

Territorio y políticas sociales en Montevideo.

La gestión de lo social interpelada por la complejidad y la diversidad de actores

por Graciela Pintos

Teniendo al desarrollo local como perspectiva de análisis, este trabajo es una mirada a la intervención en el marco de políticas sociales (programas, proyectos) en la ciudad de Montevideo, enfocando su relación con el territorio urbano. Se propone ubicar a los actores presentes o con acciones diversas de impacto zonal y local (barrios) en un *global* que es la ciudad atravesada por transformaciones y dinámicas nuevas que hacen más complejos los contextos locales donde se está interviniendo. Esta mirada apunta a analizar los factores que están incidiendo en la gestión a nivel local de las políticas sociales llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil en convenios con el Estado, que tienen como referentes y protagonistas cotidianos a una diversidad de actores con distintas lógicas en los territorios de una ciudad en proceso de transformación.¹

La autora. Licenciada en Servicio Social, docente de la Universidad Católica del Uruguay, investigadora asociada al IDEL y coordinadora del TAPS.

El trabajo parte de una referencia al contexto territorial y social de Montevideo, incorporando aportes para una comprensión de las transformaciones urbanas y de las políticas sociales en su dimensión espacial, ubicando algunos de los desafíos globales que están planteados en la ciudad en términos de fragmentación social y segregación espacial.

¹ Agradezco el aporte de los técnicos, equipos y referentes de instituciones con quienes hemos construido e intercambiado experiencias, herramientas y búsquedas en el marco de los TAPS (Talleres de análisis de la Práctica Social), que han constituido una referencia para el análisis desde los territorios concretos en Montevideo.

Hace luego un recorrido descriptivo por las políticas sociales impulsadas hoy desde el Estado, priorizando aquellas que tienen referencia directa en el contexto local y zonal, políticas impulsadas desde el MIDES y el PIAI, concretamente. El análisis incorpora una reflexión breve sobre el desafío planteado a las ONG en este contexto nuevo de políticas sociales, de cogestión de lo público, y algunos retos en la relación Estado-sociedad civil en torno a las políticas para superar la exclusión social.

Con estos marcos de referencia contextuales, el trabajo se centra en la gestión de lo social y en la intervención social que incorpora como variable eje el territorio. Partiendo de algunas categorías de análisis desde la perspectiva del desarrollo local, se identifica en líneas generales el mapa de actores presentes y con acciones en las zonas periféricas de la ciudad, tanto públicos como privados, y se hace referencia a la articulación de políticas en las zonas. Luego se analizan algunos ejes de problemas que se pudieron identificar mediante la experiencia de seguimiento y asesoría a equipos técnicos insertos en zonas diversas, vinculados a la intervención en programas y proyectos en la ciudad. Culmina con algunas pistas para pensar y orientar la intervención de los equipos técnicos que están actuando en la gestión de programas y proyectos sociales, que incorporen la integralidad del territorio en este contexto de ciudad, de políticas y de actores.

1. Montevideo: territorio en transformación

1.1. Cambios, profundizaciones y permanencias: Montevideo y sus territorios interpelados por la desigualdad y la exclusión social

Comencemos por ubicar a Montevideo como ciudad metropolitana, con un territorio donde se han producido un conjunto de transformaciones de orden económico, social, político-institucional y territorial en los últimos años. Nuestra ciudad capital comparte con otros importantes centros urbanos de América latina este marco de fuertes transformaciones que han dado lugar a lo que algunos autores denominan «escenarios cambiantes en los objetos (asentamientos, ciudades y procesos territoriales) y sujetos (comunidades, grupos sociales focalizados, etcétera), de la Agenda Social».² Refieren con ello a que el análisis de los procesos sociales urbanos no puede eludir la

² A. L. Rivoir y D. Veiga: *Desigualdades sociales y segregación urbana en Montevideo*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 2001.

consideración del conjunto de factores que influyen en dichos cambios, tales como la reestructuración económica y del empleo, el impacto de las nuevas tecnologías, la reforma del Estado y la descentralización, los cambios culturales y las nuevas pautas de consumo, la movilidad de la población, entre otros (Veiga 2000).

En este marco de transformaciones urbanas, que ha sido suficientemente analizado por autores diversos en estudios recientes y en los cuales nos apoyamos para esta reflexión, los déficit de integración social y el agravamiento de la exclusión social que se observan en Montevideo retroalimentan el círculo de la pobreza y la segregación urbana y ponen en evidencia el problema de la desigualdad social. La inseguridad pública, como dato que marca la realidad actual de los montevideanos y que impacta fuertemente en el cotidiano de los barrios, es uno de los fenómenos asociados a esta realidad que está mostrando brechas sociales preocupantes y difíciles de revertir.

El desconcierto y la perplejidad ante una realidad que se hace cada vez más evidente están generando un cambio en el imaginario colectivo de la ciudad. Más que una intencionalidad excluyente, los datos recientes acerca de cómo se están percibiendo en Montevideo estas realidades parecen mostrar actitudes en algunos sectores que niegan la profundidad de estas desigualdades, reflejando de alguna manera la ruptura en las pautas de convivencia en la ciudad. Según un estudio reciente,³ es posible percibir en Montevideo hoy dos ciudades bien diferenciadas. Una donde habita un sector de población educada y aparentemente satisfecha, distribuida en 11 barrios que concentran el 80% de la población con estudios universitarios y con altos índices de confort. La otra, una periferia consolidada que reconoce no haber tenido oportunidades, muestra altos niveles de frustración y supone que no tendrá alternativas de cambio en su situación al menos en los próximos años.

Esta situación de desigualdad social y fragmentación socioeconómica, que comienza a ser percibida, ha tenido su momento más difícil con posterioridad a la crisis económica que vivió el Uruguay en el año 2002. Según datos del INE del año 2006,⁴ la evolución del ingreso de los hogares presentó un marcado descenso entre el 2001 y el 2003, que comienza a revertirse aunque en Montevideo es más lenta esa recuperación que en el interior urbano. En cuanto a los niveles de pobreza extrema (indigencia) y de pobreza,

³ Véase al respecto la encuesta del Observatorio de Montevideo de inclusión social, *Percepción de exclusión social y discriminación en Montevideo y el Área Metropolitana* (Gustavo Leal), Montevideo, 2006.

⁴ V. Amarante y A. Vigorito: *Evolución de la pobreza y la desigualdad social en el Uruguay. Período 2001-2006*, Montevideo: INE, 2007.

el porcentaje de personas en esa condición aumentó considerablemente, tanto en Montevideo como en el interior urbano, entre el 2002 y el 2004. En el 2005 comenzó su descenso, que se intensificó en el 2006 en todo el país, aunque continúa siendo superior en la capital. La indigencia en Montevideo alcanzó en el 2004 al 4,72% de la población y bajó en el 2006 a un 2,35%. La pobreza también se redujo luego de un crecimiento hacia el 2004, significativamente en el 2005 y el 2006. La pobreza en la capital del país aún sigue superando a la del interior urbano y se sitúa en niveles considerablemente superiores a los registrados en años anteriores a la crisis (31,84% en el 2004; 26,51% en el 2006). La brecha de la pobreza también disminuyó en el 2006, ya que el ingreso de los hogares pobres en promedio se acercó al valor de la línea de pobreza.

Esta reducción importante registrada en la pobreza y en la indigencia en los últimos dos años —según el estudio— puede vincularse a varios factores, entre ellos: la recuperación de los niveles de actividad y de empleo de la economía, la instauración de los consejos de salarios, el incremento en el salario mínimo nacional y la implantación del PANES (al cual nos referiremos más adelante), programa que otorga transferencias a los sectores en situación de pobreza extrema. No obstante estos datos alentadores, los niveles de equidad social según el estudio no han mostrado cambios importantes en este período.

Un informe de coyuntura del Observatorio Montevideo de Inclusión Social⁵ aporta datos significativos sobre la distribución de la pobreza en la ciudad. Revela que con relación al 2004-2005 la pobreza en Montevideo descendió globalmente un 13,8% durante el 2006, pero esta disminución tuvo un comportamiento desigual en el territorio. Se observa que en algunas zonas de la ciudad la velocidad ha sido importante (entre un 33 y un 68%), en particular en los barrios de estratos socioeconómicos de clase media y de sectores altos. El informe vincula esta realidad al hecho de que los habitantes de dichos barrios tienen un nivel educativo y un capital de relaciones mayor, con lo cual pudieron incorporarse rápidamente al proceso de reactivación económica.

A partir de ello se infiere que la reducción de la pobreza operó en este período en los sectores sociales de pobreza reciente, que quedaron bajo la línea de pobreza durante la crisis, pero disponían de activos que les permitieron aprovechar las oportunidades de la reactivación. En otro conjunto de barrios la reducción del número de personas en situación de pobreza fue

⁵ G. Leal y F. Espíndola: *Reseña sobre la evolución de la pobreza y la indigencia en los barrios de Montevideo» 1999-2006*, Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social, 2007.

menos marcada, porcentualmente inferior al promedio. Es posible observar dos tipos de situaciones entre ellos. Una es la de los barrios donde el porcentaje de personas pobres es bajo (Parque Rodó y Punta Carretas) y por ende la reducción es leve. La otra es la situación de aquel grupo de barrios donde el descenso es más lento porque la brecha entre el promedio de ingresos y la línea de la pobreza es mayor. También en estos barrios habita un porcentaje importante de personas indigentes, que si bien han salido de esa situación en un alto porcentaje, permanecen en la pobreza. Los barrios donde la pobreza descendió por debajo del promedio de la ciudad son los que concentraban más del 50% de población pobre en el 2006, mientras que aquellos donde se redujo más rápidamente tenían menos del 10% de la población en esa situación.

Otro dato interesante que aporta el estudio es que en el periodo analizado no se registraron variaciones de peso en la concentración espacial de la pobreza. Los barrios que concentraban un 70% de pobres en los años 2004-2005, en el 2006 pasaron a tener el 65%. Carrasco y Punta Gorda son los barrios que continúan teniendo el menor porcentaje de pobreza en Montevideo, y Casavalle sigue siendo el que tiene el porcentaje mayor.

Tratando de profundizar en algunas de las transformaciones por las que ha pasado y continúa pasando Montevideo, incorporamos a continuación dos perspectivas de análisis del contexto social y urbano.

a. Una mirada a las transformaciones en el territorio urbano

El proceso de acentuación de desigualdades y exclusión social y su expresión en el territorio no son fenómenos recientes. Siguiendo a Bervejillo,⁶ podemos señalar que este proceso de complejización de la realidad territorial de Montevideo y su área metropolitana, así como del fenómeno de la segregación espacial, ha sido de largo aliento. El autor toma en cuenta cuatro grandes áreas urbanas en Montevideo, a saber: 1) la central (aproximadamente desde bulevar Artigas hacia el centro); 2) las áreas intermedias y la costa (el eje de J. Batlle y Ordóñez y Luis A. de Herrera hasta el Prado, por un lado, y la costa hacia el este de Montevideo, por otro); 3) las primeras periferias o barrios consolidados (La Teja, Unión, la villa del Cerro, Sayago, Peñarol, Maroñas); 4) las segundas periferias: Casabó, Cerro Norte, Punta de Rieles, Villa García, Casavalle.

La ciudad ha vivido en estos últimos años un proceso progresivo de pérdida de población del área central; las áreas intermedias y de la costa han

⁶ F. Bervejillo: «Panel de segregación espacial y territorio», disponible en <www.anong.org.uy>, Publicaciones.

presentado un crecimiento moderado, tanto en vivienda como en población, y se reconoce un llamativo contraste entre las primeras y las segundas periferias, o sea, entre los viejos barrios consolidados y los que han captado el crecimiento de los últimos decenios. Las primeras periferias perdieron población en el balance absoluto, mientras que el crecimiento fuerte —la casi totalidad del crecimiento de la ciudad— aparece concentrado en los barrios de las segundas periferias.

Montevideo muestra un cambio relevante en su patrón de urbanización. El modelo de crecimiento urbano más tradicional, con procesos muy lentos de consolidación y con carencias de infraestructura, dio paso a partir de los años ochenta a otro patrón de urbanización, con un fuerte protagonismo de los asentamientos irregulares, en el marco de un proceso de crecimiento fragmentario, disperso y desarticulado.

El proceso de transformación que ha vivido la ciudad en términos de la segregación socioespacial vista a escala metropolitana permite ver primero una ciudad tradicional consolidada, de densidad media y de densidad alta, construida sobre un concepto de ciudad policlasista. El concepto tradicional de barrio como espacio de interacción social llegó a ser válido en buena parte de esta ciudad. Luego se observa una doble migración hacia las segundas periferias populares —cuyo protagonista es el asentamiento irregular— y hacia la costa de Montevideo y de Canelones, protagonizada por sectores medios.

En términos analíticos, esta situación ha generado tres tipos de ciudad a) una ciudad de composición mixta, en sentido amplio, que incluye el área central y las áreas intermedias; b) una ciudad con predominio de sectores de ingresos bajos, que conforma la periferia de Montevideo como la periferia metropolitana; c) la ciudad con predominio de ingresos medios, que tiende a homogeneizarse entre la costa de Montevideo y la Ciudad de la Costa.⁷

Desde el punto de vista del autor —que compartimos—, una visión estructural de la ciudad es relevante porque las políticas urbanas que busquen compensar estos procesos de segregación socioespacial tendrían que considerar estos tipos de ciudad y una visión general acerca de las periferias. Son varias las preguntas que están planteadas partir de esta realidad; entre ellas Bervejillo señala: ¿qué hacer con la ciudad de composición mixta que se está debilitando? y ¿cómo abordar desde las políticas las periferias de ingresos bajos?

A algunas de ellas se ha comenzado a dar respuesta a partir de las políticas de ordenamiento urbano. Pero lo cierto es que cotidianamente se sigue

⁷ *Ibidem.*

construyendo territorio desde la acción directa de una multiplicidad de actores a nivel central y descentralizado (en el caso de Montevideo), articulados a veces, superpuestos o con intereses aparentemente contrapuestos muchas otras. Estas acciones y sus efectos van construyendo en amplios barrios y zonas de la ciudad, por los actores involucrados y a pesar de ellos, *territorios de referencia* en el plano concreto y también simbólico. En las llamadas *periferias* un variado grupo de personas y organizaciones con sus acciones o con su diario vivir se interrelacionan activamente con estos territorios. Este tema será motivo de análisis en los capítulos siguientes.

b. *Hacia políticas sociales integrales para superar las situaciones de fragmentación social y segregación*

En una línea de análisis complementaria a la planteada, Kaztman (2004)⁸ advierte que no es posible entender las fracturas en el tejido social de Montevideo sin referirse a tres transformaciones importantes que marcaron la realidad urbana: el aumento del desempleo, el aumento de las desigualdades entre trabajadores calificados y menos calificados y la presencia de un explosivo incremento en los asentamientos en las últimas dos décadas. Estas tres transformaciones combinadas generan un efecto preocupante para los sectores de población que afectan. Por ejemplo, el autor sostiene que los procesos que desencadenaron la creciente concentración territorial de personas con vínculos débiles con el mercado laboral agudizan sus debilidades.

Los procesos de segregación residencial no son, según se afirma, una mera proyección de las desigualdades laborales y económicas en el espacio urbano, aunque en gran medida las reflejan. Sin embargo, es clara también la influencia de otros elementos, como las políticas de vivienda y la rápida y reciente expansión de los asentamientos, la manifestación más visible de uno de los polos de la segregación residencial urbana. Esta realidad está fuertemente vinculada a las incertidumbres en el mundo del trabajo para los sectores de menores ingresos. Es un panorama complejo, con la situación del desempleo, el acceso diferencial a la ocupación, desigualdades sociales y concentración territorial de la pobreza, que se asocia con el incremento del número de delitos y por ende con mayores niveles de inseguridad pública.

Las intervenciones sociales orientadas a combatir una pobreza que se ha intensificado y ha tomado nuevas formas tienen planteados varios desafíos si pretenden ser sustentables a más largo plazo, aprovechando las

⁸ R. Kaztman y equipo: *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y el territorio en Montevideo*, Montevideo: Universidad Católica, IPES, 2004, p. 52.

capacidades existentes en los territorios, y no solo dar respuestas a la emergencia. Uno de esos desafíos, retomando conceptos de Kaztman (2005), son sus objetivos, que deben «procurar la integración social sobre bases de equidad».⁹ Esto significa que en el contexto actual no resulta suficiente, aunque sigue siendo necesario, desplegar un menú de opciones tradicionales de las llamadas políticas sociales (políticas compensatorias). El desafío pasa, según este autor, por modificar la «estructura de oportunidades» que ofrecen el mercado, el Estado y la comunidad. Es decir, debe atenderse el sesgo que se deriva de la desigualdad existente en la estructura de oportunidades que opera en las distintas partes del territorio urbano.

Parece claro, a partir de lo anterior, que para que la gestión de las políticas sociales en un contexto social complejo sea efectiva se requiere un alto nivel de coordinación y la búsqueda de sinergias entre los distintos actores, tanto estatales como privados, tanto centrales como descentralizados.

Estas políticas, ya sean concebidas centralmente o en forma descentralizada, tienen ante sí el desafío de comprender cabalmente las lógicas de integración, cohesión, exclusión y lo que el autor llama *acumulación de activos* que se generan en el ámbito del barrio o vecindario. Esta idea de considerar los *activos* —entendidos como recursos, potencialidades capacidades existentes o a desarrollar en esas comunidades— es relevante y a la vez necesaria para pensar las políticas sociales desde los territorios, a fin de que capitalicen sus fortalezas y aspectos positivos y conozcan a fondo sus problemáticas y limitaciones reales. En síntesis, que las políticas sociales se definan considerando el marco de lo posible en ese contexto territorial en un momento dado.

Esto tiene que ver con un concepto de intervención social desde un marco de gestión de políticas sociales geográficamente diferenciadas,¹⁰ muy en sintonía con la perspectiva del desarrollo local. Más necesario se vuelve considerar estas claves en el análisis cuando se toma conciencia de realidades como las que señala Kaztman: «Para gran parte de la población de las grandes ciudades, estos núcleos territoriales que denominamos *asentamientos* constituyen una de las últimas referencias colectivas en las que la interacción entre el espacio y las personas produce límites, sistemas de identidad, de intercambio y de acumulación»,¹¹ o sea, las mantienen integradas

⁹ R. Kaztman: *La dimensión espacial de las políticas de superación de la pobreza urbana*, Montevideo: Universidad Católica, IPES, Serie Documentos de Trabajo del IPES n.º 3, 2005.

¹⁰ J. Arocena: *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus y Universidad Católica, 2002.

¹¹ *Ibidem*, p. 46.

aunque solo sea a una pequeña porción de sociedad. Kaztman sostiene al respecto:

[...] en definitiva, es en ese espacio urbano que llamamos barrio o vecindario donde se construye sociedad y se define, expande o destruye ciudadanía. No se entienden los problemas de integración y pobreza si no se entiende la forma en que individuos, políticas y mercados se articulan en los distintos tipos de barrios.

La integración social a la que apuntan las políticas requerirá la articulación entre Estado y sociedad civil, entre políticas y actores a escala local en los territorios y entre las propias políticas sectoriales a escala nacional para evitar superposición de esfuerzos y recursos. La sociedad debe poner en juego y articular su conjunto de *activos* para dar respuesta a problemas complejos que, al ser ya de muchos, son en sus consecuencias de todo el conjunto.

Vale la pena subrayar entonces la potencialidad del territorio (barrio, contexto microlocal) como factor aglutinador, como referente colectivo con potencialidad para la recuperación y la construcción de capital social a escala local en torno a políticas sociales.

2. Las nuevas políticas sociales en este escenario de ciudad

2.1. Pantallazo de las principales políticas sociales impulsadas desde el Estado con impacto territorial en Montevideo

El sistema de las políticas sociales en Uruguay se encuentra en una etapa de transición y al mismo tiempo de expansión, en la que aparecen algunas iniciativas y enfoques innovadores. Según se pudo constatar en documentos recientes elaborados por distintos organismos, el actual gobierno a partir de su asunción ha delineado algunas orientaciones en materia de políticas sociales que parecen marcar un cambio significativo.¹² Por un lado, el Estado asume su responsabilidad como rector de las políticas sociales y las considera articuladas con la política económica en un marco de desarrollo social. Por otro lado, se sostiene que las estrategias de política social deben pensarse desde las cuestiones sociales y desde los problemas y no

¹² Programa Infamilia: *Memoria anual 2005*, disponible en <www.infamilia.gub.uy>.

desde las instituciones, para luego pasar a la definición y asignación de roles y funciones institucionales. Sobre los programas focalizados, se afirma que tienen sentido si se articulan con las políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo, que dejen capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de políticas sociales y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de capacidades locales.

La lectura de estos lineamientos y de las decisiones que se han ido tomando en este campo, como la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), permite percibir una intención clara del gobierno uruguayo de marcar presencia fuerte desde un rol rector, aunque también con responsabilidades en la gestión, orientado hacia una visión más integral de las políticas sociales. Este hecho marca una innovación respecto a la situación vigente hasta el momento en el país en esta materia.

a. Los programas sociales implementados desde el Ministerio de Desarrollo Social

La creación del MIDES, organismo desde el cual se articulan e impulsan las políticas sociales, ha sido calificada por algunos autores como innovación histórica, entre otras cosas porque permitirá «equilibrar o complementar la pesada y poderosa estructura sectorial de nuestras políticas sociales (parcelada en educación, empleo, seguridad social, salud, alimentación...)».¹³ Siguiendo a Lasida, debemos reconocer la existencia de algunos esfuerzos anteriores que, si bien no significaron un cambio tan trascendente, estuvieron orientados desde una perspectiva que trascendió lo sectorial o propendió a su articulación, entre los que se destaca el Plan CAIF. Este programa, de gran impacto a nivel nacional, se ha orientado a la atención de la infancia y la familia desde una perspectiva integral.

En la órbita del MIDES, se ha implementado el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que incluye un conjunto de programas articulados orientado a atender problemas de alimentación, salud, ingreso, educación, trabajo y vivienda de los sectores en situación social de indigencia social (que no cubren sus necesidades alimentarias básicas). El PANES ha tenido una altísima visibilidad entre las políticas y programas sociales impulsados por esta administración y ha suscitado, sobre todo en sus inicios, diversos cuestionamientos, críticas o dudas sobre su efectividad. Profundizar el análisis de estos cuestionamientos, así como de los componentes

¹³ J. Lasida: «Las políticas sociales de última generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 92, Montevideo, 2006.

específicos del Plan, escapa a los objetivos de este trabajo. Solo señalaremos que se trata de una política ubicada entre las denominadas *políticas de última generación*, que se vienen aplicando en varios países de América Latina con resultados en general positivos en la población beneficiaria, con matices y diferencias vinculadas a los contextos territoriales de cada país.¹⁴ Como toda política de reciente implementación, su efectividad debería evaluarse según los objetivos para los cuales fue creada, así como su adecuación a la realidad uruguaya y a las demás políticas existentes.

Es cierto que la creación del MIDES y la implementación del PANES supuso una apuesta por trascender la estructura sectorial de las políticas del Estado uruguayo con una mirada más integral, intentando dar respuesta al problema de la exclusión social de amplios sectores de la población.¹⁵ No obstante, la estructura tradicional de organización del Estado uruguayo, marcado por el centralismo en sus diversas políticas sectoriales (salud, educación, empleo, vivienda), es una realidad muy fuerte y arraigada. Desde su lógica vertical-sectorial, los organismos que las impulsan marcan con fuerza su impronta en las acciones, más allá de las propuestas de reforma y desconcentración que están viviendo y de una búsqueda genuina de generar ámbitos de participación ciudadana en variadas formas. Además del MIDES, los ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Educación y Cultura (MEC), de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), entre otros, desarrollan acciones simultáneamente en todo el territorio nacional con diversos grados de avance en la desconcentración de sus programas y servicios, lo cual genera a escala departamental y local un riesgo alto de dispersión de esfuerzos y recursos. La articulación de las políticas sectoriales y su lectura en clave de una lógica horizontal-territorial que integre a otros actores en el debate sigue siendo un desafío que al parecer está cobrando protagonismo en el nuevo contexto nacional de impulso a la descentralización.

La estructura actual del MIDES está conformada por cuatro direcciones nacionales:¹⁶ Dirección de Desarrollo Ciudadano, Dirección de Coordinación

¹⁴ Nos estamos refiriendo a las denominadas *políticas de transferencia monetaria condicionada*. Véase al respecto, por ejemplo, Laura Rawlings y Gloria Rubio: «Evaluación del impacto de los programas de transferencia condicionada en efectivo. Lecciones desde América Latina», en *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n.º 10, México: Secretaría de Desarrollo Social, 2003.

¹⁵ Lasida: o. cit., p. 37.

¹⁶ Extraído de *Relevamiento de programas y políticas sociales del Uruguay*, Montevideo: CLAEH-IIN, 2005, y de material procesado por ART PNUD a partir del *Repertorio de políticas sociales* (RPS) realizado por el MIDES en convenio con el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Montevideo: 2006-2007. (Fuente: ART PNUD.)

Territorial, Dirección de Políticas Sociales —que tiene a su cargo la coordinación intersectorial o interministerial de las políticas sociales del país— y Dirección Nacional de Evaluación de Programas (no sólo del MIDES, sino de todos los programas y políticas sociales impulsados por los diversos organismos públicos).

Este ministerio está implementando 34 programas sociales. Seis de ellos, pertenecen a Infamilia: centros CAIF; Estrategia de Recreación y Deporte en las Escuelas; Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT); Salud Sexual y Reproductiva; Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle; Maltrato Infantil y Abuso Sexual. De los demás programas, ocho pertenecen al PANES: Trabajo por Uruguay; Programa de Asistencia a los Sin Techo (PAST); Programa Alimentario Nacional (PAN); Ingreso Ciudadano; Construyendo Rutas de Salida; Programa de Apoyo Educativo en Zonas de Contexto Crítico; Programa de Emergencia Sanitaria; Mejoramiento del Hábitat.

Los programas impulsados por el MIDES se están desarrollando y generando impactos diversos, en lo que respecta a Montevideo, fundamentalmente en los barrios periféricos. Allí es posible observar su presencia como referentes de recursos y de presencia del Estado y de las organizaciones sociales (ONG, otras) que los gestionan en modalidad de convenio, en la atención de diversas problemáticas sociales.

SOCAT, un programa con potencialidad articuladora en el territorio

Cabe una mención especial, por el fuerte contenido territorial en su definición, a uno de los programas de Infamilia: los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), que existen en 75 zonas de todo el país. Sus funciones se vinculan a la articulación en el territorio de los distintos servicios sociales vinculados a la infancia, con énfasis en la importancia de coordinar las acciones para mejorar la eficiencia de las políticas sociales. Según autoridades del programa,¹⁷ los SOCAT nacen con el objetivo de reunir y construir una red de protección social dentro del territorio. Otro aspecto a destacar de los SOCAT es su labor de promover la participación organizada de la población, generando espacios (mesas de coordinación zonal) integrados por vecinos, instituciones con acción local como escuelas, policlínicas y organizaciones sociales. Los SOCAT tienen entre sus responsabilidades: gestionar los servicios de orientación y consulta, fortalecer y articular redes territoriales y administrar el Fondo de Inversiones (FIT) creado por el programa para el apoyo a iniciativas o actividades de interés comunitario.

¹⁷ Fuente: <www.presidencia.gub.uy>.

b. El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares: construir infraestructura y organización socioespacial en contextos socialmente vulnerables

Dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), por sus características de fuerte vinculación con los territorios, resulta de interés como referente de este análisis de la gestión social en los ámbitos locales (barrios, zonas) de Montevideo.

El PIAI cuenta con financiamiento del BID, que cubre el 70% de la inversión que se realiza en los proyectos.¹⁸ Ha desarrollado acciones en distintos departamentos del país, incluido Montevideo, con un perfil de trabajo muy fuerte en los proyectos de obras, aunque aborda también el componente social a través de programas de atención a necesidades sociales en coordinación con distintos organismos estatales. Las acciones desarrolladas en los asentamientos incluyen caminería, vialidad, saneamiento, agua potable, alumbrado público y regularización de los predios, acción que finaliza con la entrega de los títulos de propiedad a las familias. Además, se ocupan del equipamiento urbano o social para diversos servicios (centros CAIF, policlínicas, espacios deportivos y públicos). Todas estas acciones están acompañadas de un fuerte trabajo social con la población, a través de la labor de equipos técnicos (ETM) que tienen a su cargo la implementación de las propuestas de desarrollo barrial en terreno en forma conjunta con la población. Los gobiernos departamentales presentan los proyectos al PIAI y se encargan de realizar el seguimiento como coejecutores.

Algunos datos sobre la realidad de los asentamientos irregulares en Montevideo nos dan un panorama de lo arraigado y complejo de esta problemática. De un relevamiento realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el PIAI en el 2006 surge que:

- entre 1998 y el 2000 había en la ciudad un total de 364 asentamientos;
- en el año 2006 el total de asentamientos era de 412;
- un 3% de la población de Montevideo habita en asentamientos;
- suman un total de 144 707 personas distribuidas en 39 116 viviendas

Estos asentamientos se distribuyen en forma desigual en el territorio montevidiano. Los mayores porcentajes de población en asentamientos se concentran en los centros comunales zonales (CCZ) 17, 11, 18, 10 y 9, todos ellos en zonas periféricas de la ciudad, pero también se encuentran en barrios de la ciudad consolidada.

¹⁸ Extraído de <www.presidencia.gub.uy>, marzo 2007.

Estos datos reafirman el análisis y las tendencias a las que hacíamos referencia en la sección anterior, sobre el patrón de crecimiento de la ciudad en estos últimos años.

2.2. La acción de las ONG desde la sociedad civil. Las relaciones con el Estado en un nuevo escenario

No solo el territorio en Montevideo ha vivido transformaciones en los últimos años. Los actores que están interviniendo en la ciudad desde diversas áreas e instituciones también están en proceso de cambio y reposicionamiento. El Estado, como vimos, ha venido reubicándose en materia de políticas sociales, en un proceso no exento de dificultades y tensiones, en el marco de creación institucional del MIDES y el despliegue de un nuevo mapa de acciones en todo el territorio nacional. En el caso de Montevideo, ese despliegue tiene necesidad de articularse con los órganos de gobierno local en el marco del proceso de descentralización y con las políticas sociales que venía implementando el gobierno departamental. También la sociedad civil se ha visto sacudida por estos escenarios cambiantes.

Entre las organizaciones de la sociedad civil, las ONG vinculadas a proyectos y programas de desarrollo en diversas áreas (desarrollo local, hábitat, promoción de la infancia y la adolescencia vulneradas, promoción de pymes, entre otras) son actores que tradicionalmente vienen gestionando políticas y programas sociales en convenio con el Estado. Estas organizaciones, así como las organizaciones sociales de base, con las que trabajan en los territorios y proyectos, también se vieron interpeladas por un nuevo escenario: un Estado con fuerte presencia como rector, pero también con funciones de seguimiento (control) de los proyectos en convenio, que al menos al principio no requería la participación de las organizaciones de la sociedad civil (ONG y otras) en el diseño y la concepción de políticas y programas sociales. Esta fuerte impronta estatal por momentos pareció desconocer la trayectoria y la acumulación de estas organizaciones en el diseño de las políticas, relegándolas a un rol de simples ejecutoras de acciones derivadas de políticas y estrategias ya definidas por el Estado.

Como resaltaron en su momento algunos integrantes de la Asociación Nacional de ONG (ANONG), estas organizaciones poseen una rica trayectoria, con un perfil que incluye capacidades de gestión, anclaje en los territorios, apuestas al desarrollo local y experticia en áreas temáticas específicas, que apunta a la construcción de estrategias innovadoras para atender necesidades emergentes en contextos sociales e históricos particulares. Estas capacidades y acumulación en algún momento parecieron desdibujarse, sobre todo a partir de las nuevas formas de relación con el Estado.¹⁹

La articulación de lógicas, tiempos y aportes del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil parece ser un desafío aún abierto, que trasciende el vínculo con las ONG e incluso a la realidad uruguaya. Con algunos matices, esta situación se ha venido planteando en otros países, como Brasil, Argentina y Chile, en circunstancias similares. Más allá de esto, debe señalarse el logro de algunas instancias de diálogo, ajuste y trabajo conjunto en torno a proyectos en los departamentos, incluido Montevideo.

La diversidad de acciones y de metodologías que presenta el panorama de ONG que hoy mantienen convenios con el Estado en múltiples programas (centros CAIF, Trabajo por Uruguay, Rutas de salida, POP, SOCAT, convenios educativo-laborales para jóvenes mujeres con la Intendencia de Montevideo [IMM], etcétera), es un recurso valioso para el Estado y sobre todo para la sociedad. Permite lograr cobertura con efectividad en la mayoría de los casos, en un marco de intervención de calidad, para alcanzar los objetivos de políticas que apuntan a una problemática social compleja. Incluso estas organizaciones con frecuencia han mejorado los resultados de los programas y proyectos que contrata el Estado, con recursos de programa propios que en muchos casos vienen a paliar carencias de los que aporta el Estado (desde las políticas) en áreas que requieren mucho más que lo destinado, dada la profundidad de las problemáticas.

Pero la diversidad propia de las ONG y muchas veces la dispersión de acciones en los territorios suele ser visualizada desde el Estado como fragmentación y como riesgo de pérdida de impactos, lo cual no es fácil de sostener desde lo público.

Ante este contexto nuevo y estas dificultades iniciales, muchas ONG reconocen tener ante sí un desafío de ser proactivas y no solo reactivas, es decir, tener capacidad de propuesta más allá de la acción inmediata y de los servicios que implementan. Entre otras cosas, superar la visión de acciones en territorios muy acotados y elevar la mirada hacia zonas o áreas territoriales donde su impacto en articulación con otros se potencie y a la vez les dé mayor legitimidad para el acuerdo y la negociación con el Estado. La escala territorial de las acciones, el alcance de la acción, parece ser un tema relevante para incrementar la presencia y los impactos con recursos que casi siempre son ajustados y en algunos de los programas claramente insuficientes.

Por otra parte, el Estado, desde su rol rector y articulador de las políticas sociales, se ha enfrentado y tiene planteados dos tipos de demandas y necesidades: por un lado, poder integrar en forma más sistemática la capacidad y

¹⁹ P. Aintablian: *Mañanas complejas*, Ciclo de Foros sobre Políticas Públicas, disponible en <www.anong.org.uy>.

la acumulación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las ONG, en el diseño de las propuestas; por otro, la búsqueda de mecanismos para el seguimiento y la evaluación, que sin perder rigurosidad sea más flexible e incorpore los aportes de estas organizaciones desde la realidad territorial.

3. Una mirada a la gestión de lo social en este escenario de territorio urbano y de políticas

3.1. Algunos conceptos sobre la gestión social con perspectiva territorial

Una de las preguntas pertinentes en esta reflexión es qué aporta el territorio como concepto y como categoría de análisis a la comprensión de la gestión de políticas sociales en el contexto de Montevideo. ¿Qué valor agregado puede generar una mirada que tenga el territorio como eje para la reflexión y para la acción social de los agentes que hoy están interviniendo en él?

Para ir dando respuesta a esta interrogante, incluiremos algunos conceptos desde la perspectiva del desarrollo local.

a. Territorio, actores y la gestión del territorio

Aquí estamos entendiendo el *territorio* como una realidad socioespacial, un espacio físico con una forma y una materialidad, que se transforma, que cambia, determina y es determinado por el hombre cuando se relaciona con él.²⁰ En el territorio como construcción social se articulan múltiples dimensiones (social, cultural, económica, política, ecológica) que guardan una estrecha relación con los procesos de desarrollo.

Los territorios que —como el caso de Montevideo— se encuentran en procesos de fuerte reestructuración presentan retos a los planificadores, a los analistas, a los gestores, a la hora de pensar políticas adecuadas a los nuevos problemas que en él se visualizan. Según Bervejillo,²¹ dado que «la reestructuración se presenta como la destrucción de viejos territorios y a la vez creación de nuevos territorios “de facto”, con su doble carga de oportunidades y

²⁰ C. Méndez y G. Pintos: *Fortalecimiento y articulación de actores, un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local*, Montevideo: CLAEH, serie Desarrollo Local en América Latina, n.º 3, 1999.

²¹ F. Bervejillo: «Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

amenazas, cabe a las sociedades locales y regionales el desafío de una reinvencción capaz de fundar un nuevo sentido y orden territorial deseable y de contribuir a su construcción». Esta reinvencción implica para el autor un desafío en tres dimensiones: la del conocimiento, la de la política y la de la gestión. Estas tres dimensiones se dan interrelacionadas, por lo que la reinvencción del territorio es «un proceso societal complejo».

La reinvencción de los territorios será producto de la acción de los actores implicados en estos procesos de gestión vinculados a ellos. Cuando hablamos aquí de *actores* nos estamos refiriendo tanto a aquellos agentes que desarrollan acciones directas en el territorio como a aquellas personas, organismos o estructuras que afectan a ese territorio en su toma de decisiones. Para hablar de los actores presentes y con incidencia en los territorios seguimos el análisis de Arocena,²² quien identifica diversos tipos de actores que integran sistemas de acción a escala local: actores político-administrativos, actores empresariales (económico-productivos) y actores socioterritoriales.

Arocena plantea que para reconocer el sistema de actores hay que observar «las características de las interacciones existentes entre los diferentes protagonistas del quehacer local. Ello supone el análisis de la mayor o menor complejidad de la red de actores, de los niveles de articulación interna del sistema y de la relación local-global [...] Es necesario descubrir cuál ha sido su evolución desde el punto de vista de la construcción, desarrollo, desaparición y reconstrucción de los diferentes actores económico-productivos, sociales, políticos y culturales que conforman la vida social local».²³

Al mismo tiempo importan la identidad y la historia de un determinado grupo humano que se reconoce como sociedad local, que comparte ciertos rasgos comunes que le otorgan pertenencia a un determinado lugar, ya que: «toda sociedad se nutre de su propia historia y así constituye un sistema de valores como parte de un conjunto bien determinado que puede identificarse con una ciudad, con un barrio de una metrópoli, con una región de un país, con una microrregión, etc. La expresión *yo soy de* expresa pertenencia a una comunidad determinada».²⁴

²² Arocena: o. cit.

²³ J. Arocena: *Propuestas metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*, Montevideo: CLAEH, 1998, p. 6

²⁴ Arocena: *El desarrollo local...*, o. cit., p. 24.

b. La construcción del territorio desde la diversidad de aportes

Un actor situado en la escena local se constituye en actor, según Magdalena Chiara,²⁵ «en la medida en que actúa de manera comprometida con relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local». En este sentido, actores de desarrollo local —preocupados, comprometidos y que operan en relación con procesos locales— pueden ser el gobierno local, organismos departamentales y nacionales de impacto local, ONG de desarrollo de alcance departamental o nacional, organizaciones sociales de base, empresas, así como sus redes y articulaciones. Es por tanto la categoría de la acción orientada al desarrollo local la que define su inclusión como actor.

La acción de los actores en lo local tiene alcances diferentes en función de algunos aspectos que Chiara señala como relevantes. Por un lado, importan el alcance territorial y las cuestiones en las cuales estén involucrados esos actores. Por otro, se ponen en juego intereses diversos que tienen como marco uno o varios territorios, según cuál sea el actor considerado, los que tendrán influencias más o menos explícitas en el ámbito local.

Los diversos actores despliegan sus acciones en los territorios de acuerdo con una racionalidad que les es propia, lo cual hace pensar en el territorio como una compleja construcción. En este sentido es interesante el concepto de *territorio* que maneja como «resultado de un proceso de construcción social, político y también simbólico».²⁶ Y ello se vincula inmediatamente a las políticas y a la necesidad de concertación de esos intereses que se presentan como diversos, donde «los procesos de concertación comprendidos en la gestión pública van construyendo política y también simbólicamente una *territorialidad de referencia* en la relación entre los distintos actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local».

La tarea de *construir el territorio de referencia* aparece como un reto para los actores nucleados en torno a procesos y acciones orientados al desarrollo. Esta es una idea interesante y sugerente para pensar las intervenciones en los contextos locales desde la visión de los actores que allí están operando.

Los actores interactúan en el marco de relaciones que van cambiando con el tiempo y que a la vez los condicionan, constituyendo un entramado de intereses, de dinámicas y de acciones públicas diversas. Según la autora, es en el entramado local más que en las relaciones institucionales formales donde los actores públicos y privados encuentran mejores condiciones para

²⁵ M. Chiara: «La gestión local, eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local», en *Civitas. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 4, n.º 2, julio-diciembre 2004.

²⁶ *Ibidem*, p. 356.

la toma de decisiones sobre el uso de recursos para atender determinados problemas.

c. La gestión del territorio y lo social a escala local

La gestión a escala local puede ser entendida como el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por los actores (municipio y otras organizaciones de la sociedad vinculadas al «gobierno de lo local») para brindar satisfactores a necesidades de bienes de consumo individual y colectivo de los grupos sociales a los que se dirige.²⁷ Esta gestión en el plano territorial en un contexto dado se relaciona, según Carlos Reboratti,²⁸ más con las relaciones de la sociedad con su entorno que con el entorno mismo. La gestión local involucra simultáneamente el manejo de diversas escalas superpuestas (local, departamental, nacional) y tiempos distintos. Es posible reconocer en ellas la incidencia de los tiempos políticos (período de una administración), tiempos de los técnicos, tiempos de los procesos de cambio y transformación económica y social del territorio; en síntesis, tiempos diversos y difíciles de articular.

Por otra parte, la gestión en lo local de procesos sociales guarda una estrecha relación con el concepto de *ciudadanía*. El ejercicio de la ciudadanía, presente como aspiración en las políticas sociales orientadas a la integración social y a la superación de las situaciones de exclusión, encuentra en el ámbito local mayores posibilidades de hacerse efectivo.²⁹ Este ámbito aparece como propicio por la mayor proximidad que se genera entre ciudadanos y autoridades. Pero para lograr ese ejercicio de la ciudadanía en lo local los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan ámbitos de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. La ciudad es, en gran medida, un patrimonio colectivo, y por tanto se requiere una recuperación de la identidad de ciudadano, en ejercicio pleno de sus derechos, también en los ámbitos locales.

²⁷ A. Rodríguez y F. Velázquez, citados por J. Marsiglia y G. Pintos: «La construcción del desarrollo local como desafío metodológico», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

²⁸ C. Reboratti: *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

²⁹ A. Ziccardi: «Las ciudades y la cuestión social», en Alicia ZICCARDI (coord.): *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, FLACSO México e IISUNAM, 2001, p. 32.

3.2. La intervención social en contextos territoriales marcados por la diversidad de problemáticas complejas y de acciones/actores

Cuando nos referimos aquí a la *intervención social*, aludimos a aquella actividad de tipo profesional que lleva adelante un equipo interdisciplinario en un área geográfica determinada, orientada al logro de unos objetivos pactados conjuntamente con los actores de ese territorio.

Las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones en contextos locales han tenido que asumir desde siempre, como parte de su intervención, una lectura del territorio. Entender las claves del territorio para poder actuar y complementarse con la acción de otros actores es una variable que no siempre es tomada en cuenta. El desafío para muchas organizaciones hoy en Montevideo se plantea en términos de intervenir en proyectos acotados, con recursos limitados, pero orientándolos en la perspectiva del desarrollo local, con un panorama de todo el escenario y sus actores. En el contexto actual el desafío parece incrementado, dado que, como hemos visto, los escenarios son más complejos, hay más actores que mirar y por ende más lógicas que comprender e integrar.

Una primera conclusión que cabe luego del análisis realizado es que el territorio importa no solo como marco y contexto de la acción, sino como recurso y como potencialidades a construir. Pero, si tomamos como válido lo analizado en los capítulos anteriores, desarrollar esas potencialidades, evitar la dispersión, la fragmentación y estar a la altura de las necesidades sociales a las que se vinculan estas políticas supondrá una construcción en conjunto con otros. Para que esta construcción sea posible, habrá que identificar, reconocer y comprender otras organizaciones y programas activos en lo local y articular con ellas, así como desarrollar la capacidad de reinventar iniciativas a partir de esos activos, potenciándolas de acuerdo con la lectura y el análisis del territorio en el que se opera.

La diversidad de actores presentes cotidianamente en algunos barrios hace pensar con optimismo en un monto importante de recursos extralocales, extrazona, que podrían y pueden movilizar los recursos internos endógenos de esos contextos locales. Pero la articulación de las lógicas y acciones sigue sin ser una tarea fácil, ni en la ciudad como global de este análisis, ni en los contextos locales (zonas, barrios). La dispersión de esfuerzos y recursos es una amenaza real en el actual contexto de diversidad de políticas en Montevideo.

a. Principales actores y políticas presentes en el territorio

Existen diversas lógicas de acción presentes en lo local, identificables en sus actores, tanto públicos como privados, tanto organismos nacionales como departamentales y locales. La articulación de estos actores entre sí y con lo extralocal (integración al entorno urbano, a la ciudad global) parece ser el gran desafío para asumir el reto aún mayor de la inclusión real de amplios sectores de población en una sociedad que desde hace años viene dando muestras de fracturas y segregaciones difíciles de revertir.

La intervención de carácter territorial en el marco de políticas sociales integrales plantea a las organizaciones el desafío de identificar a los actores, sus lógicas y las acciones de estos en el territorio. El entramado de actores y acciones presentes en diversas zonas de Montevideo se asemeja muchas veces a un *puzzle* de muchas piezas, en el que algunas encastran mejor que otras.

Un breve mapeo (no exhaustivo) de actores presentes en zonas más periféricas con acciones vinculadas a políticas sociales nos muestra:

Actores político-administrativos (gobierno local y presencia en el ámbito local de organismos e instituciones nacionales del Estado):

- Multiplicidad de acciones en el marco de políticas de más larga data impulsadas por el Estado en la órbita de actores diversos: gobierno local (CCZ, Junta Local y las políticas municipales descentralizadas), ANEP (escuelas, jardines de infantes), instituciones de enseñanza secundaria (liceos, UTU), MSP (centros de salud, policlínicas), MVOTMA (PIAI). Algunas acciones que ya existían se renuevan con nuevos marcos y estrategias (INAU, CAIF nuevas modalidades, INJU Casa Joven).
- Fuerte presencia en los territorios de las nuevas políticas sociales impulsadas por el MIDES. Tanto real como simbólicamente estas políticas han tenido fuerte impacto en el imaginario social de los barrios. De las políticas sociales presentes en el territorio, las más mencionadas son las vinculadas al MIDES, concretamente al PANES (en sus programas Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida).
- Presencia del Estado desde un rol de regulador y «contralor» de iniciativas vinculadas a políticas sociales impulsadas mediante convenios, en procura de mejorar e incrementar procesos y resultados en las acciones a cargo de organizaciones de la sociedad civil, a través de mecanismos diversos.

Actores socioterritoriales (lógica profesional, militante, voluntaria, política):

- La sociedad civil está presente en variadas formas de gestión de recursos, en la mayoría de los casos recursos públicos en diversos campos, modalidad que se viene incrementando en los últimos años. En el actual contexto es posible ver que, ante una presencia muy fuerte del Estado en el diseño y la implementación de políticas sociales, no siempre es capitalizada la fuerte acumulación de las organizaciones de la sociedad civil en los territorios. Las organizaciones (ONG sobre todo, pero también comisiones vecinales, de voluntarios, iglesias, etcétera) por momentos han sentido que deben «pagar derecho de piso», pese a que con sus acciones tienen fuerte legitimidad social como interlocutoras en la definición de políticas. También en las organizaciones de la sociedad civil de carácter local se evidencia cierta atomización de acciones que en muchos casos tienen impacto reducido (cuantitativamente hablando) y en algunos muestran grandes dificultades para mirar más allá del complejo y desbordante accionar cotidiano en el marco de los proyectos.
- Los SOCAT con sus coordinadores territoriales y concretamente la Mesa de SOCAT en tanto ámbito interinstitucional de coordinación por zonas aparecen como espacios con potencialidad. Con frecuencia operan por debajo de sus posibilidades como articuladores en el territorio. Son un recurso valioso en las zonas, pero se requiere una formación o experiencia específica para el trabajo en clave territorial y para gestionar iniciativas en un marco de articulación. El programa ha tenido efectos diversos según las zonas. En algunas, los recursos que administra el SOCAT (el FIT), destinados a financiar iniciativas locales concertadas, no se han llegado a utilizar en los plazos previstos. En varias zonas existían redes de articulación territorial anteriores a los SOCAT y en algún caso se han observado interferencias o superposiciones. Esto es evitable, dado que son espacios de participación y recursos que pueden ser complementarios y sinérgicos. Sería positivo un impulso y apoyo al fortalecimiento de los SOCAT en las zonas, dada su gran potencialidad como instrumentos para la articulación en el territorio.
- Las organizaciones sociales (comisiones vecinales, de asentamientos, asociaciones civiles, organizaciones de voluntarios, etcétera), los vecinos no organizados, las redes en torno a diversos proyectos presentes en los barrios, interactúan cotidianamente con diversos programas y organismos. Participan en acciones de los programas vinculados al hábitat y la gestión de servicios sociales en los barrios, que significan recursos y dinámicas nuevas pero que a la vez modifican fuertemente lo construido. Se observa la influencia de las

realidades nuevas (asentamientos, nuevos complejos habitacionales), nuevos territorios generados de hecho, en torno a los cuales los actores se organizan y movilizan. Estas realidades territoriales son privilegiados contextos para el desarrollo y la construcción de ciudadanía en los barrios, pero los protagonistas muchas veces quedan atrapados en las lógicas y tiempos de las instituciones y organismos, en un marco que complica más aún la realidad de esos territorios en construcción. Reconocer y comprender la globalidad de las políticas (actores, recursos, acciones, modalidad de participación) urbanas y sociales del departamento que tienen impacto en su entorno inmediato y la vez entender las claves de un territorio transformado es condición cada vez más necesaria para la participación de estos actores, como desarrollaremos en los ítems siguientes.

Actores económico-productivos (gran empresa, pymes, artesanos, comerciantes, centros comerciales e industriales)

- Las empresas en algunas zonas han comenzado a ser tenidas en cuenta como interlocutoras por las ONG y por el Estado, no solo en su rol de generadoras de actividad y dinámica económica o como fuente de recursos a través de donaciones o apoyos financieros. En algunos casos se han generado alianzas en torno a proyectos y acciones de interés común en el marco de una tendencia que se ha venido instalando y se ha dado en llamar *responsabilidad social* empresarial. El problema de la inseguridad en los barrios, por ejemplo, ha pasado a ser preocupación de algunas empresas que están allí instaladas, las cuales se han acercado a programas activos en las zonas. En otras ocasiones han sido los programas los que han identificado la potencialidad de integrar a estos actores a las estrategias. Se trata de experiencias incipientes, con dificultades de articulación de lógicas, pero que presentan gran potencialidad como activos de la sociedad a considerar en las políticas. Las acciones de responsabilidad social de las empresas, aun cuando estuvieran vinculadas al aporte impositivo o a acciones que de alguna forma les reditúen beneficios económicos, pueden encontrar puntos de contacto con otras organizaciones de la sociedad y con el Estado. Así esta sucediendo en varios casos que valdría la pena recuperar, hacer visibles y sistematizar.
- Considerar el actor económico-productivo y su particular presencia en las zonas es relevante para el desarrollo de los barrios. Aunque estos actores se muevan con lógicas que trasciendan los territorios acotados, tienen implicación en los asuntos locales.

3.3. Temas que emergen desde la intervención en contextos locales de Montevideo

Desde el conocimiento que manejamos, acotado a la gestión de programas y proyectos en el marco de políticas sociales en algunas zonas y barrios de la ciudad, no pretendemos arribar a conclusiones generales. Pero es posible identificar a partir de lo analizado algunos temas que surgen a modo de preguntas o de pistas que pueden orientar la reflexión sobre la acción en estas realidades.

a. *Lo local como dimensión de análisis en el marco de la ciudad*

Una mirada a los contextos locales de una ciudad como Montevideo nos lleva a preguntarnos por las implicaciones metodológicas de un abordaje de lo local como objeto de estudio y de intervención³⁰ en ella. Una primera reflexión es que, si consideramos las zonas de referencia de los centros comunales zonales (como escala donde existe gobierno local definido), nos encontraremos con contextos locales muy diversos. De acuerdo con su historia, los cambios y la movilidad de la población, las variaciones en la actividad económica de la ciudad con impactos diferenciales en los barrios, cada zona contiene en sí una pluralidad de *identidades* locales. Por otra parte, la consideración de lo local (la zona y sus diversos barrios) en Montevideo no podrá nunca desvincularse de su correlativo global: las dinámicas económicas, sociales, políticas e institucionales de la ciudad en su conjunto.

No resulta fácil entonces dimensionar *lo local* como escala de análisis y de intervención en una ciudad como Montevideo. El análisis tendrá que proponerse como *complejo*, en el sentido planteado por Morin,³¹ e implicará formas de pensar y actuar que reconozcan la multidimensionalidad de toda realidad, dado que las visiones unidimensionales se vuelven pobres e insuficientes. El territorio urbano, sobre todo en las periferias, aunque no solo en ellas, es hoy una realidad social compleja y como tal no admite respuestas simples.

³⁰ Manejamos aquí un concepto de *intervención* (ya trabajado en artículos anteriores) que la entiende como aquella actividad de tipo profesional que lleva adelante un equipo interdisciplinario en un área geográfica determinada, orientada al logro de unos objetivos pactados conjuntamente con los actores de ese territorio.

³¹ E. Morin: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1995.

Desde la perspectiva de desarrollo local, algunas categorías de análisis resultan pertinentes para una mirada de estas realidades, la que se vinculará a los procesos que están aconteciendo en la ciudad como un todo.

Lo local en una ciudad metrópoli como Montevideo se configura a partir de referencias territoriales como el barrio, entorno donde se habita y se convive y a partir del cual se generan identidades. En una situación de fragmentación social estas identidades barriales muchas veces se debilitan o entran en conflicto, si bien en ocasiones encuentran formas de articularse aunque solo sea transitoriamente. Son los casos en que existen otros soportes, redes (educativas, de salud, de infancia) que sostienen los esfuerzos que de otra forma estarían fragmentados e inconexos. Es este un factor a anotar como clave para el logro de los objetivos sociales de integración en estas realidades.

La continuidad en las identidades, según plantea Arocena,³² «genera una acumulación cultural en términos de sistemas de normas y valores que opera luego como base de la constitución de la identidad colectiva, en un proceso que no es lineal y sin rupturas, sino que incluye por un lado continuidad y por otro ruptura».

b. Historia, identidad y la integración de lo diferente

La *identidad* de los diversos barrios y zonas de Montevideo es hoy también una realidad en transformación que refleja las continuidades y rupturas que menciona Arocena. Los fenómenos como el de la segregación territorial, ya arraigados, han configurado nuevos territorios de hecho que los moradores más antiguos perciben y vivencian como lesión a su propio ser colectivo, reaccionando muchas veces con fuerte resistencia a *lo nuevo*. La consecuente pérdida del sentido de pertenencia que antes fundaba la identidad de esos barrios, la necesidad de integrar a los nuevos habitantes, en general desplazados de otros barrios que cargan sus propias rupturas y vulnerabilidades, son algunos de los problemas presentes.

Las nuevas realidades, en las que conviven antiguos barrios más consolidados, complejos de viviendas, cooperativas y asentamientos de diverso tipo, separados a veces por calles o muros, constituyen un territorio diverso y en conflicto en el que intervienen equipos técnicos públicos y privados en el marco de programas y políticas sociales.

Los técnicos y referentes de instituciones activas en lo local, así como la población organizada en comisiones barriales o de asentamientos, lidian

³² Arocena: *El desarrollo local...*, o. cit., p. 29.

cotidianamente con esas fracturas y complejidades. La acción a escala local se ve condicionada y hasta jaqueada por nuevos fenómenos ya instalados, como el consumo abusivo de drogas (la realidad acuciante de la pasta base), la inseguridad cotidiana en los barrios y en las propias sedes de los servicios que se gestionan. Pero también otros fenómenos pueden ser considerados en su potencialidad para el desarrollo integral de las comunidades barriales y de la sociedad en su conjunto. Un ejemplo de ello son algunas formas establecidas de nucleación e intercambio que se han potenciado tanto desde el Estado como de la propia sociedad, como los espacios de expresión cultural y rescate de identidades barriales presentes en toda la ciudad, vinculados al Carnaval o a otras manifestaciones (música, teatro, escritura).³³

c. Lo central y lo descentralizado: optimizar las políticas nacionales con mirada territorial

La articulación central-descentralizado parece ser otro de los ejes de análisis pertinentes en el actual contexto de las políticas sociales y de la realidad sociourbana de Montevideo, ligado a la necesidad de combinar, reconocer competencias específicas y admitir la diversidad de escalas y de lógicas de intervención en clave territorial en la ciudad. El conjunto de políticas sociales desplegado desde los organismos centrales y su efecto en la ciudad configuran un mapa de acciones complejo y múltiple, que viene a sumarse en las distintas zonas de Montevideo a los proyectos y acciones que ya se estaban implementando en ellas. La discusión sobre la descentralización y el necesario ajuste entre lo central y lo local —tema relevante para la promoción de procesos de desarrollo local— está en el tapete en este momento en el país y la experiencia montevideana pasa a ser vista como un referente.

A partir del *proceso descentralizador impulsado en Montevideo en 1990*, la ciudad está organizada en 18 zonas político-administrativas que configuran el gobierno local. En estas zonas, que comprenden barrios del área urbana, suburbana y rural, interactúan un organismo social de participación (concejo vecinal), un organismo de representación política (junta local) y un servicio descentralizado municipal (CCZ). A lo largo de estos años de gestión municipal descentralizada se ha promovido la participación de los vecinos y organizaciones de las zonas en la definición del presupuesto municipal, quienes

³³ Un ejemplo lo constituye el programa Esquinas de la Cultura (Dirección de Cultura de la Intendencia de Montevideo), que promueve y articula con diversos actores y organizaciones vinculados a lo cultural en los barrios de la ciudad, el cual ha mostrado resultados muy positivos en algunos barrios en términos de participación y de sentido de pertenencia barrial.

establecen sus prioridades respecto a los problemas y a las inversiones necesarias. Un número variable de vecinos, según las zonas, se han involucrado en los procesos de planeamiento estratégico y en los proyectos de desarrollo zonales.

En el marco de la descentralización,³⁴ la IMM apostó a un acercamiento entre el gobierno y la sociedad civil impulsando el protagonismo y la participación activa de la sociedad. Ello se ha implementado a través de una gestión descentralizada que ha tenido, según es posible observar en las zonas, fortalezas y debilidades. Una de las grandes dificultades de los últimos años fue la necesidad de responder en la primera línea de fuego, desde el contacto más directo con los ciudadanos, a la profunda crisis que vivió el país a partir del 2002. La Intendencia tuvo que hacer frente a esa crisis con recursos escasos, ya que con relación a las políticas se le transfirieron responsabilidades pero no recursos.

Se están implementando en Montevideo desde el ámbito municipal diversos programas y políticas sociales vinculados a la infancia, a la salud, a las mujeres, a los jóvenes, los discapacitados, los adultos mayores, de educación ambiental y vial, para el desarrollo de la pequeña empresa, políticas culturales, políticas de tierras, viviendas y asentamientos. Los equipos técnicos involucrados identifican algunas dificultades e incertidumbres relacionadas con la gestión de las políticas sociales; por ejemplo, el hecho de que «la IMM hasta ahora no ha logrado hacer un cuerpo metodológico sustentable integral de los programas que implementa; también se ha caído en la focalización, en la fragmentación, en correr detrás de lo urgente [...] La IMM destinó por lo menos un 27% del presupuesto total a políticas sociales, pero hay que revisar cómo se hace esa inversión [...]».³⁵

En el actual escenario de políticas, a escala nacional y departamental, los órganos de gobierno local y la propia IMM están llamados a cumplir un rol destacado como articuladores en el territorio de los diversos programas sociales, lo cual todavía en algunas zonas no se ha logrado concretar. Pero para cumplir ese rol deberían fortalecerse. Las dificultades que se observan para la efectiva asunción de estos roles no son solo de los órganos de gobierno locales; también faltan comprensión y acuerdos con los organismos

³⁴ Para introducir algunas reflexiones sobre el punto, tomamos como referencia un balance realizado por técnicos de uno de los centros comunales zonales sobre el proceso de descentralización y sus desafíos: C. Fynn, A. Martirena y G. Sarachu: «¿Municipalización de la pobreza o camino a la equidad social? Reflexiones desde la práctica en la descentralización con participación de Montevideo», en *Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social*, Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2005.

³⁵ *Ibidem*, p. 42.

nacionales sobre la legitimidad y oportunidad de ese rol, que cree o mejore los mecanismos necesarios para hacerlo efectivo. Está también en la sociedad civil a escala local la responsabilidad de apuntar hacia esa articulación, demandarla, coordinar con los ámbitos de gobierno local con mayor fluidez y sugerir nuevas formas de participación y seguimiento de las políticas desde lo local.

En esos territorios habitados por una variedad de actores, de problemáticas y realidades de partida que son las zonas, el municipio tiene, y seguirá teniendo, que asumir un papel fundamental en la orientación, articulación y relectura en clave territorial de las prioridades en el marco de programas y políticas sociales implementadas por el Estado con la participación de la sociedad civil.

Si bien existen en las zonas instancias y experiencias de articulación público-privada, expresadas en diversos acuerdos, proyectos y acciones en el territorio, se observan tensiones en la relación Estado-sociedad civil, ya analizadas. La articulación entre los actores públicos y las organizaciones de la sociedad civil sigue siendo una realidad en la que profundizar en pro de la mejora en la calidad de vida de los habitantes de los territorios.

La relación Estado-Estado por momentos también muestra sus desencuentros; por ejemplo, en el manejo de tiempos e instrumentos distintos entre programas nacionales de fuerte impacto territorial, como los PIAI, y los CCZ y las juntas locales como órganos del gobierno local con su propio mapa de prioridades y recursos para las zonas. La articulación entre referentes institucionales de alcance nacional, equipos técnicos y responsables del CCZ, y equipos técnicos privados que implementan los programas de desarrollo barrial y de infraestructura y obras en los barrios, es también una realidad a construir y reconstruir cotidianamente.

En el caso de los PIAI, concretamente, valen algunas reflexiones desde la observación de experiencias de implementación de proyectos. Este programa supone la articulación de diferentes actores político-institucionales (MVOTMA, IMM-CCZ,), los equipos técnicos multidisciplinarios en el marco de consultoras privadas y las organizaciones sociales y los vecinos involucrados en los proyectos de regularización. El programa procura dar respuestas a situaciones de ocupación del suelo producidas de hecho, que han generado un crecimiento de la ciudad en condiciones complejas (fragmentación).

Si miramos el conjunto de la ciudad, los proyectos de regularización de asentamientos están desarrollando acciones de transformación y construcción del hábitat urbano en estrecho contacto con la población e impulsando procesos diversos de organización social en los territorios. Es por tanto un programa que, más allá de las dificultades de gestión, de articulación y de participación que es común observar, tiene potencialidad como marco para

promover nuevas formas de gestión del territorio con participación directa de la población local. Es una participación que no está libre de complejidades, dado el perfil de la población a que se dirige, acuciada por múltiples problemas derivados de su situación de exclusión.

Es por otro lado un programa que ofrece oportunidades para pensar acciones de integración con el entorno ante realidades sociales ya generadas de hecho en las periferias. La articulación con otras acciones e iniciativas que sumen recursos desde realidades cercanas (complejos, cooperativas, barrios antiguos) incrementa las posibilidades de que estos barrios tengan interacción con la ciudad, pero para ello los programas de regularización deberían concebirse en estrecha articulación con otras políticas urbanas que manejen la globalidad de la ciudad, el conjunto de las *periferias* de Montevideo, evitando la fragmentación o la atomización de acciones y programas, tal como veíamos en la primera parte de este trabajo.

En muchos casos la regularización de asentamientos es el escenario donde se ponen de manifiesto los fuertes fenómenos de conflictividad entre vecinos (antiguos, recientes) en un marco de incremento en la inseguridad pública y de cambios en los sentidos de pertenencia, donde emergen sentimientos muy fuertes de rechazo a las nuevas realidades. Es común entonces ver cómo estos procesos quedan teñidos de esa visión más negativa, de desintegración social, de pérdida de valores apreciados (el barrio, la convivencia armónica), y se pierde de vista que estos programas están construyendo territorio hoy en el país, movilizándolo y generando nuevas formas de articulación entre los diversos agentes que sería muy positivo sistematizar. No solo desde una perspectiva de aprendizajes para la intervención en políticas de gestión y desarrollo del hábitat urbano en una ciudad en transformación, sino también porque a partir de estos procesos se han generado experiencias interesantes de fomento al trabajo en red en los territorios, así como también experiencias de gestión innovadora de servicios en los barrios que vale la pena acompañar y evaluar.

En cuanto al PANES, implementado desde el MIDES, al menos en algunas zonas las acciones no se han vinculado a las articulaciones ya existentes en el territorio, aprovechando esa acumulación, sino que partieron de sus propios diagnósticos y configuraron su propia inserción territorial. Ello parece haber tenido como efecto una cierta dinámica de *ensayo y error*, propia de una acción nueva, pero que se habría mitigado con una mayor articulación territorial. A su vez, una mejor inserción territorial permitiría capitalizar competencias ya instaladas en otros actores y reclamadas a estos organismos, relativas a la gestión y el seguimiento de las contrapartidas y la evaluación, por ejemplo. Estas valoraciones críticas observadas en distintos actores son significativas, pues contrastan con la realidad positiva planteada en términos

de cobertura a los sectores en situación social más extrema. La doble percepción, positiva y negativa, está presente en los barrios y no solo en los periféricos. Entendemos que este hecho está indicando la necesidad de reflexionar más acerca de la estrategia y los mecanismos de comunicación que ha tenido el Plan, sus logros, y ponerlos en común en forma más amplia en la sociedad. Si bien hubo comunicación de los propósitos, de las acciones del Plan y de los primeros resultados, no parece haber sido suficiente. Hacer visibles los mecanismos de seguimiento y apoyo a los beneficiarios y del cumplimiento de las contrapartidas podría contribuir a hacer visibles los aspectos positivos de estos instrumentos y a comprenderlos desde nuestra realidad e idiosincrasia.

Son valoraciones o percepciones que valdría la pena considerar en la evaluación y en la implementación de las acciones que continúan en el marco del Plan de Equidad.

d. La participación para la construcción de ciudadanía: reconociendo viejas y nuevas modalidades

La participación social es considerada un eje fundamental de las políticas municipales en el marco de la descentralización, y lo es también en las políticas sociales a escala nacional. Pero la realidad de la participación observada en las zonas hace pensar que este concepto requiere ser redimensionado. Algunos técnicos de los CCZ y también otros actores desde la intervención en barrios y zonas visualizan que la sociedad montevideana no está permeada aún por el proceso de descentralización.³⁷ Aunque el número de personas que participan en las elecciones locales y en las instancias de consulta (por ejemplo, en torno al presupuesto participativo) se ha incrementado,³⁸ en varias zonas los que están participando más directamente muestran frustración ante la ausencia de logros o por el desgaste de las instancias. A la vez, es posible notar cierta indiferencia o prescindencia del grueso de los vecinos y en ocasiones malestar por la falta de respuestas a situaciones que no pueden ser resueltas en el ámbito local.

Varias preguntas y reflexiones sobre la participación, que se están planteando equipos técnicos en las zonas, parecen pertinentes. Por ejemplo, las vinculadas a la necesidad de considerar otras formas de participar, más allá

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Vale señalar al respecto que en la última convocatoria para el Presupuesto participativo, realizada en octubre del 2007, participaron cerca de 75 000 personas, lo cual, si bien marca un incremento de un 25%, es un porcentaje muy bajo respecto al total de población que habita en la ciudad.

de las instancias formalizadas hechas a medida de los programas y políticas que se están implementando. ¿Cuál es el papel de la participación en la vida local? ¿De qué forma participa la gente en sus barrios y con qué nivel de involucramiento? ¿Cómo se participa hoy de la vida social en la ciudad y qué espacios existen para canalizar inquietudes, expectativas, deseos, realizaciones? Las formas, modalidades y expectativas acerca de la participación parecen estar en crisis.

Se requiere entonces dar cabida a otras expresiones de participación (grupos no formalizados, grupos temáticos, entre otros posibles), modalidades que se observan en los territorios pero que por su lógica diferente a la institucionalizada no son reconocidas en el marco de la descentralización. Esto hace pensar en la necesidad de resignificar, releer estas realidades para comprenderlas y potenciarlas como modalidades válidas de participación ciudadana y de integración social.

Vale la pena detenerse un poco aquí y plantear algunas reflexiones sobre la construcción de ciudadanía desde lo local. La modalidad de participación entendida como compromiso sostenido con espacios formalizados se mantiene y es la base de la cogestión y de la construcción de ciudadanía en el marco de servicios y proyectos que se están implementando. Pero los niveles de participación de los vecinos en las zonas —como veíamos, menores que los esperados— generan un desajuste entre expectativa y realidad muy frustrante para los llamados *participantes activos*. Los mecanismos de recambio de representantes de organizaciones barriales (comisiones vecinales o de asentamientos) son difíciles de generar por falta de liderazgos. Las funciones de liderazgo se siguen concentrando en vecinos más cercanos al esquema institucional generado por los órganos descentralizados o a la participación político-partidaria. Las realidades sociales a las que hacíamos referencia, de fragmentación social y exclusión, con el enrarecimiento del *clima* en muchos barrios (inseguridad, robos, consumo de pasta base), han mermado las capacidades de vínculo y de motivación en amplios sectores de la población.

La realidad sigue mostrando que en muchos sectores, aun en condiciones sociales extremas, la necesidad de participación y nucleamiento está presente, pero es imperioso reconocer e impulsar nuevas formas y dinámicas de integración social dentro del propio barrio y con otros barrios. Las tradicionales asambleas, reuniones periódicas de comisión vecinal, siguen operando y son válidas para algunos sectores de población, pero los grupos temáticos (de jóvenes, de mujeres, producción para el autoconsumo, culturales), las redes interinstitucionales en torno a intereses y necesidades específicas han ido cobrando protagonismo, aunque no siempre visibilidad. No parecen tener legitimidad ante las formas más tradicionales de participación, como analizábamos antes.

De las consultas a los vecinos sobre las actividades en las que le interesaría participar (realizadas, por ejemplo, para los diagnósticos del PIAI o de otros programas) aparecen claramente necesidades más vinculadas a la recreación, al uso del tiempo libre, aun en contextos de carencias sociales muy profundas, así como la formación en habilidades específicas (Internet, por ejemplo, con la referencia cotidiana de los ciber en casi todos los barrios de Montevideo). Promover la participación social desde las necesidades, motivaciones y posibilidades reales de los sujetos es un desafío a los marcos metodológicos e ideológicos de los actores que hoy están interactuando en los territorios.

4. El reto de una intervención proactiva y articuladora en el territorio.

Apuntes finales

- La problemática social existente hoy en Montevideo no admite acciones compartimentadas y negadoras de otros actores y aportes. Detener la pérdida de capital social que estamos viviendo en la sociedad montevideana es ante todo un imperativo moral como ciudadanos. Los datos arrojan algunas señales alentadoras en cuanto a la disminución del nivel de pobreza e indigencia, comparados con el año 2002, pero no lo son si los comparamos con la tradición integradora de la sociedad uruguaya.
- La construcción y el fortalecimiento de capital social a escala departamental y local es clave para la cohesión social y para el desarrollo integrado en el actual contexto del país. Tiene sentido impulsar acciones que apunten a la reconstrucción o el fortalecimiento del tejido social y de las interacciones entre los diversos actores y que puedan acercar a sectores diversos (no solo a los más pobres). Así también el apoyo a actividades sociales, culturales, estratégicas que sean generadoras de *nuevas modalidades* de participación e integración (entre vecinos, entre zonas) y contribuyan a la construcción de ciudadanía desde nuevos lugares. En algunos contextos barriales estas acciones pasan por la animación sociocultural, la recuperación de iniciativas y la recomposición del tejido social en una tarea que será de mediano y largo plazo; tarea en la cual las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho que aportar y que requerirá de indicadores de desempeño adecuados a este tipo de acciones, con un énfasis en los aspectos cualitativos e intangibles.

- El territorio como concepto y como categoría de análisis es pertinente para pensar las acciones y las políticas en lo local, pues permite valorar el punto de partida en su dimensión de marco específico de restricciones y potencialidades, de oportunidades y amenazas. Pero también es importante considerarlo en tanto espacio de referencia y de relaciones a construir en complementariedad con otros, desde el reconocimiento de perfiles e intereses diversos.
- La gestión en lo local de los temas sociales en el marco de políticas es hoy una oportunidad para construir ciudadanía, para promover derechos y para abordar las realidades de desigualdad y de exclusión en el territorio.
- Considerar la identidad, la cultura organizativa y la historia de las realidades barriales y zonales como estructuras de oportunidades diversas parece ser también una necesidad. Es posible pensar que las políticas sociales que se planteen objetivos de integración social deberían ser geográficamente diferenciadas, reconociendo en los barrios, en tanto formaciones sociales concretas, límites y potencialidades para la acción. Al parecer les cabe aún el desafío de ubicar en el territorio e integrar a otros actores presentes en el ámbito local que pueden aportar a sus objetivos. Supone reconocer y optimizar la presencia del Estado en sus diversos niveles, organismos y programas, de las organizaciones de la sociedad civil (comisiones barriales, asociaciones civiles, voluntarios, iglesias, ONG de promoción y desarrollo) y las empresas como generadoras de valor y de actividad económica con impacto directo o indirecto en el territorio y como oportunidades de afirmación de la identidad local.

5. Algunas conclusiones

Una conclusión que debemos sacar a la luz de las experiencias observadas es que, luego de tantos años de gestión de proyectos y procesos de desarrollo que asumen como premisa la importancia crucial de la articulación, y de los legítimos intentos de ponerla en práctica, parece que seguimos sin encontrar las claves de una articulación efectiva, realista, respetuosa de los otros, en planes y programas de mayor envergadura, aun cuando hay intereses comunes.

Encontrar las claves para la articulación, como un paso previo a la cooperación más sostenida, es un aspecto fundamental, que merece ser profundizado para avanzar en instancias de trabajo conjunto en el marco de las nuevas políticas que se están impulsando.

Se hace necesaria una relectura a partir de la sistematización de las experiencias de articulación y gestión concertada —que las hay— y también una profundización teórica y metodológica en los conceptos vinculados a ella, como forma de alimentar en el futuro las prácticas concretas.

Evitar la dispersión, así como las acciones referidas únicamente a sectores en situación de exclusión, el reconocimiento a los roles y aportes diversos de los llamados *activos* sociales e institucionales de la sociedad, presenta a los agentes desafíos que podrían resumirse en:

- *Desafíos de comprensión de la problemática social y territorial* a escala global en la ciudad (manejar información, conocimiento actualizado, disponer de categorías de análisis apropiadas para una acción integrada e integradora).
- *Desafíos de articulación y acuerdos en la gestión conjunta* (entre actores públicos, entre lo público y lo privado, entre programas centrales y descentralizados).
- *Desafíos de intervención con perspectiva integral*, en el marco de programas y proyectos de atención directa que consideren el aporte de los otros para promover una intervención local apoyada en los activos del propio territorio inmediato, de referencia, pero con una estrategia que considere las dinámicas globales del territorio urbano.

Para las organizaciones que están desarrollando proyectos de intervención en clave territorial en Montevideo asumir estos desafíos implica hoy:

- Profesionalizar sus acciones, mejorando su comprensión de los territorios, de lo que está pasando en ellos, captar las claves y lógicas de articulación a partir de la experiencia propia, de la sistematización, pero también de la investigación y del conocimiento disponible.
- Ser conscientes de que no todo será definido en políticas globales y que por lo tanto existe lugar para el juego de actores y el ensayo de experiencias concretas en territorios locales, libre de preconcepciones, pero con comprensión cabal de la legitimidad de los intereses diversos y de la necesidad de encontrar zonas de intersección.
- Abordar una gestión sobrecargada por la avasallante realidad de problemas sociales críticos, como el consumo de pasta base y la cotidianidad de actividades generadoras de ingreso en conflicto con la ley, que constituyen en los barrios una realidad fuerte que afecta directamente los procesos educativos con los sujetos (niños, adolescentes y jóvenes). La problemática social, crecientemente compleja, supera la acción acotada de las organizaciones y requiere acciones más integrales y con fuerte compromiso desde las políticas públicas. Requiere alianzas a escala territorial que superen las fragmentaciones, con visión integral de esos procesos de desintegración social en los territorios.

- Capacidad para identificar y contactar a otros actores; por ejemplo, a las empresas. Estos actores están empezando a ser tenidos en cuenta en la intervención en las zonas. Por presencia o por ausencia, el actor económico productivo (gran empresa, pymes, artesanos, pequeños y grandes centros comerciales) es relevante para el desarrollo de los barrios. Aunque se mueva con lógicas que trasciendan los territorios acotados, tiene su presencia y su implicación en lo zonal.
- Articular lo social con otras dimensiones —por ejemplo, la cultural— en muchas realidades ha sido la llave para potenciar formas de participación nuevas que propician la integración de diversos sectores de población. Experiencias de participación y nucleamiento en torno a la recuperación, el rescate y la puesta en valor de la cultura de los barrios y zonas de Montevideo, impulsadas por diversos actores, han generado instancias de movilización y formación en temas culturales. En ellas participaron activamente grupos y sectores sociales en torno a diversas manifestaciones de la cultura como bien y patrimonio común en construcción teniendo como referente directo el territorio (barrios, zonas).

Los equipos técnicos insertos en el territorio que trabajan en intervención social parecen estar llamados, a partir de los desafíos que analizamos, a *desarrollar en la acción perfiles y sobre todo actitudes* como estas:

- Disposición a manejarse en la intervención desde un marco de complejidad (multidimensionalidad de los fenómenos y de las respuestas);
- Flexibilidad en los marcos de referencia sin que ello implique perder rigurosidad.
- Disposición a trabajar con la diferencia (de perfiles, de lógicas, de tiempos, de espacios, de metodologías).
- Destinar tiempos a reflexionar, a sistematizar, a construir y reconstruir las visiones de la realidad ya aprendidas, en el entendido de que disponer de una visión global del escenario es ganar en calidad y sostenibilidad de la intervención.
- Desarrollar una postura ética en la intervención, trabajando en forma cercana desde lo metodológico a la realidad de los sujetos, grupos, familias, personas en situación de exclusión y desafiliación social, reconociendo sus potencialidades, construyendo condiciones para operar, tendiendo puentes hacia realidades muy difíciles, desde marcos de análisis vinculados a la restitución de derechos, pero con capacidad de propuesta negociada con estos actores. Los derechos vulnerados entendidos como responsabilidad de todos y que requerirán el aporte de todos.

- Actitud de búsqueda responsable de nuevas herramientas adaptadas a la realidad, sin perder de vista el proceso organizativo y el desarrollo de ciudadanía más allá del cumplimiento de los objetivos de cada proyecto o programa.
- Disposición y formación específica para articular y trabajar en red. Implicará releer algunas claves a partir del análisis de experiencias que están funcionando en esa línea, hacer visibles aquellas que puedan tener valor demostrativo e indicar posibles caminos nuevos (aprendizajes, difusión).
- Actualización y reflexión sobre los marcos teórico-metodológicos vinculados a procesos como la participación y la negociación a escala local. Valorar qué participación es posible, los tiempos de los procesos, los tiempos de las políticas, la construcción de ciudadanía como una meta, los recursos internos de los sujetos y lo colectivo como un valor vigente.

Tal vez estos lineamientos vinculados a los perfiles y actitudes que se requieren para los equipos técnicos profesionales que están comprometidos en lo local de diversas formas puedan ser de utilidad también para pensar qué políticas sociales pueden tener mayor impacto y legitimidad en los territorios.

Encuestas recientes parecen demostrar también que se requiere una toma de conciencia acerca de cómo está mirando el conjunto de la sociedad estos temas. Los datos de la Encuesta de Percepción de Exclusión Social y de Discriminación en Montevideo y el Área Metropolitana³⁸ son preocupantes, ya que muestran realidades y percepciones nuevas de la sociedad montevideana sobre las problemáticas que la afectan y algunas reacciones que parecían ajenas a nuestra idiosincrasia. La problemática social, en la que se reconocen la fragmentación, la segregación espacial y residencial, está instalada, y superarla llevará esfuerzo, tiempo y una toma de conciencia colectiva de los procesos.

Pero hay lugar para otro tipo de manifestaciones presentes en el ámbito local que deberían superar esas barreras, articularse y hacerse más visibles. Hay construcción y recuperación de tejido social y redes que están operando, aunque muchas en situación de extrema fragilidad y requieren apoyos en beneficio del conjunto de la sociedad.

³⁸ Encuesta ya citada, realizada por el Observatorio Montevideo de Inclusión Social en el área Metropolitana.

Bibliografía

- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus-UCU, 2002.
- *Propuestas metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*, Montevideo: CLAEH, serie Desarrollo Local en América Latina, 1998.
- AINTABLIAN, Paula: «Mañanas complejas», ciclo de foros sobre políticas públicas, en <www.anong.org.uy>.
- AMARANTE, Verónica, y Andrea VIGORITO: *Evolución de la pobreza y la desigualdad social en el Uruguay. Período 2001-2006*, Montevideo: INE, 2007.
- BERVEJILLO, Federico: Panel de Segregación espacial y territorio, en <www.anong.org.uy>, Publicaciones.
- «Reinvención del territorio, los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA e INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO: *Relevamiento de Programas y políticas sociales del Uruguay*, Montevideo: CLAEH-IIN, 2005.
- CHIARA, Magdalena: «La gestión local. Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local», en *Civitas. Revista de Ciencias Sociais*, vol. 4, n.º 2, jul.-dic. 2004.
- FYNN, C., A. MARTIRENA y G. SARACHU: «¿Municipalización de la pobreza o camino a la equidad social? Reflexiones desde la práctica en la descentralización con participación de Montevideo», en *Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social.*, Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2005.
- KAZTMAN, Ruben: *La dimensión espacial de las políticas de superación de la pobreza urbana*, Montevideo: IPES (UCU), Serie Documentos de Trabajo n.º 3, 2005.
- KAZTMAN, Ruben, y equipo: *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y el territorio en Montevideo*, Montevideo: IPES, 2004.
- LEAL, Gustavo, y equipo: *Percepción de exclusión social y discriminación en Montevideo y el Área Metropolitana*, Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social, 2006.
- LEAL, G., y ESPÍNDOLA, F.: *Reseña sobre la evolución de la pobreza y la indigencia en los barrios de Montevideo 1999-2006*, Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social, 2007.
- LASIDA, Javier: «Las políticas sociales de última generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 92 Montevideo, 2006.
- MARSIGLIA, J., y G. PINTOS: «La construcción del desarrollo local como desafío metodológico», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- MÉNDEZ, C., y G. PINTOS: *Fortalecimiento y articulación de actores, un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local*, Montevideo: CLAEH, serie Desarrollo Local en América Latina, 1999.

- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: *Memoria anual 2005*, en <www.mides.gub.uy>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL e INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA: *Repertorio de políticas sociales*, Montevideo: MIDES-ICP (UdelaR), 2006-2007.
- MORIN, Edgar: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1995.
- PROGRAMA INFAMILIA: *Memoria anual 2005*, en <www.infamilia.gub.uy>.
- REBORATTI, Carlos: *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- RIVOIR, A. L., y D. VEIGA: *Desigualdades sociales y segregación urbana en Montevideo*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), 2001.
- RAWLINGS, Laura, y Gloria RUBIO: «Evaluación del impacto de los programas de transferencia condicionada en efectivo. Lecciones desde América Latina», en *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n.º 10, México: Secretaría de Desarrollo Social, 2003.
- ZICCARDI, Alicia: «Las ciudades y la cuestión social», en Alicia ZICCARDI (coord.): *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, FLACSO México e IISUNAM, 2001.

Páginas web consultadas

- <www.presidencia.gub.uy>
<www.ine.gub.uy>
<www.anong.org.uy>
<www.infamilia.gub.uy>
<www.mides.gub.uy>

Resumen

El artículo propone una mirada a la intervención en el marco de políticas sociales en la ciudad de Montevideo, enfocando su relación con el territorio urbano. Tomando al desarrollo local como perspectiva de análisis, procura ubicar a los actores presentes con acciones diversas de impacto zonal y local en un *global* que es la ciudad atravesada por transformaciones y dinámicas nuevas que hacen más complejos los contextos territoriales donde se está interviniendo. Desde esta mirada que sitúa al territorio como una variable relevante para las políticas, se plantea observar los factores que están incidiendo en la gestión a nivel local de las políticas sociales llevadas adelante por actores de la sociedad civil y del Estado, con sus lógicas diversas, en los territorios de una ciudad en proceso de transformación. Integrando algunas categorías de análisis de la perspectiva del desarrollo local, y a partir de la experiencia de seguimiento o asesoría a equipos técnicos insertos en programas sociales en la ciudad, se identifican algunos ejes de problemas y se proponen pistas para pensar y orientar procesos de intervención que incorporen la integralidad del territorio en este contexto de ciudad, de políticas y de actores.

Palabras clave: desarrollo local, políticas sociales, planificación urbana, gestión, descentralización, Uruguay, Montevideo, MIDES, organizaciones no gubernamentales, intervención social, actores.

Abstract

The article proposes a consideration of the intervention in the context of social policies in Montevideo city, focusing on its relation to the urban area. Taking local development as a perspective of analysis, he tries to locate the actors with their varied local and zonal impact actions in a *global* aspect that is the city crossed by changes and new dynamics that make territorial contexts contexts in which they are working. From this point of view that puts the territory as a relevant variable for policies, he proposes the observation of factors that are affecting the management of local social policies carried out by civil society actors and the State, with its variable logical, in the territories of a city involved in transformation process. Integrating some categories of analysis from the perspective of local development, and from the experience of monitoring or advising teams inserted in cities' social programs, he identifies some axial problems and suggests ways forward to thinking and direct intervention processes that incorporate the integrity of the territory in the context of city policies and actors.

Keywords: local development, social policies, urban planning, social policies, management, decentralization, Uruguay, Montevideo, MIDES; NGOs.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.