UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Maestría en Trabajo Social

Miradas desde adentro. La gestión socio-política territorial del proceso de descentralización en la Intendencia Municipal de Montevideo:

1990 -2004. Potencialidades, condicionamientos y tensiones en la profesión de Trabajo Social.

Ana Alicia Delgado

Tutor: Adela Claramunt

2008

"Todas las personas nos movemos por un lado con el deseo de cambiar, de transformarnos y transformar nuestro mundo, por otro lado tenemos miedo a la desorientación y la desintegración, a que nuestra vida se haga trizas.

Todos conocemos la emoción y el espanto de un mundo en el que 'todo lo sólido se desvanece en el aire'.

Ser modernos es vivir una vida de paradojas y contradicciones.

Es estar dominados por las inmensas organizaciones burocráticas, por el mercado, por el Estado, que tienen el poder de controlar, y a menudo de destruir, las comunidades, los valores, las vidas, y sin embargo, no vacilar en nuestra determinación de enfrentarnos a tales fuerzas, de luchar para cambiar su mundo y hacerlo nuestro.

Es ser, a la vez, revolucionario y conservador: vitales ante las nuevas posibilidades de experiencia y aventura, ansiosos por crear y asirnos a algo real aun cuando todo se desvanezca".

Marshall Berman
"Todo lo sólido se desvanece en el aire"
Siglo XXI Editores, 1992

"Pienso que el poder y la lucha por el poder tienen que ser reinventados a partir de esa resistencia que integra un poder popular, de esas expresiones culturales, políticas y emocionales, lingüísticas, semiológicas que las clases populares apertrechan en la insurrección contra el poder de la dominación.

Es a partir de ese poder, que llamaría de primario, que el poder y la lucha por el tienen que ser reinventados (. . .)

La toma del poder comienza a partir de un pequeño y gran poder, porque a partir de él se podrá transformar el poder en un poder del que participan las masas (. . .)

El poder comenzará en las luchas cotidianas, en las acciones cotidianas del hombre (. . .)

El poder pertenecerá a todos; cada uno se apropiará de la parcela de poder que le corresponde como ser humano y ese apropiarse del poder permitirá la construcción de una sociedad en la que el poder será de todos y no de algunos pocos".

Paulo Freire

AGRADECIMIENTOS

A muchas personas debería agradecer que haya podido avanzar en mi objetivo profesional –también personal- de crecer en el conocimiento que me permita enriquecer una práctica profesional que desde hace muchos años desarrollo guiada sustancialmente por un sentimiento de AMOR y PASIÓN, no sólo para poder ser más eficiente en el lo que realizo cotidianamente, sino y fundamentalmente en el poder contribuir, con responsabilidad y compromiso, "con un granito de arena" a la UTOPIA de una sociedad más democrática, justa, igualitaria, libre, que desde mi perspectiva se construye en cada acto de la vida cotidiana: es un proceso REVOLUCIONARIO CULTURAL COTIDIANO.

El haber cursado la Maestría de Trabajo Social, y como resultado de este proceso, esta Tesis, la he vivido como una herramienta que ha contribuido sustancialmente a mi objetivo. Por ello GRACIAS al Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales –UDELAR-, a cada uno de los docentes y compañeros con los cuales tuve la oportunidad de compartir este espacio de aprendizaje.

GRACIAS a todos los compañeros y compañeras funcionarios municipales –independiente a la categoría de cargos que revisten-, a una enormidad de vecinos y organizaciones sociales, que juntos a ellos me inserte plenamente en esta experiencia descentralizadora y participativa tan rica, compleja y desafiante. En particular al colectivo de Trabajadores Sociales que hemos trabajado en los C.C.Zs., que durante todos estos años he compartido y debatido sobre esta práctica social y profesional.
Se que lo que explicito en esta Tesis es apenas un "foquito" de toda la experiencia, que con luces y sombras, hemos vivido y construido colectivamente, en sus dimensiones práctica y teórica.

MUCHAS, MUCHÍSIMAS GRACIAS a Adela y a Gerardo, que en su carácter de tutores en la producción de esta Tesis, me han apoyado, guiado, cuestionado, problematizado, prestado libros, me han dado parte de su tiempo.
Adela y Gerardo, hace muchos años que nos relacionamos y hemos compartido cuestiones de nuestras vidas personales y espacios de trabajo profesional, por lo tanto conozco vuestra solidez profesional y académica, la cual legitimo. Pero recato

fundamentalmente vuestra actitud coherente en el decir y el hacer; coherencia que re valoro en un mundo en donde parece que las personas actúan más de un modo en donde prima una disociación entre el sentir-pensar y actuar.
Gracias por ser COMPAÑEROS en la "rutas de la vida".

Gracias a mi QUERIDISIMA Y AMADA FAMILIA, pero en forma muy particular a Pablo: "mi opción de hijo del corazón", que durante todos estos años en que cursé la Maestría y produje la Tesis, me estimuló y dio fuerza para continuar. Durante 5 años que convivimos, recíprocamente nos apoyamos y tratamos de reforzarnos en el desarrollo de nuestras potencialidades.
MUCHISIMAS GRACIAS Pablo por decirme ante mis miedos, incertidumbres, inseguridades: "dale tía: no te pelotudees, vos podes".

RESUMEN

La presente Tesis se enmarca en el Trabajo Social profesional que realizamos desde 1990, en la Intendencia Municipal de Montevideo -I.M.M.-, desde las unidades ejecutoras Centros Comunales Zonales – C.C.Zs., en la línea estratégica y programática de la Descentralización Política-Administrativa y la Participación Ciudadana, de base territorial y sustentada en el paradigma de la Descentralización Democratizante.

Nos proponemos trascender la experiencia personal a través de recoger las diversas "Miradas" de los que han estado directamente vinculados a este proceso, principalmente de funcionarios de carrera administrativa y de funcionarios que ocupan o han ocupado cargos políticos de gobierno. Por ello esta Tesis se titula "Miradas desde Adentro"

Con una estrategia metodológica reconstructiva y crítica, teniendo como referencia los aportes de teorías sociales y políticas, intentamos identificar, problematizar, analizar sobre algunas de las coordenadas, condicionantes y componentes institucionales de la Administración Municipal, que inciden en el proceso de implementación del proyecto socio político de la Descentralización Democratizante en Montevideo. Teniendo como marco un contexto internacional y nacional resultado de un proceso de cambios económicos-sociales y políticos que se han ido produciendo y que han determinado reformas del Estado que se instituyó a partir de los paradigmas de la Modernidad en el siglo XVIII hasta nuestros días.

El hilo conductor de la Tesis es la categoría de la gestión que comprende componentes políticos y técnicos, transversalizadas por relaciones de poder y saber al mismo tiempo, vinculándola con la dimensión de la participación de los funcionarios, y particularmente de los profesionales de Trabajo Social que operamos en el sistema descentralizado en el ámbito territorial-zonal. Más precisamente, en las posibilidades de intervenir en los procesos decisorios de formulación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas municipales, por parte de dichos profesionales.

ABSTRACT

This thesis is frammed in the professional Social Work we have done from 1990, in the Montevideo City Hall –M.C.H-, from the executive units Area Communal Centres –A.C-C., within the strategic and programatic line referrin to Political - Administrative Desentralization and the Citizens Participation, with a territoral base sustained by the paradigm of Democratic Desentralization.

We have porposed ourselvees to go beyond personal experience taking into account the different 'sights' from all the pople who has been directly involved in thes process, specially administrative workers and those who have been or are occupying governmet political posts. This is why this thesis is called 'Insights'.

With a critic and rebuilt methodological strategy, having as a refernce the contibution of social and political theories, we try to identify, probematizise and analyse some of the coordinate, conditions and istitutional components of the Council Administration which have an incidence in the process when putting into practice the socio - political project of Democratic Desentralization in Montevideo. Having as a frame an international and nation context that has been the result of a process of economic - social and political changes which have been appearing and have determined some State reforms, that were put into practice taking into account the paradigms of Modernity from the XVIII century till now.

All the thesis is based on the category of the action which involves political and technological componenents, linked by power and knwledge relashionships at the same time. All these going tofether with the workers participation and specially with the Social Work professionals who sork in the desentralized field of the area- territory. to be more presise, on the possibilities of taking part in the decision, formulation, putting into practise and evaluation process of the Council public polits, done by those professionals.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN ---------- 11

CAPÍTULO I.- SOCIEDAD "MODERNA" Y ESTADO: RELACIONES, REFORMAS Y TRANSFORMACIONES ---------- 22

I.1.- EL Estado Liberal ---------- 26

I.2.- El Estado de Bienestar Social ---------- 31

I.3.- El Estado y la Descentralización ---------- 37

I.3.1.- La Descentralización Neoliberal ---------- 51

I.3.1.- La Descentralización Democratizante ---------- 60

CAPÍTULO II.- CONTEXTO SOCIO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MONTEVIDEO ---------- 71

II.1.- Contexto socio político económico del Estado Nacional Uruguayo ---------- 71

II.2.- Propuesta programática del Frente Amplio para el gobierno municipal de Montevideo ---------- 83

II.2.1.- Categorías analíticas ---------- 86

2.1.1.- Democracia ---------- 86

2.1.2.- Participación ---------- 91

2.1.3.- Ciudadanía ---------- 97

2.1.4.- El Territorio – "Lo Local" ---------- 102

II.2.2.- Descripción normativo e institucional del proceso de instrumentalización de la Descentralización Territorial ---------- 108

II.3.- Tensiones y Desafíos contextuales ---------- 119

CAPÍTULO III.- GESTIÓN DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR -------- 128

III.1.- Estructura organizativa institucional ---------- 132

III.2.- La gestión y sus tensiones ---------- 139

III.2.1.- Decisores versus instrumentadores? ---------- 142

2.1.1.- "Mejora de Gestión" ---------- 150

III.2.2.- Centralización versus descentralización? ---------- 159

2.2.1.- Desconcentración ---------- 165

2.2.2.- Información – Comunicación ---------- 170

III.2.3.- Gestión municipal versus descentralización participativa ciudadana? ---------- 173

2.3.1.- Papel de la I.M.M. - C.C.Z. en la Participación Ciudadana --- 173

2.3.2.- Concejo Vecinal y el tejido social ---------- 178

2.3.2.- Relacionamiento entre Concejo Vecinal e I.M.M. y sus órganos territorializados ---------- 184

CAPÍTULO IV.- TRABAJO SOCIAL PROFESIONAL "HACIENDO UN POCO DE HISTORIA" ---------- 193

IV.1.- Profesión históricamente situada ---------- 193

IV.1.1.- "Razones" de la génesis y desarrollo de las "Ciencias Sociales Particulares" ---------- 193

IV.1.2.- El Significado del Trabajo Social Profesional en la División Socio Técnica del Trabajo ---------- 200

IV.2.- Implicancias socio políticas para el Trabajo Social de la Descentralización de la I.M.M. ---------- 212

IV.2.1.- Demanda formal ---------- 212

IV.2.2.- Significación del rol demandado y sus cambios ---------- 214

2.2.1.- Diseño e Implementación de las Políticas Sociales ---------- 219

2.2.2.- Relacionamiento Elenco Político y Trabajadores Sociales. Situación ocupacional ---------- 229

IV.2.3.- Desafíos profesionales ---------- 256

A MODO DE REFLEXIONES – CONCLUSIONES ---------- 267

BIBLIOGRAFÍA ---------- 284

FUENTES DOCUMENTALES ---------- 293

ANEXOS ---------- 294

Metodología ---------- 294

Pautas de Entrevistas ---------- 298

Trabajadores Sociales ---------- 298

Directores/as de C.C.Z.s. ---------- 300

Otros Funcionarios de C.C.Z.s. ---------- 301

Secretarios/as de Juntas Locales ---------- 302

Concejales ---------- 303

Encuestas ---------- 305

Pauta encuestas ---------- 305

Resultados. Gráficos comparativos ---------- 306

INTRODUCCIÓN

Desde 1990, el gobierno de izquierda– Frente Amplio- de la Intendencia Municipal de Montevideo, inicia un proceso gradual de redistribución del poder, a través de la implementación del proyecto de Descentralización socio política – administrativa de carácter territorial. Se basa en la concepción de la Descentralización Democratizante; concibiendo a la descentralización como herramienta para profundizar la democracia socio – política, y para optimizar eficazmente la gestión municipal.
En este marco es que se configura un espacio socio laboral: los Centros Comunales Zonales -C.C.Zs.-, para los profesionales de Trabajo Social en la Intendencia Municipal de Montevideo -I.M.M.-. Es precisamente esa configuración la que se intenta comprender en esta investigación orientada por los siguientes objetivos.

Objetivos

- Realizar un estudio sobre el contexto de cambios producidos en el proceso descentralizador y en las modalidades de gestión socio política y territorial de la I.M.M.; atendiendo principalmente a los impactos que ha sufrido el Trabajo Social profesional en los C.C.Zs, indagando y explicando sus causas.
- Contribuir a la problematización de estos procesos socio-políticos y particularmente, densificar la discusión profesional, desde una perspectiva crítica, acerca del desempeño profesional en estos espacios, y sus transformaciones.
- Aportar al ámbito universitario, socio político, institucional municipal y particularmente al colectivo profesional de Trabajo Social la posibilidad de problematizar un espacio de intervención profesional, contribuyendo asimismo a la acumulación de conocimientos sobre una realidad y un proyecto socio político rico y complejo.

Objeto de Estudio

A partir de identificar y analizar las transformaciones ocurridas en las modalidades que ha adoptado la gestión socio política, administrativa y territorial de la Intendencia Municipal de Montevideo, se ha elegido como objeto de estudio los cambios que ha sufrido la intervención del Trabajo Social en los C.CZs., referidas al Proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana y los impactos que ha tenido en el perfil demandado al inicio del proceso hasta el 2004.

Desde el inicio de la implementación de la descentralización, que tiene como unidad ejecutora a los C.C.Zs, ha tenido presencia activa y relevante el Trabajo Social profesional por considerarse que era el profesional idóneo para promover la participación ciudadana y para asesorar en la formulación, programación, instrumentación y evaluación de las políticas socio-urbanas.
La dimensión socio-política, que es constitutiva desde la génesis y durante la evolución de la profesión de Trabajo Social, se redimensiona en la medida que el perfil profesional demandado tenía componentes constitutivos de la perspectiva de Trabajo Social en su dimensión ético-política transformadora orientada a la emancipación.

La Descentralización como política pública estatal, implica transferencia de poder, cometidos o funciones a otras entidades u órganos intra estatal o de la sociedad civil. La Descentralización tiene diferentes alcances, contenidos, pero en todos ellos implica un proceso de refundación de las relaciones entre lo político, lo económico y lo social; lo que tiene implicancias en la acción y roles concretos del Estado, del ciudadano, de las organizaciones sociales.

Por ello es relevante conocer a **qué paradigmas de racionalidad** responden, cuáles son las concepciones respecto al Estado y a la Sociedad, porque ello indicará la **direccionalidad** que asuma la política pública descentralizadora; ya que de estos componentes van a depender los contenidos estratégicos, los modelos de gestión y el accionar de los actores políticos, técnicos-profesionales y la burocracia, y los efectos de la política pública en los diversos actores de la sociedad.
Pero a su vez es relevante indagar y analizar sobre **la dimensión ético-política** de la profesión de Trabajo Social, porque está asociada y le da sustento a las orientaciones teóricas-metodológicas-ideológicas-éticas, lo que da lugar a diferentes estrategias y énfasis en la actuación profesional, a una multiplicidad de modalidades de intervención, a cómo interpretamos la realidad, a formas particulares de relacionamiento con los sujetos, con las instituciones, con el Estado. Es una dimensión que le da una **direccionalidad a la intervención profesional.**

Por lo tanto:
¿Cuáles son los cambios fundamentales que ha tenido el proyecto descentralizador y en particular cuáles han sido las orientaciones que han incidido en el papel del Trabajo Social?
En la gestión socio política territorial de la descentralización: ¿cuáles son los contenidos que le han dado los diversos elencos políticos?. ¿Cuáles son las funciones

atribuidas a los Trabajadores Sociales en los distintos momentos del proceso?. ¿Qué papel han jugado los Trabajadores Sociales en relación a lo demandado por la institución Intendencia; en relación a lo demandado por los ciudadanos?. ¿Cuál ha sido la actuación del colectivo profesional?. ¿Cómo se ha intervenido desde una lógica social y profesional, frente a lógicas tecnocráticas, burocráticas, subsidiarias, partidarias?.

¿Cómo ha sido el posicionamiento de la intervención profesional ante el dilema entre el rol político transformador-emancipador y el rol político de agente reproductor del orden y poder establecido y "legitimado"?.

Dimensiones

Dado el objeto seleccionado las dimensiones más relevantes investigadas son:

A.- La gestión socio política y técnica del proyecto descentralizador de la Intendencia Municipal de Montevideo, referenciada a:

- Contexto socio político-económico nacional y departamental.

- Organización y funcionamiento de la Intendencia referida al proceso de descentralización y participación ciudadana.

  * Lógicas de acción predominante y los actores involucrados en su ejercicio. Tipos de coordinación-articulación política, programática y organizacional. Medios y canales de información y comunicación, sus cambios.

  * Modos de relacionamiento en la gestión entre los componentes técnicos y socio políticos de la gestión.

  * Organización, funcionamiento y relacionamiento de y entre la estructura centralizada y la descentralizada. Sus cambios.

  * Formas de proponer las políticas, tomar decisiones, modalidades de ejecución y medios utilizados.

  * Transferencia de competencias, funciones y recursos a los órganos municipales del sistema territorial descentralizado: Junta Local y C.C.Z.

  * Gestión socio política zonal: Relacionamiento entre los órganos municipales locales. Tipo de intervención en las decisiones, en los programas implementados, en las evaluaciones. Capacidad de respuestas a la demandas.

* Administración de los recursos humanos funcionales del ámbito descentralizado territorial: Criterios de selección, perfiles, evaluaciones, capacitación institucional.

B.- Perfil profesional del Trabajo Social en la gestión socio política territorial descentralizada de la Intendencia Municipal, especialmente en los siguientes aspectos:

♦ Responsabilidades- funciones:

* Tipo de intervención profesional requerida por el gobierno municipal tanto del ámbito central (Directores de Departamento, de Divisiones) como del ámbito local (Junta Local). Los cambios en las modalidades de intervención profesional.

* Obstáculos y facilitadores en el desempeño de los roles del Trabajador Social: Niveles y ámbitos. Medios y canales de comunicación e información. Disponibilidad de recursos (materiales, humanos).

♦ Expectativas y modificaciones sobre el perfil profesional del Trabajador Social en el Proyecto Descentralizador: Del colectivo profesional de Trabajo Social municipal. De cargos de confianza política: Directores de Departamentos, Divisiones, Secretario y Ediles de Juntas Locales. De funcionarios municipales de diversas categorías y grados funcionales que trabajan en C.C.Z. y en el aparato centralizado. De actores sociales locales: organizados y no organizados

♦ Políticas institucionales de gestión y administración del recurso profesional:

* Carrera Funcional Profesional: Escalafón. Grado. Ascenso: cargos disponibles, modalidad de ascenso. Acceso al cargo: perfil requerido. Criterios de selección.

* Dependencia funcional y profesional. Asignación de programas, actividades, tareas; control, evaluación. Modalidades en el control del horarios y contenidos del trabajo.

Supuestos Orientadores

Al inicio del estudio se plantearon alguno supuestos orientadores, hipótesis, que transcribimos a continuación:

1.- En el proceso de implementación de políticas institucionales, el Proyecto matriz de Descentralización y Participación Ciudadana -orientado a la ampliación de la

ciudadanía y a una resignificación de lo político vinculado a la relación entre Estado y Sociedad Civil-, ha ido cambiando gradualmente hacia la concreción de un modelo de corte racionalista tecnocrático-instrumentalista y de control del sistema político partidario que en parte dejó de lado una racionalidad de apuesta política transformadora en la gestión de lo socio político, territorial, administrativo.

2.- Esta tendencia ha impactado en el status – rol profesional del Trabajo Social que opera en los C.C.Zs., sufriendo cambios en la legitimación[1] dada por la Administración Municipal al inicio de la descentralización en 1990. Se fue acotando su rol de asesor de lo socio urbano –en un perfil más de carácter socio político articulador y transformador- en las políticas institucionales y en la intervención en el diseño de las políticas públicas socio urbanas, a un trabajo profesional más de carácter tradicionalista, asistencialista y "técnico"- instrumentador de múltiples y fragmentados proyectos socio urbanos. Hemos estado insertos en un proceso gradualista de exclusión y pérdida de poder, de status, de capacidad de trabajo en determinados campos de la gestión.

Estrategia Metodológica

Si bien se ha escrito y reflexionado en diversos Foros, Seminarios, Encuentros sobre la experiencia de Descentralización Socio-Política-Administrativa llevada adelante desde 1990 en Montevideo, en esta investigación optamos por indagar -como lo plantea su título **"Miradas desde Adentro"**- las visiones de los actores directamente involucrados, como son los funcionarios de carrera administrativa profesionales-técnicos, administrativos y obreros de los C.C.Zs., de los funcionarios que trabajan en ámbitos centrales de la Intendencia, de los funcionarios que han ejercido cargos de confianza y responsabilidad política en la estructura municipal –tanto en el ámbito local como central-, los vecinos y organizaciones sociales que han participado en el proceso descentralizador.

La estrategia metodológica planteada ha sido reconstruir un proceso en el cual se identificara y analizara con profundidad y rigor teórico-metodológico, las inflexiones en la gestión socio política municipal y las razones de las mismas, que podrían estar explicando los cambios de orientación en la legitimación del status y las funciones asignadas a la profesión de Trabajo Social por la Administración Municipal en el marco

[1] Se entiende por legitimación el reconocimiento y aceptación de la capacidad de poder de un sujeto, lo que exige una actitud y comportamiento de confianza racional hacia éste.

del Proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana en el ámbito territorial; evidenciando características, barreras, dificultades, potenciales y desafíos. Ello implica identificar y analizar las variaciones ocurridas durante el período de estudio, comparando el modelo de intervención profesional propuesto al inicio del proceso con el perfil actual, inserto en las variaciones ocurridas en el modelo institucional de gestión socio política, territorial y descentralizada desde su inicio al final del período de estudio (2004)[2]. Es decir que se procura identificar los elementos facilitadores e inhibidores que ofrecen las estructuras de gobierno y gestión municipal central y descentralizada, tanto del punto de vista político como institucional, en la participación de los funcionarios municipales, concretamente de aquellos que trabajamos en los C.C.Zs, y desde este ámbito en particular de los Licenciados en Trabajo Social/Asistentes Sociales, en relación directa con la población.

A tales efectos se tuvo como punto de partida y de referencia analítica del proceso las Bases Programáticas del Frente Amplio para el Gobierno Municipal de Montevideo, Documento 6, de 1989, y el perfil profesional de los Asistentes Sociales en los C.C.Zs. que en 1990 realiza la Administración. Cuando ingresamos se nos entrega un documento que explicita competencias y responsabilidades profesionales. La propuesta de intervención profesional se sintetiza en:

- Promover y capacitar la participación organizada ciudadana, priorizando los sujetos colectivos.
- Contribuir en la elaboración de estrategias, diseño y operacionalización de las políticas sociales urbanas.
- Prestación de servicios sociales.

Así se constituye como unidad de análisis las modalidades de intervención del Trabajo Social en los Centros Comunales Zonales.

En resumen es una investigación de corte descriptivo-analítico que pretende reconstruir un proceso socio político y sus impactos sobre un colectivo profesional. También se intenta ir más allá de la mera descripción empírica, identificando someramente algunos factores indicativos de los cambios constatados en el proceso.

[2] La finalización y defensa de esta tesis (2008) se realiza cuando existe un nuevo elenco político (desde julio 2005) en el gobierno de la IMM que desde el discurso y algunas medidas adoptadas puede estar indicando un cambio de orientación en el proyecto descentralización, en su gestión, con la tendencia de retomar el proyecto matriz de 1989. Asimismo sobre el papel asignado a los funcionarios municipales, en particular a los Trabajadores Sociales de C.C.Zs. A pesar de que en este estudio no analizaremos esta etapa, es inevitable que no la tengamos como referencia, ya que puede estar demostrando lo que planteamos en esta tesis.

Además de utilizar el conocimiento acumulado de la propia experiencia profesional en los C.C.Zs. desde 1990[3], utilizamos como fuentes de relevamiento de información: decretos, reglamentaciones, bases programáticas de la coalición de gobierno, investigaciones y sistematizaciones realizadas por actores internos y externos a la I.M.M., recortes de prensa, discursos del elenco político, entrevistas a informantes calificados: políticos, profesionales, funcionarios de otras categorías que operan o han operado en el sistema descentralizado y centralizado, asimismo entrevistas a actores sociales que han participado en el proceso de descentralización[4].

Asimismo rescatamos las instancias de intercambio, debate y producción de conocimientos que hemos tenido con otros actores involucrados directamente en este proceso. Principalmente las múltiples instancias con el colectivo profesional de Trabajo Social afectado al Departamento de Descentralización con el cual hemos compartido reflexiones teórico-conceptuales, sobre las estrategias, metodología y gestión de la intervención profesional, del ejecutivo comunal; sobre la participación ciudadana, sobre la o las realidades sociales, culturales, políticas, económicas a nivel internacional, regional, nacional y departamental. Desde estos debates se ha producido documentos que también son una fuente referente de conocimientos para esta tesis.

Relevancia

Entendemos que el tema reviste especial relevancia porque un proyecto alternativo como la Descentralización Democratizante y la Participación Ciudadana, para la profesión de Servicio Social implica fundar una legitimidad en el ejercicio profesional que aporte a la construcción y ampliación de la ciudadanía en todas sus dimensiones, en la profundización de la democracia en las relaciones interpersonales, sociales, institucionales, de forma tal que redunde en una ampliación de la participación de la

[3] Ingresé por concurso a la I.M.M. en setiembre de 1990 con el cargo y funciones de Asistente Social. Trabajé en el C.C.Z. 11 hasta el 17 de marzo de 1997, donde fui trasladada –previa auto iniciativa- al C.C.Z. 3, donde ejercemos el quehacer profesional hasta la fecha.

[4] En nuestra calidad de Docente Asistente del Departamento Trabajo Social-Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, durante los años 2005-06 somos responsable del Taller referido a la temática "Descentralización Municipal y Participación Ciudadana" en la Asignatura Metodología de Intervención Profesional-Nivel Macro; en 2007 se supervisa prácticas referidas a la mencionada política en Metodología de Intervención Profesional-Nivel Intermedio. En sus efectos también se toma como fuente de información producciones teórico-prácticas, documentos, informes de actividades, resultado de la práctica pre profesional de los estudiantes bajo nuestra orientación pedagógica (observaciones, entrevistas a informantes calificados, prácticas con organizaciones territoriales vinculadas a la descentralización municipal).

sociedad civil en la esfera pública, en lo político. Este perfil tensa y desafía desde lo teórico y lo práctico, por un lado, la intervención del colectivo profesional; por otro porque al ser un perfil con énfasis en la dimensión política conflictua las competencias de "los políticos" y los Trabajadores Sociales Profesionales /Asistentes Sociales. Posiblemente éste problema esté presente en todas las instituciones estatales, constituyéndose en un asunto de agenda pública teórico práctico no resuelto y que incide en la toma de decisiones e implementación de las políticas públicas.

Es pertinente investigar sobre coordenadas constitutivas de la intervención profesional de los Trabajadores Sociales en los C.C.Zs. -ubicándonos desde nuestro rol como trabajadores asalariados y como disciplina de las ciencias sociales- en la construcción del proceso de Descentralización y Participación Ciudadana.

El Trabajo Social situados como parte del campo y de la acción social, contribuye, en mayor o menor medida, a definir, construir, a hacer visible y conciente los dilemas fundamentales que se generan en el proceso. A nuestro entender este rol sustentado por el "conocimiento científico" nos coloca en forma distinta ante una responsabilidad y poder no sólo técnico sino también de tipo ético-político ante la cuestión social.

En síntesis valoramos que esta tesis tiene relevancia teórica, política y empírica en varias dimensiones, a pesar de que algunas de ellas son sólo mencionadas en referencia al objeto de estudio elegido. Es de rigor académico plantear entre otros temas, identificando a qué paradigmas de racionalidad responden: el debate de la democratización de la Democracia; de las políticas y modelos de gestión del Estado; al tipo de vínculos entre organismos estatales –llamado "lo público"- y la sociedad civil – llamado "lo privado"; el debate entre centralización y descentralización; sobre los roles asignados a los "cientistas sociales" y a "los políticos" en el ámbito estatal. Lo que implica transitar por conceptos que determinan este marco de referencia, tales como: Estado, transformaciones y reformas del Estado, rol de los Municipios, Sociedad Civil y Ciudadanía, vinculadas a Descentralización y Participación.

Estructura de la Tesis

La exposición de este estudio se ha organizado en cuatro capítulos que intentan construir y reconstruir aspectos sustantivos de las temáticas que confluyen en el objeto seleccionado, que dan cuenta de la complejidad de estas prácticas socio-políticas. Sólo intentamos indagar y problematizar sobre algunas de sus dimensiones que

puedan servir como referencia para otros estudios que permitan un mayor conocimiento sobre estas prácticas.

También intentamos que lo expuesto aquí, tenga una coherencia expositiva que permita que los contenidos tengan una articulación entre sí, más allá de su necesario ordenamiento en capítulos. Hemos optado por la lógica expositiva de partir de marcos y contextos generales, para poder incursionar en las particularidades y singularidades del objeto de estudio referenciados a lo macro concebido en su totalidad.

En el **Capítulo I** se incursiona en las transformaciones que reforman el Estado y la Sociedad, desde que se instituyó la Modernidad, rastreando los fundamentos históricos, teóricos e ideológicos que sustentan los cambios. Nos centramos principalmente en el Estado de Bienestar y en la Reforma del Estado planteada desde la década de 70 ante la identificación de la llamada crisis del Estado de Bienestar, donde se inserta la estrategia descentralizadora como pilar de la Reforma del Estado. En la exposición sobre la Descentralización planteamos los componentes que caracterizan a la misma en relación a los Modelos Neoliberal y Democratizante o Alternativo que identifica Coraggio, ya que nuestro objeto de estudio se inscribe en la estrategia descentralizadora, delineando las concepciones que ambos paradigmas tienen sobre democracia, participación, municipalización, gestión pública.

En el **Capítulo II** se expone sobre las dimensiones centrales planteadas en la Bases Programáticas del Frente Amplio para el gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo, Documento Nº 6, 1989, principalmente las referidas al proyecto descentralizador democratizante y participativo. Describimos el marco normativo e institucional del proceso de instrumentalización de la Descentralización territorial, que institucionaliza un sistema descentralizado constituido por tres órganos con cometidos distintos. Exponemos sobre algunas de las dimensiones que son constitutivas del Estado y de la Sociedad que transversalizan nuestro objeto como son las categorías de democracia, participación, ciudadanía, el territorio - lo local, en las cuales subyacen dimensiones como el poder, el desarrollo, la gestión pública.
Como el proyecto y el proceso descentralizador de Montevideo se inscribe en un contexto nacional – también internacional- cuya racionalidad política de administrar el Estado y relacionamiento con la Sociedad Civil es distinta a la planteada en Montevideo, consideramos pertinente exponer sobre este contexto ya que tiene fuertes implicancias en las decisiones políticas y en la gestión municipal. Inclusive la población montevideana es afectada en su cotidianeidad por políticas socio-

económicas estatales –nacional y municipal- que responden a concepciones distintas, inclusive opuestas.
En este contexto el proyecto descentralizador para Montevideo presenta límites, riesgos y potencialidades.

En el **Capítulo III** nos insertamos en "mirar" la gestión socio política y técnica del proceso de descentralización implementado en Montevideo, desde 1990 a 2004. Es una "mirada" hacia la Intendencia Municipal de Montevideo, considerada en su totalidad institucional –tanto en sus ámbitos centralizados como descentralizados- en cuanto a organización, funcionamiento, lógicas de toma de decisiones y de implementación de acciones, administración de recursos.
Nos centraremos principalmente en las categoría de la gestión que comprende componentes políticos y técnicos, transversalizadas por relaciones de poder y saber al mismo tiempo, vinculándola con la dimensión de la participación de los funcionarios de carrera administrativa, en particular los que trabajan en los C.C.Zs., en las posibilidades de intervenir en los procesos decisorios de formulación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas municipales.

En el **Capítulo IV** nos referimos a la profesión de Trabajo Social, en el contexto de la división socio técnica del trabajo y del proceso histórico de la institucionalización de las disciplinas de las ciencias sociales. Para desde ahí aproximarnos a la dimensión socio política y a cuestiones éticas, que desde nuestra concepción teórico-práctica, son constitutivas de la génesis, funcionalidad y legitimación de la intervención profesional del Trabajo Social en la "cuestión social".
Desde esta perspectiva "miramos" a la profesión de Trabajo Social, en particular los que operamos en C.C.Z.s, en el contexto institucional de la Intendencia Municipal de Montevideo. Teniendo como punto de partida la demanda institucional cuando iniciamos nuestro trabajo en los C.C.Zs. en 1990, intentaremos reconstruir el proceso teniendo en cuenta la política institucional hacia la profesión y el posicionamiento del colectivo hacia la misma, en la perspectiva de considerar las relaciones de poder y saber que transversalizan la gestión socio-político.
Como plantea Faleiros (1992: 21), refiriéndose a la intervención profesional: "El desafío de enfrentar teóricamente la cuestión de la práctica institucional es tan complejo como la propia actuación".
Captar y analizar el movimiento contradictorio en que está inscripto la intervención profesional reconociendo que está determinada por las condiciones históricas-coyunturales y por la demanda del empleador, pero que a su vez son mediatizadas por

las respuestas dadas por los profesionales, es condición básica para aprehender el perfil y las nuevas perspectivas del Servicio Social (Iamamoto: 1997: 189-190).

Finalmente arribamos a algunas **reflexiones** que a modo de **conclusión**, sólo insisten en la apertura de nuevas interrogantes que aspiramos sean motivo para otros estudios.

CAPÍTULO I

SOCIEDAD "MODERNA" Y ESTADO: RELACIONES, REFORMAS Y TRANSFORMACIONES

No es objeto de esta tesis profundizar sobre distintas teorías sobre el Estado, pero si es pertinente considerar la significación que ha tenido en -lo que se denomina- el mundo moderno, la "Modernidad". Mucho se ha escrito sobre el Estado en sí mismo, y sobre el papel que juega en la sociedad y en el mercado.

Weber (1988: 92, 93) define al Estado Moderno como "una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas". En este "proceso político de expropiación han aparecido los "políticos profesionales" fundamentalmente en occidente".
A partir de ello se han constituido las asociaciones Partidos Políticos, los cuales se diferencian entre sí por concepciones ideológicas distintas referidas a cómo debería funcionar la sociedad en sus diversas dimensiones. Tienen en común que la esencia de su accionar es competir entre sí, por medio de conseguir adherentes que los elijan para gobernar el Estado, o acceder a cargos en el seno de éste.

Por otra parte, Norberto Bobbio (1995: 1210) conceptualiza a la Sociedad Civil como "la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos, entre clases sociales, que se desarrollan al margen de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. La Sociedad Civil representa el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales, religiosos. El Estado tiene a su cargo resolverlos, interviniendo como mediador o suprimiéndolos; como la base de la cual parten las solicitudes que el sistema político está llamado a resolver; como el campo de las

diversas formas de movilización, de asociación y organización de las fuerzas sociales que empujan la conquista del poder político"[5].

"La **política** es una mediación esencial entre los ciudadanos y el mundo, es lo que permite construir representaciones colectivas, a partir de las cuales los ciudadanos pueden manejar su destino colectivamente; también que la transformación de la acción pública es el objeto central de lo político" (Calame y Talmant, 2001: 22).
Marcos Aurélio Nogueira (1998: 282) conceptualiza a la política: "Como *espacio de mediación,* son todas aquellas acciones que se realizan en el ámbito público – representado por diversos intereses, voluntades, pasiones, expectativas- las cuales se elaboran y transforman con el objetivo de estructurar universos comunes de convivencia, promoviendo la conversión de conflictos a favor de avances y construcción para el colectivo societal". La acción política implica que "individuos singulares se tornen miembros de una comunidad, voluntades particulares den origen a voluntades generales, sociedades se conviertan en Estado".

Para estos autores, el Estado tiene como finalidad central ser un mediador entre los individuos y el mundo, es el garante de elucidar lo real en beneficio de todos; porque la política se efectiviza en la lucha de ideas y proyectos sociales opuestos, conflictivos, que contienen valores, direccionalidades e intencionalidades divergentes. El Estado es el medio principal que ha construido la sociedad para actuar sobre sí misma; aquí radica su base de legitimidad

Al respecto Nogueira (2004: 61 a 63) plantea que: "Hay que aceptar que el Estado es un aparato de dominación, condensa las relaciones sociales y actúa en conformidad con las clases que dominan la economía y que sustentan el proyecto de hegemonía. Pero también es, esencialmente, un campo de disputas, en el cual la correlación de fuerzas, el movimiento social y la organización política de los intereses tienen un papel decisorio". [...] "Por ello la política implica una disposición (ética, existencial, intelectual) de los individuos y los grupos, para pensar el otro: pensar el conjunto de intereses, la correlación de fuerzas, el gobierno, la dominación, las necesidades y las posibilidades". [...] "*La política es esencialmente política de los ciudadanos*, en que la coerción y el conflicto no se separan del consenso, lo particular no se contrapone a lo general, lo privado no hostiliza a lo público".

[5] Es importante considerar que en Gramsci, como desarrollaremos más adelante, no se puede establecer una dicotomía entre Estado y Sociedad Civil como esferas autónomas.

En esta perspectiva se debería reconocer que el Estado es una construcción social histórica concreta, porque en él se colocan, se viabilizan y se transforman ideas, intereses, padrones organizativos, cultura, prácticas sociales.
No se puede comprender al Estado sino en relación con la Sociedad y los fundamentos económicos, sociales, culturales, que le dan origen.

Por ello cualquier Reforma del Estado se define por la capacidad de concebir la Sociedad, porque su reforma es un prolongamiento de una reforma de la propia Sociedad, en la medida que se remodela las relaciones entre Estado y Sociedad Civil.

Desde esta lógica nos cuestionamos: cuando se habla de Reforma del Estado a qué se están refiriendo. Nogueira (1998: 209) plantea algunas interrogantes que nos ilustran: "¿A democratizar el Estado o a la reducción de su intervención?. ¿A la disminución del tamaño del Estado o a un cambio en sus criterios de actuación?. ¿A un ajuste concentrado en las estructuras y en la dimensión gerencial de la administración pública o a una reforma más vasta, destinada a rever el padrón de relacionamiento entre Estado y Sociedad?".

Para Nogueira una *Reforma del Estado tiene que ser fundamentalmente ético política* en donde se diseñe un nuevo Estado, un nuevo método de gestión de las actividades públicas, una nueva institucionalización política. La Reforma debe estar dirigida en consolidar la capacidad del Estado de articulación, coordinación y planificación para colocarlo al servicio de la sociedad, a la promoción y defensa de los derechos de la población, a fortalecer la democracia, la participación ciudadana en la decisión de políticas y control de su gestión, en crear ámbitos en donde se negocien grandes consensos nacionales. Que tenga en cuenta, incorpore y modifique las funciones y las instituciones políticas, y la *relación Estado y Sociedad Civil, es decir que recupere la esfera pública en cuanto tal*, en que reinvente el modo de pensar y practicar la política. También es necesario una reforma administrativa que le permita prestar en forma eficiente servicios públicos fundamentales, adquirir plena racionalidad en su funcionamiento y en los actos de gobierno, pero dentro de un proyecto más amplio, porque sino la reforma administrativa es meramente instrumental.
Esto implica romper con la visión jerárquica de que el Estado -y quienes lo gobiernan y administran-, está por encima de la Sociedad. Implica considerar que *el Estado forma parte de la Sociedad* y establecer entre ambos una relación dialógica.

Gramsci (1993) concibe al Estado y a la Sociedad Civil como dos espacios que se articulan, complementan e influencian recíprocamente. La lucha por las transformaciones debe ir operándose en las instituciones que constituyen la sociedad civil y la sociedad política. Las instituciones generan contradicciones, lo que posibilitaría que a partir de las mismas puedan ser cuestionadas, y así ir generando espacios en donde prime una lógica transformadora.
Gramsci destaca que las transformaciones son procesos progresivos de conquista de posiciones, alterándose gradualmente la correlación de fuerzas en la sociedad y en sus efectos en el Estado: es una *guerra de posiciones por el poder sociopolítico*.

En todos los procesos de cambios es indispensable analizar y aprehender las continuidades y rupturas que son dialécticamente inherentes a cualquier tipo de cambio.
Por ello consideramos relevante analizar sobre algunas de las coordenadas, las condiciones y relaciones sociales históricas, que dan cuenta de las transformaciones de las llamadas "sociedades modernas" y de las políticas públicas, en particular las estatales, en el marco del modelo de desarrollo capitalista que ha primado, con sus variantes, en el mundo occidental desde mediados del siglo XVIII, teniendo su mojón en el paradigma del Proyecto de la Modernidad.

El Estado Moderno, y los procesos de modernización socio-político, se ha caracterizado, según Nogueira (1998: 271-272), en un espacio de progresivos cambios moderados sobre la composición de fuerzas políticas-económicas-sociales. Los cambios son una sucesión de ondas reformistas en las cuales los movimientos sociales se combinan con fuertes intervenciones del Estado, ocurriendo una especie de "restauración progresiva" –expresión gramsciana- del equilibrio preexistente. "Los cambios son siempre resueltos por el Estado y no por una presión organizada de la sociedad". [...] "Controla las manifestaciones sociales". Cuestión, que como expondremos, ha sido una constante en los países latinoamericanos -por supuesto incluimos a Uruguay-.

Para el modelo de desarrollo occidental el "crecimiento, evolución, maduración, implica siempre un cambio favorable, un paso de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lo peor a lo mejor. La palabra indica que uno lo esta haciendo bien, porque avanza en el sentido de una ley necesaria, ineluctable y universal y hacia una meta deseable. El discurso del desarrollo está hecho de un tejido de conceptos claves. Es imposible hablar sobre desarrollo sin referirse a conceptos tales como pobreza,

producción, la noción de Estado, o de igualdad. Cada uno de ellos cristaliza un conjunto de supuestos tácitos que refuerzan la visión occidental del mundo. Porque el desarrollo – en nombre de un objetivo superior- es mucho mas que un mero esfuerzo socioeconómico; es una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades y una fantasía que desata pasiones" (Sach, 1996: 52).
El estilo de **desarrollo** da cuenta de la relación entre el Estado, la economía y la sociedad. Dicha relación adquiere diferentes expresiones según la modalidad de inserción en la economía mundial, el mecanismo de regulación de la economía, la relación Estado-Sociedad y el modelo de bienestar social.

Resulta imprescindible analizar los sustentos teóricos e ideológicos del modelo de desarrollo capitalista, sus efectos económicos-socio-culturales y fundamentalmente sus implicaciones en los cambios producidos sobre los cometidos de una entidad social tan fundamental como el Estado. Inclusive uno de los fundamentos de la Reforma del Estado, por medio de la implementación de la Descentralización, es promover el desarrollo y en especial el desarrollo local.

En el proceso histórico se puede observar una primer fase en que el capitalismo avanza, es el período del capitalismo liberal cuyo sustento político es el Estado Liberal; una segunda fase donde hay mayor equilibrio entre el principio del Estado y del mercado, presionados por los trabajadores y sus organizaciones, es el período del capitalismo organizado[6] en la forma política del Estado de Bienestar; y por último una fase de re-hegemonización del mercado, de colonización de todas las esferas de la vida que caracteriza al momento actual.

I.1.- EL Estado Liberal

En el siglo XVIII el proyecto de la Modernidad formulado por los filósofos de la Ilustración se basó en una idea de la Razón concebida como un paradigma para el conocimiento en general, lo que permitiría un progreso continuo en la riqueza general de la sociedad y una creciente igualdad en la participación de los individuos en esa riqueza.

[6] Cabe hacer notar que el carácter organizado del capitalismo es siempre contingente, puesto que su principal característica es la capacidad de adaptación a las crisis recurrentes, que él mismo genera.

Netto (1994) plantea que el proyecto transhistórico de la Ilustración consistía en la autonomía del hombre, en su libertad. Se obtiene sobre la base del conocimiento, porque la condición del hombre es ser autónomo y fecundo como instrumento del conocimiento. El hombre controla la naturaleza de acuerdo con sus deseos y necesidades, domina a la naturaleza porque se supone que todos deben tener pan y leche, pero para eso deben conocer a la naturaleza y dominarla. No basta el control de la naturaleza, también es necesario regular la sociedad: controlar las instituciones y hacerlas funcionales a este proyecto. Es decir que la racionalidad de control de la naturaleza estaba vinculada a la emancipación y liberación de los hombres.

En sus efectos los esfuerzos se centrarían en desarrollar la ciencia objetiva y la tecnología, mejorar la moralidad y la política, la ley universal y el arte autónomo; con el objetivo de que los individuos lograran la libertad, la justicia, la igualdad, la felicidad.
Los principales componentes del Proyecto de la Modernidad son: la universalidad –se tiene en cuenta a todos los seres humanos-, la individualidad –consideración de la persona concreta-, y la autonomía –los individuos tienen la posibilidad de pensar por sí mismos, participar en el espacio público y obtener por medio de su trabajo los bienes y servicios necesarios para reproducir las condiciones materiales de su existencia.

De Souza Santos (2000) plantea "que la riqueza y complejidad del Proyecto de Modernidad está asentada en dos pilares, **el de regulación y el de emancipación,** y fundamentalmente en el equilibrio entre ambos que se obtiene por el desenvolvimiento armonioso de cada uno y de las relaciones dinámicas entre ellos. El pilar de la regulación está sustentado por tres principios: el principio del Estado –consiste en la obligación política vertical entre ciudadanos y Estado-, el del Mercado –consiste en la obligación política horizontal individualista y antagónica entre las parcelas del mercado- , y el de Comunidad –consiste en la obligación política horizontal solidaria entre los miembros de la comunidad y entre las asociaciones. El pilar de la emancipación está constituida por tres lógicas de racionalización (definidas por Weber) y secularización de la vida colectiva: la racionalidad moral-práctica basada en el derecho y en la ética, la racionalidad cognitivo experimental e instrumental de la ciencia y de la tecnología, y la racionalidad estética –expresiva de las artes y la literatura moderna".

Después de la Revolución Francesa en 1789, que se plasma como el modelo de las Revoluciones Burguesas en el siglo XIX, la Ilustración posibilita la emergencia de la burguesía como clase: hay una autoconciencia de su poder y la posibilidad de

participar en la sociedad política, particularmente en la administración del Estado. Así el pensamiento liberal, afirmando la Razón como paradigma que permite superar las sociedades precapitalistas, construye el Estado Nación como ámbito que organiza la economía y el poder político dentro de un marco normativo, reafirmando los postulados de progreso, de bienestar social, como parte del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos.

El Proyecto de la Modernidad de entonces, que se plasma en el **pensamiento liberal** de la sociedad burguesa, plantea la concreción histórica de las racionalidades de medios y fines que fijaba una máxima de "orden y progreso" de carácter emancipatorio y regulatorio en equilibrio mutuo; en donde el Estado y la ciencia se encuentran estrechamente asociados.

El liberalismo parte del supuesto que el sistema capitalista es la única forma de organización de la sociedad que garantiza el progreso, el desarrollo, la modernización, la libertad, la realización del bienestar social de todos; las que asimismo se particularizan en función de los intereses de la clase burguesa.
La intencionalidad ideológica de este orden social se sustenta en su reproducción, que se explicita y viabiliza en un ordenamiento de instituciones, como afirmación de una legitimidad que busca mostrar una factibilidad objetiva y dentro de ella el hombre reproduce ese orden social cotidianamente y lo trasmite a otras generaciones. Vivir el mundo de esta manera, se convierte en una reproducción natural, práctica, que se vive como legítima.

Instituciones claves en este proceso de producción y reproducción son el *Mercado y el Estado,* como soportes del capitalismo que legitiman un orden y la afirmación de las clases sociales: la burguesía y la trabajadora.

"La ideología liberal siempre tendió a asimilar libertad de iniciativa, libre juego del mercado, libre opinión y democracia política" (Calame y Talmant, 2001: 21).

Para la concepción burguesa liberal, y actualmente la neoliberal, los límites al poder del Estado derivan de los derechos e intereses individuales, y será más liberal cuanto más reducidos sean sus poderes y sus funciones. La institución central es el mercado que por sí mismo norma lo económico y lo social; en sus efectos, para esta concepción, el mercado funcionaría en un régimen de competencia de "equilibrio perfecto". En el mercado hay factores de producción (productores y consumidores):

existe equilibrio cuando todos los consumidores gastan sus ingresos según sus preferencias y cuando los empresarios venden sus productos cubriendo gastos y produciendo ganancias.

El Estado debe asumir activamente el proceso de modernización según la concepción del liberalismo, con su visión del mundo y la forma mercantil de organizar la economía.

Así se constituye el Estado, que es un Estado de Derecho porque implica una Constitución y leyes que regulan, a través del poder de la coacción y de políticas, la distribución de funciones dentro del aparato burocrático del Estado, la garantía de derechos y libertades de los ciudadanos, entre otras cosas.

En la concepción liberal se concibe al Estado Nación como la cristalización del consenso social, en donde las políticas sociales tienden a la satisfacción de necesidades no resueltas por el mercado, restringe las desigualdades, no las suprime.

La práctica del Estado se encuadra en la llamada democracia liberal que es aquella que se basa en la igualdad jurídica del ciudadano y en la supuesta igualdad de oportunidades según la capacidad de cada individuo para competir en el mercado.

El Estado interviene con políticas económicas y sociales buscando un equilibrio, un orden, entre propiedad privada-capital y derechos sociales-distribución de renta. El Estado debe garantizar un marco de convivencia que haga posible los derechos fundamentales individuales. Según la perspectiva marxista, existe una correlación estrecha entre las políticas económicas y sociales, ya que son producto de la división social y del antagonismo de las clases sociales –burguesía y trabajadores- viabilizadas por la evolución del capitalismo y por las reivindicaciones históricas de los trabajadores con logros en consagrarlas jurídicamente.

Las ideas del liberalismo no se plasmaron en la realidad, por el contrario las sociedades contemporáneas están muy lejos de esos ideales.

El actual contexto internacional se caracteriza, desde hace muchas décadas, por un crecimiento económico y acumulación-concentración de capitales, pero al costo de cambios en el régimen de acumulación por la vía de la reestructuración productiva a nivel global y las transformaciones en los modos de regulación social y política.

Entre otros impactos se registra: la destrucción de la naturaleza, la profundización de la brecha entre países ricos –los "desarrollados"- y países pobres –los "subdesarrollados"-; la agudización de las diferencias económicas y su incidencia negativa en la calidad de vida de cada vez más amplios sectores de población, fundamentalmente en los países pobres miles de personas mueren de hambre; guerras permanentes en diversos puntos del planeta; las ciudades se han convertido en espacios de deshumanización; cambios operados en el papel del Estado.

Diversos autores (Weber, Lukács, integrantes de la Escuela de Francfort, entre otros) han explicado las razones de las transformaciones de las sociedades contemporáneas, considerando que el Proyecto matriz de la Modernidad concebido en la Ilustración, encuentra sus límites y tensiones cuando se encarna en la constitución del sistema capitalista, en la medida que éste se desarrolla y consolida a en el siglo XIX.
Se diagnostica que a medida que la trayectoria de la modernidad se identificaba con la trayectoria del capitalismo, *el pilar de la regulación, de la normatización, se vio fortalecida a costa del pilar de la emancipación*, en un proceso histórico contradictorio con oscilaciones recurrentes entre uno y otro, en los más diversos campos de la vida colectiva y sus diferentes formas.

Siguiendo a De Souza Santos (2000), los desequilibrios entre los pilares ha tenido como consecuencia el *exceso de la regulación en la cual se hegemoniza el mercado; en la emancipación se desarrolla la hegemonía de la racionalidad cognitiva, instrumental de la ciencia y la técnica, en detrimento de las otras racionalidades:* moral-práctica, estético-expresiva.
Asimismo se identifica que los desequilibrios en el pilar de la regulación se deben a un desenvolvimiento hipertrofiado del principio del mercado en detrimento del principio del Estado y de ambos en detrimento del principio de la comunidad.

Max Weber plantea que los procesos de modernización han llevado a la humanidad a estar en una "jaula de hierro": La modernidad es un proceso progresivo e irreversible de racionalización de todas las esferas de la vida social, proceso que comporta la progresiva funcionalización e instrumentalización de la razón, con la consiguiente pérdida de sentido y libertad; de racionalidad burocrática, instrumentalista, y formalista, que responde a una lógica de la sociedad que es la del dominio y la represión. El planteamiento de la Ilustración de la capacidad que tiene el hombre a través de la razón de dominar (controlar y transformar) la naturaleza se transfirió y concretó en la

capacidad de unos hombres de dominar a otros hombres, en consecuencia el hombre moderno estaría encarcelado en nuevos tipos de sistemas deshumanizados.

Lukács (1969) plantea que la burguesía hasta mediados del siglo XIX mantenía sus ideas de libertad democrática como principios de emancipación humana; pero que esas ideas fueron "vaciadas por el automatismo natural de la economía" y que aquí comienza el resquebrajamiento de la ideología burguesa, de sus aspectos de progreso y emancipación, subordinándola a la "lógica fetichizada que impone el capital a la realidad", iniciándose un proceso de ocultamiento de la esencia de los fenómenos sociales, limitándose el conocimiento de la sociedad como totalidad. Es así que lo que fue una burguesía revolucionaria se convierte en una burguesía conservadora.
Desde entonces se agudizan las contradicciones del sistema capitalista: el modo de producción pasa por momentos de expansión y por momentos de crisis; se consolida la división socio técnica del trabajo; surge con mayor fuerza política autónoma la clase trabajadora; se profundizan las tensiones entre la clase burguesa y la clase trabajadora; se reafirma los procesos de "cosificación-reificación" de los diversos aspectos que hace a la vida humana y a las relaciones sociales.
Coutinho (1994), siguiendo a Lukács, plantea que para evitar las crisis y asegurar la dominación de los monopolios, el capitalismo ha luchado para intentar "racionalizar" el comportamiento de los consumidores, por medio de someterlos a reglas del cálculo racional-formal, creando todo un vasto y diversificado sistema destinado a manipular la vida de los individuos.

Bernstein (1991), refiriéndose a Habermas, plantea que la tecnologización de la sociedad y el consiguiente crecimiento de la burocracia han servido, entre otras cosas, para perpetuar las instituciones del Estado y despolitizar a los ciudadanos.

I.2.- El Estado de Bienestar Social

Para revertir la crisis ocurrida desde fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX, la burguesía capitalista delinea una nueva estrategia para poder continuar legitimándose y desarrollándose.

La estrategia es la creación de monopolios, la expansión internacional de la producción y los mercados, y la ampliación (Coutinho, 1994) de la *intervención regulatoria del Estado en la economía, en el mercado laboral, en las políticas sociales,*

en la expansión de la democracia y de la ciudadanía. Su preocupación política es *mantener el equilibrio, la cohesión social*; las instituciones deben reproducirse normalmente, al igual que la competencia y el equilibrio se generan naturalmente en las leyes del mercado.

Para mantener la ideología del progreso, de la expansión económica, de la modernización, se necesitaba un actor central que condujera estrategias, obligara a los participantes a aceptar objetivos razonables y velara por el respeto de los compromisos. Ese actor era el Estado de Bienestar Social =Estado Social Demócrata

El capitalismo monopólico, y anteriormente el capitalismo industrial, requirió y requiere a las clases dominantes intervenir frente a las diversas y crecientes manifestaciones de la "cuestión social", como la pobreza y la exclusión de cada vez más personas integrantes de la clase trabajadora, intervenir ante la organización y lucha social, sindical y política de los trabajadores, ordenar y controlar la expansión urbana. La intervención de la clase burguesa dominante se viabiliza a través de otros actores, "socializa el poder", fundamentalmente a través de una ampliación de las funciones del Estado (Coutinho, 1994: 49-60).

A partir de la década del 30 en el mundo occidental comienza a configurarse lo que se llamará Estado de Bienestar o Social o de Providencia o Keynesiano, que se extiende hasta la década del 70 (Trotta, 2003). Es el resultado de luchas populares, del crecimiento desmesurado de la riqueza y de la industria que instala el consumo masivo.

Según Álvarez Miranda (1996: 50 a 85), finalizada la 2da. guerra mundial hay acuerdos entre los liberales y los social demócratas. Los acuerdos son:

- Existe una *relación funcional* entre la política social y el crecimiento económico; *entre el Estado y el mercado.*
- La *burocracia* estatal es racional, neutral y eficiente. Papel del Estado ampliado, centralizando tareas asistenciales basada en la burocracia. El método es positivista y empiricista.
- La *política social es estabilizador democrático*; reduce desigualdades, alcanzando el equilibrio entre distintos actores sociales.
  - El objetivo es asegurar la paz, seguridad. Prima el concepto de justicia social como una cuestión universal.

- Política Social concebida como un derecho ciudadano y como un instrumento de solidaridad nacional. Sería un pacto entre clases sociales opuestas
- Permite corregir desigualdades inherentes a la economía del mercado.
- La redistribución de recursos y la intermediación de los partidos políticos evitan los conflictos. Se concibe al Parlamento como órgano representativo de la sociedad, jugando un rol de intermediación y de contralor del Ejecutivo.

• Teoría keynesiana. La teoría de Keynes plantea la *intervención del Estado en la economía* para evitar las crisis ciclicas del capitalismo. Interviene incrementando la prestación de bienes y servicios, lo que genera mayor demanda y aumento del gasto público, lo que conlleva un aumento de la capacidad de los consumidores y promueve la inversión privada complementada por la inversión estatal. Así el Estado ejerce funciones: directivas sobre el consumo a través del instrumento fiscal, la socialización de las inversiones y la política de pleno empleo (lo que conllevaría estabilidad en el mercado).

El Estado de Bienestar, dentro del modo de producción capitalista, regula el desarrollo económico a través de los siguientes mecanismos: la expansión progresiva de los servicios públicos (educación, salud, vivienda, etc.), creación de un sistema fiscal basado en tributación progresiva, institucionalización de derechos laborales destinada a evitar los abusos del capital sobre el trabajador, redistribución de la riqueza para garantizar a todo los ciudadanos un ingreso mínimo, creación de un sistema jubilatorio y de seguro por cesación en el empleo, definición de una política de pleno empleo para garantizar al mayor número de ciudadanos un trabajo efectivo para asegurar un ingreso regular y fomentar el consumo y la producción de bienes y servicios a gran escala.

El Estado de Bienestar se caracterizó por ser una estrategia de desarrollo e integración socio política dentro del modo de producción capitalista.

El **estilo de desarrollo en el Estado de Bienestar** se sintetiza en el cuadro planteado por Sottoli (2000: 6):

Modalidad de inserción en la economía mundial	Concentración en el mercado interno a través de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Protección estatal. Altos aranceles aduaneros. Múltiples mecanismos no tarifarios de restricción del comercio. Cambio sobre evaluado. Tendencia anti exportación.
Mecanismos de regulación económica (Rol del Estado y del mercado)	Fuerte intervención estatal. Estado como principal asignador de recursos y promotor del desarrollo
Relación Estado-Sociedad	Matriz "estadocéntrica": intermediación intereses y demandas. Corporativismo, populismo. Acción colectiva organizada y centralizada. Predomina espacios institucionales y actores políticos-estatales.
Bienestar social	Intervención estatal activa como mecanismo de corrección social y con objetivos redistributivos. Estado como garante de la justicia social. Política social universalista. Ideario social: solidaridad, responsabilidad colectiva, justicia distributiva, igualdad social.

Es el Estado de Bienestar "humanitario, solidario, neutro", que distribuye los recursos parcialmente entre los diferentes grupos sociales, a través de la implementación de políticas de protección social de carácter universalista. Dichas políticas, según Pastorini (2000), son instrumentos que cumplen funciones sociales, económicas y políticas.

En realidad, lo que se busca por medio de las políticas de bienestar es tratar de volver más tolerables las desigualdades. Por lo que el Estado pasa a ser el encargado de satisfacer las necesidades de la población, es el principal prestatario de servicios sociales.

El Estado asume el rol central de árbitro de las relaciones sociales en la sociedad, de las relaciones de clases a través de centralizar en su seno la acumulación de recursos económicos, las funciones administrativas y poder social coercitivo y regulatorio. Es el mediador, para asegurar la cohesión social; la seguridad y estabilidad sociopolítica nacional; la homogeneización cultural e ideológica de la población del país; la integración-el sentimiento de pertenencia-la participación de los ciudadanos en el orden social; el crecimiento económico y la acumulación de capital. Por lo tanto genera

expectativas en cuanto a su capacidad de resolver los múltiples problemas emergentes de la cuestión social.

El Estado Nación, según Robert Castel (1997), tenía una doble función: por un lado es quién arbitra entre politicas, intereses, necesidades, internas al país siendo su objetivo primario la cohesión social; por otro lado es el que arbitra frente a las exigencias de políticas exteriores al país, en un mundo competitivo y en desigualdad de poderes de los mercados y estados.

Castel agrega que la intervención estatal tenía un efecto homogeneizador, estableciendo categorías clasificatorias de problemas-poblaciones que orientan su accionar social, a partir del presupuesto de la existencia de diferencias estables, de un orden social jerárquicamente fijo, con representación de colectivos de la población a través del problema que lo define. A su vez "lo social", por medio de las políticas sociales, era abordado con una concepción altamente desarrollista, centralista, burocrática, tecnocrática, instrumentalista, con efectos individuales temibles dado que los beneficiarios eran, y son, categorías jurídico-administrativas y privados de su pertenencia concreta a colectivos reales; lo cual responde a una concepción racionalista masificadora y cosificadora. El Estado se convirtió en el principal sostén y su principal protección, pero esta relación sigue siendo la que unía a un individuo con un colectivo abstracto.

Por otra parte, Sottoli (2000: 3) concibe a la política social como objeto y resultado de procesos de decisión política que se dan dentro de las condiciones de un determinado estilo de desarrollo; por lo tanto toda reorientación de las políticas sociales tiene implicancias políticas y en la estrategia de desarrollo social.

La política social en el Estado de Bienestar se sintetiza en el cuadro planteado por Sottoli (2000: 8):

Objetivos	Integración social y distributivos.
Cobertura de los servicios	En el ámbito programático universalista y homogénea.
Destinatarios	Mayormente clase media urbana y grupos organizados.
Rol del Estado y Mercado	Estado interventor como "garante" de la justicia distributiva.
Actores	Actor central el Estado como actor central de la toma de decisiones de política social y responsable principal de la planificación, financiador y ejecutor de los servicios y programas.
Organización. Administración	Toma de decisiones mayormente centralizada y vertical, según principios burocráticos jerárquicos.

Modo de financiación	Principalmente estatal. Gasto social como instrumento de la regulación del conflicto distributivo.
Ideario Social	Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.

El **Estado de Bienestar Social en América Latina** ubica su fortalecimiento en la década de los 50.

El modelo de Estado de Bienestar fue instrumentado en América Latina con diferencias a los países centrales. También se avanzó en el crecimiento económico, en la expansión de los derechos sociales, la distribución del conocimiento y la educación, el avance tecnológico, etc. Una diferencia sustancial es que en los países centrales fue la Sociedad Civil quien primero impulsó una sociedad de bienestar; en cambio en América Latina[7] fue el propio Estado quien intentó construir una Sociedad Civil fuerte que viviera en situación aceptable de bienestar e inclusión social, manteniendo con ésta ciertos niveles de diálogo.

El Estado se estructuró administrativa y técnicamente para la prestación de servicios que aseguraran derechos ciudadanos, lo que implicó un crecimiento de la burocracia que se movió en defensa de sus propios intereses. También pudo anticipar demandas sociales para neutralizar tensiones, asumiéndose como actor racionalizador y coordinador del desarrollo.

Así es que, en general, las sociedades latinoamericanas le adjudicaron al Estado, y éste asumió, el poder absoluto para el desarrollo económico y las reformas sociales y políticas. En sus efectos las sociedades presentaron dificultades para organizarse y movilizarse; la participación política, la representación y la democracia se concibieron, en general, como meros instrumentos.

Lo expresado referente a *América Latina*, le da una impronta distinta a la relación entre Estado-Sociedad Civil; el *Estado, en la mayor parte de sus países, sigue siendo hasta hoy un agente central como articulador en la vida de nuestras sociedades.*

La ampliación de la intervención del poder del Estado -Estado Nación- ensanchó el horizonte territorial de las iniciativas privadas como de la conciencia de responsabilidad social. Por lo tanto este se convierte en una arena de disputas de

[7] No podemos generalizar que esta situación se dio tal cual en todos los países de América Latina. En el Capítulo 2, al referirnos someramente al proceso de modernización del Estado en el Uruguay y al Estado de Bienestar, veremos que estos aspectos estuvieron presentes, inclusive muchas décadas antes de la década del 50.

intereses de clases y las políticas sociales emergentes son el resultado de reivindicaciones populares y de concesiones de las fracciones de la clase burguesa que sustentan mayor poder para así lograr o mantener su legitimidad y control social.

Por lo tanto el objetivo de la política es por un lado conformar gobierno y por otro presionar al gobierno. Para el primer objetivo están los partidos políticos que compiten en un sistema pluralista, para el segundo los grupos de presión en un sistema neocorporativista. Ambos, pluralismo y neocorporativismos, son formas de participación en el sentido de sistemas de intermediación de intereses. Los actores son los partidos y los grupos de presión (Veneziano, 1996b, 1999, 2005).

Como ya venimos señalando, el Estado centralista se convirtió en el principal sostén de protección para los individuos, pero era una relación que unía a un individuo con un colectivo abstracto.

En sus efectos los **gobiernos locales o municipales** sólo tenían competencia en áreas de acción valoradas como residuales por el gobierno nacional, lo que respondía, según Veneziano (1997: 24, 25), a que "El Estado centralista y organizado sectorialmente es visto como más acorde a los fines de la modernización, por lo tanto, el tema de la descentralización sigue abordándose como un tema intraestatal, jurídico o administrativo" [...] "El mayor número de decisores y la participación que ella implica haría perder la eficacia con el riesgo de desintegrar la Nación, identificada con Estado central".
Como abordaremos en el item siguiente, es en la propuesta descentralizadora que los Municipios empiezan a tener otra importancia.

I.3. – El Estado y la Descentralización

Los peligros de la dependencia de la gente con el Estado se intensificaron cuando éste encontró dificultades para realizar las tareas de manera "indolora".

A partir de la década del 70, se inicia un proceso de profundas transformaciones en el ámbito internacional y regional que responden a nuevas corrientes y estrategias de política económica-social en las sociedades capitalistas globalizadas. Tiene como una de sus grandes consecuencias la desestabilización del Estado de Bienestar Social que caracterizó a varios países, principalmente del mundo occidental, en gran parte del siglo XX. Como efecto de esto, el debilitamiento del Estado-Nación en pro de la

conformación de supra estados regionales; respondiendo a la vocación globalizadora del capitalismo.

La globalización, según Trotta (2003), es un proceso heterogéneo, contradictorio e histórico (o sea que no es producto de un proceso "natural"), con fuerzas en conflicto, en donde se generan resistencias en donde los movimientos sociales han tenido un destacado papel.

Trotta plantea que la globalización[8] tiene su origen en los dictados que viene imponiendo Estados Unidos en materia de política internacional, a través del juego consenso y coerción, a partir de 3 conjuntos de medidas:

1.- A partir de la década de los 70 se adopta como moneda de reserva internacional el propio dólar estadounidense, abandonándose el oro como patrón de convertibilidad monetaria. Así EE.UU. podrá emitir su moneda y financiar sus déficit macroeconómicos cobrando intereses a los países deudores, lo que posteriormente asumirá el Fondo Monetario Internacional –F.M.I.-.

2.- En 1980 el Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, toma la medida de desregularización financiera que implica liberalización financiera. En 1985 el F.M.I. impondrá la liberalización financiera como condición para los préstamos a los Estados.

3.- En 1990 el denominado Consenso de Washington (encuentro de economistas e intelectuales patrocinados por empresas multinacionales) reafirman esta medida.

Los organismos de crédito internacional imponen, principalmente a los países periféricos, un conjunto de fórmulas de estabilización y de ajuste de sus economías a la nueva fase del capitalismo mundial que responde al **modelo neoliberal.** El cual se sintetiza en un conjunto de medidas que permitan *más mercado y menos Estado*, o sea generar una *Reforma político-institucional del Estado a través de concretar programas de ajuste estructural.* El fundamento es que el Estado de Bienestar se ha mostrado incapaz para manejar eficazmente los problemas sociales, dado sus formas organizativas y de gestión, su política redistributiva; asimismo que no es adecuado a los fines de sustentar la economía globalizada.

Según Midaglia (1997: 91 a 102) en América Latina el debate sobre la necesidad de Reformar el Estado estaba centrado en tamaño, funciones y estilos de acción del

[8] En general se entiende a la globalización exclusivamente en su dimensión económica, resaltando la idea de comercio internacional libre. En esta concepción se parte del supuesto que todos los países pueden competir en iguales condiciones en el mercado internacional.

Estado: repensar el carácter, el papel y la dimensión de la esfera pública, tanto en el campo económico como en el social. Sin considerar que América Latina no sufre exceso de Estado, al contrario es escaso, ya que la dinámica política existente se caracteriza por una conjunción de elementos autoritarios, patrimoniales y democráticos que impiden el cumplimiento de garantías básicas de un Estado de Derecho. Las sociedades latinoamericanas históricamente han presentado problemas de gobernabilidad marcadas por conflictos y diferencias profundas sociales-económicas-políticas; en donde es ambiguo y contradictorio los padrones democráticos de toma de decisiones, de dirección, planificación y control.

Nogueira (1998: 124) plantea que neoliberales, nacionalistas y ciertas categorías de progresistas de izquierda, centraban el debate –con discursos eclécticos y ambiguos en donde se mezclaban ideas neoliberales, social demócratas, populistas, conservadoras y reformistas modernizantes- sólo preocupados en resolver "más Estado o menos Estado", porque éste era visto como un obstáculo para el progreso social.

De toda la revisión bibliográfica hemos identificado en América Latina los siguientes nudos de debates referentes a la necesidad de Reformar el Estado y la Sociedad, para que se puedan incorporar al nuevo contexto mundial de desarrollo regido por la globalización capitalista basada en la concepción neoliberal.

- *Reestructurar sus economías*, reconvertirse productivamente e incorporar las innovaciones tecnológicas; ya que estaríamos ante una tercera revolución tecnológica que requeriría cambios políticos y productivos.
- *Resolver sus graves problemas sociales*: pobreza, marginación y exclusión social, que interpela la efectivización de los derechos ciudadanos lo que equivale a consolidar sus débiles democracias.
- *Gobernabilidad.* Es la dimensión política que compromete los procesos de consenso y legitimación.

El **nuevo estilo de desarrollo planteado para América Latina**, se sintetiza en el cuadro planteado por Sottoli (2000: 6):

Modalidad de inserción en la economía mundial	Economía integrada a los mercados mundiales: respectar los equilibrios macroeconómicos. Participar en el comercio internacional con concentración en la exportación de productos con ventajas comparativas. Liberalización de los mercados nacionales y de la economía exterior. Promover inversión extranjera.

	Integración regional para lograr integración a los mercados mundiales.
Mecanismos de regulación económica (Rol del Estado y del mercado)	Mercado actor principal en la asignación de recursos. Retiro del Estado de la economía. Definición subsidiaria de su rol.
Relación Estado-Sociedad	Matriz "mercadocéntrica: lógica mercado se extiende a las relaciones sociales. -Deestatización: privatización, liberalización. Acción individual y descentralizada. Revalorizar espacios y actores no estatales (sociedad civil).
Bienestar social	Intervención estatal selectiva y subsidiaria. Mercado garante de justicia y de igualdad de oportunidades. Política social selectiva, focalizada, orientada hacia el combate a la pobreza. Ideario social: subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual.

Con estas medidas se consolida: como hegemónico el capital financiero especulativo, redimensionándose los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, F.M.I.); la expansión y concentración del capital por empresas trasnacionales; la conformación de bloques regionales de libre comercio (en América del Norte el Nafta, Comecon en América Central y el Caribe, MERCOSUR, etc.)

En la década de los 80 se produce la primera fase de reformas, centradas fundamentalmente en lo económico, con el objetivo de que el Estado volviera sólo a sus funciones de juez y gendarme, de "cuidar" o ser "árbitro" de los bienes individuales, de contener el gasto público, recortando el presupuesto a través de disminuir el número de funcionarios, dejar de intervenir en las áreas productivas y sociales. Para ello privatiza y terceriza empresas estatales y sistemas de protección social.

Se promueve la desregulación estatal y la libre competencia del mercado, incluyendo el mercado laboral; la disminución considerable de las protecciones sociales, lo que conlleva abandonar la implementación de políticas con enfoques sociales y de promoción del empleo en condiciones de estabilidad.

En el mundo del trabajo se generó nuevos modelos productivos como han sido las unidades productivas descentralizadas; la flexibilización de las relaciones de trabajo, que implica que el trabajador esté de inmediato disponible para responder a la

demanda; los nuevos contratos laborales: tercerizaciones, polivalencia funcional (Castel, 1997).

Aumentó en gran proporción el desempleo. Al decir de Urlich Beck (1998: 209) "Estamos en una fase en la que el incremento del capital crece sin trabajo, cada vez hay más trabajo disponible y más barato. Por lo tanto, las rentas decrecientes del trabajo y las rentas crecientes del capital generan una escisión en aumento entre el mundo de los ricos y los pobres". El acento está puesto en la exclusión del empleo que generaría exclusiones en otras áreas (educación, vivienda, etc.). Para Castel (1997) el trabajo no sólo es una fuente de ingresos, de salario como reconocimiento de la actividad realizada útil a otros (ciudadanía económica) sino y fundamentalmente el trabajo representa la participación de cada uno en la producción de la sociedad (ciudadanía social). En sus efectos al ser excluidos del trabajo las personas empiezan a ser consideradas "inútiles para la reproducción del sistema: los supernumerarios".

Así en la mayoría de las sociedades latinoamericanas –al igual que en gran parte del planeta- se profundiza la brecha y las polarizaciones entre sectores sociales. En donde la "modernización" se expresa, por un lado, en un elevado y vertiginoso desarrollo tecnológico que tiende a generar menos puestos de empleo, a la descentralización productiva; por otro lado, en una precarización infrahumana, en una profundización de las desigualdades sociales y políticas producto de la concentración de la riqueza y el poder en una minoría, lo que problematiza el principio de ciudadanía desde la perspectiva de Marshall y el tipo de democracia emergente. En esencia la política quedó neutralizada por lo económico, diluyéndose su función de mediación entre lo individual y lo colectivo[9]; la situación del Estado y la democracia es más de carácter subalterno a las determinaciones y reglas del mercado globalizado.

Se redimensiona la relación conflictiva histórica entre capital y trabajo como génesis y centralidad de situaciones de desigualdades y fragmentaciones de la estructura social.

A mediados de los 80 -se consolida en la década de los 90- nuevos enfoques neoliberales que reorientan conceptualmente las **Políticas Sociales** bajo el signo de la economía de mercado y la democracia –la mayoría de los países latinoamericanos estaban saliendo de gobiernos dictatoriales-.

---

[9] Los partidos políticos tienen escasa capacidad de movilización y convocatoria. Inclusive los partidos de izquierda, tienen dificultades de "encontrar una brecha para viabilizar un proyecto alternativo de poder y de mundo" (Nogueira: 1998: 177), de potenciar las luchas socio políticas producidas durante el régimen dictatorial y aprovechar algunas condiciones favorables para construir con la gente un proyecto alternativo.

Según Sottoli (2000) el nuevo enfoque puede ser caracterizado con los siguientes conceptos:

- *Compensación:* acciones destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste estructural.
- *Selectividad y focalización:* concentrar los servicios y beneficios en grupos previamente definidos, con el objetivo de combate a la pobreza. Estos criterios requieren a los gobiernos la racionalización y/o reducción del gasto estatal: ofrece la posibilidad de utilizar recursos escasos a favor de grupos metas preestablecidos y según criterios de costo beneficio. La focalización tiende a substituir la prestación universal de servicios por parte del Estado y concibe a los grupos más vulnerables como grupos carenciados, no como sujetos potencialmente protagónicos en la sociedad. Se abandona así la provisión universal y homogénea de las políticas sociales.
- *Privatización y/o descentralización:* transferencia total o parcial de los servicios sociales estatales a actores privados (privatización) o a órganos estatales regionales y locales.

Los conceptos de compensación, selectividad y focalización, combate a la pobreza contribuyen a redefinir la actividad estatal en el ámbito de desarrollo social; en cambio los de privatización y descentralización afectan la definición de las esferas de lo privado y lo público, redistribuyendo competencias y recursos entre el Estado central y otros actores sociales.

Estos conceptos se corresponden con los objetivos de los programas de ajuste, es decir con: sanear las finanzas estatales, redefinir el rol del Estado, fomentar la participación de la empresa privada en la economía y revalorizar el rol de la sociedad civil.

La política social del Estado Neoliberal se sintetiza en el cuadro planteado por Sottoli (2000: 8):

Objetivos	Combate a la pobreza como objetivo principal.
Cobertura de los servicios	Selectiva y focalizada.
Destinatarios	Población pobre.
Rol del Estado y Mercado	Intervención estatal selectiva y según reglas mercado. Mercado como criterio para la igualación de oportunidades.
Actores	"Estructura pluralista" de actores: instancias estatales centrales y descentralizadas, ONGs, obras sociales y

	grupos de autoayuda, iglesias, asociaciones de vecinos, empresarios, y otras organizaciones con fines de lucros, grupos informales, familia.
Organización. Administración	Descentralizada y desconcentrada: se favorece la participación de instancias descentralizadas y organizaciones de los propios destinatarios en el diseño y ejecución de los programas. Enfoques centrado en proyectos y en la demanda.
Modo de financiación	Estatal, internacional y privado. Gasto social como una inversión eficiente en capital humano.
Ideario Social	Subsidiariedad; individualismo; responsabilidad personal; libertad individual, rendimiento, eficiencia.[10]

En este contexto de transformaciones y de cuestionamientos al Estado de Bienestar, se ubica la **Descentralización** como política pública necesaria para reorganizar, "modernizar", **Reformar el Estado**.

La Descentralización en un principio surge como una necesidad consensuada, década de los 70 y parte de los 80, entre corrientes político-ideológicas (neoliberales, social demócratas, socialistas) y teóricas contrapuestas que responden a distintos paradigmas. Desde entonces la descentralización es interpretada de distintas maneras, acarreando consensos y controversias.

La Descentralización ha sido propuesta por sectores tan diversos como son los organismos multilaterales –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo-, los gobiernos de América Latina, corrientes basistas, sectores populares, defensores del estatismo y defensores del societalismo. Consideran que la crisis económica-social-política generalizada es producto absoluto de la gestión llevada a cabo por el Estado de Bienestar. Según Coraggio (1991: 64) en las discusiones es notable la ausencia del vínculo entre lo estatal y lo social, sobre las responsabilidades de cada ámbito, sobre los mecanismos y ejercicio del poder del Estado.

En todos los ámbitos se cuestiona al Estado, no sólo como aparato de intervención, sino también como espacio de articulación social y construcción de un interés público.

[10] Este ideario neoliberal sostiene que la dependencia y la pasividad de los pobres, que generó los programas de asistencia social en el Estado de Bienestar, se revierte si se les obliga a asumir la responsabilidad de ganarse la vida como contrapartida de los beneficios aportados por las políticas sociales (Kymlicka, 1997). Así podrán alcanzar la igualdad, la integración social-cultural. En sus efectos, desde este enfoque, se responsabiliza a los sujetos de las causas de sus problemas y de la superación de los mismos.

Las corrientes de derecha plantean "menos Estado", las de izquierda "más Sociedad" sin concebir vínculos orgánicos entre Estado y Sociedad, sin cuestionarse que el Estado expresa una determinada correlación de fuerzas de la Sociedad.

Todos diagnostican que los problemas son causados por la excesiva centralidad del Estado con respecto a la sociedad, tanto en términos de acumulación de recursos económicos, funciones administrativas y poder social, como de expectativas respecto a su capacidad de resolver problemas y satisfacer demandas. El Estado al haber centralizado, con una gran concentración de poder político, la regulación de las dimensiones económico-político-sociales en pro de la cohesión nacional, multiplicó intervenciones, leyes, reglamentaciones que ha provocado una gestión pública inmanejable, muy burocratizada, ineficaz y lenta en la atención de las múltiples demandas en relación a las que él mismo creó la expectativa de su satisfacción. Asimismo generó un estancamiento en el modelo de desarrollo que se pretendía, una alta concentración urbana, altos índices de corrupción y clientelismo, y la imposibilidad de la sociedad de controlar su gestión. Es decir que plantea problemas de gobernabilidad.

Como plantea Coraggio se pretende "revertir rápida y traumáticamente los resultados del largo proceso histórico de "excesiva" centralización mediante el traspasamiento de recursos, atribuciones y poder en general, desde la cúspide del Estado hacia las bases del mismo Estado o bien hacia la sociedad" (1991: 64).

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

De Mattos (1989: 59) plantea que entre las distintas corrientes de pensamiento habría consenso en que sería descentralizar: "descentralizar implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales, en detrimento de los órganos del Estado central. Básicamente una descentralización implica una reforma de carácter político-administrativo, por lo que se pretende lograr una redistribución territorial del poder, que

permita poner fin al centralismo decisorio, al que se responsabilizara por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales".

Para Stein (1997: 81), refiriéndose a los planteos de Uga, la descentralización es entendida: "como un proceso de distribución de poder que presupone, por un lado la redistribución de los espacios de ejercicio de poder, es decir de las atribuciones inherentes a cada esfera de gobierno, por otro lado, la redistribución de los medios para ejercer el poder, o sea los recursos humanos, financieros, físicos".

Por lo tanto la alternativa que plantean, distintas corrientes de pensamiento socio político, es descentralizar el poder concentrado en el Estado, reformarlo y plantearse otras formas de gerenciar las políticas públicas; ya que el Estado de Bienestar ha demostrado incapacidad de conducir todas las dimensiones del espectro social con el modelo gerencial jerárquico burocrático.

Si bien utilizan la misma terminología y parten del mismo punto común, esto es la necesidad de alejarnos de un Estado "excesivamente" centralizado y centralizador de funciones, poderes, al partir de diferentes paradigmas les dan a sus respectivos proyectos muy diversos contenidos.
Coraggio (1991) plantea, que la descentralización se concibió desde dos grandes paradigmas. El **"Proyecto de Descentralización Neoliberal"** sustentada por la llamada nueva derecha; que enfatiza los proyectos de eficiencia garantizada por las empresas del mercado –orientadas por el lucro- y la reducción de las funciones estatales. El **"Proyecto Democratizante o Alternativo"** defendido más por fuerzas políticas de izquierda; ponen el énfasis en la participación y el control social de la gestión pública, en su democratización.

Las diferencias centrales entre los dos modelos de descentralización están dadas en qué alcancen tienen, qué fines persiguen, hacia dónde se transfieren las funciones y poderes, y a partir de esto los actores que se interpelan y que asumen un papel protagónico. En el modelo neoliberal la centralidad está en la relación Estado-mercado; en el modelo democratizante la centralidad está en la relación Estado-Sociedad Civil, en el lugar que ocupan los ciudadanos.

Por lo tanto el debate político está referenciado esencialmente a la reforma de los mecanismos de decisión política y conducción de los bienes públicos, lo que tiene que ver con la **gobernabilidad y la gobernancia**: conceptos centrales del debate, y que

recoge posiciones muy diversas. Temas estrechamente vinculados a concepciones referentes a la democracia, al desarrollo, a la representatividad y participación de los actores del ámbito societal en el Estado, a la autonomía; a la municipalización, la desconcentración, la descentralización –fines, alcance, grado, ámbito, actores que interpela.

"El concepto de gobernabilidad está centrado en las capacidades del gobierno para responder a las demandas de la sociedad y para definir e implementar las políticas públicas" (Narbondo y Ramos, 2001: 128); por lo tanto tiene que ver más con aspectos Administrativos e instrumentales de la gestión estatal.

"La gobernancia es el conjunto de poderes legislativo, ejecutivo, la administración, el gobierno, las colectividades centrales" [....] "es la capacidad que tienen las sociedades humanas de proveerse de sistemas de representación, instituciones, procesos, cuerpos sociales, para administrarse ellas mismas en un movimiento voluntario. Esa capacidad de conciencia (el movimiento voluntario), de organización (las instituciones, los cuerpos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación), de adaptación a nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas" (Calame y Talmant, 2001: 15). La gobernancia es un concepto que rescata las capacidades de la sociedad, y en particular del Estado, de conducir, coordinar y dar coherencia a los bienes y acciones colectivas.

Los conceptos de gobernancia y gobernabilidad se refieren ambos a la conducción de los bienes colectivos, pero el de gobernabilidad se refiere sólo a la conducción que realiza el Estado y el gobierno. En cambio el de gobernancia es más abarcativo porque involucra en la conducción a un amplio y heterogéneo conjunto de actores que tienen distintos objetivos: el sistema político –Estado y partidos políticos-, la Sociedad Civil –instituciones, organizaciones-, Mercado. (Narbondo y Ramos, 2001: 129).

El fundamento del por qué descentralizar es que los problemas del conjunto de la sociedad pueden ser resueltos no sólo por las instituciones políticas, sino también por otros actores, como el mercado y las redes sociales.

En los años 80 predominó la transferencia de funciones hacia el mercado, respondiendo al paradigma neoliberal, que implicó reformas administrativas del Estado orientadas por la lógica del mercado. En la década de los 90, ante las situaciones generadas por la implementación del modelo neoliberal mercantilizado, empieza una

etapa de replanteamientos entre la nueva derecha y aquellos que promueven la reformulación del Estado de Bienestar. Se ve necesario volver a revisar lo impuesto, de adaptarse y/o corregir las nuevas situaciones que se están viviendo; rever la descentralización como una redefinición de la esfera estatal y la relación con la sociedad civil y con el mercado por otra parte. A la forma de gestionar lo público por el mercado, se agregó las redes como "mecanismos democratizadores en la conducción de los servicios públicos descentralizados, evitando algunas deficiencias de la lógica mercantilizadora, sin caer en los efectos del formato jerárquico" (Narbondo y Ramos, 2001: 144).

El enfoque de redes, desde la perspectiva de la gobernancia: "es una forma de conducción basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que por medio de la participación, produce un consenso negociado que constituye la base para la coordinación. Los actores que involucra son sindicatos, ONG, autoridades representativas nacionales y locales, gobiernos locales, grupos comunitarios". (Narbondo y Ramos, 2001: 137). El Estado transfiere las funciones de formular e implementar políticas públicas a instituciones y organizaciones de la sociedad civil, pero también a ámbitos intraestatales, como son los municipios. Estas entidades diseñan e implementan las políticas en contacto e intercambio directo con los destinatarios de las mismas, lo que puede implicar la posibilidad de todos los intervinientes de reconocer y reconocerse en las necesidades, demandas, derechos y obligaciones, llegando a acuerdos sobre políticas locales.
En esta forma de conducción es muy significativo el componente de la negociación – que se realiza fundamentalmente a nivel meso y micro- como aspecto sustantivo de la Democracia que conlleva la lógica de la participación política de la Sociedad Civil, en términos decisorios y de control. Esto se enmarca en lo que Coraggio denomina Descentralización Democratizante, como se viene analizando.

Iniciándose el siglo XXI, comienza una etapa de revalorización y reconceptualización del papel del Estado, a partir de constatar límites en las formas de gobernancia de mercado y redes.

En la lógica de gestión de los servicios públicos por parte del mercado y/o redes, se produce algunos efectos, como que la producción y/o prestación de los servicios se da en forma muy fragmentada. Ello implica para el Estado implementar nuevas tareas para poder regular y controlar centralmente, ya que se comienza a revalorizar que el "núcleo estratégico estatal sigue teniendo la responsabilidad de garantizar una provisión adecuada de servicios a sus ciudadanos, manteniendo un control sobre los

estándares de calidades generales y la equidad en la prestación de los servicios" (Narbondo y Ramos, 2001: 145). Es decir que a pesar de que el Estado transfiera funciones a la sociedad y al mercado "el Estado mantiene un papel esencial en la elaboración de las políticas públicas y en la definición de los fines de las mismas, porque es el único actor que puede tener una visión de conjunto y expresar el interés general". Asimismo "el aparato administrativo estatal constituye el canal de accountability ante los representantes políticos y a través de ellos ante la ciudadanía en su conjunto, por la formulación e implementación de las políticas públicas" (Narbondo y Ramos, 2001: 146). Estos autores además plantean que a pesar de todas las críticas recibidas se está revalorizando la forma organizativa burocrática jerárquica[11] del Estado que ha caracterizado a la Administración Pública durante el siglo XX, ya que "proporciona garantías de cohesión, imparcialidad, respeto a la ley, y sometimiento a los representantes políticos de la ciudadanía".
"De esta manera la gobernancia moderna estaría implicando la articulación en la prestación de servicios públicos, de las tres lógicas organizativas: la del mercado, la de redes y la jerárquico-burocrática" [...] "Esta es la que permite al Estado mantener la autonomía necesaria para conducir y dar coherencia –aunque de una forma más negociada que antes- a las políticas públicas, evitando quedar cautivo de los intereses particulares o de corto plazo" (Narbondo y Ramos, 2001: 159) que caracterizan al mercado y a las redes.

Las formas de la gobernancia implican procesos descentralizadores al tener como cometido distribuir funciones y competencias entre las diferentes entidades sociales y/o a diferentes niveles de la administración a fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios, implica una reforma que permita reorganizar el Estado modernalizándolo.

La Reforma del Estado va a ser de forma diferente a partir de la forma de gestión que se propugne, a cómo se articulen e instrumenten, según Coraggio (1991: 64 a 67), los tres ejes centrales que la caracterizan: administrativo, económico y político. Asociado a ello es necesario precisar los conceptos de desconcentración, devolución social y privatización los que permanentemente aparecen vinculados al de descentralización.

El eje administrativo: la descentralización intraestatal, "consiste en la reducción de relaciones de subordinación y un correspondiente aumento de autonomía, mediante el

[11] Desarrollaremos esta forma de estructura organizativa en el capítulo III.

traspaso de funciones, recursos, competencias, etc, sobre todo desde la instancia nacional a la provincial o municipal, o desde ministerios a empresas descentralizadas, o desde provincias a municipios". El fundamento de transferir competencias y funciones a órganos periféricos estatales, ya sea de carácter territorial como sectorial, se fundamenta en la eficiencia ya que se supone que los que diseñan e implementan las política públicas al estar más cerca de las diversas realidades tendrían más información y conocimiento de estas y por ende la prestación de los servicios sería más acorde a las realidades, o sea que se tendría mejores beneficios a menos costo.
En este marco, por lo tanto, adquiere relevancia "lo local", no sólo por su significación comunitaria, sino también como un ámbito de referencia económica-social-política.
En esta instrumentalidad de la dimensión administrativa se identifica la *desconcentración,* que muchas veces se confunde con descentralización. Se entiende por desconcentración cuando se delegan competencias (metas y actividades) que se efectúan dentro del propio aparato del Estado, pero sin dislocar el poder de decisión, aunque implica transferencia de algún poder por delegación, en todo caso se ejerce un poder repartido, lo que presupone una estructuración jerárquica en relación centro – periferia; el centro no pierde poder. Hay que aclarar que la descentralización en la gestión de la política involucra a la centralización; subsisten integralmente, pero hay descentralización cuando la transferencia de poder del centro es tal que el centro tiene poco poder en la toma de decisiones y en el control de la gestión.

Referido *al eje económico* es, según Coraggio, cuando podemos hablar de privatización y desregulación. Se privatiza cuando la actividad de traspasar funciones esta ligada a la iniciativa privada como fin último; es cuando el Estado traspasa recursos para la producción de bienes y servicios públicos y/ o partes completas del aparato estatal a empresas capitalistas extranjeras o nacionales, productores asociados, cooperativas de usuarios de recursos, etc, dejando de asumir el rol de controlador y regulador.
El traspaso de funciones, recursos, competencias del Estado a la sociedad se fundamenta que el interés privado particular es un mejor motivador y eficiente en la gestión; en el caso empresarial el móvil es la ganancia, el de la sociedad es ser usuarios de un buen servicio. Se considera que las leyes "naturales" del mercado, la competencia y la acumulación, operan como autorreguladores. Según esta concepción "el ejercicio de la libertad en la lucha por el máximo logro de los intereses particulares llevaría a que todos estuvieran mejor" (Coraggio, 1991: 66).

La devolución social se denomina a una modalidad de transferencia de producción de bienes y servicios públicos a entidades no lucrativas de la sociedad civil: denominado el Tercer Sector; en este caso el Estado se reserva para sí la evaluación y el control.

El *eje político*, como ya planteamos hace referencia a distintas dimensiones que constituyen los mecanismos de decisión política, esencialmente a la democratización. Una postura pone el énfasis en que la democratización se debe centrar en devolver "al pueblo el poder politico que le es connatural", a través de su participación directa- como trabajadores, usuarios o ciudadanos- en procesos de decisión y control, en todas las instancias- nacional, provincial, local, dentro de un ministerio, empresa, etc.- y de manera permanente: no sólo en momentos de elecciones de representantes. Esto podría estar implicando el desmontar el monopolio de la representación social de los partidos políticos. Se revaloriza el ámbito territorial-local en la medida que daría más posibilidades de la democracia como gobierno directo, de contacto permanente entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados.
La otra postura pone más el énfasis en la democracia representativa, modificando sus mecanismos de funcionamiento, la de los partidos políticos, como por ejemplo una relación más permanente y dialógica entre representantes y representados.

Los procesos descentralizadores se deberán estudiar en relación a las contradicciones que presenta: por un lado vinculada al concepto de centralización, y por otro lado dentro de su oscilación entre el criterio de eficiencia de gasto y la expansión de lógica democrática a favor de transformaciones socio-económicas de tendencias igualitarias y de justicia social. En esta perspectiva también se ha vinculado la descentralización con la participación y la democratización, aunque son procesos que no necesariamente van juntos.

Por tanto, es importante tener presente que la descentralización no es un fin en si mismo, sino un instrumento, una herramienta, que puede perseguir diferentes fines de acuerdo a como es conceptualizada e implementada a partir de diferentes paradigmas. Esto implicaría que la descentralización tiene diferentes alcances, contenidos, pero en todos ellos implica un proceso de refundación de las relaciones entre lo político, lo económico y lo social; lo que tiene implicancias en las acciones y roles concretos del Estado, del ciudadano, de las organizaciones sociales. Por ello es relevante conocer a qué paradigmas de racionalidad responden, cuáles son las concepciones respecto al Estado y a la Sociedad, porque ello indicará la direccionalidad que asuma la política pública descentralizadora; ya que de estos componentes va a depender los contenidos

estratégicos, los modelos de gestión y el accionar de los actores políticos, técnicos-profesionales y la burocracia, y los efectos de la política pública en los diversos actores de la sociedad.

I.3.1.- La Descentralización Neoliberal

En América Latina se comienza a gestar y afirmar en las décadas de los 70 y 80 la primer fase de Reforma del Estado, en donde el énfasis está más en aspectos económicos. Se comienza a implementar mecanismos como privatizaciones, desregularizaciones, desburocratizaciones, descentralizaciones, etc.
Dado los efectos generados, en la década de los 90 el neoliberalismo produce cambios en su estrategia, y así se produce la segunda fase de reformas, que también tiene componentes políticos y sociales. Se replantea el rol del Estado como regulador para que pueda darle sustentabilidad política a las reformas implementadas a partir de la década de los 80. El énfasis está en la eficiencia del Estado, transfiriendo al Estado y a los servicios públicos la lógica de la eficiencia que utiliza la empresa capitalista en su gestión. Se plasma así en el ámbito estatal el New Public Management = Nuevo Gerenciamiento Público.

La Nueva Gerencia Pública se fijó como un nuevo paradigma en la gestión pública. En buena medida, según Nogueira (2004: 39), representa "el pensamiento único en términos administrativos a partir de valorizar fuertemente los mecanismos de mercado que serían más eficientes para racionalizar procedimientos, organizar actividades y controlar grupos de intereses, burócratas y políticos gastadores". El autor agrega que a pesar de la hipervalorización de la administración empresarial proyectada e incorporada al Estado, "ayudó a actualizar el modelo burocrático, aumentó el control social y la incorporación de mecanismos de participación y de descentralización a la gestión de las políticas sociales. En ese movimiento, una cultura democrática participativa floreció en el sector público, ayudando a que se tomase mayor conciencia de la relevancia del protagonismo social". Pero este modelo de gestión referente a la Reforma del Estado piensa más en reformas del aparato administrativo en su dimensión instrumental que en reformas del Estado en su dimensión ético-política.

Los patrocinadores del modelo neoliberal son organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y también los gobiernos de los llamados "países desarrollados" como el de Estados Unidos.

La llamada nueva derecha o neoliberales plantean que la financiación por parte del Estado de las políticas sociales generó el déficit público, la inflación, y el desestímulo a la producción. Estos cuestionamientos han conllevado a planes de gobierno que han consolidado el denominado modelo neoliberal.

Giddens (1996: 42 a 46) plantea que el pensamiento neoliberal sostiene que un sistema competitivo de mercado no sólo aumenta al máximo la eficacia económica, sino que es la principal garantía de libertad individual, de la solidaridad social, de la democracia, del orden social. El neoliberalismo también sostiene que la sociedad posee una cualidad orgánica la que procede de la coordinación espontánea e inintencionada de muchos individuos que actúan por motivos propios. Es un orden en donde la actividad económica no es la única área de la vida humana en la que surge una estructura compleja y elaborada como resultado inesperado de la cooperación de un gran número de individuos que persiguen, cada uno, su propio interés. Giddens cita a Hayek, quien expresa que el principal objetivo del gobierno no es "elaborar ningún servicio o producto concreto para que los consuman los ciudadanos, sino asegurarse de que el mecanismo que regula la producción de bienes y servicios continúe funcionando". Este mecanismo es el mercado que se constituye en la utopía del liberalismo disciplinario.

La propuesta neoliberal impone como modelo de gestión de las políticas públicas la transferencia a empresas capitalistas (preferentemente transnacionales), a través de mecanismos de la *privatización*, creyendo que las propias necesidades del capital llevarían a una mejora de la prestación de los servicios, y por ende, en la forma de satisfacer las necesidades de los sujetos.

El Estado debe asegurar que la economía nacional se abra a la competencia del mercado internacional, el que permite, desde esta concepción, que todos pueden enfrentarse de "igual a igual".

Las condiciones históricas para la imposición del neoliberalismo en América Latina, a través de los planes de ajustes económicos macroestructurales impulsados por los mencionados organismos financieros, tiene centralmente como origen los procesos de endeudamiento externo de los países latinoamericanos, constituyéndose la centralidad que lleva a establecer nuevas formas de dependencia y dominación política entre la países periféricos-centrales. También la "clase" política nacional se convierte en

implementadora de las políticas determinadas por los países hegemónicos en el contexto internacional y por los organismos multilaterales.
Paradójicamente las recomendaciones e imposiciones recetarias han incrementado desmesuradamente la deuda.

En la década de los 90 en los países latinoamericanos se consolida el modelo neoliberal. Las reformas neoliberales han impulsado el desmantelamiento del Estado de Bienestar, que con diferencias de los países centrales, caracterizó a los países de América Latina, con ciertos niveles de consolidación entre las décadas del 50 al 70.

Desde la concepción neoliberal el Estado de Bienestar generó una sobrecarga de demandas de la población hacia él -principalmente América Latina registra un aumento significativo de la población habitando zonas urbanas-, con consiguiente despilfarro de recursos, burocratización, corrupción, etc.

En los países de América Latina el concepto de gobernabilidad en la década del 50 se vincula a la construcción democrática, a una democracia liberal representativa. Pero a partir de la década del 60, -salvo los países que tuvieron gobiernos de carácter socialista- se vincula al concepto de gobernabilidad al de estabilidad política, "paz social", que supone un modo de mantener el orden que asegure la liberalización económica: ese modo fueron las dictaduras, que implica además concentrar el poder político y decisional en el Poder Ejecutivo. El fundamento fue que los problemas de gobernabilidad eran por un exceso de participación y democracia. Las dictaduras latinoamericanos mostraron su incapacidad para controlar los conflictos internos y los vinculados con el reordenamiento internacional.

En la década de los 80 se visualiza que es condición para mantener la gobernabilidad retornar a los regímenes democráticos. Cuando se recupera la democracia institucional se continúa y profundiza la política de concentrar el poder en el Poder Ejecutivo -limitando el papel al Poder Legislativo- para poder efectivizar un control estricto de los medios de prensa, de la información, de la opinión pública, el control del espacio urbano.

Al ser las ciudades el espacio de mayor confrontación social, cultural y política, se constituyen en un espacio de relevancia para gobernar, por ello la cuestión municipal se torna estrategia en los procesos de descentralización política.

En nombre de la gobernabilidad es que se promovieron los procesos de privatización de empresas públicas, la reforma administrativa del Estado, la desregularización y flexibilización laboral, la flexibilización del mercado financiero, la apertura de la economía, el llamado a la inversión extranjera. Este escenario tiene como objetivo fundamental y por lo tanto propicia la especulación financiera internacional y la concentración y acumulación económica de grandes empresas trasnacionales.

El modelo organizacional de Estado debe adaptarse a un modelo de desarrollo que prioriza el libre mercado y la apertura e inserción al mercado internacional, y esto es posible si se sanean las economías internas mediante privatizaciones, desregularizaciones, ajustes fiscales sin considerar los costos sociales internos, aunque se debe de atender a los sectores sociales que viven por debajo de la línea de pobreza a través de políticas sociales focalizadas.

Se impulsa la Reforma del Estado, redefiniendo el concepto y el papel tradicional del Estado-Nación, aunque mantiene de éste el ejercicio del poder coactivo y coercitivo. Las reformas enfatizan los aspectos de eficiencia y de reducción de las funciones del Estado, tanto nacional como municipal, disminuyéndose los recursos destinados a políticas sociales y aparecen entes locales (intraestatal, del mercado, "tercer sector") como administradores de políticas públicas.

Hacer más eficaz y eficiente el desempeño de la gestión, modernizándola; esto es – desde una visión asociada con el modelo de desarrollo empresarial- eficacia como el grado de logro de los objetivos planteados; y eficiencia, al uso de los recursos para su consecución. La modernización refiere a la introducción de tecnología que acelere los procesos.

La estrategia es concretar un ajuste del Estado. Convertirlo en un *Estado residual, mínimo,* que recorta los gastos sociales y limita sus funciones regulatorias y de prestación de servicios en las esferas laboral, social y productiva. En sus efectos aumenta la escasez de bienes y recursos, como consecuencia del recorte presupuestal.

Cuando se refieren a *Estado mínimo* no implica poner en tela de juicio el tamaño o la existencia del Estado, sino que significa que éste *deje de cumplir determinadas funciones, como el de intervenir en el campo economico. También implica reducir su esfera de acción en el campo social,* que sólo se dedique a programas asistenciales de auxilio a la pobreza.

Por lo tanto desatiende la cuestión social y el mercado laboral se retrae porque el Estado de Bienestar era una fuente creadora importante de empleos. Lo que conllevo una drástica reducción de empleos en el ámbito estatal, trabajadores que se sumaron a la creciente desocupación proveniente de las actividades económicas del ámbito privado, sin que estas situaciones sean abordadas por políticas públicas.
La desregulación y la apertura indiscriminada de las economías locales, favoreció también la destrucción de pequeñas y medianas empresas y la desnacionalización y concentración de empresas públicas, favoreciendo la hegemonía de grupos financieros internacionales.

La descentralización neoliberal transfiere poder del Estado hacia el mercado y hacia los diferentes grupos económicos - transferencia de responsabilidad en la producción y/o prestación de servicios públicos, la posibilidad de cobrar por la utilización de esos servicios-, dejando traslucir varias cuestiones. Entre ellas encontramos que cuanto más poder se asigna al mercado, este se globaliza, centralizando el poder económico del capital privado en manos de grupos reducidos.

En la implementación de las políticas sociales predomina los criterios de focalización, privatización de servicios y descentralización.

El criterio de focalización supone manejar el gasto social siguiendo los criterios de necesidad y urgencia, dirigidos selectivamente a los más vulnerables de los sectores más pobres de la población; por lo tanto es abandonado el criterio de universalidad de las políticas sociales.

La privatización es la transferencia de bienes y servicios públicos estatales al sector privado (empresarial) de la economía, lo que según los neoliberales evita la irracionalidad del gasto social, gracias a la lógica de la eficiencia y del lucro del mercado, a su capacidad de regular equitativamente y con justicia las desigualdades que el Estado, por costoso, jerárquicamente burocrático e ineficiente, no pude asumir. La gestión de los servicios públicos –privatizados, tercerizados, o los gestionados por el propio Estado- pasa de un control procedimental típico de la burocracia[12], a una control de gestión por resultados, que es la lógica eficientista impuesta por el mercado: la cuantificación de los resultados.

[12] "En el sector público no debe perderse de vista la importancia que tiene, no sólo la fijación política de objetivos, sino también el control político, legal, administrativo y gerencial sobre la forma de implementación de esos objetivos por parte de la Administración Pública" (Narbondo y Ramos, 2001: 133).

Así el Estado transfiere al sector privado la producción y el control del proceso, cesando sus responsabilidades en el diseño y la ejecución del servicio; sometido apenas a una fiscalización menor por parte de quien contrata la prestación, y sin control por parte del beneficiario de éste. El Estado debe limitarse a sus funciones de policía, abandonando sus funciones regulatorias y de intervención directa en las dimensiones sociales y económicas.

También, en el marco de la reestructuración del Estado, la descentralización es entendida como transferencia de poderes, competencias y/o funciones de esferas centrales a más periféricos (local) del aparato estatal. Se privilegia **el nivel local** del Estado, como son las provincias, municipios, considerando que tienen capacidad para administrar y gestionar los servicios; pero como el modelo neoliberal se sustenta fundamentalmente en la reducción de gastos el traspaso de recursos económicos es mínimo, casi no existe transferencia presupuestales.

Con la descentralización hacia el ámbito local se pretende aumentar la eficacia del gasto social y también a vincular a todo el entramado social microterritorial (organizaciones comunitarias y municipios) promoviendo una autonomía de gestión. Es una reestructura de carácter administrativo y político, pero en función del concretar el interés económico de que entidades del mercado y de la sociedad se responsabilicen y gestionen las políticas públicas.

La descentralización permitiría evitar la saturación de demandas al Estado central al derivarlas hacia la periferia. Así se logra gobernabilidad en términos de estabilidad del sistema político.

La priorización está en la gobernabilidad, es decir en la capacidad administrativa de recursos técnicos, humanos y de gestión; "oscureciendo los procesos que anclan en relaciones sociales y políticas sustantivas. Así, resulta la propuesta de una democratización restringida a sus aspectos procedimentales (el voto) y una gobernabilidad que hipostasía la dimensión administrativa y despolitiza la cuestión: la democracia sirve a la gobernabilidad, peligrosamente emparentada con el control" (Danani, 1997: 104-105).
Para la autora el eje administrativo justifica el eje económico, se beneficia el nivel local descentralizando funciones y servicios, pero no recursos, implementando así un proyecto de centralización capitalista del poder económico.

El modelo neoliberal traslada al sector público **el management empresarial**, y la herramienta por excelencia en sus procedimientos es la planificación estratégica. Son los técnicos y/o los políticos actores decisivos de este modo de gestión. Los técnicos guiando su acción de acuerdo a una eficacia instrumental y pragmática y en ocasiones como una apoyatura burocrática importante. Los políticos basan su accionar en la acumulación de poder a partir de la prestación del servicio en formas clientelares o de prebendas; y el efecto de la gestión se mide en términos de rédito político que pueda generar.

Por otra parte sustenta un desempeño de gestión caracterizado por el ejercicio mínimo de la rutina que permita el control político del proceso.

Lo que se propone este modelo de gestión es una desconcentración de los servicios a favor del sector privado, lo que conlleva tres consecuencias principales:

1.- Se produce el encarecimiento de los servicios prestados, para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

2.- Hay una disminución de la capacidad del municipio de controlar la prestación de servicios realizada, quedando exclusivamente en manos de particulares.

3.- El ciudadano se transforma en cliente- consumidor.

Esta forma de gestión es contraria a todo proceso participativo y democrático, propiciando una forma de participación mercantil, instrumental, tecnocrática.

Al estar el énfasis más en el consumidor que en el ciudadano, las demandas se expresan más en forma individual y no tanto colectiva.

Pero también desde el modelo neoliberal se promueve[13] la **participación** de otros actores de la sociedad, ya que los gobiernos y las instituciones interesadas en una mayor productividad a bajo costo tienen una creciente necesidad de participación para sus propios objetivos, y especialmente en los casos en que se necesitan medios poderosos para lograr una participación democrática y ordenada. Lo importante es lograr estabilidad del sistema político y el bienestar social, sin Estado, teniendo como principios rectores el interés y la competencia individual, para ello el ámbito privilegiado es el mercado.

En tal contexto, la participación se transforma fácilmente en esquemas manipuladores totalmente opuestos a lo que lo que mucha gente pretende lograr con ella. Existe un

[13] La misma Comunidad Económica Europea recomendó a sus estados miembros «adoptar la participación como una medida básica de política para las estrategias de desarrollo nacional»

bajo nivel de participación ciudadana, se ubica a los beneficiarios de las políticas públicas como meros consumidores.

El ciudadano es visto como elector-cliente, sin voz. Sus derechos dejan de ser satisfechos por el Estado, y pasan a ser atendidos servicios públicos tercerizados o privatizados, donde prima el criterio del mercado.
De acá que el individuo se convierte en cliente y en consumidor estableciéndose, gracias a la forma como se lleva adelante la gestión, una participación mercantil o en el caso de la reivindicación de determinados derechos una participación instrumental, en donde sólo tiene cabida el reclamo y no el diálogo -ya que no se prevé ámbitos de participación legitimados institucionalmente- para establecer el mejor lineamiento de acción para la satisfacción del problema-necesidad.
La participación ciudadana se limita a un carácter apelativo, en un sentido individual, atomizado y según normas preestablecidas.

Respecto al concepto de **democracia** para los neoliberales, al incluir la idea de gobernabilidad, es un instrumento de legitimación de sus reformas económicas. Supone tornar a la democracia como algo manejable, maleable, limitada y redefinida según intereses particulares, lo que lleva a democracias formales sin ninguna posibilidad de control sobre la acción de los sectores hegemónicos ni de las decisiones del Ejecutivo. Lo que se busca es que este tipo de democracia garantice legitimidad al gobierno y el proceso actual del modo de producción capitalista sin ningún tipo de regulación ni control sobre el mismo.

La democracia es reducida al papel instrumental limitándose a aspectos electorales, y la sociedad es puesta al margen de la toma de decisiones y del control y posibilidad de ejercer el poder público. La democracia para los neoliberales es un instrumento de legitimación de sus reformas económicas.
La concepción de democracia que se plantea, como se ve, es sumamente restrictiva: los sujetos son portadores de libertad y racionalidad para optar y los partidos políticos son maximizadores de votos. Por lo tanto la política es sólo concebida como un mercado en donde se intercambian votos para lograr políticas públicas.
A la concentración del poder económico, que conlleva este modelo, le corresponde una concentración del poder político, y no su democratización.

En resumen: *El paradigma neoliberal y neoconservador centra su atención en la libertad del mercado, en la globalización económica, en la fragmentación de intereses*

sociales, de la política y de la sociedad, en la implementación de recortes del gasto social, en la hegemonía mundial de la democracia liberal por medio de la ampliación general del reconocimiento de los derechos ciudadanos.
Asistimos a la hegemonía del individualismo ético, que desprecia lo colectivo; a la fractura entre representantes y representados en términos de intereses y objetivos de sus proyectos políticos; a la búsqueda de los representantes de nuevos mecanismos de dominación. Es un accionar racional instrumentalista, hedonista, egoísta, competitivo legitimado culturalmente (Veneziano, 1997).

En términos reflexivos constatamos que la concepción neoliberal basada en el equilibrio del mercado es inconsistente, no contradictoria, inalcanzable, en tanto se reduce a un problema de ecuaciones entre consumo y preferencias individuales, entre vender y tener ganancias. No se cuestiona las condiciones desventajosas que están presentes en la competencia y el equilibrio: no todos pueden consumir, ni todos tienen el mismo poder adquisitivo. En este enfoque, resulta difícil entender lo social vinculado solamente a las leyes del mercado, así el bienestar social es inalcanzable.
Al respecto nos parece relevante la frase que recoge Rebelatto (1989: 39)[14]: "Este sacrificio de vidas presentes en pos de un futuro totalmente fantasmagórico pasa por toda esta ideología del mercado total. Todo se puede sacrificar por este futuro que nunca vendrá. Todo se promete a condición de que para hoy se acepte lo contrario y mañana se hará lo mismo y asi sucesivamente. Quien admite ningún presente, sino que sacrifica cualquier presente por su mañana respectivo. Las condiciones reales de la vida se pierden por una quimera del futuro".
Bienestar social inalcanzable porque el sistema capitalista implica instalar un modo de formación social en la que se consolida la división social y técnica del trabajo en la que queda delimitado y se desarrolla, en esa lógica, las diferencias entre los que son propietarios de los medios de producción (la clase burguesa) y aquellos que son propietarios sólo de su fuerza de trabajo (la clase trabajadora); desarrollándose entre ambas clases dependencias mutuas que son asimétricas, ya que las oportunidades de explotación, apropiación y acumulación de los recursos se da en contextos históricos concretos con oportunidades desiguales.

[14] En este punto sigue los planteos de Franz Hinkelammert en su texto "Crítica a la razón utópica".

I.3.2.- La Descentralización Democratizante

En la década de los 80, muchos de los países latinoamericanos, incluyendo a Uruguay, se encontraban en el período de transición desde Estados con gobiernos dictatoriales a Estados con gobiernos institucionalmente democráticos. En la década de los 90 el modelo neoliberal avanza, inclusive se considera que es la década en donde logra su máximo apogeo. En esta década es que se da la segunda fase de reforma del Estado, la que se focaliza en las áreas administrativas, políticas y sociales. La reforma del Estado en esta fase presenta componentes que van a condicionar y caracterizar la descentralización que se va a implementar. En el caso del Uruguay en la década de los 90 somos testigos de que el gobierno nacional genera reformas basadas en el paradigma neoliberal y el gobierno del Departamento de Montevideo inicia un proceso basándose en el paradigma de la descentralización democratizante.

En América Latina se inicia el debate, tanto en el ámbito académico como del sistema político -principalmente de fuerzas de izquierda-, del modelo de la descentralización implementado desde el neoliberalismo y surge como alternativo a éste lo que José Luis Coraggio denomina "Proyecto Democratizante o Alternativo". Dentro de las fuerzas de izquierda hay coincidencia "en que se de una reforma integral del Estado que busque su democratización, para lograr una mejor distribución del ingreso y una mayor participación de los actores socio-políticos en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, muchas veces, desde algunos sectores políticos de izquierda –cuyo discurso coincidiría con esta segunda visión- se desprecia la participación electoral y el rol de los actores político partidarios, descreyendo de ellos y del Estado. En el intento de "minimizar" el Estado en pro de la "sociedad civil" se da lo que hemos denominado "coincidencia involuntaria", en los hechos, con los planteos neoliberales y neoconservadores que pretenden prescindir del Estado" (Veneziano, 2005: 6).

Coraggio (1991: 70, 71) plantea que la descentralización democratizante se origina en la necesidad de buscar alternativas al modelo neoliberal imperante; "planteándose una redefinición explícita del Estado y sus funciones, una reforma profunda tanto de éste como de la sociedad política y una lucha en el terreno de los valores dentro del mismo campo popular. El efectivo ejercicio de la soberanía, la defensa a los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación" [...] "Reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad y, sobre todo, en la devolución a la sociedad de parte del poder político alienado del Estado: socializar el poder".

El debate está referenciado a varias cuestiones que tienen que ver con lo que plantean Prats y Catalá (1998). Estos autores afirman que la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de sociedad. Por lo tanto se problematiza: ¿cuánto es público, cuánto es privado, cuánto es público-estatal, público-social, público no estatal, cuánto privado (de la sociedad, familias, individuos)?. Lo que conlleva también al debate: ¿qué es el Estado?, qué es el Mercado?, qué ejecuta el Estado?, qué ejecuta la Sociedad Civil?. En este debate se recuperan para la agenda de política pública las políticas sociales y se discute ¿cómo se pagan?, quién las ejecuta?, dónde se formulan?. Es un período de búsqueda de consensos; en donde el debate se sintetiza en la ecuación: descentralización = democracia = participación.
Se busca viabilizar un proyecto alternativo de poder democrático en todos los espacios de la vida social y del sistema político, que permita generalizar y consolidar una nueva ética colectiva. Un proyecto alternativo en donde se revise y transformen procedimientos, ideas, discursos y perspectivas (Nogueira, 1998: 178).

Por lo tanto el paradigma democratizante ve la política como proyecto de sociedad, como proyecto estratégico, que involucra valores universales, además de los intereses particulares.

En este modelo se plantea una Reforma del Estado de carácter político-administrativa que recupere la dimensión del Estado en cuanto a revalorizar la idea de lo público con requerimientos de eficacia y eficiencia política en su gestión, en donde el rol estatal de elaborador, conductor, financiador, controlador, de las políticas públicas se basa en un entramado participativo de los funcionarios públicos (de los políticos, gerentes, profesionales, técnicos) y de los destinatarios de dichas políticas.

También el Estado debe ser regulador, coordinador y controlador de los servicios públicos implementados por el mercado y/o por el Tercer Sector, además promover la cooperación entre todos estos ámbitos. El énfasis mayor está en que el Estado se democratice a la interna y que promueva la participación de diversos actores –de la sociedad –redes sociales- y del mercado- en el diseño e implementación de las políticas públicas; es decir que su paradigma se basa en el concepto de la gobernancia.

"Se necesita un Estado lo suficientemente fuerte para imponerse con soberanía en la nueva economía mundial, regular democráticamente la economía, coordinar el desarrollo de políticas sociales, activas, radicales y agresivas. No se trata ya de hablar

de mayor o menor Estado, sino de un Estado mejor, concentrado en la ejecución eficiente de encargos fundamentales para la reproducción civilizada, democrática y ecuánime de la vida societal" (Nogueira, 1998: 197).

Para ello, según Nogueira (1998: 197), la actuación del Estado debe estar centrada en desarrollar y consolidar 4 componentes:

1.- Antes de todo "el Estado debe ser radicalmente democratizado: imbuido de transparencia, agilidad legislativa, de ciudadanía, de participación popular en las decisiones y operaciones estatales –por lo tanto articular la democracia representativa con la democracia participativa-, de innovación política e institucional, de real responsabilización gubernamental".

2.- "Constituir un aparato burocrático ágil y flexible, capaz de producir innovaciones organizacional y gerencial permanente, coordinar y planear, actuar de modo descentralizado y estimular la gestión intergubernamental".

3.- "Tiene que tener aparatos técnicos y administrativos centrales calificados para formular, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas, especialmente en el área social; en ese sentido debe ser un Estado con el foco en el ciudadano, y capaz de generar credibilidad".

4.- "Precisa encontrar formas de fortalecimiento y de ser nuevamente legitimado, no más como guía omnipotente y omnipresente de la modernización, sino como coordinador y efectivo planeador de los esfuerzos en pro del desarrollo, como instrumento de recalificación y revalorización de las personas, de las organizaciones y de los miembros de la sociedad"

Si la gobernabilidad es la capacidad autónoma del Estado para diseñar e implementar políticas públicas, en el paradigma democratizante, la descentralización es un instrumento para darle mayor capacidad al Estado, para que cumpla con el objetivo de fortalecer la democracia y la equidad, lo que implica políticas redistributivas y participación ciudadana.

Por lo expuesto, el centro de preocupación es la **democracia,** debatiéndose sobre temas que le son sustantivos como reformas institucionales y normativas del Estado, poniéndose el énfasis en privilegiar los aspectos de control social y la efectiva democratización de la gestión local: político-administrativa, la gobernabilidad, regimenes de gobierno; los municipios y su relacionamiento con el gobierno nacional, la participación ciudadana, los nuevos actores sociales –ONGs, movimientos y redes

constituidas entorno a diversas temáticas: condición de la mujer, infancia, derechos humanos, medio ambiente, alimentación, etc. (Veneziano, 1997).

Desde el paradigma democratizante la descentralización es concebida como consustancial a la democracia y al proceso de democratización y modernización del Estado y las ciudades. Apunta a la trasformación del Estado, de la Sociedad Civil y del vínculo de ambos. A generar nuevos poderes y refundar al poder existente. Generar un nuevo estilo político, que el poder del Estado esté apoyado en la ciudadanía concebida en su derecho de participar directamente en la toma de decisiones y en la gestión de las políticas públicas. En esencia implica el efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos, privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación.

Se concibe a la descentralización como un instrumento capaz de promover el desarrollo global y local democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular en la toma de decisiones y la reducción de la injusticia social en las colectividades involucradas.

Se apunta a la profundización de la democracia, al fortalecimiento de los procesos de participación; a un efectivo ejercicio de la soberanía popular en el control de las políticas y gestión del Estado no sólo a través de los mecanismos de participación democrática representativa, sino también generando canales de la participación directa de los ciudadanos en un proceso de construcción de una identidad y solidaridades colectivas.

La **participación** incluye todo el proceso de toma de decisiones que implica determinar las preferencias ciudadanas, la decisión, la gestión, la implementación, el control, la evaluación; es así que se da una corresponsabilización sobre el diseño y gestión de las políticas públicas. Esto implica que el Nuevo Gerenciamiento Público exige flexibilidad democrática del aparato del Estado a través de contratos con organizaciones del Tercer Sector y con el mercado. Este paradigma plantea que en la gestión de las políticas públicas, si bien la producción de bienes y servicios públicos puede ser privada, la provisión debe ser pública; puede haber financiamiento o cofinanciamiento del Estado para que éste mantenga el control, el que puede viabilizarse en forma coordinada con los actores no estatales, pero lo que asegura el control social es que se efectivice por la vía política. En síntesis: *la responsabilidad última sobre los bienes y servicios son del Estado.*

La descentralización, en el paradigma democratizante, se basa en principios democráticos tales como: universalización, equidad, "control del gobierno por parte de los ciudadanos, la participación popular, la toma de decisiones por la mayoría y en atención a las demandas de las minorías" (Stein, 1997: 86).

En palabras de Danani (1997: 99), podemos visualizar los significados que puede tener el término descentralización; modelo que trasciende la vida cotidiana de la población y "se ponen en juego cuestiones tan básicas como participación, ciudadanía, la viabilidad de la democracia, la capacidad de los gobiernos locales para garantizar mejores condiciones de vida de la población –el bienestar-, la extensión y calidad de los servicios públicos".

Por lo tanto este proyecto asume los tres ejes de la descentralización que identifica Coraggio: pero centra su propuesta fundamentalmente en el eje político: en la democratización, en la articulación de lo local con lo global (siendo lo primero una parte del todo). Con respecto a los ejes administrativo y económico apunta a una descentralización territorial del Estado, delegando funciones y recursos a la gestión local, confiando la asunción de estas funciones abrirá un terreno favorable para la concreción del desarrollo local.

En la perspectiva descentralizadora democratizante, en el ámbito intra estatal, también se revalorizan los **Municipios** –división político-administrativa territorial-. Los gobiernos centrales delegan y/o comparten más con gobiernos comunales-locales su capacidad de conducción, por valorar su potencial poder local; ello implica necesariamente no sólo transferencia de competencias, sino también y fundamentalmente de recursos.

Para Melo (1997: 269) la descentralización "entendida en cuanto transferencia de poder decisorio a municipios o entidades y órganos locales, la descentralización expresa, por un lado, tendencias democratizantes; participativas y de responsabilización; por otro lado procesos de modernización gerencial de la gestión pública". En este concepto se identifica dos dimensiones que pueden complementarse, inclusive se puede poner más énfasis en una que en otra; lo que tiene que ver con el origen histórico y el paradigma que sustenta el modelo.

La base territorial toma significación en la medida que puede ser más eficaz la toma de decisiones y la efectivización de los mecanismos societales y políticos de control y regulación.

El objetivo de esta política es reducir el Estado centralizador, transferir representaciones y atribuciones de lo nacional a lo local generando la creación de sujetos colectivos, traspasándole poder. Lo que conlleva la necesidad de dotar de autonomía a los gobiernos locales para poder llevar a cabo las políticas socio urbanas y satisfacer así, las demandas de la sociedad; tratando de generar equidad en la prestación de los servicios básicos.

Por lo tanto es un proyecto político que apunta a "lo local", a lo territorial, a promover las potencialidades de los individuos en busca de que ellos mismos sean capaces de defender su ciudadanía, de apostar a las responsabilizaciones particulares y singulares para promover el desarrollo local. En general, apunta a superar el individualismo reivindicando la organización de la sociedad civil y así poder fomentar el ejercicio pleno de la ciudadanía en la toma de decisiones en la vida pública por medio de procesos organizativos autogestionarios y cogestionarios.

El concepto de "lo local", lo municipal, incluye no sólo las divisiones político-administrativo intramunicipales, en el caso de Montevideo serían las Juntas Locales y los Centros Comunales Zonales, sino también la comunidad con sus sectores sociales, sus intereses, necesidades, proyectos de vida. "Lo local" es un concepto que privilegia las dimensiones tempo-espacial de lo económico, social, cultural, e histórico; en sus efectos es un ámbito privilegiado para potenciar la diversidad de alternativas de prácticas sociales en la construcción de la ciudadanía, de derechos-obligaciones y responsabilidades, a través del ejercicio cotidiano de la democracia participativa.
Los Municipios comienzan a ser considerados como vehículos facilitadores, a través del cual las personas entran en un entramado de relaciones de derechos y deberes, siendo la más significativa la participación en el gobierno de la "cosa pública". El énfasis está en privilegiar los aspectos de control social y la efectiva democratización de la gestión local.

Jordi Borja, que ha sido uno de los propulsores de este paradigma, considera a la "Descentralización político-administrativa como medio adecuado para promover la socialización política de las clases populares y el desarrollo de las libertades individuales, así como las transformaciones socio-económicas de tendencia igualitaria"

(1987: 24). O sea que la Descentralización es concebida como un instrumento capaz de promover el desarrollo local, democratizando los procesos sociales, aumentando la participación popular y reduciendo la injusticia social en las colectividades involucradas.

En base a esto debemos tomar en cuenta la relevancia que se asigna a las comunidades como nuevos sujetos colectivos, para poder así, articular el ámbito local con el nacional, tratando de este modo llegar a un consenso en cuanto a qué problemas resolver y en función de la demanda existente, determinar cuáles son de urgente consideración. A partir de este enfoque se comienza a otorgar importancia a las comunidades en un intento por valorar su pertenencia a un territorio y escuchar posibles alternativas para lograr el desarrollo y mejora de su situación. Se adopta además este criterio para que la función del organismo estatal no sea mera recolección de demandas, sino que por el contrario, conjuntamente a las comunidades, realizar un esfuerzo cooperativo e integrador en la resolución de las problemáticas que las mismas pudieren presentar otorgándoles participación. Cabe destacar que el Estado asume la responsabilidad de apoyar cualquier iniciativa que considere positiva y generar los medios necesarios para que la comunidad consiga finalmente lograr sus objetivos. Es necesario que las comunidades realicen un esfuerzo compartido con otras comunidades estableciendo lazos de comunicación entre ambas, sin dejar de lado la importancia de los vínculos que sostienen con el Estado.

Se entiende a la participación como acciones articuladas tendientes a imponer decisiones de colectividades sociales, desde las bases a las instancias ejecutivas. Este tipo de participación abre espacios decisorios e implementan propuestas autogestionadas y cogestionadas entre todos los sectores de la sociedad civil "pone de manifiesto la importancia estratégica de la lucha política por el control de posiciones estatales a nivel no sólo local sino nacional" (Coraggio, 1991: 71). Según este enfoque sólo participando se gana poder.

La democracia está más vinculada a la idea de una promoción de la autogestión, de una redistribución social y económica en el sentido de derechos ciudadanos, redefiniendo la concepción de la democracia formal o liberal representativa hacia formas más cercanas a las democracias reales, directas y populares.

Debe buscarse que las instituciones de la democracia representativa generen formas más directas de participación y gestión -Coraggio (1991) habla de una lucha cultural-, impulsando la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales y regionales. Propone una institucionalización de la participación, que garantice la expresión de los deseos de la mayoría y que también preserve o aumente los niveles de racionalidad en las decisiones Se deben ir creando y buscando caminos y trayectorias para que se de esta institucionalización, es necesario articular ámbitos territoriales y sectoriales diversos, para que las decisiones sean reflejo de realidades concretas, rescatar las estrategias de sobrevivencia o informalidad que los individuos aplican para la resolución de sus problemáticas y conjugarlas en un programa de acción colectiva para un proyecto social. Propone también la creación de un sujeto popular complejo, a través de la interacción y mutuo reconocimiento de agentes y representantes con intereses opuestos o complementarios en el análisis de problemas.

Además de ser prestadores de servicios a la comunidad, los gobiernos comunales serían canalizadores de la convivencia y gestores de los intereses ciudadanos, y pueden responder a la problemática del desarrollo social y territorial, por:

- Proximidad con el ciudadano de los gobernantes y en la prestación de los servicios públicos.
- Por conocimiento real de problemas sociales, por estar inmerso en la realidad social
- Receptor inmediato de la coyuntura social municipal.

Para Jordi Borja (1995) los Municipios pueden constituir estructuras socio-políticas destinadas a hacer realidad la más auténtica participación ciudadana, pueden ser escuelas de democracia para los vecinos, otorgándoles así un rol educativo y formador de ciudadanía. A través del Municipio se estaría dando una socialización del Estado, pero para que ello sea posible es necesario un tejido social activo y con poder decisorio, y así se estaría superando la separación entre Sociedad Civil y Estado. *"La democracia de base local es complemento de la democracia representativa, partiendo del reconocimiento de que para el hombre común es primordial su relación con el territorio"*. Para el hombre común, asuntos vitales (basura, transporte) sobre los cuales tiene conocimiento y opinión, son problemas públicos, los reconoce como cuestiones de la vida colectiva, en las cuales está dispuesto a intervenir. Por esta vía, se aproxima a la política, a la gestión de recursos y resoluciones de problemas colectivos, a la cual puede acceder cualquier ciudadano, participando en el quehacer municipal.

Claudia Danani (1997: 109) señala la importancia de un gobierno local, promotor de ciudadanía, ya que para que la cooperación social sea genuina es importante que los municipios en su nuevo rol, recuperen la instancia política y colectiva de decisión, que el modelo neoliberal pretende desplazar hacia una instancia económica-social como el mercado.

En sus efectos la efectivización de la tendencia democratizante, está respaldada en la participación de los beneficiarios de los servicios públicos, involucrados en todo el proceso que implica desde la demanda, el diseño, la ejecución y control del servicio. Predomina el ámbito local donde hay un contacto más definido entre otros actores y el Estado; y en donde el sentido de pertenencia territorial activa la responsabilidad y la cooperación al participar en el manejo de dichos servicios. Además otorga transparencia a la gestión y propicia el desarrollo y la identidad local, a la vez que legitima la representatividad de lo local a través de acuerdos entre los actores que permitan la gobernabilidad del proceso; generando los consensos y tolerando los disensos. Promueve una lógica de gestión diferente a la verticalista y sectorial caracteristica del centralismo, siendo la horizontal y territorial la que propone como alternativa.

El desafío pasa por incorporar la participación ciudadana como componente central del proceso de gestión local de lo público, hallándose ahí la clave para la real democratización de ésta en un modelo descentralizado, que le devuelva legitimidad política a los gobiernos locales y fortalezca su identidad territorial.

Por otra parte otros autores consideran fundamental también colocar en el debate el tema de la **autonomía.** Al respecto Rosa Helena Stein (1997: 81) plantea que la descentralización implica niveles de decisión ejercida de forma autónoma por órganos independientes del centro lo que conlleva no sólo la redistribución de espacios de ejercicio de poder, sino también de los medios para ejercerlos, o sea recursos humanos, materiales y económicos.

En síntesis los Municipios tienen ventajas para recuperar legitimidad del sector público y consolidar la democracia, gracias a:

- Mayores posibilidades de identificación con las demandas colectivas.
- Sus funciones asociadas a cuestiones básicas de la vida social.

- Localmente mayor posibilidad de control ciudadano sobre los administradores públicos.
- Posible participación política de sectores carentes de poder económico, lo que contribuye a democratizar el Estado y reduce efectos de la crisis de representación.
- Municipio permite más directa relación entre cargas impositivas y beneficios sociales
- Municipio posibilita adecuada articulación entre Estado y Sociedad Civil.

En esta perspectiva la descentralización es considerada positiva por:

- Ampliación del campo de derechos y libertades de ciudadanos.
- Progresiva incorporación de grupos excluidos o marginados a las instituciones representativas.
- Mayor control y participación popular en la actuación de las Administraciones Públicas.
- Acerca Instituciones al problema social; más cerca del ciudadano y recoge de manera más idónea su problemática y resuelve más directamente la misma.

Es aquí donde los Municipios, en tanto espacios institucionales pueden impulsar el desarrollo, profundización y consolidación de la Democracia.

Pero que los municipios asuman este papel depende también de cómo se entienda a la Descentralización, del modelo en que la Descentralización esté sustentada, de la coyuntura socio-política y económica en la que se aplique.

No es posible concretar una descentralización Democratizante o Alternativa, sino se recupera la política en su sentido más profundo y sustantivo en términos de construir nuevos sujetos. Es decir, generar espacios socio-políticos alternativos a los instalados por las dictaduras y por nuestras débiles democracias.

Históricamente en nuestro país el "Estado, la cultura política y el sistema político nacen y se consolidan con una fuerte lógica de centralismo" [...] "que se remonta al nacimiento del Estado nacional –bajo el batllismo-" [...] "esta tendencia se agudizó en los años 50 y 60 por el predominio de las corrientes a favor de la planificación central dentro de los enfoques desarrollistas predominantes en las ciencias sociales y en las élites gubernamentales" (Veneziano, 2005: 7). Aunque también el Estado uruguayo se

ha caracterizado por contar con una descentralización administrativa, en la medida de tener en su seno organizaciones con cierta autonomía respecto a la Administración Central: Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales. Ha sido fundamentalmente una desconcentración en la gestión y prestación de servicios. Las políticas han sido diseñadas con una lógica sectorial, funcional y vertical, al igual que la administración de los recursos.

En el marco de las transformaciones de la Sociedad y el Estado desarrolladas en el éste capítulo, se fueron generando las condiciones para un determinado espacio socio ocupacional para la profesión de Trabajo Social. Dado la significación que ha tenido para la profesión la propuesta descentralizadora en Montevideo a partir de 1990, tiene sentido exponer sobre la propuesta en sí, sus premisas y dimensiones centrales; sobre las características que adoptó tal política y sus tensiones, desafíos en relación al contexto socio-político-económico nacional. Cuestión que abordaremos en el capítulo siguiente

CAPÍTULO II

CONTEXTO SOCIO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MONTEVIDEO

II.1.- Contexto socio-político-económico del Estado Nacional Uruguayo

A partir de 1990 se inicia y desarrolla el proceso de Descentralización en el Departamento de Montevideo por parte del gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo; en un contexto nacional e internacional en donde prima una *política de gobierno nacional de matriz neoliberal.*

Uruguay se caracterizó durante gran parte del siglo XX por tener una organización estatal que fundaba su intervención en políticas sociales universalistas, en donde los derechos sociales estaban instituidos jurídicamente, legitimados por todos, lo que permitía un acceso automático e incondicionado a su usufructo.
Desde la implantación de la modernización en el Uruguay, -fines del siglo XIX- en el marco de la concepción liberal, el Estado siempre tuvo especial interés en crear una mentalidad acorde a las necesidades del modelo social, económico y político, lo que permitió un gran arraigo social y un importante injerencia en los procesos históricos. Aproximadamente en los 50 primeros años del siglo XX Uruguay consiguió consolidar un parque industrial, en rubros fundamentalmente asociados a las actividades productivas agrícola-ganaderas logró competir en el mercado internacional, incorporó y avanzó en innovaciones tecnológicas. Logró consolidar tradiciones democráticas, con instituciones estables, salvo algunos períodos muy breves de dictadura. Con una población con alto o medio niveles de formación educativa; con una cultura caracterizada por una pluralidad de ideas, credos, costumbres; una población informada e interesada por todas las dimensiones societales y estaduales, es decir una sociedad politizada y con una estructura organizativa integradora de todos los sectores sociales que la componían.

Este proceso determinó que Uruguay se caracterizó por contar con estándares medios de niveles de vida de la mayoría de la población, constituyéndose una clase media

consolidada, estable, promovida y protegida por el Estado, integrada plenamente en la llamada sociedad salarial de Castel (1997).
Esta estratificación social, con logros considerables en la integración social, fue consecuencia de la confluencia de diversos factores como un modelo de desarrollo económico-social-cultural continuo y sustentable, la estabilidad de regimenes democráticos, políticas de bienestar social a cargo del Estado como la educación obligatoria, laica y gratuita, etc. hizo al Uruguay con particularidades que lo diferenciaron sustancialmente de los países de la región y de América Latina, asimilándose más a los países llamados desarrollados: *"éramos o creíamos ser la Suiza de América"*.

Las transformaciones en el ámbito internacional y regional, las nuevas corrientes de política económica, también han afectado al Uruguay iniciándose a partir de la década del 70 un proceso creciente de desigualdades, de segregaciones sociales, que tiene sus particularidades debido a la trayectoria histórica que caracterizó a la sociedad uruguaya.
Se identifica como causas, referidas ya en la década de los 70: los procesos de globalización y los cambios en la política de desarrollo viabilizada a través de la apertura de la economía uruguaya, cambios en la orientación de la política macroeconómica; a procesos de reestructuración productiva y cambios en la regulación y gestión social; a la reforma del Estado y la descentralización; a cambios culturales; a cambios en las nuevas pautas de consumo; a la movilidad de la población, etc. De acuerdo al paradigma neoliberal cada vez más se va "superponiendo el mercado al Estado, lo económico a lo político, lo especulativo a lo productivo, lo particular a lo general" (Nogueira, 1998: 176).

Durante la dictadura la sociedad uruguaya, al igual que la mayoria de los paises latinoamericanos, fue expuesta a un Estado terrorista y burocrático; el "estatalismo" impulsó el crecimiento económico, creó nuevos beneficiarios de sus servicios y reorganizó las relaciones entre Estado y el mercado; al mismo tiempo desvirtuó completamente el Estado en la medida en que se disoció de la sociedad, de la ciudadania, donde primó el privatismo.

Vinculado a la lucha por la recuperación de la democracia institucional en la década de los 80, también emergen proposiciones políticas alternativas sobre la significación de la ciudadania y su potencial traducción en lineas de ayuda social, según plantea Midaglia (2001).

Podemos decir que en este período se cristalizó una agenda neoliberal no sólo en lo económico sino que atravesó el resto de las dimensiones de la vida. Se destaca el ataque al Estado con énfasis en la reducción de su tamaño, funciones y el desmontaje de los derechos sociales.

En la reapertura democrática –el país pasó a un régimen democrático con estabilidad institucional y normalidad procedimental- y en la década de 1990 se consideró necesario eliminar el mal que el Estado había hecho a la sociedad, al mercado y a la libertad.

Como plantea Nogueira (1998: 134) la "Reforma del Estado –en sus dimensiones, su formato y su relación con un nuevo esfuerzo para redefinir la inserción internacional del país y avalar una nueva fase del desarrollo económico- sería considerada una cuestión estratégica con un discurso reformista neoliberal, de corte privatizante y de desregularización".

Desde este modelo, el gobierno nacional -influenciado por la ideología social demócrata- plantea como objetivo contener el proceso de pérdida de capacidad financiera y de competencia gerencial tomando medidas para eliminar la crisis de gestión que como causa del déficit fiscal incide negativamente en los resultados de las reformas económicas e impide al Estado cumplir con sus obligaciones.

En sus efectos la centralidad está en la Reforma Administrativa del Estado: en su estructura organizativa, disminuyendo el aparato burocrático –menos cantidad de funcionarios públicos, con menos salarios- y servicios prestados por el Estado –en la década del 90 se fortalece la política de privatizar y/o tercerizar servicios y empresas y públicas[15]: reforma patrimonial del Estado-, para que así los recursos económicos estatales estén más destinados a atender en forma mínima las necesidades básicas de la población, en forma más modernizante y ágil, que significa modificar la gestión, los mecanismos y las formas de protección social.

[15] En Uruguay un claro intento de ello es la ley de Empresas Públicas que fue plebiscitada en 1992 y que la mayoría de la ciudadanía no aprobó. Esto ayudó a "parar" el proceso de privatización, pero aumentó las tercerizaciones de servicios públicos gestionadas por organizaciones de la Sociedad Civil y el mercado. Así en nuestro país se instituye un nuevo modelo de descentralización, al traspasar funciones a la Sociedad Civil y al mercado; porque, como ya planteamos, históricamente ya existía una descentralización administrativa en la medida que organizaciones públicas tienen cierta autonomía con respecto a la Administración Central, es el caso de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, gobiernos departamentales.

En esta línea política el gobierno nacional que asume a partir de 1995, según Narbondo y Ramos (2001: 150 a 163), profundiza las reformas administrativas no sólo con el objetivo de reducir el Estado, "sino que busca construir un Estado más gerencial, más inteligente y más eficiente". Su fundamento se enmarca en aplicar los nuevos principios de la gerencia pública: "the new public management" (NPM). Para ello se plantea como objetivos específicos:

a. "Concentración de la Administración Central en las funciones de formulación, conducción general, regulación y control, y traspaso a la sociedad civil (mercado y redes) de las actividades de prestación directa de servicios públicos".
b. "Revalorización de la función pública y creación de cargos de alta gerencia en la cúspide del aparato administrativo, en una proporción importante".

La intención es revalorizar el papel del Estado y su histórica organización burocrática jerárquica, pero produciendo cambios. Entre otros: se introducen mecanismos de flexibilización de la carrera administrativa e incentivos por rendimiento. En las evaluaciones y concursos para los ascensos se modifica el sistema de puntaje a través de disminuir la importancia de la antigüedad y aumenta la importancia de la capacitación y los méritos.

Por otra parte, a partir de la segunda mitad de la década del 90 se acentúa la crisis socioeconómica, acelerándose o desencadenándose nuevos procesos de integración y de exclusión del mercado de trabajo en lo que se refiere a empleos estables, con salarios aceptables para cubrir las necesidades, condiciones laborales, protecciones sociales y estatales, representación y participación en ámbitos sindicales y negociación de convenios colectivos, etc.

Un Informe de Desarrollo Humano en Uruguay (P.N.U.D, 1999: 79) se plantea: "La precariedad y la vulnerabilidad en el bienestar de las personas y los hogares están condicionados a la estabilidad y acceso a los bienes o ingresos necesarios para dicho bienestar. La disminución del rol del Estado en tanto proveedor de bienes y servicios, el repliegue y al privatización parcial o completa de parte del tradicional sistema de bienestar, y la disminución del tamaño y rol de la familia y la comunidad en tanto sistemas de protección tradicionales, significan un duro golpe a las formas no mercantiles de obtención de recursos que otorgaban estabilidad y garantías al bienestar de muchos hogares".

En un estudio de Arim y Furtado (2000) se revela que la concentración y disminución del ingreso verificado a partir de 1995, anula en parte la mejora en los niveles de pobreza que tuvo lugar a partir de 1992. En Montevideo el 20% de la población más pobre en 1993 captaba el 6.3% del total de ingresos, en 1997 captaba el 5.4%. El 20% de la población más rica en 1993 recibía el 44.7% de los ingresos y en 1997, el 47.5%. Existe en el actual contexto económico una tendencia valorada como natural a la concentración del ingreso.

El P.N.U.D. en su informe de 1999 dice: "La apertura comercial, el achicamiento del Estado y los procesos de desindustrialización y transferencia de fuerza de trabajo a las actividades de servicios, todos ellos, contribuyen a concentrar ingresos de la población" (p: 34).

El Instituto Nacional de Estadística –INE- registra en 1997 que más de 510.000 uruguayos tuvieron problemas de empleo: 157.000 desocupados y 353.000 en situación de ocupaciones muy precarias. En 2000 informa que más de una tercera parte de la Población Económicamente Activa –PEA- está afectada por problemas de empleo y sin cobertura de seguridad social; mientras que las tasas de desempleo en jóvenes es: 37% en mujeres y 28% en hombres, y una duración promedio de desempleo de 6 meses.

El informe de CEPAL, titulado "Marginalidad e integración social en Uruguay" (1998), da cuenta de la evolución de la estructura del empleo en el Uruguay Urbano de 1986 a 1998. Comparando los datos de 1986 (44.9%) y 1998 (53.9%) aparece que aumentó (9%) la desocupación de empleados de la actividad privada, lo que responde a la quiebra de comercios, industrias, menos contrataciones en el área servicios técnicos y domésticos; por otra parte los trabajadores por cuenta propia aumentó un 1.2%. En lo que respecta a los empleados públicos en 1986 eran el 24%, en 1997: 16.3%, dato que da cuenta de una política estatal de ajuste, de "achique" de funcionarios, viabilizado a través de los retiros incentivados y de la no contratación de nuevo personal.

Todos estos datos nos indican, que orientada por la racionalidad mercantil y tecnocrática, la reforma emprendida provocó una "pérdida" del Estado como referencia y recurso, que ha implicado reducción del gasto público, reforma tributaria, privatizaciones, libertad de mercado, desregularización, abandonar la implementación de políticas con enfoques sociales y de promoción del empleo en condiciones de

estabilidad, recortar seguros de desempleo, debilitar la organización sindical de los trabajadores. El fundamento es que estas medidas permiten extender la acción de los mercados en la vida de la gente para enseñarles las virtudes de la iniciativa, la confianza en sí mismo y la autosuficiencia.

Así paulatinamente el Estado se fue retirando en la regulación y control del mercado de trabajo, de los contratos laborales, de los convenios colectivos. En Uruguay produjo efectos muy significativos ya que fue un país que supo tener leyes y presencia del Estado en la regulación laboral y en la protección de los trabajadores; asimismo una organización sindical única con una alta afiliación, militancia y adhesión social. Era práctica cotidiana convenios colectivos en donde negociaban la empresa, los trabajadores y el Estado.
Esto da lugar a grandes cambios en las demandas de puestos de trabajo, acentuándose e instalándose la precariedad, la desestabilización laboral, la desocupación con larga duración de cientos de personas, siendo los más afectados los jóvenes, las mujeres y los sectores sociales que tienen menos calificaciones. Se invalida así a trabajadores que envejecen y que son jóvenes para la jubilación. Los jóvenes de 20 años no llegan tampoco al empleo porque exigen calificaciones altas para el ingreso y pasan de pasantías en pasantías o de una tarea a otra.
Por otra parte, se acentuaron las dificultades de organización y lucha sindical.

La progresiva crisis financiera conlleva medidas que aumentan los gravámenes obligatorios para poder cubrir el aumento de los costos sociales dado un mayor crecimiento en la prestación estatal de políticas sociales. Se genera una tensión conflictiva e inclusive perversa, al implementar políticas para indemnizar la exclusión del mercado formal de trabajo por medio de incrementar los gravámenes al trabajo, produciendo disminución de cantidad de empleos, y en sus efectos desocupación masiva y crecimiento de la población en estado de pobreza y exclusión, incluyendo a los que tienen posibilidades de tener alguna ocupación laboral.

En el Uruguay nos encontramos ante modelos nuevos en los sistemas de estratificación social que se caracterizan por polarizaciones sociales complejas, por fragmentaciones, desigualdades y segregaciones entre diversos sectores sociales y entre el mismo sector o clase social, aumento considerable de la pobreza –inclusive con índices importantes de personas en situación de indigencia-, de la exclusión; con manifestaciones entrecruzadas de antagonismos económicos, laborales, culturales, generacionales, de género, etc.

Esta desvertebración social produce un clima de violencia y malestar social, con cambios y crisis en los valores, las pautas culturales y las funciones de integración de las instituciones sociales como son la familia, la comunidad, la escuela, el trabajo.

Por lo expuesto estamos frente a un fenómeno estructural, que tiene múltiples dimensiones en cómo se expresa la cuestión social y que se relaciona con procesos sociales que conducen a individuos y grupos a no ser considerados como miembros y sujetos de derecho en la sociedad, y lo que es peor se les niega los derechos sociales y las oportunidades fundamentales para poder vivir, ni siquiera sobrevivir. Como dice Teresa Matus[16]: "la pobreza ya no es asumida como un obstáculo para el desarrollo, sino que es vista como una dimensión más del proceso de modernización". Parecería que para el sistema social la pobreza y la desigualdad representan una especie de "sacrificio" inevitable; es el precio que se paga para la construcción del progreso, del desarrollo.

Es un proceso de mutación del contexto estructural -económico, cultural, social, político- que da lugar a una nueva caracterización de la "cuestión social": rupturas profundas del entramado social con graves riesgos de desvinculación o desinserción social, e inclusive poniendo en tela de juicio la aplicación práctica de la ciudadanía social, o sea que la "inutilidad social" también implica una descalificación en el plano cívico-político: la exclusión del pleno desarrollo de su condición ciudadana.

La política neoliberal llevada adelante por el Gobierno Nacional del Estado uruguayo ha contribuido a agudizar entre otros aspectos a la:

- Disminución del salario real, crecimiento de la desocupación en el mercado formal, paralelo crecimiento del sector informal, el subempleo, multiempleo y desempleo.

- Pérdida de autonomia del Estado, un desmantelamiento, tanto del aparato de gestión del Estado, como de los instrumentos propios del Estado de Bienestar.

- Reducción del gasto público, manteniendo una pesada política tributaria y disminuyendo los recursos a organismos estatales (ministeriales, entes, gobiernos departamentales) impidiéndoles cumplir con eficiencia y eficacia las funciones que les han sido asignadas.

[16] Expresión casi textual de la autora en el curso que realizó en el marco de la Maestría de Trabajo Social que cursamos.

- Venta de empresas estratégicas del Estado, lo cual se presenta como política de privatizaciones sustentada en el concepto de "eficiencia y desarrollo de la capacidad de gestión".

- Socialmente los efectos de este modelo en la población se traducen en comportamientos individualistas, pesimistas, competitivas, frustración frente a la falta de perspectivas para mejorar sus condiciones de vida; un profundo desencantamiento y escepticismo progresivo sobre el futuro e inclusive sobre la existencia humana.

- Despojo al sistema político (partidos políticos) de un centro organizacional, de una referencia ética y política, a partir de cual fuese posible renovar el contrato social, se incentivó la proliferación de proyectos de poder desvinculados de proyectos de la sociedad. Las organizaciones políticas partidarias tuvieron dificultad de procesar las diferenciaciones y conflictos sociales, la pluralidad de intereses y valores tanto en el ámbito social como del sistema político. La política se fue vaciando como instrumento de mediación entre lo individual y colectivo, como espacios de lucha ideológica y proyectos; ha predominado más el pragmatismo, la disputa electoral utilizando estrategias de marketing (Nogueira: 1998: 170).

- Disminución de confianza, deslegitimación, en las instituciones gubernamentales, del sistema de representación, de los partidos políticos, que son en general percibidos como carentes de poder viabilizar la regulación y convivencia entre los diversos intereses de individuos y colectivos sociales, con carencias de directivas y proyectos futuros sustentables para la mayoria de los sectores sociales.

Al día de hoy se percibe en muchos uruguayos el sentir y el pensar que los partidos políticos, con el cual identifican la política, se reduce a espacios de corrupción. Esto conlleva en la sociedad una imagen negativa y pérdida de importancia del sistema partidario.

- Los movimientos sociales, y la sociedad en su conjunto, se separaron más de lo político y procuraron una institucionalidad propia, desinteresándose de un proyecto hegemónico abierto a toda la sociedad y capaces de fortalecer respuestas de los diferentes grupos sociales; por ello la presión social aumentó, pero no produjo campos de fuerza hegemónicos.

- Descreimiento hacia organizaciones sociales que en otros momentos históricos lograron proponer y articular proyectos creíbles y confiables para la mayoría de la población. Lo que conlleva actitudes y sentimientos de indiferencia, apatía, desinterés político-social-comunitario. La política es menos comprensiva y menos valorizada por la población, lo que afecta la posibilidad de involucrar a todos para avanzar en reformas que pueden ser indispensables para transformar situaciones adversas que afectan las vidas individuales y del colectivo social. En términos de Nogueira lograr una gestión pública participativa en donde se sustenten reformas ético-políticas.

- Los agrupamientos colectivos organizados sobre cualquier tema en el espacio público, tienden a ser cada vez más corporativistas, es decir se dedican más a viabilizar sus intereses particulares, lo que incide en la posibilidad que la política funcione como espacio de universalización, de construcción del bien común. Por el contrario la impronta es tendencias clientelistas, autoritarias y conservadoras.

- Consolidación de una sociedad visiblemente fragmentada, desigualdades polarizadas, exclusión social, violencia instituida, valores predominantes como "sálvese quien pueda", "hacé la tuya", etc. La fragmentación también está en organizaciones con poder histórico en nuestro país, como han sido los gremios y sindicatos de trabajadores y estudiantes, los partidos políticos.

- Los partidos políticos y su militancia presentan dificultades para poder procesar diferencias internas, de fijar reglas consensuadas. Se amplia las distancias entre dirigentes y dirigidos. Buscan reacomodarse y construir una identidad que fue cercenada fundamentalmente en el período de la dictadura.

- Desmotivación de la sociedad civil y una sensación de "vaciamiento" de la democracia, vista sólo como algo instrumental. Esta situación en los ámbitos sociales y políticos torna difícil el debate y difusión de la democracia en sus organizaciones y al resto de la ciudadanía.

- *En esencia existe un progresivo proceso de despolitización.*

- En términos weberianos hay un "desencantamiento del mundo", remitiéndose todo al cálculo, a la eficiencia, a la relación costo-beneficio. Hay un empobrecimiento de la esfera pública, de involucramiento con la política, lo que redunda en debilitar la

democracia ya que las personas van perdiendo la capacidad de decidir, transfiriéndole a "los especialistas de la política" esta potestad.

Por otro lado, por ser nuestro objeto de estudio referenciado al ámbito territorial en el marco de la Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo, nos interesa relacionar los problemas que se dan en el mercado de trabajo con sus manifestaciones en la diferenciación y localización de la población en el espacio urbano.

En Montevideo, y en el área metropolitana, cada vez más se constatan zonas, barrios que se diferencian sustancialmente entre sí no necesariamente por infraestructura y servicios básicos urbanos, sino y fundamentalmente por las caracteristicas de sus habitantes. En Montevideo es clara la desigualdad entre los barrios sobre la costa y los barrios ubicados en lo que se llama la "periferia".
A su vez en los barrios considerados intermedios existen individuos, grupos cuyo desarrollo es desigual a otros pobladores de la comunidad, registrándose fragmentaciones económicas, sociales y culturales.

En un documento de la OIT (Buxedas y Aguirre, 1999: 23, 24) se plantea "que la creciente población que vive en asentamientos irregulares en los márgenes de las ciudades, está relacionada cada vez más con hogares cuyo jefe está desempleado u ocupado en empleos de baja calidad, mientras antes predominaban los que mantenían ocupaciones marginales (recolectores de basura, changadores)". Agregan que "estos asentamientos, guetos montevideanos, se están constituyendo en barrios donde abundan la pobreza y las carencias; y en la que sus pobladores se perciben cada vez más distantes del resto de la sociedad, para la que suelen ser delincuentes".

Kaztman (1996) identifica a la guetización como proceso extremo de un proceso general de segregación residencial y que responde a la lógica del mercado, que pretende que se pierda el contacto cotidiano entre personas, grupos, de distinta condición socio económica.

Por lo tanto estamos hablando que no sólo se han producido cambios profundos en la estructura social, sino también en la estructura, funcionamiento y uso del espacio urbano.

La realidad es que muchas de estas personas quedan fuera de los circuitos socioeconómicos, sufriendo una alteración importante en sus modalidades de inserción social, en una forma que pone en crisis su propia condición de actores sociales[17].

Se está produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, de una forma fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de lo que históricamente se consideró como clase media en las áreas periféricas[18].

En la sociedad uruguaya el equilibrio estaba dado por la existencia de una clase media consolidada, estable; pero el empobrecimiento económico creciente y masivo de esta clase, los ubica, "nos ubica", en un estadio importante de vulnerabilidad, bordeando la pobreza, la exclusión: no tienen mucho para esperar, pero sí muchísimo para perder.

Desde el concepto de desafiliación Robert Castel (1997) plantea que hay una desligación social profunda que rompe con la idea de sociedad de semejantes. Desafiliación que no necesariamente equivale a una ausencia completa de vínculos, sino también a la ausencia de inscripción del sujeto en las estructuras dadoras de sentido. Lo que les falta no es la comunicación con otros, sino la ausencia de proyectos a través de los cuales las interacciones adquieren sentido; por lo tanto la ciudadanía no se puede construir desde situaciones de "inutilidad social". Desempleados, trabajadores que envejecen, jóvenes que buscan trabajo, ocupan la posición de supernumerarios: flotan en una tierra de nadie, no integrados e inintegrables. La inutilidad social también implica una descalificación en el plano cívico-político; no gravitan en el curso de las cosas, no están conectados a los círculos de intercambio productivo; han perdido el tren de la modernidad. "Los inútiles para el mundo" pueden optar entre la resignación y la violencia esporádica o la rabia que casi

[17] Dan cuenta clara de la falta de trabajo-empleo situaciones como: la emigración masiva cotidiana al exterior del país de familias enteras, de jóvenes; las colas para pedir empleo solicitado en los clasificados del "Gallito Luis", vendiendo o pidiendo en la vía pública y en el transporte colectivo; la expresión por ejemplo de los vendedores ambulantes: "no se vende nada, no hay plata en la calle"; las altas tasas de suicidios, principalmente en jóvenes y adultos mayores, que el Estado haya extendido en el tiempo el seguro de empleo-paro.

[18] Desde nuestra práctica profesional, se registra en el 2003, que en una Escuela Pública ubicada en el territorio de jurisdicción del C.C.Z. 3 -zona céntrica de Montevideo-, en pocos años perdió casi el 50% de la población escolar por haberse radicado sus familias en otros barrios, principalmente en las zonas periféricas del Montevideo. También que el 60% de los niños que asisten a dicha Escuela provienen de hogares que sus padres están desocupados, muchos recientemente, o en el último año sin poder haber conseguido otro empleo.

siempre se proyecta hacia si mismo, a la autodestrucción. Han perdido la identidad por el trabajo, la identidad colectiva familiar, gremial, y/o barrial, que daban coherencia a la cultura popular integradora donde el trabajo era el centro induciendo a las interacciones sociales.

En síntesis, se llega a la década de los 90 sin generar y organizar el complejo proceso societal derivado de la modernización conservadora. Se amplia la brecha entre el Estado y el sistema político con la sociedad civil; brecha que compromete la organización y selección de las demandas sociales y la calidad de las respuestas del gobierno nacional. Las organizaciones sociales generan diversas acciones para enfrentar las adversas condiciones económicas y para reivindicar ante el Estado sobre distintos tópicos, fundamentalmente en el plano inmediato de reivindicaciones materiales, en mucho menor medida reivindicaciones de carácter político. Esto conlleva, que además de la poca operancia del sistema politico, las condiciones sociales-politicas y económicas sean poco favorables para acelerar democráticamente procesos decisorios y viabilizar intereses de naturaleza más general.

La centralidad en la Reforma Administrativa del Estado, según Nogueira (1998: 136) da cuenta de una grave confusión entre Estado, gobierno y administración, "base de la no diferenciación entre reforma administrativa y reforma del Estado[19], como si el Estado pudiese reducirse esencialmente a su dimensión burocrática y gubernamental, y así es vaciado de política, pueblo, territorio, cultura e historia" [...] "Los sistemas de gobierno no tienen valor en sí. Nacen, se desarrollan y funcionan –bien o mal- en conexión directa con la historia y las estructuras de la sociedad, con sus procesos políticos y sociales, con su cultura política. Dependen de la cualidad de la "clase política" y de la burocracia que los hace ganar vida, también con la mayor o menor consistencia de la sociedad civil y de las instituciones jurídico-políticas. Cada sociedad tiene el sistema de gobierno que merece o puede construir" (140).

Es en este contexto nacional de reducción del Estado, como respuesta ante la crisis del Estado de Bienestar, que implementa una política descentralizadora que traspasa recursos y responsabilidades a la sociedad civil, surge la propuesta de

[19] La Reforma Constitucional aprobada por la mayoría de la ciudadania uruguaya en 1996, centra sus modificaciones más en aspectos de carácter administrativos y gubernamentales.

Descentralización Democratizante y Participación Ciudadana del Frente Amplio contenida en su proyecto[20] político para el Gobierno del Departamento de Montevideo.

II.2.- Propuesta programática del Frente Amplio para el gobierno municipal de Montevideo

A partir de 1990 se inicia en el Departamento de Montevideo un proceso de descentralización administrativo y político, implementado por la coalición de izquierda Frente Amplio –FA- que por primera vez en la historia del Uruguay alcanza posición de gobierno al ser elegido por la mayoría del electorado del Departamento de Montevideo en la elección de 1989, asumiendo desde el 15 de febrero de 1990 el gobierno municipal del Departamento de Montevideo. Fuerza política que por cuatro períodos electorales consecutivos ha sido elegido para gobernar el Departamento de Montevideo.

El Frente Amplio inicia un proceso de descentralización, respondiendo a su propuesta programática formulada en el Documento Nº 6 "Bases Programáticas para el gobierno municipal", 1989. "*El objetivo central de la gestión departamental del Frente Amplio es el de promover una profunda democratización de la vida social, política, económica del Departamento de Montevideo*" (4). Existen tres valores fundamentales que la orientan, estos son la justicia, la igualdad y el concepto de libertad. En el documento Nº 6 se *articulan tres ejes fundamentales que son la democracia, la participación y la descentralización. A partir de esta última, concebida como instrumento, se busca promover la democracia y la participación.*

El proceso descentralizador –también planteado permanentemente en el discurso electoral e interelectoral- tiene como *eje fundamental la participación vecinal en el marco de la propuesta política de descentralización democratizante que implicaría un proceso de construcción de ciudadanía.*

En este sentido el Documento Nº 6 (1989: 10) plantea "La política de descentralización no es una mera cuestión técnica de organización más eficiente del Estado, ni un

[20] Acordamos con la definición de Proyecto formulada por Castoriadis (1983: 8): "Una praxis determinada considerada en sus vínculos con lo real, en la definición concretada de sus objetivos, en la especificación de sus mediaciones. Es la intención de una transformación de lo real, guiada por una representación del sentido de dicha transformación y que toma en consideración las condiciones reales y anima una actividad".

procedimiento de Reforma del Estado contra la telaraña burocrática. Desprovista de un definido contenido político, la Descentralización puede adquirir el significado funcional a las necesidades de reajuste del sistema a las circunstancias de la crisis, y en tal caso, estas políticas adquieren un significado definitivamente regresivo".

En sus efectos es un modelo que se caracteriza por intentar recuperar la dimensión del Estado en cuanto a revalorizar la idea de lo público con requerimientos de eficacia y eficiencia, en donde el rol estatal de elaborador, conductor, financiador, controlador, de las políticas públicas se basa en un entramado participativo de los funcionarios (políticos, gerentes, administrativos, profesionales, técnicos, obreros) y de los destinatarios de dichas políticas. Se busca transformar la administración local en un factor dinámico de cambio social y progreso económico, creador de bienes y prestador de servicios, a través de la participación de los vecinos de Montevideo y el funcionariado Municipal; ya que la función pública es a la vez una cuestión de gobierno y de sociedad. *Debe apuntar a generar nuevos poderes y refundar al poder existente, reconociendo la diversidad y fortaleciendo la autonomía e interdependencia.* Generar un nuevo estilo político, que el poder del Estado esté apoyado en la ciudadanía que respalda, controla, y acompaña: democracia no sólo representativa, sino también participativa; centralización, pero también descentralización.

Este proyecto se plantea el desafío de alimentar una relación directa entre gobernantes y gobernados de manera tal que las decisiones se construyen en forma negociada generando compromisos y responsabilizaciones desde la Sociedad y el Estado.

En la página 10 del Documento Nº 6, se expresa: *"La participación ciudadana es el camino irreemplazable para impulsar el proceso de profundización de la democracia y constituye un ingrediente esencial para dotar de sentido democrático a la descentralización"* [...] *"es el camino privilegiado para instrumentar la participación*: su función, como pauta de reforma del Estado, consiste en desarrollar la participación y cooperación de entidades y ciudadanos, atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción... crear nuevos mecanismos de participación y consenso". En los documentos programáticos posteriores se reafirma esta línea política; indicador de ello es cuando se plantea para la gestión del gobierno municipal 2000-05: "Las ideas básicas implican una gestión a partir del protagonismo de la diversidad de actores... La descentralización, como la participación de los vecinos en el accionar del gobierno municipal, seguirá siendo el eje fundamental de la administración. En este

compromiso, reafirmamos continuar con el proceso de transformaciones democráticas, donde los vecinos serán los protagonistas en la construcción y el gobierno del departamento".

El programa de gobierno del Frente Amplio concibe a la descentralización como herramienta para profundizar la democracia socio-política, y para optimizar eficazmente la gestión municipal; es decir que pone el énfasis en un modelo de gobierno y gestión centrado en la dimensión social y en la participación ciudadana en una perspectiva democratizante del municipio.

La centralidad de la propuesta está fundamentalmente en dos ejes: **la eficiencia en la gestión y la participación ciudadana y de los funcionarios municipales en la misma.** *Cuestión que -como veremos principalmente en el capítulo III en particular la participación de los funcionarios que trabajamos en los C.C.Zs.- se constituye en una tensión conflictiva y compleja durante todo el proceso, dado los distintos énfasis que se le da a cada uno, en la diversidad de concepciones que se tiene de estos dos componentes, en el intento de articularlos operativamente.*

Se pretende dar sentido democrático a la descentralización, fundamentalmente por medio de la transferencia de poder, cometidos o funciones a otras entidades u organismos intraestatales o de la sociedad civil redefiniendo así las relaciones entre lo político, lo económico, y lo social, implicando roles específicos al Estado, ciudadanos y organizaciones sociales. Es un *proceso gradual de redistribución del poder, a través de la implementación del proyecto de descentralización socio política – administrativa de carácter territorial, que contribuya a construir un nuevo poder social y no sólo recursos que son necesarios en su dimensión administrativa, pero no suficiente.*

Vemos que esta propuesta hace referencia a uno de los tres ejes que, según Coraggio, articula la política descentralizadora democratizante, este es el eje político del cual únicamente este modelo da cuenta y prioriza. El eje político hace referencia a la devolución del poder político, alienado en el Estado, a la sociedad, aunque hay distintas modalidades de gestionarlo.

Refiriéndose a la Descentralización Democratizante Coraggio (1991: 70) expone que es necesaria una transformación cultural: "este proyecto propone una profunda reforma de la sociedad política, luchando contra el clientelismo, luchando dentro del propio campo popular contra el imperativo de la necesidad inmediata y la

mercantilización de la política" [...] "El efectivo ejercicio de la soberanía popular, la defensa de los derechos humanos privilegiando el derecho a la vida y a la autodeterminación, el control del Estado combinando las instituciones de la democracia representativa con formas más directas de participación y gestión, la pluralidad de canales de representación social que superen el reivindicacionismo, son otras tareas de lo que sólo puede calificarse como una lucha cultural".

De los diversos programas para el gobierno departamental de Montevideo se desprenden categorías analíticas que a los efectos de este trabajo requieren ser expuestas conceptualmente ya que son elaborados dentro de determinada concepción del mundo, desde un paradigma concreto. Estas categorías son: democracia, participación, ciudadanía, el territorio-"lo local"; que en la propuesta programática están estrechamente vinculadas.

Consideramos que son dimensiones que se construyen mutuamente en el accionar socio-político. En las últimas décadas han recuperado centralidad no sólo en el mundo académico y político, sino también en las prácticas sociales de múltiples sectores de la sociedad que reivindican y demandan derechos y reconocimientos; en el marco de un debate de fondo referido a "qué Estado para qué Democracia".

II.2.1.- Categorías analíticas

2.1.1.- Democracia

Referente a como se ha instrumentado la democracia en nuestro país, en el Documento Nº 6 se hace el siguiente diagnóstico: "se produce un gradual y progresivo vaciamiento del sistema democrático, que queda reducido a una mera condición instrumental, en tanto que organización formal del poder y nada más". En su efecto se propone: "que todos los integrantes de la sociedad convivan en forma digna y decorosa, creando condiciones para que puedan acceder al goce efectivo de los derechos fundamentales" (1985: 5, 6). *En esta concepción se pretende dotar a la democracia de un sentido más sustancial, cuestionando que la democracia quede reducida a la participación al ejercicio de uno de los derechos, el derecho a elegir los representantes.*

Si bien la democracia puede ser vista desde una pluralidad de imágenes y conceptos, vamos a abordarla como un régimen político en el que la soberanía reside en el pueblo, directa o indirectamente.

Etimológicamente la palabra democracia se compone de dos palabras griegas: *Demos*, que significa pueblo, gente y *Kratos*, que significa poder, autoridad.

El concepto de democracia, según el diccionario de la Real Academia Española: "es la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno".

La mayoría de los autores conciben a la democracia como un concepto multidimensional. *Además de un régimen de gobierno implica una estructura social, objetivos específicos, valores y actitudes democráticas.*

Existen atributos que todo régimen democrático debe tener como condición para serlo: valores, principios y reglas. Los valores democráticos son: el reconocimiento de la dignidad de la persona humana como fundamento mismo de la democracia, todos sin importar distinción tienen una misma dignidad inalienable; la libertad, toda persona tiene la libertad de elegir, de optar y es sujeto capaz de autodeterminación o sea soberano; la igualdad, nacemos iguales en derechos y dignidad.

En el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derecho Humanos de 1948 se afirma lo que venimos diciendo "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos". Dentro de los principios encontramos el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos y la soberanía popular: autodeterminación. En el preámbulo se lee "Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho".

La democracia como todo sistema político se apoya en un contrato social de la sociedad para con la sociedad misma, por medio del Estado, pero es un Estado de Derecho; que se institucionaliza jurídicamente en la Constitución de la República, carta fundamental donde se establece la organización de los poderes públicos y la garantía de los Derechos Humanos.

Muchos autores la definen como "gobierno del pueblo", donde los ciudadanos gracias a los derechos que tienen, como el de participar, eligen sus autoridades y se organizan para la toma de decisiones en temas que afectan a todos. Al decir de Abraham

Lincoln, quien definió a la democracia en 1863 como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". El poder de tomar todas las decisiones de gobierno, así como también el de cambiar las estructuras del mismo, reside en la ciudadanía, concepto que retomaremos mas adelante, mediante el sufragio universal.

Al respecto el desafío es mirar cómo es esa intervención, qué mecanismos están disponibles -por parte del sistema político y social- para que el pueblo pueda participar efectivamente en los asuntos de gobierno. Aquí esta la clave, ya a que la Democracia puede estar reducida a una "Democracia representativa", que limite la participación del pueblo a aspectos electorales, sin incidencia directa en la toma de decisiones.

Por otra parte, también en el diccionario, se define a la democracia como "gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía eligiendo a sus representantes"; es decir el poder que tiene el pueblo es elegir a sus representantes en el gobierno del Estado. Estos representantes son los que integran el sistema político partidario. Esta definición formal, normativa de la democracia conlleva a que ésta queda reducida a un papel más instrumental, en donde el juego por posiciones dentro del gobierno del Estado se dirime exclusivamente en el sistema político, en lo que Dahl (1985) denomina poliarquía.

Para Dahl la **poliarquía** consiste en la operacionalización de la oposición en sistemas multipartidarios que se organizan compitiendo contra los que gobiernan y sus programas políticos; y en la participación de los ciudadanos en elecciones regulares. Tanto la competencia política como el proceso electoral son dos métodos que permiten el control social, porque además están legitimadas y protegidas por normas legales. Para el autor esta forma de funcionamiento político es el que ha permitido en algunos países latinoamericanos darle continuidad y cierta estabilidad a la democracia, en la medida que la oposición tiene un amplio espectro de libertades y los ciudadanos tienen derecho a participar en igualdad de condiciones políticas.

Desde esta perspectiva, la democracia es una estructura que se aplica y que se limita fundamentalmente a participar en actos eleccionarios y a las contiendas ideológicas de los partidos políticos.

La democracia es vista exclusivamente, según Nora Aquín (2003: 19), desde una dimensión política: "puede que se respeten los derechos políticos, que los ciudadanos voten," [...] "que no exista fraude electoral, que puedan participar libremente de

cualquier organización, que puedan expresar sus opiniones sin censura, que puedan moverse libremente dentro y fuera del territorio nacional".
Esta definición muestra el lado más formal de la democracia. Con esta visión de democracia la participación queda reducida al ejercicio de uno de los derechos, el derecho a elegir los representantes al votar. Así la democracia queda reducida a un papel más instrumental, termina siendo una estructura que se aplica y que se limita exclusivamente a aspectos electorales.

En estos últimos 30 años la democracia parece haber perdido vitalidad, se la prefiere como alternativa a los procesos autoritarios que se vivieron en la región, pero se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida.
Cuando se está frente a situaciones de precarización de las condiciones de vida, de crisis económica y social como sucede en los países de América Latina se produce un proceso de vaciamiento del sistema democrático ya que el ejercicio de los derechos políticos aparece debilitado. La población no se organiza de forma efectiva y son subordinados por fuerzas mercantiles que impiden un buen "desarrollo humano" y hay una lucha por administrar las alternativas para superar el subdesarrollo y mejorar la convivencia social. Esas carencias obstruyen la aptitud del ciudadano para actuar como tal. Si suponemos al sujeto de derecho como un ser integral, no se puede concebir que sólo se ejerzan unos derechos mientras que los otros se encuentren ausentes.

El problema central radica en que aquellos derechos políticos en que se basa la Poliarquía no pueden ser ejercidos si no están cubiertos umbrales básicos de ciudadanía social. Como sucede en los países latinoamericanos –incluyendo a Uruguay-, se convive con situaciones de pobreza importantes, con la exclusión de amplios sectores de la población para quienes su ciudadanía no esta definida ni defendida como dice O'Donell (Aquín, 2003). De la ciudadanía social depende que las personas puedan informarse, puedan decidir a quien votar conciente y racionalmente, que puedan acceder a espacios públicos de discusión y representar sus intereses colectivos en la esfera pública.

Si la Democracia se limita entonces al concepto de Poliarquía, corremos el riesgo de que se de un "vaciamiento" del sistema democrático, que quede reducido a una condición instrumental, en tanto organización formal del poder y nada más.

Creemos que la Democracia es más que el ejercer el derecho al sufragio -cuestión necesaria, pero no suficiente-, es también la participación directa y cotidiana del pueblo en la cuestión pública, lo que permite la efectivización del ejercicio de la soberanía popular. La democracia debe sustentarse, entonces, no sólo en los derechos electorales, sino también avanzar en la búsqueda de una **"democracia de ciudadanía"**, concepto que se profundizará en el próximo punto.
No se trata de desconocer el valor, la importancia y la vigencia de la democracia representativa en tanto componente fundamental de la forma gobierno que la sociedad uruguaya soberanamente se ha dado, sino de complementarla y fortalecerla mediante la organización e integración de sectores de la sociedad que hoy, en muchos casos como consecuencia de la dura crisis económica y social que vive el país, no tienen voz para reclamar ni fuerza para organizarse.

En las Bases Programáticas (Documento Nº 6, 1989: 6), los objetivos del gobierno municipal son: *"la profundización y extensión de la práctica democrática al conjunto de la comunidad promoviendo:*

a) su mayor proximidad en el proceso de toma de decisiones relevantes a su destino;
b) el control directo de los procesos de cambio social;
c) mayores oportunidades para el mejoramiento de sus condiciones de vida".

Lo que se propugna es la **transferencia de poder decisorio hacia la sociedad**. Es decir que las decisiones sobre los diferentes problemas y necesidades se trasladen lo más cerca posible de donde estos se generan, con el objetivo de que **los ciudadanos puedan ejercer el poder público.** Se busca ir mas allá de lo que es la instancia formal de participación como son los comicios electorales. También se busca la participación en la programación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas de las que ellos mismos son los beneficiarios, incrementando de esta forma su eficacia y eficiencia en la medida en que existe una mayor adaptación de las políticas y programas socio urbanos a las situaciones-problemas concretos que atraviesan los ciudadanos.

Es decir que el objetivo principal del modelo descentralizador es la participación política directa; que no sólo conlleva ver a los sujetos como portadores de derechos, los cuales deben ser satisfechos de la mejor manera posible, sino también simultáneamente como portadores o como capaces de contraer obligaciones y responsabilidades en la dirección de la sociedad.

Al respecto Nogueira plantea que la sociedad "deseada resultará de la síntesis de nuevas formas societales de organización y participación de nuevas formas estatales de representación y decisión. En una palabra: *síntesis de democracia directa y democracia representativa, o sea, una democracia de masas alimentada por una nueva idea de política, en la cual la política no se reduce al Estado, a la fuerza o a cuestión institucional, se identifica más con valores, hegemonía, sociedad civil y ciudadanía.* Idea que desde los años 70 circula en la izquierda" (1998: 246).

Esta estrategia se encuentra en estrecha vinculación con las nociones y las propuestas de gobernancia y gobernabilidad; conceptos que ya expusimos en el capitulo I.

Tomando lo expuesto por Coraggio se define la democracia como un "sistema de derechos humanos centrado en el derecho a la vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de una sociedad". La democracia implica entonces un contrato social entre todos los miembros de la sociedad, entre sujetos de derecho, por tanto es responsabilidad de todos el ejercicio real de esos derechos. Concebimos los derechos como conquistas y construcciones históricas que se realizan cuando se ejercen.

Democracia, "gobierno del pueblo", no sólo es la elección de las autoridades, sino que además es una organización que garantiza la efectiva realización de los derechos de todos y debe proveer bienestar a sus ciudadanos.

2.1.2.- Participación

Siempre se habla mucho en todos los ámbitos sobre el tema de la participación por su fuerte contenido ideológico, pero es un término que tiene distintas acepciones conceptuales.

En el Documento Nº 6, en todo momento se hace hincapié en que la participación es el camino para lograr la democracia y llegar a la descentralización.

El proyecto político propugna como un eje fundamental la participación vecinal, y de otros actores sociales, con dos cometidos centrales; a saber: *el avanzar en el proceso de construcción de ciudadanía y que los actores sociales se constituyan en sujetos*

protagónicos en la gestión pública a través de su participación organizada y responsable en las decisiones.

La descentralización y democratización requieren de una participación donde los ciudadanos, concientes de sus derechos y obligaciones, generen a partir de su propia realidad y desde su territorio iniciativas y propuestas. Es decir que no sean simples agentes[21], sino que participen con el poder de decidir referente a la formulación, implementación y control de las políticas públicas; es decir que se vincula la participación social con el proceso de toma de decisiones, proceso que implica una construcción personal y colectiva acerca del ejercicio de poder.

En el documento N° 6 se plantea (1989: 11): "se conformarán Asambleas Deliberantes con participación de las organizaciones sociales -y grupos- fehacientemente representativas, que expresen su voluntad de incorporarse al sistema descentralizado municipal. Estas asambleas tendrán funcionamiento período y funciones consultivas y de iniciativa y serán el núcleo fundamental de transmisión y potenciación de las iniciativas comunitarias, y el sujeto principal de la descentralización". [...] "Se destacan las Comisiones de Fomento barriales. Sin perjuicio de la integración de agrupamiento de diverso tipo (organizaciones de comerciantes, consumidores, de trabajadores, clubes sociales, deportivos, etc) al sistema descentralizado el gobierno departamental atenderá la situación de las Comisiones de Fomento, desarrollando una política tendiente a su progresiva institucionalización".

Queda claramente explícito la intencionalidad del sistema político partidario de darle a las organizaciones vecinales – barriales, un rol distinto al que tradicionalmente habían tenido. Rol que esencialmente se caracterizó, en la mayoría de los casos, de mediador de demandas e intereses entre los vecinos-comunidad y el Estado, a través de una relación permanente con el sistema político utilizando diversos canales: organismos estatales, personalidades jerárquicas o locales de las estructuras partidarias, clubes-comité partidarios, etc. Es decir que en nuestro país las organizaciones barriales siempre estuvieron vinculadas a las estructuras políticas institucionalizadas, pero en un tipo de relacionamiento de carácter heterónomo (González, 1992).

[21] A pesar de que existen distintas definiciones en las corrientes sociales de pensamiento sobre los conceptos agente y actor, nosotros nos adscribimos al concepto sociológico de agente que se refiere más al individuo como un reproductor de prácticas de acuerdo a la posición que ocupa en el espacio social; y al concepto de actor cuando incluye la posibilidad del individuo de tener iniciativas en el ámbito de su actuación; al actor se le reconoce por las acciones que decide realizar.

Norberto Alayón (1988: 17) concibe a la participación como "un proceso de intervención de las fuerzas sociales presentes en el desenvolvimiento de la vida colectiva. Intervenir significa incidir de algún modo en el resultado final del proceso en torno al cual se produce la participación. Por esa razón, la participación pone en juego constantemente mecanismos de poder".

En un sentido más amplio, para Coraggio (1990: 35), "participar –activa o pasivamente- significa *tomar parte* con otros en algo que bien puede ser una creencia, el consumo, la información, o en actos colectivos como el de producir, el de gestionar, el decidir, el de intercambiar opiniones, el de expresar un estado de ánimo colectivo, etc", con iguales condiciones para todos. *O sea que participar implica realizar determinada acción por un fin o un motivo determinado.* "Tomar parte" señala movilidad, responsabilidad, involucrarse, lo que conlleva el relacionamiento con otros en algo que puede competerle a todos. La participación no sólo genera movilidad e involucramiento sino que también puede generar espacios de solidaridad y apoyo entre los participantes.

Asimismo y fundamentalmente todo tipo de participación se orienta por algún tipo de relación con el poder.

Coraggio plantea que la vida cotidiana es la matriz vital desde donde surge la participación. Como el autor le da un sentido amplio al concepto de participación no habría miembro de la sociedad "que no participe de uno u otra manera, *el problema de la participación no es la ausencia de la misma sino la calidad diferenciada de ésta*".
Por otra parte Nogueira (2004: 130 a 133) visualiza cuatro modalidades de participación, "que han coexistido y se han combinado de distinta manera conforme a las diferentes circunstancias histórico sociales"

Coraggio identifica tres niveles de participación a saber:

1.- El pragmatismo y el economisismo con el que nos manejamos cotidianamente lleva a que se privilegie la acción directa dentro de estructuras que se nos presentan como dadas. Este nivel de participación que se centra en la *supervivencia y reproducción del "yo" particular* es lo que Coraggio identifica con el primer nivel de participación.
Para Nogueira esta sería la participación *asistencialista*, de naturaleza filantrópica o solidaria, y que funciona como estrategia de sobrevivencia.

2.- Sobre esta participación que privilegia lo inmediato, identifica el segundo nivel que es aquel que surge por medio de una participación colectiva, cuya eficacia se mide en un esquema problema - solución inmediata; es decir que son *organizaciones que se*

movilizan por una demanda particular, segmentada, por lo tanto su accionar se orienta también a la satisfacción de las necesidades del yo. Tienen límites claros dados por esa lógica de eficacia, que si se logra o si se frustra el movimiento se vacía. Se conforma un nosotros momentáneo, no hay comunidad.

Para Nogueira esta es la modalidad que él denomina participación *corporativa* "y está dedicada a los intereses específicos de determinados grupos sociales. Agrega que ésta modalidad como la asistencialista están vinculadas de manera estrecha con "problemas existenciales inmediatos, prácticos, concretos, casi siempre de tipo económico".

3.- La noción de comunidad corresponde al tercer nivel de participación que se refiere Coraggio; existe una *identificación con los valores fundamentales del género humano* como base de las acciones, supone una superación de la propia particularidad.

La participación en este tercer nivel implica "Pugnar el ejercicio autónomo de la soberanía, para ejercer el poder directamente o por medio de sus reales representantes, definiendo el interés general encarnado en el Estado a partir de los intereses populares. Controlar a quienes ejercen el poder estatal en nombre de la comunidad local o nacional y muy eventualmente removerlos" [...] "Proyectar y luchar por la creación de una nueva integración social, revolucionando el marco de vida social y cotidiana de manera consciente" (Coraggio, 1990: 37). La participación que supere el interés del yo particular, la necesidad inmediata de la vida cotidiana, pasar a una organización fragmentaria de un nosotros, a una organización de masa en donde se logren satisfacer las necesidades del yo. Para llegar a la comunidad, en términos de lo societal considerado como una totalidad, es imprescindible la superación de la particularidad teniendo como base común valores del género humano.

En este nivel lo que está presente es la *noción del bien común*, que se construye con la participación responsable y comprometida de los ciudadanos en la comunidad a la cual pertenece: es una *participación esencialmente política.*[22]

En la participación política Nogueira identifica dos modalidades de participación: una es la participación electoral que "interfiere directamente en la gobernabilidad y tiene efectos en toda la colectividad". La otra es la que denomina *"participación propiamente*

[22] Coraggio también hace referencia a otros tipos de participación, como las que se generan en el campo de la cultura, arte; espacios que no se suelen valorar por que no son espacios de toma de decisiones, pero que sin embargo corresponden a este tercer nivel ya que contribuyen a la superación de la cotidianeidad, alrededor de valores más genéricos, y favorecen a la construcción de identidades reproductoras o transformadoras de la sociedad misma.

política, porque tiene en vista la comunidad como un todo, la organización de la vida social en su conjunto o sea el Estado". Para el autor es *"una práctica ético política que tiene que ver tanto con la cuestión del poder y de la dominación, también con la cuestión del consenso y de la hegemonía, con la fuerza y con el consentimiento, con el gobierno y con la convivencia"* [...] *"Es mediante la participación política que la voluntad general -o pacto social- se objetiva, se recrea y se fortalece, haciendo que ciertas desigualdades físicas o naturales entre los hombres sean substituidas por una igualdad moral y legítima. Por medio de la participación política, individuos y grupos interfieren para hacer que las diferencias e intereses se expliciten en un terreno común organizado por leyes e instituciones, para lograr que el poder se democratice y sea compartido. Es la participación política la que protege y dinamiza la ciudadanía y todos los variados derechos humanos".*

En el tercer nivel de participación que plantea Coraggio, tiene un fuerte componente el poder político y las instituciones respectivas, por lo tanto el Estado está en el centro. Por ello se debe analizar las condiciones de esta participación desde dos aspectos desde los mismos sujetos y su compromiso e interés para participar y desde la promoción de la participación por parte del sistema político, donde entra a jugar la comunicación y la información como condición principal para promover y efectivizar espacios vehiculares reales de significación para que los ciudadanos participen construyendo comunidad y democracia.

La sociedad no es algo a lo que tengamos que adaptarnos sino que es un producto social y por tanto transformable. No negando sino apoyándonos en esta heterogénea realidad debemos conciliar participación con heterogeneidad.

De acuerdo a lo planteado por Coraggio y Nogueira se debe propugnar una mayor y superior participación popular en los asuntos de la sociedad lo que implicará preguntarnos por las fuerzas que se oponen -ciega o conscientemente- a esa participación, lo que sugiere que hay que pensar en términos de lucha, de conflictos sociales, pero también implica preguntarnos por los deseos o necesidades sentidas de participación y, eventualmente, por la resistencia a participar activamente de parte de los mismos sectores populares.

La participación social, en general, está orientada a la resolución de problemas y a la satisfacción de necesidades; mediante la participación se abre la posibilidad a la implementación de alternativas a las acciones individuales, la potencialización de los

recursos que poseen, aumentando así la viabilidad y efectivización de la solución a los problemas. "Los procesos participativos se convierten en recurso estratégico de desarrollo sustentable y de formulación de políticas públicas, particularmente en el área social" (Nogueira, 2004: 118).

Ello conlleva la noción que la participación está relacionada a la toma de decisiones, pero para concretar decisiones existe un proceso secuencial como identificar problemas, intercambiar información, ejecución, control y evaluación del accionar. Asimismo este proceso está condicionado por los conocimientos adquiridos.

El proceso de construcción colectiva posibilita la optimización de las relaciones sociales. Tal construcción se sustenta en la acción que cada persona debe realizar en relación con el contexto social, ya que esa acción es la que lo reubica en relación con él. Esta acción cobrará sentido cuando se produce una toma de conciencia de cómo esta se articula con la del conjunto, produciéndose una transformación.

A través de este proceso de participación, de "sentirse parte de algo", los sujetos revalorizan y vuelven a creer en sus potencialidades, en sus capacidades para la resolución de sus necesidades, por lo que la participación no sólo tiene fines instrumentales sino que repercute positivamente en la autoestima de los sujetos, en su construcción de identidades y de ciudadanía.

A partir de los procesos de participación es que los individuos se construyen como ciudadanos, como sujetos plenos de derechos, pero también de obligaciones. Es entonces, un proceso que se construye colectivamente, el cual posibilita alcanzar grados de conciencia, es decir pasar de aquello que se hace habitualmente en forma automática a un darse cuenta a partir de compartirlo con otro.

Para lograr la participación se requiere una actividad educativa y autoeducativa, para poder llegar a comprender los procesos que producen las problemáticas sociales. Se necesita de acciones eficientes de las instituciones para que la democratización sea un proceso creciente y autosostenido para así no tener que depender de la iniciativa de líderes.

La buena participación social logra un buen desempeño de las prácticas democráticas, porque se pueden llegar a mejores entendimientos entre el gobierno y la esfera social y mediante estos, mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. Aunque también es preciso señalar que la participación implica muchas veces la explicitación de conflictos.

La participación social en la cuestión pública, en este caso en el Municipio, introduce importantes potestades de iniciativa, propuesta y asesoramiento por parte de los vecinos desde las zonas, y habilita el control social sobre la gestión, es decir, sobre los grados de satisfacción de las necesidades. Pero dicho control, para ser efectivo, requiere y exige, como contrapartida, la transformación interna y radical de la gestión municipal en si misma. Todas las voces tienen el derecho a ser escuchadas, por lo tanto igualdad de participación de todos los ciudadanos, y a ellas debe responder el gobierno desde una gestión participativa. *Es en este acto de participar donde se construyen ciudadanos, donde se aprende a ser ciudadano.*

2.1.2.- Ciudadanía

¿Cuál es el sujeto de la descentralización democratizante planteado en las Bases Programáticas, plasmadas en el Documento Nº 6?. Establece que la participación ciudadana es la que impulsa ese proceso de democratización, es la que dota de sentido democrático a la descentralización. Por lo tanto el sujeto es el ciudadano.

El concepto mas moderno de ciudadanía surge después de la segunda guerra mundial, con Marshall, el cual hace referencia al caso inglés, haciendo una construcción de la misma como un proceso histórico de varios siglos.
Por su parte plantea la ciudadanía como una condición que atribuye a las personas derechos civiles, políticos y sociales en un proceso histórico evolutivo, y afirma que "la ciudadanía refiere a un status concedido a todos quienes son miembros plenos de una comunidad, otorgando igualdad en relación derechos y obligaciones" (Marshall, 1991: 37).

La ciudadanía es un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, y una identidad que es la expresión de la pertenencia a una comunidad política.

Marshall entiende que la ciudadanía civil otorga a los individuos derechos asociados a la libertad (de expresión, pensamiento, circulación, propiedad, de contrato, de justicia independiente, de igualdad ante la ley). La ciudadanía política implica el derecho al sufragio, a la participación política como elector o elegible ante organismos de dirección. La ciudadanía social otorga a los individuos el derecho a niveles adecuados –según lo que determina cada sociedad como adecuado- de educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.

Existen varias definiciones de ciudadanía, que apuntan a determinadas nociones, o variaciones según la perspectiva de quien la plantee. Unos la entienden en términos de la noción liberal de derechos cívicos; otros en términos más comunitarios: que implica la responsabilidad de promover el bien común por medio de la participación activa en la vida comunitaria.

Kymlicka (1997) plantea que en la década de los 90 se da un renovado interés, en el espectro político, en el concepto de ciudadania, ya que se considera que *la promoción de la ciudadanía responsable es un objetivo de primera magnitud para las políticas públicas*, aunque no se explicita cuál es el sujeto y cómo fomentar esa ciudadanía responsable.

Según Nora Aquín (2003: 15) se entiende la ciudadanía como el "conjunto de derechos y responsabilidades de las personas en el marco de una comunidad determinada".

El concepto de ciudadanía parece integrar las exigencias de justicia y pertenencia comunitaria, y está ligado, por un lado, a la idea de derechos individuales y, por otro, a la noción de vínculo del individuo con una comunidad particular.
En la noción de comunidad particular hay dos conceptos que se complementan, pero que no deben mezclarse. Un concepto que considera a la ciudadanía como condición legal: la plena pertenencia a una comunidad política particular. El otro se refiere a la ciudadanía como actividad deseable: la extensión y calidad de la propia ciudadanía depende de la participación individual en la comunidad política.

En los Estados de Derecho está la Constitución y leyes que legitiman, institucionalizan y establecen las normas que garanticen el ejercicio de la ciudadanía en cuanto a derechos y deberes; es la ciudadanía formal, normativa, que pretende que rija en forma igualitaria y universal a todos los individuos que integran la sociedad circunscripta al territorio de jurisdicción de ese Estado-Nación. Sus principios rectores datan de la revolución burguesa –siglo XVIII- sustentada en la corriente de pensamiento del liberalismo: libertad, igualdad, justicia, respeto a la dignidad inalienable del individuo.

Kymlicka (1997) rescata algunos aportes de teóricos liberales, como Galston, quien plantea que para el ejercicio responsable de la ciudadanía se requiere ciertas virtudes cívicas: a) virtudes generales (coraje, respeto de la ley, lealtad), b) sociales (independencia, apertura mental), c) económicas (ética del trabajo, adaptabilidad al cambio económico y tecnológico), d) virtudes políticas (capacidad de reconocer y

respetar los derechos de los demás, disposición a no exigir más de los que se puede pagar, capacidad de evaluar el desempeño de quienes ocupan los cargos públicos, disposición a participar en el debate público).

El ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas dependerá del modelo de sociedad en que se implante; ya que la ciudadanía no es un status dado, no es dada de hecho a los individuos, sino que *es algo que se construye*. La historia de la humanidad da cuenta de luchas permanentes de diversos sectores sociales para conquistar derechos que supongan ciertas condiciones de bienestar social. Por este carácter histórico de los derechos es que la ciudadanía también es el resultado de una *lucha histórica*.

Podemos afirmar que en las sociedades, refiriéndonos en particular a las sociedades modernas occidentales, se han caracterizado por una distribución asimétrica de los bienes y servicios entre la población, lo que responde a la lógica de expansión y acumulación del sistema capitalista. En sus efectos existe un acceso y usufructo desigual de los individuos de los bienes y servicios básicos, cuya función principal es permitir producir y reproducir las condiciones de vida materiales y simbólicas. Ello determina la existencia de grupos incluidos y grupos excluidos en relación al acceso de los recursos económicos, culturales, lo que condiciona las posibilidades de ejercer los derechos y obligaciones sociales, civiles y políticos. Lo que se complejiza en la medida que el Estado no asume cabalmente -en América Latina ha sido una constante- una de sus funciones centrales para lo que fue creado: garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

De acuerdo a lo que plantea Marshall (1991), la ciudadanía consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, otorgándoles un número creciente de derechos; se puede ser miembro pleno y participativo de la vida social si las necesidades básicas son satisfechas. La plena expresión de la ciudadanía requiere del Estado de Bienestar liberal-democrático, el que asegura que dada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz disfrutar y de participar, asumiendo también sus obligaciones con responsabilidad, de la vida en sociedad.

Marshall (1991) concebía a la ciudadanía como una identidad compartida que integraría a los grupos que habían sido excluidos de la sociedad y proveería una fuente de unidad nacional. Su preocupación está en la integración de las clases trabajadoras, su falta de educación y recursos económicos los excluía de esa cultura compartida que debía ser un bien y una herencia común.

Pero hay muchos grupos que son o se sienten excluidos de la "cultura compartida", ya sea por situación socio económica, determinada por la estratificación social; como por su identidad sociocultural diferente, al existir un pluralismo cultural.

Al respecto Aquín plantea (2003: 19) "que cuando una democracia satisface las exigencias de poliarquía, pero abunda la pobreza, aumenta la exclusión, se multiplican los ejes de discriminación", discriminación también reproducida por instituciones estatales, "la ciudadanía se encuentra seriamente amenazada".

Los derechos sociales, fundamentados en las necesidades humanas básicas, son los que permiten al ciudadano una participación mínima en la riqueza material y cultural producida en la sociedad. El reconocimiento legal de los derechos sociales no es suficiente para su materialización, se requiere de prestaciones de atención pública, como son las políticas sociales públicas, para su ejercicio efectivo. La satisfacción de las necesidades básicas permitiría a los sectores empobrecidos y/o excluidos de la sociedad, integrarse y ejercer sus derechos civiles y políticos. Por eso debe garantizarse un nivel básico de necesidades satisfechas para todas las personas, para que se puede ejercitar en forma plena la ciudadania.

Cuando la política estatal se centra en la poliarquía, conlleva, según Aquín, a un creciente malestar de la población al percibir que la ciudadania (2003: 7) "sólo se realiza a través del acto de elección de autoridades", teniendo muy poco en cuenta las autoridades de gobierno otros aspectos que hacen a la esencia de un ejercicio pleno de la ciudadanía. Este malestar trae como consecuencia una "creciente indiferencia de los ciudadanos en su calidad de votantes; pérdida de confianza en las instituciones democráticas"; aumento de la brecha entre sociedad y Estado, al ser percibido éste como incapaz de asumir su rol de "entidad estratégica de dirección del conjunto de la sociedad".

En la sociedad uruguaya tenemos múltiples indicadores de lo expuesto. Hay que tener presente que en el Uruguay el voto de las autoridades de gobierno es obligatorio. En Montevideo, cuando se ha convocado a participar en forma voluntaria -valorándose más como un derecho-, desde los órganos del gobierno departamental -Junta Departamental para el caso de la elección del Concejo Vecinal; por el Ejecutivo comunal a Foros, Asambleas Zonales, Presupuesto Participativo-, porcentualmente la cantidad de participantes es totalmente baja.

Aquín (2003: 23, 24) expone una noción de ciudadanía que, sin suplir a una concepción de la ciudadanía ligada al Estado, reconoce una doble asociación: "por un lado, al Estado que es el garante máximo del desarrollo y consolidación de la institucionalidad democrática; y por otro lado, la sociedad como espacio indeterminado que permite la generación de prácticas consecuentes con el ideario democrático y sus arreglos institucionales".

La esfera estatal y la societal son complementarias en la construcción de la ciudadanía. Desde el Estado como responsable de implementar políticas que garanticen el ejercicio pleno de las tres dimensiones de la ciudadanía; desde la sociedad civil como espacio en donde se tiene la responsabilidad "de fortalecer la defensa de los intereses, necesidades, las organizaciones e identidades colectiva".
Como plantea García Canclini (1995: 15) "ser ciudadano no tiene que ver sólo con los derechos reconocidos por los aparatos estatales a quienes nacieron en un territorio, sino también con las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia" [...] "formas de organizarse y satisfacer necesidades".

También hay que tener en cuenta que muchas de esas prácticas sociales son inmediatistas, espontaneistas, alienadas, como resultado de relaciones de explotación, dependencia, dominación, lo que implica reconstruir redes asociativas bajo nuevas condiciones de libertad e igualdad, orientadas por los principios de la ciudadanía.

En la perspectiva de Aquín, Canclini y otros autores, es la noción de ciudadanía que se retoma en la propuesta programática del Frente Amplio para el gobierno municipal de Montevideo. *Se concibe que la ciudadanía implica derechos y responsabilidades, y esta se efectivizaría a través de la democratización socio-política y de la descentralización municipal, en la medida de transferir poder que permita a los individuos participar democráticamente, organizadamente y responsablemente en la toma de decisiones, administración y control de las políticas públicas, y no sólo brindar servicios u oportunidades para que se satisfagan los derechos de bienestar.*
Apela a la noción de voluntad general, del bien común, el que se construye a través del debate y la discusión. Los ciudadanos pueden llegar, por medio de la negociación, a acuerdos sobre lo que debe hacerse políticamente, y así las políticas estatales no aparecen como imposiciones extrañas, sino como el resultado de un acuerdo razonable del cual han formado parte.

Así, por medio de la participación activa en la vida política, un ciudadano se identifica con la comunidad a la cual pertenece y se compromete con la promoción del bien común.

Hoy en día la idea de "participación ciudadana" está encarada o condicionada por la idea de espacios públicos referentes a lo "local".

En el caso de la I.M.M., desde 1990, abre canales de participación a través de políticas y programas sociales urbanos que apuntan a mejorar la calidad de vida de la población, a la capacitación, y a promover su participación organizada en la gestión pública y en el desarrollo territorial-local.

Pero, ¿la participación asegura que los ciudadanos participen responsablemente en la cuestión pública?.
La posibilidad que las personas participen activamente en la esfera pública, socio-política, está ligado a la satisfacción de las necesidades humanas básicas que componen los derechos sociales, los que constituyen la ciudadanía social.
Este campo de actuación es de suma importancia dado que en la cuestión de las políticas sociales-urbanas es donde están más centradas las decisiones políticas de la descentralización y participación ciudadana en Montevideo.
Pero también está ligado a que la comunidad tenga una cultura ético política que revitalice una educación para la ciudadanía, que implica diseminar la capacidad de valorar las instituciones políticas, los derechos y los deberes, la importancia de la democracia representativa y de la democracia directa.

"*Los derechos políticos son importantes y deben ser respetados, fomentados y en lo posible mejorados. Pero la ciudadanía no se limita a los derechos políticos, sino que también a un amplio campo de derechos y responsabilidades civiles y sociales*" (Tabaré Vázquez, 2004).

2.1.4.- El Territorio – "Lo Local"

En el marco del proyecto de Descentralización Democratizante la participación ciudadana junto a la democracia participativa se comienzan a concebir vinculadas a los municipios, mediante el acercamiento a los ciudadanos desde las instituciones que ejercen el poder político.

La izquierda uruguaya, organizada en el Frente Amplio, después de la dictadura, comienza a valorizar lo territorial -históricamente se priorizó estratégicamente los ámbitos gremiales y político partidarios- como un espacio válido de acercamiento y relacionamiento con la población y la inserción en las organizaciones sociales de carácter barrial-territorial. Esta valoración surge a partir de la experiencia vivida en el período de la dictadura, donde el ámbito territorial se convirtió en el espacio posible de acción; en donde pulularon comisiones de fomento barrial, cooperativas de viviendas, ollas populares, cooperativas de consumo. Años anteriores a ser elegidos para gobernar el Departamento de Montevideo, el Frente Amplio define crear los Frentes Sociales de Acción Barrial, concretándose pocos en Montevideo.

¿Cuál es la función que da el gobierno municipal de Montevideo desde 1990 a la Administración local y el papel de los municipios?, en un marco político que se da dentro de un contexto nacional y una coyuntura mundial, que influye se quiera o no en él.

En el Documento Nº 6 de las Bases Programáticas del Gobierno Departamental, en el capítulo dos de las bases se analiza el gobierno y la gestión departamentales; en él encontramos el papel de la administración local. Se afirma: *"se concibe el papel de los municipios en tanto espacios institucionales adecuados para impulsar el proceso de desarrollo, profundización y consolidación de la democracia"* (1989: 5).

"El proyecto de descentralización democratizante apuesta como eje sustantivo al tema de la territorialización como instrumento que implica abrir espacios en lo local, incorporando mecanismos de participación social. Territorialización en tanto nivel de involucramiento en la gestión de gobierno de la población, que no por ello atomiza el conocimiento de la totalidad en las decisiones y acciones" (Balea, Martirena y otros, 1999: 10).

El territorio es un espacio de construcción física, pero también un espacio en donde interactúan personas, organizaciones, instituciones y grupos humanos que se desarrollan como seres sociales. Cada territorio tiene su identidad. Desde el territorio, es que podemos ver claramente los espacios demandantes, y asimismo considerar las diferentes alternativas de trabajo. Esto significa que la territorialización facilita, por un lado, acercar la gestión municipal, los servicios -desconcentrar-, al vecino en forma más eficiente y eficaz, y que éstos controlen la gestión de cuestiones concretas; por otro posibilita la toma de decisiones efectivizando la diseminación de poder que implica descentralizar.

Por lo tanto se entiende a los Municipios como espacios privilegiados para el encuentro de la Sociedad Civil y el Estado, en tanto espacios político administrativo institucionales, claves e imprescindibles en el contexto actual. "Lo local es una dimensión tempo-espacial donde se privilegia lo social, económico, histórico y cultural" (Veneziano, 1998: 7). En ese ámbito se establecen actores que serán los responsables de generar el desarrollo dentro de esa comunidad y efectivizar la integración social. En donde el gobierno tiene la posibilidad de desplegar un conjunto de acciones que restituyan a la democracia su carácter sustancial y fundamental -de sustento de un todo-, creando condiciones para que los integrantes de cada comunidad puedan conocer y acceder al goce de sus derechos.

Ello implica que el gobierno local propicie una mayor participación sobre asuntos cercanos a los ciudadanos fortaleciendo la posibilidad real de autogobierno; impulsando un papel activo de distintas organizaciones y movimientos sociales en la elaboración y ejecución de políticas públicas; donde el vecino puede superar las necesidades inmediatas y encontrarse con el espacio público al alcance de su mano. En donde el proceso de toma de decisiones no esté impuesto desde arriba ni desde las bases sino integrando intereses particulares y un interés general para toda la sociedad.

Se apunta a que la sociedad civil cuente con la autonomía necesaria para lograr una mayor participación, buscándose además terminar con las relaciones de dominación y desigualdad.

Debemos tener claro que poder local no es igual a poder popular. El poder local como mera descentralización administrativa y control de servicios "*no es poder popular si no se rompe con la división tajante entre representantes y representados, si no hay un ejercicio más directo del poder por las mayorías populares y si no hay mecanismos eficacès de control sobre los representantes*" (Documento 6, 1989: 10). Es decir que logrando romper con la separación entre representantes y representados, se podrá caminar hacia una transformación política real, tratando de articular la reforma política de descentralización con un proyecto nacional global que tenga al pueblo como nuevo sujeto de derecho.

Se adquiere esta propuesta de orientación popular, centrada en la relación "cara a cara" entre Estado y Sociedad Civil, asumiendo el municipio un rol central en esta concepción, de articular lo macro con lo micro, lo público con lo privado, creando

espacios propicios por la cercanía que pueden establecer con los ciudadanos, sus demandas y necesidades particulares.
Los canales de acercamiento y negociación del Estado y Sociedad Civil, bajo esta lógica pueden fortalecerse por la posibilidad que adquieren las instituciones locales de conocer las vivencias y demandas de los grupos, profundizando la participación real de ciudadanos decisores.

Por lo tanto, este objetivo se alcanzará no solamente ampliando las funciones del Municipio, sino por medio de una reforma de su organización que fomente una relación más directa Estado-Ciudadano. El Frente Amplio entiende que el éxito de su gestión al frente del gobierno departamental de Montevideo depende en buena parte de la eficacia y el vigor de los órganos descentralizados que se instalen y los niveles de participación ciudadana que se alcancen. Para ello es necesario cambiar la concepción que tenemos de una gestión municipal administrativa a otra de carácter político. "Una cuestión política a través de la cual se resuelve un determinado orden de relaciones entre la sociedad civil y el Estado" (Documento Nº 6, 1989: 5).

La propuesta tiene un marcado énfasis en la idea de proceso. Tal proceso se propone una transformación de la Intendencia Municipal, como institución, en la medida que **descentralizar supone compartir el poder, las funciones de decisión, la desburocratización de la gestión y acción municipal.**

Por ello hay que descentralizar para mejorar la eficacia de la acción estatal y abrir espacios a la participación ciudadana en la gestión pública; con gobiernos locales que gobiernen en función de la realidad local; ello implica trascender intereses partidarios, sectoriales, temáticos, tendientes a que prime una lógica del espacio territorial considerado en su totalidad.

Es importante destacar el desafío que se presenta a la hora de articular la relación descentralización – gestión central. *Todo el aparato institucional debe estar al servicio de crear instancias posibles de poder popular -conceptual y políticamente diferente al poder local-, como espacios que permiten romper la división existente entre representantes y representados.*

Se pretende impulsar estructuras de gestión orientadas a garantizar una más eficiente prestación de los servicios, que satisfaga las necesidades de la comunidad de vecinos, pero asimismo que la descentralización no sea sólo "desconcentración" -delegación de

competencias para aliviar las cargas del nivel central-, sino también delegación de poder de decisión.
Al respecto rescatamos también el concepto de "gobernabilidad" definido por Narbondo y Ramos (2001: 128), ya planteado en el capítulo I.

Se señala como un punto central la ***autonomía*** *con la que deben contar los municipios, ya que la misma es indispensable para el cumplimiento de sus funciones, porque es un espacio de relacionamiento en el cual se intenta promover la socialización del poder. "En las últimas décadas de la vida nacional se ha desarrollado una tendencia contra la jerarquización del funcionamiento autónomo de los Municipios (y aún incluso contra lo que había llegado a constituir una tradición en la cultura política nacional desde nuestros orígenes como Nación), se ha venido aplicando, por sucesivos gobiernos, una política de desconocimiento creciente de los fueros autonómicos de los municipios en beneficio de la Administración Central" (Documento Nº 6, 1989: 8).*

El proyecto político apunta a un proceso de socialización del poder para el cual es necesario el funcionamiento autónomo de los municipios. Danani plantea (1997:100) que "la autonomía refiere a una capacidad -la de darse las propias normas- en la que, entre otras cosas, radica el dominio de los procesos de control; capacidad, por lo tanto, en la que descansa la posibilidad del autocontrol". No es concebible además el papel que se les da a los Municipios si estos no disponen de un alto grado de autonomía, sin dependencias al Estado central. Sólo a partir del funcionamiento autónomo de los Municipios será posible constituirse en un espacio donde se acentúe la directa relación entre el Estado y ciudadano. Así los ciudadanos podrán tener acceso y relación directa con la gestión pública y el Estado. *"al consolidar y defender la autonomía, se consolida y defiende la democracia."* (Documento Nº 6, 1989: 8).

El Municipio, el poder local, permite abrir espacios de lucha político-ideológica, respondiendo a un modelo de democracia directa y asegurando así un mayor control del pueblo. Los gobiernos locales guardan en sí mismos la posibilidad de generar nuevas relaciones sociales, económicas y políticas.
Según Danani (1997: 97 a 112): Es de cara a ellos que es posible reconstruir tramas y tejidos sociales, pensar articulaciones entre lo macro y lo micro, convertir "las pequeñas causas en cuestiones generales", inscribir "lo local" en procesos de alcance territorial y social más amplio. Afirma que el gobierno local deberá ser promotor de la ciudadanía en sentido sustantivo, de construcción de nuevos sujetos, de sujetos de

derechos, para un nuevo espacio público, propone un gobierno local ciudadanizador. Se está apostando a la Democracia en el sentido de no reducirla al funcionamiento de la poliarquía.

Esta concepción asumida por el gobierno municipal de Montevideo –en sus programas y discursos- se presenta, en cuanto política del Estado, como un instrumento para desarrollar estrategias en donde las decisiones, diseño e implementación de los programas municipales contengan apuestas colectivas, fundamentada en la intencionalidad de generar un alto grado de involucramiento de la sociedad civil y del funcionariado municipal.

Para que este proceso de construcción de participación ciudadana y del funcionariado se consolide, requiere fomentar el libre acceso a la información, ya que ésta es fundamental para la toma de decisiones efectivas y colectivas por parte de los actores locales del ámbito estatal y de la sociedad civil. Garantizar la mayor equidad en el acceso a la información es indispensable para el empoderamiento de los ciudadanos-funcionariado y para desarticular la concentración de poder en unos pocos.

La descentralización como política pública no es incentivos y recursos solamente para los grupos organizados (asociaciones privadas y elites estatales); ella también debería ejercer ese papel frente a la masa, transformándose en un marco imprescindible de información para guiar sus acciones.
Pensar y privilegiar las iniciativas de comunicación barrial debe ser una de las apuestas y líneas a desarrollar, en el entendido de que la producción de noticias municipales que afecten a la ciudadanía pueden y deben ser proporcionadas desde la Intendencia. Además los medios barriales pueden ser un ámbito donde la ciudadanía introduzca sus demandas, puntos de vista y opiniones sobre el desarrollo local y la gestión de la comuna.

Por *lo tanto en el proyecto de descentralización democratizante,* **participación ciudadana y del funcionariado, y eficiencia en la gestión son dos componentes que tienen que ir en forma conjunta.** *Hay que tener en cuenta, que esta tendencia a la democratización es inseparable de la forma de gestión que se propugne, porque es ésta en última instancia la que hace factible una real democratización o no. Es la forma de organización y de gestión, la que resuelve un determinado orden de relaciones ente le Sociedad Civil y el Estado.*

El proyecto político se enmarca en el apoyo y acompañamiento al desarrollo territorial, y/o local, el fomento al crecimiento de espacios colectivos de base, como comisiones, cooperativas, emprendimientos organizados que generan y construyen autonomía e identidad en los actores sociales, principalmente en sectores que han sido dependientes históricamente.
En esta direccionalidad se enmarca la demanda institucional a la intervención profesional de los Licenciados en Trabajo Social.

En síntesis: Para efectivizar el proyecto de descentralización democratizante se debe contar con una cantidad de protagonistas y el interrelacionamiento entre ellos es complejo y un desafío; ya que implica un esfuerzo integrador en la medida que la Intendencia se acerque directamente al vecino para que éste se constituya en protagonista de la gestión municipal.

Como dice Michael Mann (1988: 219 a 242.) "*El poder infraestructural del Estado es la capacidad para penetrar y coordinar las actividades de la sociedad civil, a través de su propia infraestructura y poner en ejecución las decisiones políticas*" [...] "*el Estado no es sólo una arena, puede promover un cambio social grande por medio de la consolidación territorial*".

II.2.2.- Descripción normativo e institucional del proceso de instrumentalización de la Descentralización Territorial

Nos parece relevante citar lo que plantea Veneziano (2005: 11) respecto a la génesis del diseño, en 1989, de la propuesta descentralizadora, por parte de las distintas fuerzas políticas que integraban en ese momento el Frente Amplio, ya que va a condicionar –como veremos en el capítulo III- la estructura organizativa y las lógicas de gestión del proyecto descentralizador; más allá de las negociaciones posteriores que hubo que hacer con los partidos políticos tradicionales. La autora plantea que: "El Partido Socialista, la Vertiente Artiguista y el Partido por el Gobierno del Pueblo –PGP- antes de su escisión del Frente Amplio, planteaban la creación de organismos zonales con tres polos donde las Juntas Locales –con integración político partidaria- eran centrales junto a las Asambleas Deliberantes –equivalente a los Concejos Vecinales actuales- y al delegado del Intendente. El Partido Comunista, el MLN-Tupamaros y otros grupos radicales proponían el diseño de Centros Comunales sin las Juntas

Locales. Desde ese momento ya se podían percibir las diferencias en cuanto al rol a cumplir por los partidos y su visión sobre la democracia en donde se discutía sobre "democracia participativa" y "democracia representativa" como términos casi opuestos". Esta discusión, según Veneziano, se salda una vez que accede al gobierno de la I.M.M. a favor de la segunda posición, siendo una de las razones de que el Intendente al inicio de su gestión pretendía "eludir las mediaciones partidarias apelando a las masas".

La descentralización administrativa-política intra municipal se inicia en 1990 con el doble propósito de fomentar la participación ciudadana y democratizar la gestión municipal.

El Documento Nº 6 plantea *un sistema desconcentrado de servicios y descentralizado de gobierno local; por ende mediante la delegación se intenta una descentralización en las decisiones, finalidad y aspecto clave para avanzar en el proceso de socialización del poder, lo que implica el protagonismo de la sociedad civil, de sus organizaciones, planteando sus demandas, propuestas, iniciativas.*
Para lograr la finalidad la Administración Local debe asumir un rol articulador extendiendo al máximo el margen de acción del gobierno departamental en el marco del proyecto socio político global.

La institucionalización del proceso descentralizador se inicia con la Resolución Nº 133 bis/90 del Intendente, de 28 de febrero de 1990, en la que se explicita que "el objetivo es crear un régimen de descentralización territorial de la gestión municipal que asegure a los vecinos la más amplia participación posible" [...] "en la gestión cotidiana de los asuntos colectivos". Para ello se dotará a la Sociedad Civil de espacios institucionales, respectando en forma irrestricta la autonomía de la misma, los que se complementarán con el sistema representativo.

La resolución plantea, que como fase final, este proyecto habrá de materializarse mediante el funcionamiento de:

1.- "Órganos locales de carácter político e integración plural, descentralizados, al frente de cada uno de los Distritos en que habrá de dividirse el departamento, fijando como meta final, la elección directa de sus integrantes".

2.- "Asambleas Deliberantes Zonales o Distritales, representativas del conjunto de organizaciones de la Sociedad Civil en cada Distrito o división zonal del departamento".

3.- "Servicios Municipales descentralizados en diversidad de áreas, subordinados al Órgano Político Colegiado".

4.- "Articulación de las tres estructuras precedentes por medio del Centro Comunal Zonal, como ámbito de interacción, y medio adecuado para la incidencia de la Sociedad Civil en la gestión pública municipal".

En la Resolución se divide el territorio de Montevideo en 18 zonas, definiendo los límites de cada una. El 7 de octubre de 1993 por el Decreto Nº 26.143 de la Junta Departamental se modifican algunos límites. En el año 2000 fueron agrupadas en tres regiones para facilitar la homogeneización de criterios en el diseño e implementación de políticas y el control de su gestión.

En la Resolución Nº 133 bis/90 también se crea la Comisión Especial de Descentralización y Participación integrada por 1 presidente, 4 vicepresidentes y 18 vocales, designando las personas a cubrir esos cargos. Los vocales se constituían en Delegados Zonales del Intendente en cada una de las 18 zonas en que se había dividido el Departamento de Montevideo.

La Resolución Nº 133 fue impugnada por el Poder Legislativo, principalmente cuestionando el carácter de delegación de facultades del Intendente a los 18 vocales y la instalación de Asambleas Deliberantes.

Producto de un proceso de negociación entre los partidos políticos, el Intendente revoca la Resolución 133 bis/90 dictando una nueva Resolución Nº 1243/90 del 10 de mayo de 1990, que entre otros aspectos, modifica sustancialmente la Comisión Especial, no integrándola más los 18 vocales, en sus efectos éstos pierden las facultades de delegados[23]. Al respecto en el numeral 3 se expresa "El Intendente continuará las actividades de relacionamiento directo con los vecinos y sus organizaciones, con la colaboración de los funcionarios que estime oportuno para esos fines". Estos funcionarios son los cargos políticos que se denominarán Coordinadores Zonales[24]. Este cambio normativo *condicionará el modelo descentralizador* en

[23] Susana Regent (1999: 29) –ejerció el cargo político de Coordinadora Zonal y Secretaria Junta Local en la Zona 14 durante el primer período de gobierno- relata que cuando se estaba dando este proceso de negociación, la gente se reunía con ella a pesar de la orden de los dirigentes políticos colorados y blancos, lo que da cuenta de "la distancia política de los vecinos de los dirigentes político partidarios, el enorme peso simbólico del Estado para la población, la valoración del rol de "delegado" por ser portavoces de la institución municipal".

[24] Los Coordinadores Locales pasan al cargo de Secretario de las Juntas Locales y las Comisiones Especiales Delegadas cuando éstas son instaladas en 1993.

términos de que los Coordinadores están limitados en sus cometidos. Sus cometidos son: impulsar el programa de gobierno, interlocutor de las necesidades de la población de la zona, articular y coordinar en forma eficiente los recursos políticos, sociales e institucionales, tanto del ámbito local como de la estructura central de la I.M.M.

A partir de la Resolución Nº 1243 se pone en marcha el proceso descentralizador instalándose en cada zona dos órganos: los Coordinadores Zonales, de integración unipersonal que ejercían funciones de carácter político y ejecutor; y los Centros Comunales Zonales -C.C.Zs.-. El 10 de diciembre de 1990 se dicta la Resolución del Intendente Nº 5754/90 se intenta ordenar e implementar las demandas que ingresen a los C.C.Zs., estableciendo criterios de gestión administrativa desde y hacia éstos.
Los C.C.Zs. son órganos de prestación de servicios administrativos, físicos y sociales y gestores de políticas sociales y urbanas, integrados por funcionarios municipales de distintas categorías y grados funcionales.

Al realizarse una reestructuración del organigrama municipal, el 9 de marzo de 1992 por Resolución Nº 852/92 se crea el Departamento denominado Actividades Descentralizadas[25].

En la Resolución Nº 1544/93 del 6 de mayo de 1993 a los C.C.Zs. se les da el rango de Servicio en el organigrama municipal, los que dependen del Departamento Actividades Descentralizadas. Que sea un Servicio implica, entre otras cosas, que sea dirigido por un funcionario de carrera administrativa. "En el CCZ habrá un Director de Servicio (Categoría Administrativa, Grado 8) bajo cuya responsabilidad se encontrará el funcionamiento administrativo del CCZ y la ejecución de los servicios asignados al mismo. A tales efectos, las unidades ejecutoras o grupos de tareas adscriptos al C.C.Z. dependerán en línea jerárquica del Director de Servicio".
En la Resolución Nº 2.538/95 del 24 de julio de 1995 se describen las responsabilidades del Director del Servicio C.C.Z. quien debe organizarlo asegurando

[25] En el período de gobierno que se inicia el 15 de febrero de 1995 el Intendente modifica la estructura orgánica administrativa municipal, y entre otras modificaciones significativas, se rescata: desaparece las Áreas denominadas Descentralizada y Centralizada; se reformula la estructura organizativa de la Descentralización llamándose Departamento de Descentralización, integrado por las Divisiones Promoción Social, Salud, Administraciones Locales y Servicios Desconcentrados
Hay que tener presente que el Intendente tiene la facultad, dentro de lo que determina la ley, de realizar modificaciones en la estructura orgánica y en los cometidos de las diversas reparticiones que integran la Institución. En el tercer período de gobierno del Frente Amplio en la I.M.M., al crearse las tres regiones, dentro del Departamento de Descentralización, cada región se constituyó en una División.

la oportuna y eficaz provisión de recursos y supervisar la atención al público, para que pueda cumplirse correctamente, como también los planes definidos.

Este proceso de decisiones políticas en el marco normativo jurídico va a determinar que institucionalmente se va a desarrollar un proceso territorial descentralizado, que de acuerdo a la voluntad política expresada en todas las resoluciones va a continuar profundizándose en forma progresiva, así como asignarles los recursos humanos, materiales y financieros necesarios .

Como resultado de las negociaciones entre el sistema político partidario, a partir de 1993 **la descentralización territorial contiene tres órganos componentes cualitativamente diferentes entre sí, cada uno operacionaliza los tres planos de la descentralización: administrativo-político-social.** Se pretende que operen en forma coordinada constituyendo un sistema de acción descentralizada, contribuyendo al ordenamiento y desarrollo integral y sustentable del territorio en sus dimensiones físicas-urbanas y sociales. En la Resolución Nº 2061/93, del 17 de junio de 1993, se reafirma el proceso de institucionalización de la Descentralización y Participación Ciudadana, considerando como instrumentos para la Descentralización:

1.- La radicación de los servicios, que se efectivizan a través de los C.C.Zs.

2.- La Descentralización político-administrativa: el órgano es la Junta Local o Comisiones Especiales.

3.- La Participación Social, que posteriormente se institucionaliza por medio de la creación de los Concejos Vecinales.

Dos de los órganos, Junta Local y Centro Comunal Zonal –C.C.Z.- son parte constitutivas de la institución Intendencia, concebidos como espacios de relación directa entre la Intendencia Municipal de Montevideo y el ciudadano, donde se efectiviza el acceso directo de estos a los diversos grados y niveles de la gestión pública, respondiendo a la concepción de desburocratización de la acción municipal.

* **Plano administrativo:** Los Servicios Centros Comunales Zonales –C.C.Z.- por medio de los cuales se operacionaliza y articula las políticas y la gestión comunal a nivel local a través de la prestación de servicios desconcentrados: administrativos, de infraestructura y servicios básicos urbanos y arquitectónicos, y sociales – culturales. A su cargo tiene la gestión de servicios como alumbrado, áreas verdes y espacios públicos, inspección general, información e iniciación de trámites sobre diversas

temáticas, programas sociales. Tiene como objetivo el garantizar el máximo de eficiencia en el funcionamiento y prestación de los servicios.
El modelo de gestión que se propone tiene en su base una *desconcentración (elemento inherente a toda política descentralizadora)* de recursos, funciones, y potestades más cerca de la gente, privilegiando lo local y propugnando un modelo de cogestión y autogestión. Para ello los C.C.Z. están dotados de recursos materiales y humanos (profesionales, técnicos, administrativos, obreros).
Muchos de estos servicios desconcentrados dependen de una instancia central, pero también en los C.C.Zs. hay servicios y programas que dependen en su diseño e implementación de las instancias locales.

También tienen competencia en programas que contribuyan a la Participación Ciudadana organizada, por lo que cuenta con un cuerpo profesional-técnico pensado y diseñado para promover dicha participación. Para esto el C.C.Z. también tiene competencias en tareas que viabilizan el recoger demandas, coordinar e implementar obras fisicas, implementar programas sociales y urbanos, efectuar planificación zonal. *Es en este ámbito principalmente en donde interviene el Trabajo Social Profesional ya que su competencia es promover y capacitar la participación organizada y democrática de los vecinos, revalorizando y estimulando sus formas naturales de organización social, con la finalidad de ir consolidando vínculos que facilite la posibilidad de realizar propuestas, tomar iniciativas, dirigida no sólo a mejorar su calidad de vida, sino también a participar e incidir activamente en las políticas públicas y en particular en las referidas a la I.M.M y su gestión.*

Podemos afirmar que los C.C.Zs se han convertido en un gran eje facilitador, de la red social que se genera en la zona. Actúa, además de las tareas tradicionales municipales, como centro coordinador de actividades, en donde, convergen distintas organizaciones públicas y/o privadas, instituciones y comisiones vecinales con un sentido común; el trabajo orientado hacia la comunidad con fines colectivos de integración en pos de una mejor calidad de vida.

Durante el proceso los C.C.Zs. han experimentado un crecimiento progresivo en términos de competencia y personal. En la actualidad, distribuidos en los 18 C.C.Zs. hay aproximadamente un poco más de 1.000 funcionarios municipales de una plantilla total de funcionarios municipales de un poco menos de 9.000. Al respecto hay que tener presente que cada vez más los C.C.Zs. se han constituido en la puerta de entrada de todo el aparato municipal.

* **Plano político:** El órgano institucionalizado son las Juntas Locales integradas por vecinos de la zona -otra modalidad de participación vecinal-, pero su referencia constitucional es representar al sistema político partidario, y a través de ese mecanismo son elegidos para ser propuestos al Intendente para su designación.
El 1 de julio de 1993 por Decreto Nº 26.018 de la Junta Departamental de Montevideo, se crean 11 Juntas Locales, fuera de la planta urbana de la ciudad, y dentro de la planta urbana se crean las Comisiones Especiales Delegadas por la Resolución Nº 3.657 del 19 de julio de 1993.

Con la Reforma Constitucional, votada por la ciudadanía en diciembre de 1996, se habilita en todas las zonas del Departamento de Montevideo –urbana, suburbana y rural- que se instalen Juntas Locales. En función de ello la Junta Departamental decreta –Nº 27.536- el 16 de abril de 1997, que en las 18 zonas se instalen Juntas Locales.

Las Juntas Locales están integradas por 5 titulares y triple lista de suplentes, denominados ediles locales, que son delegados de los partidos políticos, y son designados por el Intendente[26]. Tres ediles son del partido político que gobierna el departamento y los otros dos de los partidos políticos de oposición que tienen representación en la Junta Departamental que se designan por el sistema proporcional. O sea la Junta Local tiene un carácter plural.
Cada Junta Local tiene un Secretario/a –único cargo remunerado- que es designado por el Intendente a propuesta de la respectiva Junta Local para el período de su mandato. "En cualquier momento, a propuesta de la respectiva Junta Local el Intendente podrá sustituir transitoriamente, o remover el Secretario". El Secretario/a actúa en las sesiones de la Junta Local, con voz, pero sin voto, "y cooperará directamente con el Presidente de la Junta en las ejecuciones de las resoluciones del órgano".

Las Juntas Locales funcionan de acuerdo a un Reglamento –Resolución Nº 13.809/93- que se ajusta a lo dispuesto por la Constitución de la República y a la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, Nº 9.515, del 18 de octubre de 1935.

---

[26] Correspondiente al Decreto Nº 26.851 del 21 de setiembre de 1995 la Junta Departamental de Montevideo eleva al Poder Legislativo un Anteproyecto de Ley para que se amplíen las facultades de las Juntas Locales y se declaren electivas y autónomas por el Cuerpo Electoral respectivo a dichas Juntas Locales.
En todo el país actualmente sólo existen 3 Juntas Locales que son elegidas y autónomas.

De acuerdo a ello tiene competencias política, ejecutiva que implica, entre otros, trasladar e implementar las potestades del gobierno departamental y los programas-proyectos provenientes del ámbito centralizado. Les corresponde la decisión y gestión de las políticas locales, que efectiviza mediante el C.C.Zs. que es la oficina administrativa que está bajo sus órdenes –es su servicio ejecutor-, ejerce sobre éste la potestad de coordinar, supervisar y controlar su gestión a través del Director del Servicio.

Estas competencias también se les asignan a las Comisiones Especiales Delgadas en la Resolución Nº 2.144/95 del 27 de junio de 1995.

En la Resolución Nº 2.538/95 del 24 de julio de 1995 se reafirma las funciones de las Juntas Locales y Comisiones Especiales Delgadas, en particular que la Dirección del Servicio C.C.Z. dependerá del Presidente asistido por el Secretario.

Según el Reglamento es el Presidente de la Junta Local el que ejerce la superintendencia del C.C.Z. El Secretario cumple funciones de articulador, ordenador y responsable de hacer cumplir las órdenes emanadas de la Junta Local, del Departamento de Descentralización, de otros Departamentos de la I.M.M., del Intendente, a través del Director del C.C.Z. "sin perjuicio de la superintendencia de la Presidencia de la Junta Local"; a su vez ésta "sin perjuicio de la superintendencia que le competa al Intendente de conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes".

Esta complejidad en la organización, cometidos y distribución de roles en la Junta Local y de la estructura jerárquica administrativa-política acarrea problemas en la línea de mando ya que en la práctica se desdibujan los roles, se yuxtaponen, se dan órdenes contrapuestas, originando conflictos de poder y competencia. Indicador de ello es que al ser el Presidente de la Junta Local un cargo honorario conlleva que la persona que lo ejerce muchas veces está ausente de la dinámica cotidiana del C.C.Z., de la zona, y de todo el aparato institucional. En sus efectos no tiene la información necesaria –además de características personales y formación- para poder ejercer la superintendencia del Servicio C.C.Z como lo determina el reglamento que regula a las Juntas Locales.

* **Plano social:** En este plano se destaca los ámbitos de participación ciudadana como aquellos espacios institucionalizados o no, esenciales para efectivizar el proceso de Descentralización propuesto en Montevideo.

La propuesta pretende un permanente relacionamiento de los vecinos con los órganos municipales para que aquellos puedan ser partícipes de la gestión municipal en el territorio, mediante las organizaciones sociales o en forma individual.

En el Documento Nº 6 (1989), se privilegiaba la participación ciudadana a través de la institucionalización de las *Asambleas Deliberantes* integradas por vecinos y todo tipo de organizaciones sociales: barriales, vecinales, Clubes Sociales y Deportivos, sindicatos, merenderos, cooperativas de vivienda, ONGs, etc. Pero como ya planteamos fueron *impugnadas por el Poder Legislativo, y al crearse los Concejos Vecinales -también producto de una negociación entre los partidos políticos-, existe un cambio cualitativo en la propuesta descentralizadora.* Ya que las Asambleas Deliberantes habían sido pensadas como un ámbito de decisión y representación de intereses de los diversos actores que integran la Sociedad Civil, en cambio los Concejos Vecinales son más órganos asesores, que al ser elegidos sus integrantes se convierte en un órgano más de participación y democracia representativa, que de participación y democracia directa como estaba concebido en la idea original plasmada en el Documento Nº 6, como una forma de participación que se debía complementar con la democracia representativa.

La participación ciudadana se institucionaliza con los Concejos Vecinales por Decreto de la Junta Departamental de Montevideo, Nº 26.019/93 del 1 de julio de 1993. "Complementariamente a la creación de éstos órganos locales (se refiere a las Juntas Locales y Comisiones Especiales), resulta conveniente establecer canales para promover la participación de los vecinos en el quehacer comunal y en la resolución de los problemas locales que les atañen... Propiciar la creación de Concejos Vecinales en cada una de las zonas donde existan Juntas Locales o Comisiones Especiales, a los efectos de establecer un ámbito de participación vecinal directamente relaciones con tales órganos". "Los órganos locales, el Departamento de Actividades Descentralizadas de la Intendencia Municipal y la Junta Departamental establecerán mecanismos ágiles de comunicación con los Concejos Vecinales para que éstos estén informados, en especial, sobre la prestación de servicios y la realización de obras en sus respectivas zonas, y reciban una relación de resoluciones y decretos departamentales de interés general o zonal, así como de normas nacionales de incidencia departamental o local".

El Decreto que regula a los Concejos Vecinales, durante estos años, ha tenido modificaciones por parte de la Junta Departamental[27], en algunos casos recogiendo aportes de los Concejos y de otros actores vinculados al mismo.
El Concejo Vecinal es un órgano de representación de la Sociedad Civil, integrado por vecinos –que participan a título individual o representan a organizaciones sociales- electos en elecciones directas. Es un órgano autónomo del aparato estatal, con cometidos de propuesta, planificación, asesoramiento, colaboración, evaluación y control de la gestión municipal; también tienen la potestad de presentar propuestas a otros organismos estatales y no estatales[28]. Respecto a la I.M.M. se especifica claramente, por lo tanto se profundiza, en el Decreto Nº 28.119 del 2 de julio de 1998, las atribuciones del Concejo Vecinal: "asesoramiento a los órganos del Gobierno Departamental en lo referente a planes o proyectos para la zona, teniendo en cuenta las prioridades de ésta; y que el mismo será preceptivamente requerido en el ámbito del Ejecutivo Departamental en el proceso de preparación de las prioridades del Presupuesto Quinquenal".

Los Concejos Vecinales, además son, concebidos como un componente social de vínculo y desarrollo organizativo del tejido social, en la medida que representa a los diversos actores de la sociedad civil asentadas en el territorio, apoyando sus iniciativas de cogestión y autogestión.

Cabe señalar que la institucionalización de las Juntas Locales y los Concejos Vecinales, fue el resultado de un proceso de negociación entre los partidos políticos, que implicó una inflexión en el proyecto de descentralización referido a como había sido concebido al inicio. Esto ha generado muchas tensiones durante todo el proceso, ya que se cuestiona que un órgano de carácter político partidario, como son las Juntas

---

[27] A título de ejemplo: el 1 de noviembre de 1995 se aprueba el Decreto Nº 26.893 que modifica el anterior. Entre otros se pasa de dos años de ejercicio de los Concejales a un período de 30 meses; la elección de los integrantes del Concejo Vecinal se realizará el mismo día y horario en todo Montevideo.
En el Decreto Nº 26.992 del 26 de marzo de 1998 respecto al período y momento de la elección de los miembros del Concejo Vecinal, se especifica: "Las elecciones de los integrantes del Concejo Vecinal se realizarán dentro de los 12 meses, contados a partir de la iniciación de las funciones del Gobierno Departamental y en el tercer año del respectivo período de gobierno"

[28] Estas potestades se amplían considerablemente cuando en el Decreto Nº 28.119 del 2 de julio de 1998, además de plantear las funciones de asesoramiento, iniciativa, colaboración y control de la gestión del Gobierno Departamental, se especifica: "sin desmedro de la autonomía que se les reconoce en el Artículo 1 y que se extiende su accionar a todo el universo de derechos y deberes ciudadanos". "El Concejo Vecinal podrá invitar a participar a las personas, instituciones o autoridades relacionadas con los temas objeto del Concejo Vecinal". Esta convocatoria en decretos anteriores sólo se refería a autoridades del Gobierno Departamental.

Locales, tome decisiones referidas al proceso de descentralización y a la participación de la ciudadanía, a la participación popular. La tensión ha estado determinada por la disyuntiva: ¿el poder local en manos de los vecinos o el poder local en manos de los partidos políticos?. Tensión que abordaremos en los próximos capítulos, ya que es determinante en la gestión participativa que se plantea en el programa político y problematiza en particular la intervención de los profesionales de Trabajo Social.

La instrumentación del proyecto descentralizador se va dando, además de decisiones que se plasman en Decretos y Resoluciones, a través de la definición de líneas programáticas, centrando su gestión en la implementación e inversión en políticas y acciones socio-urbanas orientadas a mejorar la calidad de vida con la finalidad de aportar a disminuir las desigualdades y exclusiones sociales; y que recogen los flancos que a nivel departamental presentan las políticas sociales de carácter nacional.

Lo local-zonal se transforma en un ámbito fundamental de gestión, incorporando la cogestión y autogestión, como mecanismo de planificación, ejecución, y control de las políticas publicas, así como mecanismo que dota a los ciudadanos de autonomía en la resolución de sus propios problemas.

Se destaca que las Intendencias Municipales en el Uruguay son instituciones estatales que se podrían calificar que tienen alcance medio en cuanto a las posibilidades de decisiones e incidencia en lo que hace a la cuestión social en el territorio de su jurisdicción y restricción en el diseño e implementación de políticas sociales públicas. El campo de actuación en la cuestión de las políticas sociales es donde más intensamente opera la descentralización, y para ello el gobierno municipal se ha propuesto estrategias facilitadoras de la participación ciudadana –ámbito en el cual ha tenido rol preponderante las áreas sociales de los C.C.Zs., y en particular los Trabajadores Sociales-. Es en estos programas donde la voluntad, los deseos y las propuestas de los vecinos tienen oportunidad más clara de manifestarse y donde la autogestión-cogestión se dará con más énfasis.

En síntesis en el proyecto descentralizador planteado en Montevideo desde 1990 se pretende que la gestión local articule en esencia tres dimensiones. Estas son:

- La autonomía: capacidad de los gobiernos locales de tomar las decisiones para atender las necesidades de la población.
- La eficacia y la eficiencia: esto es la relación necesidades-competencias-recursos

- Relación ente los actores: que a su vez opera en la base para la detección de las reales necesidades de la población y en la toma de decisiones entre las diferentes opciones para satisfacerlas.

Es un modelo de gestión de orientación popular que propugna una relación directa entre gobernados y gobernantes y se propone como desafió la lucha cultural contra el clientelismo y la mera participación instrumental.

Al existir la posibilidad de una participación más directa en la toma de decisiones y en la gestión, generando ámbitos de negociación y responsabilización, conlleva una limitación a la burocratización ya que permite el mayor control de los representantes y los funcionarios. De esta forma, *es la gestión la que propicia las condicionas para la democratización.*

De lo expuesto se infiere que los aspectos relevantes que aparecen para desarrollar una nueva forma de gobernar son la división territorial del Departamento de Montevideo, la desconcentración en la prestación de los servicios municipales, la canalización de la demanda, la creación de órganos locales, la participación ciudadana y un nuevo relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil.

II.3.- Tensiones y Desafíos contextuales

En las Bases Programáticas del Frente Amplio de 1989 para el gobierno municipal del Departamento de Montevideo, se advierte que no se debe perder de vista la inserción y articulación de las políticas públicas municipales, en el marco de la institucionalidad nacional.

Carlos De Mattos expresa que es fundamental tener en cuenta los condicionamientos estructurales e históricos; debemos saber que los procesos de articulación interregional e internacional del capital van consolidando situaciones de mayor dependencia estructural, el interés general de la sociedad nacional sólo es enteramente posible en tanto sea compatible con el interés privado de los propietarios del capital. Por lo que por un lado "no parece factible intentar reducir la injusticia social -la descentralización democratizante propone la equidad-, si al mismo tiempo no se definen y aplican políticas que incidan explícita y deliberadamente sobre las raíces estructurales de los mercados dominantes de distribución del producto social" (1989:

66). Por otro lado la efectividad va a estar condicionada por los intereses de los grupos sociales dominantes y de las estructuras locales de poder.
Por ello el autor cuestiona a la descentralización no tanto en su esencia sino en su capacidad real para cumplir los objetivos y expresa "¿como una reforma de tipo político-administrativo puede lograr tan profundas trasformaciones en la base estructural de un ámbito nacional, regional e internacional donde imperan un conjunto de determinaciones y condicionamientos cuya gravitación hasta ahora ha apuntado en otra dirección?" (1989: 60).

Al igual que Danani, nos preguntamos ¿cómo es posible lograr autonomía en los gobiernos locales, si en América Latina los Estados han estado en una situación de casi total heteronomía?.

Refiriéndose a los países latinoamericanos, Coraggio plantea que uno de los desafíos neurálgicos para el paradigma de la descentralización democratizante es el poder articular políticas que responden a lógicas diversas, y advierte que un proyecto democratizante de descentralización partirá de un ámbito específico y se tratará de ir ampliando el espacio para una nueva institucionalización, ya que difícilmente será impulsado simultáneamente y coordinadamente desde todas las instancias de la Sociedad y el Estado.

El gobierno municipal se enfrentó a circunstancias adversas heredadas de gobiernos anteriores, del gobierno nacional, del propio sistema político y administrativo, de la estructura económica y financiera del capitalismo globalizado, del modelo neoliberal predominante e introyectado en todas las dimensiones da la vida societal.
Su opción fue buscar establecer una relación con el país real, en espera de una apertura más favorable en el cual fuera posible el desarrollo y la adecuación de políticas eficaces para superar el déficit social.

Durante les tres períodos de gobierno municipal a partir de 1990, fue claramente discriminado por el gobierno nacional. Da cuenta de hecho la discriminación en el plano económico: a título de ejemplo la I.M.M. siempre tuvo que pagar un 19.5% al Banco de Previsión Social –BPS- correspondientes a los aportes patronales, mientras que las Intendencias del interior estuvieron exoneradas hasta 1999, a partir de ahí pasaron a pagar al BPS un 16%.

Desde el inicio el gobierno municipal tuvo que hacer concesiones y proposiciones porque precisaba superar una correlación de fuerzas desfavorables, generando condiciones de gobernabilidad que le diera equilibrio al gobierno. Indicador de ello es que cuando el Intendente Vázquez realiza su primer Resolución -Nº 133/90- que marcaba el inicio del proceso de descentralización, explicitando el marco referencial y los elementos ideológicos-políticos sustantivos del proyecto, la oposición política partidaria la impugna a pesar de que supuestamente había un consenso en todas las fuerzas políticas partidarias del país de descentralizar la gestión municipal, propuesta presente en los discursos durante la campaña electoral.

Evidentemente los partidos políticos le estaban dando distinto contenido ideológico-político y administrativo a la Descentralización.

Resultado de un proceso de negociaciones en la Resolución Nº 1.119 del 5 de mayo de 1990 de la I.M.M. se expresa "allanar el camino para la reformulación de soluciones que expresen la voluntad de descentralización puesta de manifiesto por todos los sectores".

A partir de esta situación se adopta fundamentalmente la estrategia de la negociación con el resto de los partidos políticos basándose en los aspectos de descentralización que todos coincidían[29], hecho que favoreció la aprobación de la propuesta por parte de la Junta Departamental.

Así continúa el proceso de institucionalización de la Descentralización en forma gradual, como se había planteado, pero con menor profundidad y mayor lentitud.

Es significativo que se profundiza más en la constitución de las Juntas Locales que en los Concejos Vecinales. Hay que tener presente que por definición éste es el órgano de representación social a través del cual se institucionaliza la participación ciudadana. En cambio la Junta Local esta integrada por representantes de los partidos políticos, de lo que se puede inferir que se continúa dándole un poder central a los partidos políticos en el quehacer socio político de la sociedad, cuestión histórica en nuestro país. Esto es un indicador de la tensión entre el poder local en manos de los vecinos o poder local en manos de los partidos políticos, que ya señalábamos en páginas anteriores.

[29] Por primera vez en el Uruguay el tema de Descentralización estuvo presente en el debate político electoral en 1989. Todos los partidos políticos presentaban propuestas descentralizadoras, vinculada a la Reforma del Estado.

Nogueira (1998) plantea que en América Latina en general las fuerzas de izquierda se mueven –también cuando son gobierno- con las ideas de justicia, libertad, democracia, equidad, pero a través de instrumentos que reflejan una estrategia de reformas graduales, no revolucionarias.

Quizás ello responda a lo que plantea Coraggio: para que se efectivice la descentralización democratizante, es una condición esencial que sea concebida dentro de un proyecto nacional global; que tenga como materia prima la realidad actual, que se quiera o no, está condicionando la concreción de éste proyecto socio político. En este sentido no todo lugar y momento histórico son viables para proponer una política de estas características puesto que cada contexto particular y su respectivo tiempo histórico, constituyen una realidad única, no siempre logrando superar situaciones de crisis y mucho menos manejando los mismos recursos para lograr sus objetivos. Podemos decir entonces que ésta no es una política que se pueda importar y aplicar sin un previo análisis cualitativo y sin la realización de las modificaciones pertinentes en la búsqueda de su aplicación regional. Este autor establece además "que es indispensable una reforma política profunda" (1994: 27) para lograr con éxito el proyecto de descentralización. También sostiene que se pueden obtener buenos resultados si la descentralización se logra dentro de un marco democrático.

Cuando el Frente Amplio asume el Gobierno Departamental de Montevideo, el auge de la participación de diversas organizaciones sociales en los últimos años de la dictadura y en los primeros años de recuperación de la democracia institucional, había cambiado. Cuestión que no se diagnosticó en todas sus dimensiones, que tuvo como efecto pensar que era suficiente sólo abrir canales y espacios de participación y no tanto una intervención conscientemente dirigida. La realidad es que la gente participaba y participa más para solucionar necesidades concretas de subsistencia y no tanto desde una perspectiva más política, es decir lo que identifica Coraggio como el tercer tipo de participación.

Debemos tener en cuenta que cada vez más nos encontramos con una sociedad despolitizada, individualista, muy fragmentada y dinamizada por un capitalismo salvaje, diversificada, tensa y contradictoria. Pero asimismo es una sociedad que a su modo se interesa y lucha por un futuro, que cuestiona los actos electorales como única forma de participación política, que lucha para que aspectos sociales se incorporen a la agenda política.

Por lo tanto una tensión significativa es cómo se puede efectivizar una participación ciudadana irremplazable para el proceso de profundización de la democracia –planteada como premisa central en el programa de gobierno departamental-, es decir una participación política que trascienda las necesidades particulares, en un contexto nacional, regional e internacional en donde prima una política socio económica que afecta seriamente los derechos sociales, generando condiciones de vida de alta precariedad. En sus efectos está cuestionada la viabilidad de ejercer la ciudadanía en forma plena, la autonomía y la capacidad de la sociedad civil para asumir ese rol cimentador para construir una sociedad más justa y democrática.

El reacomodamiento del capitalismo en la esfera mundial, como ya expresamos, produce un paulatino vaciamiento del sistema democrático que se reduce a un papel instrumental: la "participación ciudadana" se ve al votar. Con este vaciamiento el ejercicio de los derechos políticos se desvirtúa, ya que el ciudadano no puede actuar como tal por estar sufriendo otras carencias.
Parecería que la democracia se ha convertido tan solo en una organización formal dejando afuera los derechos y condiciones básicas de vida. "La contienda democrática pierde contenido político y se limita a una cuestión de aplicación de recetas tecnológicas" (Documento Nº 6, 1989).

Retomando el concepto de democracia -desde el paradigma democratizante- "definida como un sistema de derechos humanos centrados en el derecho a la vida y en la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad" (Coraggio, 1990), vemos que esta definición nos hace pensar, también, en el artículo tres de la Declaración Universal de los Derechos Humanos "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". El derecho a la vida es el más importante de todos ya que define su presupuesto natural y su capacidad de crecer. A la vida en todas sus dimensiones, a la autodeterminación, a todos los derechos políticos y sociales. Cualquier ser humano que vive obligado a luchar por la propia sobrevivencia, por la inmediatez, no puede sentirse libre de necesidad, ni sentirse reconocido en el pleno ejercicio de los derechos. Para ser persona entonces además de vivir, es necesario poder expresar la calidad de la existencia y para que haya democracia es necesario el derecho a la vida y a todas las responsabilidades que conlleva.

Si partimos, como dice Coraggio de que la democracia y la autonomía son condiciones para el desarrollo, se debe establecer una estrategia de acción que muestre tener

viabilidad. La condición fundamental es que se piense dentro de un proyecto complejo de construcción del pueblo como sujeto, con un proyecto nacional que no sea ni pensado desde arriba ni desde las bases, sino por fuerzas populares en torno a un proyecto que integre intereses y defina un interés general para toda la sociedad, regido por el bienestar integral de toda la población. Es decir articular lo macro con lo micro, inscribir lo local en procesos de alcance territorial y social más amplios, construir sujetos de derechos.

De esta manera volvamos a pensar que la democracia, como la hemos definido, supone ciudadanos y una participación ciudadana que no deben darse por hechos, sino que hay que construirlos. Más teniendo en cuenta que progresivamente los uruguayos han sufrido un proceso de despolitización, de percibir que la garantía de los derechos y la solución de los grandes problemas nacionales deben ser abordados desde una perspectiva política. A lo que se suma el problema que las instituciones políticas -partidos políticos y Estado- están en "crisis", por ende con dificultades de retomar los grandes temas, de educar y promover la participación activa de la ciudadanía en esos temas-problemas.

A pesar de estas dificultades es importante destacar que la democracia participativa es más efectiva si se articula con la democracia representativa, para poder generar espacios de negociación política ampliada; para presionar para que haya más apertura a la diversidad social y a la propia democracia; para exigir a los gobiernos mayor eficiencia y que éstos sean permeables al control social.

En sus efectos resulta muy complejo desde el ámbito del Municipio trabajar por un régimen democrático en una situación en donde es débil la constitución de sujetos políticos, donde existen problemas de democracia, económicos, de profundas desigualdades.

Entonces la solución al problema de la democracia no está en los Municipios simplemente, las respuestas de estos son limitadas. Al respecto el Documento Nº 6 plantea que "los poderes locales sólo pueden ser vistos como parte de un proceso complejo de constitución del pueblo como sujeto de un proyecto nacional". Por ende es importante tener claro que para transformar la realidad actual es necesario una utopía coherente, que provea de una estrategia política que se apoye en la realidad misma para poder superarla; se debe articular lo local con lo nacional y lo global. Es necesario re-politizar los debates sobre la cuestión municipal

Las circunstancias de transferencias de funciones y responsabilidades a órganos periféricos estatales impuestas por la política neoliberal -que en general no tienen contraparte presupuestaria-, que son parte central de la reforma estatal, y que históricamente fueron responsabilidades y funciones que desempeñaron los Estados Nacionales, ponen en juego la capacidad de eficiencia del desempeño de los gobiernos departamentales, de su capacidad de gobernabilidad, de su autonomía.
¿Cómo articular el proyecto democratizante de los Municipios con esta esfera mundial de un capitalismo sin fronteras que utiliza a la descentralización para centralizar el capital económico?. Tarea difícil que exige una discusión política sobre autonomía y promoción de la democracia participativa.

Estos desafíos problematizan dos aspectos centrales: por un lado la controversia dialéctica entre centralización – centralismo y la descentralización estatal y municipal. Por otro lado la capacidad del gobierno departamental de articularse con un proyecto nacional.

Por esto el Frente Amplio, como gobierno de Montevideo, ve necesario el desplazamiento desde una concepción administrativa de la gestión municipal que concibe al vecino como "contribuyente" o "consumidor", a otra de carácter politico que concibe al vecino como "ciudadano".

También que es necesario la implementación de estructuras organizativas que garanticen un funcionamiento acentuadamente democrático del sistema institucional público, y una relación inmediata, práctica y efectiva entre el ciudadano y el órgano público, por medio del acceso fácil y concreto del ciudadano a los diversos grados y niveles de la gestión pública.

Así, apostando a la descentralización del Estado y la multiplicación de escenas de gestión local –el Municipio- se pretende generar un terreno favorable para la "lucha cultural", y no la idealización de un determinado ámbito local, sino de una lucha cultural prolongada desde todos los niveles e instancias sociales y estatales accesibles, orientada hacia una hegemonía popular capaz de administrar democráticamente.

Para Nogueira (1998: 179) las condiciones para avanzar en un proceso democratizador dependen de los esfuerzos de articulación de los distintos niveles y

dimensiones de los espacios estatales, que es una cuestión intrínsecamente política pertinente al relacionamiento Estado y Sociedad Civil. Ello exige una construcción de negociaciones y consensos, que requiere voluntad política y una racionalidad crítica, de iniciativa e imaginación entre todos los actores: gobernantes, partidos políticos, burocracia, sindicatos, organizaciones sociales.

En el marco de la crisis económica y social del país, la Intendencia Municipal se convierte en un espacio político clave, tanto para dar respuestas a demandas de vivienda, salud, trabajo, y demás necesidades de la población insatisfechas, como para cubrir necesidades de legitimación.

En la cuestión de las políticas sociales unido a la propuesta de **transferencia de poder en la toma de decisiones** sobre las políticas y gestión municipal, recoge la adhesión y provoca una fuerte carga de expectativas de la mayoría de la población hacia la Administración de la Intendencia Municipal de Montevideo, desde 1990. Expectativas que han disminuido en el transcurso de los años.

Se constata en el proceso descentralizador y participativo distintos grados de involucramiento de los diversos actores tanto del aparato municipal (políticos y funcionarios) como de la sociedad civil, lo que a nuestro entender responde no sólo a diferencias entre motivaciones y responsabilidades, sino, y fundamentalmente, a los procesos socio-económico-político histórico concreto; a intereses, a concepciones ideológicas, estratégicas y metodológicas en las formas de gobernar y gestionar la I.M.M. que pautan una multiplicidad de prácticas muchas veces divergentes entre sí. Por ende nos encontramos con un proceso que registra un entramado de dificultades, limitaciones, factores facilitadores y potenciales.

Concibiendo a la participación -de los funcionarios y de los ciudadanos- como una estrategia en la descentralización municipal, constituye un desafío identificar y analizar la diversidad de modalidades de participación y de qué manera se están generando espacios para la toma de decisiones y qué actores están participando en los mismos.

Es por esto que nos debemos plantear una serie de interrogantes para medir la efectividad de la política descentralizadora en Montevideo, no olvidando que será el contexto y la concepción que se tenga, los que indicarán la direccionalidad de la política pública descentralizadora, y con ella los modelos de gestión:

- ¿Cuál es el tipo de participación ciudadana y de los funcionarios municipales creadas por el proceso descentralizador?.
- ¿La descentralización puede habilitar una gestión que permita una mayor eficiencia de los canales de representación y participación socio política, logrando una mayor eficiencia democrática del sistema político?.
- ¿Cuál es la relación más eficaz y eficiente entre el "centro" -gobierno departamental-, y la "periferia" –ámbitos territorializados descentralizados- a los efectos de lograr la eficacia de la burocracia funcional y política?.

De esta forma llegamos al nudo crítico referente a qué formas fue adoptando la gestión del Proyecto de Descentralización Democratizante y de Participación Ciudadana; cuestión que abordaremos en el próximo capítulo considerando todo el período en que se inscribe esta investigación. Identificar y analizar las configuraciones institucionales –políticas y administrativas- nos permite comprender los cambios producidos en el rol y status de la profesión del Trabajo Social, en particular de los que trabajamos en los C.C.Zs., que desarrollaremos en el capítulo IV.

CAPÍTULO III

GESTIÓN DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO EN EL PROCESO DESCENTRALIZADOR

En el Documento Nº 6 (1989: 4) en términos de premisa general se plantea "Una organización eficaz y eficiente para cumplir el programa" [...] "El buen resultado de una gestión de gobierno no pasa solamente por el acierto alcanzado en la formulación de planes, sino que en proporción no menos importante, la organización y funcionamiento del gobierno y gestión departamental juega un papel decisivo para aquél resultado" [...] "En el caso particular del Frente Amplio, la concepción que éste tiene de la organización, funcionamiento y gestión gubernamentales, determina que estos temas adquieran una singular relevancia en el proceso de ejecución de un plan de gobierno: *se trata de transformar la Administración Municipal en factor dinámico de cambio social y progreso económico, creadora de bienes y prestadora de servicios, por medio de una real participación en la misma de los vecinos de Montevideo y del funcionariado municipal. A tal fin, se propenderá a una progresiva y adecuada descentralización en combinación con la gestión centralizada*".

La forma en que se programe, los contenidos estratégicos y los modelos de gestión determinan el tipo de descentralización que se desarrolle. La organización y gestión del Estado y de sus recursos, condiciona el cómo éste ejecuta sus actos. En este sentido se constituye en una cuestión política.

Por lo tanto las preguntas que nos guían en este capítulo -para en el siguiente incursionar en el espacio socio ocupacional del Trabajo Social enmarcado en el contexto institucional-, son: **¿Cuáles han sido las modalidades que ha adoptado la gestión municipal durante todo el proceso de implementación de la descentralización?. ¿Cuál o cuáles han sido las políticas de gestión referente a la administración de los recursos humanos?. ¿Los modelos de participación que**

se están generando en el marco de la descentralización apuntan a generar espacios abiertos y democráticos hacia los funcionarios municipales?[30].

Mirado en su proceso, el proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana y el ordenamiento institucional instalado en Montevideo a partir de 1990 ha estado condicionado por diversos componentes que han incidido en su desarrollo, no ha logrado las transformaciones esperadas en el comportamiento de los diversos actores implicados, coexistiendo el "viejo orden" con un "nuevo orden" en construcción.

Se ha ido instalando un escenario inédito y removedor del sistema de relaciones políticas, sociales y culturales, que interpela al sistema político estatal y partidario, al aparato institucional político administrativo municipal, a las prácticas tradicionales de las organizaciones sociales y de la población montevideana en general. Se han problematizado los estilos y modalidades de gestión pública, el sistema clientelar que operaba en el nivel local, las funciones y roles tradicionales de demanda y presión de las comisiones barriales y de cualquier organización de base territorial.

Al respecto la Escuela Institucionalista (Filgueira en González, 1992) plantea que los cambios en la organización de los actores colectivos son resultado de procesos de ajustes recíprocos entre factores políticos contextuales y la estructura y objetivos de la asociación, por ende conceptos como "estructura de oportunidades políticas", "estrategias de movilización de recursos", "contra movimientos", "contextos de micro movilización, y "trayectorias organizacionales", forman parte del nuevo instrumental analítico que procura dar cuenta de los mecanismos de reformulación de los intereses en la sociedad.

Gestionar un territorio –un municipio, el de la Intendencia Municipal de Montevideo- forma parte de un sistema nacional, regional, que implica estar inserto en un contexto de interdependencia con múltiples actores que tienen diversos intereses, lo que genera una dinámica muchas veces difícil de prever. Lo que se complejiza en la medida que la naturaleza territorial de la prestación de los servicios municipales -físicos-urbanos y sociales- implica estar posicionado desde una perspectiva que permita delinear e instrumentar las políticas en función de la heterogeneidad del territorio, considerado en sus particularidades y singularidades en forma integral.

[30] Tengamos en cuenta que ésta participación del funcionariado es una premisa central en el programa de gobierno.

Además de producir y regular bienes y servicios públicos, el Municipio es un lugar en donde se desarrolla la lucha política.
En sus efectos la Intendencia Municipal de Montevideo, como institución, le es constitutivo estar inserta en un proceso dinámico de luchas y conflictos "internos" y "externos"[31].

Esto exige, en términos esencialmente políticos, identificar y enfrentar los problemas, los desafíos, para poder avanzar en la transformación de las formas y las escalas espaciales - temporales de la acción pública.
Implica reconocer que se está sumergido en un movimiento en donde por un lado se procura la unidad, la integración, a partir de la interdependencia de los diversos aspectos que constituyen la realidad; por ende exige delimitar una estrategia que contemple la necesidad de una visión y proyecto común que oriente a los actores, a las acciones –corto, mediano y largo plazo-, a una gestión integrada. También implica reconocer la diversidad constitutiva de la realidad, las particularidades de las múltiples situaciones y contextos; y que requiere cotidianamente una adaptación táctica a ellas.

Por lo tanto un desafío medular es cómo se articula la unidad y la diversidad en toda la I.M.M. y en forma referenciada al proyecto descentralizador concebido como el proyecto central de gobierno.

Al respecto, Calame y Talmant (2001: 91) plantean problematizándonos lo siguiente: "El papel a asignar a los diferentes niveles y la división de las responsabilidades es un problema clásico de la administración pública porque está en el corazón de la dialéctica entre unidad y diversidad. ¿Cómo evitar que los poderes construidos en esos diferentes niveles se superpongan, compitan entre ellos y se neutralicen?. ¿Quiénes controlan los poderes ejercidos en cada uno de los niveles?. ¿Cómo se delegan los poderes de un nivel a otro?. ¿Cómo se ejerce la autoridad de un nivel sobre otro?".

Referentes a estas interrogantes, en la Intendencia Municipal de Montevideo, *constatamos choques de lógicas, tensiones en gestionar la unidad – la diversidad; de*

[31] Un indicador muy ejemplificante, es que durante los 15 años del gobierno frenteamplista de la I.M.M., el gobierno nacional no lo exoneró del pago de determinados tributos y de impuestos de obras, como las de saneamiento, que si realizó con otras Intendencias del país gobernadas por otros partidos políticos.

coordinar y articular los distintos niveles; dificultades de conocer, reconocer y abordar los conflictos y contradicciones internos y externos institucionales.
Existe la cuestión de cómo se gestiona la tensión entre una lógica vertical y sectorial predominante, versus una lógica horizontal y territorial. También cómo se avanza en mecanismos de gestión concertada entre Estado Nacional, Intendencias Municipales y Sociedad Civil.

Conceptualizamos a **la gestión** a partir de lo que plantea Velásquez (1991: 123): "La organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo". Por lo tanto *la gestión comprende componentes políticos y técnicos. Los componentes políticos son los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de los recursos. Los componentes técnicos son el conjunto de instrumentos y procesos que permiten la utilización de recursos para el logro de objetivos; la aplicación de técnicas supone opciones de carácter estratégicos y operacionales de las cuales surgirán resultados diferentes. La interrelación entre los componentes socio políticos y los técnicos nos permite entender el sentido y orientación de la gestión y comprender su racionalidad.* Además de las formas de organización institucionalizadas dadas por las leyes, existirían distintos modos de gestión que se construyen cotidianamente en las relaciones socio políticas de los actores involucrados que responderían a lógicas, estrategias y reglas de juego formales e informales.

En el aparato institucional político administrativo municipal[32], la institucionalidad del proceso de descentralización ha pautado dinámicas, coordenadas y atribuciones de derechos, obligaciones y delegación de funciones formalmente establecidas y jerárquicamente ordenadas, dentro de las cuales se desempeñan los diversos actores: los funcionarios municipales y los políticos. Es en este marco que ubicamos nuestro objeto de estudio en la medida que es en él -como expondremos posteriormente- donde se identifican las tensiones, contradicciones y antagonismos entre estos actores en todo el proceso de gestión de la descentralización.

[32] Según Nogueira (1998: 154) existe una "relación intima entre organización político-institucional (sistema de gobierno, sistema electoral, sistema partidario, Constitución) y la administración pública"

Durante el proceso de implementación de la política descentralizadora se advierten *dificultades, algunas de éstas van a la esencia de los mecanismos de toma de decisiones, de estrategias, de tácticas* -las que se despliegan a través de implantaciones, de distribuciones, de divisiones, de dominios, de controles-, y se refieren tanto a cuestiones vinculadas a la tensión entre la lógica de gestión tradicionales de la estructura central y las instancias descentralizadas. Asimismo se refieren a los conflictos entre los distintos órganos y competencias de las estructuras descentralizadas, como a las competencias administrativas-técnicas-profesionales y del sistema político. Otras son de carácter más instrumental y se refieren a la capacitación de los funcionarios, a la incorporación de nuevos procedimientos y tecnologías, a la circulación de la información, etc.

III.1.- Estructura organizativa institucional

En general las instituciones tienen una forma organizativa en donde existe "una división de tareas más o menos precisa y durable, se asignan roles diferenciados a los actores; se inviste a algunos de autoridad en orden a supervisar la adecuación de los comportamientos a los objetivos definidos, recompensando la adhesión y sancionado la desviación y existe una red de comunicaciones que relaciona entre si a los integrantes" (Baraibar, 1996: 5).

Todas estas dimensiones y fenómenos se encuentran en la organización y caracterizan su accionar según la forma en que se admitan internamente sus ordenamientos y las relaciones de poder que la transversalizan, como del contexto en que está inserta. O sea que en toda organización existe una constelación de intereses y los mecanismos utilizados procuran concretar y hegemonizar unos intereses sobre otros.

Según la concepción de Michel Foucault (1992) existe una omnipresencia del poder, funciona como una red en la que se entrecruzan estrategias, tácticas, relaciones de fuerzas, resistencias. El orden societal hegemónico se asienta sobre estas redes de poder.

Por otra parte Weber (1977) plantea que el poder es el fundamento para darle vigencia y aceptación a un orden. Para Weber el poder es toda oportunidad para, dentro de una relación social, imponer la propia voluntad aun contra la resistencia de la voluntad del

otro. La base situacional de la relación puede ser de distinta índole: material, económica, cultural, de dependencia, argumentativa, etc.

En el marco de esta definición Weber precisa los conceptos de dominio o autoridad; que implica que alguien tenga la oportunidad que otras personas obedezcan sus mandatos u órdenes porque lo legitiman. El o los que obedecen lo hacen en conformidad con el contenido de la orden, considerando que es una máxima que debe orientar su acción; el caso extremo de la obediencia acrítica es la disciplina que conlleva una acción mecanizada y automatizada ante el mandato.

Según la definición del Diccionario de la Lengua Española, la autoridad es: "Potestad, facultad. Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada. Persona revestida de algún poder o mando". Por lo tanto la autoridad se relaciona directamente con la posición del titular dentro de la organización o institución y no tiene nada que ver con la persona en forma individual. Cuando una posición de autoridad es desocupada, la persona que ha dejado el cargo, entrega con él, la autoridad que él mismo representa. La autoridad permanece con el cargo y con su nuevo titular. Cuando se ejerce autoridad, se espera el cumplimiento intrínseco de las órdenes emanadas del titular de la autoridad.

Para Weber, el dominio, en la vida diaria, en primer lugar no es otra cosa que administración. Considera pues Dominio y Administración como dos factores que se necesitan mutuamente y que coexisten en permanente tensión en la configuración organizativa misma, siendo objeto de negociación en las luchas de poder y conflictos de intereses de distintos actores. En la vida política los conflictos surgen en la relación entre aquellos que tienen la potestad –el dominio- de definir los fines y objetivos de la acción pública, los cuales deben concretarse mediante actividades administrativas. Por lo tanto existe una implicación del Dominio y Administración en el papel de la política en la vida social.

Toda acción, ya sea en ámbitos públicos o privados, se rige por normas, por reglas, que les da un marco a un orden social y de dominio legitimado; inclusive pueden estar garantizadas por determinadas leyes o prescripciones. El orden legitimado reposa en orientación consciente a un acuerdo que se presupone válido para todos, lo que le da estabilidad. Mandar y obedecer son formas especiales de acción social en que uno orienta su actividad según un orden establecido que se apoya en la fe en la legitimidad del que manda.

El Estado, tal como se ha concebido y estructurado en la época moderna, sustenta su legitimidad en el tipo de dominio legal comprendido en el campo del Derecho; la legalidad es la base común de la aceptación de ordenamientos, la que determinará los grados de libertad y los elementos de coacción. La aceptación se manifiesta por la obediencia ante normativas consideradas como correctas desde el punto de vista "formal". Por lo tanto para Weber el dominio legal no es sólo ejercido en la organización interna estatal, sino que lo considera dentro de un contexto más amplio, el del orden político-social del todo societal.

En el modelo organizativo burocrático jerárquico piramidal, que caracteriza a todas las instituciones estatales (incluyendo Intendencia Municipal de Montevideo), prima la centralidad, la unidad de mando y el control procedimental técnico. "El paradigma gerencial tradicional está centrado en el diseño organizacional, en el organigrama, en la estricta división del trabajo, en el planeamiento normativo y en la estructura" (Nogueira, 1998: 202).[33]

Desde la concepción weberiana, el Estado se estructura y se organiza en función del dominio burocrático; se sustenta en el aparato burocrático[34] –"poder de los funcionarios"- constituido por aquellos que ocupan cargos de gobierno –"los políticos"- y por los funcionarios de carrera administrativa.

La burocracia se sustenta en la racionalidad instrumental –técnica- que determina aquella acción motivada como medio para la consecución de fines propios previa ponderación de dicha adecuación medios-fines.

Pero también para Weber la racionalidad instrumental se apoya en la racionalidad sustantiva, es decir en la realización de ciertos ideales y valores fundamentales, como pueden ser la igualdad, la libertad, la justicia social.

---

[33] En esta estructura organizativa formal también existen mecanismos informales. Un desafío, principalmente de los que ocupan cargos de dirección, es poder identificar estos mecanismos y aprovecharlos estratégicamente para la consecución de sus objetivos

[34] La palabra «burocracia», derivada de "bureaucratie", que se desagrega en dos componentes: «bureau»: oficina y «cratos»: poder, es decir que significaría ejercicio del poder a través de oficinas. Por lo tanto es un concepto que no sólo está referido a los órganos del Estado.
Weber deriva la palabra burocracia de la palabra alemana «büro», que también significa "oficina". En este sentido, para Weber, una burocracia es una gran organización que opera y funciona con fundamentos racionales.

La actividad de cualquier organización será racional si logra trabajar con los medios que conducen al fin, aunque también puede cambiar sus propios fines y medios. Pues bien, el dominio será racional en la medida en que sirva de instrumento para los distintos fines.

La burocracia está delimitada por un marco racional y legal que determina su estructura organizativa –que es de carácter jerárquica piramidal en línea descendente: la jerarquía de autoridad está fijada con precisión-, funcionamiento, posición y roles de todos los funcionarios, mecanismos coactivos, procedimientos administrativos; es decir que es una organización regulada por medio de reglamentaciones para poder concretar los objetivos y los planes diseñados.

El sistema jerárquico supuestamente garantizaría la lealtad de los funcionarios, su indispensable obediencia, en una relación aparente de sumisión y lealtad a las autoridades tanto políticas como funcionales administrativas. Debe desempeñar sus funciones con una actitud que debe ser objetiva, imparcial, impersonal, sin considerar y valorar personas y situaciones, se exige neutralidad política.

Todas las personas que trabajan en el ámbito estatal se diferencian sustancialmente de funcionarios de otro tipo de empresa, en que no son propietarios de ninguno de los medios que administran: medios de producción, recursos financieros, tecnología.

Los funcionarios de carrera administrativa, desde el modelo burocrático weberiano, son aquellos que ingresan seleccionados en base al mérito y a la competencia técnica[35] para desempeñar funciones de acuerdo a criterios sobre las cualidades requeridas –son "profesionales" para esas tareas-; todos están sometidos a iguales pautas de evaluación, promoción y ascenso por niveles jerárquicos; también están sometidos a un ordenamiento disciplinario y de control unificados jerárquicamente.
Los funcionarios que ejercen cargos de gobierno ocupan sus cargos por designación política del jerarca superior de gobierno o por las fuerzas políticas que sustentan el gobierno; con excepción del primer titular de gobierno que en un sistema democrático ocupa el cargo por elección de la ciudadanía y es el que concentra la autoridad formal en la cúspide de la pirámide. Los funcionarios "políticos" también deben obedecer órdenes previamente establecidas por leyes y normas, también responder y concretar el programa de gobierno del partido político que representan.

[35] Históricamente en Uruguay hemos sido testigos que lo que ha predominado es el ingreso al Estado por razones clientelares políticas, por preferencias personales. La selección por concurso en donde se evalúa la competencia técnica y la meritocracia, planteada por Weber, ha sido lo menos frecuente.

El Estado, también las sociedades, se ha caracterizado históricamente por la división socio técnica del trabajo y por divisiones entre los campos de acción, lo que se evidencia en los organigramas funcionales: Departamentos, Divisiones, Servicios, cada uno encargado de un campo de acción.

En la estructura organizativa jerárquica piramidal existe una distribución bien definida de las actividades, explícitamente reglamentadas, necesarias para el logro de los objetivos institucionales ejercidas en forma regular por los órganos que constituyen el aparato y por los funcionarios.

La categorización jerárquica de los recursos humanos -división socio técnica del trabajo- estaría respondiendo a la competencia, que determina los distintos niveles de responsabilidad, fundamentada por el conocimiento y por el status-rol asignado institucionalmente.

Todos los funcionarios ocupan un cargo claramente reglamentado con determinadas funciones y tareas, son especialistas en el desempeño de las actividades que le corresponde. Es decir que cada uno posee determinadas competencias y responsabilidades. El cargo es ejercido cotidianamente como ocupación principal; regulado por reglas técnicas que estructuran las tareas, las competencias, los canales vinculares y comunicacionales con el aparato institucional, con la superioridad. Los cargos superiores –supuestamente capacitado para ello, y con conocimientos más amplios en distintas ramas de actuación- tienen la competencia y la autoridad de mandar, supervisar, regular y controlar el desempeño de las tareas del personal bajo su responsabilidad, por lo tanto de tomar medidas sancionables si se requiere, existiendo normativamente el derecho de apelar del trabajador sancionado.

Estos mecanismos de proceder privilegian y fortalecen el poder burocrático de aquellos que por sus capacidades, conocimientos o cargo funcional institucional están en condiciones de manejar más ampliamente las diversas actividades normatizadas.

Nos parece pertinente lo que plantean Calame y Talmant (2001: 71) cuando se refieren a que frecuentemente se confunde competencia administrativa con competencia técnica. La competencia administrativa está dada por la asignación y asunción de determinadas responsabilidades, la competencia técnica está referida al bagaje cognitivo adecuado para ejercer esas responsabilidades.

En la I.M.M., suponemos que al igual que otras instituciones, los componentes de responsabilidad e idoneidad técnica no necesariamente se conjugan para un ámbito específico de actuación. En la implementación de políticas de administración de recursos humanos prima criterios homogeneizantes, sin reconocer la diversidad en las competencias técnicas. Ello ha incido mucho en la asignación de funcionarios a los C.C.Zs, registrándose casos que los designan porque son "castigados".

Tampoco ha habido una política de formación permanente vinculado a la aprehensión del proyecto descentralizador democratizante, si ha habido capacitación en procedimientos técnicos administrativos. Ha sido una excepción de esta política, la permanente capacitación que recibieron los funcionarios que asumieron el cargo de dirección de los Servicios C.C.Zs., a partir de 2003, dentro del marco del Programa Mejora de Gestión.

Como plantea Nogueira (2004: 11) *la gestión democrática y participativa no se agota en lo administrativo (técnico, modelos, recursos, reformas puntuales, racionalidades, argumentos de autoridad), sino y fundamentalmente es dirigir, coordinar e impulsar la ampliación en las decisiones, es abrirse a un universo organizacional tomado como un todo, es reunir técnica y política -que según Velázquez son las dos dimensiones de la gestión-. La gestión democrática es "esencialmente dialógica y transcurre en ambientes éticos y políticos caracterizados por pasiones, deseos e intereses que no pueden ser simplemente gerenciados", en esencia se le debe dar una direccionalidad, un sentido, en forma colectiva.*

La aplicación rigida de las reglas, la división socio técnica del trabajo y por divisiones entre los campos de acción, en un proyecto político de democratizar el aparato institucional municipal y su gestión pública, acarrea algunos efectos a considerar:

- La multiplicidad y complejidad reglamentaria, regulatoria, aplicada en forma de tipo ideal, complejiza la gestión, burocratizándola.

La *burocratización* es la aplicación uniforme y rutinaria de reglas generales sin considerar las situaciones particulares; establece procedimientos rígidos de actuación en un plazo determinado en función de un orden institucional tramitado jerárquicamente, lo que facilita que se pueda controlar la implementación de la programación en términos de eficiencia y eficacia, fundamentalmente en términos cuantitativos.

La burocratización trae como consecuencia –entre otras-: disminución de la creatividad, originalidad y cantidad de la producción; sensación de pérdida del sentido de la producción. Se insiste en el cumplimiento de las normas como el de la interacción, pero en general se caracteriza por intercambios con pocos contenidos, por ende lo que importa en esencia es preservar la estructura.

Respecto a la aplicación de las reglas Calame y Talmant (2001: 39 a 52) plantean que "la regla es una de las garantías de la democracia, una protección contra la arbitrariedad" [...]. El problema radica en que "otorga un poder sin control a quienes puedan manejarlas, que pueden elegir aquella regla que le conviene en función de sus propios intereses", por lo tanto el motivo y el cómo se apliquen pueden generar situaciones perversas y arbitrarias. "El problema no viene de la existencia de normas sino del hecho de que éstas se convierten en el modelo mismo de la acción pública" [...] "puede reducir lo real a una serie de situaciones tipo", consideradas en forma absolutas y abstractas. "La norma introduce una falsa unidad: la de la categoría a la cual se aplica la norma". En esta perspectiva el trabajo se realiza sobre una realidad prefabricada por las segmentaciones administrativas, por poderes centralizados, con padrones rígidos de funcionamiento. Se pierde la visión de conjunto "en beneficio de respuestas sectoriales y normativas".
Los autores proponen que hay que devolverle a las reglas "su significado concreto y relativo sin separarlas de las situaciones concretas que las originaron...Las reglas están hechas por el hombre y no el hombre para las reglas" (42).

- Al ser considerado cada tema en forma aislada por los Departamentos, Divisiones o Servicios conlleva a una excesiva compartimentación y verticalidad en la planificación y abordaje de los problemas. En esta situación resulta bastante limitada la posibilidad de tener una visión de totalidad, de lograr una efectiva complementariedad y articulación entre los distintos órganos municipales en la prestación de los servicios.

Este pesado sistema tiene consecuencias en la dificultad de *aprehender la globalidad, identificando y rescatando las particularidades, las dinámicas, las diversidades, de la realidad en que se está inserto, en la posibilidad de estimular y combinar iniciativas y articular el área de acción de cada funcionario, desde un abordaje intersectorial, inter y multidisciplinario en donde prime responsabilidades concientes y comprometidas con el proyecto global institucional.*
Según Calame y Talmant (2001: 41) lo relevante es "reflexionar sobre el equilibrio de la unidad y la diversidad, sobre los objetivos a alcanzar y no tanto sobre los medios".

Peter Evans (1996: 529 a 559), refiriéndose a la situación de la mayoría de los Estados de América Latina, dice: "La institucionalización duradera requiere de un complejo conjunto de mecanismos políticos" [...] "no es la burocracia lo que impide el desarrollo, sino la ausencia de un aparato burocrático coherente" [...]; "*abundan los organismos normativos o administrativos, pero la mayoría no tiene la capacidad de perseguir metas colectivas de un modo predecible o coherente, ni el interés de hacerlo*".

Por lo tanto para que los funcionarios municipales puedan superar el burocratismo hay que reconocerles la capacidad de expresar sus conocimientos, poder reflexionar principalmente sobre los objetivos a alcanzar, y no sólo sobre los medios y los procedimientos. Darles la posibilidad de comunicar a las autoridades políticas los desacuerdos en una relación ética[36] de diálogo democrática, que permita eliminar la separación entre "los políticos" y "los técnicos", es ser partícipe en la construcción del sentido que toma la acción pública y no sólo en cómo efectivizarla. Cuestión, que como mostraremos a continuación –y en el capítulo IV referente a los Trabajadores Sociales- ha sido un nudo crítico para implementar un modelo de gestión de carácter participativo.

III.2.- La gestión y sus tensiones

En el discurso de los actores políticos siempre se ha planteado que la Descentralización y Participación Ciudadana es la política central y articuladora de todos los programas del gobierno de la Intendencia de Montevideo; por lo tanto toda la gestión institucional política y funcional tiene que estar al servicio de tal política, que se efectiviza en el ámbito territorial en lo que se ha denominado el sistema descentralizado constituido por los órganos de la I.M.M – Juntas Locales y Centros

[36] Acordamos con Rebellato (1989) cuando conceptualiza a la práctica ética "como el conjunto de valores y normas, que orientan a los hombres hacia la realización de un proyecto personal y colectivo, donde está en juego el significado mismo de sus existencias, las dimensiones concientes e inconscientes, los actos voluntarios y los involuntarios, las ansias de libertad y los determinismos". Es un proyecto significante, pues a partir de él adquieren sentido los comportamientos particulares; se mezclan dimensiones individuales y colectivas; subyacen concepciones de la vida, de la sociedad, del hombre, del mundo, de la historia.

A pesar de este discurso, hace varios años[37] se registra la afirmación **"la descentralización no funciona"**, proveniente de todos los sectores políticos partidarios, de vecinos y organizaciones sociales, de funcionarios municipales. Esta afirmación tiene como referencia la constatación del bajo nivel cuantitativo de la participación vecinal en las instancias comunitarias; la débil presencia del tejido social asociativo local en los procesos de canalización de demandas e intermediación de intereses colectivos a nivel local; el desajuste de las necesidades y demandas planteadas al Municipio versus la capacidad de respuesta hacia las mismas por el aparato centralizado y el descentralizado. (Balea, Martirena y otros, 1999: 4). También plantea que *los tipos y grados de participación ciudadana a nivel local –nosotros agregamos la participación de los funcionarios de los C.C.Zs- "están en cierta medida condicionados por un conjunto de factores del esqueleto político-institucional y a las modalidades de funcionamiento de las estructuras centralizadas y descentralizadas de gobierno y gestión municipal"* (1999: 5).

En todos estos años, han existido instancias puntuales organizadas –Seminarios, Foros- para analizar y evaluar el proceso, o algún aspecto de éste, entre los diferentes actores implicados en la descentralización. Es de destacar que estos eventos se han caracterizado por la no convocatoria institucional formal a los funcionarios de carrera administrativa[38].

En lo cotidiano no se advierte una apropiación institucional de los resultados que emergen de esos encuentros, de manera tal que se traduzca en cambios y profundización de las políticas trazadas en la construcción y acumulación histórica. Es decir se observa que los resultados de las evaluaciones no se reflejan en una política sistemática de cambio para revertir las situaciones problemáticas y/o para avanzar en la profundización de las potencialidades que presenta el proyecto descentralizador democratizante. Por el contrario se denota por parte del gobierno municipal, un comportamiento ambiguo relacionado a evaluar y repensar estas dimensiones; la carencia de reflexión y evaluación sobre el tema y la falta de una apoyatura en diagnósticos adecuados a la realidad, sobre las que implementar las políticas.

---

[37] En entrevista realizada 31 de octubre de 2005 un Trabajador Social de un C.C.Zs expresa: "Ha habido un deterioro a partir de 1995, pero en especial en el último período de gobierno 2000-2005 asistimos al vaciamiento de la descentralización: pérdida de sentido, de definiciones, de decisiones, de compromisos que no cumplían. Sin decisiones el proceso es un proceso vacío, "maquillado". Es un instrumento maquillado de neutralización política y social, neutralización en el sentido de evitar que ocurran otras formas de organización, otras voces".

[38] En la reunión del Programa URB-AL del 31 de mayo de 2001 el Intendente de Montevideo expresó: [...] "reivindicar la acción colectiva como práctica capaz de transformar positivamente la realidad" [...] "Admitir la pluralidad de lecturas de la realidad y la pluralidad de puntos de vista, tanto para interpretarlas como para actuar sobre ella".

Por ende la interrogante central es: **¿los funcionarios de carrera administrativa somos considerados interlocutores legitimados por la Administración Municipal?.**

Al respecto podemos identificar quiebres[39] -que han signado el proceso de descentralización propuesto en 1990-, que nos han situado a todos los actores involucrados directamente en el proceso en una dinámica que ha exigido un reposicionamiento permanente en el mismo.

Diferenciamos entonces, en términos de proceso, las siguientes etapas[40]:

1.- Una etapa fundadora "constructora de lo local", caracterizada por un tipo de ejercicio de poder horizontal en el ámbito municipal, tanto en los actores en el espacio local como también en su relacionamiento con el aparato central. La ubicamos entre 1990 y 1993.

2.- Un segundo período que se puede ubicar entre fines de 1993 y 1997. En 1993 se institucionalizan e instalan los Concejos Vecinales y las Juntas Locales. También se designan los Directores Administrativos de los C.C.Zs. al darles a estos el rango de Servicio en el organigrama municipal. Principalmente referente a los dos últimos actores, por el rol central que juegan en las dimensiones político y administrativa de la gestión, comienzan a imprimirle a la gestión local otras dinámicas y lógicas, las cuales en un proceso gradual, "de idas y venidas", se fueron consolidando en el transcurso del tiempo, principalmente durante el período de gobierno 2000-2004. Nos referimos a la lógica de control político, tecnocrática y burocrática que identifica Velásquez en los modelos de gestión, los cuales conceptualizaremos posteriormente.

3.- Desde 1997 al 2000 identificamos una etapa que la podemos caracterizar de transición, de ambigüedades; dado la coexistencia en la I.M.M. de distintas lógicas, distintas racionalidades referente a cómo dirigir, administrar y gestionar la propuesta descentralizadora y de participación ciudadana y de los funcionarios. Lo que responde a diferentes posiciones o perspectivas determinando luchas por el poder, lucha por la hegemonía. Esta problemática también se visualiza en el ámbito local: en el elenco político y en los cargos administrativos de dirección-conducción de los C.C.Zs.

---

[39] Se identifica como tales a aquellos momentos que han significado giros importantes en la marcha del proceso de descentralización con respecto al proyecto inicial.

[40] En qué momento cronológico se ubican las etapas, dentro del colectivo de Trabajadores Sociales de los C.C.Zs. hay diferentes percepciones. Sí hay acuerdos que en cada etapa se incorporan otras dinámicas y otras lógicas.

4.- Del 2000 al 2004 logra predominar y consolidarse en forma hegemónica la lógica de gestión que responde a los modelos denominados por Velásquez de control político y tecnocrático.

En este marco es que expondremos en el presente capítulo -como también en el capítulo IV, pero referido al espacio ocupacional del Trabajo Social- sobre algunas dimensiones institucionales –atendiendo la tensión existente entre diversas lógicas tanto del aparato descentralizado como del centralizado- que nos permitan identificar y analizar posibles causas que se constituyen en dificultades, tensiones, facilitadores y por ende determinan el modelo descentralizador democratizante y su consecuente modelo de gestión participativa de todos los actores involucrados: políticos, funcionarios de carrera administrativa y ciudadanos.

III.2.1.- Decisores versus instrumentadores?

En el Documento Nº 6 (1989: 6) se define los diversos papeles "que corresponden a los distintos actores que confluyen en la dinámica de la gestión municipal:

1.- El papel del elenco político de gobierno: asegurar, en el marco del proyecto político específico del Frente Amplio, una gestión profundamente democrática y transparente, la máxima eficiencia en la prestación de los servicios municipales y una atención sensible a los requerimientos de la comunidad;

2.- El papel de los trabajadores municipales: aportar a la gestión municipal su necesaria capacidad de iniciativa y creatividad, asumiendo su indelegable responsabilidad en la adecuada prestación de los servicios a su cargo y propendiendo, a su vez, a fortalecer su propio desarrollo personal".

Respecto a los funcionarios municipales, en esta definición está implícita, la modalidad de gestión participativa que responde al concepto de gobernancia de redes en la cual "se insiste en la potenciación de la participación de los empleados medios y bajos, y no sólo de la alta gerencia como lo determina la lógica de la gobernancia de mercado" (Narbondo y Ramos, 2001: 140). Según estos autores, el fundamento es que el conjunto del personal, principalmente de aquellos que están directamente vinculados a la población meta de la institución –a sus necesidades y problemas cotidianos- su participación permite "generar un feedback de información más denso y fluido, que permite a la gerencia un mayor conocimiento de la realidad organizativa"; asimismo "el involucramiento de los trabajadores y el sentimiento de que su tarea es relevante,

aumenta el compromiso de los mismos con los objetivos y estratégicas organizacionales".

En la Intendencia Municipal de Montevideo, la tendencia que ha predominado más en *la gestión de los recursos humanos es la que responde a la lógica del sistema jerárquico tradicional que se realiza por la vía de los políticos representativos, y no tanto desde la gestión de la gobernacia por redes en donde se implementan mecanismos participativos en la formulación y/o implementación de las políticas públicas.*

Es así que se percibe por un lado: los que toman las decisiones – hacia qué, el cómo y hacia dónde se quiere ir-, por otro: los que actúan. Los principales actores en la toma de decisiones, decisiones que tienen distinto nivel de incidencia, se identifican con los funcionarios que ejercen los llamados cargos políticos y los funcionarios de carrera administrativa que ocupan cargos de dirección.

Esta situación "divisionista" está perpetuando una representación del funcionamiento de los sistemas públicos según la cual responsables políticos –"los políticos"- deciden sobre orientaciones, significados, que deben ser ejecutadas técnicamente por "los administrativos".

En otras palabras nos estamos refiriendo al nivel de la estrategia y al nivel de la instrumentalidad; la primera conceptualmente referida a las grandes líneas de acción que permitirían la convergencia de las concepciones y de las acciones de cada uno de los actores orientadas hacia un proyecto común; la instrumentalidad es la adaptación táctica de las líneas de acción a la multiplicidad de lugares, situaciones, momentos y actores concretos. Definir estrategias implica tener la capacidad de una visión a largo plazo y centrarse en lo esencial, pero también implica la capacidad de relacionar acción con fines, relacionar técnica con sentido. El desafío es cómo gestionar articuladamente estos dos niveles, es decir "hacia qué" y el "cómo".

Frecuentemente se constata que la estrategia es definida por "elites" percibidas o autopercibidas como los dirigentes aptos por sus conocimientos, sus experiencias, para este tipo de decisiones; las unidades administrativas-funcionales, son las encargadas de poner en práctica las estrategias definidas desde las "elites".

"La oposición entre decisión y acción, entre sentido y técnica, entre el hacia qué y el cómo remite a una dualidad y está anclada en un concepto de democracia según el cual en los que sólo los elegidos por el pueblo –o por delegación de los elegidos- tienen la potestad de decidir en nombre del pueblo" Calame y Talmant (2001: 29); y los órganos ejecutores no tendrían la potestad, ni siquiera, de formular propuestas, de tener iniciativas. Esta concepción ha predominado en las sociedades modernas.
También puede responder al imaginario societal, bastante generalizado, que valora a los funcionarios públicos como unos burócratas holgazanes, corruptos, irresponsables, que asumen con mucha lentitud las tareas.

Los funcionarios municipales de los C.C.Z. (profesionales, técnicos, administrativos, obreros) somos los que cotidianamente nos vinculamos con una gran diversidad de actores sociales organizados y no organizados, en contacto directo con los problemas y las necesidades concretas de éstos. También tenemos que operar en la enormidad de competencias que hacen a la acción municipal, lo que implica manejar mucha información y conocimientos para poder trasmitirlos. Esto permite tener la posibilidad de una visión bastante integral de los problemas y potencialidades de todo el territorio de jurisdicción del C.C.Z., por ende con capacidad cognitiva para asesorar y negociar sobre cuáles serían las soluciones acordes a realidades concretas y cuáles son las líneas estratégicas, particulares e integrales, para el desarrollo de la zona, en sus dimensiones socio-urbanas. Por lo tanto afirmamos que este tipo de *intervención "técnica" está orientada por un sentido*; cuestión que toma particular significado en la intervención de los profesionales de Trabajo Social, como veremos en el capítulo siguiente.

Desde lo local es frecuente escuchar frases de los funcionarios municipales que dan cuenta de esta realidad: **"Los C.C.Zs. somos una mini Intendencia". "Tenemos que saber de todo"**; se atiende una diversidad de áreas actuando en forma *polifuncional y polivalente*. También dada la multiplicidad y complejidad de situaciones que asumimos cotidianamente, constantemente le estamos dando significados a nuestra práctica, esto se produce en particular en el área social, y dentro de ella Trabajo Social.

Al respecto Theda Skocpol (1989: 91) plantea: "Han sido los funcionarios, recurriendo a los recursos administrativos de la información, el análisis y la competencia profesional, quienes han concebido los términos de la elaboración de nuevas

ADQUISICIONES

políticas...de tomar la iniciativa en el diagnóstico de los problemas sociales y en la propuesta de soluciones".

Muchas veces, pero principalmente a partir del 2000, las reflexiones, propuestas, lecturas de las prácticas y realidades del territorio en que operan los funcionarios municipales, son deslegitimadas, o no tenidas en cuenta porque se considera que no son pertinentes a su competencia, atribuciones, lo que refleja un asunto de poder piramidal en la relación entre los políticos y con y entre los funcionarios según la categorización jerárquica; una actitud que indica el no reconocimiento de que cualquier funcionario tiene competencia dada por algún tipo de saber. No se ha jerarquizado al funcionario en su capacidad estratégica y técnica que ha tenido como efectos, además de la desmotivación, el desgano, la solicitud de traslados de muchos funcionarios, perdiendo así la descentralización funcionarios de alta calidad, y productividad laboral. Tal desconsideración se basa en el presupuesto de atribuirle a la burocracia una incompetencia innata y por lo tanto su incapacidad de adecuarse a los cambios (Nogueira, 1998); obstaculizándose así su aprovechamiento más efectivo.

Esto indica que existe la tendencia de ponderar y dar relevancia al actor político –nos referimos a los cargos de "confianza política" y/o a los procedentes del sistema político partidario-, con respecto a los demás actores integrantes del sistema descentralizado.

El elenco político[41] amparado por la autoridad de gobernar la institución, muchas veces atribuye al funcionariado, que está bajo sus órdenes, la responsabilidad de su propia impotencia y/o incompetencia; presenta condiciones de flaqueza y supervivencia ayudando a ampliar los conflictos burocráticos.
Para evitar los conflictos de competencia, se reducen al mínimo las interferencias posibles entre el papel de los que cubren cargos políticos y/o cargos de mando administrativo y el resto de los funcionarios; reforzándose así intereses corporativos organizados.

Esta situación distorsiona el plano de los valores, desvirtúa la posibilidad de la crítica y la autocrítica, produciendo consecuencias poco constructivas. Entre otras señalamos:

[41] Lo planteado no es generalizable a todo el elenco político. Durante todo el período en que se enmarca esta investigación, se constata en funcionarios políticos que son concientes de los problemas que señalamos en esta tesis, pero están prisioneros de un modelo de acción, de lógicas institucionales, de lógicas de los partidos políticos. Inclusive realizan esfuerzos titánicos para poder generar transformaciones sustanciales.

Universidad de la República O. del Uruguay Facultad de Ciencias Sociales
033518

- Que en nombre de la purificación ética, de la modernización, de la eficiencia, los ataques al funcionariado afectan a la institución como un todo, a la acción pública, a la propia política, profundizándose la separación entre los que gobiernan y/o administran y los trabajadores que están bajo sus órdenes. Lo que tiene serias consecuencias: en la gestión de los servicios prestados en menos cantidad y calidad; en el desmedro de la acción pública que requiere para ser eficiente y eficaz la cooperación entre los funcionarios políticos y los funcionarios administrativos para poder darle al mismo tiempo sentido y acción; afecta negativamente la participación ciudadana en el proceso descentralizador.

- En búsqueda de su propia legitimidad, "los políticos" tienden a reafirmar su monopolio, su dominación, inclusive contratando personal "de confianza política", para tareas gerenciales, de asesoramiento, que se perpetúan en el cargo. Da cuenta de ello que en el transcurso de todos estos años una persona que ha ocupado un cargo de dirección política en el siguiente período de gobierno se le asigna un puesto en otra repartición municipal; o sea que son dirigentes que todo lo "gestionan" con una polivalencia tal que pueden pasar en diferentes períodos por distintos cargos de dirección, desde políticas para el adulto mayor, la discapacidad, cultura, un centro comunal, limpieza, vialidad, etc., etc., etc.

La adjudicación de estos cargos son por "cuantificación política"; no se evalúa si las personas que asumen esos cargos tienen idoneidad técnica y política para ejercerlo. Se percibe la carencia de formación de muchos de sus integrantes en el ejercicio de sus competencias.

- Estos "técnicos" gubernamentales presentan dificultades en promover una efectiva política de recursos humanos y estrategia de la gestión municipal que permita a los funcionarios una identidad conciente y comprometida en su rol de servidor público.

Desde los C.C.Zs. se han registrado situaciones conflictivas entre los cargos políticos –también de los cargos de dirección y conducción del Servicio- y los funcionarios. En muchos casos el resultado ha sido el traslado de éstos, sin evaluar las condicionantes y responsabilidades de las partes en la situación conflictiva. Las razones de esta

situación pueden responder a que los mecanismos burocráticos han permitido desarrollar ciertas formas de "liderazgo" autocrático y de control de carácter autoritario.

Ya en 1991 Portillo[42] señalaba: "La gestión de la Administración para con el funcionario ha sido paternalista, fraternal, pero distante e indiferente a los planteos de los trabajadores. Las inquietudes concretas de los municipales no fueron atendidas. Se acumularon frustraciones y resentimientos (pues tras años de lucha contra Administraciones conservadoras), sus propios candidatos para los funcionarios frenteamplistas demostraban indiferencia a sus problemas. Se debe profundizar el relacionamiento político entre Administración y Trabajadores. Esto supone una actitud ideológica distinta y el estar ubicado en una jerarquía administrativa no implica una cierta superioridad para caracterizar los problemas. Aceptar a los trabajadores en un plano de igualdad, auque se tenga un título o cargo técnico. A partir de ese diálogo fraterno se considerarán los aportes".

Durante todos estos años los C.C.Zs. han ido creciendo en cuanto a referencia de la población y en atribuciones funcionales, pero se registra una tendencia a no valorizar el capital humano constituido por los funcionarios; se ha dado más importancia a la norma –aplicada en forma rígida- y al control de cumplimientos horarios, de realizar la tarea por la tarea misma en términos cuantitativos y no tanto cualitativos referentes a los impactos que genera. Esta lógica empieza a predominar a los pocos años de instalarse las Juntas Locales y los Directores de los C.C.Zs.

Por los cometidos de los órganos locales municipales, los funcionarios de los C.C.Zs. –además de las jerarquías centrales funcionales y programáticas- tenemos una multiplicidad de actores en la cadena de mando: Presidente de la Junta Local que ejerce la superintendencia del C.C.Z., el Secretario de la misma, y el Director Administrativo del Servicio C.C.Z.

Cuando en 1993 se institucionaliza las Juntas Locales y a los C.C.Zs. se le jerarquiza en el organigrama municipal dándoles el rango de Servicio, bajo la Dirección de un funcionario de carrera administrativa, se inicia un proceso distinto en donde paulatinamente se va perdiendo el estilo de trabajo en conjunto.

En la mayoría de los casos las Juntas Locales, inclusive Directores de C.C.Zs., no procuran interiorizarse de la dinámica funcional y social que se venía gestando, por el

[42] Entrevista a Alvaro Portillo el 11 de abril de 1991 y publicado en el quinceanuario "Los Orientales", pag. 6 y 7. Portillo en esa fecha estaba en el cargo de Vicepresidente de la Comisión Especial de Descentralización de la I.M.M.

contrario tuvieron una actitud como "si la historia comenzaba con ellos", "eran los iluminados que venían a salvar el mundo".

También se registra que las Juntas Locales evidencian la necesidad de ser reconocidos por su propia zona como interlocutores privilegiados, lo que conllevó a una lucha por el poder con aquellos funcionarios que durante tres años habíamos cimentado las bases vinculares y comunicacionales entre el aparato municipal local y el entramado social de la zona; en particular esta lucha estuvo centrada con los Coordinadores Zonales y con los Trabajadores Sociales, por el rol que habían jugado en lo que denominamos la "etapa fundadora"[43].

Esta forma de organización y de proceder da cuenta de dos aspectos: *una de salvaguardar el cargo de dirección política y/o administrativa; la otra de pretender funcionarios dóciles, rápidos a responder a su voluntad,* de hacer que adhieran e instrumenten proyectos definidos desde ámbitos centralizados o desde ámbitos sectorizados en el ámbito local, con categorías que muchas veces no contemplan contextos y dinámicas locales; o quizás lo que es peor por no tener "afinidades personales y/o ideológicas"[44]. Esto conlleva a que se refuercen vínculos clientelares entre la burocracia y sectores partidarios que integran el elenco político, en sus efectos disputas por cargos y prebendas en el seno de esa relación.

Esto respondería, desde la concepción de Foucault, a que los mecanismos disciplinarios dominantes de las instituciones, y de los responsables de gobernarla y gestionarla, tienen como objetivo convertir a las personas en instrumentos adiestrados para ser dóciles y útiles de acuerdo a las normas establecidas, para así mantener el orden instituido; y en el caso que se salga de la normatividad existe también instituido el castigo, la sanción disciplinaria.

---

[43] Un integrante del elenco político, en una reunión con Trabajadores Sociales en 1998, manifestaba que la constitución de las Juntas Locales conllevó el riesgo de que actúen en forma autocrática, enceguecidos por el clientelismo electoral de tienda propia. Riesgo, que en muchos casos, se materializó en la práctica.

[44] Ejemplificando: En 1997 se registra los primeros traslados de Trabajadores Sociales que trabajaban en CCZ, por las diversas razones explicitadas; práctica que continúo en los años siguientes. Cuando en una reunión de Asistentes Sociales se le plantea esta problemática –en particular las dificultades con los Secretarios de Juntas Locales- al cargo político de referencia programático profesional, responde que desde la fuerza política se ha definido mantener en los cargos a los Secretarios de dichos órganos. Un Trabajador Social entrevistado el 22 de noviembre de 2006, y trasladado en 1999, expresa: "tuve diferencias de enfoque con la Secretaria de la Junta Local. El cargo político decía donde hay que ir y profesionalmente yo no coincidía para nada con lo que ella planteaba; nosotros no podemos decidir, pero sí asesorar la dirección de una tarea en el barrio, pero hacía todo lo contrario. Pedí un lugar donde yo pudiera trabajar y que fuera respetada".

En relación a la tipología formulado por Velásquez referente a los modelos de gestión, pero también teniendo en cuenta que no se dan en la realidad totalmente puros, podemos identificar que **en el primer período de gobierno** municipal y sus órganos territoriales, **primó el modelo de carácter participativo.** En el modelo de gestión participativo la racionalidad que predomina es de tipo socio político en la medida que el objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población a través de la estrategia de involucrarlos en el proceso de decisión y gestión de las políticas públicas. Todo el aparato institucional actúa en función de este objetivo. Recordamos que la instancia que se denomina Acuerdos –acuerdos del Intendente con su gabinete- eran de carácter público y se realizaban una vez por mes en alguna de las 18 zonas de Montevideo; en donde todas las autoridades del elenco político tenían una relación directa con los vecinos, instituciones y organizaciones sociales de la zona. También era muy frecuente que directores de los Departamentos del aparato centralizado se reunieran por temas de su competencia, por iniciativa propia o cuando se les demandaba del C.C.Zs. o alguna organización social. Con menos periodicidad, también se registran de éste período reuniones del elenco político central con funcionarios del o de los C.C.Z.s, ya sea para programar o evaluar alguna política socio-urbana, o para tratar algún problema de funcionamiento a la interna del Servicio. En este período además se registra una estrategia de capacitación hacia los funcionarios que trabajábamos en los C.C.Zs, de distintas categorías funcionales. Un indicador de ello es la implementación en 1993 del Programa de Capacitación para la Descentralización, en donde también participaron organizaciones vecinales.

Como planteábamos ya a partir de fines de 1993 empieza haber indicios que la lógica de gestión participativa transita hacia los modelos que Velásquez identifica y denomina **Tecnocrático y de Control Político**.

El **modelo tecnocrático** responde a una lógica de eficiencia, eficacia y productividad en la prestación de los servicios, a una lógica pragmática en las decisiones y a la aplicación de procedimientos gerenciales y tecnológicos modernizantes. Por lo tanto predomina una racionalidad técnica-instrumental, garantizada por la intervención de "especialistas". Un indicador relevante de ello es lo que se intentó aplicar en el período de gobierno (2000-2004) y que se denomina "Programa de Modernización de la

Intendencia Municipal de Montevideo"[45] que tiene como objetivo estratégico la "Mejora de la Gestión", el cual explicitaremos en los siguientes párrafos.

El **modelo de control político** es aquel que se refiere cuando los actores que integran el sistema político de gobierno son los que deciden y orientan la gestión –consideramos que es un cometido que deben tener porque son los que tienen la máxima responsabilidad al ser elegidos por la ciudadanía-, e inclusive ejecutan y operacionalizan directamente servicios. Es en este aspecto en que radica el problema: no sólo tienen un control global de todo el proceso, interviniendo en aspectos de decisión política, sino también técnica, adjudicándole a los funcionarios de la Administración principalmente un rol instrumentador y de informantes. Este modelo responde principalmente a una racionalidad de cálculo de acumulación de adhesiones –"clientes", "electores"- a su política, más que a un esfuerzo por mejorar la gestión de las políticas públicas con el objetivo de transformar las condiciones de vida de la población usuaria. Por lo tanto muchas de las políticas tienen un fuerte sesgo asistencialista, inmediatista y de instrumentación rutinaria de los servicios que presta, siempre y cuando sean eficaces y eficientes a su objetivo central.

2.1.1.- "Mejora de Gestión"

El "Programa de Modernización de la Intendencia Municipal de Montevideo" plantea[46]: "El objetivo principal del Programa se orienta a la modernización de la IMM, con el propósito de alcanzar niveles superiores en la calidad de los servicios que se brindan a la comunidad". Para alcanzar este objetivo, el Programa prevé el apoyo a los niveles estratégicos y operativos de la IMM, a través del perfeccionamiento de los mecanismos administrativos, fiscales y tecnológicos, así como de los procesos de alto impacto sobre los ciudadanos[47].

---

[45] Programa conveniado en el 2002 entre I.M.M. y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- El convenio supone la realización de un programa de 3 años financiado con el préstamo de 3 millones de dólares del BID a la IMM.

[46] Con el documento a la vista seleccionamos aquellos aspectos que se refieren directamente a nuestro objeto de estudio.

[47] En la página 3 del Documento con el titulo "Estrategia del Banco en el país y sector" se plantea "En armonía con la política económica del Gobierno Nacional y con la Octava Reposición de Recursos, la Estrategia del Banco en Uruguay, tiene como objetivo central apoyar los programas de desarrollo y las políticas del gobierno para el quinquenio 2000-2004, orientadas a lograr un crecimiento sostenido con estabilidad que permita mejorar la equidad social. En este contexto, la Estrategia del Banco se concentrará en tres áreas. En el área de competitividad e integración regional, el Banco apoyará las iniciativas que aumenten la competitividad y la inversión privada, sobre la base de una producción orientada a la exportación y sustentada en sus ventajas comparativas y la incorporación de modernas tecnologías. En el área de Modernización del Estado y gobernabilidad, el Banco apoyará el proceso de transformación del Estado destinado a reducir su peso en la economía; aumentar

De forma especifica, el programa está dirigido a:
(i) aumentar la capacidad de la IMM en materia de planeamiento, organización y evaluación gerencial; (ii) mejorar la calidad de los servicios prestados a la población; (iii) mejorar la calidad de la gestión de la IMM a través de la formación de los funcionarios y la implantación de un sistema de remuneraciones de desempeño; y (iv) fortalecer la administración fiscal del gobierno municipal".

"El Programa comprende cuatro componentes: (i) fortalecimiento de los sistemas de gestión horizontales; (ii) reorganización de procesos de alto impacto ciudadano; (iii) mejora de la gestión de los recursos humanos; y (iv) gestión fiscal municipal" (p. 1 y 15).
El segundo componente tiene como objetivo "racionalizar la gestión de procesos administrativos" por medio de un conjunto de actuaciones que tienen "una incidencia especial en la calidad de vida de la población". El esfuerzo estará centrado en apoyar "la racionalización en tres áreas específicas: el fortalecimiento de la descentralización; la racionalización de los servicios de limpieza municipales y la racionalización de la gestión territorial" (p. 2).
Respecto a la descentralización plantea "fortalecer la capacidad de la IMM para realizar una atención descentralizada de procesos administrativos y prestación de servicios que afectan a un gran número de ciudadanos". Para ello financian los siguientes productos (p. 18): a) definir un modelo de atención al ciudadano; b) definir modelos organizativos de los C.C.Zs. (cantidad de funcionarios necesarios; diseñar OAC –Oficina de Atención al Ciudadano-); c) adaptar infraestructura física de los C.C.Zs y equipamiento informático para concretar OAC; d) racionalización, normalización y certificación en calidad de procesos de atención al ciudadano en los C.C.Zs.; e) racionalización e informatización de procesos con potencial de

---

su eficiencia y eficacia, racionalizar y focalizar su intervención; y disminuir su incidencia en la producción nacional de bienes y servicios. En el área de Bienestar y equidad social se buscará el incremento de la equidad y la incorporación de los grupos más vulnerables al proceso de desarrollo y a una mejor calidad de vida".
En la página 12 se aclara que el apoyo del BID a la IMM se enmarca dentro del área Modernización del Estado y gobernabilidad, que ya se está ejecutando en apoyo al Gobierno Nacional, orientada por: "(i) completar y profundizar la reforma del Gobierno Central; (ii) racionalizar el gasto de gobierno, mejorar la administración tributaria y reducir su presión sobre las actividades del sector privado; (iii) apoyar el proceso de descentralización departamental, fortaleciendo a los gobiernos locales; (iv) facilitar el establecimiento de marcos regulatorios modernos para la provisión de los servicios públicos; (v) apoyar el fortalecimiento de los mecanismos dirigidos al control de responsabilidades (accountability) y a mejorar la transparencia; (vi) fortalecer la capacidad técnica y gerencial de otros poderes del Estado, tal como el Judicial y el Legislativo; y (vii) fortalecer las relaciones entre el gobierno, las empresas y la sociedad civil"

descentralización; f) campaña de comunicación a los ciudadanos; g) seguimiento de la implantación del Modelo de Atención al Ciudadano en los C.C.Zs. y las áreas centrales de la IMM.

En el documento, cuando se refiere al tercer componente -la gestión de los recursos humanos-, se expresa "el Programa aportará la formación para el desarrollo gerencial de los puestos de conducción, la capacitación para la actualización de competencias, la capacitación para la reconversión de funcionarios a nuevos puestos, el diseño y aplicación selectiva de un sistema de remuneraciones vinculadas a los resultados, y el mejoramiento de la interlocución con los actores sociales, principalmente con el gremio". El Programa enfatiza apoyar "la profundización de las capacidades gerenciales de los cuadros intermedios y altos de la administración municipal, así como el proceso de reubicación y reconversión de los funcionarios que resulten involucrados en los proyectos de reorganización" (p. 7).
En este aspecto el Programa recoge lo ya concretado por la I.M.M. mediante el Sistema Integrado de Remuneraciones-SIR-[48] que había creado un escalafón propio para los puestos de conducción y la posibilidad de acceso a éstos de un mayor número de aspirantes; así como el número y perfiles de los puestos de conducción para toda la I.M.M.
... (p. 22) " El Programa financiará el diseño y la ejecución de cursos de formación y desarrollo para los funcionarios de conducción...La formación gerencial se orientará a involucrar y potenciar la capacidad del personal de conducción como agentes de cambio, dotándolos de nuevas herramientas de gestión".
...(p. 4 y 36) "El Programa tendrá dos grandes grupos de beneficios: el mejoramiento de la capacidad institucional, gerencial y técnica de la IMM y el mejoramiento del servicio al usuario. Estos dos grupos de beneficios están directamente relacionados con la estrategia de coordinar los esfuerzos de fortalecer el "Back Office" –gestión interna- con el "Front Office" –servicio al ciudadano". "La conformación de un marco institucional más moderno para la IMM permitirá contar con una dinámica administrativa y gerencial más eficaz y eficiente. La introducción de sistemas modernos de administración deberá elevar los niveles de eficiencia y transparencia en

[48] SIR –Sistema Integrado de Remuneraciones. La IMM, con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- realizó en dos etapas (1994 y 1996-1999) el diseño y ejecución de un proyecto para racionalizar las estructuras y modernización de la gestión de los recursos humanos. El SIR establece la estructura ocupacional y retributiva de la IMM, mediante la definición de escalafones, subescalafones, niveles de carrera y descripción de puestos. La gestión de los recursos humanos está orientada en tres direcciones: 1) la simplificación de la estructura de ocupaciones; 2) la racionalización de la estructura retributiva conformada por los sueldos y los factores variables de la remuneración; 3) la ordenación de la carrera funcionarial en lo referido a ingreso, ascensos y normas para concursos, promociones y calificaciones.

el uso de los recursos de la IMM. Estos incrementos de la eficiencia interna deberán, a su vez, traducirse en una mejoría concreta en la efectividad de los servicios al ciudadano".

En la página 4, reiterándose en la página 36, titulado Riesgos se plantea: "El riesgo principal del Programa se relaciona con la resistencia al cambio que puede generar un Programa como el propuesto, particularmente en materia de diseño y procesos organizativos del aparato gerencial y en la propuesta de introducción de un sistema de remuneración vinculado al rendimiento. La IMM tiene una organización administrativa y un conjunto de procesos que están profundamente arraigados en las prácticas municipales de los funcionarios y los usuarios de los servicios. Estos riesgos se ven mitigados, por un lado, por el compromiso de las máximas autoridades municipales con el proceso de cambio, y por otro, con el propio contenido y secuencia del Programa, que prevé una implantación gradual con metas anuales. No obstante lo anterior, también se prevén acciones específicas de sensibilización al cambio y generación de consensos".

Resulta muy significativo lo que se plantea en el Programa de "Mejora de Gestión" en el item riesgos: *por un lado el compromiso del gobierno municipal para implementar los cambios propuestos; por otra parte las resistencias a los cambios que se prevé desde los funcionarios municipales, por ende se centra en éstos la culpabilidad que la gestión pública no funcione.*

Habría que preguntarse si es responsabilidad de los funcionarios la falta de soluciones a lo demandado por los vecinos, cuando esas soluciones requieren servicios con recursos materiales y humanos[49]. Es muy común, principalmente en los C.C.Zs., que no se cuente con los medios necesarios y básicos para el cumplimiento de la labor, por ejemplo tanto el sector administrativo como el técnico-profesional tenemos que "negociar" entre nosotros los tiempos para usar las computadoras, o esperar que lleguen los insumos necesarios para imprimir los informes solicitados.

Durante todos estos años hemos sido testigos de desmantelamientos de servicios, de privatizaciones, tercerizaciones, de nuevas formas de empleos –becarios, jornales

[49] En la publicación "Entre Vecinos", diciembre de 1991, el Intendente Tabaré Vázquez afirmaba: "Los vecinos reclaman –y con razón- que debe haber mayor rapidez en las respuestas para solucionar problemas de limpieza, alumbrado, pavimentación, transporte, atención sanitaria, y otros muchos pequeños grandes aspectos de la vida cotidiana"

solidarios- que determinan que funciones propias municipales se desarrollen en condiciones de sobreexplotación y precariedad laboral.

En los C.C.Zs. también es habitual que a los funcionarios se les asigne tareas que no necesariamente son propias de la descripción de tareas del cargo que reviste, inclusive se han creado cuadrillas de obreros catalogadas como "polifuncionales". Esto podría estar dando cuenta de una tendencia hacia la flexibilización funcional, típica de las empresas no estatales que funcionan de acuerdo a parámetros que rigen los nuevos modelos de gerencia pública: "the new public management".

Estas situaciones nos indican que reformas en la política de recursos humanos está estrechamente vinculada a operaciones simultáneas en otros sectores estratégicos de la Intendencia, la administración y la política pública del país. Es decir que predomina más la lógica en la cual prima la dimensión de reformas instrumentales en el aparato administrativa, que la lógica de reformas que ponen el acento mayor en una gestión ético política del Estado.

Estas medidas le dan una nueva direccionalidad a la política de administración de personal en el marco más global de una política gubernamental -de una forma de gobernar- en el conjunto de todo el aparato institucional.

En esencia las reformas propuestas en el *Proyecto Mejora de Gestión se han limitado a reformas administrativas e institucionales, a innovaciones tecnológicas, a sofisticados programas de procesamiento de información, a modificaciones de las fronteras entre lo privado y lo público, de acuerdo a las "exigencias de la época". En general ha quedado limitada en una reingeniería institucional.*

No predomina una política en donde se recalifique al funcionariado –el de "base", el que operacionaliza- como actor activo en las reformas del aparato administrativo y gubernamental; indicador de ello fueron los monólogos por parte el equipo designado para instrumentar el Proyecto de Mejora de Gestión o la Dirección del C.C.Z., que se producían en las reuniones con los funcionarios con los C.C.Zs, posiblemente con el objetivo de persuadir y convencer de los beneficios que generaría el Proyecto.

En los C.C.Zs. el énfasis de las reformas estuvo en la capacitación de los funcionarios con tareas administrativas en procedimientos informáticos y de tramitación, y no tanto

en generar espacios que permitiera tomar conciencia de la importancia técnico político de ser servidores públicos[50].

Fundamentalmente recibieron múltiples cursos de capacitación los funcionarios que ingresaron por concurso al cargo de Director de los C.C.Zs, a partir de 2003. Estos en su mayoría revestían cargos profesionales –de distintas disciplinas académicas- y técnicos en administración. Posiblemente estos perfiles respondan a la necesidad de atribuirle un valor fundamental a cargos superiores para que sean capaces de desempeñar actividades de dirección, planificación, coordinación, de diseñar estrategias. También esto es un indicador que el énfasis está en priorizar los altos cargos gerenciales, por ello predominó en su selección la capacitación y los méritos, no tanto la antigüedad.

A pesar que la directiva institucional, en el discurso, era promover el trabajo en equipo entre los funcionarios, se ha registrado en la práctica -existen múltiples valoraciones al respecto- que en la mayoría de los C.C.Zs estos Directores han dirigido más desde una lógica basada en la disciplina jerárquica, en una inflexible obediencia a reglamentaciones y a la "autoridad". Por lo tanto la lógica no ha sido tanto de reunir, orientar, promover y aprender de los saberes, creatividades e iniciativas del funcionariado "subalterno" para buscar soluciones alternativas a los múltiples problemas que se enfrentan cotidianamente en los C.C.Zs.
Esta forma de actuar fue reforzada por el hecho que ya en los primeros años de ocupar los cargos, estos Directores de C.C.Zs., fueron casi los únicos interlocutores de las autoridades políticas.

Esto es otro indicador "the new public management" en la medida que "la reafirmación de las prerrogativas de los políticos en la toma de decisiones sean tan fuerte" que la coordinación administrativa sea sólo concebida por medio de reforzar los altos cargos gerenciales del aparato administrativo (Calame y Talmant, 2001: 27).

Los efectos de esta situación ha sido que el resto de los funcionarios hemos quedado relegados más a un plano secundario, que dependiendo del relacionamiento entre el Director y el Secretario Junta Local -en muchos casos ha existido una lucha de

[50] Esta es una diferencia sustancial con el primer período de gobierno, en el cual se implementaron múltiples Talleres y Cursos de Capacitación dirigidos a funcionarios de los C.C.Zs.. Como ya planteamos fue el caso del Programa de Capacitación para la Descentralización.

competencias y poder- podemos estar sometidos a todo tipo de manipulación de cualquiera de las dos jerarquías.

Esto ha conllevado una desestructuración del Servicio: una carencia de orientación y coordinación hacia el resto del personal; aumentando así la desmotivación, la apatía, las resistencias, los conflictos y la presión en defensa de los intereses y posiciones particulares, desconfiando de cualquier tipo de reformas.

En pocos años fuimos testigos que se introdujeron con fuerza métodos "modernos de gestión"; se recurrió a consultores externos. *En esta modernización instrumental nunca se puso en debate como contribuiría a profundizar la descentralización, el énfasis estaba en como ser más eficiente en la "atención al ciudadano", al ciudadano considerado en forma individual y aislado de su contexto. Así se fue desvirtuando el sentido mismo de la acción del proyecto descentralizador.* Es decir: se produjo un cambio en el modelo de gestión participativa que se proponía, que consistía en esencia que las dimensiones *técnica, política y ética deberían caminar juntas.*

Para poder debatir sobre la gestión y sus mejoras –es imprescindible mejorar la gestión- es necesario reflexionar sobre todas estas problemáticas con el conjunto de los trabajadores y recoger de éstos propuestas sobre la estructura organizacional y las prácticas gerenciales. Instancias de reunión han existido, pero no se han observado cambios cuantitativos y cualitativos que apunten a mejorar la gestión.

En el programa de gobierno se plantea con énfasis *desburocratizar.* Acordamos con Nogueira (2004: 150) "que desburocratizar no significa sólo introducir procedimientos competitivos, gerenciales, tecnológicos o emprendedores para dinamizar las operaciones administrativas. Significa, antes que todo, democratizar, abrir y oxigenar la organización, introducir mecanismos de control que promueva un movimiento virtuoso de crítica y de recreación organizacional".

En los últimos años recién se registra, por parte de algunos cargos políticos, la expresión que a pesar que en el discurso se reconocía el imprescindible aporte de los funcionarios al proceso descentralizador y en la gestión global de las políticas municipales, en la realidad no se los tuvo en cuenta *"nos comimos la participación de*

los funcionarios municipales, lo cual es un error muy grande, el peor error que pudimos cometer"[51].

Es evidente que no es suficiente que en el discurso se plantee la voluntad de que participen otros actores, o que el discurso se limite a exponer su punto de vista, sino que es fundamental que incluya la disposición a escuchar puntos de vista diversos y la voluntad de presentar las ideas de manera inteligible y sincera.

Al respecto Nogueira (1998: 169, 170) plantea que la Reforma de la Administración de alcance integral, debe tener *"como presupuesto la recuperación de la dignidad de la función pública" que exige, además de la prestación de los servicios a la población, "incorporar y valorizar la participación de los funcionarios públicos, prepararlos técnica y políticamente: burocracia ilustrada". La reforma al vincular burocracia y saber "causa impactos sobre toda la cultura política y administrativa"; pero este tipo de reforma depende de la voluntad política, o sea "de la decisión de las cúpulas gubernamentales".* Esto conlleva que también una Reforma Estatal avanzará si los actores políticos –en este caso nos estamos refiriendo, como se identifican en general, los partidos políticos- se reforman a sí mismos.

Muchos de los funcionarios hemos adquirido saberes y destrezas - inclusive que trasciende el rol a cumplir- ante situaciones cotidianas muy complejas y heterogéneas –nos referimos en particular desde los C.C.Zs.- que ha permitido una acumulación de conocimientos pocas veces sistematizado, perdiéndose información e impidiendo una evaluación que permita medir aciertos y errores.

Podemos afirmar que en general no hay falta de cualidades personales y de conocimientos en el funcionariado de los C.C.Zs, lo que sí hay es carencias en las orientaciones, en la organización, en el planeamiento de directrices estratégicas claras por parte del personal de conducción administrativo y político. La postura que prima en la actuación de éstos es estar aprisionados en el presente inmediato, lo que dificulta la posibilidad de proyectarse con proposiciones factibles para enfrentar la complejidad en la cual se está inserto.

[51] Frase recogida de la Investigación realizada por Balea, Martirena y otros (1999: 67); pero también contamos en nuestra memoria, registro de reuniones, frases más o menos en el mismo tenor.

Al no construir con los funcionarios una lógica y prácticas nuevas, no se está apuntando a estrategias orientadoras, organizadoras y movilizadoras, basadas en una metodología de diálogo, en el que los funcionarios sientan que su tarea es relevante, lo que ayudaría a un mayor involucramiento y compromiso con los objetivos y estrategias institucionales, a una reorganización de la gestión del personal, a politizar la gestión.

Peter Evans (1996: 556, 557) dice al respecto: "Una organización autoorientadora, que genere suficientes incentivos como para inducir a sus miembros a perseguir las metas colectivas y asimilar la información que les permita escoger objetivos que valgan la pena. Tener capacidad significa contar con organizaciones aptas para una acción colectiva sostenida".

Por lo tanto en una Reforma del Estado y de la acción pública, es totalmente insuficiente modernizaciones de herramientas técnicas y la introducción de métodos que jerarquicen y capaciten sólo a cargos de dirección.

En esto juega un rol preponderante la información, la producción de conocimiento y comunicación, que no pueden limitarse sólo a contenidos y canales para trasmitir o recibir, sino que además requiere un dominio de los códigos que es lo que le da el significado a la acción, lo que permitiría apropiarse y consolidar un poder democrático en todos los órdenes de la vida de los actores individuales, y como parte integrante de un colectivo institucional, para así poder reconocerse como sujetos protagónicos en la construcción histórica personal y de la sociedad política.

En sintesis: *En la gestión de la IMM – centralizada y descentralizada- no opera una racionalidad dialéctica y transformadora, sino que lo que ha predominado aproximadamente hace 10 años son racionalidades tecnocráticos-instrumentalistas y de control político.*

Son las nuevas políticas exigidas por el proceso de modernización las que están imponiendo nuevos patrones de eficacia y de eficiencia, en donde prima optimizar la relación objetivo-medios y la relación costos-objetivos, convirtiendo a la institución en un fin en sí misma con formas específicas de producción de sus normas y funciones.

Desde esta perspectiva toma relevancia la tecnificación[52] de los mecanismos utilizados, como estrategia para optimizar un funcionamiento eficiente de acuerdo a los

[52] Desde 1996 empezó el desarrollo e implementación, entre otros, del Sistema de Recursos Humanos (SRH), Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones (SIR), el Sistema de Expedientes municipales que permite acceso a la información de trámites de cualquier

parámetros decididos por el bloque de poder dominante, pautado claramente en el "Programa de Modernización de la Intendencia Municipal de Montevideo".

Ello ha generado brechas en el seno institucional que responden no a vacíos de poder, sino a una lucha de correlación de fuerzas. Esto genera en el funcionariado reacciones defensivas, corporativistas, reticencias, escepticismo, decepciones, conflictos, presiones, apatía, desconfiando de cualquier tipo de reformas. Todo esto dificulta la evolución de la acción pública, lo que tiene fuerte incidencia en avanzar en el proceso descentralizador.

III.2.2.- Centralización versus descentralización?

La experiencia de la descentralización y participación ciudadana, desde sus inicios era una propuesta compleja, una incógnita, que modificaba las formas de funcionamiento institucional instituidas históricamente.

¿Cuántos funcionarios interesados en el proyecto se inscribieron para ponerlo en práctica?. Fueron muy pocos; en la primer convocatoria del Intendente se inscribieron voluntariamente 63 de una plantilla de más de 9.000 funcionarios. Los que trabajamos desde aquel momento recordamos que fue muy difícil conformar los equipos[53].
Un técnico jardinero, en entrevista realizada el 1 noviembre 2005 expresa: "no quería venir nadie. Los que vinimos fue porque estamos identificados con el tema descentralización, o por incentivos económicos, o porque vivían cerca".
En la mayoría predominó la voluntad propia, en particular en los profesionales, en los que a pesar de las incertidumbres había mucha motivación, entusiasmo, lo que primó en la primer etapa que identificamos entre 1990 y 1993.

Un administrativo, que ingresa al C.C.Z. en la primer tanda, expresa –entrevista del 13 octubre 2005-: *"Cuando empezamos el trabajo era más en equipo, más horizontal, eso fue en las primeras épocas, te permitía más creatividad e interacción, salías de la tarea rutinaria. La relación que teníamos era de entusiasmo y una relación de*

---

expediente desde la red computarizada, Sistema de Recaudación con cobranza de una amplia red de locales de cobro (locales IMM y de empresas privadas, como Abitat).

[53] Parte de lo expuesto en este sub capítulo es extraído de un documento elaborado por algunos –formamos parte de él- integrantes del colectivo de Trabajadores Sociales que desde hace años trabajamos en los C.C.Zs, inclusive desde sus inicios. Documento octubre 2007.

pertenencia en el sentido que nos ocupábamos de todos los arreglos del C.C.Z., del arreglo mobiliario, entre todos acomodábamos las cosas".

En general se realizaban reuniones mensuales entre todos los funcionarios con el Coordinador Zonal; además funcionaba un "Equipo de Dirección con reuniones semanales, integrado por Coordinador Social, Asistente Social, Arquitecto, el grado más alto de la categoría Administrativa" (Regent, 1999: 36). Este equipo asumió la responsabilidad de ir delimitando estrategias y metodologías para abordar la multiplicidad de realidades de la zona. Además a la interna del C.C.Z. ir definiendo roles, reacomodando los procedimientos formales a nuevas demandas[54] -pululaban ya que la gente empezó a vivir que la I.M.M. estaba más cerca de ellos-, a que los funcionarios que ya trabajaban en la I.M.M. enseñaran normativas, procedimientos y dinámicas institucionales a los que recién ingresaban -como fue el caso de todos los Coordinadores Zonales y de la mayoría de los Trabajadores Sociales (de los 18, 14 habíamos ingresado en el concurso de agosto 1990)- para que a la hora de gestionar se cuidaran las formalidades que en definitiva son garantía de transparencia, de igualdad. *Fue una etapa de aprendizajes recíprocos, en donde cada uno ponía sobre la mesa sus conocimientos y saberes.*

Este modelo de trabajo y tipo de relacionamiento también estaba determinado en que al no haberse definido una estructura organizativa piramidal en los C.C.Zs, había menos escalones entre el que ordenaba y el que ejecutaba, sin una clara descripción de tareas y responsabilidades, lo que podía ocasionar dificultades jurídicas y de control formal.

Como ya planteamos la relación entre las autoridades políticas del aparato central y lo local eran mucho más fluida en la primer etapa, para buscar en forma conjunta alternativas de acción para enfrentar las múltiples problemáticas socio urbanas diagnosticadas en el territorio. Pero también como ya esbozamos esta forma de articular lo centralizado con lo descentralizado cambió, fundamentalmente a partir de 1997.

[54] En entrevista de 13 de octubre de 2005, un funcionario administrativo "fundador de un C.C.Z." recuerda: "Al inicio se realizaban 36 trámites en el C.C.Z, que eran absurdos porque lo que la gente demandaba era otra cosa, no estaba la demanda de la gente ni en el manual ni en las instrucciones de los trámites: tuvimos que improvisar". También un Arquitecto recuerda que fue necesario contar con mucha imaginación, e inclusive arriesgarse en la toma de decisiones.

A partir de 1997 y en forma gradual se fue acentuando la brecha entre los dos ámbitos institucionales: el proceso descentralizador no ha contado con el apoyo necesario y suficiente del ámbito institucional centralizado y tampoco del sistema político. Explicitaremos algunas situaciones que muestran lo que afirmamos:

- Durante mucho tiempo, e inclusive hoy, los funcionarios que trabajamos en los C.C.Zs., somos percibidos y nos sentimos como "los otros", los que no somos considerados parte de la I.M.M., principalmente desde la estructura centralizada[55].

Hoy sigue habiendo funcionarios -que trabajan en el ámbito centralizado- que desconocen la experiencia descentralizadora y que la ven sólo como vecinos, sin involucrarse en ella como responsables directos por su calidad de trabajadores; es decir que no ha sido respaldada suficientemente por los propios recursos humanos municipales. Ello refleja que no ha habido una política del gobierno de la Intendencia de informar y formar a los funcionarios de la significación de su propuesta central.

- El Departamento de Descentralización ha seguido luchando en la interna por no ser desconocido por el resto de los Departamentos, Divisiones y Servicios municipales. Sigue existiendo como estructura paralela, como si fuera "otra Intendencia".

La I.M.M. no logra atravesar, en gran parte de su estructura y funcionamiento, la propuesta de descentralización. Esto ha debilitado la misma y el Departamento sigue siendo sólo un Departamento no jerarquizado en la política global institucional.
El gobierno de la ciudad no es solamente responsabilidad de un Departamento, sin embargo se percibe claramente que el resto de la estructura municipal se separa de esta propuesta que debería atravesar todos los sectores y niveles de trabajo y no sintoniza con las demandas del soberano: el ciudadano. Los ejemplos abundan, se hacen obras que nadie pidió, se demoran las que sí están aprobadas en los presupuestos participativos, etc.

Pero, *¿qué pasa con los jerarcas de esos servicios que se resisten a implementar el proyecto descentralizaor?* – ***y en particular con el elenco político que gobierna la***

[55] Valoramos como un testimonio legítimo lo que plantea un Trabajador Social en entrevista el 1 de diciembre de 2006. Relata que ingresa a la I.M.M. en 1990 para cargo administrativo, pero desde el inicio quería trabajar en C.C.Zs, pero no la enviaron porque "sabía escribir a máquina...designaron a los C.C.Zs a los que no sabían escribir a máquina". "Se valoraba que los que querían ir a los C.C.Zs eran locos. También enviaban a los inútiles –sancionados o enfermos... Llamaban a los C.C.Zs como la unidad de los penados".

I.M.M.- *¿no adhieren a la propuesta insignia de la Administración de la que forman parte por ser gobierno?.*

Quizás una de las causas de ello es que parecería que en la formulación originaria de la propuesta de Descentralización "la estructura partidaria del Frente Amplio, tanto dirigencia como sus militantes, estuvieron ausentes de la misma"[56].

Durante todo el proceso se ha registrado cómo ha incidido las distintas visiones del elenco político en la implementación del proceso descentralizador. Esto respondería, como plantea Veneziano (2005: 20 a 23) a "las características del partido de gobierno municipal de Montevideo, que es una coalición de izquierda que incorpora sectores políticos con diversas visiones sobre los mecanismos y las instancias democráticas y concepciones de la relación Estado-Sociedad" [...] "por lo tanto se mezclan lógicas de gobierno con lógicas ideológicas partidarias. Estas relaciones intrapartidarias marcaron, a lo largo de todo el proceso, el diseño del sistema descentralizado".

También, durante el proceso, se ha observado en integrantes del elenco político, en las formas de gestionar y en el discurso –por supuesto en forma muy sutil- la tendencia a que el cargo les da la posibilidad más de lograr marketing político y electoral, que consolidar una gestión pública democrática con participación política de los ciudadanos y de los funcionarios.

A pesar de tener un programa común, la diversidad de intereses conflictivos en el seno del elenco político de gobierno incide en la democratización institucional, por lo tanto en la posibilidad de generar transformaciones cualitativas en el aparato político-administrativo.

Un Secretario de Junta Local expresaba[57] "El vivir por primera en la vida desde un cargo político de gobierno y vivir la dureza que tiene la vida partidaria: un desencanto. Los esfuerzos en quedar inmune a las presiones, ha significado amarguras y dudas

---

[56] Fuente: Investigación realizada por Balea, Martirena y otros. 1999. Información que surge de la mayoría de las personas entrevistadas. Reproducimos lo que expresan entrevistados "fue muy poca la gente que a nivel político del programa del Frente Amplio en 1989 pensó este proceso, tan es así que quienes asumieron responsabilidades dentro del organismo municipal, incluido el propio Intendente, no tenían muy introyectado qué significaba aquello más allá de la importancia de las grandes líneas de abrir los espacios a la participación de la gente"
"El Documento Nº 6 (Programa Departamental del Frente Amplio para Montevideo, año 1989) se aprobó a tapa cerrada, sin que nadie lo hubiera leído, nadie de las autoridades partidarias lo vio, eso fue común a todos los partidos".

[57] Entrevista realizada el 11 de noviembre de 1997 en el marco de la investigación que realizamos un colectivo de Trabajadores Sociales, cuyo producto fue un Documento titulado "Descentralización y marco institucional: ¿Quién Cambia a Quién?".

respecto a la pureza del proyecto más allá de sus luces y sombras; se ha desdibujado en forma creciente la magia de los primeros tiempos. En los últimos tiempo noto que aquel espíritu creativo que había movido a muchos, ha dejado el espacio a que hacemos lo que podemos, y hay una cierta soledad de todo el equipo de gobierno: sólo tenemos contactos y no espacios de reflexión, de evaluación... Hay una tendencia a la burocratización de la gestión, limitando y poniendo un techo al potencial que tiene el gobernar en permanente contacto con la gente".

Respecto a los partidos políticos recogemos el aporte de Theda Skocpol (1989: 115) cuando dice: "Shefer considera que los partidos políticos no son simplemente vehículos para expresar las preferencias políticas de la sociedad, también son organizaciones que reivindican y utilizan la autoridad del Estado, desarrollan sus propios intereses y estilos de trabajo".

En una ponencia realizada por un colectivo de Trabajadores Sociales de C.C.Zs. (1998: 16) ya se planteaba: *"La fuerza política, en su función de articulador de los diferentes intereses, se enfrenta a una tensión permanente, en la medida en que configura claramente un ámbito de poder a la interna del equipo de gobierno. A esto se agrega, la tendencia a la priorización político partidaria, por encima de las capacidades necesarias para el ejercicio de los cargos de responsabilidad político institucional".*

Desde el inicio del proceso ya se ponen en evidencia las definiciones, ejecución y relacionamiento entre los distintos Departamentos del aparato centralizados de la I.M.M. "impregnados de centralismo y sujetos a la compartimentación típica de toda burocracia conservadora. El desafío era lograr credibilidad para este nuevo estilo de trabajo entre los distintos Departamentos" [...] "habilitar lo colectivo, para transitar desde lo atomizado a la coordinación, de lo puntual a lo planificado y negociado" [...] "Vincular la desconcentración con la descentralización participativa, es decir de qué lugar se toman las decisiones y qué actores las toman" (Regent, 1999: 30 a 33).

"*Siempre se recalca la importancia y la necesidad de la descentralización, sin embargo es la que tiene menos recursos o que se nutrió de recursos de menos calidad.* Eso es una contradicción muy fuerte. Se debería definir claramente que es lo que se debe iniciar y finalizar en el C.C.Z.; la gente tiene desinformación muy grande en cuanto a qué cosas puede hacer el C.C.Z. y que cosas no puede hacer. El C.C.Z. tiene que dar cuenta a los ciudadanos de una cantidad de cosas que no puede hacer –tanto

municipales, como de otros organismos del Estado-, y esto genera en los funcionarios frustración y los vecinos les da rabia y dicen "los C.C.Zs. no sirven para nada"[58].
Esto demuestra que la voluntad de descentralizar no fue acompañada con una suficiente asignación de recursos humanos y materiales: maquinarias, herramientas, etc.

En sus efectos cabe problematizar el grado de legitimidad que tiene la Descentralización y Participación Ciudadana para el elenco político que gobierna, y dada su responsabilidad la inclusión orgánica de toda la estructura interna municipal que viabilice una gestión efectiva para concretarla.[59]

Cuando se cuestiona que la descentralización no funciona, no rinde, ¿nadie se da por aludido?. ¿Dónde está la exigencia de la creatividad necesaria para destrabar el funcionamiento inoperante de la mayoría de los servicios del aparato centralizado y de la mayoría del elenco político responsable del gobierno? –incluimos tanto a los que ejercen cargos en el Ejecutivo Comunal, como aquellos que integran la Junta Departamental de Montevideo.
"Desde lo local también se está planificando: viendo las necesidades y que lo que hay que hacer, y por otro lado hay un montón de Departamentos de la I.M.M. que también están planificando sobre lo mismo: son cuestiones paralelas, si llega haber diálogo son "diálogos de sordos"[60].

En lo cotidiano hay múltiples acontecimientos que reflejan que la estructura institucional centralizada y las unidades, divisiones centrales del Departamento de Descentralización, pretenden que la estructura descentralizada territorial funcione con sus lógicas, competencias, categorías, desconociendo que ésta tiene su propia fuerza, coherencia, sus prioridades, sus ritmos, sus lógicas, y que deben partir de éstas si se quiere ser coherente con el proyecto descentralizador como fue concebido en su origen. Pero también lo esencial es valorar si las acciones tienen pertinencia a las

[58] Expresión de un Director de un C.C.Z. en entrevista 29 octubre 2005. Esta frase refleja la realidad vivida cotidianamente desde lo local por diversos actores sociales e institucionales.
[59] Entrevista el 1 de diciembre 2006 a Trabajador Social: "Hay vecinos que le dieron a la descentralización fuerza, esperanza, ganas; sin ellos y los funcionarios no se hubiera podido lograr nada, la fuerza política no hubiera hecho nada. Si estará mal que hay un Departamento de Descentralización, es un departamento más dentro de la I.M.M. No se ha trabajado la centralidad; las autoridades hicieron muy poco por la Descentralización: no es el buque insignia, ni el proyecto importante".
[60] Situación que plantea un Trabajador Social en entrevista realizada el 22 de noviembre de 2006.

demandas sociales, lo cual requiere tener una práctica de diálogos horizontales con los actores locales - sociales y municipales- para buscar soluciones.

"Hay cosas que se descentralizan, otras que se centralizan y otras que se desconcentran: entonces se da una lucha por el poder de lo centralizado y lo descentralizado. También es muy difícil la transferencia de poder desde la esfera central -en donde están las capacidades de decisión- hacia la sociedad civil. Es muy difícil, pero hay que avanzar y se está avanzando mucho, pero hay que hacer un montón de cosas más"[61].

También da cuenta cómo se maneja el poder entre el aparato centralizado y descentralizado lo que expresa un Secretario de Junta Local en entrevista 4 de octubre de 2005: "Se dice descentralizar poder a los vecinos y a las Junta Locales, pero muchas veces los intereses locales chocan con los intereses que están en el centro. No todos estamos parados en la misma línea respecto a la descentralización. A nivel del ejecutivo hay que estar constantemente conciliando, presionando, proponiendo".

Al decir de Regent (1999: 76) "el desafío parece estar en la articulación de diversos niveles estratégicos: donde se avanza en la lucha con la institución centralizadora, pero también donde se va consolidando la red de poder a nivel de la zona": en ese entramado de relaciones complejas entre todos los actores involucrados: C.C.Z., Junta Local, Concejo Vecinal, vecinos, organizaciones e instituciones sociales.

En el relacionamiento político y funcional entre el aparato centralizado y descentralizado, es importante profundizar sobre dos componentes que lo transversalizan. Nos referimos a la desconcentración y a la información-comunicación.

2.2.1.- Desconcentración

En estos años de implementación del proyecto descentralizador, se han producido cambios en la sociedad -cambios que tienen distinto nivel de complejidad y heterogeneidad en los barrios montevideanos-, que si bien han sido identificados e incorporados en los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal –PLAEDEZ-, no parece que hayan modificado sustancialmente las propuestas implementadas centralmente.

[61] Seleccionamos esta frase por valorarla como portavoz colectivo; fue expresada por el Director de un C.C.Z. en entrevista el 28 octubre 2005.

Una herramienta sustantiva de la descentralización se ha constituido la participación activa de vecinos, organizaciones, Concejo Vecinal en la elaboración del Plan Quinquenal Municipal, en los Compromisos Anuales de Gestión, lo que también se denomina Presupuesto Participativo. Esta herramienta, ya desde la etapa fundadora del proceso descentralizador, funcionó como un recurso para la planificación, facilitando en este ejercicio la intervención ordenada de los vecinos en la definición de las prioridades a resolver con el presupuesto. Ha significado para todos los actores asentados en el territorio –Municipio y Sociedad Civil- pensar los problemas con una cabeza más global, hacer el ejercicio de pensar y hacer ciudad.

Este esfuerzo colectivo territorial de planificar acordando las prioridades, y promoviendo la mayor cantidad posible de participación, ha tenido como un obstáculo importante la posibilidad desde lo local de realizar el seguimiento, monitorear y controlar lo que se ha negociado ejecutar con el gobierno municipal porque en la operativa se desconoce lo que están realizando o no están realizando el resto de los servicios municipales dependientes del ámbito centralizado.

Hay lineamientos de política institucional que aterrizan en el territorio en forma directa, desconociendo el proceso local. Constantemente desde central "bombardean" a lo local con propuestas o le determinan que tiene que participar en actividades y programas de la más diversa naturaleza.

Se diseñan desde el aparato centralizado programas socio-urbanos, en muchos casos sin previa evaluación que permita contextualizar las intervenciones. Se registra algunas políticas sociales y urbanas que continúan implementándose con los supuestos iniciales en que fueron formulados hace años, no adaptándose a los cambios producidos, por lo tanto carecen de vigencia en las coyunturas y cambios estructurales de la vida societal.

Se han empezado varias campañas en diferentes áreas, con diverso éxito cada una de ellas, pero muchas han perdido continuidad por falta de respaldo en la operativa (la bolsita de leche, las pilas, etc); también se registra proyectos con anclajes territoriales transitorios.

Se produce una reiterada redistribución de tareas - actividades, relanzamientos programáticos permanentes, órdenes y contraórdenes; transferencias de acciones y competencias territoriales, sectoriales o temáticas en forma yuxtapuestas, sin

articulación, dada la compartimentación de diversos servicios y estructuras institucionales.

Inclusive desde el ámbito central la definición de algunas políticas no pasan por el gobierno local, desconociendo a los órganos locales en su capacidad de generar propuestas adaptadas al territorio geográfico y humano como escenario clave, plural, diverso y dinámico.

Durante el proceso descentralizador se han desconcentrado[62]-concentrado-desconcentrado distintos tipos de servicios. Se ha dado un proceso gradual de transferencia de competencias y recursos, y dado las marchas y contramarchas parecería que ha habido dificultad de diseñar un modelo de organización institucional, de diseñar los servicios viables a prestar desde lo local y cuales requieren prestarse con una visión de totalidad de la ciudad, por lo tanto prestarse en forma central que asegura mayor globalidad.

Algunos de los programas-servicios son ejecutados directamente desde los C.C.Zs. contándose para ello con personal y herramientas –aunque son escasos- para dar respuesta a las demandas: ej. mantenimiento de espacios verdes, del alumbrado público de los barrios[63]. Pero la mayoría de los servicios municipales son prestados por otros servicios municipales[64], dependientes de otros departamentos, divisiones; en los C.C.Zs sólo se inicia el trámite de la demanda individual o se reciben –inclusive se apoya y asesora- sobre propuestas colectivas. Esto exige una estrecha articulación con el resto de los servicios municipales para respaldar el trabajo en las zonas.

El hecho de que la mayoría de las demandas no se resuelven en los C.C.Zs. plantea problemas recurrentes de coordinación entre servicios centrales y descentralizados. Por lo general la solución a lo demandado puede demorar meses, años; inclusive sin

---

[62] Regent (1999: 32) plantea que ya desde el inicio del proceso desde lo local se "reclamaba fuertemente que, para asegurar el proceso de descentralización, debíamos desconcentrar rápidamente servicios (con sus recursos, sus mandos, sus instancias de planificación)".

[63] A título ejemplificante: distintos funcionarios del C.C.Z. 9, en entrevistas realizadas durante 2005, informaban respecto a los pocos recursos personal y maquinarias que cuentan con 10 barrenderos para 2200 cuadras; 6 personas para realizar el mantenimiento de los 64 espacios verdes existentes en la zona.

[64] En una entrevista realizada a un Director de un C.C.Z. el 28 de octubre de 2005 informa: "En este momento de cada 100 demandas que entran al Comunal el 30% se empiezan y se terminan en el CCZ sin pasar en algún momento por la Intendencia, el otro 70% o se define en central o pasa por el Comunal, pero se ejecuta desde central".

tener respuestas del por qué de los atrasos, del plan de acción del servicio en cuestión.

Lo que lleva a la ineficiencia de la gestión de lo local es la escasa o nula transferencia de los recursos necesarios para cumplir con las competencias municipales asignadas por la descentralización. Vemos que es inviable una desconcentración de servicios si no va acompañada de la correspondiente transferencia de recursos que haga posible la materialización de los mismos.

Se podría decir que en este proceso han existido más desencuentros que encuentros entre el ámbito central municipal con lo local. El aparato central con su forma de operar distorsiona las intervenciones en el ámbito local, provocando choques permanentes por dificultades de articular tiempos tan diferentes. Muchas veces se percibe que se pierde el norte de la descentralización participativa, con el consecuente desgaste y efectos negativos para poder avanzar en él. Entre otros, destacamos:

- El desconocer los tiempos y el grado de información que los actores locales tienen como acumulación y propuesta, olvidando que la elaboración de programas debería realizarse a partir de diagnósticos participativos, con una mirada integral y con resultados más eficaces y eficientes.

- La transferencia de funciones y atribuciones a los órganos locales significa, en muchos casos la pérdida de eficiencia gerencial requerida, porque no tienen capacidad institucional dada la carencia de recursos humanos -tanto en cantidad como en formación- y materiales para proveer adecuadamente bienes y servicios.

- Los C.C.Zs. operan como caja de resonancia no quedando claro el marco de referencia de cómo generar otros niveles de respuesta. Así es que en general, se termina absorbiendo de manera caótica un proceso de demandas muy complejas.

Esta modalidad de gestionar tiene como efecto que los C.C.Zs., al ser el vínculo visible de la institución, cargan con todas las frustraciones de los vecinos que ven incumplidas sus demandas reiteradas, claramente explicitadas una y otra vez. Esto se da porque no hay una única estrategia política de gestión institucional, ni de diseño e implementación de políticas municipales, sino una suma de programas; tampoco

existen evaluaciones que contextualicen las intervenciones. Esta situación se complejiza y conflictua al tener distintas perspectivas referentes a qué tipo y nivel de participación de la sociedad civil promovemos en la gestión municipal (AA.VV, 2007: 9)

Al respecto Peter Evans (1996) plantea que la ampliación imprudente de la variedad y cantidad de tareas lleva fácilmente a un círculo vicioso.
La preocupación por el deslinde de las responsabilidades culmina en la superposición de las acciones de unos y otros en los mismos asuntos. *Esto se da porque no hay una única estrategia política de gestión institucional, ni de diseño e implementación de políticas municipales, sino una suma de programas, desarticulados*[65].

El apuro de sacar proyectos posiblemente responda a la necesidad de legitimar el poder político institucional; sin tener en cuenta, en la medida adecuada, los tiempos y los medios necesarios para que los actores locales elaboren su propia capacidad de propuestas en relación a sus realidades concretas.

Esto refleja que el acento está puesto más en los productos que en los procesos de producción de esos productos, descuidando así la perspectiva esencial del proyecto matriz. Es decir la territorialización de los servicios públicos es mucho más concebida para acercar los servicios a los "usuarios", que como instrumentos para repensar la acción pública desde la perspectiva de construcción de ciudadanía.

Es necesario una reestructuración en cuanto a la política llevada adelante por el gobierno municipal ya que si no se deslindan recursos y no se tiene en cuenta las necesidades de la gente a la hora de desarrollar las políticas sólo estaremos hablando de desconcentración de funciones.
Con respecto al traspaso de poder a lo local quedan muchas cosas todavía centralizadas, la mayoría de los lineamientos vienen dados y la autonomía queda muy limitada en la toma de decisiones dentro de los comunales.

Por ende vemos como se puede cuestionar la legitimidad social que pueden llegar a asumir los C.C.Zs. en la medida que serán evaluados por la sociedad, en función de la

[65] A las importantes dificultades de articular desde lo local con el aparato municipal centralizado, se agrega también la dificultad de articular territorialmente con las distintas políticas del gobierno nacional. Inclusive en todos estos años desde organismos del Estado Nacional se ha constatado que derivan problemas a los C.C.Z.s para que los solucione, cuando es competencia de ellos el problema: ej. vivienda.

capacidad de respuesta y de solución de las demandas, es decir, en relación a la eficiencia que pueden llegar a tener.

2.2.2.- Información - Comunicación

Las dificultades reseñadas tienen como una de sus razones esenciales las dificultades de decidir e implementar una politica comunicacional entre todos los actores que integramos la I.M.M; en donde se diseñe medios y canales que permita a todos acceder en forma democrática a la información, como herramienta imprescindible para lograr una gestión pública eficiente. Quizás esa carencia responda a la ecuación que la información es la materia prima para el conocimiento, el saber, y que el "saber es poder".

Por la naturaleza y amplitud de funciones que le compete a la Intendencia, por el rol asignado a los órganos territorializados de aparato descentralizado, cotidianamente lo local recibe un altísimo volumen de información, vía formal o informal[66]. La cantidad de información proviene de los múltiples servicios que constituyen la I.M.M.

En general la información se refiere a actividades planificadas desde el aparato central y es para que desde los C.C.Zs. se operacionalicen determinadas tareas y/o se difunda a la población en general o algún sector de ésta; que, como ya planteamos, no necesariamente está referida a alguna línea de trabajo planificada e instrumentada desde lo local. En el tipo de información trasmitida prima aquella necesaria para que se pueda ejecutar lo requerido, no necesariamente las razones y contenidos que motivan la acción.

Por la naturaleza de la información por lo general el área más afectada es la social, que dada el número escaso de funcionarios que la integran y por el cúmulo de actividades que asume cotidianamente, muchas veces se ve imposibilitada de asumirla. Asimismo los canales habituales de recibirla son vía correo electrónico –hay que tener tiempo para abrir el correo, siempre y cuando haya computadoras disponibles- y materiales impresos, lo que exige personal y locomoción para distribuirlos[67].

---

[66] Se ha registrado que muchas veces los funcionarios nos enteramos de algún programa o actividad municipal a través de los medios masivos de información.

[67] En particular los Becarios de Ciencia de la Comunicación, los profesionales de Trabajo Social y los Concejales expresamos: "somos repartidores de papeles".

Desde hace varios años, cuando se va a implementar una línea de acción social planificado desde lo local, es necesario ir a buscar información a la División o Servicio del aparato centralizado que le compete la temática, para conocer cuales son sus programas –contenidos-, con qué recursos humanos y/o materiales pueden apoyar. Esta situación se agudizó cuando la repartición municipal que centraba la mayor cantidad de programas más directamente referenciado a lo social –lo llamado "Políticas Sociales" o "Programas Sociales"- logró, principalmente a partir del 2000, consolidar una estructura organizativa de Comisiones especializadas en determinadas temáticas muy separada del los C.C.Zs. –Mujer, Juventud, Tercera Edad, Discapacidad, Programa Nuestros Niños, etc.- que han funcionado en general con deficiencias en la coordinación con las áreas sociales de los C.C.Zs.. También a partir de ese año, principalmente los Trabajadores Sociales perdimos la referencia programática central de carácter política[68], que al reunirnos habitualmente dos veces al mes nos permitía tener información de todo el espectro de los lineamientos políticos y programas sociales de la I.M.M.

Como ya planteamos, en los C.C.Zs. y Juntas Locales se da una dispersión de la información, producto del volumen y diversidad de canales en la que se maneja. Depende de quien reciba la información es si se trasmite o no. Dado la primacía que la estructura organizativa burocrática ha dado a los Secretarios y Presidentes de Juntas Locales, a los Directores que ingresaron en 2003, ha implicado muchas veces que la información se transforme en un elemento de concentración de poder que dificulta el relacionamiento a nivel interno y la posibilidad de trabajar en equipo.

La capacitación y el manejo democrático y oportuno de la información son instrumentos básicos para que la toma de decisiones pueda ser realizada calificadamente y en espacios de libertad y respeto.

Los problemas de información, de comunicación, de programación constatados en el aparato municipal descentralizado y centralizado, tienen implicancias en la democracia interna de la organización y refuerza la existencia de liderazgos elitistas "especializados" en determinados temas, por ende con mayor posibilidad de acceder a la información y al poder de toma de decisiones, siendo más dificultosos para el resto su control, la incorporación y apropiación de esos conocimientos.

[68] Situación que desarrollaremos en el capítulo IV de esta tesis: sus causas y efectos.

Al plantear algunas de las coordenadas que tamizan el proceso descentralizador participativo, nos parece pertinente al mismo el aporte que realiza Melucci (1998) respecto a la significación de la información en la construcción del conocimiento y la acción colectiva, y como transferencia necesaria e imprescindible para una adecuada toma de decisión.

Melucci concibe a la información como un recurso inherentemente reflexivo, pero para ser tal debe ser reconocida como tal, es decir "la información no existe como recurso independientemente de la habilidad humana para percibirla, procesarla y ampliarla". Asimismo plantea que tiene que existir una capacidad motivacional, además de la biológica, para trasmitir y recibir información, pero además para poder manejarla y controlarla es esencial poder descodificar y recodificar los signos y símbolos que componen la información y le dan significado. Es decir que no es suficiente hacer pública una información, sino y fundamentalmente ésta tiene que ser legible para que pueda constituirse en una herramienta de debate democrático.

En el caso de la descentralización municipal y la participación ciudadana, es una dimensión medular y desafiante ya que el acceso o no a la información y su control, o la desigualdad de oportunidades para ello, han generado en el proceso múltiples formas de estructura de poder concentrados dando lugar a nuevos conflictos y dilemas.

En términos de síntesis: Lo expuesto da cuenta[69] que la fragmentación de la institución municipal dificulta jerarquizar objetivos y prioridades, diseñar políticas municipales globales y el proceso de toma de decisiones. Ello contribuye a que en la acción municipal prime más las urgencias, que el impacto que pueda ir generando a mediano y largo plazo las políticas en la democratización de la gestión, en la participación de los funcionarios de carrera administrativa y de los ciudadanos en la gestión pública, y en la calidad de vida de éstos.

Desde las estructuras institucionales es evidente la falta de articulación de los diversos actores intervinientes y de los diferentes marcos de acción técnico- políticos. La responsabilidad de gobernar, tensiona la capacidad de poner en práctica los discursos y evidencia las alianzas conflictivas que pueden favorecer o entorpecer la participación.

[69] Como ya planteamos desde 1997 empiezan haber indicios de estas dinámicas y lógicas, las que se consolidan en la etapa que ubicamos entre los años 2000 y 2004.

Los efectos de lo antedicho es que las iniciativas y emprendimientos para mejorar la gestión son muchas veces parciales e inconsistentes en la medida que su coordinación no está definida o está poco clara. Al decir de Foucault (1992: 109): *"La coherencia no resulta de la realización de un proyecto sino de la lógica de las estrategias que se oponen unas a otras".*

III.2.3.- Gestión municipal versus descentralización participativa ciudadana?

El proceso de Descentralización ha generado no sólo impactos en los componentes institucionales de la Administración Municipal, sino también impactos socio-culturales en la trama organizativa urbano – territorial en lo referente a modalidades de participación al generarse espacios para la participación ciudadana en la definición de políticas públicas municipales, en su gestión e implementación, en su evaluación; configurándose así cambios en los roles desempeñados por los diversos actores, cambios en la interrelación con y entre el sistema político estatal y partidario.

Borja (1991) sostiene que "optar por la participación es aceptar la diversidad y el conflicto; es asumir la pluralidad de intereses legítimos y contrapuestos; significa renunciar al monopolio del poder político y administrativo por parte de las autoridades elegidas y de la burocracia; es optar por el cambio, a veces imprevisto y sorprendente" Esta situación se complejiza y conflictua al tener distintas perspectivas referentes a qué tipo y nivel de participación de la sociedad civil promovemos en la gestión municipal, como hemos planteado anteriormente. Aunque hay que tener presente que en los Programas de Gobierno -de los tres períodos a partir de 1990- se propone claramente a qué se apunta con la gestión descentralizadora municipal referente a la democracia, la participación, la ciudadanía, al papel de "lo local"-territorial; cuestión que expusimos en el capítulo II.

2.3.1.- Papel de la I.M.M. - C.C.Z. en la Participación Ciudadana

A fines de la década de los 80 el mapa socio organizacional territorial en Montevideo se caracterizaba mayoritariamente por un alto grado de inestabilidad y tendencia a la dispersión y aislamiento; salvo algunas experiencias innovadoras en algunos barrios, no existía coordinación, y por ende articulación, entre las organizaciones vecinales. En

su perfil de actuación se reflejaba el profundo arraigo de roles demandantes hacia organismos estatales, y en particular hacia la Intendencia, predominando la utilización de mecanismos clientelares, por lo tanto era un tipo de relacionamiento que las colocaba en una relación bilateral, dependiente y de escaso poder de negociación (González, 1992).

El proceso de descentralización y el marco normativo que instaló y estructuró en cada una de las 18 zonas de Montevideo los C.C.Zs., las Juntas Locales y los Concejos Vecinales, han generado cambios en ciertas modalidades de gestión de las organizaciones vecinales.
Asimismo la institucionalidad del proceso de descentralización ha pautado dinámicas, coordenadas y atribuciones mutuas de derechos, obligaciones y delegación de funciones formalmente establecidas y jerárquicamente ordenadas, dentro de las cuales aquellos actores han confluido en sus desempeños sociales.

Durante todos estos años los órganos del sistema territorial descentralizado han intentado reconstruir un tejido social. Han ayudado y promovido a crear un soporte, una infraestructura, un espacio socio urbano donde se implementan las políticas y programas sociales, generando un proceso de aprendizaje, de producción y adquisición de nuevos conocimientos tanto de la multiplicidad de actores que constituyen la sociedad civil, como del aparato administrativo y político municipal.

Un rasgo sustantivo del proceso de descentralización es que ha contribuido a un cambio cualitativo en el acercamiento de la gestión municipal al vecino, a las organizaciones e instituciones sociales, y viceversa. Para ello se ha ido procesando una multiplicidad de canales y vías de comunicación, así como la implementación de ámbitos de intervinculación permanente, de promover la participación colectiva organizada. Al respecto Offe (1988) plantea que, en los procesos de transformación, esto forma parte de una intencionalidad expresa por parte del Estado para conformar y modificar el sistema de intereses mediante la atribución de status público, recursos y poder a grupos particulares, ampliando las políticas públicas[70].

[70] Entrevista el 22 de noviembre 2006 a Trabajador Social de C.C.Z.: "Es un proceso que comenzó en 1990 con mucho impulso, con una mística especial y una cuestión muy novedosa referente a la descentralización de servicios y sobre todo a la descentralización social con la participación de muchos vecinos y organizaciones sociales, después los Concejos Vecinales. Participación como instrumento que ayuda a mejorar la calidad de vida y al control del gobierno

Podemos afirmar que al hoy el escenario social urbano presenta un conjunto heterogéneo de actores –entendemos por tal aquellos que en forma individual o colectiva, con mayor o menor organización, intervienen en el proceso de participación social- que se interrelacionan conformando una trama densa y compleja.

Al iniciarse el proceso e instalarse los CCZ, -la identificamos como la etapa fundacional- la Intendencia paulatinamente comienza a tener presencia legítima en el territorio gracias a un acercamiento sistemático a través de los funcionarios que trabajábamos en el C.C.Z. y el Coordinador Zonal –cargo político- con las organizaciones existentes imprimiéndoles una legitimidad y validez; además facilitando y promoviendo la creación de otras. Inclusive y fundamentalmente impulsando la interacción, el intercambio, la capacitación, de diversos y diferentes actores (vecinos y organizaciones) en el intento de trascender lo concreto y particular de un espacio barrial, temático, sectorial, y así ir avanzando en la coordinación de actividades y en la programación de programas y proyectos de alcance macro, intermedio y micro. Es decir se habilitan nuevas formas de aproximación y relacionamiento con la ciudadanía, y esencialmente se asientan las bases de una nueva estrategia de participación social en el proceso de toma de decisiones, lo que implica un proceso de construcción personal y colectiva acerca del ejercicio del poder. Así se comienza a construir un espacio de confluencia de actores institucionales, políticos y sociales, de negociación de intereses diferentes. Esta práctica se sustenta en la concepción de que la democratización de la gestión debe apuntar a modificar las estructuras formales, pero y fundamentalmente de viabilizar estrategias que promuevan la participación de diversos actores. Que cada actor sea productor de democracia y ciudadanía para transformar su propia realidad, asumiendo derechos y responsabilidades.

Al inicio del proceso de descentralización un gran número de vecinos y organizaciones sociales, más de carácter barrial, participaban en reuniones convocadas desde el C.C.Z., proponiendo líneas de acción prioritarias a implementar, en una perspectiva más de contribuir a la toma de decisiones referentes a problemáticas físicas-urbanas y sociales y a formas de organización de la zona. Ya a fines de 1991 se constata una disminución cuantitativa de este tipo de participación.

---

como rol específico y fundamental de la Sociedad Civil. Ahora uno percibe que todo esto retrocedió".

Por otra parte, los vecinos y organizaciones también se acercaban al local del C.C.Z., principalmente en un rol demandante; situación que se incrementó en el transcurso del tiempo.

Pero también como plantea Regent (1999: 30) se presentaban dificultades desde el ámbito social de "poder globalizar y organizarse por áreas de trabajo, lo que debía ser promovido permanentemente desde el gobierno departamental, con el riesgo de cooptación por el Estado que ello implicaba. En esta problemática situación, la ansiedad de los militantes frenteamplistas por concretar rápidamente cualquier reivindicación, pone sobre la mesa el riesgo del clientelismo, al que no se muestra ajena la fuerza de izquierda, y que costaba abordar por la precariedad de nuestra relación interna como funcionarios políticos, tanto con el aparato institucional como con el político partidario".

Transcurrido el tiempo los C.C.Zs. se han constituido también como ámbito de información y requerimientos sociales de distinta envergadura, inclusive extramunicipales[71]. Otro indicador de ello es el incremento de la presión consecuente hacia los funcionarios del C.C.Z. y/o Secretario o Ediles de la Junta Local lo que estaría expresando un comportamiento de la ciudadanía de exigir eficacia y eficiencia en la celeridad de las respuestas ante sus demandas.

Esto da cuenta que los municipios, por su inserción territorial, son el referente político o el gobierno de lo cotidiano y del espacio inmediato de la reproducción social, que se evidencia en que el tipo de participación que predomina es la de carácter instrumental, que corresponde a los dos primeros tipos de participación que identifica Coraggio. Este autor (1991) plantea que la relación de la gente con los municipios ha estado tradicionalmente ligada a reclamos particularistas referidas a la vida cotidiana. La conciencia de vecino, de vecindad, es "al menos diferente, y hoy todavía distante, de la del ciudadano".

Hoy podemos afirmar que los C.C.Zs. están incorporados a la vida cotidiana de los barrios, de los vecinos en su dimensión individual, y de las organizaciones territoriales urbanas. También da cuenta de ello encuestas realizadas, es alto el porcentaje de personas que identifican y reconocen al C.C.Z., pero no necesariamente valoran que su actuación es positiva, es decir que los servicios que prestan sean satisfactorios.

[71] Cotidianamente se registra demandas de cuestiones como: dónde vacunar al perro, dónde enviar a su hijo a aprender guitarra, violencia doméstica, dónde encontrar una casa para alquilar, solicitar canasta alimentaria, etc, etc, etc.

El flujo comunicativo al densificarse no sólo ha modificado los referentes tradicionales de las diversas organizaciones, sino que además ha sido facilitador y generador de expresar otros problemas instituidos en la red compleja urbana y en las relaciones intergrupales, intervecinales a nivel barrial, zonal. Inclusive el haber avanzado en el diagnóstico y planificación con participación de los actores sociales ha permitido poder identificar y procesar problemas de otras zonas y de Montevideo concebido como una unidad en el contexto metropolitano, nacional, regional; un ejemplo de esto son los Foros realizados.

Es de destacar que además de múltiples instancias interbarriales, interzonales, ha jugado un papel significativo el proceso metodológico de elaboración y aprobación de los Planes Quinquenales Municipales, los Compromisos de Gestión anual, el Presupuesto Participativo; la elaboración de diagnósticos y programación en el marco del Plan Estratégico Global de Montevideo, y del de Desarrollo Zonal: Plan Estratégico de Desarrollo Zonal –PLAEDEZ-.
Más allá de valoraciones negativas que podríamos hacer sobre los mecanismos y procedimientos utilizados para lograr estos productos, rescatamos que son instancias en donde se ponen en juego nuevas modalidades de interacciones, de acción colectiva, de participación ciudadana, en donde se genera un proceso de aprendizaje, de producción y adquisición de nuevos conocimientos tanto de la multiplicidad de actores que constituyen la sociedad civil, como del aparato administrativo y político municipal.

Evidentemente es una nueva forma de hacer política, de generar ámbitos de interacción, negociación y diálogo entre la Sociedad Civil y el Estado: los vecinos se organizan para ganar acceso a nuevas ventajas inducidas por el tipo y secuencia de las políticas públicas y eventualmente, acceder directamente a los procesos de toma decisiones. En consecuencia, González (1992: 32) plantea, refiriéndose a Offe y Schmitter, que: "cada nueva medida del gobierno al avanzar sobre nuevas áreas de intereses, tiende a generar nuevas arenas específicas de disputa incentivando el establecimiento de nuevas organizaciones o redefiniendo las ya existentes".

La instalación de los Concejos Vecinales ha constituido un instrumento de jerarquización de la participación ciudadana en la gestión pública; como órgano que representa a los actores sociales del territorio y que se legitima formalmente por medio de su creación por Decreto de la Junta Departamental de Montevideo. Esto estaría

dando cuenta del planteamiento de Offe (1988): que el Estado dispone de una multiplicidad de estrategias, que puede poner en movimiento, como es el atribuirle formalmente un status público a las diversos actores sociales, en este caso por medio del Concejo Vecinal, órgano concebido como "intermediación de intereses", hacia el sistema político y viceversa.

En la perspectiva offeriana se registra un rol protagónico de la Junta Departamental – órgano de gobierno municipal con funciones esencialmente legislativa y de contralor del ejecutivo comunal- de regulación y reglamentación referentes a representatividad, elegibilidad, proceso eleccionario, y otros aspectos referidos a la constitución y funcionamiento del Concejo Vecinal.

La participación ciudadana en la gestión municipal, en una perspectiva de construcción de ciudadanía, siempre ha estado presente como eje central en todos los discursos, documentos, programas de la I.M.M., pero también aquí se constata contradicciones en la medida que para generar participación es necesario designar recursos humanos y materiales suficientes para promoverla, cuestión que es muy carente en todos los C.C.Zs. Es imposible convocar, motivar con los escasos recursos disponibles y con la exigencia de que en poco tiempo hay que implementar programas o acciones.

El proceso de consolidación y legitimación de los Concejos Vecinales registra tensiones, dificultades y potencialidades, "marchas y contramarchas", que las podemos ubicar en tres dimensiones de una realidad concreta histórica: *en el Concejo Vecinal mismo, en los actores sociales que representa y en el aparato institucional municipal central y descentralizado.* Estas dimensiones han interpelado siempre al colectivo de los Trabajadores Sociales de los C.C.Zs. y atraviesan la intervención profesional.

2.3.2.- Concejo Vecinal y el tejido social

El Concejo Vecinal sería en la lógica política institucional municipal, el interlocutor privilegiado, aunque en la práctica ha sido el órgano del sistema descentralizado con menos visibilidad y reconocimiento.

Este problema de reconocimiento también se percibe en los vecinos y sus organizaciones, aunque en el transcurso de estos años se han producido algunos cambios sustantivos en las prácticas conviviendo nuevas modalidades con

tradicionales. Por un lado predomina utilizar al concejal como tramitador de las demandas del barrio y muchos concejales actúan en consonancia con ese rol. Por otro se registra la práctica participativa de vecinos y organizaciones en los plenarios o instancias convocadas por el Concejo Vecinal, e incluso algunos se integran a las comisiones temáticas del Concejo, haciendo propuestas no sólo de demandas sino también de proyectos a gestionar: autogestionar – cogestionar; es decir organizaciones vecinales proyectan en el ámbito del Concejo sus aspiraciones, reivindicaciones y alternativas de solución ante problemas de la más variada naturaleza, encontrando en él un espacio institucionalizado y permanente de participación activa.

Una dificultad sustantiva en el seno de los Concejos Vecinales es la escasa priorización que hacen para promover, generar y mantener una comunicación permanente y fluida con el tejido social urbano, en asumir el rol "motor articulador" de la organización y movilización de ese tejido. En general se transforma en un grupo cerrado, con una fuerte estructuración interna, alejados de la participación que se da en otros ámbitos en el territorio, que tiene como efecto un debilitamiento de la participación ciudadana en la descentralización[72], por ende en la posibilidad de avanzar en un proceso democratizador socio-político.

Da cuenta de ello la encuestas de opinión realizadas en la vía pública en el 2006 por estudiantes de Trabajo en su práctica pre profesional[73]. La que recoge: por un lado que sólo un 34% conoce los candidatos a las elecciones de Concejos Vecinales; por otro lado que un 56% tiene conocimiento de la existencia de los Concejos Vecinales, pero no necesariamente significa que conozcan cuáles son los cometidos y cómo funciona dicho órgano.

---

[72] En entrevista del 31 de octubre de 2005, un Trabajador Social que trabaja en un C.C.Z. señala "que la institucionalización de la participación en la Junta Local y en el Concejo Vecinal, de alguna forma han dado la espalda a la emergencia de un montón de expresiones colectivas que se están dando en los barrios. Son pocos los concejales que mantienen algún tipo de relación con estas organizaciones sociales que efectivamente están trabajando: ej. en tema de seguridad. Los pocos jóvenes que han participado en el Concejo se van porque no toleran la forma de reunionismo que caracteriza la participación de los adultos.También es nuestra responsabilidad profesional darle visibilidad a esos otros tipos de movimientos y organizaciones sociales".

En todas las entrevistas realizadas a diversos actores en los C.C.Zs, se constata la poca participación numérica en el Concejo Vecinal, "en sus órganos: unos vienen sólo al plenario, otros participan en más de una comisión temática". "Los concejales se olvidan del barrio, de organizarlo, no lo recorren, no lo representan, actúan a título personal". Estas frases son de la Trabajadora Social entrevistada el 29 de setiembre de 2005.

[73] Encuesta aleatoria realizada por estudiantes de Facultad de Ciencias Sociales. Ver en anexo gráficos comparativos.

Respecto de la participación de los vecinos en las elecciones de los Concejos Vecinales, que tuvo su más alto índice en 1998, en la encuesta (2006) mencionada un 32% tiene intención de voto, 21% no sabe o no contesta, y 47% no tiene intención de voto. Cabe señalar que el 46% tenía conocimiento –en un alto porcentaje personas adultas- de la existencia de las elecciones, principalmente gracias a la propaganda realizada por TV, aunque también a través de los órganos locales. Pero también claro, analizando los datos en forma comparativa entre las 8 zonas, que existen diferencias considerables a cómo se difunde y distribuye la información[74].

Podríamos caracterizar que el tejido social es muy poco consistente, aunque observamos que ha habido un incremento en la participación ciudadana que porcentualmente es baja en relación a la población de Montevideo. En el proceso de descentralización se ha intentado revitalizar la participación en distintos niveles, no sólo en los Concejos Vecinales, también en comisiones temáticas u otro tipo de redes que se van tejiendo a nivel local. También se registra que existe, en gran parte de la población, un desconocimiento en qué consiste el proyecto descentralizador, de las diferencias y funciones de los tres órganos que constituyen el sistema descentralizado: Junta Local, C.C.Z., y Concejo Vecinal, inclusive qué actividades realizan y también de todos los programas municipales.

Las causas esenciales de estos desconocimientos y de la escasa participación, por una parte está dada por el problema que existe una política "ambigua" de comunicación-información por parte de la I.M.M –tanto de su aparato centralizado como descentralizado-: históricamente se ha constituido en un importante "cuello de botella". Por lo tanto problematizamos ¿cómo es posible efectivizar un proyecto descentralizador democratizante en donde prime una diseminación del poder en todos los ámbitos sociales, si existen importantes dificultades de crear canales de información de ida y vuelta, teniendo en cuenta que la información es poder?.
También ubicamos las causas en los comportamientos culturales que han primado en la sociedad, instituidos progresivamente por el sistema capitalista neoliberal –individualismo posesivo, consumismo, competitividad, despolitización-; en la poca significación que el sistema político históricamente en nuestro país –Estado y partidos políticos- le atribuyó a las organizaciones de base territorial; y a las prácticas tradicionales de éstas: demandantes, particularistas, clientelistas, dependientes.

[74] Ver en anexo gráficos comparativos.

Destacamos algunas variables que dificultan el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública:

- La visión asistencialista predominante que se tiene aún hoy del Estado por parte del colectivo social, en donde el usuario es un receptor y no se siente partícipe ni de la gestión política ni de la fiscalización del servicio.
- La cotidianeidad del servicio que le otorga una supuesta naturalidad que hace que se pierda el carácter político que lo origina.
- Cuando se implementa un programa social, como pueden ser merenderos, quienes asisten a comer satisfacen la necesidad alimentaria y vuelven a su casa; a veces se logra la participación en el hacer, pero muy poco en la participación en la toma de decisiones de la organización[75].
- La falta de motivación, vinculada al descreimiento, al debilitamiento de las organizaciones sociales, a la deshumanización a que se ve sometido quien debe dedicar más horas de su tiempo a la sobrevivencia y no le queda tiempo para participar.
- El entramado complejo burocrático y del sistema político que dificulta la toma de decisiones en forma simple y directa.
- La participación a veces, desde colectivos de protesta que, están orientados al reclamo más que a la incorporación del beneficiario a la gestión.
- Dificultades de innovar con creatividad, nuevos mecanismos convocantes a participar.
- Vinculado con todos los demás puntos no hay demasiada conciencia de derechos y obligaciones ciudadanas, lo que incide en las formas para construir una ciudadanía sustantiva.

A pesar de este contexto histórico y estructural, observamos avances cualitativos en la participación, la que se da en diversos ámbitos e instancias: en el Concejo Vecinal y sus estructuras organizativas; en asambleas zonales y barriales; en comisiones y redes temáticas, sectoriales o territoriales; en la gestión de programas comunitarios implementados por iniciativa propia o ante propuesta municipal u otro organismo estatal, los que pueden ser asumidos por la modalidad autogestionada o cogestionada.

[75] Aquí entran en juego los prerrequisitos de ciudadanía que fueran expuestos anteriormente y que impactan en el involucramiento de la población en la gestión.

Identificamos diversos intereses y motivaciones para participar: el acceder a bienes y servicios; el integrarse a la propuesta política de descentralización y participación ciudadana; la necesidad de autoestima; la necesidad de ser reconocidos en sus derechos, necesidades y capacidades; la necesidad de status, etc[76].

Cabe señalar que existen dificultades de acceso a espacios de participación por parte de los grupos que más atención requieren por sus situación de pobreza, de exclusión, de marginación. Lo que da cuenta que la deprivación no constituye necesariamente una motivación para incrementar la demanda y contribuir a la acción social para su satisfacción, ya sea en forma individual o colectiva. En cambio acceden y se movilizan con mayor facilidad aquellos actores más organizados y calificados e inclusive que ya tienen antecedentes de participación.

Por lo tanto una propuesta de descentralización democráticamente participativa en los asuntos de la sociedad política, no garantiza de por sí un incremento de la participación. Ésta requiere ser incentivada, que se valore más como un beneficio personal y colectivo social, que como un costo; en donde hay que tener muy presente las necesidades, los deseos, los conflictos, las resistencias, que se presentan como fundamento y obstáculo de la existencia cotidiana. También para ser constante y regular la participación precisa de un proceso educativo que genere conciencia cívica.

Otro indicador de la progresiva visibilidad y legitimidad del Concejo Vecinal es la significación que ha ido teniendo en el **sistema político partidario.** Se incrementó el interés de todos los partidos políticos de involucrar a sus adherentes y militantes en el Concejo Vecinal, registrándose así una mayor pluralidad político partidaria en los integrantes del Concejo[77]. Esto podría responder por lo menos a dos razones estrechamente ligadas: una al rol de poder político asignado y que a través de la práctica han ido asumiendo y fortaleciendo los Concejos Vecinales. Otra al protagonismo histórico que han tenido los partidos políticos en nuestro país con una clara práctica de intervención en las organizaciones sociales, para incidir en los

[76] Además de nuestra propia práctica profesional durante estos 18 años en la descentralización municipal, esta identificación surge del análisis de las 34 entrevistas y de la inserción en distintas instancias organizativas que tienen los Concejos Vecinales, realizada por los estudiantes en su práctica pre profesional durante 2005, 2006, 2007. Ver en anexo item Metodología.

[77] Motivación que ha disminuido en las dos últimas elecciones de Concejos Vecinales, quizás por situaciones organizativas internas de los partidos políticos, por cambios en las conductas de los militantes partidarios, etc. En una entrevista del 12 de octubre de 2005 el entrevistado expresa: "no participan porque a la izquierda no le interesa que la gente participe". Problemáticas que trascienden ampliamente el objeto de este estudio.

lineamientos ideológicos. También lo Concejos Vecinales se han constituido en espacios de aprendizaje para poder acceder en el futuro a otros cargos vinculados al sistema político[78].

Muchos de los concejales entrevistados por los estudiantes en su práctica pre profesional en el 2005 se han referido a la partidización de los Concejos Vecinales. Seleccionamos lo planteado por un Concejal[79], porque se constituye en un portavoz de estas visiones: "el Concejal tiene que representar a los vecinos, pero hoy los partidos políticos tienen en el Concejo punteros políticos a los que apoyan y esto ha enfermado al Concejo. Los Concejales son militantes políticos con aspiración a ser ediles y ahí está el problema."

Por un lado este hecho es positivo en la medida que cualitativamente la participación y la descentralización se nutre de las diversas "tiendas" políticas partidarias y no sólo de los simpatizantes, votantes, militantes, del gobierno municipal, pero a su vez lo negativo es que se traslada al seno del Concejo disputas por el poder, enfrentamientos por concepciones ideológicas partidarias, que muchas veces llevan al Concejo a ser frustrante, no resolutivo, inoperante en su accionar[80].

Estas no son las únicas causas de las dificultades del accionar de los Concejos, también interviene actitudes y comportamientos personales individualistas, egocéntricos y competitivos; formación de grupos elitistas a la interna del Concejo; no claridad en sus roles y competencias; tensiones generadas por presiones del ámbito vecinal por considerárseles depositarios de la responsabilidad de resolverles sus problemas.

---

[78] Aproximadamente en los últimos 8 años es significativo el número, no se cuenta con datos estadísticos, de personas que fueron concejales y posteriormente ocuparon cargos políticos en la Junta Local, en el aparato centralizado de la I.M.M., Ediles de la Junta Departamental de Montevideo. Es frecuente escuchar la expresión "el Concejo es el primer escalón para ascender".

[79] El 24 de setiembre de 2005.

[80] En entrevistas, documentos y reuniones del colectivo profesional hemos reflexionado y planteado este tema. Sólo a título ejemplificante reproducimos lo que plantea un Trabajador Social en entrevista 22 de noviembre 2006: "Hay una invasión de lo partidario permanentemente en el Concejo Vecinal. Muchos de los que participan en el Concejo Vecinal participan en partidos políticos. En el Concejo Vecinal hablan de lo mismo que ya consideraron por ej. en la Coordinadora del Frente Amplio, o sea que terminan entreverando lugares de decisión o de gestión. Esto tiene por lo menos dos efectos importantes: a) lo que no forman parte de esa estructura partidaria no son escuchados, b) se lecciona la autonomía, cuestión que también afecta a nuestro rol en la medida que la estrategia de intervención es consolidar la autonomía del órgano Concejo Vecinal. Todos hablan y reflexionan de la importancia de la autonomía, pero en la práctica no se concreta: autonomía respecto a la I.M.M. y autonomía respecto al sistema político partidario. Es muy difícil trabajar así".

2.3.2.- Relacionamiento entre Concejo Vecinal e I.M.M. y sus órganos territorializados

Como mencionábamos el Concejo Vecinal sería en la propuesta de gobierno municipal, el interlocutor privilegiado, en tanto órgano representativo de la dimensión social de la política descentralizadora, con los cometidos de asesor y controlador de las políticas y gestión institucional referido al territorio de su jurisdicción.
Por lo tanto, cabe considerar ahora al Concejo Vecinal en relación con todo el aparato institucional municipal.

En general los Concejos Vecinales están atiborrados de actividades propuestas por casi tòdos los Departamentos de la I.M.M.; así como de actividades referidas a programas-proyectos que responden a problemáticas locales[81]. Les resta tiempo para poder asumir debates e implementar líneas de trabajo propias, ya sea dirigidas a la gestión de la I.M.M., a otros organismos del Estado, o a para vincularse al tejido social para informar y promover su participación.
Esto tiene dos lecturas: la intención de hacer partícipes en la toma de decisiones al Concejo Vecinal de los múltiplos programas municipales, pero también se señala que en la mayoría de los casos la participación que se pretende es de carácter instrumental[82].

En el ámbito local, a pesar de que existen normas y reglamentaciones que explicitan, en muchos casos en forma ambigua, las funciones, atribuciones y competencias de los órganos locales (Junta Local, C.C.Z. y Concejo Vecinal), inclusive se han instrumentado a nivel zonal e interzonal encuentros, talleres de capacitación, de formación, persisten importantes dificultades en la interpretación y aplicación de las mismas en la práctica cotidiana.

Es muy común la yuxtaposición de acciones lo que en muchos casos da cuenta de la ausencia de coordinación, transmisión de información, comunicación entre los órganos

[81] Durante todos estos años un número importante de vecinos-Concejales, plantean mucho interés de participar –lo han demostrado en la práctica-, pero tienen problemas tan elementales como la imposibilidad de pagar un boleto para trasladarse.
[82] En entrevista del 12 de octubre de 2005, un Trabajador Social expresa: "los mandan sin escucharlos. Esto es porque el gobierno no se separa de la tecnocracia"

locales, lucha por espacios de poder; inclusive se han suscitado conflictos de tal nivel de profundidad que han llevado a la situación extrema de disociación[83].

Al respecto varios Concejales se refieren a esta problemática. Uno de ellos expresa[84]: "La Junta es el órgano político, ella decide, nosotros sugerimos cual es la opinión de los vecinos. Con esta Junta Local hemos tenido muchísimos problemas de convivencia, la visión de esta Junta en cuanto a esta zona y el desencuentro con el Concejo ha sido fatal. Esta zona no ha progresado porque esta Junta Local tenía y tiene una visión totalmente errónea y contraria a la de nosotros y muchas veces hemos tenido fuertes encontronazos. La gente que debe estar a cargo de la Junta, tiene que ser gente capacitada, que la hay. En dos años el Concejo Vecinal todavía no conoce a todos los integrantes de la Junta Local, nunca nos hemos reunido".
Desde la misma zona, y en el mismo período recogemos la opinión de la persona que ejercía el cargo de Secretario de Junta Local[85]: "Son organismos con roles diferentes y la Junta lo que hace es tratar de apoyar todas las actividades del Concejo y de las comisiones constantemente estamos aportando la camioneta, el equipo del CCZ, el área social trabaja con el Concejo, la becaria de Comunicación; tratamos de apoyar todas sus actividades y cuando el Concejo prioriza y la Junta los toma en cuenta y los puede avalar también en función a los lineamientos que provienen de central , ya que las Juntas son parte del Ejecutivo Comunal. Aunque esto no quiere decir que siempre estemos de acuerdo y que siempre tengamos las mismas visiones; es un organismo social que tiene derecho a tener en cuenta sus opiniones, así como nosotros somos un organismo político, y los funcionarios de carrera también tienen derecho a tener su posición, lo que no quiere decir que no podamos trabajar en conjunto y que no nos escuchemos".

Las Juntas Locales -principalmente el Secretario por el rol asignado y el tiempo disponible al ser remunerado- pueden ser facilitador o inhibidor de la participación en función de la capacidad de escucha -de tener en cuenta las demandas y propuestas- que tengan de la Sociedad Civil en su conjunto y del Concejo Vecinal.

---

[83] Un Trabajador Social, en entrevista del 29 setiembre de 2005, expresa que entre la Junta Local y el Concejo Vecinal "se sacan chispas; la articulación depende de los intereses personales. Si quieren coordinar para trabajar lo hacen, cuando se trata del poder se separan y aparecen los conflictos, que se entrecruzan con los sectores dentro del Frente Amplio. El Concejo Vecinal está influido por lo político partidario"
[84] Entrevista realizada a uno de los concejales el 13 de octubre de 2005
[85] Entrevista realizada a la Secretaria de la Junta Local el día 18 de octubre de 2005.

A pesar de esto y otros problemas, en general hay una tendencia o un intento, diríamos que con marchas y contramarchas, de establecer relaciones de cooperación y reconocimiento de apoyos recíprocos. Esta dinámica de relacionamiento se acentúa cuando deben enfrentar conjuntamente o por separado, pero que afecta algún problema-proyecto de la zona, a actores extra zonales, lo que estaría indicando una afirmación identitaria y de pertenencia.

Los órganos que constituyen el sistema descentralizado territorial han tenido que hacer, y continúan haciendo, un aprendizaje de acción colectiva para generar propuestas, análisis de alternativas, construcción de acuerdos y consensos en el ámbito local. Para así contribuir, no sólo a su consolidación, sino a ser legitimado como un interlocutor válido tanto por los vecinos, y las organizaciones sociales, como también por todo el aparato institucional municipal y otros órganos del Estado.

La tendencia a reforzar el relacionamiento entre Concejo Vecinal, Junta Local y C.C.Z. responde a que se ha ido generando y afirmando con nitidez actores locales, en la medida que existe una autoidentificación, un sentido de pertenencia, una estrategia en construcción que los ubica en un escenario zonal común.

En muchas ocasiones se generan situaciones de enfrentamiento y conflicto con el aparato central municipal por diferencias de enfoques de políticas y programas decididos por los órganos locales, por diferencias metodológicas, estratégicas, o procedimentales. Expresión habitual desde lo local –Concejales, Junta Local, funcionarios-, es *"La I.M.M. es como un hipopótamo: estructura grande y de movimientos lentos".*

Como ya planteamos es una constante que desde lo local no se tenga información de decisiones y/o intervenciones del aparato centralizado que afectan al territorio donde el C.C.Z., Junta Local y Concejo Vecinal tienen competencia. Es muy frecuente que la información -de cualquier naturaleza- no llegue en tiempo y en forma[86].

Para que se pueda viabilizar procesos de participación ciudadana en la gestión es imprescindible que se den ciertas condiciones, entre otras: la garantía del acceso

[86] Ejemplo: para participar en una actividad la invitación puede llegar el día anterior, el mismo día o días posteriores de realizada.
La puesta en marcha de algún programa de alcance departamental, regional o zonal, en general primero se informa a la prensa y mucho después llega la información a nivel local.

universal a las informaciones necesarias para la gestión, transparencia de los procesos de gestión y toma de decisiones.

Si fueran consultados los vecinos que han estado o están integrados a alguna de la múltiples formas de participación en la descentralización, ¿dirían que falta creatividad e iniciativa desde lo local?. **En realidad lo que falta es ejecución por parte de la I.M.M. de lo que ya está demandado, diagnosticado, planificado y acordado desde lo local y negociado con el aparato centralizado en un plazo determinado.**

Esto estaría indicando los diferentes y contrapuestos discursos sobre la descentralización política y administrativa, sobre la participación ciudadana en ella, sobre la gestión socio urbana del territorio; y por ende cuál es el grado y el tipo de poder de los órganos centralizados y descentralizados en este proceso.

La transferencia de poder supone trasladar ciertas potestades o capacidades de decisión, pero en muchas ocasiones se interpreta y actúa no de acuerdo a las normas establecidas referidas a las atribuciones de los órganos locales, sino de acuerdo al "saber y entender" de una persona que ejerce un cargo político o de dirección administrativa; o del grupo político partidario que hegemoniza una política en un momento coyuntural[87].

Si bien los objetivos del programa de gobierno están claramente establecidos, éstos adquieren diferentes énfasis o contenidos según quienes los planteen y los deban llevar a la práctica. Ello conlleva que los objetivos se desdibujen y en la práctica se producen desviaciones que afectan la coherencia del proyecto descentralizador.

Para la efectivización de la transferencia de toma de decisiones, poder, competencias y recursos hay que trabajar más con lo que la gente vive, y menos con el diseño de ingeniería institucional.

La descentralización tiene que ser descentralización de poder hacia la gente y no distribución de poder dentro de un partido; es la capacidad de poder despartidizar el

[87] "El objetivo era ir a avanzando en la participación, en la autonomía, en procesos educativos entendida no como el que sabe sobre el que no sabe, sino como el que se apoderó de la realidad y la organiza, que propone y decide cosas, cambia lo que tiene que cambiar, reclama, demanda, pero también hace". Frase de entrevistado –Trabajador Social- 22 de noviembre de 2006.

proceso y "tomar de cada uno" las mejores ideas; es hacer que la gente se gobierne a sí misma y administre sus propios recursos, sin importar si son muchos o pocos.

Todo esto repercute directamente en la consolidación de los órganos locales constituidos, provocándoles frecuentes confusiones, desconciertos, incertidumbres, frustraciones, conflictos entre ellos, y la percepción de que las decisiones tomadas no tienen efectos reales, siendo una de las causas de deserción de integrantes del Concejo Vecinal, y también en menos escala de miembros de la Junta Local.

Desde todos los partidos políticos, desde el aparato municipal, desde la Junta Departamental, desde funcionarios municipales, se escucha la frase: *"se ha retrocedido en la participación de los vecinos"*, principalmente valorada en términos cuantitativos; sin analizar las causas y los niveles de responsabilidad, inclusive de culpabilidad, que tienen en la generación de la situación que afirman.

Por un lado para concluir que la participación no es una meta lograda, es necesario tener datos que avalen que es así, que hemos retrocedido en la participación directa de los vecinos.

Por otra parte la participación no debe sólo medirse en términos cuantitativos, actitud claramente visible por parte principalmente del sistema político cuando hay elecciones, por ejemplo de los Concejos Vecinales, porque sólo estaríamos rescatando la poliarquía de la democracia. La participación transcurre por fenómenos mucho más complejos, y no se puede confundir la participación vecinal en el gobierno de la ciudad con actos de masas, con manifestaciones masivas.

Como plantea Regent (1999: 60) la *representatividad de los Concejos Vecinales no sólo se dará por la cantidad de votos que reciben, sino que se dará fundamentalmente "en la medida que puedan -trabajando como equipo- hacer una síntesis constructiva de las diferencias, enriqueciendo el camino de proyectos y programas de la zona. Para ello hay que respetar las prioridades marcadas por los vecinos y articularlas con nuevas realidades y urgencias que surgen todos los días. El contacto entre los Concejos Vecinales y la Junta Local de su zona, le aportará información sobre el resto de la ciudad y sobre los recursos municipales, como para hacer una planificación realista. También la información y la capacitación les permitirá controlar los órganos ejecutivos del gobierno local, así como encarar proyectos de autogestión y desarrollo comunitario. Este órgano de participación es un órgano esencialmente político (no*

partidario) globalizador de los problemas en relación a la ciudad y al país. De este Concejo Vecinal surgirán las propuestas de trabajo con las que tendrán que dialogar y comprometerse los partidos políticos que integran la Junta Local"; nosotros agregamos todo el elenco político que gobierna la I.M.M. y la Junta Departamental.

Lo que realmente está en juego es la autonomía de la Sociedad Civil y su relacionamiento con el sistema político partidario. "En el escenario actual, la lógica de lo político partidario es distinta a la lógica social. Reconocer la autonomía de lo social supone aceptar que funciona con otra lógica, más cercana a la deliberación abierta, a la pluralidad, a la vida cotidiana de la gente, más atenta a sus necesidades vitales y a su participación. Trasladar la lógica partidaria al espacio social supone aplicar decisiones que se toman a la interna de los partidos y de los equipos gobernantes, guiarse por la disciplina, buscar por sobre todo la eficacia, funcionar en forma centralizada y obtener el acatamiento. Es preciso reconocer que ambas lógicas son distintas, también porque se sustentan en dos maneras distintas de concebir el poder. La encrucijada y el desafío radican en buscar formas de articulación que salvaguarden lo político partidario y la autonomía de lo social" (Rebellato, Ubilla, 1999: 187).

El problema no es que sea poca la participación, ya que en la práctica social se identifica múltiples formas de participación que responden a diversas necesidades e intereses; diriamos que el problema está *en cómo contribuir a articularla y organizarla en un gran movimiento que apunte a la construcción de ciudadanía, entendida como ejercicio del poder y de la autonomía.*

Pero para lograr esto lo que primero se debería hacer es debatir y reflexionar colectivamente qué tipo de participación social se está generando en el territorio por parte de la I.M.M. El tipo de participación que se promueve es prioritariamente la instrumental, es decir aquella que permite satisfacer necesidades inmediatas, que hacen a la reproducción cotidiana. En esta lógica se implementa la mayoría de los programas sociales, ya sea desde el aparato central como del descentralizado. Asimismo con el Programa de Mejora de Gestión, se pone el énfasis en mejorar la "atención al ciudadano", considerado en su individualidad, a partir de las demandas particulares que realiza; se valora como importante este tipo de participación.
Como ya hemos planteado también al Concejo Vecinal se le demanda realizar actividades, muchas veces por la actividad misma; es un tipo de participación disciplinada, muy al servicio de lo que la Intendencia define, lo que sería como "hacer mandados".

Valoramos necesaria el tipo de participación instrumental, pero en un proyecto descentralizador democratizante y de construcción de ciudadanía, no es suficiente.

Al igual que otros aspectos ya reseñados, existe un desfasaje entre los tiempos sociales, técnicos y políticos. Cada uno de los diferentes actores posee diferentes tiempos de implementación de sus proyectos. El tiempo social se aboca a lograr la satisfacción de sus necesidades; el técnico dentro de sus objetivos apunta a la eficiencia y a la eficacia, pero dentro de los ritmos administrativo y político que se ubica en el corto y mediano plazo, que tiene que ver con la anualidad presupuestal y la renovación de los jerarcas políticos. "El tiempo político pone mayor énfasis en el fin determinado por los tiempos electorales, por ende su gestión tiene que planificarse incluyendo los tiempos que será evaluada; ello determina los ritmos de gestión ya que la evaluación se basa más en resultados que en procesos. De allí que los tiempos de gestión se encadenen directamente con los tiempos políticos electorales" (Regent, 1999: 72).

He aquí la aparición de una tensión entre el decir y el hacer. No es tan sencillo como podría parecer llevar a la práctica con resultados satisfactorios lo que se encuentra establecido en el ámbito programático y del discurso con aparente logro inminente de resultados; se requiere más que consensos para alcanzar con éxito todas las dimensiones que constituyen la política descentralizadora.
Por lo tanto los tiempos de apropiación de un proyecto descentralizador son distintos para el aparato político que para las organizaciones sociales, para los ciudadanos.

Cambiar de una forma en que el vecino era ajeno a la toma de decisiones por otra que lo involucre, no se modifica en períodos de cinco años, ni de quince años. Es un avance sustantivo irreversible que los Concejos Vecinales y las organizaciones sociales consolidan una práctica de negociación y diálogo con los centros decisorios, principalmente con el gobierno municipal: Intendente, Junta Departamental y Junta Local, demostrando que es posible un cambio de lógicas en la relación Estado – Sociedad Civil.

Valoramos que esto es fundamental porque, en la medida que estos actores zonales vayan adquiriendo más consistencia e incidencia en la gestión socio urbana, emergerán nuevas reivindicaciones socio políticas en lo referente a los sistemas de representación de intereses, a la readecuación de los procesos y mecanismos de

decisión. Asimismo es necesario para que el sistema descentralizado zonal no se constituya en "filtro" manipulador, controlador y postergador de las demandas. Para que sea vehículo impulsador de la organización y canalización de las demandas y los recursos para una satisfactoria solución de las mismas.

Lo que posiblemente se ha ido reduciendo es la capacidad de orientar y unificar las políticas gubernamentales, lo que incide en la direccionalidad de reiventar la política y de autoreinventarse como sistema socio político en una relación mancomunada Estado-Sociedad Civil.

En síntesis, como plantean Balea, Martirena y otras (1999: 5) "*Los actuales tipos y grados de participación ciudadana a nivel local están en cierta medida condicionados por un conjunto de factores del esqueleto político-institucional y a las modalidades de funcionamiento actual de las estructuras descentralizadas de gobierno y gestión municipal", nosotros agregamos categóricamente también de la estructura centralizada.*

Agregando otros aspectos al análisis, Oholeguy (1999: 117) señala: "*Si se recortan recursos, tanto humanos como materiales para el apoyo indispensable a un proceso nuevo y dificultoso como éste; si se desconocen las decisiones emanadas de costosos procesos de participación y discusión; si se los distrae con mil temas institucionales menores en lugar de desafiarlos a discutir lineamientos y proyectos más amplios para realidades locales y globales, es posible que todo la potencialidad del proyecto quede reducida a ser apenas una forma aparente, en una presencia de vecinos dóciles espectadores testigos de un quehacer municipal que quiere ganarse el rótulo de popular o participativo".*

En Montevideo Foro II (1996) los participantes se preguntaban: **"¿Hay voluntad política de descentralizar?. El gobierno municipal ¿oye o escucha?.** *Los funcionarios y los vecinos no se sienten escuchados. Existen dos Intendencias, la centralizada y la descentralizada, sintiéndose funcionarios y vecinos escuchados y partícipes de la descentralizada.*

Señalaban que era necesario fortalecer las estructuras de poder local: Concejos Vecinales, Juntas Locales y C.C.Zs. "Porque no hay decisión real a nivel local, hay decisiones parciales" [...] "entendiendo poder como resolución final y no por decisión de otros organismos municipales" [...] "Se percibe concentración de poder en la

estructura centralizada, no apoyando a la descentralización" [...] "se visualiza contradicciones con ella" [...] "Toda la Intendencia debe funcionar de acuerdo a los postulados de la Descentralización. En la estructura municipal existe la tradición de chacras de poder, de feudos, hay que expresar una voluntad política de eliminar las mismas".

Pero también existe el riesgo de que los órganos locales se transformen en espacios de concentración de poder por medio de mecanismos como el control de la información, la manipulación de las opiniones de los vecinos, lo que también atenta a una ciudadanía participativa en las cuestiones públicas. El poder no sólo hay que demandarlo también hay que ejercitarlo.

También podemos afirmar que quienes toman las decisiones de las políticas públicas descentralizadas de la I.M.M. son las Juntas Locales, por ende ha variado sustancialmente la forma original en que fue concebido el sistema descentralizado, en donde predominaba una lógica de articulación y complementariedad en las decisiones, planificación, instrumentalidad y evaluación entre los tres órganos que constituyen el sistema. Lo que conlleva a que han variado los actores priorizados; antes era los actores sociales –vecinos, organizaciones e instituciones sociales-, ahora la centralidad está puesta en los partidos políticos, no sólo en el órgano Junta Local, principalmente en el Secretario de la Junta Local, sino también en la partidización que ha caracterizado a los Concejos Vecinales.

De esto se infiere que en la propuesta socio política de la descentralización democratizante se ha reproducido la cultura partidocéntrica que ha caracterizado históricamente a la sociedad uruguaya, y que a pesar de la disminución de la vinculación orgánica a los partidos políticos, permanece la matriz ideológica y las redes vinculares.

CAPÍTULO IV

TRABAJO SOCIAL PROFESIONAL "HACIENDO UN POCO DE HISTORIA"

Los componentes mencionados en el capítulo anterior también han afectado permanentemente al colectivo de Trabajadores Sociales de la I.M.M., en particular nos referimos a los que trabajamos en los C.C.Zs.

Pero en este colectivo los componentes se han expresado con ciertas particularidades, fundamentalmente en su situación ocupacional y en el relacionamiento con el elenco político y los cargos de mandos medios, que pueden ser explicadas por:

- El rol asignado a la profesión en el proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana.
- En la posición que nos han ubicado en la estructura administrativa de recursos humanos.
- En la actitud y respuestas del colectivo profesional considerado como tal.
- En el imaginario social y político, también en el seno de la profesión, de su posicionamiento en la división socio técnica del trabajo.

Proponemos, a continuación, un recorrido por el devenir de la profesión en la historia social y política, en el entendido de que esta mirada nos permite redimensionar los desafíos que la misma tiene para su presente y futuro, sus condicionamientos y posibilidades.

IV.1.- Profesión históricamente situada

IV.1.1.- "Razones" de la génesis y desarrollo de las "Ciencias Sociales Particulares"

Como ya planteamos en el capítulo I, en el siglo XVIII el proyecto de la Modernidad formulado por los filósofos de la Ilustración se basó en la Razón como paradigma para adquirir conocimientos, el que permitiría el progreso y crecimiento de la sociedad en todas sus dimensiones, y la posibilidad que todos los individuos participaran en forma

igualitaria en ese crecimiento. Uno de los instrumentos centrales para lograr este objetivo fue desarrollar la ciencia y la tecnología.

El Proyecto de la Modernidad encuentra sus límites y tensiones cuando se encarna en la constitución del sistema capitalista, sustentado en el pensamiento liberal de la burguesía; generándose desequilibrios entre los pilares, ha primado el de regulación sobre el emancipatorio.

El pensamiento liberal sostenía que la Modernidad es un proceso que se desarrolla a través de la razón, cuya expresión ideológica es el Positivismo que afirma su utilidad en la construcción de la racionalidad instrumental: la razón se convierte en un instrumento eficaz al servicio del orden existente para garantizar el progreso y por ende el bienestar social. Se valoriza a la ciencia en tanto conocimiento de la naturaleza (de su estructura y sus leyes), no como contemplación, sino como instrumento técnico para cambiar materialmente la naturaleza. Esta concepción no sólo implica darle a la ciencia y a la tecnología un valor instrumental, también implica concebir a la naturaleza como algo objetivamente dado, disolviéndose así mitos, divinidades, empezando a tener la laicización y la educación un rol importante, se estructura una racionalización de las instituciones. La organización de la sociedad y el dominio de la naturaleza se hace interventivo, todos los hombres son iguales ante la ley y se genera un control público de las instituciones sociales. En este proceso no hay sólo una dimensión manipuladora e instrumental, también existe una dimensión emancipadora del hombre que en el programa moderno es: a partir de la racionalización de la naturaleza los hombres obtendrán una racionalidad de la relación social; ambas se optimizarán a través de la razón y así se garantiza la felicidad de los hombres.

Según De Souza (2001), la jerarquización que se le da a la ciencia y a la tecnología, responde a que se le adjudica la función de gestionar, regular y resolver los excesos y las deficiencias generadas en el Proyecto de la Modernidad, por ser una fuerza productiva con capacidad cognitiva -científica e instrumental- de eficiencia y eficacia. Es un abordaje profesionalizado especializado, "neutral", en donde está claramente presente la separación entre lo "técnico" y la acción socio-política de toda intervención profesional.

El autor también plantea que "la nueva racionalidad científica es también un modelo totalitario en la medida que niega el carácter racional a todas las formas de conocimiento que no se basen por sus principios epistemológicos y por sus reglas

metodológicas. Es un conocimiento causal que aspira a la formulación de leyes, a la luz de regularidades observadas, con vista a prever el comportamiento futuro de los fenómenos. Las leyes de la ciencia moderna son un tipo de causa formal que privilegia el cómo funciona las cosas en detrimento del agente o del fin de las cosas". En este paradigma queda excluida la intencionalidad que subyace en el sujeto que conoce y las condiciones del contexto del objeto a conocer.

Rozas Pagaza (1998), refiriéndose a Weber, plantea que: "La modernidad es un proceso progresivo e irreversible de racionalización de todas las esferas de la vida social, proceso que comporta la progresiva funcionalización e instrumentalización de la razón, con la consiguiente pérdida de sentido y libertad". Weber reconoce que el pensamiento de los filósofos de la Ilustración planteaba una conexión necesaria entre el crecimiento de la ciencia, la racionalidad y la libertad humana, pero que el avance de la modernización del capitalismo llevó inexorablemente a la primacía de la racionalidad instrumental-deliberada.

El autor identifica tres aspectos en el concepto de racionalidad instrumental, que es la que regula la relación medios-fines, y es la que estaría atravesando todas las dimensiones de la vida y de las instituciones económicas, sociales, políticas.

- La deliberativa que es la que se utiliza cuando se elige los medios más eficientes para el logro de objetivos, sería por lo tanto la racionalidad de la economía capitalista.
- La racionalidad formal que significa la imposición de un orden coherente y sistemático sobre la diversidad y las diferencias; es la racionalidad que asegura la formalización y universalización de la ley, es el mundo normativo que permite las formas y procedimientos burocráticos de organización, de control y de planificación.
- La racionalidad discursiva que es la que permite desacralizar el mundo natural y social, y Weber se refiere en este tipo, a la racionalidad científica y en su significación le da un carácter objetivo, sería la ciencia empírica profesionalizada.

Horckheimer y Adorno (1998) analizan el pensamiento conceptual contemporáneo el que se caracteriza por seguir una lógica formal e instrumentalista, reificada, lineal -en donde no se identifican las contradicciones- , lo que sienta los pilares para un sistema social racionalizado en donde predomina la dominación y la autoconservación, en sus efectos la eliminación del sujeto autónomo. Adorno expresa que la concepción liberal es la que impregna todos los ámbitos de la vida intelectual y cultural y que "el positivismo deviene en ideología al eliminar la categoría objetiva de esencia, y entonces consecuentemente el compromiso por lo esencial". La lógica de desarrollo de

las sociedades modernas está dirigiéndose a un sistema cerrado en donde prima la razón instrumental y la reificación, y esto es lo que rige a la ciencia y a la tecnología.

Al respecto Horkheimer (1983) plantea que, lo que él llama la teoría tradicional se caracteriza por construirse a partir de proposiciones relacionadas entre sí referentes a objetos de los cuales se deducen las restantes proposiciones. De allí surgen las teorías válidas en la medida que concuerdan entre las proposiciones deducidas y los hechos empíricos; concebidos éstos como una realidad externa, objetiva, natural y cognoscible en forma neutra por la ciencia ya que puede clasificarlos en sistemas conceptuales. A su vez las ciencias positivistas tradicionales, para Horkheimer, al crear los sistemas conceptuales lo hace sin pensar las contradicciones y las relaciones complejas que subyacen a los datos empíricos, sino que su fundamento es buscar respuestas funcionales para ser aplicadas al campo de especialización de interés.

Posicionados desde la teoría crítica dialéctica, integrantes de la Escuela de Frankfurt repiensan la Razón. La conciben como aquella mediación que posibilita la reconciliación entre lo universal y lo particular, entre lo abstracto y lo concreto, lo que permitiría la transformación de la sociedad. Explican que el desarrollo de la razón se ha hecho posible en la sociedad moderna gracias al desarrollo tecnológico que ésta ha tenido, por lo tanto los individuos tienen la posibilidad histórica de criticar como irracionales las sociedades modernas del siglo XX.

En sus efectos existiría un doble movimiento, ambos en aumento: las posibilidades de libertad y el de la barbarie (reificación = deshumanización). He aquí la gran paradoja: el proceso de racionalización de la sociedad moderna capitalista lleva en su seno al mismo tiempo la emancipación y la reificación, ya que la falsa racionalidad del mundo moderno hace que la idea de razón aparezca como una mera ilusión. Para estos autores la falsa racionalidad se genera porque la racionalidad moderna tiene como única dirección –unidimensional- establecer un sistema de pensamiento conceptual cerrado del conjunto social concibiéndolo como un universo único, coherente, objetivo, y de referencia identificatoria, lo que conlleva, a través una progresiva reificación – represión de la conciencia, a pensar que no es posible la libertad, la justicia, la verdad, la felicidad. La alternativa emancipatoria de la razón sería posible si la racionalidad discursiva pudiera criticarse a sí misma para así llegar a la reconciliación entre lo universal y lo particular, entre lo abstracto y lo concreto.

En la Escuela de Frankfurt, Habermas es quizás el exponente más claro en cuanto a la incorporación de otras categorías, que nos permitan ilustrar mejor el proceso de racionalización de la modernidad en el mundo contemporáneo, con sus contradicciones y ambigüedades, pero también a partir del análisis de la modernidad en el mundo actual establecer vínculos inteligibles de alternativas de transformación-emancipación.

Habermas plantea que la ciencia y la tecnología están más bien regidas por valores e intereses, no existe en la búsqueda del conocimiento desinterés. El positivismo e historicismo ha llevado a la disolución de la teoría del conocimiento haciendo primar la teoría de la ciencia, la cual capacita técnicamente para reconocer, explicar y comprender las diversas dimensiones del mundo, pero ha limitado y restringido el ámbito de la racionalidad en lo referente a la posibilidad de la reflexión y autorreflexión crítica, la que posibilitaría la promoción de la emancipación humana (Bernstein, 1991). La tecnologización de la sociedad y el consiguiente crecimiento de la burocracia han servido, entre otras cosas, para perpetuar las instituciones del Estado y despolitizar a los ciudadanos. De esta forma la razón y la ciencia se han convertido en herramientas de dominación más que de emancipación.

Por su parte Lukács (1969) plantea que cuando comienza el resquebrajamiento de las ideas revolucionarias de progreso y emancipación de la burguesía se inicia un proceso de ocultamiento cognitivo de la esencia de los fenómenos sociales, limitándose el conocimiento de la sociedad como totalidad. El conocimiento opera sólo en el terreno de los hechos fácticos, de lo fenoménico, que desde la perspectiva lukacsiana sería el pensamiento fetichizador en cuanto se limita a la aprehensión inmediata y espontánea de la realidad, lo que conlleva a la producción y reproducción del orden establecido. La estrategia del capitalismo ha sido lograr manipular para que el comportamiento racional de los individuos funcione según las reglas del cálculo racional-formal, que rige la economía capitalista, pero que después logró que se generalizara a las esferas de la cultura, de la ideología y de la política: se han reificado todas las manifestaciones de las relaciones sociales.

Ese sistema encontraría su expresión teórica en el Positivismo, el cual está en contra la ontología, contra el análisis de los movimientos esenciales de la realidad, a favor de un esclarecimiento apenas formalista y logicista de racionalidad humana: de una racionalidad entendida como mera técnica para manipular datos fetichizados, lo que estimula la emergencia de un pensamiento fragmentario y fenoménico. El surgimiento de las "ciencias sociales" es uno de los momentos constitutivos de la actual ideología

burguesa, precisamente en la medida en que esa especialización dificulta y bloquea la reflexión sobre la sociedad en su conjunto, la captación de las contradicciones antagónicas y de las tendencias evolutivas generales de la vida social, que apuntan a la construcción de otro orden social. Las ciencias sociales particulares tienden al positivismo, al inmediatismo, a la aceptación de la realidad social como un agregado de "datos" insuperables. Por lo tanto el positivismo está negando la ontología, la historia y la totalidad; totalidad concebida como una realidad compleja y articulada, formada por mediaciones, contradicciones y procesos de donde emerge concreta y dinámicamente la praxis del ser social; totalidad que sólo puede ser aprehensible por una racionalidad dialéctica.

Es la lógica del positivismo que se presenta como la racionalidad hegemónica y la universal, siendo funcional al orden burgués capitalista. La realidad se segmenta en esferas autonomizadas, concebida como una suma de datos objetivos y naturales. El sistema no puede ser alterado en su totalidad, sólo se puede intervenir en una parte del todo, controlando, manipulando o modificando una parte del todo, pero el sistema permanece en su "natural equilibrio". Así la dimensión emancipadora del Proyecto de la Modernidad queda hipotecado como posibilidad histórica.

Vivimos en una sociedad que institucionaliza la explotación económica, la dominación política y cultural. La hegemonía de la clase burguesa no es sólo consecuencia automática de su poder material, económico y político. También ha supuesto un largo trabajo de elaboración, penetración y dominio ético, cultural, introyectados inconscientemente en la vida cotidiana, para así legitimar en el sentido común el concepto y la necesidad del orden. *En este proceso –según la perspectiva de la teoría crítica- existen funciones, actividades, que son encomendadas en parcelas a algunos actores sociales "intelectuales" -en este contexto surge y se institucionaliza la profesión de Trabajo Social-, referidas a las estructuras de poder. Estas funciones son: la represión, la modernización del Estado, la difusión de la ideología dominante, el "educar" para pensar, sentir y actuar de determinada manera, etc., que tienen como objetivo esencial crear e instituir mecanismos normativos, valorativos, adaptativos que faciliten la "integración social" y reduzcan las tensiones que permean las relaciones sociales, para así mantener el orden instituido. Son funciones de control social-ético-político-ideológico.*

Rebellato (1989) expone que Hinkelammert, refiriéndose al modelo de Ética Integradora, muestra cómo los actuales modelos económicos están legitimados por

una teleología y una ética determinada. La ética neoliberal identifica libertad de mercado con libertad de la vida; el mercado se transforma en un principio ético y en ley suprema, que sustituye la ley natural por la ley del valor. Para poder implementar su política necesita una ética del individualismo en la que prima y regula la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, los derechos humanos son meramente derechos individuales. Es una ética de la armonía, de la compatibilidad, a través de la cual se interpreta el universo en el orden del ser, en el orden del conocer y en el orden del valor. Cada ser cumple una función específica dada por los hechos, por el orden universal estable, y del conjunto de interacciones surge una totalidad también estable. El ser humano es un ser más entre todos los demás. El conocimiento es mayor y mejor cuando refleja la realidad, por lo tanto, es un acto intelectual que debe reproducir la realidad en sí, independiente del sujeto que conoce. Se maneja el concepto de objetividad. que supone correlativamente la desaparición de la subjetividad como elemento dinámico del acto cognoscitivo. En un universo armónico corresponde a cada hombre cumplir armónicamente su propio papel, y es a través de los valores que se opera la conformidad a dicho mundo, considerado el mejor de los mundos posibles, inmodificable, cosificado, aceptado como tal y como único. Los valores traducen el rol que a cada hombre le corresponde, tienen por esencia una característica funcional: se imponen a los hombres para que éstos desempeñen las funciones que les corresponden. El valor es lo ya dado, es lo que impulsa a la adhesión al mundo, y en este contexto el deber ser es la prescripción para adherir al orden del ser. Este modelo ético genera personalidades centradas en la armonía, construyendo estructuras de conciencia a partir de la cual es posible comprender e interpretar las opciones morales dadas, consideradas como leyes naturales y eternas. Por lo tanto aquí no tiene cabida el conflicto, que es considerado como un hecho inmoral ya que la naturaleza es algo que hay que respetar, no es algo para transformar.

En este contexto histórico, y sustentado por el paradigma epistemológico y metodológico positivista, surgen las ciencias sociales particulares modernas, especializadas en determinadas áreas empírica de la realidad social, lo que conlleva que cada actividad profesional es parte de un engranaje de mayor alcance, del cual no tienen conocimiento de su funcionamiento general e inclusive se fundamenta que es imposible conocer la totalidad. *Las llamadas ciencias sociales surgen y se desarrollan, tanto las que se dedican a producir conocimientos como las que intervienen en la realidad, asentadas en la matriz positivista en la que la racionalidad instrumental formalista consolida especializaciones que se dedican a un segmento y*

fenómenos de la realidad social (economía, política, sociología). Así se consolida y separan profesiones científicas y profesiones técnicas, a su vez profesiones particulares e independientes cada una teniendo campos de saber especializados y en sus efectos no pueden aprehender la realidad como totalidad.

Según Netto (1997: 146): "la división social y técnica del trabajo, en el plano intelectual fue sustentada en la especialización y la positividad fue erguida como criterio empírico último para la prueba de la "cientificidad"; la totalidad social concreta fue subsumida en la vaga noción de "todo", con las "partes" en él integrándose funcionalmente; el objeto de las ciencias sociales pasó a ser "construido" no en función de su objetividad concreta, sino en la división social e intelectual del trabajo; el método -frecuentemente reducido a pauta de operaciones técnicas- se divorció de la teoría".

El Servicio Social surge y se desarrolla como una profesión técnica, en una situación de subalternidad de las disciplinas y profesiones consideradas "científicas". Cuestión que expondremos en el siguiente punto.

IV.1.2.- El Significado del Trabajo Social Profesional en la División Socio Técnica del Trabajo

Como ya planteamos, a la matriz positivista imperante en la sociedad burguesa capitalista, le interesa consolidar la fragmentación y polarización entre la ciencia y la técnica, entre la teoría y la práctica. En consecuencia separa profesiones científicas y profesiones técnicas, profesiones particulares e independientes, cada una tiene que tener campos de saber especializados. Hay unos que piensan y otros que actúan, hay profesiones que producen conocimientos y otros profesionales que aplican, instrumentalizan estos conocimientos.

Montaño (2000: 144), cuestionando la postura positivista, plantea que *"Ciencia es la denominación que se da a la actividad investigativa realizada sobre objetos reales de una cierta realidad y que procura reproducirla en el plano ideal. Otra cosa es lo que llamamos profesión: siendo caracterizada por un conjunto de actividades dentro de las cuales se encuentra la científica, y que envuelve tanto el nivel teórico-científico como técnico-instrumental y práctico interventivo". Dentro de cada profesión podemos encontrar actividades científicas y actividades interventivas. "El carácter de científica no está dado por la profesión que tiene, sino por la actividad científica, de investigación, que desempeña"* [...] *"por producir conocimiento teórico sobre la realidad".*

Por lo tanto el conocimiento científico de la realidad social, no es propiedad de ninguna profesión en particular, ya que es un conocimiento que forma parte de la teoría sobre "lo social", que utilizan todas las profesiones sociales.

Desde la perspectiva de la Teoría Crítica, el surgimiento y desarrollo del Servicio Social, como profesión, al igual que otras profesiones, *deriva del proceso de división socio-técnica del trabajo* en la "sociedad burguesa consolidada y madura" (Netto, 1997) como uno de los mecanismos utilizados por las clases burguesas dominantes para el ejercicio de su poder en la sociedad, en concordancia con su lógica positivista preponderante: la racionalización instrumental-formal, y en el marco de la intervención del Estado a través de las políticas sociales para la atención de las "refracciones de la "cuestión social", "pero nunca a promover su eliminación" (Netto, 1997: 92 y 100), es decir no atacar las causas de la cuestión social.

Por ende está vinculada a las tensiones y cambios producidos y reproducidos en la lucha entre las clases sociales y que configuran la "cuestión social", en el contexto del tránsito del capitalismo competitivo al monopolista y cuando el Estado –en "alianza" con la clase burguesa- se hace cargo de la "cuestión social". Por lo tanto se afirma que es una profesión históricamente situada.

La intervención de la clase burguesa dominante se viabiliza a través de otros actores, "socializa el poder", fundamentalmente a través de una ampliación de las funciones del Estado (Coutinho, 1994: 49 a 60).

El surgimiento de la profesión, al igual que las ciencias sociales, *está vinculado a un proyecto socio político y su legitimidad deviene de su funcionalidad a dicho proyecto a través de las políticas sociales concebidas como instrumentos para desarrollar funciones asistenciales, sociales, económicas y políticas.*

En el caso de Servicio Social ha estado más vinculado, según algunos autores[88] que se posicionan desde la perspectiva histórica de la Teoría Crítica, a la ejecución terminal de las políticas sociales. También plantean que en el contexto de la división socio-técnica del trabajo tenemos que hablar de especializaciones, de especialidad disciplinarias, ya que el orden social imperante ha requerido, y requiere, de diversas especialidades para que, de distintos lugares-espacios-campos, aporten al avance científico y tecnológico como herramientas al servicio de la regulación, control, y

[88] Marilda V. Iamamoto, José Paulo Netto, Vicente de Paula Faleiros, María Luisa Martinelli, y otros.

preservación del statu quo. Esta forma de organización social, de adjudicarle un espacio particular a las profesiones, responde a intereses sociales y políticos.

El Estado Social =estado social demócrata, es el actor que distribuye los recursos parcialmente entre los diferentes grupos sociales, a través de la implementación de políticas de protección social. Políticas, que según Pastorini (2000), son instrumentos que cumplen funciones sociales, económicas y políticas. Con estas políticas la responsabilidad pasa en gran parte al Estado y a la Sociedad y no al mercado, al capital. El Estado como centro del poder político, representando los intereses de las clases dominantes, excluye a las clases dominadas, pero no puede, a pesar de ello, dejar de lado sus necesidades e intereses, tiene que asumir algunas bajo su responsabilidad, por el doble objetivo de lograr su propia legitimidad y asegurar los intereses de la clase que representa; es decir participa de la producción y reproducción de la fuerza de trabajo facilitándole la satisfacción mínima de las necesidades básicas, a través de la prestación de servicios sociales y de complementos al salario. *El Estado se hace cargo de la "cuestión social". Para ello requiere de un Trabajo Social especializado técnicamente con las funciones de asistir, mediar y responder a las demandas, a las necesidades sociales –acción asistencial-, emergentes de la práctica de las clases sociales en el proceso de producción y reproducción de sus medios de vida y de forma socialmente determinada: ese técnico es el Asistente Social.*

La funcionalidad asignada al Servicio Social en la división socio técnica del trabajo, es el espacio de intervención técnico instrumental –especialidad- en la llamada "cuestión social", lo que le da la legitimación social y política y lo que también lo ubica en un espacio respecto a la relación con las llamadas "ciencias sociales". Así se ubica a la profesión en una situación de **subalternidad funcional** porque: por un lado ha tenido una subalternidad en los planos epistemológico y metodológico con otras disciplinas integrantes de las llamadas ciencias sociales, actuando en relación al paradigma positivista, teniendo como consecuencia la compartimentación entre la teoría y la práctica. Por otro lado, porque es un trabajador asalariado dependiente de las funciones que le asigna la institución empleadora de sus servicios.

Desarrollaremos estas dos dimensiones que han determinado históricamente a la profesión, a la interna del colectivo profesional y en la inserción ocupacional en la división socio técnica del trabajo:

1.- Al surgir y consolidarse como una profesión de "la intervención" en la realidad, utilizando los conocimientos socialmente acumulados y producidos por otras ciencias, aplicándolos como fundamento de su práctica, es considerada principalmente como una **"profesión técnica".** Por ende no le correspondería la producción de conocimientos científicos, sino que lo que hace es apropiarse y aplicar en su intervención los conocimientos teóricos y metodológicos producidos por las "ciencias". Esto ha constituido la base del pragmatismo del Trabajo Social.

Sin embargo, la separación entre lo técnico y lo científico no refleja la realidad actual. Las profundas transformaciones, que desde hace unas décadas, se están procesando en las sociedades "modernas", con múltiples complejidades, inseguridades, incertidumbres, han tenido como consecuencia fundamental mutaciones en los esquemas clasificatorios considerados válidos, inmutables. Da cuenta de ello los cambios surgidos en las disciplinas sociales, entre sí y a la interna de cada una.

Al respecto señalamos que siendo una característica relevante del Servicio Social la intervención en la "cuestión social", históricamente no es exclusividad de éste. Actualmente se incrementa el número de otros profesionales que intervienen directamente en "lo social": sicólogos sociales, sociólogos, economistas, etc. También es de destacar que hay profesionales de Trabajo Social que no intervienen en terreno, teniendo como actividad laboral principal por ejemplo la docencia, la investigación, dirigir una institución, etc. Lo que nos muestra que a pesar del papel preponderante dado al Servicio Social por la división socio-técnica del trabajo (de una intervención técnica asistencial-educativa en las diversas manifestaciones de la "cuestión social" a través del instrumento de las políticas sociales), existen otros ámbitos de desempeño profesional.

Cabe aclarar que se trata de una complejización del campo o incluso de una mayor diferenciación en su interior, pero no hace a su sentido general. Tanto la participación como investigadores, como en el campo de la enseñanza, se relacionan al ámbito de la formación; pero lo que interesa en el análisis del campo profesional es su tendencia general: el ser ejecutores de las políticas sociales. Tanto el profesional de campo, como el gestor de expedientes, como el director profesional del servicio, participan de esa ejecución, espacio privilegiado en que se inserta la profesión.

También los cambios producidos, nos interroga sobre si podemos actualmente afirmar que hay una diferenciación tan tajante entre ciencia y técnica[89]; si cada profesión tiene un campo específico de actuación, de conocimiento, en la medida que los objetos tienen fronteras cada vez menos definidas, están entrecruzados con otros objetos en relaciones complejas. Esto sí es clave para el análisis, ya que la realidad social está planteando otros desafíos para el Trabajo Social, otras configuraciones profesionales que convocan a intervenir pudiendo encontrar así otras oportunidades para su desarrollo.

La realidad da muestra que ya no se puede demarcar claramente el espacio de cada profesional, los límites teóricos-prácticas de cada disciplina, principalmente las referentes al área social; lo que si sucede es que al haber avanzado y profundizado en el conocimiento humano y de la sociedad, lo que existe son especializaciones en una misma profesión y estas especializaciones lleva necesariamente a los profesionales a interactuar con otros profesionales.

2.- **La dimensión política** de la profesión de Servicio Social, y que desde "nuestra mirada" no puede ser eludida. Como dice Iamamoto (1997: 103), "la consideración del Asistente Social como un intelectual subalterno sitúa, necesariamente la reflexión de su papel profesional en una dimensión eminentemente política".

La intervención profesional del Asistente Social / Trabajador Social es esencialmente socio educativa en la medida que interviene para generar cambios en la manera de ser, de sentir, de ver y actuar de las personas, incidiendo en cuestiones inmediatas, pero también en proyectos futuros. Es una intervención asistencial con funciones administrativas y organizativas de los recursos, de los servicios, orientando y articulando la actuación de los individuos, grupos, comunidades, entre ellos y con las instituciones de prestación de servicios sociales: es un mediador entre los sujetos beneficiarios y la institución que presta el "beneficio". La prestación de servicios inmediatos en que participa el Asistente Social contribuye para que sean atendidas - por ello es un "profesión de la asistencia"- las necesidades básicas principalmente de los sectores más empobrecidos, contribuyendo así a su reproducción material: a su sobrevivencia. Inclusive la práctica del Asistente Social está muchas veces orientada para cumplir funciones con las clases trabajadoras en un papel de "portavoz" y

[89] Esta pregunta es de otro orden, la diferenciación que se produce tanto a nivel de la ciencia como de la técnica afectan al campo profesional donde confluyen múltiples situaciones laborales.

representante de sus intereses, formándola y orientándola para generar una mutua colaboración entre las clases: esta es una forma de neutralizar las tensiones (Iamamoto, 1997).

Como institución técnico-instrumental componente de la organización de la sociedad, el Servicio Social opera en la cotidianeidad de los diversos actores involucrados en su intervención.

Estas funciones y ámbitos particularizan a la profesión de Servicio Social en la división socio-técnica del trabajo, y así se institucionaliza como profesión reconocida y legitimada en la sociedad.
Las políticas sociales transforman la cuestión social en problemas sociales, que son el objeto del Trabajo Social, configurado como objeto de intervención. De esta manera la profesión aparece como una alternativa a las acciones caritativas y filantrópicas tradicionales, en la búsqueda de atribuir una nueva "racionalización": racionalidad instrumental-deliberada, con el objetivo de lograr mayor eficacia para enfrentar las manifestaciones de la cuestión social.

El proceso de institucionalización del Servicio Social como profesión, está estrechamente vinculada al crecimiento de las instituciones de prestación de servicios sociales y asistenciales, administradas o subsidiadas por el Estado que requieren a profesionales especializados para intervenir ante la multiplicidad y complejidad de problemas y tensiones sociales que acompañan el desarrollo social capitalista. El Estado al ampliar su campo de actuación, en función de las estrategias establecidas por las clases dominantes para enfrentar la cuestión social, se convierte en el principal incentivador y empleador de este tipo de trabajo social, técnicamente calificado, en la implementación y ejecución de las políticas sociales[90].

En la operacionalización de las políticas, por medio de la prestación de los servicios y programas sociales, el Trabajador Social se vale de un conjunto de principios habilidades, actitudes, procedimientos, técnicas - de medición, de diagnósticos, de evaluación, de transmisión de información- que se utilizan para influir en las

[90] Aquí radica la funcionalidad y por lo tanto la legitimidad del Servicio Social. Según Montaño (1998: 47, 48) la legitimidad se distingue de la funcionalidad. La funcionalidad se remite a la relación Asistente Social /empleador; la legitimidad social se remite a la relación Asistente Social /usuario "estos deben ver al profesional como solucionador de sus problemas".

conductas, "manipulando planificadamente" [...] "las variables empíricas de un contexto determinado" (Netto, 1997: 93, 94)[91].

Al respecto entendemos que la cuestión central es cuál es la direccionalidad de la rearticulación. ¿El objetivo es utilizar los instrumentos como medios de control social, para prevenir y neutralizar las tensiones y conflictos, y así conservar el orden social establecido o es para contribuir a transformar el orden social establecido?.

Para lograr el objetivo de conservar el orden social, la implementación de las políticas sociales se caracteriza por ser compartimentadas, fragmentadas y puntuales, lo que está indicando que el conocimiento segmentado de la realidad condiciona la segmentación de las respuestas y en sus efectos en la realidad se opera parcialmente sin transformarla. Ello respondería a la razón formal burocratizada.

Entonces, el Servicio Social surge, según la perspectiva de la Teoría Crítica, como uno de los mecanismos utilizado por la clase dominante para el ejercicio de su poder en la sociedad en todas sus dimensiones, en su totalidad. El Asistente Social recibe mandato de las clases dominantes para actuar junto a las clases dominadas. Es claramente una imposición jurídico-institucional-sociopolítica, que implica el poder de dominación de una clase sobre otra, y el profesional es intermediario en esa relación. Siendo el Trabajador Social un profesional intelectual de "las relaciones sociales", es utilizado contractualmente, en una relación de subalternidad, por las clases dominantes para interferir y controlar la vida cotidiana de las clases trabajadoras. Su trabajo no está directamente vinculado a la producción de productos materiales. *Al igual que otros profesionales integrados a la división social y técnica del trabajo, participa en la implementación de las condiciones necesarias al proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales.*

La reproducción incluye no sólo la reproducción de la fuerza de trabajo, de los medios materiales de producción, sino también los medios que viabilizan un modo de relacionamiento en la sociedad como son las normas jurídicas, los valores y normas religiosas, culturales, morales, éticos, filosóficas, etc. Como dicen Marx y Engels[92]: "la producción y reproducción de las relaciones sociales es la reproducción de la

[91] Nos parece pertinente la aclaración que hace Netto a pie de página en el texto: "Aquí manipulación no recibe ninguna connotación negativa; la palabra es empleada en su acepción semántica de interferir para rearticular".
[92] Extraído de diversos textos de autores que se ubican en la perspectiva de la Teoría Crítica, referidos en la bibliografía: Barroco, Iamamoto, Mattus, Netto y otros.

totalidad[93] del proceso social, la reproducción de determinado modo de vida". Este movimiento en la totalidad social, se gesta y re-crea en la cotidianeidad de la vida social, que es la arena de las diversidades, de las luchas por la producción, por la sobrevivencia, por el poder, por la hegemonía, por la construcción o permanencia de un modo de vida.

En el proceso de producción y reproducción de la vida -en todas sus dimensiones- y de la naturaleza, (Barroco, 2003: 223 a 247) el hombre desarrolla *mediaciones*[94] entre su accionar y la naturaleza, es decir desarrollan capacidades que le permitan actuar ante sus necesidades. Estas acciones se plantean porque el hombre es el ser que tienen capacidad de plantearse finalidades –teleología-, son acciones intencionadas que contienen un conjunto de valores que se expresan en juicios de valor, en una calificación, (morales: bueno/malo, justo/injusto, correcto/incorrecto; éticos: deber ser; estéticos: lindo/feo-, económicos: util/inútil; cognitivos: verdadero/falso) que lo orientan a decidir lo que es "mejor"; a elegir entre diversas alternativas. Esto responde a que es especifico al hombre -al ser social- la capacidad de actuar con conciencia y libertad[95], elegir con autonomía. La posibilidad de elegir sólo existe en el ser humano porque pudo transformar la naturaleza, ampliar sus potencialidades -intelectuales, sensitivas-, transformar condiciones de trabajo, cultura, relación entre los hombres y la naturaleza: y a través de este proceso fue creando nuevas necesidades y posibilidades. Esta actividad transformadora es la *praxis*[96] cuyo modelo es el trabajo[97]. El trabajo como praxis es el proceso que permite la reproducción del ser social histórico, capaz de ser consciente y libre: atributos para poder constituirse en sujeto ético. Por lo tanto se define que la ética es la capacidad humana cuya bases constitutivas están dadas por la praxis, como actividad práctica libre y consciente.

---

[93] Para Marx la totalidad no es la suma de las partes, sino el conjunto de determinaciones dinámicas complejas y procesuales entre las esferas y dimensiones de la vida social.

[94] Mediación: "Es una categoría del método crítico y de la realidad social. Se refiere a las relaciones recíprocas complejas y dinámicas que se establecen entre la totalidad social y sus partes constitutivas y de las partes entre sí" (Barroco, 2003: 225).

[95] Barroco (2003: 227) conceptualiza a la libertad como: "Capacidad esencial del hombre dada por la posibilidad de escoger con autonomía; esto es concientemente, libremente. La libertad es una capacidad y un valor. Capacidad porque permite la elección; valor porque se vuelve valorada en la historia del ser social. Es aún libertad de y para. *De*, en el sentido de superación de los obstáculos para la elección; y *Para*, en el sentido de ir siendo, o sea, de la realización de proyectos que hagan efectiva y amplíen la libertad".

[96] Praxis: "Actividad práctica consciente, capaz de recrear necesidades y capacidades materiales y espirituales instituyendo un producto concreto anteriormente inexistente. El trabajo es la principal forma de praxis. A través del trabajo es que son creadas las condiciones para otras formas de praxis: política, artística, etc." (Barroco, 2003: 226).

[97] Trabajo: Condición inherente al ser social, a la existencia humana. Marx: "Necesidad natural y eterna de efectivizar el intercambio material entre los hombres y la naturaleza y por lo tanto de mantener la vida humana" (en Barroco, 2003: 226).

La conciencia, el conocimiento, el lenguaje, el intercambio, la cooperación, la valoración de los objetos y de las acciones, las costumbres, las creencias son algunas mediaciones inscriptas en la praxis de trabajo creador y constitutivo de la cultura.
Los valores morales son el conjunto de costumbres, hábitos, que a través del proceso de socialización son introyectados en las personas logrando así una aceptación subjetiva y "normal", y se constituyen en deberes, normas y juicios que orientan, regulan, normatizan la convivencia social y las sociedades, en todas sus dimensiones, en un momento dado de la historia: son construcciones culturales objetivas en el marco de las relaciones sociales inherentes a la reproducción de la vida social.
Según Agnes Heller (1972) el hombre incorpora y tiene una práctica social cotidiana desde un yo, desde su singularidad; por lo tanto las normas y deberes son incorporados y puestos en práctica en forma repetitiva, mecánica, espontánea, sin crítica, sus elecciones están basadas en prejuicios y estereotipos. En la dimensión singular no se plantea la reflexión teórica, ni la praxis: estas dos requieren una conciencia genérica, trascendiendo lo singular, plantearse alternativas con autonomía.
La elección de esos valores pueden ser entendida en la totalidad: en la compleja red de mediaciones, determinaciones, existentes entre las necesidades e intereses económicos-políticos y culturales y posibilidades de los individuos. Por ello los valores morales son parte del juego de relaciones sociales y de clases determinadas por necesidades e intereses distintos, contradictorios, dinámicos; es decir que aunque existen tendencias morales dominantes estos coexisten con códigos morales opuestos a aquellos, es decir por elección libre y consciente.

A partir de este marco, la teoría crítica, plantea que en la modalidad de intervención "disciplinaria", se resalta la importancia de la intervención profesional "educativa" que asume el carácter de persuadir, de incidir, de cambiar los hábitos, los valores, los comportamientos y actitudes. Implica un tipo de socialización para que los individuos se adapten a un modo de vida "natural y normal", que rija su vida privada y su actuación en la esfera pública. Asimismo esa acción controladora, disciplinaria, es opacada utilizando la lógica "humanizante" de la satisfacción de las necesidades humanas y sociales, de un profesional que brinda un "saber" –en sus dimensiones asistenciales, educativas-promocional- necesario y válido para las vidas de los sujetos, lo que es legitimado porque este profesional aplica "conocimientos y métodos científicos".
En esencia la lógica que opera es buscar armonizar las contradicciones, a controlar los conflictos y las desigualdades, despojándolos de las causas esenciales, centrándose

en las causas particulares de los sujetos visualizados como responsables de su situación.

Por lo tanto, es demandado por las instituciones, organizaciones, no sólo por su carácter técnico especializado, sino y fundamentalmente por sus funciones educativas, disciplinarias, organizadoras sobre la población sujeto de su accionar, para preservar el orden, la estabilidad de la sociedad, mediante un soporte administrativo-burocrático institucional. En sus efectos la naturaleza de la actuación profesional es más de cuño práctico-ideológico. Como plantea Iamamoto (1997: 145) en el quehacer profesional los mecanismos coactivos están sutilmente articulados con la persuasión y el consenso -aspectos constitutivos del campo político-, y aquí radica en forma más intensa la dimensión política del Servicio Social respecto a otras disciplinas.

Si bien todo lo expuesto permite que la propuesta profesional se adapte a las exigencias institucionales, en la conciencia del Trabajador Social se genera profundas confusiones y ambivalencias, ya que es parte de la matriz histórica profesional los propósitos humanistas que la orientan: respeto al ser humano, promover su dignidad, disminuir o transformar las desigualdades y la injusticia social. El Trabajador Social al actuar en el campo social en sus múltiples dimensiones y expresiones, su intervención está referida a la vida cotidiana de los sujetos, a sus situaciones particulares, entablando una relación personalizada con ellos. Al ser lo cotidiano el ámbito privilegiado en donde se producen y reproducen las relaciones sociales y, al ser el Trabajador Social un profesional que trabaja directamente con la población desde su cotidianeidad[98], tiene la posibilidad de aprehender la variedad de expresiones manifiestas y latentes de la vida cotidiana y así, apelando a conocimientos teóricos, leer e interpretar la realidad y la forma como la perciben los diversos actores sociales involucrados, y obtener una visión totalizadora.

El Trabajador Social en su intervención profesional ejerce una función mediadora de intereses contradictorios de clase, donde los actores involucrados en la práctica profesional representan un modo de ser, de actuar, de ver el mundo, derivadas de la posición que ocupan en las relaciones de producción y reproducción, en las estructuras y reglas de juego del poder en la sociedad.

---

[98] La cotidianeidad es el ámbito témporo-espacial producto de un proceso histórico personal y social, en el cual los modos de vida se producen y reproducen, se hacen y se rehacen, se perpetúan y se transforman. "Lo cotidiano es el horizonte real que enmarca la intervención profesional del asistente social" (Netto, 1997: 92).

Esto significa que al estar inserto en el proceso cotidiano de construcción de las relaciones sociales, la funcionalidad del Servicio Social está vinculada a las estructuras de poder.

Es decir, según Iamamoto (1997), la actuación del Trabajador Social refleja los intereses de las clases, reproduce intereses contrapuestos que conviven en tensión permanente; responde a demandas tanto del capital como del trabajo, de la clase dominante –burguesía y su aparato institucional político: el Estado-, como de las clases subalternas –trabajadores-; da respuestas a la "cuestión social"; participa en la cuestión social de la dominación y explotación y al mismo tiempo da respuestas a las necesidades de sobrevivencia de los trabajadores. En este movimiento de la reproducción de los modos de vida socialmente determinados, es como la viabilización de la existencia de una clase se concreta en la interrelación con la otra clase, y es también constitutiva de la intervención profesional del Trabajo Social reproducir el antagonismo de los intereses de las clases sociales, reforzando o incidiendo para transformar las contradicciones básicas de la sociedad; y es a partir de esta realidad que puede fortalecer una clase solamente a través de la mediación de la otra clase.

En este movimiento que constituye las relaciones sociales, el Trabajador Social puede contribuir a la manutención de las relaciones sociales dentro del orden establecido, centrando sus esfuerzos en la búsqueda del equilibrio, de la conciliación; pero también puede contribuir a una praxis transformadora de las distintas dimensiones constitutivas del orden social.

En síntesis, el Trabajador Social es demandado para implementar Políticas Sociales, las que son expresiones de intereses divergentes y antagónicos; por lo tanto la naturaleza de su actuación profesional - con base en las dimensiones asistencial, educativa-promocional- es reproducir cotidianamente estos antagonismos en forma contradictoria ya que tiende a ser cooptado por una de las fuerzas enfrentadas. Por esto la esencia de la intervención profesional es de índole político. Por lo tanto **la concepción teórico[99]-práctica y la opción ética[100]** política del profesional es un

[99] Es significativo lo que plantea Netto (2003: 280) respecto al Código de Ética: "todos incluyen una fundamentación de los valores éticos que atraviesan el proyecto profesional como un todo; pero asimismo los elementos éticos de un proyecto profesional no se limitan a normativas morales y/o prescripciones de derechos y deberes, sino que envuelven además las opciones teóricas, ideológicas y políticas de los profesionales; por ello una indicación ética adquiere efectividad cuando se combina con una dirección político profesional, por ello se nomina a los proyectos profesionales como proyectos ético-políticos".

factor a considerar en el tipo de respuestas que ofrece a las exigencias de las instituciones empleadoras: puede adherir a las exigencias de éstas o puede proponer y concretizar alternativas a las propuestas de los empleadores para su intervención profesional. La intervención profesional puede estar dirigida a lograr equilibrios e integraciones en el orden social existente o a contribuir a generar, construir y fortalecer proyectos alternativos que respondan a otros intereses de la clase trabajadora, de la población que demanda servicios sociales, que en definitiva es la que legitima la intervención social profesional, pero que además es una demanda sobre derechos "conquistados" en una larga lucha histórica.

El Trabajador Social Profesional, según sitúe su horizonte, su estrategia, su opción ética política, podrá fortalecer las metas de la clase capitalista burguesa o ponerse al servicio de la clase trabajadora para fortalecer sus metas y proyectos alternativos. A partir del juego de las fuerzas sociales presentes en las circunstancias de su trabajo, puede reorientar su práctica profesional al servicio de los sectores mayoritarios de la población.

En el Proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana, como ha sido concebido en el Programa del Gobierno de Montevideo a partir de 1990, la dimensión ético-política es interpelada por las configuraciones del espacio ocupacional del

---

[100] Barroco (2003: 223 a 247) plantea que la comprensión teórica de la ética es fundamental, como también sus fundamentos socio históricos, ya que el Servicio Social fue gestado en el sistema capitalista su ética sólo puede ser comprendida como producto histórico de la sociedad burguesa. Sólo así será posible una intervención ético política conciente dirigida a la superación de los obstáculos hacia un compromiso ético profesional que rompa con visiones tradicionalistas sustentada en valores conservadores moralistas: negación de la razón crítica, defensa de la jerarquía, el orden y la tradición, moralizar las costumbres. La autora propone una ética que apunte a la moral emancipadora que se sustenta en que la sociedad cree las condiciones para la vivencia y universalización de la libertad.
La autora plantea que la moral y la ética son términos conceptualmente distintos tanto en lo que refiere a la vida práctica como al conocimiento teórico. La moral forma parte de la práctica social como una necesidad para la convivencia, por lo tanto se constituye en una práctica de los individuos en su singularidad. La ética es una disciplina dentro del conocimiento filosófico que reflexiona sobre la moral: se pregunta qué es el bien, qué es la virtud, cuál es el significado de los valores, cuáles son los fundamentos de la libertad, de la justicia, etc. Por lo tanto la ética reflexiona teóricamente y libremente sobre lo moral, tomando al individuo no en su singularidad sino en su universalidad = al humano genérico. Esto posibilita al individuo que se comporte como un sujeto ético, es decir que reflexiona sobre las normas y los deberes cuando conoce las alternativas y puede optar legitimar o transformar las predominantes; es sujeto ético cuando es conciente de sus opciones y responsabilidades frente a la sociedad, sin perder su dimensión singular; asimismo reconocer y aceptar concientemente la diferencia con el otro con el cual coexisto. Pero es fundamental que para lograr autonomía, no es suficiente la conciencia y el conocimiento ético, sino que es fundamental articular la ética con la política.

Trabajo Social en la I.M.M. y por la opción personal y profesional del Trabajador Social. Como expondremos posteriormente, se produce una tensión entre una práctica profesional en donde prima la exigencia de ser un técnico experto y un profesional critico que apuesta a la transformación orientada a la emancipación. Es una exigencia que ubicamos en el aparato institucional y en el colectivo profesional. También para los profesionales, en tanto colectivo, se plantea el desafío de: cómo combinar creativamente el saber y el posicionamiento, la capacidad de critica y el aporte.

IV.2.- Implicancias socio políticas para el Trabajo Social de la Descentralización de la I.M.M.

IV.2.1.- Demanda formal

Desde el inicio de la implementación de la descentralización socio política, que tiene como unidad ejecutora a los Centros Comunales Zonales, ha tenido presencia activa y relevante el Trabajo Social profesional por considerarse que era el profesional idóneo para promover la participación ciudadana y para asesorar en la formulación, programación, instrumentación y evaluación de las políticas.
Da cuenta de ello la demanda expresada en documentos, en el discurso, decisiones y actitudes de integrantes del gobierno municipal, fundamentalmente en los primeros años.

En 1990 cuando ingresamos a los CCZ se nos entrega un documento que explicita competencias y responsabilidades profesionales. En síntesis expresa:

- Apoyar al logro de la democratización de los diferentes grupos y/o comisiones barriales en las diferentes temáticas de interés y necesidades para su mejor funcionamiento y apoyar en el vinculo con la I.M.M.
- Apoyo a comisiones centrales en diferentes temáticas (salud, mujer, tercera edad, etc.) y de servicios (luz, saneamiento, etc.). Estas comisiones tienen que estar representadas en zonas y sub zonas de cada CCZ.
- Apoyo al Delegado (se refiere al cargo político zonal: Coordinador Zonal y actualmente Junta Local) en las tareas que este entienda necesarias (ejemplos: fichas, registros, diagnósticos, sistematizaciones).
- Apoyo al Delegado Zonal para generar criterios políticos y sociales en la atención de grupos y comisiones.

- Apoyo al Delegado y Comisiones en casos sociales de extrema urgencia. Capacitar a grupos para el uso correcto de los recursos de la comunidad.
- Apoyo general en la tarea del Delegado Zonal de planificación y organización, así como el establecer prioridades y proyectos de desarrollo.
- Coordinación permanente con el Delegado sobre las líneas de acción municipal.
- Coordinación con el Delegado de instancias de control y evaluación: del conjunto del trabajo del CCZ y del trabajo específico del Asistente Social.
- Ordenar y producir materiales en relación al trabajo organizativo y social.

En 1995 se realiza formalmente una descripción del cargo del Asistente Social que resumido expresa: "Profesional del área social capacitado para la promoción y organización de actores sociales comunitarios a través de tareas de asesoramiento, capacitación, ejecución y evaluación de programas sociales en áreas temáticas como: urbanismo y vivienda, cultura, salud, servicios y descentralización. Y en áreas por corte generacional como: infancia, juventud, tercera edad". "Mantiene informado y asesora a los órganos sociales y políticos locales sobre la problemática social de la zona, orientando en las alternativas a implementar"

Con fecha setiembre de 1998 se produce un documento[101] que hace una especificación de la carrera de Licenciado de Trabajo Social/Asistente Social.
Transcribiremos sólo algunos puntos, ya que en el item descripción de tareas está referida a los marcos de la repartición a la que pertenece y realiza las tareas.
Se identifica la carrera de Licenciado de Trabajo Social/Asistente Social en el Escalafón Profesional y Científico[102], Subescalafón Grupo 1. En la descripción genérica y requisitos del subescalafón dice: "El Licenciado de Trabajo Social/Asistente Social está incluido dentro del Grupo 1 de carreras del Escalafón Profesional y Científico, el cual comprende ocupaciones en las que predominan las siguientes características:

- Capacidad de análisis, razonamiento, discernimiento y originalidad para abordar problemas complejos y cambiantes, en los que intervienen una cantidad de variables y situaciones a ser previstas, bajo relativa presión de plazos, tiempos u oportunidad, con autonomía para ejecutar procesos de principio a fin, con control de

[101] Incorporado al Digesto Municipal en el marco de reordenamiento de todo el personal municipal en función a lo decidido en el SIR –Sistema Integrado de Remuneraciones-.
[102] Este Escalafón tiene 2 subescalafones: en el Grupo 1 estamos incluidos casi todas las disciplinas que pertenecemos a las llamadas "ciencias sociales", en el Grupo 2 están otras profesiones, como por ej. Ingenieros, Arquitectos, Escribanos, Abogados, Médicos, etc.

resultados claves o de las distintas fases, y posibi ·des de impacto o clave sobre las actividades de la IMM y/o de la comunidad, dentro de marcos normativos establecidos.

- Este Subescalafón requiere título de nivel superior correspondiente a carreras de 4 años cursadas en facultades o de 4 o más años cursadas en escuelas universitarias o centros educativos de nivel equivalente". Nivel de Carrera y Grados SIR: Nivel I –Grado 16 (es el grado más alto), Nivel II – Grado 15, Nivel III – Grado 14, Nivel IV – Grado 13 (es el grado más bajo)[103].

En el 2003 se difunde otro documento, que hace una descripción de tareas para los C.C.Zs., y en lo referente al Trabajo Social se le ubica en el "Área Socio – Cultural", y dice:

1.- Realizar estudios y elabora diagnósticos acerca de la problemático socio-económica y cultural en el área de influencia del Centro Comunal Zonal.

2.- Implementa programas Sociales centralizados y aquellos que sean definidos en forma local.

3.- Atiende, asesora y deriva cuando corresponda distinto tipo de solicitudes relacionadas a su área (donación de leche y alimentos, inscripción en guarderías comunitarias, etc.).

IV.2.2.- Significación del rol demandado y sus cambios

Desde el inicio de la implementación de la descentralización socio política ha tenido presencia activa y relevante el Trabajo Social profesional, por considerarse que era el profesional idóneo para promover la participación ciudadana en la gestión municipal, desde la perspectiva de construcción de ciudadanía y en el avance del proceso de democratización por medio de una articulación cotidiana entre la Sociedad Civil y el Estado. También se nos demanda el rol de asesorar en la formulación, programación, instrumentación y evaluación de las políticas[104].

---

[103] Cabe aclarar que en el Grupo 2 del Escalafón Profesional y Científico el nivel más bajo (IV) le corresponde el grado 15, y el nivel más alto (I) le corresponde el grado 18.

[104] De todas las entrevistas realizadas por estudiantes del MIP I (2005-2006), MIP II (2007), de los cuales fuimos responsable en nuestro carácter docente, surge que éste era el rol demandado inicialmente a los Trabajadores Sociales de C.C.Zs, pero que hubo "un cambio en esta función porque la descentralización democratizante ha ido tomando un rumbo de deterioro": expresión de un Trabajador Social en entrevista realizada 31 de octubre de 2005. Otro, en entrevista el 22 de noviembre de 2006, expresa: "cuando ingresamos nos plantearon que estábamos para apoyar la organización de los vecinos y la participación; asesorar y capacitar a los vecinos y a la Junta Local" [...] "lo demandado era un rol netamente promocional-educativo para que los vecinos fueran verdaderos protagonistas, autónomos".

Así, desde una perspectiva teórico práctica, la intervención profesional encuentra un campo privilegiado ya que el proyecto matriz de la descentralización municipal, ha implicado para la profesión refundar una legitimidad en su quehacer que aporte al proceso de construcción de la democracia y de la ciudadanía en todas sus dimensiones, de forma tal que redunde en la participación protagónica de los ciudadanos en la esfera pública, en lo político.

En sus efectos podemos afirmar que el perfil profesional demandado tenía *componentes constitutivos de la perspectiva de Trabajo Social en su dimensión ético-política transformadora*; en la medida que en un proceso de construcción de ciudadanos el Trabajo Social juega un rol fundamental en el desarrollo de las potencialidades de los sujetos, rompiendo lo "natural", en tanto constructores concientes de su realidad socio política. Al decir de Nora Aquín ciudadanía en "tanto conjunto de derechos y responsabilidades en el marco de una comunidad determinada".

Los Trabajadores Sociales /Asistentes Sociales fuimos los primeros funcionarios de carrera administrativa asignados a los C.C.Zs –setiembre de 1990-, uno por C.C.Z.
Ya estaban trabajando a nivel local las personas designadas para el cargo político de Coordinadores Zonales, que junto a un número muy significativo de vecinos y organizaciones sociales habían iniciado el proceso comunicacional y organizativo de la zona a partir de la convocatoria del Intendente a toda la población montevideana de participar en la elaboración de Plan Quinquenal Municipal para su zona[105].
Nos integramos al proceso de trabajo que nos exigió en muy pocos meses, entre otras cosas, un conocimiento global de toda la zona con sus heterogeneidades y complejidades –sus problemáticas, su historia, sus identidades, sus actores- y conocer la estructura, competencias, funcionamiento formal y programático de la I.M.M[106].

---

[105] Comparando los Planes Quinquenales en los tres periodos de gobierno desde 1990, se verifica diferencias sustanciales. Los del primer período podríamos catalogarlos como una sumatoria de demandas; los otros dos están formulados más en términos programáticos de acuerdo a la identificación de las problemáticas centrales de la zona y desde ahí las líneas de acción, registrándose grados de articulación entre las diversas acciones propuestas. Esto estaría dando cuenta de un proceso de aprendizaje y de apropiación de la herramienta por parte de todos los actores intervinientes: sociales, políticos, técnicos-profesionales.
[106] La frase: "hemos tenido que conocer rápidamente dos grandes monstruos" era frecuente en los primeros meses entre los Asistentes Sociales, ya que 14 de los 18 habíamos ingresado en setiembre /90 por concurso a la I.M.M., empezando a trabajar enseguida en el C.C.Z. Es de destacar que pudimos elegir por orden de prelación el C.C.Z. para trabajar; situación que no se registró entre los colegas que ingresaron en 1999 -también por concurso-: asignándolos directamente las autoridades institucionales.

En los primeros documentos que describen el rol[107], en el discurso, en las actitudes y en la práctica de las autoridades gubernamentales, tanto del ámbito local como central, quedaba de manifiesto que el *fundamento que sustentaba la intervención de la profesión de Trabajo Social estaba dado por formación curricular que legitimaba conocimientos teóricos, metodológicos y operativos desde las distintas áreas que constituyen "lo social" necesarios para una intervención integral en el territorio* –en sus múltiples situaciones problemáticas constitutivas de la cuestión social abordadas programadamente- *tanto a escala macro, meso y micro*; en el marco de la política transversalizadora de la participación organizada y movilizada de los diversos actores locales en el proyecto descentralizador socio-político-administrativo municipal. Participación concebida desde la perspectiva de construcción de ciudadanía en sus dimensiones civiles, sociales y políticas.

Como ya planteamos la institucionalización y legitimación del Servicio Social se fundamentó en que técnicos especializados implementaran las políticas sociales diseñadas y ejecutadas por el Estado para enfrentar las refracciones de la cuestión social, "que se instaura como objeto polifacético y polimorfo para una enorme variedad de intervenciones profesionales" (Netto: 1997: 89). Es una práctica diversificada, resultado de la diversidad de áreas de intervención en programas polifacéticos, con tareas heterogéneas y difusas.
En casi todos los documentos en donde se especifica el perfil profesional en los C.C.Zs. dan cuenta de este objeto de intervención profesional. Por lo tanto es un desafío profesional e institucional integrar a la agenda de discusión la reflexión en torno a la instrumentación de las políticas sociales.

La cuestión social asumida desde una perspectiva territorial –ámbito témporo-espacial central en la gestión municipal- se manifiesta en una multiplicidad de problemáticas y dimensiones; lo cual toma relevancia en una propuesta descentralizadora democratizadora constructora de ciudadanía. He aquí también en donde radica la importancia que se le asigna a la intervención del Trabajo Social por parte de la Administración Municipal.
El espacio territorial es un lugar donde se expresan cotidianamente los sujetos con sus manifestaciones e identidades, produciendo y reproduciendo redes de poder, de comunicación, de solidaridades, de estilos de participación, organización y conducción;

[107] Ver principalmente el Documento que data de 1995, ya explicitado en páginas anteriores.

condicionadas por las relaciones socio culturales de dominación y autoritarismo existentes en todos los niveles de la sociedad. *Así el espacio territorial se convierte en espacio político.* En sus efectos una propuesta de democracia de base territorial, que tiene como eje conductor la transferencia de poder en la toma de decisiones, es un escenario privilegiado para el Trabajo Social para el análisis de tales relaciones y contribuir a su transformación.

Lo planteado conlleva que la **polivalencia**[108] en la propuesta de la descentralización territorial se re dimensiona, en la medida que se amplía el espectro de intervención en las diversas áreas –campos- que hacen a la cuestión social y los ámbitos sobre los cuales incide la intervención profesional: sujetos individuales y colectivos: de alcance macro, meso y micro; como también la posibilidad de crear y recrear otras estrategias socio políticas y metodológicas –también de reproducir métodos tradicionales- de intervención profesional en el trabajo en terreno y en la inserción institucional[109].

"Trabajando en la descentralización puedo ver que el rol del Trabajador Social es fundamental y vital para buscar la integración social; y cruza transversalmente todas las actividades que realiza el comunal".[110]
"Yo creo que la idea que tenía del Trabajo Social no abarcaba tanto, que no era tanto lo que hacían. Me he dado cuenta de la cantidad de trabajo y de la importancia. No tenía la dimensión de lo que era el trabajo y de la importancia de ese rol. En esta zona se necesitarían muchos más"[111].

La polivalencia produce a los Trabajadores Sociales tensiones y conflictos determinados por la búsqueda histórica a la interna de la profesión de encontrar en su

---

[108] Netto (1997: 96 a 106) desarrolla este concepto. "A la práctica profesional se le requiere un papel social cuyo contenido difuso sólo puede ser completado a través de una aparente polivalencia que elimina cualquier diferenciación práctico-profesional. La polivalencia aparente es la más nítida consecuencia de la peculiaridad operativa del Servicio Social, es decir de su intervención indiferenciada, inespecificidad operativa. Es sobre todo la expresión cabal del sincretismo que penetra todos los intersticios de su práctica".
Según el autor la polivalencia del Trabajo Social se plasmó como un patrón práctico empírico de procedimiento de los profesionales a partir de dos tipos de condicionantes: la expectativa social hacia la profesión (heredada de sus protoformas), y el abanico de recursos materiales y técnicos que el Trabajador Social tiene que movilizar para dar cumplimiento a su intervención.
[109] "En los C.C.Zs. los Trabajadores Sociales tenemos la posibilidad de tener un enfoque de toda la globalidad del zonal. Esto es un facilitador para el ejercicio profesional, pero también juega en contra porque como estás trabajando en distintos campos (vivienda, asentamientos, infancia, salud, Concejo Vecinal, etc.) no tenés la posibilidad de concentrarte en ninguno con cierto nivel de profundidad en tu trabajo". Expresión de un Trabajador Social: entrevista 31 de octubre de 2005.
[110] Entrevista a un Director de C.C.Z. el 28 de octubre de 2005.
[111] Entrevista a Secretario Junta Local el 18 de octubre de 2005.

intervención la "especialización técnica", para sentirse calificado en procura del reconocimiento profesional.

En el documento que data de 1990 la centralidad del rol está en el apoyo y asesoramiento en la política zonal, en cambio en el documento de 1998 se incentiva una función más de carácter técnico, y mucho más en el documento del 2003. **Esto da cuenta que en el transcurso del proceso varió la demanda requerida al inicio de la descentralización hacia los Trabajadores Sociales, que modifica la situación ocupacional y la intervención profesional.** Las razones la ubicamos en múltiples situaciones -de lo cual daremos cuenta y analizaremos a continuación- que muestran otras dinámicas y otras lógicas por parte del elenco político[112] y del aparato administrativo en la gestión de toda la I.M.M. y respecto al proyecto descentralizador – ya expuesto en el capítulo III-, los cambios en el contexto social, y a las diversas modalidades interventivas de los profesionales de Trabajo Social en los C.C.Zs.

Cabe señalar que los **cambios producidos en el lugar institucional, reconocimiento y legitimidad del Trabajo Social, así como en su desempeño profesional**, están intrínsicamente asociados a los cambios -"quiebres"- en el modelo de gestión socio política participativa promulgada en el Programa de Gobierno en 1989, y que fueron signando una periodificación que identificábamos en cuatro etapas desde 1990 a 2004, como expusimos en el capítulo III.
Pero para los Trabajadores Sociales que trabajamos en los C.C.Zs. estos cambios tienen una particular significación dado por el rol asignado al iniciarse la descentralización y por la dimensión política de la profesión. Ambos aspectos, durante todo el proceso, nos han colocado en una dinámica de enfrentamientos, conflictos y antagonismos con los cargos políticos y los cargos de jerarquía administrativa. La lucha la podemos sintetizar:

- Entre autonomía y subalternidad profesional frente a lógicas tecnocráticas, burocráticas, subsidiarias, partidarias.

[112] Es de destacar que en los programas de gobierno y en el discurso, la finalidad del gobierno no se modificó. Un indicador de ello es lo expresado por el Intendente del tercer período de gobierno: "Apostamos, principalmente, a la construcción de ciudadanías, a la ampliación de la participación pública y la responsabilidad ciudadana, al estímulo a la participación política y el involucramiento creciente individual y colectivo que conlleve a una mayor igualdad de oportunidades y contribuya a combatir las situaciones de discriminación de cualquier naturaleza". Ponencia, que se repartió a los participantes, en la reunión del Programa URB-AL del 31 de mayo de 2001.

- Entre un intelectual crítico que apunta a contribuir a la transformación y un técnico experto.

Es de orden aclarar que no todos los Trabajadores Sociales de los C.C.Zs. vivencian y piensan en estos términos los cambios producidos, porque depende de la opción ético-política y las modalidades de intervención profesional de cada uno. Pero si hay casi consenso que los cambios en la gestión del proyecto descentralizador nos ha exigido un reposicionamiento permanente en el mismo.

2.2.1.- Diseño e Implementación de las Políticas Sociales

Como ya expusimos en el capitulo II, desde hace años, en Montevideo y en todo el país, se van acentuando las desigualdades sociales en los ingresos económicos, en las oportunidades de acceder a los bienes y servicios: educación, salud, vivienda, etc. Esto implica la existencia de una estructuración socio económica y poblacional muy heterogénea producto de que ha aumentado la brecha entre los "ricos y los pobres", existiendo una masa poblacional cuantitativa y cualitativamente significativa en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión.

En este escenario hay que ubicar el desarrollo de las políticas sociales municipales con los niveles de integralidad y participación que involucran, planteado en el programa de gobierno de 1989.

Según Alvaro Portillo –Director de la División de Programas Sociales en el primer periodo de gobierno 1990-95 y referente programático político directo del colectivo de Trabajadores Sociales de C.C.Zs.,- las políticas sociales municipales deben basarse en los siguientes principios rectores:

- Equidad y justicia como valores integrados a la acción social.
- La descentralización territorial, administrativa y política.
- La participación y la cogestión de la comunidad en los programas sociales municipales.
- La articulación de los programas sociales municipales con la sociedad civil.

Un sesgo que ha caracterizado a la I.M.M. desde 1990 fue priorizar la instrumentación de programas sociales con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad de vida principalmente de aquellos sectores sociales más afectados por la política económica y social de corte neoliberal implementada por el gobierno nacional. Es así que incursionó, desarrolló y asignó partidas importantes de su presupuesto a programas

referentes a problemáticas de un espectro muy amplio de la cuestión social[113]. A modo de ilustración: programas referidas a la infancia y adolescencia, a la juventud, a la tercera edad, a discapacitados, a género, a salud, a tierras y viviendas –cartera de tierras, regularización de asentamientos precarios-, a actividades económicas productivas, etc., etc., etc. Es decir que trascendió ampliamente las competencias tradicionales asignadas a las Intendencias en nuestro país: alumbrado, pavimentación, limpieza urbana –recolección domiciliaria y barrido, áreas verdes, etc.

"En términos generales se concibe a las políticas sociales municipales como el conjunto de decisiones, objetivos, actividades y recursos operados por el Municipio (y en algunos casos en forma conjunta con otros actores sociales) que contribuyan a atenuar los efectos de la pobreza, la falta de oportunidades y la desigualdad de condiciones de los habitantes de la ciudad, pero también y fundamentalmente concebidas como instrumentos para que la gente se organice y capacite en pro de apropiarse constructivamente de derechos y obligaciones ciudadanos; es decir se pretende que la organización social no sea un mero instrumento de abaratamiento de la gestión o un lobby participativo" (AA.VV, 2007: 17).
Esto exige acompañamiento de las organizaciones sociales, elaboración de estrategias de capacitación, promover la participación en la planificación y evaluación de acciones. Ello ha significado para la I.M.M. incorporar recursos de profesiones sociales, en particular de Trabajadores Sociales.

Los programas sociales en general se sitúan dentro de los parámetros planteados por la modernización que son la focalización, la descentralización, la participación social, la cooperación público-privada. En el marco de estos parámetros los que gobiernan, los técnicos-profesionales, los actores sociales, le pueden asignar contenidos diversos al desarrollo de los programas. Es decir que las diferencias que se constatan en el diseño e implementación de los programas sociales están determinadas, a nuestro entender, no sólo por las características demográficas, económicas, sociales de cada zona, sino y fundamentalmente por la direccionalidad socio política en que se las concibe e implementa. Lo que conlleva distintas modalidades de intervención política, profesional-técnico. Por ello se identifica que un mismo programa implementado en

[113] En la reunión del Programa URB-AL del 31 de mayo de 2001 el Intendente de Montevideo en su ponencia –se repartió- expresó: "Las políticas sociales y culturales constituyen el eje vertebrador de nuestra gestión, en tanto apuntan a la médula estructural de los problemas sociourbanos" [...] "Deben ser entendidas no sólo como políticas compensatorias de un modelo económico y social injustos, sino también, y por sobre todo, políticas de desarrollo económico y social" [...] "como una oportunidad de jerarquizar y estimular la cohesión social".

varias zonas de Montevideo, e inclusive en una zona, depende de la concepción teórica-ideológica y metodología de quién o quienes lo asumen; los Trabajadores Sociales somos parte de esta situación.

Esta situación responde a que, *principalmente desde el 2000, no se trasmiten directivas centrales claras a los Trabajadores Sociales que trabajamos en los C.C.Zs.* (AA.VV.: 2007: 19). El Departamento de Descentralización, que tiene la globalidad y responsabilidad de conducción de la propuesta, debería orientar el proceso definiendo líneas claras, de modo de unificar formas de intervención y como manera de cuidar la unidad del proyecto descentralizador. Se destaca que existen algunas definiciones, pero estas son parciales, como es el Presupuesto Participativo.

El territorio, geográfico y humano, es la centralidad de intervención de las políticas públicas municipales. También es el espacio privilegiado del proyecto descentralizador y participativo, en sus efectos de la intervención de los Trabajadores Sociales de los C.C.Zs. Comprender y articular este espacio es el gran desafío de todos; por lo tanto debe haber, un mandato institucional claro que señale la necesidad de articular cómo y con quiénes.

Articular en el territorio significa: intercambio de información de por sí válida para un mayor aprovechamiento de recursos; construcción de diagnósticos compartidos sobre la realidad circundante; elaboración y ejecución de planes de acción local; evaluación de los resultados.

En el territorio existen múltiples proyectos y acciones ejecutadas por actores sociales – vecinos, organizaciones sociales, ONGs- y órganos estatales nacionales - M.S.P., Primaria, Secundaria, etc.- y diversos programas municipales. Con respecto a la articulación y coordinación entre estos actores, se constata como un hecho, que parece ya instituido históricamente, las carencias en la coordinación entre los diversos actores y sus acciones –inclusive se superponen entre sí- que conlleva un despilfarro de recursos humanos, materiales y financieros, se fragmenta a la población, lo que juega en contra de la posibilidad del abordaje de los problemas en forma integral, en forma interdisciplinaria e interinstitucional.

Los Trabajadores Sociales de C.C.Zs., también otros profesionales del área social, además de asistir a personas cuyas problemáticas son competencia de otros organismos estatales, hemos intentado ser promotores y facilitadores de la coordinación entre los diversos actores que operan en el territorio. Los resultados han sido diversos, pero se han podido constituir redes en donde participan organizaciones

vecinales, instituciones estatales y no estatales nucleadas ya sea por una temática o por las problemáticas de una sub zona territorial o en un barrio. Al inicio del proceso descentralizador fueron muy dificultosas las coordinaciones con otros organismos estatales, había resistencias, coerciones por autoridades superiores hacia el personal dependiente, posiblemente determinado por distintas directivas políticas partidarias de quienes gobernaban Montevideo y el país. Resultado: las personas beneficiarias de las políticas estatales quedaban de rehenes por oposiciones político partidarias.

También existen problemas de articulación entre los actores y programas sociales municipales, así como discontinuidades ya sea por decisiones políticas, por razones técnicas o por falta de recursos.

Muchas veces en el diseño e implementación de las políticas municipales y en la participación de los vecinos en las mismas en forma colectiva, no se tienen en cuenta las condicionantes estructurales, las características de la zona y sus propuestas; esto responde a la dificultad de articular lo político y lo social.
Las condicionantes estructurales están incidiendo en la participación y la acción social en el ámbito local –zonal, barrial- dado las dificultades, entre otras, de movilidad, de inseguridad, de violencia, de depresión, de individualismo, imposibilitan a los vecinos y sus organizaciones hasta la oportunidad de reunirse.

Cuando se trata de implementar políticas definidas centralmente -programas sociales municipales: Centros Juveniles, Comuna Mujer, etc.-, no se tiene muy presente las características y propuestas locales, que han sido el resultado de un proceso de apropiación legitimada de los proyectos por parte de los diversos actores locales. Estos procesos locales no siempre coinciden con la mirada central; cuesta lograr un equilibrio entre las metas del aparato central y del aparato descentralizado territorial[114]. "Muchos programas centrales entran y salen del territorio permanentemente, la mayoría de las veces desconociendo las características del trabajo de la descentralización y llegando incluso a la falta absoluta de información y coordinación.

[114] En entrevista a Trabajador Social de C.C.Z. realizada 22 de noviembre de 2006, surge: "Falta confianza de todos los Departamentos en que realmente desde lo local se tiene capacidad para armar proyectos, planes, implementarlos y llevarlos adelante de la mejor forma; falta confianza que se puede controlar y decidir. Poco a poco se ha alejado del horizonte de los concejales la expectativa que iban algún día a tomar decisiones. Las decisiones de los gobiernos locales son cada vez más limitadas: decide un poco la Junta Local, algo la Dirección del C.C.Z. y muy poco todos los demás (funcionarios, concejales y vecinos). Decidimos algo sobre cosas que ya vienen armadas. Hay distancias no sólo física, también de posturas. Los Directores de los Departamentos-Divisiones vienen a la zona si son citados, pero dan una "paseo rápido", no escuchan a los vecinos".

Los equipos profesionales trabajan propiciando la integralidad de los proyectos, debiendo responsabilizarse del seguimiento y evaluación de los mismos, cuidando especialmente que sean realmente inclusivos. La sistematización de estos proyectos es fundamental, para acumular de esta forma conocimiento, para la planificación de futuras políticas públicas. El estar en forma permanente en el territorio nos compromete como uno de los actores principales en cuanto a conocimiento de la zona, conocimiento de por sí valioso a la hora de su actuación en él" (AA.VV., 2007: 19).
Pero es evidente, que con esta lógica no funcionan los programas "pensados" desde el aparato municipal central; es como decíamos en el capítulo III: *en la gestión de las políticas municipales se actúa como si fueran dos Intendencias independientes. Situación, que como ya hemos planteando y continuaremos mostrando, se agravó principalmente en el tercer período de gobierno del inicio del proyecto descentralizador* (que coincide con la cuarta etapa que nos referíamos anteriormente).

En relación a los parámetros planteados por el proceso de modernización, muchos de los programas sociales han sido llevados a cabo bajo la modalidad de **cogestión** en la lógica de gobernancia por redes. La I.M.M. -aparato central y descentralizado- realiza convenios con organizaciones vecinales, ONGs. El desafío de gestionar con eficiencia y democráticamente recursos comunitarios y estatales requiere, para ambas partes, incrementar su capacidad de propuestas, de crear mecanismos de seguimiento y control más adecuados a una gestión participativa, de poder llegar a acuerdos y consensos en la implementación del programa para que pueda satisfacer a la población beneficiaria.
Según Narbondo y Ramos (2001: 141) esta modalidad de gestión "abre el espacio de participación más directa y democrática. Pero al mismo tiempo genera ambigüedades e indefiniciones en cuanto a quién es responsable de estos servicios, por qué cosas, ante quién y de qué forma deberá rendirse cuenta". Muchas veces no queda claro sobre qué cosas la I.M.M. mantiene responsabilidad y en qué ha delegado la responsabilidad en cuanto a la elaboración e implementación de la política pública. Otro elemento sustantivo que plantean los autores es que las organizaciones sociales que gestionan un servicio público tienen que rendir cuentas de los resultados a los usuarios del mismo, pero aquí quedan "márgenes de indefiniciones en cuanto a si las políticas públicas tienen que satisfacer sólo a los usuarios, o también el Estado en su conjunto, a través de éste, al conjunto de la ciudadanía". Esto conlleva a otro problema que el Estado –I.M.M.- puede perder su capacidad de visión y de conducción del conjunto societal, en la medida que debe adaptarse a cada negociación específica con la organización social que acuerda sobre un programa en particular.

En esta modalidad de gestión, a nuestro entender, existen otros tipos de tensiones medulares en la medida que se transfiere a la sociedad civil recursos, potestades, competencias, inherentes a la función pública, por lo tanto: ¿cuánto hay de privatización?, ¿cuánto hay de tercerización?. ¿Qué tipo de participación ciudadana se promueve?. ¿Es una participación instrumentalista en los programas públicos o también son partícipes activos en las decisiones que hacen a dichos programas?. La participación voluntaria en la gestión de políticas públicas ¿conlleva una refilantropización de la asistencia social?. ¿Se les concibe como actores o como agentes de democratización del Estado?.[115]

Dada la profundización de situaciones de pobreza y vulnerabilidad de una importante mayoría de la población montevideana –también del todo el Uruguay- muchas de las políticas sociales municipales han sido de carácter focalizadas –implementadas por acción directa del aparato municipal o por convenios con organización sociales u ONGs.-, con el énfasis puesto en programas dirigidos a beneficiar grupos sociales afectados por graves carencias, instrumentando exclusivamente hacia los mismos, acciones que buscan atenuarlas. Algunos fueron concebidos desde una lógica *asistencialista, con medidas de carácter paliativas, fortaleciendo así una relación históricamente paternalista con el Estado, en este caso con la Intendencia de Montevideo, perdiéndose así las posibilidades de que fueran instrumentos para organizar y movilizar a las personas en defensa de sus derechos ciudadanos, es decir en ir generando un proceso de participación esencialmente política y no sólo una participación inmediatita para satisfacer necesidades básicas de sobrevivencia.*
También muchos de los programas sociales implementados por la I.M.M. han logrado trascender el objeto inmediato de intervención, generando espacios para que los vecinos involucrados se relacionen y se interesen por otras situaciones problemas y temáticas, pongan en juego sus saberes y adquieran otros conocimientos que les sirva para abordar de otra manera su cotidianeidad y las realidades del contexto más global.

Fundamentalmente a partir del 2000 se observa "una tendencia a resolver situaciones de vulnerabilidad y exclusión social individuales perdiendo la perspectiva de la

[115] Dejamos planteadas estas preguntas, como otra que nos parece crucial ¿hasta dónde la Sociedad Civil tiene que hacerse cargo de solucionar problemas colectivos, por lo tanto públicos?, cuando el Estado moderno fue concebido con el fin primordial de garantizar el bienestar de los ciudadanos y a tales efectos éstos contribuyen con recursos económicos - tributos, impuestos- para que el que gobierna el Estado los administre e implemente las políticas que asegure el bienestar colectivo.

globalidad del problema y a costa de no ejercer las funciones de responsabilidad institucional en la resolución de las mismas[116]. Este tipo de abordaje trae como consecuencia el riesgo de generar conductas "clientelísticas" perdiendo de vista que la responsabilidad de un gobierno es gestionar la ciudad para todos. La sensibilidad y responsabilidad política por los sectores mas vulnerables no debe perder de vista que estos son una parte de la sociedad y que la sociedad toda espera que sus derechos sean contemplados. Es importante adoptar medidas que den señales en relación a esto, la priorización de sectores en situación de exclusión social no debe significar "dejar hacer", no poner límites, no marcar que la ciudad es de todos (ambulantismo, recolección y clasificación en contenedores, transporte colectivo, etc.). Estas intervenciones se inscriben en el marco de un modelo de protección que no debería dirigirse sólo a los más excluidos, sino también a otros grupos sociales en una propuesta que incorpora una concepción universalista" (AA.VV., 2007: 14, 15).

En el abordaje de las problemáticas individuales cada vez más se demanda la intervención profesional de Trabajadores Sociales, aumentando considerablemente el tiempo asignado a la atención individualizada "casos", el hacer informes para responder a expedientes[117] que versan sobre múltiples problemáticas: saneamiento, problemas de higiene ambiental en una vivienda, ocupaciones en la vía pública, etc., etc; inclusive hay expedientes que solicitan la intervención del "Asistente Social para inspeccionar" (este tipo de demanda comienza a registrarse principalmente a partir 1997). Para los Trabajadores Sociales este tipo de demanda implica: por una parte se disminuye el tiempo profesional para asistir y promover programas que apunten a acciones y participaciones colectivas; por otra parte desde lo institucional se prioriza la dimensión profesional de la asistencia, pero con una lógica de carácter asistencialista, paliativa, con una intervención totalmente parcializada sobre la situación problema.

---

[116] Un situación ejemplificante es cuando a partir de la crisis económica de 2002, la política de I.M.M. crear merenderos y comedores en las zonas, principalmente en las periféricas. Asignándole a los Trabajadores Sociales la tarea de repartir alimentos. Por iniciativa de los profesionales se logró trascender esta tarea generando otras estrategias que permitieran la organización del barrio para poder abordar esta necesidad básica. Extraído de la entrevista realizada a Trabajador Social 22 de noviembre de 2006.

[117] En entrevista del 29 de setiembre de 2005 un Trabajador expresa: "Del Servicio me mandan los expedientes para los cuales no estoy capacitada, y en otros no se si me correponde a mi: de salubridad, de mucha gente que vive sola. Del Servicio demandan más expedientes que descentralización". Esto también está referenciado en que desde el sector administrativo, principalmente desde los cargos de conducción, por un lado dentro de la lógica de la burocracia administrativa procedimental el expediente es un documento importante; por otra parte cuesta entender el rol asignado al área social, y a los Trabajadores Sociales. Es algunos C.C.Z. se ha logrado algún apoyo administrativo, como por ejemplo que asuman la inscripción por ej. para un taller de teatro, de danza, etc., etc.

Para los Trabajadores Sociales este tipo de demanda genera tensiones importantes: ¿Limitarse a instrumentar los lineamientos de la Administración hacia la asistencia individualizada, la participación disciplinada o buscar la promoción de procesos colectivos de participación, que incluso en la medida que se consoliden y desarrollen, puedan cuestionar los propios rumbos que adopta la Administración? Analizada en conjunto no se percibe al interior de la profesión una concepción única y las líneas de respuestas a estas interrogantes son variadas en las diversas prácticas profesionales.

Las diferencias de modalidades de intervención profesional también indica que no hay una línea clara institucional y/o un seguimiento referido a los ámbitos y campos de intervención profesional que contribuya al proceso descentralizador[118].

"En lo que hace al proyecto descentralizador la tendencia asistencialista interpela la construcción de ciudadanos, sujetos con capacidad de asumir con responsabilidad sus derechos y obligaciones civiles, sociales y políticos. Por otra parte, la forma en que se realiza *el abordaje de problemáticas sociales priorizando el modo individual atenta contra la propuesta descentralizadora de promover y capacitar participación colectiva organizada, capaz de movilizarse en torno a sus derechos para incidir en las decisiones, diseño e implementación de las políticas públicas"* (AA.VV., 2007: 14).

Aquí se presenta una importante tensión y desafío: ¿Cómo pensar el accionar socio político concibiendo un marco de convergencia e integralidad de las políticas sociales con carácter de universalidad que apele a los derechos y obligaciones ciudadanas, con aquellas políticas emergentes de un modelo "de combate a la pobreza"?. Teniendo además en cuenta que desde el ámbito municipal, por las competencias limitadas que tiene, se complejiza esta tensión y desafío.

Las Políticas Sociales deben ser formuladas a partir del conocimiento de los profesionales de las ciencias sociales utilizando la experiencia y el conocimiento acumulado de los equipos municipales: Unidad de Estadística, Secretarías, Instituto de Estudios Municipales, Equipos Zonales, Regiones, etc. Los que también deberían

[118] "Hay estilos personales muy distintos" [...] "En un C.C.Z. se da que un Trabajador Social interviene para aumentar la participación en el proceso descentralizador, en cambio otro atiende principalmente casos" [...] "Inclusive podés trabajar en una línea por iniciativa propia porque podés considerar que es importante para la zona, nadie te cuestiona". "En otras zonas están claras las líneas de trabajo del profesional, producto de un trabajo en equipo y con la Junta Local; estas en general apuntan a promover la participación". Entrevista a Trabajador Social realizada 28 de noviembre de 2006.

realizar el necesario seguimiento sistemático y monitoreo de las políticas y programas implementados y evaluar sus resultados.

En cualquier acción social de asistencia y/o que intente promover participación debería contemplar algunos aspectos: producir, recrear y utilizar información y conocimientos considerando lo ya existente que permita dar respuestas a las urgencias sociales y a delinear estrategias políticas futuras.

"Las políticas sociales deben estar dirigidas a facilitar la integración social por lo cual, la estrategia de focalización hacia los más "excluidos" (emergentes de un sistema político-social) no resulta inclusiva, ratificando que debiera aplicarse políticas sociales universales, potenciando espacios de acción y unión donde todos los grupos, comunidades e individuos se sientan identificados y cercanos, promoviendo, no la solución de problemas sino la reflexión sobre estos de forma tal que las políticas sociales no dispongan de recursos que entregar sino de medios de acceso a estos, promoviendo potencialidades para tomar decisiones y ejecutarlas en relación con la vida personal y social, valorando al hombre y su espacio inmediato como el principal recurso a desarrollar. Las políticas sociales tendrán significado si se refieren, no sólo a mejorar la equidad en la distribución de bienes y servicios, sino también si apuntan a la distribución del poder en la sociedad" (AA.VV., 2007: 17).

Referenciado al último aspecto toma total relevancia el trabajo para contribuir al fortalecimiento del **Concejo Vecinal** –órgano social central para la descentralización participativa - y de la Sociedad Civil.

El acompañamiento y asesoramiento ha sido históricamente un "mandato" que la institución depositó en los profesionales de Trabajo Social y que hemos realizado sistemáticamente hasta el momento, en las distintas instancias en que están organizados: plenarios, mesas o secretarias, subzonas territoriales, comisiones temáticas, dependiendo de la estrategia adoptada según la coyuntura. Además de estas instancias de formación permanente, hemos, en común acuerdo con el Concejo Vecinal –ya sea porque nos lo han demandado o lo hemos propuesto- organizado Talleres de capacitación en donde se debate y profundiza sobre algún tema específico.

Como asesores del Concejo Vecinal nuestro rol se ha materializado en ser articulador entre el Concejo Vecinal y la I.M.M., en cumplir un papel educativo y de apoyo a sus estructuras organizativas, brindando conocimientos teóricos-metodológicos en sus definiciones programáticas. Esto incide no sólo en el Concejo Vecinal, sino también en

las formas que se mueven hacia la I.M.M., hacia otros organismos estatales y con los vecinos y organizaciones sociales que representan.
En ésta dinámica el Trabajador Social no sólo tiene la posibilidad de brindar sus conocimientos, sino que también y fundamentalmente aprendemos del bagaje riquísimo y complejo de los sujetos con los cuales interactuamos.

Una de las dificultades más permanentes ha sido la confusión generada por la "invasión" de lo político-partidario[119] en el ámbito social, situación que muchas veces nos ha hecho dudar de la posibilidad de una real democratización de estos espacios. Sin embargo, sin ser ingenuos y sabiendo que la partidización de nuestra sociedad en los diversos ámbitos, es una característica histórica, y muy fuerte, debemos seguir trabajando para que sea en el propio órgano social y no en estructuras paralelas donde se analicen los problemas del mismo.

Fortalecer al Concejo Vecinal para formular objetivos, acumular en su tarea, abrirse a la zona, propiciar procesos democratizadores y plurales; son tareas que siguen siendo necesarias y deberían ser explicitadas como mandatos institucionales. Estos mandatos deben respetar la autonomía profesional reconociendo la idoneidad para identificar aquellos momentos más aptos para incidir o no en ese espacio, atendiendo a los procesos generados.
Hay tiempos que la mejor intervención profesional es replegarse, para poder intervenir más eficazmente en otro momento y otros que requieren intervenciones más "incidentes".
"En relación a la necesidad de fortalecer al Concejo Vecinal y a la descentralización toda, es importante fomentar espacios formales permanentes de coordinación y articulación entre los tres órganos de la descentralización. Aunque la sola existencia de espacios formales no es garantía de articulación real y en estos años hemos visto ámbitos de este tipo, vacíos totalmente de contenido. Sin embargo, sin ese encuadre no es posible la necesaria interrelación que permita sobretodo al Concejo Vecinal, ejercer sus funciones de ser copartícipe activo en la toma de decisiones de las políticas públicas, en su formulación e implementación, y en su efecto en el tan necesario rol de control" (AA.VV., 2007: 21, 22).

Por lo antedicho se sintetiza que a pesar de todas las debilidades que presenta la implementación de las políticas sociales municipales con anclaje en lo territorial y

[119] En documentos elaborados en 1998 por el colectivo de Trabajadores Sociales de C.C.Zs. ya se señalaba esta situación.

referida a la participación protagónica de todos los actores locales –del aparato institucional municipal y de la Sociedad Civil-, es posible desde lo local incentivar la participación movilizada y organizada que enfrente con éxito los problemas manifestados. Posiblemente este es un proceso de largo plazo, pero no por ello inviable. Es un desafío para todos continuar promoviendo este proceso, también para los Trabajadores Sociales.

2.2.2.- Relacionamiento Elenco Político y Trabajadores Sociales. Situación ocupacional.

En los primeros años de implementación de la Descentralización, nuestros interlocutores cotidianos institucionales fueron:

- El Coordinador Zonal, no sólo por ser el responsable de implementar el proyecto político de Descentralización y Participación Ciudadana, sino también y fundamentalmente por el rol asignado a los Trabajadores Sociales en el proyecto y en referencia a la figura del Coordinador.

En el documento que se nos entrega cuando ingresamos en 1990 queda claramente explicitado que es una centralidad de las competencias del Trabajador Social apoyar, en una perspectiva de *asesoramiento, al cargo político, no sólo en aspectos metodológicos, sino en la definición y diseño de líneas de acción: "generar criterios políticos y sociales en la atención de grupos y comisiones", "establecer prioridades y proyectos de desarrollo".*

- En la medida que se incorporaron otros funcionarios a los C.C.Zs. (profesionales, técnicos, administrativos, obreros) fuimos construyendo a la interna[120] una organización y una metodología que nos permitiera en forma colectiva conocer, definir estrategias, planificar e implementar acciones programáticas que facilitaran generar la participación ciudadana y la prestación de los servicios físicos y sociales lo más eficientemente posible para aportar a mejorar las condiciones de vida de la población.

También implicó capacitarnos en qué consistía el proyecto descentralizador: objetivos, contenidos, roles de los distintos actores –de la I.M.M.-C.C.Z y de la Sociedad Civil,

[120] No estamos afirmando que en todos los C.C.Zs. se dio este proceso, y en el caso que sí se definió como estrategia (en la mayoría de los casos dependió de la voluntad del Coordinador Zonal) fue distinta ya que responde a modalidades de los propulsores, de los funcionarios en general. En este proceso de fortalecer el colectivo de funcionarios del C.C.Z. en algunos casos, jugó un rol preponderante el Trabajador Social como actor motivador, promotor, capacitador, coordinador, comunicador.

cómo adaptar las funciones de los respectivos cargos funcionales a una propuesta inédita. Este proceso fue complejo y muy rico, en la medida que casi todos los funcionarios provenían de diversos servicios centrales de la I.M.M., que implica conocimientos específicos en un área determinada, sin casi ninguna experiencia de trabajo interdisciplinario entre las distintas categorías de trabajadores municipales. Se constató claramente que históricamente en la I.M.M. había una tajante división, e inclusive estigmatización, entre los trabajadores obreros, administrativos y profesionales. Podemos decir que a pesar de estos antecedentes que generaron conflictos en el relacionamiento, en las pésimas condiciones edilicias de los primeros años, con pocos recursos materiales y humanos, sobrecarga de actividades, desorientación de qué y cómo hacer ante situaciones problemáticas socio urbanas muy complejas de la zona –con la consiguiente presión y expectativas hacia el C.C.Z.-, en general los funcionarios teníamos una actitud de motivación, creativa, con muchas iniciativas, lo que determinó y diríamos que se institucionalizó internamente como algo natural la polifuncionalidad: todos hacíamos de todo.

Respecto a las autoridades centrales, en forma periódica los Trabajadores Sociales eramos convocados:

- Principalmente en el primer período de gobierno (con mayor frecuencia hasta 1993), por las autoridades de los distintos Departamentos y Divisiones para debatir, diseñar, planificar y evaluar proyectos socio urbanos a implementar en la zona. En esas instancias debatíamos sobre estrategias, tácticas, criterios socio-políticos; analizábamos sobre contextos coyunturales y organizacionales. Eran espacios que se realizaban en el "Palacio", pero principalmente nos reuníamos en la zona, en donde muchas veces también participaban el Coordinador Zonal, otros integrantes del equipo técnico-profesional, e inclusive a veces se convocaba a vecinos y organizaciones sociales involucrados en el tema.

Esta dinámica comienza a modificarse a fines de 1993, cuando se instalan las Juntas Locales. Gradualmente comienzan a ser los únicos interlocutores, los que trasmiten a los Trabajadores Sociales –o al trabajador que le corresponda- sólo aquella información necesaria para que realicen las tareas requeridas.

- También en el primer período de gobierno se registran jornadas de trabajo entre todos los profesionales que trabajábamos en los C.C.Zs. con el objetivo de unificar criterios, evaluar programas, tendiente a dar cierta coherencia al accionar global de todo Montevideo.

- Durante los dos primeros períodos de gobierno en forma quincenal nos reuníamos el colectivo de Trabajadores Sociales de los C.C.Zs. con la autoridad política de jerarquía directa del ámbito central municipal: Director de la División de Programas Sociales del Depto. de Descentralización, desde la cual se coordinaba, se diseñaba e implementaba todos los programas sociales de la I.M.M, y se evaluaba, reformulaba estrategias para promover la participación organizada de los ciudadanos. El nombre de División Programas Sociales surge de una divergencia y negociación entre integrantes del Ejecutivo Comunal, a saber: en la Resolución N°1879/93 que se dicta el 7 de junio de 1993 hace referencia a las Divisiones de Comisiones Especiales y Asistencia Social que integran los Departamentos de Actividades Descentralizadas y de Obras y Servicios a la Comunidad. A partir de informes de los Directores de ambas Divisiones se expresa que los nombres designados a la mismas "no ilustran debidamente los contenidos temáticos que abordan estas instancias municipales" [...] "y que en el caso de la División Asistencia Social se alude a la incorrecta interpretación que del término Asistencia Social se puede hacer, en la medida que puede presuponer una concepción asistencialista y paternalista ajena a la postura de esta Administración" [...] "En tal sentido, los Directores de las citadas Divisiones, proponen, que la División Comisiones Especiales se denomine División Programas Sociales y la División Asistencia Social: División Salud y Bienestar Social" (Balea, Martirena y otras, 1999: 25, 26). El colectivo de Trabajadores Sociales de los C.C.Zs. dependíamos programáticamente de la División Programas Sociales.

- Respecto a la producción de conocimientos teóricos-prácticos, en el segundo período de gobierno existió y se concretó la demanda institucional a través de la Directora de la División Promoción Social -nuestro referente programático político- del Depto. de Descentralización. Se destaca como documentos producidos:

  "Construyendo Ciudadanías, Montevideo en Foro II", que recoge los contenidos elaborados y sistematizados a partir de los registros de los Foros Zonales y del Foro Departamental realizado el 12 de octubre de 1996. Se edita un libro, con un tiraje importante para su difusión.

  "Descentralización y marco institucional: análisis referido a la experiencia de la I.M.M. Un enfoque desde lo local. ¿Quién Cambia a Quién?". Noviembre de 1997. Ponencia seleccionada y presentada en el marco del VII Congreso Nacional de Trabajo Social-ADASU- junio 1998.

  "Concejos Vecinales. Algunas reflexiones sobre su situación". Noviembre 1997

  "Políticas Sociales y Participación en la Descentralización". Noviembre 1997.

"Descentralización Municipal, Participación Ciudadana en el Espacio Montevideano". Fue una investigación realizada en convenio con el Depto. Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales. Setiembre 1999.

En estas demandas existe el reconocimiento que la práctica profesional, es una práctica que tiene una base de conocimiento científico y un sustento técnico-operativo y teórico-metodológico. Por lo tanto le es intrínseco la cuestión teoría-práctica.
Es interesante observar que este tipo de demanda entra en contradicción con otro tipo de demanda que ya se vislumbraba: de una intervención profesional más de carácter tecnocrático. Es el período correspondiente a la tercera etapa -1997 a 2000- que caracterizábamos en el capítulo III como de transición, de ambigüedades, de lucha de distintas racionalidades entre el elenco político.

Como ya planteamos, los primeros años conformaron una etapa fundadora, caracterizada por un tipo de ejercicio de poder horizontal, en la que los Trabajadores Sociales jugamos un papel protagónico de asesoramiento, tanto en el ámbito local como central, en el diseño y evaluación de estrategias y políticas socio urbanas; asimismo en la sistematización y producción de conocimientos.

En diversas instancias[121], tanto Trabajadores Sociales como Arquitectos de C.C.Zs., hemos identificado que desde el inicio del proceso descentralizador para el cuerpo técnico profesional fue preciso poner conocimientos académicos de forma clara y precisa para aportar en todas las dimensiones y niveles en que se inserta nuestra intervención, por más que se "entremezclen de forma insoslayable aspectos éticos, ideológicos, políticos y funcionales"[122] (Ichusti, 1999: 100).

Pero el entusiasmo característico de el periodo fundacional (1990-93), marcado por el relacionamiento **horizontal y de construcción colectiva, comienza a modificarse cuando entran en escenas otros actores provenientes del sistema político partidario, como son las Juntas Locales**, que venían de procesos y lógicas distintas, y se encontraban con equipos ya funcionando, con historia, con caminos ya recorridos. **También desde el inicio del segundo período de gobierno comienzan a manifestarse desde el elenco político inflexiones en el relacionamiento y en los**

[121] Reuniones, seminarios.
[122] Expresión del Arquitecto Hebert Ichusti que da cuenta de una práctica profesional que ha caracterizado a la mayoría de los profesionales de los C.C.Zs, principalmente aquellos que fuimos "fundadores" del proceso de descentralización.

lineamientos políticos hacia la profesión, en forma ambigua. Dicha ambigüedad que se despeja en el tercer período de gobierno, donde se asume explícitamente la lógica de gestión tecnocrática y de control político.

Desde el tercer período de gobierno (2000-2004) se dejó de realizar la reunión de coordinación quincenal del Departamento de Descentralización con el colectivo de Trabajadores Sociales, inclusive casi no se registran reuniones convocadas por las autoridades de las Divisiones Regionales, instituidas a partir del 2000.
Un hecho que ejemplifica: en una reunión del 28 de mayo de 2003 de Trabajadores Sociales con dos Directores de Divisiones del Departamento de Descentralización, uno de ello expresa: "Nosotros somos los que diseñamos las políticas"; el otro: *"No los habíamos todavía convocado (había pasado más de un año) porque no teníamos cosas claras para poder hablar con ustedes ya que ustedes son los articuladores de la gestión de las políticas".*

Este suceso nos indica que en el elenco político existen brechas que responden no a vacíos de poder sino a una lucha de correlación de fuerzas, a choques de lógicas, que responden a distintas visiones ideológicas, que tiene como efecto, entre otros, el valorar o *desvalorizar los saberes y prácticas de otros actores.*

En la perspectiva gramsciana es "una guerra de posiciones", que implica lucha por el poder de decisión y de gestión de los recursos; pero asimismo al no ser los bloques estables, ni permanentes, existe una correlación cambiante entre las diversas fuerzas que se van configurando con avances y retrocesos en prácticas de presiones – contrapresiones, conservadoras – resistencias, separaciones – negociaciones-alianzas entre los diversos actores del entramado institucional municipal: *es una guerra de posiciones por el poder sociopolítico.*
Faleiros plantea (1985: 36, 37) que las "instituciones aparecen como lugar de lucha" [...] "son ámbitos de guerra de posiciones que implica luchas por el poder de decisión y de manipulación de recursos".

Esta "guerra de posiciones" se da no sólo entre los que gobiernan y los que deben ejecutar lo que deciden aquellos, sino también a la interna de cada colectivo, no son bloques monolíticos, ni polarizados. Según la fracción del bloque que detente mayor poder en las dinámicas de la institución, incidirá en el tipo de decisión que se tome y en el modelo de gestión; así como en la decisión de asignar personas para

desempeñar actividades o cargos, principalmente para intervenir en situaciones que tienen un impacto significativo en el contexto en que se va a operar.

Este cambio de relacionamiento del Departamento de Descentralización supone una valoración, no es una mera coincidencia lo cual fue más grave ya que estuvo acompañado por otras definiciones, por ej.: traslados arbitrarios de Arquitectos y Trabajadores Sociales; la prohibición de reuniones profesionales[123]; priorización de actividades ajenas a las líneas de trabajo definidas por los acuerdos zonales; el peso de las valoraciones político-partidarias sobre las sociales y urbanas.

"No se bien de quien fue la idea de que cada C.C.Z. contara con un Arquitecto y con un Asistente Social, como los profesionales universitarios que tendrían a su cargo las diferentes áreas de trabajo específico y que conformarían la base del equipo multidisciplinario. Lo cierto es que la idea fue exitosa. Se trata de dos profesionales universitarios con diferente visión de la realidad, pero que poseen por formación, una capacidad de proyectación y abstracción que los hace aptos para trabajar en equipo, generando una suerte de sinergia que los habilita para sentarse y pensar en conjunto cómo abordar un tema desde el punto de vista académico específico no pertenecía a ninguno de los dos. Pero la vida, que es mucho más rica que cualquier disciplina, nos muestra como la estructura urbana tiene que ver con la estructura edilicia, vial, educativa, de servicios, en suma con la estructura familiar, social, psico-social, psico-física, antropomórfica y metamórfica" (Ichusti, 1999: 103).

Es interesante también señalar como los **discursos** muchas veces no se condicen con la realidad práctica. Un claro indicador es la ponencia[124] del Director del Departamento de Descentralización. Seleccionamos algunas frases: "A lo largo de casi doce años el Gobierno ha interrelacionado en forma activa y audaz la Descentralización y las Políticas Sociales" [...] "Las situaciones de urgencia social, nos lleva a desarrollar más programas sociales, pero sin perder la perspectiva estratégica: apuntar al desarrollo humano en oposición a una política paternalista, compensatoria y corto placista" [...] "La articulación con la sociedad civil tiene su sustento en una dimensión política y una dimensión instrumental. En su dimensión política, la participación de aquellos

[123] El entonces Director del Depto. de Descentralización, dio la orden verbal de **"prohibir que los Asistentes Sociales se reúnan: tienen demasiado poder"**. Información registrada en una reunión del colectivo profesional a principios del año 2001.

[124] Ponencia, que se repartió a los participantes, en la reunión del Programa URB-AL del 31 de mayo de 2001.
Es el mismo que prohibió que los Trabajadores Sociales nos reuniéramos "porque tienen demasiado poder".

involucrados permite romper con los límites de una concepción paternalista de la política social, generando condiciones para el protagonismo social y la ampliación de los derechos ciudadanos. En su dimensión instrumental, la coparticipación de los diversos actores da la sociedad civil permite poner en juego las capacidades, acumulación de conocimientos, los recursos existentes y nuevas formas de gestión social, que sin dudas pueden redundar en una mayor eficacia y eficiencia de programas y políticas" [...] "El horizonte estratégico de toda política social deber ser la integralidad de las acciones a partir de articular las políticas sectoriales y es el territorio el elemento clave para dar coherencia a todas las acciones" [...] "Asumir como único criterio la focalización en la implementación de políticas puede reforzar la condición de excluidos y los estigmas sociales que sobre dicha condición se generan. El recuperar desde una visión progresista la necesidad de la universalidad de las políticas en una cuestión estratégica" [...] "La articulación entre lo político y lo técnico es una cuestión absolutamente decisiva en la construcción de políticas sociales de nuevo tipo. Existe en la actualidad un fuerte consenso sobre la necesidad de incorporar la dimensión técnica como condición sine qua non para el éxito de la implementación de las políticas sociales. Huelga aquí explicar las ventajas que reporta la existencia de técnicos con la experiencia y capacidad a la hora del diseño y la ejecución de programas sociales. Durante muchos años el elemento técnico estuvo prácticamente ausente y las decisiones de política social se orientaban exclusivamente en base a criterios políticos partidistas. Dichos criterios eran la base de acción de estados clientelares, mucho más preocupados del mantenimiento de su base electoral antes que de la resolución de los problemas de la gente. La denuncia de la corrupción de las clases políticas gobernantes, que en muchos caso es totalmente justificada, pero que muchas veces conlleva generalizaciones injustas, ha generado el campo para la aparición de un discurso que asume que la toma de decisiones debe basarse en criterios exclusivamente técnicos. Nosotros reivindicamos que la política social –en el caso la municipal- es un hecho básicamente político, y que por ello es necesario generar una relación estrecha entre el componte político de toma de decisiones y el componente técnico de preparación e instrumentación de las mismas. Este es el único camino para realizar una política social que se despegue tanto de prácticas clientelísticas, como de la tecnocracia carente de proyecto".

Los Trabajadores Sociales siempre hemos sido referentes legitimados para el "hacer", pero en forma cada vez más esporádica nos han convocado para la producción de conocimientos, para la formulación y evaluación de políticas socio urbanas.

Al igual que a otros profesionales, siempre se refieren a "los técnicos", que asociado a las actitudes y las formas de gobernar tiene implicancias ideológicas en la relación "políticos y técnicos".

Al respecto Netto (1996: 125, 126) nos ilustra cuando se refiere a que las alternativas para definir el perfil del Asistente Social son: "como técnico entrenado para intervenir en un campo de acción determinada con la máxima eficacia operativa", o por la de un "intelectual que, habilitado para operar en un área particular, comprende el sentido social de la operación y la significancia del área en el conjunto de la problemática social".

La IMM ha ubicado a la profesión de Trabajo Social, en un proceso gradual esencialmente en la primer alternativa planteada por Netto, y en general nuestra intervención profesional se caracteriza cotidianamente por *"correr"* -exigencia institucional- para implementar múltiples actividades y tareas de múltiples programas/proyectos generalmente formulados por otros; "es una dinámica de locos", un presión constante por la cantidad de trabajo.

Señalamos que el tipo de intervención "técnica" no sólo está condicionada por la institución, sino que también hay Trabajadores Sociales que por su concepción prima en su intervención lo técnico – expresiones frecuentes son "nosotros somos técnicos". Esto respondería al perfil asignado a la profesión -intervención técnica para dar respuestas inmediatas a las problemáticas emergentes de la "cuestión social"-, predominado un accionar pragmático que lleva a subordinar la teoría a la acción, e inclusive se postula que la práctica es la fuente principal de la teoría lo que constituye una concepción metodológica de pretender elevar la práctica -cuyo objeto directo es la realidad inmediata, singular, empírica, sensible- a lo teórico: es el practicismo.

Principalmente en el tercer período de gobierno, posiblemente ante la agudización de la crisis económica del país a partir del 2002, hubo un período que la práctica profesional fue netamente de carácter asistencial, inclusive más desde una lógica asistencialista, de atención a la emergencia social que fue priorizado desde los lineamientos políticos[125]. Por ende relegando el rol del Trabajador Social como

[125] La IMM asumió la responsabilidad, más allá de sus competencias, de destinar recursos a la atención de la emergencia social transfiriendo la mayor cantidad de recursos hacia programas, políticas, u organizaciones de la sociedad civil de carácter asistencialista como son por ejemplo la red de merenderos; esto hizo disminuir la capacidad de respuesta de la I.M.M. (y de los C.C.Zs.) ante los servicios que le competen y caracterizan como tal.

promotor de la participación ciudadana, es decir en la relación a la construcción de ciudadanía para contribuir a la democratización.

En la dinámica dada por lo polifacético y polivalente de nuestra práctica profesional, también jugamos el papel de *mediar* –"apagar incendios"- entre conflictos de necesidades-intereses entre diversos actores sociales y políticos, como en las situaciones contradictorias generadas en las decisiones y modos de gestión institucional. Algunas veces las valoraciones e invasiones no se realizan a partir de consideraciones políticas, sino de demagogia, que exige a los Trabajadores Sociales, y a otros profesionales y funcionarios, dedicar parte de su energía a buscar respuestas alternativas para la gente que subsane estas situaciones.

La práctica profesional, inserta e impregnada de la práctica social, nos da una fuente de poder interventiva y analítica en y de las múltiples dimensiones de la vida societal, que determina relaciones de tensión y de enfrentamientos entre el elenco político y los Trabajadores Sociales.

El espacio territorial, dado su espectro e implicaciones en una política de descentralización participativa democratizante, le brinda a la profesión de Servicio Social la particularidad privilegiada de poder –también otros campos de acción profesional-, desde la explicitación y apropiación de la práctica social, descifrar las determinaciones económicas-sociales-políticas que la atraviesan, para poder así construir e implementar estrategias de acción que orienten la planificación y ejecución de los programas demandados al Trabajador Social. Al ser el Trabajador Social un profesional que trabaja directamente con la población desde su cotidianeidad, y al estar en contacto directo con las políticas supuestamente "racionales" de las instituciones, tiene la posibilidad de aprehender la variedad de expresiones manifiestas y latentes, las contradicciones, los conflictos, las irracionalidades, las diversidades, y así, apelando a conocimientos teóricos, develar, describir, leer e interpretar la realidad macro, la de las políticas sociales, las diversas expresiones del poder, de la política, de la cultura, etc. *Al decir de Matus "hacer visible lo invisible", "hacer tangible lo intangible", "decir lo que ve", lo que implica traducir = nombrar = mostrar, a través de un proceso de mediaciones, interpretar las múltiples dimensiones de la realidad y desde ahí se podrá obtener una mayor comprensión y explicación de la complejidad de la totalidad, de lo real.*

También da cuenta de los enfrentamientos y luchas por el poder dos **situaciones, que por su significación y por el lugar ocupacional que nos ubica en la estructura normativa funcional, nos indica la política valorativa de gestión del recurso profesional,** y que contextualiza la forma de actuar, principalmente a partir de 1997, del elenco político y de los cargos de dirección administrativa hacia la profesión:

1.- A mediados de 1992 el colectivo profesional de Trabajadores Sociales que trabajábamos en los C.C.Zs. planteamos dos reivindicaciones a través del Departamento de Actividades Descentralizadas, en forma escrita, ya se venía hablando desde 1992 con el Director de dicho Departamento del cual dependíamos:

a) 15 de marzo de 1993: El reconocimiento institucional de la disponibilidad horaria que el ejercicio profesional nos requiere. Solicitábamos que nos pagaran un plus por ello.

b) El reconocimiento institucional del grado de asesor, fundamentado en que por la vía de los hechos veníamos ejerciendo hacia los cargos políticos de gobierno local y central, de acuerdo a la demanda institucional. Solicitamos se institucionalizara en el organigrama de los Servicios C.C.Zs. esa figura administrativa, ya que el Intendente por resolución se lo había otorgado a los Arquitectos de C.C.Zs. –con el aval de la directiva de ADEOM. Desde el punto de vista de carrera administrativa significa grados superiores, con mayor remuneración.

En marzo de 1992 hicimos el reclamo al Departamento de Descentralización y lo ingresamos via expediente el 3 de agosto de 1992 a la Secretaria General de la I.M.M. En febrero de 1993 el Director del Departamento de Descentralización elevó al Intendente un proyecto de resolución[126] para que se firmara en ocasión del Acuerdo Semanal entre el Intendente y su Gabinete. Este proyecto fue objetado por el delegado de ADEOM presente en el Acuerdo, por lo que fue retirado del mismo.

[126] Plantea, entre otras cosas: "VISTO: la necesidad de incrementar los esfuerzos que, desde los CCZ realiza esta Administración promoviendo la participación vecinal como forma de consolidar y aumentar la capacidad de gestión de la Sociedad Civil. RESULTANDO: 1) la importante labor que los Asistentes Sociales desarrollan actualmente en pro de dicho objetivo; 2) La prioridad de esta tarea requiere que dichos funcionaros, con claras tareas de asesoramiento, revisten en los CCZ con la mayor dedicación, retribuyéndola de acuerdo con la tarea que realmente desempeñan. CONSIDERANDO: la Dirección del Departamento de Actividades Descentralizadas estima procedente el dictado. RESOLUCIÓN: 1) Disponer que a partir de 1 de marzo de 1993 los Asistentes Sociales de CCZ lo harán en carácter de Asesor. 2) De acuerdo al Volumen III –Relación Funcional del Digesto Municipal- se asignará a la función de Asesor percibiendo la diferencia existente entre su grado presupuestal y el correspondiente a Asesor Profesional, situación que caducará automáticamente cuando el funcionario deje de prestar estas tareas y pase a prestar funciones acordes a su grado presupuestal en cualesquiera de las reparticiones municipales".

De nuestros contactos con los directivos del gremio, obtuvimos como principal argumento en contra de dicha resolución, el de que se trataba de un reconocimiento que no respetaría un logro sindical: el ascenso gradual de los escalafones[127]. Les argumentamos que lo que "solicitábamos era el reconocimiento -en el organigrama funcional- a las funciones, responsabilidades y el carácter de disponibilidad que exige, el cargo atribuible temporalmente a quién lo desempeña y no una asignación permanente al carácter de asesor al funcionario como tal; nuestra propuesta supone el acceso al cargo por concurso lo que lo hace accesible a otros posibles interesados". Después de varias instancias con la Directiva de ADEOM se nos responde "que si bien reconocen la validez de nuestros planteos, sólo estaban dispuestos a proponer una compensación, equivalente al sueldo de seis horas de la categoría profesional, fundamentalmente atendiendo el carácter de disponibilidad que exige el cargo".

En abril de 1993 enviamos una carta al Intendente, con copia a la Comisión de Descentralización de la Junta Departamental de Montevideo, fundamentando las demandas y reconstruyendo el proceso de negociación (descripta aquí en párrafos anteriores).

La respuesta se hizo esperar, y fue trasmitida en forma verbal por el Director del Departamento de Actividades Descentralizadas: que la Administración no aceptaba la propuesta del gremio –ADEOM- y que *consideraba correcto lo ya planeado en el Acuerdo frustrado; pero aclaró que la Administración no tenía interés de mantener un conflicto con el gremio "por este tema".*

Respecto a la Junta Departamental –mantuvimos varias reuniones con las distintas bancadas y el Presidente de la Comisión de Desconcentración y Descentralización de ese cuerpo- con fecha 29 de abril de 1993 cursa minuta a la I.M.M.: "se busquen soluciones urgentes que mejoren la remuneración de la función de Asistencia Social que se cumple en los Servicios Desconcentrados". Nos envían a todos los Trabajadores Sociales copia de la minuta y una nota adjunta que plantea "en Sesión Ordinaria de la Junta Departamental de Montevideo el 29 de abril, fue votado por unanimidad (27 en 27). Queda así expresado la voluntad de este cuerpo Legislativo en buscar soluciones urgentes en el avance del Proyecto de Desconcentración de Servicios y de Descentralización Política de Montevideo, en donde vuestro aporte técnico en el área de la coordinación social y funcional es muy importante".

[127] Cabe señalar que cuando se les adjudico el cargo de asesor a los Arquitectos de C.C.Zs fue con el aval de ADEOM. La mayoría de los Arquitectos revestían en el escalafón profesional el grado 3, inclusive 2, y el de Asesor correspondía al grado 5.

A pesar de todas estas instancias de negociación, de resoluciones desde algunos órganos, en donde quedaba explícito que nuestros reclamos eran legítimos, no hubo lugar a la demanda, porque como se nos expresó la *Administración no tiene interés de mantener un conflicto con el gremio "por este tema"*.

Referente al cargo de asesor es una paradoja que en la Resolución Nº 2.538/95 del 24 de julio de 1995, que reafirma las funciones de las Juntas Locales y Comisiones Especiales Delgadas, se establece las competencias de los Equipos Técnicos del Servicio C.C.Z., "quienes deberán asistir al órgano de gobierno local, toda vez que éste lo solicite".

Durante más de dos años llevamos adelante medidas gremiales de lucha como trabajar a reglamento - es decir dentro del horario habitual de la I.M.M. (hasta las 19 horas). Las medidas tomadas por la Administración fue sustituir nuestro trabajo contratando ONGs. Asumido el segundo período de gobierno se nos propone una extensión horaria[128] -pasar de 20 horas semanales a 30– cuestión que aceptamos colectivamente levantando las medidas de lucha, porque valoramos que habíamos perdido espacios profesionales.

Respecto al reconocimiento de la disponibilidad horaria la alternativa fue que pasamos a régimen horario de código 4 –medida tomada para todos los profesionales de los C.C.Zs., que implica flexibilidad horaria semanal, que en esencia es trabajar en el horario que te requieren, lo que puede cambiar todos los días[129].

2.- En la IMM –con asesoramiento de la OIT y de la Universidad de la República del Uruguay- ha quedado **instituido formalmente nuestro "status" profesional** cuando nos clasifican, al igual que a otras profesiones de las disciplinas sociales –"profesiones blandas"- en el escalafón Profesional y Científico[130] en el sub escalafón inferior a las de otras profesiones universitarias –"profesiones duras"- (Médicos, Abogados,

[128] La extensión horaria implica que te pagan el equivalente a las horas que trabajás, no existe pago adicional, sí está integrado al salario base, por lo tanto a otros beneficios como aguinaldo, salario vacacional.

[129] Al respecto en entrevista de16 de noviembre de 2006 un Trabajador Social expresa: "No hay un marco normativo sobre nuestros horarios: si trabajas de noche cómo se compensa?; hay días que trabajas de mañana, de tarde y de noche y en ningún lado está estipulado que uno tiene que estar full time".

[130] En esta Tesis ya nos referimos a este punto, transcribiendo algunos aspectos de la especificación de nuestra profesión. Sus efectos formales, entre otros, es que ha limitado las posibilidades de ascender en el escalafón –cuestión que va en desmedro del desarrollo profesional- y ha implicado una rebaja salarial para los Trabajadores Sociales.

Escribanos, Arquitectos, Ingenieros, etc.) siendo el argumento, entre otros, "menor capacitación para investigar"[131].

Estas dos situaciones descriptas dan cuenta en que los actores intervinientes en estas decisiones, prima una concepción de que existen saberes calificados como incompetentes o insuficientemente elaborados, inferiores jerárquicamente al nivel del conocimiento o de la "cientificidad" exigida, evidentemente impregnado por el pensamiento positivista, que separa lo técnico y lo científico, la teoría y la práctica, profesiones científicas y profesiones técnico operativas.

Posiblemente también esto responda a la cultura simbólica hegemónica históricamente dada, que identifica a la profesión del Servicio Social más vinculada a la "ayuda caritativa o filantrópica", también que cualquier persona puede "hacer Trabajo Social", por lo tanto las exigencias y las posibilidades del mercado laboral son distintas para profesiones "altamente calificadas" que aquellas que no requieren "mucha calificación"[132]. También nos indica los mitos para comprender la práctica social y en particular la práctica profesional, es decir que se concibe que la práctica social puede ser aprehendida en forma inmediata, como un dato parcializado, en sus efectos la práctica profesional sólo requiere eficiencia técnica para lograr resultados inmediatos y visibles –medibles-[133].

Así se devalúa el rol profesional por parte las jerarquías municipales, predominando a partir de allí una perspectiva más tecnocrática en el ejercicio del gobierno municipal, que lo que hicieron fue jerarquizar ciertas profesiones en función del criterio del mercado, mayor reconocimiento de su status, pero generando un quiebre entre profesiones del área humanística y profesiones más tradicionales consideradas "más científicas".

---

[131] A la fecha continuamos luchando por la reunificación de la categoría científica profesional –está incluida desde hace varios años en la plataforma reivindicativa de ADEOM-, y a pesar que en enero de 2007 la Junta Departamental habilitó al Intendente para que se efectivizara, todavía no lo han hecho porque tienen que crear un "reglamento", para ello constituyeron una comisión integrada por juristas que nunca se han reunido.
Es interesante señalar que en el primer gobierno municipal después de la dictadura –gobierno del Partido Colorado- se luchó y logro la unificación de la categoría profesional-científica, en 1986. Dato aportado por colegas que ya trabajaban en la I.M.M. en esa época.

[132] Fundamento esgrimido por el Intendente en ejercicio, además de los problemas presupuestarios, al Abogado contratado por el colectivo de Trabajadores Sociales de C.C.Zs., desde 1998 a 2000.

[133] En entrevista mantenida, aprox. junio 1998, una representación de Trabajadores Sociales de C.C.Zs con la Secretaria General de la I.M.M. esta dejó entrever en su discurso que los Asistentes Sociales son necesarios porque hay muy poca militancia social.

Esta nueva jerarquización afecta al Trabajo Social tanto en su lugar institucional, reconocimiento y legitimidad, también en su desempeño efectivo según lo demandado. Pasa de ser protagonista central (etapas 1990 a 1993 y ambiguamente hasta 1997) en el proyecto político descentralizador –trabajo directo con el Secretario político, con todas las fuerzas organizadas a nivel territorial en la línea de la promoción de la participación en la perspectiva de construcción de ciudadanía- a una *"profesión bastante cascoteada"*[134] *en donde prima la demanda de tecnificación de su rol, en sus efectos una constante tensión en la búsqueda de legitimidad y de reconocimiento profesional y por el logro de una cierta autonomía* (etapas: 2000 a 2004 y ambiguamente 1997 a 2000).

También esto conlleva a que el colectivo profesional, en todo el período 2000 al 2004 perdió la línea constructora y transformadora que lo caracterizaba, por un rol más tecnicista, con grandes dificultades de coordinación entre el colectivo. Uno de los desafíos profesionales planteados[135] es poder lograr integrar en la estructura municipal descentralizada un cargo de Trabajo Social que asuma la conducción y coordinación del colectivo, que supervise y respalde el quehacer profesional, para dar cohesión al colectivo y para construir un proyecto profesional con los niveles de autonomía que ello requiere respecto al aparato político y administrativo.

Estas situaciones[136] además nos indican que existe una **contradicción central en el elenco político,** ya que en sus programas de gobierno y en sus discursos, constantemente está presente la significación que le dan a la cuestión social y a la participación social. Por ello han aumentado considerablemente el espectro de actuación en políticas sociales y para su efectivización han contratado profesionales

[134] Frase expresada por un Trabajador Social en entrevista realizada 4 de diciembre de 2006, que la seleccionamos como emergente de una situación que ha sido analizada por el colectivo profesional en múltiples instancias, en donde se han puesto en juego elementos objetivos y subjetivos.

[135] Demanda que venimos planteando ante la aparente apertura y de diálogo con el colectivo de Trabajadores Sociales de los C.C.Zs. por parte del Departamento de Descentralización en la actual Administración del Intendente Erhlich.

[136] Otras situaciones también son indicativos esta contradicción que conlleva la desvalorización de la profesión. Un portavoz de ello es lo que expresa un Trabajador Social de un C.C.Z., en entrevista realizada 12 de octubre de 2005: "el área social no se le valora como importante para llevar a cabo la política descentralizadora, ya que tenemos las computadoras más viejas, los salarios más bajos, nos controlan permanentemente, comparando con otros profesionales de los C.C.Zs. en general los Trabajadores Sociales somos los más bajo calificados... Lo que la Administración valora es que el Trabajador Social es el que realiza el contacto con la gente, necesario para cuando "hacen circo", por ej. Foro, asambleas zonales con el Ejecutivo Comunal". Cabe señalar que sobre el contenido de la última oración, dentro del colectivo profesional hay diferentes valoraciones a las que plantea el colega.

provenientes de distintas disciplinas de "lo social". También para promover la participación de los ciudadanos en la "cuestión pública", línea que ha priorizado la actuación de los profesionales de Trabajo Social, pero sin lineamientos claros, acompañamiento, seguimiento. "Por un lado se valora mucho y parece que los Trabajadores Sociales fuéramos casi el ombligo del C.C.Z. con respecto a los programas que vienen de central, para implementar y ejecutar, como si faltara el Trabajador Social falta la cabeza y los pies, porque el trabajo con los vecinos, con el Concejo Vecinal, en general el trabajo con toda la zona y sus diversas organizaciones recaen en nosotros[137]; pero por otro lado no se valora desde el momento que no existen reglas de juego claras hacia nosotros como funcionarios"[138].

Las situaciones expresadas, formalmente instituidas[139], nos indican lógicas en la forma de gestionar y relacionarse con los Trabajadores Sociales que tienen **efectos significativos:**

- "Se pierde la instancia de análisis, evaluación y formulación de propuestas, significando el *aislamiento de profesionales* que fueron hasta ese momento, identificados como referentes directos de las Políticas Sociales locales y de la promoción y capacitación de la Participación Ciudadana en el proyecto descentralizador municipal. También reforzó una visión parcializada de la realidad sobre la que se opera, impidiendo realizar los aportes pertinentes en esta área que la I.M.M. preciaba sostener" (AA:VV, 2007: 12).

Esta imposibilidad de reflexión colectiva, conlleva la limitación de "mirar" los cambios que se van produciendo –su sentido- de los proyectos y sujetos involucrados, y así poder anticipar líneas estratégicas de acciones futuras en una perspectiva de abordaje de la totalidad territorial –socio urbana- de Montevideo.

Esto, condujo necesariamente a un "extrañamiento" laboral, por el cual como actores de una totalidad, sólo se contaba con información parcializada desconociendo aspectos sustanciales para una intervención integral, debilitando de esta forma la incidencia profesional en la implementación del proyecto descentralizador. Es importante remarcar que la información es poder.

---

[137] "Todo aquello que viene y no saben donde mandarlo, también va para los Trabajadores Sociales". Entrevista Trabajador Social 1 de diciembre de 2006.

[138] Seleccionamos esta expresión de una colega en entrevista realizada el 16 de noviembre de 2006, porque refleja un sentir y una percepción, a partir de datos concretos cotidianos, bastante generalizado de todo el colectivo de Trabajadores Sociales que trabajamos en los C.C.Zs.

[139] Calame y Talmant (2001: 50) plantean: "no olvidemos nunca cuán tentador es hacerles sentir nuestro poder a los que dependen de las posiciones que vamos a tomar legalmente".

- *Cotidianamente vivimos las tensiones por las indefiniciones existentes*[140]. Este problema está íntimamente ligado al tema del poder relacionado con la legitimación profesional institucional. No hay espacio profesional posible sin legitimación por lo tanto sin poder, es decir: no hay posibilidad de colaborar en la reconstrucción del tejido social, no hay posibilidad de implementar estrategias inclusivas, no hay posibilidad de construir actores colectivos sin esa legitimación y el poder que de ella emana.

Problema que se redimensiona si tenemos en cuenta el hecho histórico de haber sido los técnicos-profesionales, que junto con los Coordinadores Zonales, le dimos desde el inicio una organización y direccionalidad a los C.C.Zs. Históricamente nuestro rol profesional, en estrecho vínculo con el elenco político, hemos cumplido el rol articulador entre el aparato centralizado y el descentralizado, entre la I.M.M. y el tejido social.

- *La tendencia es consolidar los funcionarios que ocupan cargos de gobierno* en desmedro de la participación de los funcionarios de carrera administrativa, también de los Trabajadores Sociales. Un indicador claro es que para intervenir a nivel local los profesionales de la descentralización, cada vez más, recibimos desde las jerarquías locales, "mandatos" de tareas a realizar.[141] "Éstas en general, requieren de un rol de operador en la gestión no exigiendo un trabajo más reflexivo, más profundo, que se apoye en la planificación. Son demandas concretas que requieren un "pulido instrumentador" más que un profesional" (AA.VV., 2007: 19).

El fundamento principal está relacionado a la demanda social e institucional del Trabajador Social, es decir a la gestión final, a la ejecución terminal de las políticas sociales segmentadas, a actividades inmediatas, para lo cual sólo se requiere conocimientos de técnicas y manejo de informaciones sobre recursos institucionales y

---

[140] "Hoy el lugar de los Trabajadores Sociales ha cambiado y estamos en un momento bastante complejo. Tenemos claro que no es la misma función de antes, pero tampoco tenemos claro hacia dónde; se cruzan señales complicadas porque hay como una pérdida de dinamismo. Con el conjunto de los proyectos tampoco está claro hacia donde se va a profundizar y si se va a profundizar". Expresión de un Trabajador Social en entrevista realizada 31 de octubre de 2005. Otro Trabajador Social en entrevista 6 de noviembre de 2006, dice: "No se sabe bien que quieren o que apunta el proceso de descentralización, porque nos tiran unas líneas para una cosa y después se contradicen con otras".

[141] "Una de las características del trabajo en los C.C.Zs. es la cercanía que tenés con el poder político, es un elemento que está presente y que atraviesa y repercute en todo el trabajo para bien o para mal; depende del momento y de las personas que asumen el poder político. Para mal por ejemplo es cuando vienen y te dicen "tenés que hacer esto y aquello" sin plantear el objetivo; esto repercute en la posibilidad del diálogo y atenta contra la autonomía profesional. En estas situaciones uno siente que se subutiliza nuestro trabajo. Para bien es cuando por ejemplo te reunís para planificar, evaluar; cuando te consultan como profesional acciones a implementar". Expresión de un Trabajador Social: entrevista 31 de octubre de 2005.

sobre la población: actividades de selección, derivación, informes, divulgación de actividades, coordinaciones, etc.

De esto inferimos que la institución requiere una intervención profesional con respuestas eficientemente rápidas, inmediatas, y no necesariamente respuestas mediadas por un análisis crítico de la realidad con sustento teórico, que tenga la capacidad de cuestionar, proponer, que se maneje con autonomía política e intelectual. Inclusive se ha registrado la marginalidad de aquel profesional que actúe de esta manera.

Esto no es lineal y tampoco generalizable, ya que muchas veces podemos ser considerados –no siempre- para aportar al diseño de alguna política local, "a la hora de definir algunas cuestiones"[142] e inclusive consultados sobre políticas-programas proveniente desde el aparato central, ya sea para recoger nuestra valoración, como para definir estrategias de implementación.

Estas brechas, generadas en el seno institucional responden al tema del ***poder*** *como juego de fuerzas e intereses.*

Narbondo y Ramos (2001: 147) plantean que el sistema de mérito –que establece obligaciones, derechos y garantías a los funcionarios públicos- "promueve la combinación de dos principios que coexisten en tensión permanente: la neutralidad profesional y la subordinación a la voluntad política": debe acatar las órdenes de los jerarcas políticos sin discusión, ya que debe atenerse al principio de la "neutralidad política".

En la I.M.M. la actuación profesional también está concebida **subsidiariamente** a la acción política como táctica eficaz para lograr los objetivos planteados, aunque existen muchos profesionales que defienden su autonomía de acción profesional contra el bloque de burócratas administrativos y políticos que quieren imponer patrones y controles sobre su actuación. "En tanto funcionario municipal, el técnico debe respetar la normativa vigente y velar para que la misma se cumpla. Tiene obligaciones y derechos claramente definidos en algunos casos y no tanto en otros, que condicionan y regulan su accionar. Está además sujeto a jerarquía, por lo que si bien cuenta con

[142] Expresión de un Trabajador Social en entrevista 1 de diciembre de 2006, que da cuenta de los vaivenes que se producen entre Trabajadores Sociales y cargos políticos locales.

autonomía técnica según su leal saber y entender, la misma está acotada por las líneas generales de acción planteadas por sus superiores" (Ichusti, 1999: 100).

En esta tensión está en juego la autonomía profesional; en relación a ello se genera una lucha por espacios de poder y de status pasando a ser un objetivo estratégico la búsqueda de distintos caminos para resolver las contradicciones presentes en las categorías de autoridad, poder, conocimientos, concepciones ético-políticas.

En el caso de Servicio Social, según autores que reflexionan sobre la profesión desde la perspectiva de la Teoría Crítica, su posición de subalternidad se sustenta en diversos aspectos que están asociados a su génesis y al lugar que ocupa en la división socio técnica del trabajo que la ubica vinculada a la ejecución terminal de las políticas sociales, en su accionar asistencial-educativo, por medio de la cuales se reproduce la fuerza del trabajo y la legitimación del orden capitalista burgués (Montaño, 2000: 87).

También desde esta perspectiva la subalternidad estaría dada porque es una profesión eminentemente femenina, enmarcada en sociedades con padrones patriarcales y machistas construida socialmente por la cultura dominante. El hecho que la mujer sea "ejecutiva de la asistencia social" que permite la reproducción de todas las dimensiones de la vida, reproduce un cierto tipo de destino de la profesión: asistir. Lo cual también está vinculado en el proceso de reproducción con el voluntariado que ha constituido las protoformas del Trabajo Social –caridad y filantropía-, asumido principalmente por mujeres.
En sus efectos se parte de los supuestos que el perfil de los Asistentes Sociales se caracteriza por valores de servir, de ayudar, de sacrificarse por otros, de solidaridad humana, de tener capacidad de interferir y controlar la vida cotidiana, de tutelar, de cuidar; lo que se sustenta en la lógica "humanizante" de la satisfacción de las necesidades humanas y sociales.

En estas condiciones el Servicio Social es estigmatizado como una profesión auxiliar, de asistencia en un doble sentido: por un lado la asistencia que realiza a los sectores carentes de la población, por otro lado como una profesión que ejecuta las decisiones de otros –"los políticos"- y auxiliares de los que conocen la realidad social, es decir los que producen conocimientos –"los cientistas sociales"-.

Cabe acotar, que en la I.M.M., algunos Trabajadores Sociales –la mayoría mujeres- han ocupado cargos políticos, y se constata otras lógicas valorativas que tiene que ver con la preeminencia que se le da al rol "político", al poder que se le adjudica a alguien que ocupa este tipo de cargo, independientemente a los conocimientos que posea y del status que se le otorga a la profesión en la división socio-técnica del trabajo.

En la medida que el proceso descentralizador de la IMM se fue fortaleciendo institucionalmente y en el territorio donde se viabiliza, se constituye en un centro témporo-espacial particular de **poder y saber**. En sus efectos, desde una perspectiva foucaultiana, los diversos actores que estamos involucrados en el mismo desde condiciones distintas en la estructura política y del saber, entramos en un escenario de enfrentamientos.

Situación también claramente constatada en los traslados de un C.C.Z. a otro de Asistentes Sociales y Arquitectos, que habían trabajado 10 años en el mismo CCZ. Nos parece relevante lo expresado por Theda Skocpol (1989): *"Los colectivos de funcionarios pueden desarrollar las políticas públicas ya establecidas, actuando de modo relativamente continuo a lo largo de periodos temporales prolongados"*.

Los traslados mencionados nos indican[143], que la estrategia del bloque dominante del elenco político fue desarticular y desmovilizar para no ceder o perder el tipo de poder que pretenden ejercer, ya que estos profesionales nos habíamos convertido en una amenaza en la medida que habíamos acumulado una experiencia práctica-cognitiva que nos permite lograr cierto poder autónomo en la conducción de los programas, de las acciones, en intentar transformar realidades y procesos, en mediar entre lo particular y lo global[144].

La conducción y la mediación son componentes sustantivos de la política, y aquí radica la esencia de la conflictividad entre los Trabajadores Sociales y el elenco político, porque toda acción social que tenga incidencia en cuestiones del colectivo societal es esencialmente política. Dado el lugar asignado en la división socio-técnica del trabajo, al decir de Iamamoto, el Trabajo Social está inserto en los procesos

---

[143] También algunos Trabajadores Sociales habían solicitado traslado para otro C.C.Z. motivados por conflictos, desgastes. Inclusive, después de transcurrido el tiempo, existió la valoración de Trabajadores Sociales, que a pesar de los traslados masivos sin criterios claros por parte de la Administración, los traslados los había favorecido ya sea por razones de su vida particular o para poder desarrollar mejor la profesión.

[144] Un Trabajador Social que fue trasladado, en entrevista realizada el 29 de setiembre de 2005, expresa: "Cuando empezó la descentralización fui una de las fundadoras del C.C.Z., por lo tanto tenía otro vínculo con los funcionarios y los vecinos: armamos todo entre siete personas. Cuando me trasladaron para este zonal ya estaba todo armado por otra Asistente Social que trabajaba de una manera distinta a la mía y demoré un tiempo en adaptarme".

complejos de resolución de conflictos, de tensiones, juega un rol de mediación. El aporte profesional puede ayudar a reflexionar, a criticar, a ser de espejo; "lo que también es un riesgo temido porque puede colaborar a que la población aprenda a develar las falencias que se tienen desde el supuesto poder" (Regent, 1999: 72).

Durante el proceso de Descentralización, en el discurso siempre se valoró el apoyo técnico profesional del Trabajo Social hacia las distintas expresiones de la Sociedad Civil, que trascendiera los tiempos electorales; pero en la realidad lo que ha primado – como ya hemos mostrado- es una escasa priorización del área social en cuanto a los recursos necesarios, trabas en el aparato burocrático que resiste una apoyatura técnico profesional a la población, resistencias de la dirigencia de ADEOM y del elenco político municipal para producir cambios que materializaran la jerarquización de la profesión de acuerdo a la legitimación que en el discurso estaba planteado.

Los cambios de orientaciones y conducción pueden ser muy sutiles y poco explícitos, pero en esencia manifiestan un *menosprecio del rol profesional que pasa de un rol primario de cogestores de la descentralización a un nuevo rol como meros instrumentadotes de decisiones generadas en otros ámbitos, que se expresa en una práctica ambigua que sintetiza la demanda de un rol tradicional y un rol alternativo. Es evidente la marginalidad a todo el colectivo profesional en las medidas adoptas por el elenco político de gobierno.*

Esto evidencia que la gestión institucional se realiza en una relación de **poder y saber** al mismo tiempo. Ese ejercicio de poder (Foucault, 1992) pasa por canales mucho más finos, es mucho más ambiguos, porque cada persona en el fondo es titular de un cierto tipo de poder y, en esta medida vehicula el poder.

Según Foucault (1992: 99) es porque en la lucha por ejercer el poder, que se ejerce siempre hacia una determinada dirección "hay una perpetua articulación del poder sobre el saber y del saber sobre el poder" [...] "ejercer el poder crea objetos de saber, los hace emerger, acumula informaciones, las utiliza" [...] "El ejercicio del poder crea perpetuamente saber e inversamente el saber conlleva efectos de poder".

Los procesos de "modernización" del Estado conlleva un proceso de "modernización técnica" de los profesionales, en los cuales prima una **racionalidad instrumentalista**

y tecnocrática[145]: con funciones claras de cálculo y de control. De ahí el énfasis en la capacitación en estrategias de administración, de planificación, de análisis, para así poder aportar a los objetivos propuestos por la institución empleadora.
Un sistema jerárquico piramidal divisionista se adapta cuando se trata de ofrecer servicios, y cuando predomina una concepción tecnocrática basada en el paradigma de la racionalidad instrumental-"técnica" en las decisiones y en las acciones sociales.

La tecnocracia es el producto de una división clara entre los que tienen el monopolio de la decisión –de darle sentido a la acción- ("los elegidos") y los profesionales-técnicos (por sus propios conocimientos teóricos curriculares y por la experiencia acumulada) tienen el monopolio de las respuestas "técnicas" para mantener y controlar en forma eficiente y eficaz la atención y funciones institucionales decididas[146]. Es un abordaje profesionalizado especializado, "neutral", en donde está claramente presente la separación entre lo "técnico" y la acción socio-política de toda intervención profesional.

Esto está vinculado a que en el proceso de fortalecimiento del Estado como principal institución que regula legitimadamente toda la vida societal, **los partidos políticos** se han constituido como el actor por excelencia que cumplen el rol de intermediación de los distintos intereses de la Sociedad a través de los distintos órganos de gobierno y poderes que constituyen el Estado, lo que conlleva a que prime en el imaginario social y en el autoimaginario de los partidos políticos, de que son los únicos portadores de "hacer política", es decir de hacerse cargo de las "cuestiones públicas", o sea del "todo social".
Por ende se ha ido consolidando una "carrera" en los integrantes de los partidos políticos que conlleva a la profesionalización de políticos, es lo que se denomina la "clase política".
Al respecto consideramos pertinente lo que plantea Weber (1988: 95 a 101) "Hay dos formas de hacer de la política una profesión, aunque pueden no son excluyentes. O se vive *"para" la política o se vive "de" la política".* El autor sitúa en el nivel económico la diferencia entre el vivir *"para" y el vivir "de".* Quien vive *"para"* la política hace de "ello su vida" en un sentido íntimo; o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad con la conciencia de haber dado un

[145] Lógica identificada en el "Programa de Modernización de la Intendencia Municipal de Montevideo" con el objetivo de Mejorar la Gestión. 2002.
[146] "Esta actitud cientificista ha sido el fundamento mismo de la tecnocracia" (Calame y Talmant, 2001: 53).

sentido a su vida, poniéndola al servicio de "algo". "Vive *"de"* la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos".
El autor agrega que la lucha entre los partidos políticos no es sólo acceder al gobierno del Estado, "sino y ante todo el control sobre la *distribución de los cargos*". [...] "Con el incremento en el número de cargos a consecuencia de la burocratización general y la creciente apetencia de ellos como un modo específico de asegurarse el porvenir, ésta tendencia aumenta en todos los partidos que, cada vez más, son vistos por sus seguidores como un medio para lograr el fin de procurarse un cargo". Los cargos de gobierno dan poder, status, e ingresos económicos "regulares y seguros".

En un país como el Uruguay en donde cada vez son más escasos los empleos estables, ingresar a un cargo en el Estado es un "privilegio" para cualquier uruguayo por la seguridad laboral y económica que proporciona. Esta lógica, cada vez más, también transversaliza al sistema político partidario. He aquí una de las razones de la competencia, muchas veces en forma encarnizada, entre los partidos políticos. Cuestión también visible en el Frente Amplio -coalición integrada por distintos partidos políticos- en el ámbito de la militancia y de los que ocupan cargos de gobierno.

Pero también hay que tener presente el papel que han tenido los partidos políticos en la sociedad uruguaya. Según Veneziano (2005: 20) se ha caracterizado por: "una matriz "Estado céntrica" del sistema político, un carácter "partido céntrico" del sistema político, y derivada de las dos anteriores: el carácter partidocrático del Estado uruguayo" [...] "Ha existido un centralismo del sistema político tanto del Estado como del sistema partidario". Históricamente la "cultura de gobierno" en Uruguay fue concebida que pasa por los partidos políticos.

Nogueira (1998: 282) plantea, que principalmente a partir de la década de los 90, se hace cada vez menos política, se ha vaciado de sentido y contenido, ya que la dimensión sustantiva de la lucha política es que la sociedad pueda producir símbolos unificadores y contextos de relacionamiento, que se viabilizan a través de sus representantes que constituyen el sistema de partidos políticos. Para el autor la política está en crisis porque lo que prima son algunos de los aspectos de la política como *"son la lucha por el poder del Estado, la rutina electoral, el juego de intereses, la arena de disputas entre candidatos"*. La ciudadanía en general desconoce –porque no le interesa y/o porque tampoco hay interés de que conozcan cabalmente- sus ideas, pensamientos, proyectos para el país. Según Nogueira cada vez más estaríamos en

presencia de partidos políticos que funcionan como grupos de intereses corporatizados: para lograr sus propios beneficios.
Por lo tanto el gran desafío, para Nogueira (1998: 285), es "cómo politizar y unificar la sociedad civil, concebir en forma articulada la economía-la política. El Estado debe funcionar como espacio adecuado para que actores efectivamente calificados superen la prevalencia de particularismos y se pongan como intérpretes del interés general".

Referente a la Administración del Estado, Weber (1998: 102) también plantea que a la tendencia de los partidos políticos "se opone la evolución y crecimiento del funcionariado moderno, que se va convirtiendo en un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación según la división del trabajo y con un honor estamental muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad. Sin éste funcionariado se cernería sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal, cuya importancia para la economía aumenta continuamente y aumentará aún más gracias a la creciente socialización" [...] "Necesidades puramente técnicas e ineludibles de la administración impulsan esta evolución".

"La transformación de la política en una "empresa", que hizo necesaria una preparación metódica de los individuos para la lucha por el poder y sus métodos como la que llevaron a cabo los partidos modernos, determinó la división de los funcionarios públicos en dos categorías bien distintas aunque no tajantes: funcionarios profesionales de una parte, y "funcionarios políticos" de la otra. Los funcionarios "políticos" se identifican por el hecho que pueden ser trasladados, destituidos o "colocados en situación de disponibilidad" [...] Entre los funcionarios políticos suelen contarse especialmente aquellos a quienes está atribuido el cuidado de la "administración interna" en general; parte integrante principal de esta competencia es la tarea política de mantener el "orden", es decir las relaciones de dominación existentes. "Los funcionarios profesionales especializados están más informados que su jefe" [...] "Los funcionarios profesionales son utilizados sólo como mente y brazo ejecutor" (Weber, 1988: 107 a 109).

Consideramos que lo político y lo social no se pueden dicotomizar ya que están implicados uno en otro. Si la acción pública se remite sólo a uno de estos ámbitos, desvinculándose del otro como si fuera una especialización, se corre el gran riesgo de perder el rumbo que nos orienta a lograr los objetivos que nos proponemos. La

cuestión no es la relación político-social sino la forma en que se llevan a cabo, en cómo se materializa el poder en el entramado complejo de las relaciones sociales.
Al respecto nos parece pertinente lo que plantea Regent (1999: 62) que los partidos políticos –incluye también a los partidos de izquierda- se defienden a sí mismos y "se sienten amenazados cuando se introducen principios de cambios. *La vivencia de amenaza no es sólo a los postulados ideológicos, sino fundamentalmente, al lugar concreto que ocupan esos individuos en función de su rol y un "status" prescripto, por el cual se sienten reconocidos*" [...] *"El culto a la autoridad, la voluntad de controlar en todos los niveles las actividades, el valor de prestigio que se le atribuye a las funciones de responsabilidad; son todos rasgos muy conocidos, cotidianos, "naturales", y hasta algunos de ellos hasta necesarios si no se estereotipan. A su vez la estructura burocrática municipal, las expectativas y sospechas populares, los secretos deseos individuales de reconocimiento técnico y político, confluyen en la práctica de cierta lógica de la burocracia partidaria mundial: garantizar a un número importante de sus militantes, empleos en servicios cuyo reclutamiento controla".*

Foucault (1992: cap. 4: "Los intelectuales y el poder") plantea que **la politización de un intelectual** se hace tradicionalmente a partir de dos cosas:
1.- Su posición de intelectual en la sociedad burguesa, en el sistema de la producción capitalista, en la ideología que ésta produce o impone; la burguesía ha utilizado a los técnicos y especialistas para hacer funcionar los aparatos; los agentes de coordinación que vienen a inmiscuirse en la vida de los otros. Así surgen instituciones, saberes, hay una proliferación de categorías de trabajadores sociales.
2.- Su propio discurso en tanto que revelador de una cierta verdad, descubridor de relaciones políticas allí donde éstas no son percibidas.
Estas dos formas de politización no son extrañas una a la otra, pero tampoco coinciden forzosamente.

La dos formas de politización la podemos asociar a lo que plantea Teresa Matus (1999: 34): cuando analiza la concepción tecnológica de la profesión de Trabajo Social en la que subyace el concepto weberiano de racionalidad con arreglo a fines que es la racionalidad que caracteriza actualmente al Estado burocrático. Pero también en la profesión existe el desafío en cómo compatibilizar esa concepción con la acción transformadora que también es un elemento central en la profesión, que requiere "mirar" la totalidad, poniendo en juego, en forma articulada, conocimientos teóricos-prácticos para así poder contribuir a hacer "visible lo invisible", "nombrar lo innombrado".

Al ser el Trabajo Social un tipo de trabajo especializado en la división socio técnica del trabajo, opera fundamentalmente en la reproducción de las relaciones sociales, interviniendo desde el conocimiento en las condiciones de vida de los sujetos y de las instituciones, en sus múltiples formas de expresión político, cultural, económica y social, lo que da un poder insoslayable en la "cuestión pública".

Como ya planteamos, el aporte profesional está vinculado a las estructuras de poder. En la medida que contribuye a la manutención de las relaciones sociales dentro del orden establecido, orientada por una acción asistencial, educativa y organizativa, centrando sus esfuerzos en la búsqueda del equilibrio, de la conciliación. Pero al mismo tiempo contribuye a hacer visible los conflictos y contradicciones fundamentales de la sociedad y, por lo tanto, su posibilidad de transformación.
Estas posibilidades de intervención responden a "que el poder se encuentra disperso, pero también se encuentra concentrado. En este caso el poder penetra todos los ámbitos de la vida y las estructuras de la sociedad; se trata de modelos profundamente hegemónicos que buscan el poder de dominar, de anular[147]. Pero también a este poder se le contrapone –contrahegemonía- el poder de resistencia, de construcción, de ruptura, de articulación, de desarrollo de múltiples capacidades de poderes sociales y políticos, construyendo la unidad desde la diversidad de capacidades, de culturas, de formas de vida, prácticas"[148] (Rebellato, Ubilla, 1999: 167).

La práctica profesional en la descentralización nos da la posibilidad de apropiarnos de un espacio ocupacional en la medida que podamos descifrar y explicitar las determinaciones socio políticas que la atraviesan, para impulsar la construcción e implementación de estrategias de acción que impriman una nueva dirección socio política a la planificación y ejecución de las acciones demandadas al Trabajo Social.

Poder reformular el espacio profesional exige una apropiación teórica y práctica- por lo tanto política- de las posibilidades reales y efectivas presentadas en las coyunturas, resultantes del movimiento social concreto; traduciendo las posibilidades en respuestas creativas y críticas, dentro de los límites sociales e institucionales establecidos, teniendo presente que ambos ámbitos se caracterizan por no ser

[147] Es el **poder sobre**: en una relación de poder sobre los otros. En el **poder sobre** prima la idea del yo, apropiándose del hacer de los demás, convirtiendo a éstos en objetos de hacer.
[148] Es el **poder hacer**, en donde prima la idea de nosotros.

monolíticos, al contrario en su seno existen correlaciones de fuerzas que abren brechas e intersticios por donde moverse.

Desde la perspectiva foucaultiana (1992: 111 a 124) "existe una administración del saber, de una política del saber, relaciones de poder que pasan a través del saber" [...] "es de administración, de implantación, de gestión de un poder de lo que se trata estas expresiones". Pero asimismo este tipo de estructura organizativa va acompañada por la posibilidad de una gran libertad de pensamiento y de expresión por parte de los profesionales: cuando el objetivo estratégico es, en cada espacio de intervención profesional, generar alternativas concretas y globales de respuestas reales a los problemas sociales e institucionales, que impliquen la articulación creativa con un gran número de actores.

En muchísimas instancias –reuniones, documentos- el colectivo de Trabajadores Sociales de C.C.Zs. –también otros funcionarios- analizamos, señalamos y planteamos propuestas para poder enfrentar y poder solucionar conflictos identificados entre al aparato centralizado y el descentralizado, referentes a estilos de ejercicio de poder, a concepciones e implementación de programas sociales, etc. etc.

Si esto no ha sido aprovechado por parte de la Administración Municipal es porque se nos ubica sólo desde un lugar de *informantes e instrumentadores*, en la no posibilidad de comunicar a las autoridades los desacuerdos, los conocimientos, las experiencias. Para así contribuir a la transformación de la correlación de fuerzas institucionales, en donde prime la articulación entre los conocimientos profesionales-técnicos y políticos.

"Por constituir el poder una red de estrategias, de tácticas, de multiplicidades de discursos y saberes, puede configurar un espacio de aprendizaje" (Rebellato, Ubilla, 1999: 163).

Los Trabajadores Sociales, y todos los funcionarios insertos en la descentralización, necesitamos de legitimación y de poder para realizar nuestras tareas. Y esto nos lleva a dos aspectos fundamentales:

1.- **El manejo de la información**. Necesitamos de la información para actuar y no la estamos teniendo. Es imprescindible que se tome conciencia que con información podemos desempeñar nuestra tarea eficazmente y contribuir desde nuestra profesión al proceso de descentralización.

"Es imprescindible que tomemos conciencia de la importancia de la circulación de información, encontrar canales fáciles, cotidianos, donde trasmitir la información que tenemos, pero sobretodo convencernos, los diferentes actores, que ganamos todos con esa democratización de la información. ¿A quién no le ha pasado, sobretodo después de tantos años de trabajo, que esa información en principio menor, conjugada con un gran conocimiento del territorio ha sido inicio de un proyecto valioso?" (AA.VV., 2007: 23).

2.- **La ética del poder.** La democracia y gestión participativa requiere "nuevas actitudes, nuevas identidades, una nueva subjetividad, nuevos estilos de relación y una manera de entender el poder como servicio" [...] "Una ética afincada en la valor de la diversidad y en la construcción de la unidad en la diversidad; lo cual es posible si se promueve una actitud de tolerancia, entendida como encuentro y crecimiento en la diversidad de quienes actúan para transformar las situaciones de exclusión y dominación" [...] "Un profundo compromiso con una ética de la autonomía que busca despertar poder en aquellos a quienes se les ha negado siempre el poder" [...] "Sin autonomía la democracia se reduce a meros procedimientos y deposita las decisiones en manos de unos pocos. Crecer en autonomía es también crecer en el ejercicio autónomo del poder. Es desarrollar nuestra capacidad de participar activamente en las decisiones políticas que a todos nos incumben" (Rebellato, Ubilla, 1999: 168, 169).

Las situaciones conflictivas, las dificultades de escuchar, intercambiar información-conocimientos, de trasmitir información, de debatir francamente –sin maniobras-, con los portadores de toda una experiencia y saberes acumulados, construidos y reconstruidos cotidianamente, afecta la posibilidad de enriquecer la reflexión y la evaluación de los problemas, la programación de soluciones alternativas satisfactorias, la reelaboración de estrategias y de modelos de gestión. No contribuye a la comprensión de las dinámicas socio políticas abordadas en una perspectiva de totalidad. Por lo tanto esto perjudica, en un proceso de transformación de la acción pública –que apunte a que la sociedad se solidarice entre sí, con un proyecto de mayor equidad y creatividad social-, el deber incuestionable de intervenir en un debate colectivo permanente en donde se pongan en juego los saberes, las experiencias, dadas por las competencias técnicas y de responsabilidad, que permita un mayor conocimiento de la realidad. Debate necesario que se debe dar en un clima de confianza, con capacidad de aceptar el cuestionamiento de los demás procurando llegar a acuerdos, y no desde una postura autoritaria que cierra la posibilidad de la

negociación, de productividad, de desarrollar capacidades y poderes. *Participación, saber y poder se necesitan mutuamente.*

En términos de síntesis, en lo expuesto podemos identificar algunas de las razones de la tensión y temor que tienen otros actores, principalmente el elenco político y los mandos de dirección administrativa, de que los profesionales –intelectuales académicos-, basándonos en nuestro poder cognitivo, pongamos en juego nuestras propias concepciones y opciones socio políticas.

Por otra parte la desvalorización profesional que hemos sufrido y las condiciones adversas materiales y simbólicas en que trabajamos los Trabajadores Sociales en los C.C.Zs., imponen límite a la ética profesional generando sentimientos de impotencia y desmotivación. Como el contenido de la ética profesional se construye en la práctica cotidiana, caracterizada por situaciones conflictivas, genera en los Trabajadores Sociales dudas sobre cómo actuar poniéndose en juego la tensión entre valores éticos profesionales y como trabajador.

Al ser un problema que también atraviesa a otras profesiones y a los funcionarios en general, implica enfrentarla conjuntamente porque, tal como se analizó a lo largo del capítulo III, la gestión es una cuestión esencialmente política, que exige alianzas, construcción de hegemonías en pro de un proyecto común.

IV.2.3.- Desafíos Profesionales

Como ya hemos mencionado el Servicio Social surgió y está inserto en una relación laboral de dependencia, -al igual que la mayoría de los trabajadores- en organizaciones, instituciones –principalmente el Estado- las cuales condicionan el significado de la práctica profesional en el proceso de reproducción o transformación de las relaciones sociales.

El trabajo del Asistente Social se inserta en una relación de compra y venta de mercancía. Iamamoto (1997) afirma que "en la sociedad capitalista la mercancía es la mediadora por excelencia de las relaciones sociales". La fuerza de trabajo del Asistente Social es mercantilizada, como la de cualquier otra persona que no sea propietaria de los medios de producción, sino sólo de su fuerza de trabajo. Es un trabajador asalariado, recibe un salario por los servicios prestados, por lo tanto su

actividad tiene un valor. En esta condición de trabajador asalariado, también está expuesto a las consecuencias de las políticas económicas decididas e implementadas por los que sustentan el poder.

Por lo tanto el Trabajador Social es parte del proceso social contradictorio e histórico, como persona y como trabajador, disponiendo de una autonomía relativa en el ejercicio de la profesión en las instituciones empleadoras.

A los Trabajadores Sociales que trabajamos en los C.C.Zs., dada la envergadura socio política del Proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana, se nos hace imprescindible reflexionar sobre algunos problemas neurálgicos que hemos planteado en esta Tesis, pero también en sus potencialidades ya que se constituyen en facilitadores que nos desafían para redimensionar y refundar el rol socio político-ético-"técnico" del Trabajo Social, conviertiéndose así también en desafíos teóricos-prácticos.

Los desafíos los exponemos referido a tres ámbitos: la institución empleadora, los sujetos con los cuales trabajamos y en el propio seno de la profesión de Trabajo Social.

- *¿Cómo intervenir desde una lógica social y profesional, frente a lógicas tecnocráticas, burocráticas, subsidiarias, partidarias?*
  ¿Cómo posicionarnos en la intervención cotidiana ante el dilema entre el rol político transformador-emancipador y el rol político de agente reproductor del orden y poder establecido y "legitimado"?

En el sistema capitalista la mayoría de las instituciones, tanto estatales –también la Intendencia Municipal de Montevideo - como privadas, se rigen por modelos que reproducen y consolidan comportamientos y relaciones sociales acordes a las exigencias del sistema para poder seguir manteniendo el orden instituido en todas las esferas de la vida humana. Se caracterizan por una gran rigidez -normativa, procedimental, de formalismos técnicos-abstractos-, por la coerción y por una violencia "simbólica" cultural y ética, que constantemente amenaza la permanencia misma de los trabajadores, y cuán más sus capacidades creativas, de iniciativas.

En ese contexto institucional el Trabajador Social, al ser un trabajador dependiente asalariado, también se ve desafiado a desarrollar su quehacer profesional, procurando

lograr autonomía, que siempre es relativa. Por lo tanto la comprensión de la profesión no se puede desligar de su significación política, es decir del lugar y función que ocupa en las relaciones sociales y en sus funciones de trabajador intelectual en la perspectiva del pensamiento gramsciano.

Por un lado, porque las instituciones no son bloques monolíticos que reflejen unívocamente los intereses de quienes representan, sino que reflejan las contradicciones presentes en la estructura y funcionamiento social.
Por otra parte, dado que el Servicio Social actúa en múltiples campos y situaciones diferenciadas entre sí, le da la posibilidad de fluidez y flexibilidad para poder tener el poder de actuar y establecer sus propias atribuciones, de definir la conducción teórica-metodológica, las estrategias, definición de actividades, tareas y, esencialmente, en la posibilidad de optar por un tipo de vínculo comunicacional con los sujetos de la acción profesional.

Estas dos condiciones presentes en la relación laboral determinan que el profesional tiene ciertas prerrogativas vinculadas a su concepción ético política que le permiten **optar entre dos perspectivas**.
Por un lado, encarar su intervención profesional por medio de modernizar sus actividades según parámetros de racionalización eficiente, de tecnificación pragmática; y continuar siendo agentes mediadores acríticos de los requerimientos institucionales, la cual tiene el poder de producir y legitimar tales servicios, de remunerar, de aprobar los estatutos profesionales, de determinar su parcela de poder, de definir y redefinir su trabajo. Esta forma de buscar la legitimación, está asociada a una mirada profundamente endogenista de la profesión. Frente a la dependencia laboral del Trabajador Social estos sienten, y actúan en consonancia, con una visión pesimista, de lamentación permanente "desde este lugar no podemos hacer nada", actuando en forma pragmática, burocrática, rutinaria, resignada.

Por otro lado, cuando el Trabajador Social adhiere a un proyecto político transformador, le genera temores, tensiones, ansiedades, miedos, desafíos, dado que se mueve en un terreno donde la contradicción lo enfrenta permanentemente a quedar atrapado. Como sucede cuando, a pesar de tener una opción transformadora, se adapta plenamente a los requerimientos políticos y profesionales que le plantea la institución, y así pierde de vista su horizonte transformador.

También, muchas veces los Trabajadores Sociales que adhieren y apuestan al proyecto político transformador, lo hacen desde una visión ilusionista, actuando en forma voluntarista, subjetivista, desconociendo las determinantes objetivas de lo que es una profesión en la división socio-técnica del trabajo, con demandas institucionales a las que tiene que responder y no puede rehuir[149].
Por ello, es necesario constatar y conocer las limitaciones y las regularidades instituidas que operan en el campo que quiere ser alterado y transformado.

La perspectiva transformadora desafía reorientar la intervención profesional desde la posición de la clase trabajadora. Así mismo, la Descentralización Democratizante, conduce al Trabajador Social a repensar el trabajo con parámetros distintos, y a veces antagónicos, de aquellos definidos por la oficialidad.
En un proceso de reflexión crítico y autocrítico, es poder nombrar lo innombrado, es poder hacer visible lo invisible en términos de Matus, es poder informar y hablar de lo que hace la institución, por qué lo hace y cómo lo hace, como parte de un contexto histórico concreto; que nos permita percibir dónde están las líneas de fragilidad, dónde los puntos fuertes a los que se han aferrado los poderes, dónde estos poderes se han implantado.

El desafío es legitimar la acción profesional más allá de la institución empleadora, pero reconociendo la intermediación de ésta en el ejercicio profesional. Al decir de Iamamoto: un profesional informado, crítico y propositivo, que apueste al protagonismo de los actores sociales. Un profesional capacitado teórica y metodológicamente, con un instrumental técnico-operativo, capaz de asesorar, planificar, negociar, investigar y con una práctica que estimule la participación de las personas en la formulación, gestión y evaluación de programas sociales de calidad.

Es decir que, además, de responder efectivamente a las demandas de la institución empleadora, por la relación de dependencia, en un proceso de negociación, defender nuestras propias concepciones teórico-metodológicas y actuar en consonancia con éstas. Porque hay que tener presente que las instituciones, como parte del sistema, también generan contradicciones, lo que posibilitaría que a partir de las mismas

[149] Actitud que tuvimos durante muchos años en nuestro ejercicio profesional en la IMM, que nos tensionó, angustió, frustró y que fue una de las razones que nos motivó a realizar la Maestría, para poder adquirir conocimientos que nos permitieran avanzar en la objetivación, comprensión y explicación de las condicionantes políticos-administrativos institucionales que estaban incidiendo en el desarrollo del proyecto descentralizador democratizante y en la intervención profesional en el mismo.

puedan ser cuestionadas, y asi ir generando espacios en donde prime una lógica transformadora.

Teniendo presente consideraciones de Paulo Freire, pensamos que la alternativa en este universo institucional es que los Trabajadores Sociales, al igual que otros actores, podamos colectivamente analizar la institución: sus procesos, dinámicas, racionalidades, las relaciones de poder para que desde esas realidades podamos avanzar hacia una perspectiva emancipatoria.

- *¿En qué medida la participación ciudadana promovida por el Trabajador Social, a través de programas de política social, no corre el riesgo de ser cooptada por otros intereses que afecten la construcción de ciudadanía?*
  ¿Cuáles son las posibilidades de estar al servicio de los sectores de la población en situación de subalternidad, respetando y respaldando sus intereses y necesidades?
  ¿Qué exigencias en la lucha de las clases subalternas-trabajadoras se le están haciendo al profesional y cómo éste debería responder?

Compartimos con Iamamoto (1999: 75 a 81) el concepto de que el Trabajo Social es reconocido como la profesión de la participación. En la medida que se le demanda intervenir en la promoción y capacitación de los sujetos sociales en procesos de toma de decisiones, facilitando el involucramiento de los afectados por las problemáticas, propiciando la ampliación de su ingerencia en las cuestiones que les atañen y promoviendo acciones tendientes a la visibilidad pública del debate acerca de la "cosa pública". Esta ha sido la razón central de la contratación de Trabajadores Sociales para trabajar en el Proyecto de Descentralización y Participación Ciudadana, en función a como fue concebido en el Programa del Frente Amplio para el Gobierno de Montevideo (1989).

Pero, como ya hemos expresado, la participación que se promueve muchas veces desde la I.M.M. –elenco político y profesionales del área social, por lo tanto también los Trabajadores Sociales- responde a la lógica de "llevar a los ciudadanos al terreno de la administración, de hacer que adhieran o participen en la realización de proyectos definidos por la administración con sus propias categorías; y no tanto de una ética y metodología de diálogo que permita elaborar proyectos comunes a partir de la percepción que tienen los ciudadanos de su realidad cotidiana" (Calame y Talmant, 2001: 55).

Este tipo de "participación" es lo que ha primado históricamente. Las instituciones empleadoras del Profesional de Trabajo Social le demandan que promueva la participación de las clases subalternas, pero dentro de los parámetros de control, legitimidad y orden, como una forma de integrarlos a las formas de poder dominantes y a los mecanismos de reproducción instituidos y asi asegurar la hegemonia en la totalidad social. De este modo se previene y controla insatisfacciones, conflictos, tensiones.

En esta lógica las políticas y programas sociales promovidos desde el seno de los trabajadores en la búsqueda de sus derechos ciudadanos, al ser institucionalizados y administrados por el Estado son abordados, por éste, a través de mecanismos formales burocráticos, vaciándolos de sus contenidos políticos. La esencia presente es que el capital busca establecer medios de tutela y normalización de la vida de los trabajadores, invadiendo todos los aspectos cotidianos que hace a los modos de vida tanto en el ámbito privado como público.

Al mismo tiempo, la política social y participativa de los sectores populares tiene como objetivo el ampliar su espacio económico, social, cultural y político de sus necesidades e intereses en la sociedad, pero también para poder enfrentar situaciones de sobrevivencia en la vida cotidiana. La participación no necesariamente está referida a manifestaciones explícitamente políticas, sino que en gran parte de la población está referida a reivindicar mejores condiciones de vida, a luchar por conservar, conformarse o resistirse a valores, normas, expresiones culturales que expresan una forma de pensar y un modo de vida. Formas y modos de vida que se expresan en un abanico amplísimo, altamente heterogéneo, lo que es expresión política.

Cabe señalar que las conductas y participación de los sectores populares contienen elementos tanto reproductores como superadores del orden vigente, en ambos se constata que la ideología dominante los permea. El sistema de valores y normas que guían la conducta de los hombres no aparece en forma transparente en la conciencia, sino a través de determinadas significaciones encubiertas, es decir la conciencia es una conciencia mediada y mitificada. Están conviviendo intereses contradictorios en un escenario cotidiano imbricado de tensiones, ambigüedades y ambivalencias. Al respecto Coutinho (1994), citando a Lukács, plantea que "La esfera social sólo puede ser correctamente conceptualizada en la medida en que se tenga en cuenta, simultáneamente, por un lado: la acción creadora de la praxis humana, formuladora e implementadora de proyectos; por otro la presencia de determinaciones causales,

tanto las puestas por la naturaleza externa e interna de los hombres, como las puestas por los resultados de la propia acción teleológica".

Por lo tanto, es preciso que el Trabajador Social ponga en juego un proceso de análisis e interpretación que permita re-conocer y dilucidar las necesidades e intenciones inmediatas y las mediadas, desmitificar los mitos que encubren el fondo profundo de la realidad. En una relación comunicacional dialógica en donde las necesidades e intereses del sujeto ocupan un lugar central; no sólo las necesidades básicas, las materiales, sino también las del ser, las del tener, las del hacer, las del estar: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad. Desmitificación que permita detectar realmente lo que se busca, lo que se quiere, expresar y actuar en función de las propias potencialidades personales y colectivas, donde se combine la totalidad y la singularidad de la vida del sujeto.

Evidentemente estamos hablando de un proceso pedagógico y ético político, en una opción emancipadora, que apunta a re-dimensionar la identidad personal y colectiva.

Captar las tensiones, ambigüedades y ambivalencias, para el Trabajador Social es fundamental. Para poder así replantearse estrategias y políticas, que den cuenta real de la capacidad crítica, de resistencia y creación de los sectores populares, para decidir, formular y gestionar proyectos alternativos económicos, culturales y políticos dentro de la propia sociedad burguesa. Esta perspectiva permite ubicarse articulando la reproducción social del orden vigente con las posibilidades de transformación social en el seno de la lucha de intereses de las clases fundamentales[150].

Esta perspectiva, puede sobrepasar la demanda de la institución empleadora, ampliando el espacio profesional con propuestas que potencien las posibilidades de la práctica redimensionándola en la atención de las reales necesidades y estrategias socio políticas de los sujetos de acción profesional.
Esto supone fundar un nuevo estilo de calidad y eficacia de los servicios prestados, aumentar sus impactos en forma democratizante, lo que implica a su vez la participación efectiva del "beneficiario" en la organización, implementación y decisiones de estos programas. Esta participación efectiva implica a su vez que el

[150] En función del Programa y del discurso del elenco político que gobierna Montevideo, habría consonancia con esta perspectiva; pero como hemos mostrado en la práctica hay muchas inconsistencias, contradicciones, que limitan fuertemente su concreción.

profesional respete sus diversas formas participativas, las diferencias de modo de vida, de expresiones culturales y políticas.

En lo que hace al propio profesional exige una actitud critica, una sólida formación, no sólo técnica, sino y fundamentalmente de conocimientos teóricos y de los procesos históricos concretos que le permitan identificar las diversas tendencias contradictorias y desde ahí potenciar su intervención en miras a un proyecto socio político transformador.

Un proyecto transformador-emancipador debe sustentarse en una praxis ético política que permita que los sujetos realicen plenamente sus potencialidades y satisfagan sus necesidades; que puedan ser sujetos, ser ciudadanos. Lo que supone un encuentro dialéctico entre contradicciones objetivas y valoraciones subjetivas, entre necesidades materiales-económicas y necesidades de liberación. Subjetividad y objetividad, estructura y cultura, ética y condiciones materiales, sujetos históricos y transformaciones sociales, procesos personales y procesos colectivos, son términos que no se pueden disociar.

Antonio Gramsci plantea: "La praxis es constitutiva de la misma esencia del hombre, en cuanto ser que está permanentemente transformando la naturaleza, las relaciones con los demás hombres, las relaciones sociales y políticas. Se desarrolla en condiciones materiales e históricas concretas, que la limitan y condicionan o determinan en última instancia" (Rebellato: 1989).
Por lo tanto, la praxis es una actividad creadora, en que se expresa la iniciativa de los hombres como parte constitutiva de la construcción de la historia. Es un accionar en determinadas condiciones y circunstancias que hace que la misma no tenga un carácter absoluto; en donde juegan las dimensiones objetivas y subjetivas como unidad indisoluble. Es un proceso por el cual el hombre intenta conocer, comprender e interpretar la realidad para transformarla, pero a su vez el conocer el objeto también le permite conocerse a sí mismo. O sea, que se plantea la posibilidad de una teoría confrontada permanentemente con la práctica de los hombres y por lo tanto una teoría en permanente transformación. Esta praxis se mueve en el terreno de las inseguridades, escisiones, contradicciones, y no de las certezas absolutas.

- *¿En nuestra práctica profesional cómo nos posicionamos ante las realidades planteadas por el contexto socio político en que está inserto el proyecto de Descentralización?*

Para el colectivo profesional de Servicio Social, el proceso social abre posibilidades para la acción profesional en cada coyuntura histórica[151]. La alternativa de apropiarse de esas posibilidades históricas y traducirlas en alternativas profesionales es fruto de la capacidad teórica-técnica y ético política del colectivo.

Un proceso de descentralización democratizante territorial nos exige una visión y accionar integral de la realidad, que tenga en cuenta lo global, lo particular, lo singular; la creatividad, un enfoque y trabajo interdisciplinario-transdisciplinario, es decir no sólo desde y con distintas disciplinas científicas, sino también con actores sociales, políticos, funcionales.

Un desafío para los Trabajadores Sociales está en poder construir otro modo de pensar y posicionarnos en la realidad. Como intelectuales tenemos un cúmulo de conocimientos científicos y la posibilidad de adquirir nuevos saberes especializados, por lo tanto debemos ser capaces de articular esos conocimientos teóricos y metodológicos con la práctica social, por medio de nuestra práctica profesional, y desde ahí poder aportar a la construcción de un nuevo tipo de sociedad, a nuevas formas de hacer política, a una gestión participativa en el Estado. En la perspectiva transformadora el rol ético político – educador y organizativo en las relaciones sociales- constitutivo en su intervención, se redimensiona y se refunda.

Para ello también es imprescindible reconocer y reelaborar algunas problemáticas centrales que nos desafían y tensionan cotidianamente en nuestra intervención profesional. Consideramos sustancial resaltar y sintetizar algunas:

- **Choque ético-cultural:**

Cuando nos enfrentamos a la realidad de los sujetos con los que trabajamos se nos movilizan sentimientos ligados a nuestra propia estructura de personalidad y del contexto socio-económico-cultural del cual provenimos: sentimientos de culpa, angustia, omnipotencia, deseos de poder, reafirmación del rol profesional, etc. Es un conflicto entre mundos de vida, culturas y lógicas distintas.

En una opción transformadora, es imprescindible analizar este "choque", hacerlo "conciente", para no reproducir situaciones y soluciones ambiguas y falsas. No caer

[151] Un caso claro es el que se ha constituido en objeto de investigación para producir esta Tesis: la Descentralización Democratizante y la Participación Ciudadana.

en actitudes, con el objetivo de subsanar las distancias u ocultar las diferencias, de carácter asistencialistas, paternalistas, populistas, que son otra forma de poder dominante. Para no caer en ello se requiere autoreflexionar, reformular la propia identidad, pero fundamentalmente convertir la contradicción en objeto de análisis en espacios colectivos generando espacios que permitan esclarecer esta conflictividad.

La práctica social requiere profesionales que se van resignificando, redimensionando teórica y metodológicamente en contacto con los sujetos de su práctica profesional, con el rol de crear las condiciones que permitan desafiar y reflejar las resistencias transformadoras presentes en nosotros mismos y en los sujetos con los cuales trabajamos: individuos, organizaciones, comunidades.

- **Tensión entre "ser directivo y no ser directivo":**

Muchas veces los Trabajadores Sociales tomamos una postura ética metodológica de sólo escuchar, estar abiertos, dejar que los sujetos decidan por sí mismos; sin tener presente que muchas veces su saber, su voz, es producto de condicionantes de dependencias y dominaciones no concientes.
También en esta postura estamos negando que tenemos un conjunto de conocimientos y concepción de la práctica social. En un proceso de transformación con los sujetos debemos entregarlos, explicitarlos y confrontarlos con los otros saberes y prácticas para poder re-construir conocimientos y prácticas transformadoras.

Este no implicarse, en un aparente rol pasivo, refleja un rol ambiguo y ambivalente: controlador, manipulador, autoritario; confundiendo directividad con imposición de valores y pautas; acritica: no logrando percibir las resistencias, las dificultades y las potencialidades de los sujetos para su transformación.

En nuestra práctica profesional debemos brindar herramientas y conocimientos que les permita a los sujetos problematizar el mundo de las apariencias que oculta las verdaderas contradicciones de la realidad. Para que de esta manera tengan más elementos para poder tomar decisiones, para poder ser protagonistas de su propia historia.

- **El problema de la transferencia del poder:**

Vivimos en un sistema de sociedad en donde el poder está concentrado y legitimado valorativamente en aquellos sectores que tienen un lugar privilegiado ya sea en el ámbito económico, en el político y/o en el conocimiento adquirido en instituciones

reconocidas y avaladas socialmente. Además están los que consolidan sus poderes por la delegación que le realizan los sectores en situación estructural más subordinados.

En el caso de los profesionales, y refiriéndonos a los Trabajadores Sociales, las imágenes, demandas, expectativas puestas en éste por parte de los "usuarios", refleja una delegación de poder, una valoración, una confianza porque: sabe, tiene técnicas y metodologías.
Concentración de poder y delegación de poder se van reforzando dialécticamente, consolidando una relación de dependencia que entra en contradicción con la opción transformadora; esta ambigüedad se convierte en un esquema de dominación. Que en la medida que se profundiza inhibe la posibilidad de autonomía de los sujetos, que constituye la principal orientación del quehacer profesional crítico.

II Generación del conocimiento:

En un proyecto ético político transformador, los Trabajadores Sociales que adherimos y comprometemos nuestro aporte profesional a su construcción, debemos tener una actitud crítica, en un proceso constante de autorreflexión, autocrítica, autoevaluación, basándonos en una formación teórica-práctica sólida.

También requiere tener una actitud de apertura y de aprendizaje junto con los sujetos de nuestra intervención profesional. Es decir tener una postura que permita que, a partir del saber de los sujetos y el aporte del saber del profesional de Trabajado Social, se genere un proceso de saberes nuevos: es un proceso de aprendizaje de co-descubrimiento y de co-transformación de la realidad. Esta es una postura que facilita superar los vicios ligados al "profesionalismo" y a un falso igualitarismo.

Esta perspectiva exige al Trabajador Social una capacidad -con rigurosidad científica- de investigación e interpretación que apunte a comprender, descodificar los diferentes ritmos, lógicas, expresiones gestuales-lingüísticas, que nos facilite mostrar las contradicciones, problematizar y desafiar para avanzar cualitativamente en esa síntesis y permanente re-síntesis de saberes. Proceso cognitivo que apunte a generar una teoría crítica, sistemática, verificable (no en la perspectiva positivista), concibiendo la realidad en su totalidad, desde sus dimensiones estructurales y dialécticas, donde todo hecho, valor, acontecimiento que la constituyen, pueden ser conocidos, comprendidos e interpretados racionalmente en donde se articule la objetividad con la subjetividad.

A MODO DE CIERRE... REFLEXIONES... QUE DEBERÁN CONTINUAR

En este documento hemos trabajado a partir de la premisa que en el mundo moderno el Estado está en todas partes y que su responsabilidad política se entrelaza e interpenetra toda la vida y estructura de la sociedad. El gran desafío socio-político es demarcar sus esferas de intervención para salvaguardar la responsabilidad pública que le compete y la participación de los ciudadanos en el involucramiento en las decisiones y el control de la política pública.

El Proyecto Descentralizador Democratizante de la. Intendencia Municipal de Montevideo, como una forma alternativa a la política de reforma del Estado, es un signo de conciencia que la transformación de la acción pública es el objeto central de lo político. Que en esta perspectiva la Reforma del Estado es una reforma de la Sociedad, es una reforma sustantiva de la relación Estado-Sociedad Civil.

Desde sus inicios, el Proyecto Descentralizador fue concebido a partir de un estilo político de decisión e implementación, con un fuerte sentido de identidad y construcción colectiva de muchos actores provenientes de la Sociedad Civil, del sistema político partidario de izquierda y del aparato institucional municipal funcionarial y político desde los ámbitos descentralizados territoriales y centralizados. En la convicción motivacional de que es posible transformar los acontecimientos históricamente determinados, avanzando estratégicamente hacia un proyecto socio político en donde prime el bien común, el bien colectivo.

La politica implementada desde la I.M.M. ha jugado un rol central para crear espacios propicios, para que a partir de las demandas y necesidades particulares de los ciudadanos se avance en articulaciones entre lo micro y lo macro, entre el Estado y la Sociedad Civil.

No ha sido fácil la efectivización de este proyecto, desde sus comienzos hasta nuestros días, pero ha adquirido en el contexto actual –nacional e internacional- un carácter relevante por haber avanzado en un espacio articulador de distintos actores. Esta articulación no es simple, ya que la diversidad de actores involucrados imprime un ámbito de contradicciones, en donde muchas veces, quedan en buenas intenciones sin efectivizarse las lógicas del Proyecto Descentralizador Democratizante. En donde

los tiempos políticos, técnicos -burocráticos- no se adecuan con los tiempos sociales y las necesidades que requieren de soluciones inmediatas, que en buena medida son competencia del gobierno nacional.

Por ende dejamos planteado algunos cuestionamientos: ¿Es posible articular la lógica institucional, la estructura organizativa, el proyecto político e intenciones del gobierno municipal y nacional con la lógica de la ciudadanía?. En general, los sujetos individuales y colectivos viven inmersos, en la vida cotidiana, en un esquema problema-solución inmediata en donde el proceso de descentralización es catalogado de lento por éste mismo motivo. De esta realidad social ¿cómo es posible efectivizar la finalidad que orienta a la profesión de Trabajo Social a contribuir a generar las condiciones para la concreción de la ciudadanía, de desarrollar sus potencialidades no resueltas y que éstos sean protagonistas activos de su propia solución e integren una comunidad con base sólida en términos sociales y políticos?.

Es sin duda un debate profundo el que se abre aquí y por no ser nuestro objeto de estudio no pretendimos indagar sobre posibles alternativas, pero sí nos parece que es un objeto pertinente a ser profundizado, ya que la reforma del Estado, no es exclusivamente una reforma administrativa, sino que al mismo tiempo es una reforma política y una lucha cultural de largo alcance.

En relación a lo planteado durante el desarrollo de esta Tesis en términos de dificultades, tensiones, desafíos y potenciales, es evidente que el proceso Descentralizador Democratizante implementado en Montevideo requiere de elaboraciones y reelaboraciones cotidianas tanto del pensar como del actuar, de nuestras concepciones primarias, sobre las resistencias de las viejas estructuras, en los modelos de gestión, en las lógicas institucionales -que han sido el sedimento de identidades corporativistas-, de un determinado ejercicio de poder, del centralismo, de la inflexibilidad ante las nuevas demandas; lo que juega en detrimento de la interrelación de distintos niveles de participación, de organización y de actores diversos.

En la práctica, la ecuación descentralización = democracia = participación, resulta compleja, contradictoria y conflictiva. Existe la cuestión de cómo se gestiona la tensión entre una lógica vertical y sectorial predominante, versus una lógica horizontal y territorial; así como la tensión entre centralización y descentralización. Estas tensiones responden a dónde se ponen los énfasis en los cambios: ¿sólo se apunta a

producir cambios en la estructura municipal o éstos deben ser instrumentos para generar transformaciones sociales?.

Hemos intentado plasmar en este documento que la tendencia más predominante en el primer período de gobierno es que las reformas institucionales estaban más al servicio de procurar transformaciones societales. Desde el segundo período de gobierno empieza a predominan más la tendencia de un tipo de "ingeniería institucional", lográndose importantes avances en la planificación de lineamientos estratégicos, en la capacitación técnica de mandos medios y del elenco político, en la incorporación de instrumentos de tecnología avanzada, que redunda en beneficio de una mejor prestación de los servicios municipales a la población, pero no tanto a un modelo de gestión participativa que apunte a transformaciones más profundas de la sociedad y del aparato institucional. Tendencia que se profundiza en el tercer período de gobierno municipal.

El modelo burocrático jerárquico piramidal, descrito y analizado por Weber, es lo que he predominado en la gestión de la I.M.M. porque en general se prestan los servicios en forma sectorizada y normalizada. Pero presenta significativas dificultades cuando se implementa en el aparato territorial descentralizado ya que desde estos ámbitos se realizan muchas actividades no rutinarias, sometidas al "mundo real". Donde la creatividad y la innovación son importantes para poder dar respuestas globales adaptadas. Además esta producción se realiza con un gran número de actores con intereses, necesidades y expectativas heterogéneas.
Las inercias de una estructura altamente centralizada del punto de vista administrativo y el pesado andamiaje burocrático, plantean serios problemas en la relación entre los órganos locales municipales y los vecinos y sus organizaciones. Ya que en el ámbito zonal se requiere decisiones rápidas, creativas, que consideren lo normativo, los presupuestos éticos y las directrices políticas. Lo que exige un claro esquema de coordinación, articulaciones dinámicas entre los diferentes niveles del aparato institucional.

Consideramos que analizar y evaluar una gestión supone responder a una cuestión central, que es la que intentamos problematizar durante el desarrollo de ésta investigación: *¿cuáles elementos presentes en el inicio del proyecto descentralización democratizante se mantienen en el fortalecimiento y debilitamiento del proceso?. ¿Cuál es la forma que adoptó el proyecto y qué problemas de gestión ha tenido y tiene en la actualidad?. ¿A qué racionalidades responden?.*

Estas interrogantes evidentemente admiten distintas respuestas, "miradas", individuales y colectivas desde los diversos ámbitos que han intervenido directa o indirectamente en este proceso: vecinos, organizaciones sociales, trabajadores, funcionarios municipales, sindicatos, academia, partidos políticos, gobierno municipal, etc.

Durante la investigación hemos intentado identificar, interpretar y analizar algunas de estas "miradas" y la nuestra propia. El proceso de Descentralización y Participación Ciudadana en Montevideo admite una multiplicidad de "miradas", lo que le otorga al fenómeno una complejidad difícil de comprender en toda su profundidad y extensión; lo que no imposibilita que se intente plasmar algunos aspectos de esta complejidad rica y contradictoria, cuestión que nos orientó para realizar esta investigación concretada en esta tesis.

Consideramos pertinente puntualizar aquí con mayor énfasis algunos aspectos - aunque ya hemos planteado en el cuerpo capitular de esta tesis muchos de ellos- que nos parecen centrales en el diseño y gestión de la política municipal, y en particular de la Descentralización y Participación Ciudadana. Estos aspectos están estrechamente interrelacionados, sólo por una cuestión de ordenamiento expositivo los vamos planteando en forma separada:

- No se ha considerado en su real significación la multiplicidad de "miradas" a que nos referíamos. Por el contrario ha existido la tendencia, cada vez más creciente, de una concepción homogeneizante que enfatiza la "administración municipal", sustentada en una racionalidad instrumental instituida en los cargos jerárquicos - políticos y administrativos- en desmedro de la participación ciudadana y del funcionariado. Lo cual ha tenido como efectos, por una parte, que la participación ciudadana pasa a ser un simple instrumento de cooperación o mero colaborador con el gobierno, o simplemente es considerado un usuario de los servicios municipales. Por otra parte, la participación del funcionariado de carrera administrativa es de mero operador, instrumentador.

Esto ha conllevado conflictos, desencuentros entre la tendencia homogeneizante de la racionalidad instrumental con aquellas racionalidades que se sustentan en la necesidad de ver la organización como un todo, en donde confluyen y coexisten pluralidades, distintos intereses y expectativas, metas, estrategias, etc.

- En las formas que ha adquirido la institucionalización de la descentralización se identifican claras líneas de ruptura con la propuesta fundacional; parecería que se ha ido perdiendo del proyecto matriz o éste se ha subordinado a otro que parece estar en juego. Entre estos dos proyectos hay una multiplicidad de propuestas algunas conciliables por su complementariedad, otras antagónicas. En este proceso de rupturas se destaca: el aislamiento del grupo fundacional del proyecto descentralizador –funcionarios y políticos-, la dualidad de órganos como Juntas Locales y Concejos Vecinales, la ambigüedad del límite entre lo político y lo social, lo político y lo partidario, distorsiones en el modelo de gestión participativa, etc.

El proyecto de descentralización democratizante que nos encantó a los participantes fundadores durante el período 1990-93, parece haber agotado sus energías utópicas.

- La priorización que ha tenido históricamente en el Uruguay el sistema político partidocéntrico -lógica que también caracteriza a las fuerzas de izquierda- ha generado dificultades y limitaciones para implementar un proyecto socio político en donde se prioriza la participación social de otros actores en el gobierno.

- La reforma implementada se fue reduciendo, principalmente en el último período de gobierno, a los límites de ingeniería institucional, y no tanto en abrir y ampliar espacios de decisiones a los más amplios sectores de la sociedad y a los funcionarios municipales de carrera administrativa. Es un indicador de dicha concepción el "Programa de Modernización de la Intendencia Municipal de Montevideo".

- Existe una constante tensión entre la eficiencia en la gestión y la participación protagónica de los actores socio políticos y el funcionariado. Tensión no resuelta durante el proceso, registrándose que los últimos períodos de gobierno la brecha se ha ampliado en la medida que se concibe a la gestión más como una cuestión técnica y burocrática, en pro de una "eficiente gestión de calidad del servicio". En la práctica el accionar sólo se limita a administrar, sin realizar una sistemático control de calidad de los servicios y programas implementados.

- Ha crecido la oferta de un conjunto disgregado de programas y actividades, de las que no se cuenta -en tiempo y forma- con la información necesaria para dar respuesta eficaz a las demandas planteadas por la población. Entre los concejales se reiteran expresiones: "Nos usan mucho, quieren que decidamos y no tenemos información". "Las cosas ya vienen decididas y ya ni nos piden opinión".

Un proyecto de la envergadura de la Descentralización Municipal y la Participación Ciudadana en esencia no es la ejecución de actividades, tareas, "proyectitos más proyectitos" definidas desde determinadas "cúpulas", en donde priman aspectos reglamentarios, metodológicos, procedimentales, presupuestales, tecnocráticos.

- Ha mejorado la eficacia municipal notablemente aunque la eficiencia sigue siendo baja, porque continúan postergándose en el tiempo las respuestas y/o soluciones a los problemas diagnosticados y la ejecución de programas elaborados en función de ello.

- La territorialización de la prestación de los servicios municipales muchas veces es más concebida -con sus efectos en la práctica- como un medio de acercar los servicios a los "contribuyentes, usuarios", que como medio facilitador para repensar, reconstruir una acción pública que promueva la construcción de la ciudadanía en sus dimensiones socio política.

- Permanente, principalmente desde el ámbito central de la I.M.M., se desconoce las dinámicas locales, lo que incide en los procesos auténticos de participación, generando malestares, desmotivación, desilusiones, frustraciones. Es frecuente escuchar la frase "estamos pintados" desde vecinos organizados, del Concejo Vecinal y de los funcionarios de los C.C.Zs.

- La departamentalización de la descentralización ha inhibido la posibilidad que la descentralización sea asumida desde toda la estructura municipal. Inclusive el Departamento de Descentralización no ha recibido todo el apoyo imprescindible del resto de la institución en recursos humanos, materiales y financieros para que pueda eficientemente concretar el proyecto que debería haber transversalizado a toda la I.M.M. En todos estos años la estructura municipal centralizada continúa resistiéndose al proceso descentralizador, cuyas responsabilidades están en primer instancia en el elenco político, ya que como equipo de gobierno no logra la necesaria articulación para asumir global e integralmente la gestión e implementación de la Descentralización. Aunque se visualizan esfuerzos, no se percibe claramente una política municipal definida.

- No se ha resuelto la división histórica entre el aparato centralizado y el descentralizado; existe un defasaje entre los tiempos centrales y locales, tanto en la gestión como en los tiempos "políticos" y "sociales". *Funciona como dos Intendencias*

paralelas. Nos referimos a los tiempos para la toma de decisiones que tienen que ver con la planificación zonal y la aplicación de las políticas en el ámbito local. Esto tiene significativas implicancias en la posibilidad de los tiempos e insumos necesarios para las convocatorias, discusiones, elaboración de propuestas e instrumentalizaciones colectivas.

- En la propuesta política se planteaba superar la burocratización por medio de la desconcentración de trámites y prestación de servicios, respondiendo a las demandas en forma más eficaz y eficiente; también habilitando espacios de decisión en el ámbito local. Como ya lo hemos indicado ha sido muy débil la posibilidad desde lo local de poder implementar lo propuesto, por la escasa autonomía en las decisiones, por la dependencia del ámbito central en la gestión y respuestas a lo programado y demandado -escasa desconcentración y asignación de recursos humanos, materiales y financieros-. Asimismo al crearse nuevos ámbitos y actores en el proyecto se suman nuevos escalones que coadyuvan a aumentar la burocratización.

- Se constata debilidad de una política coherente de recursos humanos que atienda toda la complejidad de la acción municipal.

El conjunto de los trabajadores de la I.M.M. tienen poca información y formación sobre la propuesta de Descentralización y Participación Ciudadana, de lo que sucede en los C.C.Zs, en el territorio, "están por fuera".

Se ha desarrollado poco la generación de espacios de participación del funcionariado: de intercambio, planificación y evaluación de las políticas y gestión municipal abordadas en forma integral. Asimismo hay carencias de instancias de capacitación, de una política de incentivos claros, de reconocimiento, de legitimidad. Esto es más grave con los funcionarios que trabajamos en los C.C.Zs. por el carácter polifuncional y polivalente del trabajo que realizamos cotidianamente.

- Más allá que ha habido evaluaciones del proceso descentralizador por parte del elenco político y en Foros, Seminarios, convocando a actores sociales, no se ha realizado una evaluación permanente y sistemática incluyendo a todos los involucrados -incluyendo a los funcionarios- desde las distintas miradas de la realidad.

- Todo parece estar determinado por el predominio de una hegemonía que orienta su acción hacia los imperativos de la gestión de tipo management empresarial, reduciendo así la política a su componente meramente instrumental; sin espacio para

debatir el sentido de la acción, las posibilidades de transformación de lo existente, los valores que sustentan un proyecto político alternativo y sus formas de gestionarlo.

- Se habla mucho de reformas, de cambios, pero son escasas las iniciativas que promueva una reforma ética y política. Parecería que desde la coalición de izquierda que gobierna Montevideo, se desdibujó su pasado de combatividad, con dificultades de explicitar un posición crítica y autocrítica; se pragmatizó su gestión en nombre de una ética de responsabilidad, pero con vacíos en las convicciones éticas en todo su espectro ideológico (Nogueira, 1998: 177).

- La política continua concibiéndose como única potestad de los "profesionales de la política", o sea de los integrantes de los partidos políticos que ocupan cargos de gobierno. Lo que imposibilita la valoración de la politica como una actividad de todos, como una práctica cuya esencia es responder a las cuestiones fundamentales para el bienestar del colectivo social.

Por ello en el proceso de gestión pública es importante la complementariedad y el desarrollo de conductas democráticas de los actores identificados con la dominación "técnicos" y "políticos".

- Desde las estructuras institucionales existentes es evidente la carencia de articulación de los diversos actores intervinientes en las políticas sociales y de los diferentes marcos de acción técnico- políticos.

En la mayoría de los casos la elaboración y definición de algunas políticas sociales departamentales se realiza desconociendo a los órganos locales, tampoco a los profesionales del área social de los C.C.Zs. la cual integramos los Trabajadores Sociales. Así no se tiene en cuenta el territorio geográfico y humano como escenario clave, diverso, generador de propuestas.

"Se podría decir que en este proceso han existido más desencuentros que encuentros entre el ámbito central municipal con lo local. Se desconocen así los tiempos y el grado de información que los actores locales tienen como acumulación y propuesta, olvidando que la elaboración de programas debería realizarse a partir de diagnósticos participativos, con una mirada integral y con resultados mas eficaces y eficientes" (AA.VV., 2007: 15).

- De toda la información recabada se interpreta que, los niveles de autonomía tanto de los actores profesionales, como de los actores sociales y políticos del territorio, como así también los criterios en cuanto a funcionamiento y alcance, quedan

supeditados a las características personales y organizacionales de los diferentes Centros Comunales Zonales.

- El frenesí reformador y/o transformador, concebidos en el proyecto Descentralizador Democratizante, durante el proceso se ha paralizado, aunque por momentos se ha intentado buscar alternativas que permitan avanzar. Se ha estimulado más el quietismo o prácticas institucionales socio-políticas de carácter tradicionalistas. "Al comienzo tuvo un tono transformador, un peso más instituyente auque luego se ha institucionalizando. Esto no es malo necesariamente, pero se ha ido como rutinizando, de alguna forma ha perdido capacidad de renovarse, de nuevas propuestas, de representar nuevos intereses y de elaborar nuevas transformaciones"[152]. Al decir de Rebellato y Ubilla (1999: 144) "el proceso de Descentralización en Montevideo está en una encrucijada". Encrucijada determinada por las dificultades de articular su dinámica burocrática racional con arreglos a fines con una dinámica emancipatoria abierta a una democracia política, social, funcional en una perspectiva ético política del Estado -involucrando a los actores: políticos y funcionarios de carrera administrativa- y la Sociedad Civil.

Desde nuestro enfoque, la Descentralización Municipal y la Participación Ciudadana en la perspectiva democratizante de todos los ámbitos socio-políticos, en esencia es un proceso de comprensión, capacitación y cimentación colectiva, de co-gestiones, que permitan aprehender y transformar las realidades adversas a una verdadera democratización de la sociedad. En donde el papel fundamental de intervención de la Intendencia Municipal, con su gobierno y sus funcionarios, es el del poder de convocatoria y de facilitador para que los distintos actores sociales se encuentren, dialoguen, busquen nuevos caminos en la construcción de un proyecto político colectivo, una acción pública que promueva la construcción de la ciudadanía en sus dimensiones socio políticas.

Desde nuestra óptica, en primer instancia lo central es analizar y definir qué modelo de Descentralización se está dispuesto a implementar; qué alcance y a qué actores interpelaría la transferencia de poder. Desde ahí se podría delimitar el rol de los funcionarios municipales, en particular de los profesionales. Una transferencia de poder radicalmente democratizante para el Trabajo Social adquiere especial

[152] Expresión de un Trabajador Social de un C.C.Z. en entrevista el 4 de diciembre de 2006.

relevancia, ya que es a través de él –no sólo- se genera el puente necesario para transferir conocimientos, para promover una red vincular en el tejido social, en definitiva una herramienta para el Gobierno Municipal y para la Sociedad Civil.

Por consiguiente se debería redefinir toda la política de recursos humanos, que permitiera desarrollar un sistema funcional regido por un conjunto coherente de principios para organizar, direccionar, calificar y estimular permanentemente a los funcionarios, como núcleo estatal central. Esta política supone antes que nada, la *cooperación y coordinación entre los actores que ocupan cargos de gobierno y los funcionarios de carrera administrativa* -independiente al cargo que ocupen en el organigrama funcional-; lo que asimismo supone cambios de actitudes, que se rijan por parámetros democráticos, que permitan *superar las "divisiones"*. Es romper con la lógica burocrática que las decisiones se toman por las jerarquías, separando así los que toman las decisiones con quienes la implementan y con los beneficiarios. Es *reformular una burocracia que incorpore elementos democráticos*. Porque la gestión pública no debe separarse de la cuestión democrática y del perfeccionamiento de los mecanismos democráticos, para ello permanentemente debe estar estimulando la participación del funcionariado, apostando a sus capacidades para producir y construir estrategias de cambio.

Esto implica, acordando con Calame y Talmant (2001: 90), generar un "proceso de desconstrucción y reconstrucción de los principios de la acción pública proponiendo colocar la *responsabilidad compartida*[153] *en lugar de la división de las responsabilidades, la diacronía en lugar de la sincronía, las preguntas en lugar de las respuestas, las obligaciones de resultados en lugar de las obligaciones de medios, los procesos en lugar de los procedimientos, el deber de pertinencia en lugar del deber de obediencia y la red en lugar de la jerarquía*". "Los intercambios de experiencias deben figurar en el corazón de la gobernancia" [...] "lo que efectivamente origina una inteligencia colectiva, una inteligencia compartida de los problemas a resolver" [...] "El sentido y el saber se construyen a partir de la acción y a partir del intercambio reflexivo", lo que facilita una conducción colectiva del proceso. En esta dinámica se rompe con el modelo que determina que el "sentido" de la acción es monopolio de los "políticos" y el "saber" es el fruto de la ciencia y la tecnología (106).

[153] Afirmamos, al igual que los autores, que es una "corresponsabilidad porque los resultados son la conjunción de diversas acciones; porque el elenco político y el aparato administrativo son coproductores de sentido".

La acción pública estatal, y un proyecto socio político como el de la Descentralización Democratizante, exige en todo el aparato institucional municipal -tanto de los funcionarios políticos como de los administrativos- movilizar y tomar conciencia que debemos estar en una perspectiva común que en su esencia es estar al servicio del bien colectivo, del bien público.

Ello facilitaría que la Intendencia aumente la capacidad de garantizar coherencia, permanencia, eficiencia, calidad, equidad en la producción y conducción de las políticas públicas. Facilitar una política explícita socio urbana con enfoques integrados y una conjunción de acciones asumidas con responsabilidades compartidas.

La descentralización necesita para su consolidación una mayor desconcentración y autonomía, por ende mayores recursos humanos, materiales y financieros. Ello acompañado de una profundización de la participación colectiva con respecto a un concepto de democracia que se materialice en la definición de los programas socio urbanos.

Es fundamental conocer y reconocer la diversidad de dinámicas, de los diferentes ritmos políticos, administrativos y sociales -los territorios, los diferentes servicios prestados localmente, los interlocutores vecinales, modifican cotidianamente las formas de pensar y actuar sobre las diversas realidades-; de proporcionar los medios materiales y humanos de acuerdo a las necesidades y los objetivos, de poder tener la capacidad suficiente para discriminar y analizar situaciones específicas; para poder entonces así lograr una acción pública más global, menos sectorizada, que asegure niveles básicos de equidad distributiva de recursos y responsabilidades. "Pensar globalmente, actuar localmente; pensar localmente, actuar globalmente" (Calame y Talmant, 2001: 112)

Los límites y riesgos no disminuyen la importancia y legitimidad de esta experiencia, teniendo en cuenta además que la gestión descentralizada democratizante se muestra como un mecanismo privilegiado para revertir, entre otros aspectos, la indiferencia ciudadana, para generar una acción pública más eficiente y acorde a las necesidades de la población y fundamentalmente, para lograr una nueva articulación responsable entre lo "público-estatal" y lo "público-privado": Sociedad Civil.

Todos los aspectos que señalamos que obstaculizan y fortalecen la gestión de la Descentralización y Participación Ciudadana son modificables si existe voluntad real

política e institucional para evaluar lo actuado y tomar medidas que modifiquen y acorte las distancias entre la propuesta matriz y sus formas de gestionarla.

Acordamos con Stein (1997: 80) que la centralización y descentralización "deben indicar extremos de un continuo, ni uno ni otro subsisten en su totalidad, sino que se manifiestan en formas intermedias. Estos conceptos deben ser percibidos como complementarios y no antitéticos". Para poder tener un efectivo impacto en la sociedad deben complementarse para poder lograr una mayo eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Pero, como ya vimos, este deber ser tiene serias dificultades para ser concebidos en estos términos, siendo una de sus causas centrales las tensiones existentes entre los actores políticos que integran el gobierno departamental, dada por distintas concepciones, intereses, fines. Es decir que la política de gestión del gobierno municipal, considerada en su totalidad, está pautada por diversas ideologías y concepciones, por distintas racionalidades; lo que da cuenta que ninguna fuerza política es absolutamente monolítica.

La verdadera transformación de instituciones tan amplias, tan enraizadas en la historia y la sociedad, tan impregnadas de ideologías fundadoras como los servicios públicos y las Intendencias Municipales, es la expresión de un amplio programa de acción porque en esencia implica una lenta y paciente transformación cultural.
Al respecto, acordamos con Nogueira (2004: 33) cuando plantea que "un gobierno de izquierda, por más moderado que sea y aunque opere en circunstancias contextuales adversas, están forzados a temperar la flexibilidad, el realismo y la tolerancia con la acción firme y la clareza de propósitos propias de una lógica democrática radical" [...] "La coherencia, la disposición para regular democráticamente, o sea la determinación para hacer que lo ético-político y lo social prevalezcan sobra la lógica de la economía y de los intereses".

La Reforma del Estado no depende tanto de sofisticados programas y de tecnologías gerenciales, de reformas administrativas y jurídicas, sino y fundamentalmente de "personas capaces de pensar y operar en la tenue frontera entre técnica y política" (Nogueira, 1998: 187). Se necesita actores que se capaciten, piensen y operen "mirando" a la institución -estructura organizativa, actores- como una totalidad dialéctica y en un contexto histórico multidimensional dinámico y conectado, y no sólo como una institución regida por principios de orden y un cuerpo normativo. Se necesita desenmascarar mentiras, injusticias, arrogancias de los poderosos y los tecnócratas. Implica producir colectivamente bases más consistentes -culturales, ideológicas,

políticas, profesionales, técnicas- para asumir actitudes críticas constructivas y protagonizar fuertes transformaciones.

Estamos hablando de un proyecto político que consolide una nueva perspectiva de concebir el Estado -su estructura organizativa burocrática, su gestión pública, sus mecanismos de gobernar y administrar- y a la Sociedad, y la articulación entre ambos. Es reinventar un modo de pensar y practicar la política, como un gran desafío para todo el aparato burocrático y político, también para aquellos profesionales que tienen como responsabilidad contribuir a promover, capacitar y consolidar el tejido social en la política descentralizadora.

Reinventar un modo de pensar y practicar la política implica ante todo la construcción y formación mutua en un intercambio de saberes, visiones del mundo y la vida en donde ningún conocimiento se legitima y a la vez lo hacen todos en procesos de internalización, apostando a valores de respeto mutuo y reconocimiento de experiencias y vivencias, en donde la sinergia cumpla su función y se pueda articular "lo colectivo" con la participación activa de los vecinos y las organizaciones barriales, los funcionarios de carrera administrativa y el sistema político. Desde esta visión el proceso descentralizador podrá cumplir sus objetivos.

En este universo complejo, contradictorio y conflictivo institucional, para aquellos que adherimos a una concepción teórico-práctica transformadora -Trabajadores Sociales, otros profesionales, técnicos, y funcionarios, cargos políticos, actores sociales-, se nos hace imprescindible capacitarnos en la construcción de categorías de análisis sobre la estructura, coyuntura y correlaciones de fuerzas institucionales. Para así poder identificar, proyectar e instrumentar alternativas de acción que fortalezcan el cambio de la correlación de fuerzas que condicionan el objeto de intervención. Poder analizar los procesos de legitimación institucional, sus lógicas, las normativas que le dan consistencia, la estructura de roles que genera, sus "mapas ideológicos"; visualizar los focos de poder, la distribución y concentración de los mismos y las alianzas y negociaciones posibles.

Es un desafío relevante para los profesionales de las ciencias sociales aportar contenidos y reflexiones teóricas al proceso descentralizador, para poder comprenderlo en toda su complejidad, para brindar insumos para su transformación dirigida a construir una Sociedad y un Estado más democrático en donde primen valores de solidaridad, equidad, justicia social.

"Los equipos profesionales deben partir de la premisa que la política está en el centro de toda actividad colectiva formal e informal, pública y privada, en todos los grupos humanos, instituciones y sociedades, no solo en algunos, y que por lo tanto ellos son sujetos políticos tanto como aquellos sujetos sociales que requieren de esta acción.
En esta linea se debería reubicar el enfoque de las políticas sociales, no sólo como conjunto de acciones para satisfacer demandas y problemáticas sociales, sino para potenciar las posibilidades de autonomía y desarrollo de los sujetos sociales marcadas por alternativas de solución que integren los objetivos y recursos que estas políticas sociales puedan poner a su disposición. *Así "lo político" se interpretaría como procesos de autoconstitución donde el poder sirva para acompañar el crecimiento desde las diferencias y las singularidades, pero sin perder de vista que la historia es un proceso de construcción colectiva.*
Pensar las políticas sociales como una categoría dialéctica y no ahistórica, concebida como estrategias sociopolíticas que generen, relaciones permeables entre la comunidad y los funcionarios, las Instituciones y el Estado, de forma tal que las acciones políticas se ajusten a las demandas ciudadanas" (AA.VV., 2007: 16, 17).

Particularmente, a los profesionales de Trabajo Social se nos presenta un gran dilema en el proyecto de Descentralización Democratizante, no sólo profesional, sino esencialmente político: consolidar compromisos con los reales intereses y derechos ciudadanos. *La lucha por la identidad profesional, que busca imprimir una nueva dimensión social a su práctica, supone un dilema de definición: el problema político de la definición de esa práctica, que subordina la dimensión propiamente técnico-profesional. No es posible corregir una cuestión eminentemente política con una corrección técnica, no siendo suficiente modernizar el aparato profesional para resolver una cuestión que no es meramente profesional.*

Al respecto Iamamoto (1997) plantea que los ejes centrales de la cuestión, desde un trabajo identificado con los intereses sociales de la población en situación de explotación y dominación, son: por una parte el Trabajador Social necesita que lo legitimen, que lo reconozcan, en relación a la relevancia y oportunidad de sus servicios.
Por otra parte implica para el Trabajador Social fundar una nueva base de legitimidad en el ejercicio profesional cotidiano, aportando efectivamente en la construcción y ampliación de la ciudadanía de los sectores sociales subalternos, en la profundización progresiva de la democratización de la vida social -de la socialización de la política y de la riqueza socialmente producida-, de forma tal que redunde en una ampliación

progresiva de la esfera pública. Ello le exige el reconocimiento de las contradicciones y desigualdades socio económicas y políticas así como de las diferencias de cultura, género, etc, como fundamentos concretos para el desarrollo de nuevos derechos individuales y colectivos.
Nueva base de legitimación para la profesión, apoyada en la participación de los ciudadanos –en especial del conjunto de los trabajadores- en el proceso de formulación, decisión, gestión y fiscalización de las políticas públicas, con vista a compartir el poder con la sociedad civil organizada en su pluralidad de intereses y en la diversidad de los segmentos que la constituyen.

Aportar a construir una ética que preconiza la defensa de la profundización de la democracia en cuanto socialización de la participación y el poder político y de la riqueza socialmente producida. Defensa intransigente de la ciudadanía: preservando y ampliando los derechos civiles, sociales y políticos de los trabajadores; en definitiva la defensa de la igualdad, de la libertad y de la justicia pasa por la defensa de la propia vida humana, de la posibilidad de efectivizar a individuos sociales libres.

Un proyecto profesional que se propone la realización y ampliación de derechos sociales y humanos se mantiene si cuenta con una base social de sustentación política, lo que permite ubicar a la praxis política como el medio adecuado par la realización de la ética profesional. Dicha praxis es del conjunto de las fuerzas sociales que bregan por la emancipación articulando proyectos socio políticos.

Por lo tanto lo que está en juego es la construcción de una real democracia en todas sus dimensiones, contra los "dirigentes expertos tecnocráticos" que no pretenden negociar sino argumentar "explicando" abstractamente las cuestiones sociales como una estrategia para mantener y consolidar su poder dominante en la estructura de las prácticas y relaciones sociales.

Considerando lo anteriormente planteado referente al Proyecto de la Descentralización Democratizante y Participativo -formulada como política pública del gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo-, conduce a repensar la intervención profesional con parámetros distintos.

Reconocemos que en la profesión, coexisten históricamente diferentes concepciones, propuestas y modalidades de ejercicio que responden a distintas formaciones curriculares, a diversas trayectorias en el ejercicio profesional; a múltiples formas de

abordaje con niveles y áreas de trabajo; a formas de interrelación con otras disciplinas, con otros actores, a formas de concebir, interpretar y, por ende, actuar en relación al marco ético profesional; a imágenes y expectativas de las instituciones empleadoras y de los sujetos de la acción profesional. Asimismo la dimensión ético política, está asociada y le da sustento a las orientaciones teóricas-metodológicas-ideológicos, da lugar a diferentes estrategias y énfasis en la actuación profesional, a una multiplicidad de modalidades de intervención, a cómo interpretamos la realidad, a formas particulares de relacionamiento con los sujetos, con las instituciones, con el Estado. Es una dimensión que le da una direccionalidad a la intervención profesional.

A partir de reconocer esta heterogeneidad, presente también en los Trabajadores Sociales que trabajamos en la I.M.M, en particular en los Trabajadores Sociales que trabajamos en los C.C.Z.s, en general ha existido la tendencia de buscar y proponer alternativas viables que apunten al proyecto Descentralizador Democratizante, lo que ha implicado, como ya expresamos, estar involucrados en conflictos y confrontaciones de poderes y saberes.

El desafío de todo el colectivo profesional es legitimar un proyecto de acción profesional, en un proceso de negociación, defender nuestras propias concepciones teóricas-metodológicas y actuar en consonancia con estas. Esto exige ser capaz de reconocer y crear alternativas de actuación a partir de las demandas potenciales, posicionándose en una actitud crítica y autocrítica que nos permita apropiarnos de las posibilidades teórico-prácticas que nos brinda la propia realidad social, recreando y refundando el perfil profesional a través de la elaboración teórica, investigativa, y en la propia intervención, para proyectar perspectivas capaces de responder a las exigencias de un proyecto socio político transformador colectivamente construido e históricamente situado; es contribuir a la invención de otras maneras de hacer política, es contribuir a la construcción de ciudadanía, es contribuir a la democratización de la Democracia en todas sus dimensiones.

Asimismo, como adherimos a la utopía ético política transformadora = emancipadora, se nos plantea como desafío problematizar críticamente y resignificar un espacio de construcción profesional que nos de nuevas bases de legitimidad de nuestro accionar, reconociendo las contradicciones sociales presentes en las condiciones del ejercicio profesional, analizando la realidad social y las coyunturas basándonos en conocimientos teóricos y científicos; para desde ahí orientar nuestro accionar

críticamente al servicio de la clase trabajadora, de los sectores dominados, explotados, excluidos, en su lucha para transformar el sistema social hegemónico.

No es nuestra intención pretender que lo expresado en esta Tesis, sean conceptualizaciones que delimiten en un pensamiento único el Trabajo Social Profesional. Por el contrario, en nuestro ejercicio profesional, hemos identificado múltiples complejidades, a partir de las cuales tenemos más dudas que certezas, más problematizaciones que afirmaciones, más desafíos y tensiones que respuestas consistentes. Lo que hemos pretendido es aproximarnos a algún grado comprensivo y explicativo del proceso de Trabajo Social en las relaciones socio políticas complejas en que se da su intervención; y en el caso de nuestro objeto de estudio en el espacio institucional de la Intendencia Municipal de Montevideo, con más énfasis en la intervención en el proyecto de Descentralización territorializado y en la Participación Ciudadana.

En este proceso investigativo, a partir de la estrategia metodológica dialéctica que tenga la crítica como instrumento de análisis, hemos intentado indagar e identificar las mediaciones en la intervención profesional, basándonos en categorías conceptuales y epistemológicas extraídas de fuentes bibliográficas y combinadas con categorías del contexto empírico, para poder tener la posibilidad de profundizar, problematizar críticamente y resignificar un espacio de construcción profesional.

También todo lo planteado en esta tesis surge de una práctica profesional, que tiene caras, nombres, logros, frustraciones; también utopías compartidas y construidas con múltiples actores involucrados en este proceso descentralizador.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV: "Descentralización y Participación. Reflexiones sobre Montevideo y experiencias regionales". Seminario Interdisciplinario. Facultad de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. Diciembre 2005. Documentos en CD.

AA.VV: ""Tensiones y desafíos entre lo local y lo central. Buscando y abriendo espacios...". Producción de Profesionales de Trabajo Social del Depto. de la Intendencia Municipal de Montevideo. octubre 2007.

Alayón, Norberto: "Participación: mitos y alternativas" en Revista de Trabajo Social, año 2, Nº 6-7. EPPAL. Montevideo. 1988.

Alonso, Paz; Delgado, Ana; Menoni, Emma; Oholeguy, Cristina; Teliz, Vivian: "Descentralización y marco institucional: ¿Quién Cambia a Quién?". Depto. de Descentralización, División Promoción Social, IMM. Noviembre de 1997.

Alonso, Paz; Delgado, Ana; Fynn, Cristina; Menoni, Emma; Oholeguy, Cristina; Teliz, Vivian: "Descentralización y marco institucional: análisis referido a la experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo. Un enfoque desde lo local". Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Trabajo Social. Montevideo. 24 al 26 de junio de 1998.

Alvarez Miranda, Berta: "El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos". En "Dilemas del Estado de Bienestar". Ed. Argentina. Madrid. 1996.

Aquín, Nora: "En torno a la ciudadanía. Reflexiones desde Trabajo Social". Espacio Editorial. Buenos Aires. 2003.

Arocena, José: "El desarrollo Local. Un desafío contemporáneo". CLAEH, Universidad Católica del Uruguay. Editorial Nueva Sociedad. 1995.

Balea, Elisa; Martirena, Alicia; Pérez, Cristina; Plá, Graciela; Tellechea, Ma. Elisa - Depto. de Descentralización, División Promoción Social, IMM. – y Midaglia, Carmen – Depto. Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales-: "Descentralización Municipal, Participación Ciudadana en el Espacio Montevideano". Montevideo. Setiembre 1999.

Baraibar, Cesar y otros: "Aportes para la elaboración de una tipología de las entidades objeto de estudio e intervención del MIP II". Serie Documentos de Trabajo. UDELAR-FCS-DTS. Julio 1996.

Baráibar Ribero, Ximena: "Articulación de lo diverso: A propósito de la Teoría de la Acción Comunitaria de Jürgen Habermas". Depto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo Nº 4. Montevideo. 1998

Borgianni, Elizabete; Guerra, Yolanda; Montaño, Carlos: "Servicio Social Crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional". São Paulo. Cortez Editora. 2003.

Barroco, María Lúcia: "Los fundamentos socio-históricos de la ética". En "Servicio Social Crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional". Elizabete Borgianni, Yolanda Guerra, Carlos Montaño. São Paulo. Cortez Editora. 2003.

Beck, Urlich: "¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización". Piados. Barcelona. 1998.

Bernstein, Richard "Introducción" en el libro "Habermas y la Modernidad". Ediciones Cátedra S.A. Madrid. 1991

Berreta, Beatriz; Britos, Alicia; Conde, Raquel; Gómez, Mirta; González, Silvia; Pedemonte, Stella; Pérez, Lourdes; Regente, Cecile: "Políticas Sociales y Participación en la Descentralización". Depto. de Descentralización, División Promoción Social, IMM. Noviembre 1997.

Bobbio, Norberto: "Política y Cultura". Torino: Einaudi. 1977.

Bobbio, Norberto, y otros: "Diccionario de Política". Volumen 2. Universidad de Brasilia. 1995.

Borja, Jordi, Castells, Manuel, Otros: "Organización y Descentralización Municipal". EUDEBA, 1987.

Borja, Jordi: "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado". Santiago de Chile. FLACSO. 1987

Borja, Jordi, Castells, Manuel y Otros: "Organización y Descentralización Municipal". EUDEBA. 1987.

Borja, Jordi: "Estado y Ciudad, Descentralización Política y Participación". PPU. Barcelona, 1988.

Borja, Jordi: "Participación...¿para qué?" Informe Alfoz. España. 1991

Borja, Jordi: "El nuevo rol de los municipios frente al desafío de la descentralización, la integración regional y la globalización económica". Ponencia presentada en la Mesa Inaugural del I° Encuentro Regional de Políticas Municipales de Juventud. Intendencia Municipal de Montevideo/ Organización Iberoamericana de Juventud. Montevideo. 1995

Buxedas, M. , Aguirre, R.: " El caso de Uruguay: exclusión social en el mercado de trabajo". O.I.T. 1999.

Calame, Pierre y Talmant, André: "Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia". Ediciones Trilce. Uruguay. 2001.

Calvetti, Jacqueline; Gorriti, Pablo; Ottonelli, Graciela; Pisolanti, Adriana; Posse, Elizabeth; Varela, Pilar; Zapata, Silvia: "Concejos Vecinales. Algunas reflexiones sobre su situación". Depto. de Descentralización, División Promoción Social, IMM. Noviembre 1997.

Castoriadis, Cornelius: "La Institución imaginaria de la Sociedad I. Marxismo y teoría revolucionaria". Editorial Tusquets. Barcelona. 1983.

Centro de Participación Popular: "El Proceso de Descentralización Municipal en Montevideo: la democratización del a gestión pública como objetivo". Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo Local, Democracia y Ciudadanía". Montevideo, julio 3 al 6 de 1996.

De Mattos, Carlos: "Falsas expectativas ante la descentralización: localistas y neoliberales en contradicción". En Revista Nueva Sociedad Nº 104. Montevideo. 1989.

De Mattos, Carlos: "La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?". Cuadernos del CLAEH Nº 51. Montevideo. 1989

De Sousa Santos, Booaventura: "A crítica da razão indolente. Contra o desperdício de experiencia". Prólogo y Capítulo I. Editorial Cortez. Sao Paulo. Brasil. 2000.

Esteva, Gustavo: en Sach, Wolfgang: "Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder". PRATEC. Perú. 1996.

Evans, Peter: "El Estado como problema y como solución". Revista Desarrollo Económico Nº 140. enero-marzo 1996.

Faleiros, Vicente de Paula: "Serviço Social nas Instituições: hegemonia e práctica". En Revista Serviço Social & Sociedade Nº 17. São Paulo, Cortez Ediciones. 1985.

Faleiros, Vicente de Paula: "Trabajo Social e Instituciones". Editorial Hvmanitas. Buenos Aires. 1992.

Fernández Soto, Silvia: "Razón moderna, conocimiento crítico y acción transformadora de la realidad" en "El diagnóstico social. Proceso de conocimiento e intervención profesional". Espacio Editorial. Buenos Aires. 2001.

Foucault, Michel: "Vigilar y Castigar". Siglo XXI, México. 1987

Foucault, Michel: "Genealogía del Poder. Microfísica del Poder". Editorial La Piqueta. Tercera Edición. Madrid. 1992.

García Canclini, Néstor: "Consumidores y ciudadanos". Editorial Grijalbo, México. 1995.

Geremek, Bonislaw: "La piedad y la horca. Historia de la miseria y la caridad en Europa". Capítulo: El mundo moderno y la miseria. Alianza Editorial. Madrid. 1989

Giddens, Anthony: "Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales". Ediciones Cátedra S.A. Madrid. 1996.

González, Mariana : "Las Redes Invisibles de la Ciudad". CIESU. Montevideo. 1992.

Gramsci, Antonio: "La Política y el Estado Moderno". Buenos Aires. Planeta-Agostini. 1993.

Guerra, Yolanda: "La instrumentalidad del Servicio Social". São Paulo. Ed. Cortez 1995.

Guillebaud, Jean-Claude: "La traición a la Ilustración". Editorial Manantial. Buenos Aires. 1995.

Habermas, Jürgen: "Teoría y praxis". Editorial Tecnos. Madrid. 1987

Habermas, Jürgen: "Teoría de la Acción Comunicativa: complementos y estudios previos". Ediciones Cátedra. España. 1989

Habermas, Jürgen. "El discurso filosófico de la Modernidad". Editorial Taurus. Buenos Aires. 1989.

Habermas, Jürgen.: "Escritos sobre Moralidad y Eticidad". Editorial Piados. Buenos Aires. 1999

Heller, Agne: "Lo cotidiano y la Historia". Río de Janeiro. Paz e Terra. 1972.

Heller, Agne: "Sociología de la vida cotidiana". Barcelona. Península. 1977.

Horkheimer, Max: "Teoría Tradicional y Teoría Crítica". Editorial Piados. Madrid. 1983

Horkheimer, Max y Adorno, Theodor: "Dialéctica de la Ilustración". Editorial Trotta. Madrid. 1998

Iamamoto, Marilda V.: "Servicio Social y división del trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos". Sao Paulo. Editorial Cortez. 1997.

Iamamoto, Marilda: "O Serviço Social na contemporaneidade. Trabalho e Formação Profissional . Cortez Editora, Brasil, 1999

Iamamoto, Marilda V.: "Servico Social na contradicão capital/trabalho: concepcão da dimensão política na prática profissional (repartido)

Ichusti, Hebert: "Los técnicos y el quehacer". En Rebellato, José Luis, Ubilla, Pilar: "Democracia, ciudadanía, poder". Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo. 1999.

IDES: "Diez años de Descentralización participativa en Montevideo: Una mirada hacia delante". Programa de análisis, evaluación y diseño de escenarios de gestión en el sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo; Informe, mayo 2001.

Intendencia Municipal de Montevideo: Foro Abierto sobre "Descentralización y Democracia: Un debate necesario". Montevideo, mayo de 1999.

Kaztman, Ruben: "Marginalidad e integración social en Uruguay". Montevideo. 1996.

Kymlicka, Will y Norman, Wayne: "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". Ediciones Piados. Barcelona, Buenos Aires, México. 1997

Laraña, Enrique: "La Construcción de los Movimientos Sociales". Alianza Editorial. Madrid. 1999.

Lourau, René: "El Análisis institucional". Amorrortu editores. Buenos Aires. 1991.

Lourau, René: "Los Intelectuales y el Poder". Editorial Nordan-Comunidad. Uruguay. 2001.

Löwy, Michael: "As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen. Marxismo e Positivismo na Sociología do Conhecimento". 5ª Ediçao Revista. Cortez Editora. 1996.

Lukács, Georg: "Historia y Consciencia de Clase", Editorial Grijalbo. México. 1969

Malacalza, Susana: "Desde el imaginario social del siglo XXI. Repensar el Trabajo Social". Espacio Editorial. Buenos Aires. 2003

Mann, Michael: "La noción del Estado como poder autónomo", Londres, 1988. En Abdala, Calanchini. Manual de Ciencia Política. pp 219 a 242.

Marshall, T.H: "Ciudadania y clase social". Conferencia de la Universidad de Cambridge. 1991.

Matus, Teresa: "Trabajo Social: ¿Una disciplina en tensión evolutiva?". Artículo en Revista de Trabajo Social. 1992 (fotocopia)

Matus, Teresa: "Propuestas contemporáneas en Trabajo Social. Hacia una intervención polifónica". Editora Espacio. Buenos Aires. 1999.

Matus, T., Quezada, M., Rodriguez, N. y otros autores: "Perspectivas metodológicas en Trabajo Social". Ediciones Espacio, Argentina. 2001

McCarthy, Thomas: "Reflexiones sobre la Racionalización en la Teoría de la Acción Comunicativa". en "Habermas y la Modernidad". Ediciones Cátedra S.A. , Madrid. 1991

Melo, Marcus André: "Federalismo e politica social: as vicissitudes da descentralizaçâo". 1997.

Melucci, Alberto: "La experiencia individual y los temas globales en una sociedad planetaria" en "Los Movimientos Sociales. Transformaciones Politicas y Cambio Cultural" Colección Estructuras y Procesos. Ed. Trotta. Madrid. 1998.

Midaglia, Carmen: "Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa". En Revista Fronteras Nº 1. DTS-FCS-UDELAR. Montevideo. 1995.

Midaglia, Carmen: "Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión". En Revista Fronteras Nº 2. DTS-FCS-UDELAR. Montevideo. 1997.

Midaglia, Carmen: "La ciudadanía social en debate". En Ciudadanía en tránsito. Perfiles para el debate. Laura Gioscia compiladora. Colección política viva. Instituto de Ciencia Política. EBO. Montevideo. setiembre de 2001.

Montaño, Carlos: "La naturaleza del Servicio Social. Un ensayo sobre su génesis, especificidad y su reproducción". Cortez Editora. Brasil. 2000.

Montaño, Carlos, Borgianni, Elizabete: "Metodologia y Servicio Social. Hoy en debate" Editora Cortez, Sao Paulo. 2000.

Moreira, Constanza: "La reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia". Ediciones Trilce, Uruguay, 2001.

Narbondo, Pedro y Ramos, Cornado: "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción" en "Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia". Ediciones Trilce. Uruguay. 2001.

Netto, José Paulo: "Notas para a discusao da sistematizaçao da práctica e teoria em Serviço Social". Los debates sobre su intervención. Cuaderno ABBES Nº 3. Editorial Cortez, Sao Paulo. 1989.

Netto, José Paulo: "A controversia paradigmátic nas ciencias socias" Cuaderno ABBES Nº 5. Editorial Cortez, Sao Paulo. 1993.

Netto, José Paulo: "Razäo, ontología e praxis" en Servico Social e Sociedade, Brasil. 1994.

Netto, José Paulo: "Capitalismo monopolista y Servicio Social". Editora Cortez. Brasil. 1997.

Netto, José Paulo: "Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil". En Revista Serviço Social & Sociedade Nº50. São Paulo, Cortez Ediciones. 1996.

Netto, José Paulo: "Método y teoría en las diferentes matrices del servicio social". Artículo en el libro "Metodología y Servicio Social" de Elizabet Borgianni y Carlos Montaño – Cortez Editora. octubre 2000.

Netto, José Paulo: "La construcción de Proyecto Ético-Político del Servicio Social frente a la crisis contemporánea". En "Servicio Social Crítico: hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional". Elizabete Borgianni, Yolanda Guerra, Carlos Montaño. São Paulo. Cortez Editora. 2003.

Nogueira, Marco Aurélio: "As possibilidades da Política: ideas para a reforma democrática do Estado". Ed. Paz e Terra. São Paulo. 1998.

Nogueira, Marco Aurélio: "Un Estado para la Sociedad Civil. Temas éticos y políticos de gestión democrática" Cortez Editora, São Paulo. Abril 2004

Offe, Kaus: "Los Nuevos Movimientos Sociales cuestionan los límites de la Política Institucional" en "Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales". Ed. Sistema. Madrid. 1988.

Oholeguy, Cristina: "Hasta siempre al 14". En Rebellato, José Luis, Ubilla, Pilar: "Democracia, ciudadanía, poder". Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo. 1999.

Pastorini, Alejandra: "Las políticas sociales y el Servicio Social" en "La naturaleza del Servicio Social". Carlos Montaño. Sao Paulo. Cortez Editora. 2000.

Pastorini, Alejandra: "La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad". En "Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea". UDELAR-FCS-DTS. Uruguay. 2005

Pérez Piera, A.: "La Descentralización en Montevideo: un itinerario innovador". Cuadernos del CLAEH, 1992.

Pérez Piera, A.: "Montevideo, la trama descentralizadora". UCUDAL, Prisma Nº 4, 1995.

Portillo, Alvaro: "Gestión Local y demandas sociales en la experiencia actual del Gobierno Municipal de Montevideo". Apuntes, junio 1993.

Portillo, Alvaro: "Programas Sociales en la Intendencia Municipal de Montevideo". En AECI/IMM/CAM Descentralización y Participación Ciudadana. FESUR/ICP. Montevideo. 1995.

Prats y Catalá, Joan: "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática". Revista Iberoamericana de Administración Pública. julio-diciembre 1998.

Poulantzas, Nicos: "El Estado, el poder, el socialismo". Siglo XXI España. 1979.

Rebellato, José Luis: "Ética y Práctica Social". Ediciones EPPAL Ltda. Uruguay. 1989.

Rebellato, José Luis, Ubilla, Pilar: "Democracia, ciudadanía, poder". Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo. 1999.
Rebellato, José Luis: "La Encrucijada de la Ética. Neoliberalismo, Conflicto Norte-Sur, Liberación". Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo. 2000.

Regent, Susana: "Descentralización participativa...Construyendo la utopía o el hijo no deseado". En Rebellato, José Luis, Ubilla, Pilar: "Democracia, ciudadanía, poder". Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo. 1999.

Rosanvallon, Pierre: "La nueva Cuestión Social", Ed. Manantial, Buenos Aires, 1995. Capítulos: Introducción y La individualización de los social.

Rozas Pagaza, Margarita. "Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social". Espacio Editorial, Buenos Aires, 1998.

Sach, Wolfgang: "Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder". PRATEC. Perú. 1996.

Skocpol, Theda: "El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis en la investigación social" en Zona Abierta Nº 50 enero-mayo de 1989.

Sottoli, Susana: "La política social en América Latina bajo el signo de la economía del mercado y la democracia" en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe Nº 68. 2000.

Stein, Rosa Helena: "A Descentralização como intrumento de ação politica e suas controversias (revisão teorico-conceitual)" En Serviço Social & Sociedade. Nº54. Cortez Editora, 1997.

Tezanos, José Felix: "Tendencias en desigualdad y exclusión social". Capítulo: "Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades tecnológicas avanzadas. Un marco para el análisis". Tercer foro sobre tendencias sociales. Ed. Sistema. Madrid. 1999.

Trotta, Miguel: "La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el análisis institucional". Espacio Editorial. Buenos Aires. 2003.

Veigas, Rivoir: "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo". F.C.S. 2001.

Velásquez, Fabio: "Municipio y Democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina". Santiago de Chile. Ediciones SUR. 1991.

Vélez, Olga Lucía: "Reconfigurando el Trabajo Social. Perspectivas y tendencias contemporáneas". Espacio Editorial. Buenos Aires. 2003

Veneziano, Alicia: "La descentralización: un tema complejo y cada vez menos difuso" Prisma, Nº 5. UCUDAL. Montevideo. 1996

Veneziano, Alicia: "La transición a la poliarquía: la omisión de los actores". En Cuadernos de Ciencias Sociales Nº 11. Facultad Ciencias Sociales. Montevideo. 1996b.

Veneziano, Alicia: "La Descentralización en las Ciencias Sociales de lo Urbano". Documento de Trabajo Nº 14. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. 1997.

Veneziano, Alicia: "Los parámetros que condicionan la descentralización en Montevideo (1990-1994)". En "La renovación del centro de Montevideo". FESUR/IDES. Montevideo. 1999.

Veneziano, Alicia: "Las redes de participación en el sistema descentralizado de la Intendencia Municipal de Montevideo: un estudio de las elecciones locales". En "La geografía de un cambio: gobierno municipales, elecciones locales y departamentales en Uruguay". Elena Laurnaga (comp.). FESUR/Instituto de Ciencias Políticas. Montevideo. 2001.

Veneziano, Alicia: "La Participación en la Descentralización del Gobierno Municipal de Montevideo (1990-2000): evaluación de 10 años de gobierno de izquierda y algunas reflexiones para América Latina". Ponencia en el Seminario Interdisciplinario. Facultad de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. Diciembre 2005. Documento en CD.

Weber, Max: "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. México. 1977

Weber, Max: "El Político y el Científico". Alianza Editorial. Madrid. 1988

Wellmer, Albrecht, "Razón, Utopia y la Dialéctica de la Ilustración", Capitulo 1, en "Habermas y la Modernidad". Ediciones Cátedra S.A. Madrid. 1991

FUENTES DOCUMENTALES

Arim y Furtado (2000). Uruguay. (repartido)

CEPAL: "Marginalidad e integración social en Uruguay" (repartido)

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 .

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 19ª Ed. Madrid, 1970

Documentos (decretos, reglamentaciones, registros) de la I.M.M.

Documentos que describen el perfil y descripción de tareas de los profesionales de Trabajo Social, y en particular de los documentos referidos al trabajo en los C.C.Zs.

Documentos producidos por funcionarios integrantes de Comités de Bases de ADEOM, como el realizado en el CCZ 9, abril 2004, titulado: "Aportes del Comité de Base para el proceso de discusión del Proyecto Mejora de Gestión"

Frente Amplio: "Bases programáticas para el gobierno departamental", Documento 6, 1989, y la de años posteriores.

I.M.M.: "Construyendo Ciudadanías, Montevideo en Foro II". 1996.

Informes y documentos de estudiantes de Metodología de Intervención Profesional, nivel macro – DTS-FCS, del Taller Descentralización y Participación Ciudadana. Montevideo. 2005 y 2006.

Informes y documentos de estudiantes de Metodología de Intervención Profesional, nivel intermedio – DTS-FCS, de la Supervisión Descentralización y Participación Ciudadana. Montevideo. 2007.

Instituto Nacional de Estadística –INE-: documentos.

Plan de Estudio de la Licenciatura de Trabajo Social - Facultad Ciencias Sociales. 1992.

P.N.U.D: " Informe Nacional de Desarrollo Humano en Uruguay". 1999.

Ponencias y documentos producidos por distintos integrantes del elenco politico del gobierno de la I.M.M.

Programa de Modernización de la Intendencia Municipal de Montevideo (UR-0139). Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Aprobado I.M.M.-BID en setiembre de 2002.