



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

Trabajo final de Grado Licenciatura en Trabajo Social

**Participación en espacios de
Cogestión entre la Intendencia de
Montevideo y Organizaciones
Sociales. El caso del Sacude**

Fiorella Paradiso
Tutor: Alejandro Casas

8 de noviembre, 2016
Montevideo, Uruguay

Resumen

El presente trabajo se centra en la participación de los actores comunitarios en espacios de cogestión con la Intendencia de Montevideo, a través de la celebración de convenios. Estos acuerdos para compartir la gestión con organizaciones sociales comienzan a implementarse en la década de los 90, en el marco de la descentralización. A través de este estudio de caso se busca analizar los aspectos que favorecen y potencializan la autonomía de las organizaciones sociales, así como las limitaciones del vínculo con la Intendencia.

Se tomaron como antecedentes textos relacionados específicamente con la Cogestión, aportando estos una aproximación al tema y siendo una guía en los aspectos a considerar para este trabajo. Se consideraron también textos y trabajos relacionados con la descentralización, entendiendo la cogestión como parte del proyecto descentralizador.

En lo que respecta al marco conceptual se tomaron los aportes de autores que permitieron exponer las categorías utilizadas, para luego articularlas con los ejes de análisis expuestos.

La metodología utilizada fue de carácter cualitativo, recurriendo a la técnica de entrevistas semi-estructuradas. En una primera etapa se tomó contacto con técnicos vinculados al proceso del proyecto y se acudió a documentos de fuentes secundarias, que permitieron reconstruir la historia del mismo. Posteriormente se llevaron a cabo las entrevistas a referentes comunitarios, los mismos fueron seleccionados en función de los diferentes niveles de involucramiento en la gestión.

Palabras claves: Gestión compartida, Poder compartido, Niveles de Participación y Construcción de Poder local.

Tabla de contenido

Introducción.....	5
Aspectos metodológicos.....	6
Objetivo General.....	6
Objetivos específicos.....	6
Problema de investigación.....	8
Justificación.....	9
CAPÍTULO I	
Contextualización histórica	11
Presentación del tema.....	13
Contextualización de la zona en la que se ubica el complejo	14
CAPÍTULO II	
Antecedentes	17
Marco Conceptual	18
Relación Estado Sociedad civil	18
Cogestión entre el Estado y actores comunitarios	19
Autonomía	20
Participación y poder local	22
CAPÍTULO III	
Presentación de la experiencia	25
Problematización	29
Vinculo Estado/Actores sociales	30
Potencialidades y limitaciones del formato de gestión	34
Representación comunitaria	39
Conclusiones finales	43
Bibliografía	47

Anexos.....	49
Proceso de concreción del proyecto.....	50
Descripción de los servicios.....	53

Introducción

En el marco de las transformaciones del Estado en su etapa neoliberal, podemos decir que en América Latina se implementa una reconfiguración del diseño de políticas públicas y gestión de los servicios brindados a través de estas. La mencionada reconfiguración se basa en la descentralización, tercerización y focalización de las mismas.

En la década del 90 en el departamento de Montevideo, comienzan a implementarse una serie de acciones en la búsqueda de herramientas democratizantes con el objetivo de promover un rol más activo de la ciudadanía en relación a la gestión de los servicios, enmarcado en el proyecto descentralizador.

A comienzos de esta década se crean los Centros Comunales Zonales, así como las Juntas Locales (órganos de carácter político) y los Concejos Vecinales (órganos de participación social), en el marco de un proyecto político progresista que asume la Intendencia Municipal de Montevideo al mando de Tabaré Vázquez en 1990 (Rebellato y Ubilla, 1999).

Reconociendo que existen dos enfoques en relación a la descentralización, Aguirre afirma, tomando a Veneziano, que el proyecto descentralizador de esta fuerza política se ubica dentro del paradigma democratizante (Aguirre, 2015).

En este contexto la Intendencia Municipal de Montevideo, así llamada en ese momento, comienza a celebrar convenios con organizaciones de la sociedad civil para gestionar espacios públicos donde se brindan diferentes tipos de servicios a la población.

Estas experiencias de cogestión siguen en vigencia en la actualidad, por lo que este trabajo tiene el cometido de caracterizar y analizar la participación de los actores sociales en estos espacios, a través de un estudio de caso.

El complejo Sacude, experiencia seleccionada para el presente estudio, surge como revitalización y ampliación del antiguo “Club Municipal” y Policlínica comunitaria “Los Ángeles”, por este motivo el espacio es reconocido como un patrimonio comunitario. En sus inicios fue construido y gestionado por actores sociales y es a partir del 2010, que en el marco de la regularización de tres barrios de la zona, comienza a funcionar como un espacio de cogestión entre actores sociales y la Intendencia de Montevideo.

Por lo antes descripto, este trabajo se centra en el análisis de la participación y el rol de los actores comunitarios en la gestión de espacios públicos, siendo esta gestión de vital importancia para el desarrollo de la autonomía y mejora en el acceso a servicios de diversa índole.

El trabajo se desarrollara en tres capítulos:

En el primer capítulo se partirá de una contextualización socio-histórica del objeto de estudio. Presentación del tema y la experiencia seleccionada, finalizando con la caracterización de la zona en la que está ubicada la misma.

El segundo capítulo desarrollará el cuerpo de conceptos y discusiones teóricas en torno al tema. Aquí los ejes teóricos sobre los cuáles se analizará la experiencia, son: Autonomía, Participación, Poder Local y cogestión (este último transversalizando los conceptos antes señalados).

En el tercer y último capítulo se presentará en profundidad la experiencia del complejo Sacude, y se analizarán las entrevistas realizadas, articulando la información contenida en las mismas con los ejes teóricos desarrollados.

Aspectos Metodológicos

Objetivo General

Analizar y caracterizar la participación de los actores comunitarios en este espacio de cogestión.

El trabajo se centra en la representación de los actores comunitarios que en distintos niveles de participación, se vinculan a la gestión de este espacio

Objetivos específicos

- Conocer el rol que tienen los representantes comunitarios en la gestión, ¿De qué manera gestionan?
- Analizar qué grado de autonomía les permite desarrollar a los actores sociales ésta forma de gestión, en cuanto a la toma de decisiones y administración de recursos; así como en la mejora en el acceso a servicios de diversa índole.
- Analizar el aporte de este tipo de participación en la construcción de poder local,

haciendo visible la importancia de las experiencias locales.

El presente trabajo es exploratorio-descriptivo, realizado a través de un diseño de investigación cualitativa, para el cuál la recolección de datos se llevó a cabo en dos etapas, utilizando distintos tipos de entrevistas como técnica de investigación.

La primera etapa fue de aproximación al objeto de estudio, por lo que no se realizaron entrevistas a referentes vecinales, sino que se tomó contacto con técnicos y funcionarios. También se recogió material de fuentes secundarias (como el documento de síntesis reflexiva realizado por el equipo técnico multidisciplinario que acompañó el proceso de concreción del proyecto, el mismo fue proporcionado por técnicos del PIAI en la entrevista realizada)

En la segunda etapa se realizaron entrevistas semi-estructuradas, a referentes vecinales involucrados en la gestión del complejo, con el objetivo de abarcar distintos ejes analíticos, a través de las preguntas realizadas.

Los entrevistados fueron referentes vecinales involucrados en distintos niveles en la cogestión del complejo. Esto quiere decir que se entrevistó tanto a los referentes actuales en la cogestión, como a representantes que participaron de la misma en otros períodos, y otros referentes vinculados con el complejo a través de otras organizaciones o simplemente son usuarios del mismo.

En la primera etapa se entrevistó a:

- Coordinador del Complejo Sacude (funcionario Municipal)
- Trabajadora Social del CCZ 11
- Trabajadoras Sociales de PIAI (quienes estuvieron en parte del proceso de negociación para la concreción de las obras físicas del complejo).

En la segunda etapa, se entrevistó a:

- Dos representantes de la cogestión actual
- Dos vecinos que cogestionaron en periodos anteriores (ambos forman parte de la cooperativa de servicios actualmente).

- Referente vecinal de uno de los barrios regularizados (actualmente integra cooperativa de servicios).
- Referente vecinal de uno de los barrios regularizados, (actualmente apoyo en instancias específicas y usuaria de los servicios del complejo).

En cuanto a los representantes de la cogestión actual el objetivo era entrevistar a los tres pero una de las entrevistas no pudo concretarse. Se entrevistó a integrantes de la comisión de cogestión de períodos anteriores a modo de reconstrucción del proceso desde el comienzo.

A modo de contemplar la participación en distintos niveles, se entrevistó a dos referentes vecinales, ambas participaron en todo el proceso previo a la regularización y son consideradas referentes vecinales de estos barrios.

Se logró generar un vínculo con los referentes entrevistados, lo que me permitió mantener un contacto constante aportando estos, información acerca de acontecimientos relevantes que ocurrieron en el correr del año y participar de instancias comunitarias como el festejo de los 70 años del Club Municipal.

Los datos recabados serán articulados con las categorías teóricas de manera reflexiva.

Problema de investigación

La cogestión como mecanismo de participación y gestión de un espacio público. Limitaciones y potencialidades de este tipo de gestión, relacionado al potencial desarrollo de la autonomía del actor social y construcción de poder local del mismo.

Preguntas Guía

¿Tienen los representantes comunitarios real poder de decisión?

¿Es una efectiva cogestión?

¿Es el proyecto construido con la perspectiva de los actores comunitarios?

¿Los ciudadanos acceden mediante la cogestión a una mejora en el acceso a servicios de calidad? ¿Rompe la lógica de servicios públicos deteriorados para los sectores desfavorecidos?

Justificación

A partir de la experiencia personal como pasante de la licenciatura en Trabajo Social, en el marco del convenio entre la Intendencia y la UDELAR, he tenido la oportunidad de trabajar en un proyecto social en la zona de Casabó, el cual será cogestionado por la Intendencia y representantes comunitarios; de aquí surge el interés y motivación por el tema. Entendiendo la cogestión como una forma distinta de vínculo entre el Estado y las organizaciones sociales, donde el actor comunitario puede desempeñar un rol protagónico relacionado con la negociación y gestión.

Cabe aclarar que no se tomó este proyecto para la monografía debido a que la comisión que lo gestionará aún no está formalizada y el proyecto urbanístico aún se encuentra en etapa de obras, lo que no permite analizar la cogestión de un espacio en funcionamiento.

En este proceso de trabajo, se intenta explorar acerca de otras experiencias con formas similares de gestión a la que se pretende para este proyecto, aquí es que nos acercamos al complejo Sacude y realizamos un encuentro con la comisión administradora que lo gestiona.

A través del acercamiento a distintos espacios de cogestión con formatos jurídicos similares, se fueron visualizando diversas particularidades en el complejo Sacude, por lo que hoy es objeto de estudio de caso

Se elige el complejo Sacude, para este estudio entendiendo y reconociendo esta experiencia como novedosa y particular. En primer lugar por su gran tamaño en lo que refiere a infraestructura, equipamiento y amplitud de instalaciones, así como su impacto social, fondos y recursos destinados al mismo. Por otro lado se destaca el papel clave que cumplen los actores comunitarios en la concreción del proyecto, teniendo en cuenta que el complejo se construye sobre la base de una propuesta realizada por los vecinos, para la recuperación y refacción del antiguo club Municipal.

A priori, se considera al complejo como una experiencia de cogestión que sostiene una participación sistemática de los actores comunitarios así como los recursos destinados para su funcionamiento (materiales y humanos)

El complejo Sacude es percibido como una experiencia exitosa por vecinos, técnicos y autoridades, siendo ello en este documento un supuesto. En tal sentido, es pertinente estudiar algunas particularidades de complejo: ¿cómo se articularon y potencializaron actores sociales e institucionales para que esto suceda?

Capítulo I

Contextualización histórica.

Las experiencias de cogestión no son novedosas, vienen implementándose en el marco de iniciativas descentralizadoras, llevadas a cabo en la década de los 90 por el gobierno departamental de Montevideo y en otros ámbitos de las políticas públicas. A modo de ubicar las primeras experiencias se toma como referencia el relevamiento realizado por el Centro de Participación en el año 1993. De las 24 experiencias relevadas la mayoría surge en los inicios de esta década (Peré, Forni y Suanes, 1996).

Desde 1990 se realizan cambios en la gestión municipal principalmente en relación a la descentralización, es así que en este, año Tabaré Vázquez dicta la primera resolución en la que expresa:

”El propósito de esta administración es institucionalizar en el Gobierno y la Administración de Montevideo un régimen de descentralización territorial de la gestión municipal que al mismo tiempo asegure a los vecinos del departamento la más amplia participación posible en dicha gestión“(IM, 2015).

Cabe destacar que en 1993 se establecen los Concejos Vecinales, como espacio de participación ciudadana integrados por representantes de la sociedad civil. Dichos representantes son electos mediante elecciones abiertas, con el objetivo de asesorar y controlar a los órganos políticos del gobierno local (Claramunt, 2006).

La iniciativa descentralizadora se continúa y profundiza con el ascenso del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2004. En ese año el país experimenta por primera vez en la historia, un gobierno nacional de izquierda, el cuál inicia su gestión en un contexto de reactivación económica luego de la crisis. El Frente amplio se mantiene opuesto a la orientación que asumía el proceso de revisión de las políticas sociales y su forma de implementarlas (Midaglia y Antía, 2007).

El programa partidario denominado “Uruguay Social”, se comprometía a construir nuevos parámetros públicos que favorecieran la integración social, reajustando las políticas sociales e imprimiéndoles cierta orientación integral y universalista, articulada con intervenciones focalizadas en las situaciones más urgentes (Vázquez en Midaglia y Antía, 2007:141).

En el año 2010, se aprueba la ley que crea el tercer nivel de gobierno, con autoridades locales electas por los ciudadanos. Dicho decreto divide a Montevideo en ocho municipios, sobre el principio básico de:

“Profundización de la democracia (...) El proceso de descentralización deberá acercar la gestión municipal a sus necesidades, a sus prioridades y a su control. El gobierno municipal deberá respetar todas las formas de participación (...) Favorecerá la participación directa de los vecinos y vecinas en los procesos de toma de decisión sobre todas aquellas materias que, por su naturaleza, su costo, o su alcance territorial o demográfico, pueden ser eficazmente atendidos a la escala barrial y municipal” (IM, 2015).

En paralelo a los procesos antes descriptos se dan una serie de intervenciones masivas promovidas por organismos internacionales de crédito en América Latina, dejando a los países en una situación de extrema dependencia económica. El BID interviene masivamente en Uruguay para salvar el sistema bancario en 2002, estas intervenciones no afectan solo el control de la inflación y el déficit fiscal sino que también tienen por objeto orientar el trabajo de los funcionarios y técnicos de varios campos de intervención del Estado, incluyendo las políticas sociales. (Merklen, 2010),

Siguiendo a Merklen (2010), la nueva institucionalidad reestructura principalmente la relación del Estado con las clases populares, apelando a incorporar al sector privado en la provisión de servicios sociales, para concentrar sus intervenciones en aquel sector de la población que no pueda hacerse cargo de servicios privatizados. Se deja de pretender la universalidad de las políticas sociales en perspectiva de derechos, pasando a focalizar acciones en los sectores de la población más empobrecidos, esta focalización se acompaña de procesos de descentralización de la gestión de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales.

Por focalización se entiende:

“la orientación de las políticas hacia los distintos grupos que deben asistirse y sobre los diferentes tipos de problemas asociados a la pobreza”(Merklen, 2010:140)

Por descentralización también se entiende:

“Por una parte, la transferencia de responsabilidades hacia los niveles locales de gobierno (...) Esto se acompaña al fenómeno de la focalización, con la idea de que las políticas sociales no

deben tener un carácter universal. Se trata de ayudar a los sectores de la población desamparada y por eso es necesario estar sobre el terreno” (Merklen, 2010:140)

Se revaloriza el territorio como consecuencia de la desestructuración de la sociedad salarial, en la cuál a través del trabajo, la mayoría de los sujetos lograban su inserción en la sociedad, considerando al trabajo no solo como una renta, sino también como generador de un status e identidad (Castel en Baraibar, 2009).

Se realiza esta breve reseña de las políticas sociales, ya que la concreción del complejo se realiza en el marco de una Política de vivienda ejecutada por el Plan de Mejora Barrial (PMB), del Ministerio de Vivienda y ordenamiento territorial (MVOTMA). El financiamiento para la ejecución del plan, proviene de un convenio acordado entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República Oriental del Uruguay; los subejecutores del programa son las Intendencias, en este caso es el PIAI-CEEAP quien ejecuta, contratando un equipo técnico multidisciplinario.

Presentación del tema

Participación en espacios de cogestión

A partir de 1990 comienza a implementarse una modalidad de gestión caracterizada por la transferencia de recursos desde la Intendencia a organizaciones locales, a través de convenios celebrados entre las partes citadas. Es a partir de esta fecha que la entonces llamada Intendencia Municipal de Montevideo, incorpora estrategias de descentralización en el área social, promoviendo la participación ciudadana y ubicando en un lugar relevante la dimensión local (Claramunt,2006)

El Centro de Participación Popular expresa:

“se caracteriza por la transferencia de recursos del gobierno municipal a organizaciones de la comunidad y por la asunción de compromisos mutuos, para llevar adelante un objetivo común, en este caso un servicio” (Peré, Forni y Suanes, 1996).

Estas experiencias co-decisionales se enmarcan en una concepción de la participación fundamentalmente política, cuestionando el esquema rígido dirigentes/dirigidos. Se estaría frente a un sistema democrático en el que se introducen y profundizan mecanismos participativos en el que se conjuga la representación tradicional con una actividad permanente y creativa del sujeto participante (Claramunt, 2006).

La mayoría de las experiencias de larga trayectoria, muestran que la participación en estos espacios se limita a reclamos organizados o comisiones de apoyo de algo realmente gestionado por otros. Esto se ha ido transformando desde la primera Intendencia de Montevideo y luego con el impulso de las políticas nacionales, la legitimación de estos espacios o intentos de cogestión, cobran más fuerza (Giménez, 2014:251).

En el caso seleccionado, el formato de cogestión se implementa a través de una comisión administradora también llamada Comisión de cogestión, integrada por representantes de la Intendencia, del gobierno municipal, del Concejo Vecinal y representantes comunitarios. Estos últimos son elegidos en elecciones abiertas a todos los habitantes del municipio. La intendencia transfiere un presupuesto acotado y asigna (Departamento de Cultura) funcionarios con horas destinadas de labor en el complejo, estos forman parte de la comisión de cogestión.

Como ya fue mencionado, en el Plan de Mejora Barrial se materializa la ampliación y refacción del complejo con las características actuales. Este plan prevé que parte de los fondos destinados a la regularización se inviertan en la construcción de un centro comunitario

En el caso de los tres barrios: Barrios Unidos, Tres de Agosto y Curitiba, se opta por destinar la inversión común, a la ampliación y recuperación del Club Municipal y Policlínica Los Ángeles.

Contextualización de la zona en la que se ubica el complejo

El complejo está ubicado en el Barrio Municipal, en la zona de Casavalle, perteneciente al CCZ 11-Municipio D, referenciado según la subdivisión municipal de territorios. Dentro de lo que se denomina Casavalle se identifican barrios más pequeños como es el caso del Barrio Municipal.

Según datos publicados por del municipio D, las zonas 10 y 11 han recibido grandes contingentes de población expulsada de los espacios consolidados de la ciudad, lo que ha generado la expansión de asentamientos irregulares en esta zona; ocupando espacios no calificados para uso residencial.

Estas zonas ocupadas, además de no contar con acceso a servicios básicos, presentan porcentajes por debajo de la media de Montevideo en cuanto a cobertura de salud, acceso a

mutualistas y centros educativos. Por otro lado presentan porcentajes mayores a la media de jóvenes que no estudian ni trabajan y viviendas en condiciones inadecuadas ¹.

Cabe destacar que los datos proporcionados por esta fuente son datos actualizados pero no desagregados ni por barrio ni por zonal. Teniendo en cuenta que la zona que estamos caracterizando pertenece al Comunal 11, podemos tomarlos como representativos.

En los alrededores del complejo, se encuentran: el denominado Barrio Municipal y tres barrios regularizados (Curitiba, Tres de Agosto y Barrios Unidos). Éstos presentan diferentes características en relación al momento histórico y forma en que llegaron a la zona, así como características de construcción de sus viviendas. Las primeras viviendas fueron construidas en la década del 40 con el fin de ser adjudicadas a funcionarios municipales, por eso la designación de Barrio Municipal. Esto no condice con lo que relatan vecinos de la zona, quienes afirman que las viviendas no fueron habitadas por funcionarios municipales, sino que fueron vendidas a familias particulares al azar. Los barrios regularizados denominados por los vecinos como “Barrios Unidos” se fueron formando en diferentes etapas El Tres de Agosto específicamente fue una ocupación organizada en la década del noventa y los otros dos barrios se fueron formando por múltiples ocupaciones individuales posteriores. Los vecinos relatan que la mayoría de las ocupaciones ocurrieron durante la crisis del 2002 y años posteriores.

El Barrio municipal está delimitado por las calles: Antillas, San Martín, Domingo Arena e Instrucciones. Fue llamado “La Isla” ya que en sus inicios, (1940) alrededor de estos conjuntos habitacionales, solo había campo y arboleda. Se le llamó también “Barrio Jardín”, debido a que las viviendas tenían grandes espacios con destino a jardinería y huertas. Los árboles de las veredas y los grandes espacios verdes, siguen siendo, aún hoy, característicos del barrio².

Como mencionamos anteriormente esta zona es regularizada por el Plan de Mejora Barrial (PMB), a través del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), como órgano sub-ejecutor, quien a su vez contrata un equipo técnico multidisciplinario durante los procesos de regularización.

¹ Ver: <http://municipiod.montevideo.gub.uy/node/154>, consultado 29/4/2016

² <http://www.sacude.org.uy/sites/default/files/Tr%C3%ADptico%20barrimonio.pdf>, consultado 29/4/2016.

El PMB, es un programa del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), este es el organismo ejecutor del programa de Mejoramiento de barrios, responsable de la definición e implementación de la política de habitat y los subejecutores del programa son las intendencias departamentales, en el caso de Montevideo es el PIAI el órgano subejecutor.

El financiamiento para la ejecución del **Programa de Mejoramiento de Barrios** proviene un convenio de cooperación acordado entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República Oriental del Uruguay³

El objeto del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares es mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares en Uruguay, promoviendo la integración física y social a su entorno urbano.

El objetivo de la Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI, es el seguimiento de los asentamientos a regularizar en predios municipales, para ello debe tenerse en cuenta los requisitos del programa y además cumplir con los lineamientos de la política de asentamientos de la Intendencia⁴

La regularización incluye además de las mejoras a la vivienda y los servicios públicos básicos, la instalación de un centro comunitario, el cual puede ser una institución educativa, cultural o un espacio con destino a la recreación. Es en este marco que el complejo Sacude logra concretarse. Los participantes del proceso de regularización proponen este proyecto y es apoyado fuertemente en la instancia de votación.

³ <http://pmb.mvotma.gub.uy/marco-institucional-y-organizaci-n>, consultado :30/04/2016

⁴ <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/comision-especial-ejecutora-de-atencion-al-piai>

Capítulo II

Antecedentes

Se tomarán como antecedentes de este trabajo investigaciones y documentos vinculados directamente a la cogestión, así como relacionados al rol de los actores comunitarios en distintos espacios de participación.

Vinculado a la temática de la cogestión específicamente, se considerará la Tesis de Maestría de la docente Adela Claramunt “*Participación en políticas sociales descentralizadas. El impacto en los actores sociales*”. También se tomará como antecedente, en este trabajo, el relevamiento de las experiencias de cogestión en Montevideo realizado por el Centro de Participación Popular con el apoyo de la Intendencia. Dicho relevamiento describe los espacios de cogestión que funcionaban en el departamento de Montevideo hasta ese momento (1993-1994), el mismo se tituló “*La cogestión de servicios, un desafío para la descentralización*”.

También se tuvieron en cuenta otros textos como: “*Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo* de Alicia Veneziano y la tesis de grado de Martín Aguirre titulada “*Participación ciudadana y democratización del poder en el proyecto descentralizador- presupuesto participativo montevideano*”. Este último estudio, si bien analiza un tema diferente que es el presupuesto participativo, tiene puntos de encuentro con el presente trabajo en lo que refiere a la construcción de poder a través de la participación ciudadana en instancias de democracia participativa.

La tesis de Adela Claramunt realizada en el año 2006, aborda la temática de la cogestión a través de una investigación en la que toma como unidades de análisis las guarderías comunitarias del programa “Nuestros Niños”. Este trabajo analiza el impacto generado por este tipo de políticas en relación a la participación ciudadana y perfil de los actores involucrados. Los aspectos fundamentales a analizar en las experiencias seleccionadas son: características, modalidades de comunicación y transformaciones experimentadas por los actores de la sociedad civil que participan en estos proyectos (Claramunt, 2006).

El trabajo de relevamiento y caracterización de experiencias de cogestión realizado por el Centro de Participación Popular, es tomado como referencia en relación al momento

histórico en que comienzan a implementarse estas experiencias y particularidades presentan. Como expresan las autoras, no es el objetivo de esta investigación abordar la cogestión en su vastedad, ya que los convenios satisfacen una amplia gama de servicios y esta investigación no se focaliza en las peculiaridades de cada tipo de servicios (entre ellos 15 guarderías, 11 servicios de salud, 9 servicios especiales y 5 merenderos) (Peré, Forni y Suanes, 1996:5).

En líneas generales se recoge de este trabajo la caracterización de las organizaciones locales cogestionantes y el rol de cada actor en la gestión.

Marco conceptual

Relación Estado y Sociedad Civil

Como ya se mencionó en el capítulo anterior esta forma de gestión entre Estado (a través de los gobiernos departamentales y municipales) y actores sociales, comenzó a implementarse en la década de los 90 en un contexto de descentralización de la gestión y búsqueda de diferentes espacios participativos como herramientas de profundización de la democracia.

De acuerdo con varios autores (Claramunt, 2006, Svampa, 2005 y Signorelli, 2013), lo que lleva a los gobiernos a reinventar las formas de vínculo entre la sociedad civil y el Estado, es la crisis de representatividad que se manifiesta a comienzos del siglo XXI. Es por lo antes expresado que instituciones estatales que tradicionalmente gestionaban determinados servicios, toman la iniciativa de compartir la gestión con actores de la sociedad civil; en un contexto político, con intención de generar espacios de participación ciudadana, promoviendo un rol activo de los ciudadanos en la gestión de servicios públicos.

En este intento de reconfigurar los vínculos entre el Estado y actores sociales Claramunt (2006) expresa, que esta crisis obedece entre otras causas a la declinación de las instituciones mediadoras a través de las cuales los ciudadanos eran formalmente representados y protegidos ante el gobierno. Este tipo de gestión, se orienta a la búsqueda y profundización de mecanismos democráticos incorporando una actividad más permanente que la representación (Claramunt, 2006).

En concordancia con lo analizado por Claramunt, señala Signorelli que en el año 2001-2002 en un contexto de crisis económica, se expresan importantes signos de descreimiento por parte de la ciudadanía en la democracia representativa, por lo que toman presencia en el escenario político y académico de América Latina espacios institucionalizados de participación ciudadana, con fuerte presencia o énfasis en la promoción de los territorios locales (Signorelli, 2013).

Signorelli expresa que como contracara de esta crisis de representatividad de las instituciones mediadoras entre el Estado y la sociedad civil, se intenta promover espacios de “democracia participativa”, como instrumentos que le otorgan a los ciudadanos, la capacidad de discusión, decisión y control de las políticas públicas (Signorelli, 2013).

Cabe destacar que existen también experiencias de descentralización relacionadas con políticas de corte neoliberal como por ejemplo las contempladas en las llamadas “recetas universales” implementadas en América Latina en las últimas décadas del siglo XX, promovidas por organismos internacionales (Baraibar, 2009).

Con respecto a los aspectos a tener en cuenta acerca de la descentralización, Acuña expresa que se perdió de vista la forma en la que se delineó e implementó la receta. Y agrega que para lograr un verdadero impacto en la profundización democrática y el eficaz manejo de los recursos públicos, se debe tener claro qué mantener centralizado y para qué descentralizar. Si esto no se tiene en cuenta y no hay equilibrio y articulación entre estos procesos, puede desembocar en estructuras sociales regionalmente mucho más heterogéneas y desiguales (Acuña, 2011:13).

La Cogestión entre el Estado y los actores comunitarios

En relación a las experiencias de gestión en Montevideo, se destacan algunas consideraciones analizadas por Claramunt, en la experiencia puntual de la cogestión de guarderías del programa “Nuestros Niños”:

Por un lado destaca que muchas veces no existen vecinos organizados y los que están conforman un grupo muy reducido que no es ampliamente representativo de las poblaciones que viven las necesidades. Por otro lado, las políticas públicas cogestionadas pueden actuar sobre la sociedad civil desarticulándola o cambiando sus objetivos y estrategias.

Otra de las consideraciones expresada por la autora es que el Estado a través de estos programas sociales en los que incorpora actores en la gestión, controla el accionar de estos, estableciendo las reglas del juego y asignando recursos específicos que la población tiene interés en aprovechar (Claramunt, 2006:119-120).

En relación a lo antes señalado expresan Cardarelli y Rosenfeld:

“Los protagonistas de estas iniciativas parecen circular en el espacio reducido de los objetivos y actividades del proyecto, el que los constituye como sujetos desarticulados del mundo económico, político y social donde se juega, finalmente su condición de ciudadanos y ciudadanas” (Cardarelli y Rosenfeld: 20 y 21 en Claramunt, 2006:108).

Esto no significa que no se reconozca la posibilidad que existe en estos proyectos de contribuir a la construcción de relaciones paritarias y democráticas (Claramunt, 2006).

De acuerdo con Giménez (Acosta, at el (coords.) 2014:255); se debe tener en cuenta que los niveles de participación de la sociedad civil organizada van desde niveles mínimos de aporte de información, colaboración y opinión hasta niveles de mayor protagonismo y autonomía como son la negociación, cogestión y autogestión.

Es objeto de este estudio analizar y caracterizar con cuál de estos niveles de participación se vinculan los actores comunitarios cogestores de esta experiencia.

Autonomía de las organizaciones sociales

El término “autonomía” tiene múltiples acepciones, se presentará en este documento el concepto desde un enfoque neoliberal y desde un enfoque marxista.

Vinculado al concepto de autonomía contenido en el proyecto neoliberal, señala Svampa: *“la sociedad contemporánea exige que los individuos se hagan cargo de sí mismos y que independientemente de sus recursos materiales y simbólicos, desarrollen los soportes y las competencias necesarias para garantizar su acceso a los bienes sociales”* (Svampa, 2005:78).

Esta autora considera las limitaciones estructurales que tienen algunos sectores de la población de América Latina, para llevar a cabo una vida autónoma. En tal sentido, el individuo libre y responsable es el ideal de la integración social moderna, pero ese individuo no es autosuficiente sino que necesita determinados soportes. Dichos soportes en

las sociedades latinoamericanas son de tres tipos: a) asociados al empleo, b) asociados a la ciudadanía y el Estado; y c) asociados a la familia, el vecinazgo y las relaciones interpersonales (Merklen 1997). El problema, señala Merklen es que se han debilitado los tipos a) y b), y en consecuencia se han reforzado los de tipo c), generando comunidades marginales de base territorial. Si esto sigue agudizándose las sociedades perderán armonía y los ciudadanos la autonomía necesaria para convertirse en libres y responsables (Merklen, 1997).

Otro enfoque del concepto de autonomía se vincula con la construcción de poder popular de las clases desfavorecidas desde una perspectiva de emancipación.

Modonesi expresa que el concepto de autonomía puede resumirse en dos vertientes:

“La autonomía como independencia de clase –subjetiva, organizada e ideológica- en el contexto de la dominación capitalista burguesa y la autonomía como emancipación, como modelo o proceso de la sociedad emancipada” (Modonesi, 2005:103)

Desde la perspectiva marxista una sola acepción es tomada como pilar y es la de independencia de clase heredada del Manifiesto Comunista de Marx y Engels.

La autonomía es entendida desde esta perspectiva teórica como expresión de poder, autodeterminación y valoración de la acción de las masas. La autonomía social y política a la que refiere esta perspectiva es al conjunto de prácticas y de experiencias de autodeterminación (Modonesi, 2005:107-108).

Consideran Rebellato y Giménez, que los procesos de desarrollo de autonomía de los sujetos no se generan de manera espontánea. En la sociedad actual se tiende a reproducir imágenes y relaciones predominantes, las cuáles no promueven autonomía ni relaciones simétricas, sino por el contrario, promueven la subordinación, la adhesión y la aceptación de quienes ejercen el poder (técnicos y políticos). La autonomía y la iniciativa de los sujetos en la toma de decisiones no son un dato de la realidad, sino una construcción política (Rebellato y Giménez, 1997).

Sobre la base de estos conceptos se buscará analizar la experiencia seleccionada para este estudio, como espacio potencial de promoción de autonomía de los actores sociales.

Considerando que al mismo tiempo que se amplían los espacios de toma de decisiones de los ciudadanos, se profundizan los procesos de individualización.

Como señalan Álvarez, Da Silva y Rocco, los conceptos de autonomía y autogestión toman mayor impulso al mismo tiempo que se debilita el sistema de protección social en nuestro país (alrededor de la década de los 90). En ese momento histórico se acentúan los procesos de incertidumbre a la vez que se promueven procesos de individualización, haciendo responsable a los sujetos de sus trayectorias de vida (Álvarez, Da Silva y Rocco, 2014).

“La Autonomía, constituye un desafío permanente de los sujetos colectivos y populares, con horizonte contra hegemónico, supone formas de ejercicio de poder que articulen con formas deliberativas de lo público, con un ejercicio de poder que vincule creativamente demandas sociales y luchas por la conquista y garantía de derechos de ciudadanía, en este sentido la autonomía no rima ni con el aislamiento, ni con fragmentación, ni intereses particulares; se vincula con lo público y lo común” (Acosta et al (coords.), 2014:248)

Participación y construcción de Poder Local

Estas categorías se analizarán en conjunto entendiendo que tienen profundo correlato, ya que la participación con determinada intención política, contribuye a la construcción de poder local. Ambas categorías son de gran amplitud teórica y pueden definirse desde diferentes perspectivas según el proyecto político y ético que las contenga. En este trabajo se conceptualizaran en base a los aportes de Coraggio, Rebellato y Giménez.

Acerca del término “participación”, coinciden estos autores en que significa “tener parte”, “tomar parte” y “formar parte”.

Coraggio por su parte se pregunta: “¿en qué? debe tomar parte la población”, a lo que responde: en la producción, en el consumo, en la información, en conversaciones, en la autodeterminación nacional, etc. (Coraggio, 1989). Otro aporte que trae el autor en relación a la participación es que:

“No hay miembro de una sociedad que no participe de una u otra manera (...) el problema de la participación no es tanto la ausencia de participación como la calidad diferenciada de esta” (Coraggio, 1989:2)

Siguiendo la línea de análisis de Coraggio, considerando que en la sociedad todos sus integrantes participan de una u otra manera, el autor expone un análisis en el que define distintos niveles de participación. Este análisis será de utilidad a modo de caracterizar diferentes participaciones de los distintos actores en la experiencia analizada.

Estos niveles son de tres tipos:

El primer nivel de integración refiere a la reproducción inmediata, asociado principalmente al ámbito familiar; en el segundo nivel de integración se encuentran las organizaciones corporativas, los sindicatos, las cooperativas, etc; la diferencia con el primero es que en este hay organización colectiva. El tercer nivel, es el que hace a la relación de la sociedad civil con el Estado, que esquemáticamente se ve como necesaria. En este nivel se encuentra la reproducción/transformación de la sociedad; el riesgo de este nivel es que sea retraído al primer nivel a través del clientelismo político, la mercantilización, la priorización de intereses individuales por encima de la comunidad (Coraggio, 1989).

Otro aporte para la conceptualización de la participación como mecanismo de construcción de poder local, es en base a sus fundamentos. Rebellato y Giménez realizan un análisis en el que exponen cuatro argumentaciones en relación a la participación, de las cuales tomaremos dos: la argumentación política y ética. Sobre estas argumentaciones expresan que en un sentido político es un fin en sí misma, como fortalecimiento de las democracias y favorecedora de la convivencia ciudadana, y desde el punto de vista ético se pone énfasis en el pasaje de la población a sujetos activos y no objetos de prácticas externas, asociado con ideas de protagonismo, autonomía y reivindicación de derechos (Rebellato y Giménez, 1997)

Como expresan los autores antes mencionados, la participación debe pensarse sobre la base de una democracia con participación ciudadana, construída con protagonismo de los sujetos en la toma de decisiones que los afectan (Rebellato y Giménez, 1997).

Como se señala anteriormente, en las últimas décadas se vienen promoviendo desde el Estado, mecanismos y herramientas institucionalizadas de participación; la contra cara de estas iniciativas es cómo se organizan los actores en los territorios, para potenciar y modificar estos mecanismos o crear mecanismos propios, en favor de su mejora de calidad de vida.

Avanzando en el análisis de la participación como espacio potencial de construcción de poder, retomamos los aportes de Rebellato quién plantea la construcción de poder como una red estratégica de saberes y discursos que generen un espacio de aprendizaje, siendo el espacio territorial, estratégico para efectivizar logros concretos y visibles para la población; teniendo en cuenta que el territorio es el espacio donde se establecen redes de poder, organización y solidaridad. Expresan los autores, que el poder, no debe identificarse con una estrategia de manipulación, si no como un dispositivo de aprendizaje, por lo que una democracia radical con fuerte base territorial es un escenario apropiado para el análisis de relaciones de dominación y subordinación instaladas en la sociedad y su modificación (Rebellato y Ubilla, 1999).

Concluyendo el análisis de los conceptos presentados, traemos la siguiente expresión de los autores que guiaron el marco conceptual, como representativa de lo desarrollado en el mismo:

“Desde la perspectiva de las prácticas sociales con intencionalidad ética de cambio, la cuestión de la participación remite fundamentalmente a la cuestión de poder, el desafío de la participación está en saber a qué tipo de poder concretamente sirve, y por lo tanto a que proyecto de desarrollo o de transformación apunta”(Rebellato y Giménez, 1997:123)

Capítulo III

Presentación de la experiencia

El complejo se construyó en el año 2010 en el marco de la regularización de tres asentamientos (Curitiba, Tres de Agosto y Barrios Unidos). La inversión se destinó a la ampliación y refacción del antiguo “Club Municipal” y policlínica “Los Ángeles”, ambas construidas por iniciativa de los vecinos y gestionadas por ellos.

El Club Municipal fue creado en la década del cuarenta y según relatan los referentes del barrio, era un centro donde se realizaban actividades sociales de diversa índole. La policlínica comunitaria Los Ángeles se construyó en 1996, con mano de obra comunitaria.

Como se menciona anteriormente, el complejo con las características actuales se construye con fondos del presupuesto asignado por Plan de Mejora Barrial (PMB). En la etapa de ejecución del proyecto trabaja en el territorio un Equipo Técnico Multidisciplinario, este proceso de regularización lo acompaña el Instituto Cooperativo de Vivienda para la mujer (IVIM),

La regularización incluye además de las mejoras a la vivienda y los servicios públicos básicos, la instalación de un centro comunitario, estos fondos son destinados a la recuperación y ampliación del Club Municipal y Policlínica Los Ángeles, por decisión de los actores comunitarios.

A modo de reconstruir históricamente el proceso de negociaciones que transitan los vecinos hasta la concreción del proyecto, tomamos los aportes del documento reflexivo realizado por el Instituto cooperativo de Vivienda para la Mujer (IVIM), culminando el proceso de regularización.

Este equipo realiza un documento reflexivo caracterizando el proceso de trabajo (el cuál se encuentra como anexo del expediente vinculado al proceso de regularización, facilitado por técnicos del PIAI en la entrevista realizada a los mismos).

En la mencionada síntesis reflexiva, los técnicos expresan:

“Cuando el ETM se acercó por primera vez al asentamiento, para realizar su propuesta de intervención, existía una comisión de vecinos con más de 13 en su función, llevando

adelante las actividades que se realizaban en el Club Municipal y abocados fundamentalmente al trabajo que se desarrollaba en la policlínica” (IVIM, 2011:39)

El equipo en el documento antes citado expresa que uno de los primeros temas que trabajaron cuando llegaron al territorio fue la ubicación de los realojos, para los cuáles se preveían los terrenos ubicados detrás del Club Municipal. Este grupo de vecinos se opuso a esta propuesta, fundamentando que los actores comunitarios ya tenían un proyecto para la ampliación del Club Municipal y la Policlínica. Este conflicto se presenta a la Intendencia quién resuelve destinar otro terreno para la instalación de los realojos.

Luego, ante la propuesta de la disponibilidad de fondos para la construcción de un centro comunitario los vecinos referentes de los barrios en proceso de regularización se acoplan a esta propuesta.

“Cuando se logró arribar a acuerdos sobre qué se quería del Club Municipal y las obras físicas que esto implicaría, el ETM entendió que era necesario iniciar coordinaciones interinstitucionales para que las obras físicas alcanzaran los objetivos que la población les había asignado (...) el ETM asumía la trascendencia que tendría esta propuesta y la responsabilidad mucho más que vecinal, que significaría este nuevo centro barrial” (IVIM, 2011:39-40).

El proyecto se presenta ante diferentes divisiones de la Intendencia. Técnicos del PIAI expresan en la entrevista realizada, que no apoyaron en un primer momento la propuesta fundamentando que ésta trascendía los objetivos de la intervención y no preveía como se iba a gestionar.

De todas maneras el ETM continúa trabajando con los actores comunitarios, planificando para el 20 de agosto del 2006 la instancia de votación de apoyo al proyecto. Éste finalmente fue aprobado con un 84% de los votos, superando la cantidad exigida.

Los vecinos presentan el proyecto en jornadas masivas y comienzan a realizarse reuniones solo de actores comunitarios, con el objetivo de definir roles en la gestión. Este espacio pasó a llamarse “Comisión de Cogestión”. En este momento se tenía claro que la gestión debía ser compartida y el proyecto a construirse paso a llamarse “Complejo Sacude”.

En este momento el PIAI propone un borrador de un posible formato jurídico, propuesta que es rechazada por los actores sociales, considerando estos que su lugar no era

protagónico en la gestión. Comienzan a idear estrategias defendiendo el lugar que consideraban debían ocupar en la gestión. Al finalizar el año 2009, se definen roles, cometidos, responsabilidades de los actores involucrados y se entrega la propuesta a un asesor jurídico de la IM (IVIM, 2011).

“Durante el proceso, se observó la necesidad de que se legitime la Comisión de Cogestión, no solo como la que gestionaría el futuro complejo si no como el actor que gestionaba en los hechos el Club en ese momento. La antigua comisión del Club Municipal había tendido a desaparecer. La única representante activa de dicha comisión se alejó de las actividades que se realizaban en el club y tampoco participaba del espacio de cogestión” (IVIM, 2011:42)

En este mismo año (2009) se asignaron técnicos de la IM con horas destinadas al complejo en las diferentes áreas (salud, cultura y deporte) y se realiza un ensayo de lo que sería la gestión con las subcomisiones temáticas que preveía la propuesta de funcionamiento. Se realiza también una asamblea vecinal con el objetivo de atraer vecinos a participar en el espacio (IVIM, 2011).

El complejo lleva el nombre “Sacude”, cuyas siglas significan Salud, Cultura y Deporte, referenciando las tres áreas en la cuales se brindan servicios en la actualidad.

¿Cómo se define el formato de gestión?

Como se mencionó anteriormente, el PIAI no aprueba el proyecto en un primer momento, expresando que no podían financiar un proyecto que no se sabía cómo se iba a gestionar. A pesar de la falta de apoyo en esta iniciativa el proyecto se somete a votación y se aprueba. Se sigue trabajando en reuniones de negociación acompañadas por IVIM donde los actores comunitarios tienen la postura de que no pueden gestionarlo solos, pero tampoco consideran que la gestión deba quedar únicamente en manos de la Intendencia. Con la finalidad de involucrar a distintos actores institucionales, los vecinos presentan la propuesta en instancias multitudinarias, en las que no se generaban nuevos acuerdos, ni compromisos para la futura gestión (IVIM, 2011). Es recién en 2009 que se define que el complejo dependa del Departamento de Cultura de la Intendencia de Montevideo, y sea éste quien asigne los representantes municipales en la cogestión. En el mismo año se asignan técnicos para conformar la Comisión de Cogestión, con horas de labor en el

Complejo. En cuanto a los recursos materiales y humanos, proporcionados por el Departamento de Cultura fueron incrementándose progresivamente a demanda de la Comisión. La propuesta recreativa y cultural fue ampliándose de manera progresiva, así como los servicios brindados por la Policlínica.

Respecto a lo antes relatado, traemos a colación la expresión de una de las entrevistadas:

“Fueron como cinco o diez años de pelea, que se hacía que no se hacía, Incluso hubo que ir a la IM, porque esto se había votado, la plata era de los vecinos y tenía que hacerse, y bueno no era fácil después convencer a los vecinos y empezaban a descreer, las maquinas no venían ya nadie te creía, pero fue una características del barrio luchar siempre por las mejoras, capaz que por las necesidades mismas que tenía el barrio, no había alumbrado, no venían los ómnibus, era como la necesidad de la gente, agruparse” (A, ex cogestora).

En el año 2010 se llamó a las primeras elecciones para conformar la representación comunitaria en la Comisión de Cogestión. Como expresan los vecinos entrevistados, previo a la primera elección, se realizan talleres con el objetivo de determinar los roles de las distintas partes en la Comisión Administradora.

En las primeras elecciones, excepcionalmente, se pone como requisito a los referentes comunitarios en la Comisión de Cogestión, un tiempo aproximado de un año de trabajo en el proyecto o en el antiguo Club.

En la actualidad no hay requisitos para postularse a elecciones vecinales, los referentes comunitarios pueden permanecer hasta dos períodos continuos como integrantes de la Comisión Administradora. En el segundo período de cogestión, permanecieron dos de los tres representantes comunitarios que estuvieron en el primer período y en la cogestión actual permanece una representante del período pasado. Esto quiere decir que la mayoría de los representantes hasta el momento se vuelve a presentar y permanece más de un período en la gestión.

En este momento, está por culminar el tercer periodo de gestión, para el cual se trabaja durante el 2016 en la realización de cursos de capacitación como “agentes comunitarios” en las tres áreas. Éstos son coordinados por los representantes de cada área (técnicos y vecinos), siendo el objetivo involucrar a más vecinos a la gestión del Complejo.

Luego de que el complejo comenzó a funcionar, se consideró necesaria la creación de una organización que pudiera manejar fondos, (recaudar dinero de actividades puntuales y aporte de vecinos), por lo que se crea la Asociación civil “Amigos del Sacude”.

Por otro lado, en el primer período de funcionamiento del complejo el mantenimiento de las instalaciones estaba a cargo de una ONG, hasta que se formó una cooperativa de trabajo integrada por referentes vecinales. Ésta pasó a hacerse cargo del mantenimiento.

Estas organizaciones que se gestan en torno al Sacude, favorecen y apoyan el funcionamiento cotidiano.

Es de destacar que en instancias democráticas, como las elecciones de Presupuesto Participativo, el grupo de vecinos involucrados presenta propuestas relacionadas con las mejoras del complejo (dos elecciones de PP, desde que funciona el complejo).

Problematización y análisis de la experiencia

De acuerdo con los objetivos metodológicos planteados, se caracterizará la cogestión como mecanismo de participación comunitaria, analizando las limitaciones y fortalezas de esta forma gestión como espacio potencial de desarrollo de autonomía y construcción de poder local.

Tomando la información recabada en las entrevistas realizadas y el aporte teórico antes expuesto, el análisis se organizará en tres ejes.

En el primer eje de análisis se caracterizará la cogestión, intentando responder a la pregunta de investigación: ¿Es una efectiva cogestión?, aquí se analizará el vínculo entre el Estado a través de la representación municipal y los actores comunitarios, para llevar adelante una gestión compartida.

En el segundo eje se analizarán las limitaciones y fortalezas de esta forma de gestión, en relación al potencial desarrollo de la autonomía de los sujetos involucrados (cogestores, usuarios, etc).

En el último eje se caracterizarán las diferentes participaciones en relación a los distintos niveles de involucramiento en la gestión del complejo.

Vinculo Estado - Organizaciones Sociales ¿Es una efectiva cogestión?

Lo que se intenta analizar a través de esta pregunta, es si efectivamente las decisiones y responsabilidades son compartidas por los actores involucrados de manera equitativa.

La Cogestión de esta experiencia se lleva a cabo a través del formato jurídico de Comisión Administradora delegada de la Intendencia. Éste es el órgano máximo y es en este ámbito donde se toman las decisiones en relación al funcionamiento y objetivos del complejo, la misma está integrada por:

- Coordinador general
- Un representante municipal por cada área (salud, cultura y deporte)
- Un representante comunitario por cada área
- Un representante por el Concejo Vecinal
- Un representante por el Concejo Municipal
- Un representante de la asociación civil “Amigos del SACUDE”

El coordinador general es elegido por concurso interno de la IM y los tres representantes municipales son asignados por el Departamento de Cultura. Los representantes del Concejo Vecinal y Municipal son asignados en la interna de cada Concejo, así como el representante de la asociación civil.

Los representantes comunitarios se postulan sin otro requisito que residir en el Municipio D, y se realizan elecciones abiertas en las que se elige un titular y un suplente por cada una de las tres áreas.

Actores comunitarios y técnicos destacan la existencia de otras organizaciones que apoyan la gestión del Sacude, viabilizando acciones en la mejora de la administración, así como favoreciendo el funcionamiento cotidiano del complejo. Estas organizaciones, como ya se mencionó, son la cooperativa de servicios “Saberes” y asociación civil “Amigos del Sacude”, ambas organizaciones gestadas en el marco del complejo.

La primera es una cooperativa social de servicios, formada por ocho vecinos de la zona (algunos de ellos vinculados a la gestión del Sacude). Según los relatos de los actores involucrados en la gestión, es la cooperativa social una herramienta importante en la

contribución a la mejora del vínculo de usuarios y vecinos con representantes municipales, docentes y talleristas. Los integrantes de la cooperativa, tienen la característica particular de ser referentes vecinales, por lo que su permanencia en el complejo cumple una doble función, por un lado el mantenimiento de las instalaciones (que es su labor específica) y por el otro estar presentes mayor cantidad de tiempo.

La segunda organización mencionada es la asociación civil “Amigos del Sacude”, creada con el objetivo de poder manejar fondos de manera operativa, ya que la comisión administradora no puede hacerlo por ser un órgano de carácter público, limitándose a gestionar los recursos transferidos por el Departamento de Cultura. Como expresan referentes comunitarios *“los tiempos de la Intendencia no son los tiempos de los vecinos”* (A, ex cogestora).

Los ingresos recaudados permiten a quienes gestionan el complejo, actuar de manera autónoma ante el surgimiento de imprevistos que no pueden adecuarse a los mecanismos y tiempos que la institución cogestora ofrece en relación a la proporción de recursos. La asociación civil proporciona los productos necesarios para el mantenimiento a la cooperativa de servicios y la Intendencia se hace cargo de los sueldos de los trabajadores de la misma.

En cuanto al funcionamiento de la comisión de cogestión, la misma se reúne de manera quincenal, salvo ocasiones extraordinarias. Existen otros espacios de participación abiertos, como son las subcomisiones temáticas, una por cada área (salud, cultura y deporte), este ámbito es coordinado por el representante municipal y representante comunitario de cada una de las áreas, es un espacio abierto donde los vecinos pueden acercarse a participar de manera sistemática o en ocasiones puntuales.

Según expresan los entrevistados, la comisión de deporte se encuentra en este momento con mayor dificultad de funcionamiento, al no tener asignado representante municipal.

Las otras dos subcomisiones funcionan de manera sistemática, reuniéndose de manera quincenal. Esta instancia es abierta, la cantidad de participantes varía según el interés por el tema que se esté trabajando, o en algunos casos los vecinos asisten para realizar planteos puntuales.

Aceptación del formato de gestión

El total de los entrevistados expresa que el vínculo de trabajo con los representantes municipales en la comisión es satisfactorio, estos son evaluados por todos los actores comunitarios como una fortaleza de la organización, destacando su perfil para el trabajo comunitario.

La mayoría de los actores destacan que el cargo de Coordinador General fue asignado a través de un concurso interno, entendiendo que este mecanismo es el que moldea el perfil comunitario para que se adecúe a las necesidades de la organización. El resto de los representantes municipales son asignados por el Departamento de Cultura, también contemplando el perfil adecuado para el desempeño de su función. Los referentes vecinales manifiestan que los cargos ocupados por municipales en la comisión administradora no deben ser como en muchos casos:

“no porque este me sobra de acá lo traigo para acá” (A, ex cogestora).

La mayor disconformidad del vínculo con el Estado a la hora de cogestionar no es con los representantes, sino con los mecanismos de funcionamiento de la institución, los cuales entorpecen la capacidad de resolver determinadas imprevistos propios de un equipamiento de tales características, más allá de la eficiencia del funcionario o de quien gestione un trámite o petición. Por este motivo es que los actores comunitarios apoyados por los representantes municipales crean la asociación civil como una herramienta de tener mayor autonomía a la hora de resolver situaciones que requieren recursos materiales y económicos.

Estas limitaciones en relación al funcionamiento burocrático de la institución son evaluadas por los actores comunitarios como aspectos a mejorar, pero destacan que el espacio ha sido de aprendizaje en cuanto a la negociación y trabajo con representantes del Estado.

En relación a este vínculo expresa una referente ex cogestora y una representante de la cogestión actual:

“siempre sentimos que fue cogestión, no uno que gestiona y otro que participa” (P, referente comunitario).

“es enriquecedor y no que venga un funcionario municipal con un decreto o con una orden de una oficina y por qué cultura dijo que tiene que venir ese programa acá y hay

que desarrollarlo, ¿y si no cuaja para esta zona? ¿y si para el barrio Jacinto vera, no sé o para el prado. Sutilezas que enriquecen el trabajo y la participación democrática” (G, referente por deporte en comisión de cogestión)

Como en la mayoría de las entrevistas, esta referente expresa que es el vecino el que siente la necesidad y sabe cómo responder a está, por eso la importancia de su presencia en espacios de toma de decisiones.

Se destaca el compromiso de los representantes municipales con el cumplimiento de los objetivos del complejo, así como la apertura que dan a la participación de los actores sociales en el trabajo en conjunto.

“toda la gente que ha venido a trabajar municipal, parece que los buscaron con el perfil, quizá no es casualidad que sean así, con una claridad de orientación, que coincide con lo que nosotros creemos que el barrio necesita, nunca sentimos que nos bajan un lineazo y hay que aceptarlo, somos escuchados, valorados, tenidos en cuenta para todas las actividad” (P, ex cogestor e integrante de la cooperativa social)

Se relatan algunas experiencias puntuales de representantes municipales que no reconocían el rol del actor comunitario en la toma de decisiones, lo que según expresan los referentes, generó tensiones por lo que estos no se mantienen en el cargo. Si bien los vecinos no explicitan detalles, mencionan que aquellos representantes de la IM que no se adaptaban a la cogestión ya no forman parte de la misma, lo que puede leerse como un mecanismo de exclusión por parte del actor comunitario de aquellos representantes que no se adecúan a las necesidades del complejo y forma de trabajo.

En el proceso previo a la formación de la comisión de cogestión, específicamente en el diseño del proyecto, los actores comunitarios expresan haber tenido que ser estratégicos para poder trabajar en conjunto con técnicos de diferentes áreas.

“venían arquitectos y te hablaban con un dialecto que parecía que era para que el vecino se aburra y se vaya. Pero acá éramos medios tercicos y un día hablamos que si era necesario hacer un dibujito o algo para que entendiéramos todos, lo hicieran, porque para poder discutir y negociar teníamos que entender las dos partes, los vecinos aprendimos que los tiempos no son los que uno prefiere, aprender a esperar, a buscar otras estrategias

a veces porque no podemos esperar por la Intendencia, O sea creo que esta bueno, que fue rico, poder cogestionar” (A, ex cogestora)

En cuanto a la limitación de los tiempos institucionales a la hora de resolver situaciones de manera operativa, se muestra un rol pasivo por parte de los vecinos frente a este descontento y búsqueda de soluciones con recursos comunitarios, ideando estrategias. Esto puede analizarse como una transferencia de responsabilidad a la Organización Social.

Las dificultades con la Institución cogestora también se relacionan con los recursos que proporciona para el funcionamiento del complejo, teniendo en cuenta lo que significa la imagen del Sacude como rédito de la gestión municipal. En relación a esto expresa un referente:

“Tenemos dificultades en cuanto a lo que nos da la IM, según lo que considera que es el Sacude para la IM, porque es un proyecto que es nombrado por todo el mundo, pero nos hacen falta más funcionarios, faltan cosas, pero sin el apoyo de la IM esto no se sostiene” (P, ex cogestor e integrante de la cooperativa social)

Según las experiencias relatadas por los entrevistados este espacio de negociación y vínculo con representantes del Estado, ha sido un espacio de aprendizaje con otros actores más allá de la representación municipal, se han generados múltiples ámbitos de intercambio con actores estatales y de la sociedad civil.

En relación a las demás organizaciones políticas y sociales que integran la comisión administradora (Concejo vecinal y el Concejo municipal), según expresan los entrevistados, el Concejo Vecinal no está participando en este período y el Concejo Municipal participa en las reuniones y apoya con recursos materiales puntuales, pero no es mencionado con un rol protagónico en la gestión.

Potencialidades y limitaciones de la gestión

En este eje se analizarán fortalezas y limitaciones del formato de gestión como espacio potencial de desarrollo de la autonomía de los actores sociales.

Se analizará desde dos perspectivas, por un lado la autonomía personal que permite desarrollar a la población que hace uso de los servicios brindados por el complejo y por

otro lado, el poder que construyen los vecinos organizados en este ámbito de gestión compartida con entes del Estado.

La primer perspectiva desde la cual puede analizarse el desarrollo de la autonomía, se relaciona con el aumento de posibilidades de realizar actividades culturales, deportivas y recreativas en la vida cotidiana de la población; así como la generación de espacios de encuentro, socialización, mejora en el acceso a los servicios y propuestas que brinda el complejo. La segunda perspectiva se relaciona con la autonomía del actor social en una gestión compartida con el Estado.

La mayoría de los actores entrevistados coinciden en que las limitaciones no están directamente relacionadas con su poder de decisión en definiciones que afectan la cotidianeidad de funcionamiento del complejo, sino que se relacionan con los recursos acotados que limitan el avance hacia ciertos objetivos de la organización. La falta de recursos también puede entenderse como falta de autonomía.

Los vecinos expresan que el complejo además de ofrecer una propuesta recreativa y cultural, intenta cumplir una función educativa. Para poder atender al cumplimiento de esas expectativas en relación a este rol, los referentes consideran que la organización no cuenta con recursos necesarios, encontrándose limitados en cuanto a recursos humanos y técnicos que apoyen el abordaje de situaciones complejas. Casi la totalidad de vecinos y técnicos entrevistados expresan que en lo cotidiano hay un gran número niños y adolescentes que permanecen gran parte del día en el complejo, esta situación desborda tanto a los representantes comunitarios como municipales, debido a que una organización con estructura de centro recreativo y deportivo, no cuenta con recursos humanos suficientes para hacerse cargo del cuidado de estos niños. Cabe preguntarse aquí, si la organización social debe resolver situaciones que trascienden sus alcances.

En relación a la situación antes expuesta expresan tanto referentes comunitarios como técnicos, que están conformes con la permanencia de niños y adolescentes, pero no es posible con los recursos actuales; los vecinos manifiestan no estar formados para abordar ciertas situaciones que requieren un apoyo técnico específico.

“Es recontra valida su experiencia y como trata a la muchachada y sin desmerecer toda su vida y su recorrido, pero te falta como abordarlo y eso te lo da el estudio” (G, referente por deporte en comisión de cogestión).

A lo que hace referencia la entrevistada con la cita anterior, es a la necesidad que sienten las personas que trabajan en el complejo de contar con apoyo técnico para el abordaje de situaciones ocurridas o planteadas por niños/as y adolescentes que concurren a diario al complejo.

Si bien en este análisis se destacan los puntos de encuentro en relación a los aspectos positivos y negativos de la cogestión, es oportuno dar cuenta de la opinión de actores comunitarios con un nivel menor de involucramiento en la gestión. A modo de contemplar la diversidad de opiniones, traemos la expresión de una vecina referente que no pertenece a la comisión y tiene menos información acerca del funcionamiento, quien expresa:

“no, pero viste que no se puede hacer nada si no se pide a la Intendencia a través del coordinador” (S, referente vecinal e integrante de la cooperativa de servicios).

A través de esta expresión, se visualiza que no todos los actores vinculados al complejo reconocen que las decisiones son tomadas en conjunto. También es real que para realizar modificaciones en la infraestructura es necesario realizar un pedido formal a la Intendencia, gestión que no era necesaria cuando los actores comunitarios gestionaban solos. Si bien los entrevistados manifiestan que la Intendencia siempre ha apoyado las iniciativas comunitarias, enlentece las acciones con la burocracias que requiere para las gestiones.

En relación al presupuesto transferido, el mismo es armado por los representantes municipales y elevado al Departamento de Cultura de la IM. Los representantes comunitarios no participan directamente en la confección del mismo pero si discuten en cogestión grandes cuestiones en relación a este. El presupuesto es acotado por lo que se crea, como ya se mencionó, la asociación civil “Amigos del Sacude”, esta asociación se sostiene con fondos gestionados por los actores comunitarios. La creación de esta organización, así como la de la cooperativa puede evaluarse como una sobrecarga de responsabilidades, haciendo uso del peso de la Organización Social en la cogestión.

Traemos el siguiente aporte como representativo de los puntos de encuentro en relación a las limitaciones de la cogestión:

“La limitación en los recursos que hay cosas que no podemos hacer, pero no en las decisiones, jamás la Intendencia tuvo un “pero” a las decisiones que acá se toman (..)En

las decisiones somos independientes, autogestionados” (P, ex cogestor, integrante de cooperativa social)

Aspectos positivos a destacar

Se reconoce como una potencialidad del funcionamiento del complejo el hecho de que la propuesta recreativa, deportiva y cultural que brinda el complejo sea diseñada en la comisión de cogestión, dando un rol protagónico a la opinión del actor comunitario. La opinión de este último, también es contemplada en las subcomisiones temáticas y las eventuales asambleas que se realizan con el objetivo central de recibir opiniones y demandas de los vecinos.

“La comisión de cogestión, es la que decide y evalúa que taller estuvo bien, que concurrencia tuvo, como fue la frecuencia y decide la comisión de cogestión” (G, referente por deporte en cogestión).

Para los vecinos que participan únicamente en rol de usuarios en el complejo, esta propuesta amplió las oportunidades y el acceso a actividades recreativas, deportivas y culturales. En este sentido se destaca la amplitud y diversidad de las actividades que brinda el servicio. El mismo cuenta con más de 30 talleres y una propuesta de educación formal que es el FPV en deporte (este curso depende de UTU y usa las instalaciones del complejo).

Los talleres y actividades se realizan con continuidad y son propuestos en relación a temáticas que los actores comunitarios demandan a través de los canales de participación antes mencionados.

Los referentes entrevistados expresan que en la vida cotidiana de los vecinos, el complejo contribuyó a la mejora de la calidad de vida de la población que participa y hace uso del mismo.

En este sentido, expresa una vecina que actualmente participa como usuaria:

“Los gurises de la esquina, mi nieto es uno, se juntaban en la esquina, después se fueron arrimando a un costado, ahora juega al ajedrez ahí adentro, muchas barritas de las esquinas ahora se animan a estar ahí. Los adultos mayores estamos re contentos, porque años atrás te jubilabas y no había nada para hacer, no había oportunidades, de repente

los más pudientes podían pagar un club pero otros no y más de una caminata no podías hacer, ahora podés hacer lo que quieras, cosas que te hacen bien” (A, referente vecinal)

Los vecinos destacan como positivo el hecho de tener un espacio comunitario a donde asistir:

“en cierta forma si, antes muchos no tenían a donde ir, acá somos todos clase baja, un vecino iba a la casa de la familia, hoy los adultos tienen coro, hacen paseos, literatura, los jóvenes tienen todo lo que quieren” (S, referente vecinal e integrante de la cooperativa de servicios)

En lo que refiere a las potencialidades de la cogestión específicamente, afirma una entrevistada:

“En las estrategias de cómo se lleva adelante el proyecto, si un taller es mejor que otro, para el momento, ¿qué tipo de deporte nos parece correcto?, si hay un dinero extra ¿qué priorizamos?, ¿cuál es el objetivo del proyecto?, dependiendo el objetivo del año para el Sacude, los vecinos participamos en la definición del objetivo pero también trabajamos para que se cumplan” (A, ex cogestora e integrante de la cooperativa social).

Sintetizando este eje analítico, relacionado con la autonomía del actor social vinculado a la organización territorial, se destacan los siguientes puntos:

Muchas de las fortalezas del funcionamiento de la organización pueden atribuirse a las estrategias del actor comunitario, llevadas a cabo por fuera de los mecanismos institucionales. La institución aporta y da apertura a las iniciativas del actor local, pero en si misma limita con sus mecanismos.

Los actores expresan que sin el aporte de la Intendencia no sería posible sostener el equipamiento, pero el funcionamiento del espacio no puede atribuirse a la gestión municipal, sino a la cogestión con el actor social.

Los entrevistados expresan sentirse apoyados en diversas instancias por la Intendencia, y como ya se mencionó sienten que verdaderamente se gestiona *“no que es otro el que gestiona y vos participas”* (A, ex cogestora), expresan que el rol del actor comunitario en la gestión es fundamental por lo siguiente:

“Yo creo que es muy importante porque sos el nexo con el barrio, conoces las necesidades, las sentimos, sirve como para pararte y decir esto no es lo que el barrio necesita en este momento” (A, ex cogestora)

Otro eje de análisis y discusión que se plantea en las preguntas de investigación, es si el servicio que proporciona el espacio es de calidad, refiriendo a la pregunta: ¿rompe la lógica de servicios deteriorados para los sectores populares? En este sentido se destaca que el complejo ha ido mejorando la calidad del servicio así como ampliando en cantidad de personal especializado. Se debe tener en cuenta la escasez de recursos humanos planteada por los entrevistados, principalmente en el apoyo técnico en el abordaje de situaciones en relación a niños/as y adolescentes. Pero en lo que respecta a las instalaciones físicas y propuestas de talleres, se puede afirmar que es un centro comunitario de calidad, no un servicio deteriorado.

Las propuestas que brinda el espacio son acordes con las demandas y preferencias de la población y los talleres y demás actividades se sostienen con continuidad.

Representación comunitaria: participación y construcción Poder Local

En relación a la participación comunitaria los vecinos expresan que la organización comunitaria en diferentes expresiones fue algo que siempre caracterizó al barrio desde sus inicios:

“Acá fue como algo natural que siempre hubiera comisión, por las carencias que tenía el barrio, cominería, alumbrado y construcción de las casas mismas, involucró a todos naturalmente se fue dando que hubieran comisiones, de trabajo, esta se llamaba comisión profomento” (F, referente de cultura en comisión de cogestión).

Los vecinos expresan que dadas las características del barrio siempre fue necesario organizarse para conseguir los servicios con los que no contaban, la forma de organización fue variando, respondiendo a los diferentes momentos históricos y necesidades de los actores territoriales.

El complejo es un servicio que requiere una participación sistemática de los actores sociales ya que no satisface una necesidad que se agota con el tiempo. Es una organización con objetivos a largo plazo, lo que ha hecho que los vecinos diseñen diferentes estrategias

como la cooperativa social, (que es además una fuente de trabajo para los actores sociales) y la asociación civil, para sostener el funcionamiento adecuado del complejo.

En el espacio se desempeñan diferentes participaciones con distintos niveles de involucramiento y responsabilidades. Los referentes con mayor grado de responsabilidad en la gestión participan en el ámbito de toma de decisiones que es la comisión de cogestión, integrada por un pequeño número de vecinos con un alto grado de involucramiento; otros referentes se caracterizan por haber realizado trabajo comunitario en la primera etapa del complejo, cuando contaba con menos recursos municipales y actualmente integran la cooperativa de servicios, o estuvieron fuertemente vinculados en otro momento de la organización y en la actualidad apoyan instancias puntuales (por ejemplo en el apoyo a la asociación civil) . Una gran cantidad de vecinos participa solo como usuario de las propuestas e instalaciones.

Como expresan los cogestores, hay un gran número de vecinos que por su escaso grado de involucramiento no tiene clara la información acerca de cómo se lleva a cabo la gestión del complejo:

“hay gente que no puede dejar de verlo como algo municipal, más allá de que la gestión es compartida (...) Bueno hay gente que hasta hace poco no sabía que era cogestión, hay gente muy desinteresada” (A, referente vecinal)

Por lo antes expuesto, además de distintos niveles de participación e involucramiento también coexisten diferentes niveles de información.

Los referentes entrevistados en su mayoría hacen énfasis en la participación no comprometida de una gran cantidad de vecinos que no se involucran más allá del uso de las instalaciones o planteando un reclamo concreto. Según expresan los entrevistados otra forma de participar de muchos vecinos, es opinando sobre cambios necesarios, pero no comprometiéndose a participar “en el pienso” de estrategias para lograrlos.

Los cogestores o vecinos que estuvieron en este ámbito (cogestión) expresan la importancia del rol del actor comunitario en la gestión:

“porque sos el nexa con el barrio, conoces las necesidades” (...), Si no estábamos de acuerdo en algo, de alguna manera dábamos nuestra mirada y se buscaba consenso, en

cogestión no en la etapa previa, costó llegar a eso” (A, ex cogestora e integrante de la cooperativa)

Como se expresó anteriormente se generan espacios abiertos a la participación, estos son las tres subcomisiones temáticas, a las que se acercan vecinos a sugerir propuestas de manera puntual y con un bajo nivel de compromiso e involucramiento, en algunos casos.

Por lo antes expuesto los cogestores expresan que en algunos momentos se sienten no representativos de las demandas del barrio, por lo que generan otros espacios de consulta como por ejemplo las asambleas periódicas. La misma se convoca de manera intermitente, se estima que se hacen alrededor de dos por año. Esta tiene carácter consultivo e informativo acerca del funcionamiento y proyección del complejo.

Otra figura destacada es la del agente comunitario, el objetivo del agente es capacitarse en una de las tres áreas, para potenciar su intervención y trabajo comunitario, con el objetivo central de:

“capacitar a los vecinos, ya que todos los años hay elecciones para elegir representantes en la cogestión, entonces la idea es capacitar a los vecinos para poder asumir esa responsabilidad” (A, referente vecinal).

En cuanto a los representantes comunitarios que integran la comisión administradora, expresan ser impulsados por los vecinos del barrio a postularse en las elecciones. De los tres períodos de cogestión, tres de los representantes permanecieron los dos periodos consecutivos. Los integrantes de la comisión pertenecen a diferentes barrios de la zona entre ellos: Barrio Municipal, barrios regularizados por PIAI (como Tres de Agosto) y de otros barrio cercanos como las viviendas del Padre Cacho.

Algunos de estos integrantes de la comisión de cogestión, expresan no contar con tiempo suficiente para asumir la responsabilidad, las razones que manifiestan son en su mayoría la falta de tiempo en relación a la disponibilidad que requiere el rol comunitario en la gestión.

Los referentes que pueden permanecer mayor cantidad de tiempo en el complejo son los integrantes de la cooperativa. En este sentido los referentes comunitarios expresan que es necesario dedicarle horas presenciales apoyando a los funcionarios municipales, esto en

cierta forma lo resuelve la presencia de la cooperativa, conformada por vecinos con cierto perfil de trabajo comunitario.

“se trata de eso de conversar con los vecinos, con los chiquilines, porque los municipales no conocen al barrio ni a los chiquilines, tenés un dialogo con los chiquilines que es diferente” (S, referente vecinal e integrante de la cooperativa).

Respecto a la participación de los vecinos de los barrios regularizados en la comisión de cogestión, estos han sido representados en la comisión con al menos un integrante en cada período, actualmente una de las tres representantes comunitarios es vecina de uno de los tres barrios, pero predomina la presencia de vecinos del Barrio Municipal.

En relación al sentido de la participación como construcción de poder local, es vinculado con el fortalecimiento de redes estratégicas de saberes que generan un espacio de aprendizaje, siendo el territorio un lugar importante para efectivizar logros visibles para la población (Rebellato y Ubilla , 1999).

Como expresaba una referente anteriormente citada, los actores sociales aprendieron a través de este espacio a deliberar y negociar con diferentes actores del Estado así como con técnicos de diferentes áreas. También han fortalecido las redes fuera del barrio a través del intercambio con otras experiencias (relatan instancias de intercambio con experiencias de otros departamentos, incluso un grupo de adolescentes y referentes fueron invitados a visitar una experiencia en Brasil, a través del Sacude). En este sentido también se destaca el fortalecimiento de las redes de comunicación y difusión.

En cuanto a la construcción de poder de los actores territoriales a través de este espacio de participación, traemos la siguiente expresión:

“poder en el sentido de decidir, de hacer uso de la ciudadanía y en eso uno tiene derecho a exigir, pero también tenés obligación de hacer cosas, si bien tenés derecho es un desafío hacer uso de ese poder, ejercer el derecho a discutir” (A, ex cogestora e integrante de la cooperativa)

“Fortalezas: aceptar compartir el poder de decidir que el ciudadano sea más activo (...) ha sido positivo el cambio, la apertura, el permitir (...) pero creo que la Intendencia tiene como esa apertura a la participación a la cogestión” (A, ex cogestora e integrante de la cooperativa)

Los actores sociales consideran la cogestión como un espacio de construcción de poder, pero destacan las limitaciones para la toma de decisiones autónomas y operativas relacionadas con los mecanismos institucionales de funcionamiento; compartir la gestión con una institución como la intendencia tiene sus fortalezas pero también sus limitaciones:

“Lo negativo es todo el tema burocrático, tener como respaldo una institución tan grande también implica que haya problemas para sacar permisos, que cada cosa que va a solicitar tiene que ser con expediente, que va para acá para allá, y uno a veces necesita resolver las cosas con urgencia, que no es exclusiva de la IM, es un tema de la burocracia en general” (F, referente por cultura en comisión de cogestión).

Conclusiones Finales

A modo de concluir lo analizado, se intentará en este apartado reflexionar sobre lo desarrollado en el capítulo anterior, retomando las preguntas que guiaron la investigación y las categorías teóricas sobre las que se basó el documento.

¿Es una efectiva cogestión?

El término cogestión, implica compartir la gestión de una organización entre el Estado (en este caso la Intendencia) y actores de la sociedad civil. Para poder indicar que una cogestión es efectiva, básicamente entendemos que ambas partes asumen las responsabilidades que le competen, según su rol en la organización. El tema aquí es cómo se clarifican esos roles diferenciados: ¿a quién le compete qué?

Para que la gestión sea efectivamente compartida deben estar claramente definidos los roles y las competencias de cada uno de los actores. En relación a esto se dejan planteadas algunas preguntas:

¿Qué implica el rol de cada actor? ¿Hay responsabilidades específicas de cada actor?
¿Hay tareas del Estado y tareas propias del actor comunitario?

Más allá de estas interrogantes en relación al concepto, se entiende que cogestionar implica compartir responsabilidades, pero también poder de decisión (definición de lineamientos y objetivos de la organización).

Los cogestores entrevistados expresan tomar las decisiones en conjunto con los representantes municipales desde un vínculo simétrico en cuanto al peso de las decisiones y opiniones a la interna de la cogestión, en sus diferentes roles.

Las evaluaciones acerca de los talleres y actividades que se realizan en el complejo, así como la planificación de distintas instancias de participación, son realizadas en conjunto.

Se considera que la cogestión como espacio de participación, ha contribuido al fortalecimiento de las redes comunitarias y construcción de Poder Local. Entendiendo este último como una red de estrategias y saberes, que configuran un espacio de aprendizaje (Rebellato y Ubilla, 1999).

Las estrategias de organización han favorecido la calidad del servicio, el cual ha ido mejorando progresivamente desde sus comienzos hasta la actualidad.

Se destaca que la propuesta que ofrece el complejo es amplia y sus instalaciones son de calidad. En los últimos meses se ha asignado un Trabajador Social de la Intendencia y dos psicólogos, recursos que se vienen solicitando de manera reiterativa. Esto da cuenta de la capacidad de diálogo y respuesta de la Intendencia ante el planteamiento de necesidades por parte de los actores sociales, valoriza el rol de éstos últimos y da cuenta del funcionamiento dinámico de la cogestión.

¿Tienen los representantes comunitarios efectivo poder de decisión?

En general los actores comunitarios plantean que la representación municipal siempre ha apoyado las iniciativas comunitarias, y no ha obstaculizado su accionar. Las definiciones son tomadas en conjunto en el ámbito correspondiente, que es la Comisión Administradora. En este sentido cabe destacar que el lugar del actor comunitario en la toma de decisiones y negociación, fue construyéndose de manera lenta, progresiva y estratégica, ganando un rol protagónico en la gestión.

Como se expuso anteriormente el presupuesto que se transfiere desde el Departamento de Cultura es acotado no cubriendo las necesidades del complejo, esto limita la autonomía en la gestión, ya que los actores comunitarios tienen que destinar tiempo y esfuerzos a la creación de otras organizaciones de apoyo para viabilizar el funcionamiento, esto puede entenderse como una transferencia de responsabilidades a la Organización Social.

Esta experiencia surge por iniciativa de la organización social, teniendo ésta desde un principio claros los objetivos y metas a alcanzar, por lo que difícilmente la presencia del Estado podría haber desarticulado la idea del proyecto inicial. Se hace esta aclaración, en relación al planteo de Claramunt (ver Claramunt, 2006:119-120).

En relación a la participación del Concejo Vecinal y Municipal, se considera que la representación de estos actores facilitaría la resolución de determinadas cuestiones si tuvieran un rol más protagónico, potenciando estos espacios descentralizados.

Retomando los aportes de Giménez, en relación a los distintos niveles de participación, se concluye que el actor social tiene un rol protagónico en el proyecto, no siendo como en muchos casos, un tipo participación utilitaria donde el actor colabora con el cumplimiento de objetivos planteados por otros (Rebellato y Giménez, 1997).

En relación a los niveles de participación fue de gran aporte conceptual, el análisis realizado por Coraggio, permitiendo visualizar y analizar, los distintos tipos de participación desempeñados en el complejo y en la sociedad en general, si consideramos la trayectoria personal de cada entrevistado.

Aspectos a destacar de esta experiencia

Un aspecto considerado central es la historia del Sacude, el espacio físico recuperado (actual complejo Sacude), tiene una larga historia como referencia barrial desde 1940, como relatan los vecinos el sentido de pertenencia al mismo no nace en 2010 con la construcción del complejo.

La organización comunitaria se considera la base de todo lo construído, ya que la respuesta de la Intendencia materializada en recursos de distinto tipo para el posible funcionamiento del complejo, no se da por voluntad de la institución. Esta no destina recursos de manera indistinta a todas las organizaciones sociales, sino que se destacan las estrategias de canalización de la demanda que este grupo ha logrado. Por otro lado, se destaca la capacidad de los actores involucrados en la gestión para superar los conflictos y obstáculos que se presentan.

Otro aspecto a destacar, en relación al funcionamiento cotidiano es que las asignaciones de la Intendencia para conformar su representación en la Comisión de Cogestión sean técnicos

con horas destinadas a la labor en el complejo y no asignaciones políticas, sin la obligación de concurrir de manera cotidiana. De esta manera no habría quien realice el trabajo administrativo y coordinación que requiere el funcionamiento.

En cuanto a la calidad de la propuesta recreativa y cultural, es amplia y la misma se arma de acuerdo a la demanda de la población potencialmente usuaria y en esto tienen un rol clave las subcomisiones temáticas de las tres áreas; el servicio de salud ha ido incrementando especialidades de manera progresiva.

Es esta una experiencia donde predominan los aspectos positivos en lo que refiere a: gestión, uso y participación de la población; es una organización que si bien plantea una mayor participación de actores comunitarios o con mayor nivel de compromiso, constantemente idea diferentes tipos de estrategias para el logro de sus objetivos.

Por otro lado, se destaca que tiene presencia un actor social fuertemente comprometido e involucrado con el crecimiento de la organización, pero este grupo es reducido, los vecinos permanecen muchos años en su función, sin tener la posibilidad de delegar responsabilidades y compromisos en otros vecinos.

Como se señaló anteriormente, si nos detenemos en los relatos de vecinos que estuvieron involucrados en todo el proceso, se da cuenta de un trabajo que fue efectivizando logros de manera lenta y progresiva, para alcanzar las metas de un proyecto con las características y recursos actuales.

Teniendo en cuenta la discusión planteada en el marco teórico en relación a las responsabilidades depositadas en las Organizaciones Sociales, puede entenderse como una limitación de la autonomía, la creación de mecanismos que aseguren el funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones, por parte de los actores sociales.

Las investigaciones en relación a la cogestión tomadas como antecedentes, permitieron dar cuenta de la vinculación de este fenómeno con categorías teóricas relevantes como ser: Autonomía, Participación y Poder local. Estos aportes conceptuales permitieron realizar el análisis sustentado teóricamente, pero puede plantearse como un desafío profundizar en el concepto de cogestión, más allá de la caracterización y análisis de experiencias.

Bibliografía

Acuña, Carlos (2011) “Introducción” en *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retmando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Ed. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Proyecto de Modernización del Estado, Argentina. Págs 11-16

Aguirre, Martín (2014) Participación ciudadana y democratización del poder en el proyecto descentralizador- Presupuesto Participativo montevideano. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social.

Acosta, Y (coords). (2014). Experiencias de participación y cogestión sociedad civil Estado. Constitución de sujetos y autonomía como cuestión. et al en: *Sujetos colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina*. Montevideo

Baraibar, X. (2009). Tan cerca tan lejos: Acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. *Fronteras* 2(5) Segunda época. Montevideo: Departamento de trabajo social Facultad de Ciencias sociales Universidad de la Republica.

Claramunt, A. (2006). Participación en políticas sociales descentralizadas: El impacto en los actores sociales. Buenos Aires: Espacio-1ª ed-

Coraggio, J.L.(1989). La Participación Popular: ideologías y realidad. en XIII- Seminario Latinoamericano de Trabajo Social. *Democracia, Derechos Humanos, Participación Popular*. Quito, Ecuador.

Merklen, D. (2010). Pobres ciudadanos. Buenos Aires: Gorla-2ª ed-

Merklen, D. (1999). La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. *Revista ciencias Sociales* 12(16). Departamento de sociología.

Midaglia,C y Antia, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N°16. Montevideo: Instituto de Ciencia Política

Modonesi, M. (2010). Subalternidad, antagonismos y autonomía: Marxismos y subjetivación políticas: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Peré, C, María, F y Suanes M. (1996). La cogestión de servicios, un desafío para la descentralización. Centro de Participación Popular. Unidad de Participación. Intendencia Municipal de Montevideo. Impreso en PERIODIL-Montevideo, Uruguay.

Rebellato J.L y Giménez L. (1997). Ética de la autonomía. Montevideo: Editorial Roca Viva.

Rebellato José Luis y Ubilla Pilar (1999): Democracia, Ciudadanía y Poder: Desde el proceso de descentralización y participación popular. Montevideo: Nordan.

Signorelli, G. (2013) La democracia participativa realmente existente o de los Alcaldes de la participación ciudadana institucionalizada. Diez años de presupuesto participativo en Rosario en Robin, S y Alberto, Ford. et al. Representación y participación democrática en los espacios locales. Rosario: Del Revés- 1ª ed-

Svampa, M. (2005). La sociedad excluyente: La Argentina Bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires: Aguilar.

Fuentes consultadas

<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/comision-especial-ejecutora-de-atencion-al-piai>

<http://municipiod.montevideo.gub.uy/node/154>

<http://www.sacude.org.uy/sites/default/files/Tr%C3%ADptico%20barrimonio.pdf>

Intendencia Municipal. (2015). “Participación ciudadanía, una seña de identidad”. División asesoría de desarrollo municipal y participación. Unidad de participación y planificación.

Documento de síntesis reflexiva, Instituto cooperativo de Vivienda para la Mujer, anexo de expediente en PIAI, Marzo 2011