante analizar la mirada y la opinión de los concejales sobre la tecnología en lo que tiene que ver con la participación. Hay miradas encontradas en cuanto a estos dos temas. Resulta interesante como se tiene una mirada muy positiva sobre el uso de la tecnología como herramienta de comunicación sobre todo vinculada a la alfabetización digital, la cual es visualizada como muy importante: pero al mismo tiempo se visualiza que muchos de los concejales no utilizan apps de mensajería instantánea, softwares de comunicación o redes sociales. Se afirma que esto se produce debido a la edad avanzada del Concejo, en donde muchos concejales no tienen interés en la tecnología mucho menos les interesa participar de talleres o instancias de capacitación. Solo utilizan SMS y “WhatsApp”. Esta falta de interés es acompañada por la percepción de que hay muy pocos recursos materiales como para que se den las condiciones necesarias para utilizar computadoras, laptops o tablets, apenas se tienen los recursos para hacer uso de un salón comunitario que fue conseguido por los propios vecinos. También se hace énfasis en que si se incorpora tiene que ser de forma lenta y progresiva, ya que existe el miedo de que la tecnología llegue a sustituir al CV, lo cual no solo implicaría el desmantelamiento del CV involucraría una mala gestión de las necesidades y demandas de los vecinos ya que ningún software o “máquina” puede tener el mismo conocimiento de las distintas problemáticas de la zona más que los propios vecinos. Para afirmar esta postura se pone como ejemplo el twitter del ex Intendente de Montevideo el cual atendía y daba respuestas por medio de la red a distintas problemáticas que presentaban los vecinos de la zona.

El miedo a la tecnología puede ser un problema a corto-mediano plazo, ya que la misma avanza cada vez más, junto con las redes sociales, las cuales actualmente juegan un rol muy

importante en las relaciones sociales. Los vecinos en su mayoría hacen cada vez un mayor uso de las mismas para comunicarse, la posibilidad de estar comunicados sin necesidad de estar en un mismo espacio y tiempo es algo que no debe dejarse de lado si se quiere apostar a un gobierno de Participación Ciudadana.

Trabajar el miedo a la tecnología con los miembros del CV, con talleres, trabajos grupales y capacitaciones de carácter obligatorio puede ser una buena estrategia para promover una mayor participación vecinal potenciando el fortalecimiento de las relaciones de los Concejales.

El rol del Trabajo Social en este modelo de gobierno de participación vecinal tiene como tarea el empoderamiento del grupo de vecinos que forman parte del Concejo. Para ello es necesario intervenir apostando al fortalecimiento y autonomía del CV ante las demandas y problemáticas de los vecinos del zonal, ello implica cuestionar constantemente los objetivos políticos institucionales impuestos por el CCZ 18 y el Concejo Municipal buscando el equilibrio con los objetivos profesionales.

Dicho equilibrio puede brindar los elementos para brindar una intervención en el CV que permita a sus miembros realizar sus verdaderas funciones en vez de ser solo gestores culturales, buscando identificar y ampliar el conjunto de recursos, herramientas o posibilidades que dicho CV posee esto implica un compromiso por parte del profesional que va más allá del gobierno Municipal o autoridades de turno, es un compromiso con los vecinos del zonal en la búsqueda de maximizar su participación política y social así como la ampliación de lo que Sartre denomina como “campo de posibles” (Sartre, 1963).

En la humilde opinión de quien escribe es desde las múltiples dimensiones del Trabajo Social donde se puede tratar de trazar la senda de un CV sólido que se acomode a los continuos cambios y procesos de individualización de la sociedad, superando los personalismos de sus miembros, integrando a todos los actores sociales territoriales.

## Referencias

- Alvarado, R. (Setiembre de 2014) “Reflexiones en torno al manejo de la dimensión territorial en la formulación e implementación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana.” .En *S. Mayo (presidencia)*, ¿Qué desarrollo para Uruguay? Conferencia llevada a cabo en la edición N° XIII Jornadas de Investigación Científica, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay
- Andrioli, A., Florit, P., Piedracueva, M., Rapetti, P., y Suarez, M. (2012) “*Municipios: una política en el tintero*” Paysandu, Uruguay: Rolypel Sociedad Anónima.
- Auyero, J. (2004) “*Clientelismo político: las caras ocultas. Claves para todos*” Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Intendencia de Montevideo (2015) “*Participación ciudadana , una seña de identidad; Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo.*” Recuperado de [http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/articulo/descargas/participacionciudadana2015\\_final.pdf](http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/articulo/descargas/participacionciudadana2015_final.pdf)
- Batthyány, K., Cabrera, M., Alesina, M., Bertoni, M., Mascheroni, P., Moreira, N., Picasso, F., Ramírez, J., Rojo, V. (2011) “*Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*”. Montevideo, Uruguay: FCS-UDELAR

Baraibar, X., Bentura, C., Berdía, A., Brenes, A., Burgueño, M., Cafaro, A., Casas, A., Claramunt, A., Blanca, G., Gonzales, L., Machado, G., Miguéz, M., Ortega, E., Vecinday, L. (2009). “*El Trabajo Social y sus múltiples dimensiones: hacia la definición de una cartografía de la profesión en la actualidad*”. Revista : Frontera, Segunda época N° 5, p. 91

-Delgado, A. (2008) “*Miradas desde adentro. La gestión socio- política territorial del proceso de descentralización en la Intendencia Municipal de Montevideo; 1990-2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión del Trabajo Social*”(tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.

-Ferla, P., Gonzales, J., Silva, L., y Zuasnabar, I., (2016)“*Panorama del nivel municipal en Uruguay “., Montevideo, Uruguay: Mastergraf srl*

*Ferla, P., Marzuca, A., Veneziano, A., Welp, Y. (2012). Descentralización y participación democrática en Montevideo: los Concejos Vecinales y un aporte sobre la Cuestión Metropolitana. Montevideo, Uruguay: Defensoría del Vecino*

-Ferla, P., Marzuca, A., Serdült, U. y Welp, Y. (2014). “Corriendo de atrás. Análisis de los concejos vecinales de Montevideo”. Íconos - Revista de Ciencias Sociales, 0(48), p.121-137

-Intendencia de Montevideo. División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación (2017) “*Los consejos vecinales de Montevideo estudio exploratorio sobre sus características (2010-2016)*”. Montevideo, Uruguay: Manosanta Desarrollo Editorial

Recuperado de

[http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/libros/descargas/im\\_concejos\\_final\\_web.pdf](http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/libros/descargas/im_concejos_final_web.pdf)

-Intendencia de Montevideo (2015) *“Participación ciudadana, una seña de identidad;*

*Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo.”* Recuperado de

[http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/articulo/descargas/participacionciudadana2015\\_final.pdf](http://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/sites/presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/files/articulo/descargas/participacionciudadana2015_final.pdf)

-Marshall, T.H., Bottore, T. (1998) *“Ciudadanía y Clase Social”*. Madrid, España: Alianza.

-Montaño, C. (1998) *“La naturaleza del servicio social: un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción “* Sao Paulo, Brasil: Cortez Editora.

-Noboa, A., Bisio, N., Suarez, M., Robaina, N. (2013) *“Participación ciudadana: la gestión pública de los presupuestos participativos vista desde sus protagonistas”*. Salto, Uruguay: Departamento de Ciencias Sociales Regional Norte - UDELAR.

- Núñez, R. (2008) *“Redes Comunitarias: afluencias teórico metodológicas y crónicas de intervención profesional”*. Buenos Aires, Argentina: Espacios.
- Paréz, M (coord)., Anduiza , E., Blanco, I., Bonet, J., Brugué, Q., Castellá, C., Espluga, J., Fedozzi, L., Furtado, A., Grau, M., Iñiguez-Rueda, L., Jorba, L., Jurado, A., Lowndes, V., Martí-Costa, M., Moreno, E., Pomeroy, M., Pratchett, L., Resende, E.R., Sanz, J., Subirats, J., Viejo, R., Vilaregut, R. (2009) *“Participación y calidad democrática; Evaluando las nuevas formas de democracia participativa”* Barcelona, España: Ariel
- Rivero, S. y Vecinday, L. (2004) *Modalidades de intervención en Trabajo Social En S. Rivero (profesora adjunta),Definiciones y modalidades de intervención en Trabajo Social, material elaborado para el curso de Educación Permanente de Graduados, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.*
- Sartre, J. (1963) *“Critica de la razón dialéctica”* Buenos Aires, Argentina: Losada
- Veneziano, A. (2009) *“Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado; una vinculación pendiente”* Montevideo, Uruguay: ORBE libros

