



# Diálogos entre militantes. Participación, territorio y ambiente.

Aportes de la Casa Bertolt Brecht

Abella, R. y J. Taks, (compiladores) 2010.  
«Diálogos entre militantes. Participación, territorio y ambiente».  
Serie: Aportes de la Casa Bertolt Brecht.  
Edición: Casa Bertolt Brecht.  
Montevideo, Uruguay. 115 páginas.

Diagramación:  
Salvador López.

Casa Bertolt Brecht. Andes 1274. Montevideo, Uruguay.  
C.P. 11.200.  
T/F: (+598 2) 900 32 40.  
info@casabertoltbrecht.org.uy.  
www.casabertoltbrecht.org.uy.

Primera edición.  
Montevideo, marzo de 2010.  
Impreso en Mano a Mano SRL.  
Martínez Trueba 1133  
Depósito Legal: 350 608/10  
Impreso en Uruguay.  
ISBN 978-9974-7908-8-9

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación  
citando la fuente correspondiente.



## Índice general

Prólogo .....	5
Principios en movimiento: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. Los casos de Canelones, Florida y Maldonado. ....	11
Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo .....	47
¿Es posible construir políticas ambientales? Participación institucionalizada y conflictos ambientales. ....	81
Diálogos entre militantes .....	93
1. Territorios de la participación; participación en el territorio .....	93
2. Izquierdas y crisis ambiental .....	104





## Prólogo

Rosana Abella  
Javier Taks

A pocos meses de la primera victoria del Frente Amplio en las elecciones nacionales uruguayas de 2004 y ya olfateando el triunfo en las urnas, la revista independiente de izquierda El Hervidero (Nº 6, julio 2004) escribió en uno de sus editoriales que un gobierno progresista debería escuchar, respetar y promover a las organizaciones sociales que representan los intereses de los sectores populares (trabajadores, cooperativistas, vecinos barriales, pequeños productores). Pero además, llamaba la atención sobre los obstáculos que significaban las formas clásicas de pensar en la izquierda la relación entre gobierno o fuerza política y las organizaciones sociales:

«La ortodoxia indica que la organización política no debe subordinarse a la organización social; que las organizaciones sociales representan intereses parciales y pueden caer en el corporativismo; que la organización política es la única que puede articular todos esos intereses parciales en un programa y expresarlos como acción política, etc., etc. Pero cuando ésto se toma en un sentido mecanicista, la subordinación a rajatabla de las organizaciones sociales a la organización política lleva a que las decisiones terminen tomándose lejos de donde se plantean las necesidades concretas y además, se reproduce el antidemocrático sistema de ‘delegación’».

Y luego de reconocer que tampoco el «seguidismo a las organizaciones sociales» es positivo para un programa político, concluye:

«Para que una organización política se convierta realmente en representante de los intereses históricos de los explotados, tiene que estar en permanente simbiosis con sus organizaciones sociales».

Esta discusión, sobre la relación entre gobiernos, partidos políticos y organizaciones sociales se acentuó y adquirió otra relevancia con el giro a la izquierda en América Latina desde fines del siglo XX. El histórico apoyo mutuo entre progresistas del campo social y el campo político se enfrentó a las nuevas coyunturas de tener ahora como interlocutor en el gobierno a los antiguos «compañeros». Los resultados para el desarrollo de un proyecto emancipador en la primera década del siglo XXI han sido contradictorios. Aparecieron fuertes cuestionamientos mutuos entre partidos-gobierno (la mimesis entre ambos ha sido poderosa) y movimientos sociales, aunque también fuertes coincidencias, dependiendo de los temas, formas organizativas, realidades socio-económicas de los países, sistemas jurídicos, y una multiplicidad de variables. Lo que sí parece una constante, es la dificultad del diálogo y el debate público entre quienes ocupan lugares de poder gubernamentales y quienes militan en organizaciones de base, ONG, sindicatos o gremios.

La Casa Bertolt Brecht, en consonancia con algunas organizaciones sociales y referentes de algunos sectores partidarios de la izquierda uruguaya, llevó adelante una serie de encuentros durante el 2009 denominados «Diálogos entre militantes de organizaciones sociales y militantes de partidos políticos». El desafío era continuar el intercambio y fortalecer la formación política orientada por una agenda emancipadora, ayudando a «acelerar» las relaciones entre movimientos, organizaciones y partidos.<sup>1</sup> Las metas fueron, por un lado, mejorar el conocimiento mutuo de sus visiones sobre temas-clave para una transformación «por izquierda» del país y la región. Los temas escogidos fueron: participación y políticas públicas de descentralización y ambientales; economía política alternativa y la relación entre movimientos sociales y partidos políticos en la Izquierda. La otra meta prevista, fue identificar temas y metodologías necesarios para la capacitación y/o formación de los militantes políticos y activistas de organizaciones sociales con miras a caminar juntos respetando las respectivas autonomías.

Los encuentros contaron con la presencia de investigadores de Uruguay, Brasil y Argentina, quienes hicieron presentaciones disparadoras para el debate en subgrupos donde se «mezclaron» militantes de ambos campos de acción política. Los subgrupos debatieron sobre las ponencias presentadas y avanzaron en la identificación de temas para una agenda de trabajo conjunto con la ayuda de un equipo que facilitó el trabajo grupal.<sup>2</sup>

Esta publicación recopila las ponencias de los primeros dos Diálogos, así como parte de las discusiones en los subgrupos y plenarios. El eje temático del primer encuentro fue participación y descentralización territorial y el del segundo, participación y políticas ambientales.

El primer artículo, escrito por los investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Altaïr Magri, Rafael Tejera y Martín Freigedo, es resultado de una investigación original, a solicitud de la Casa Bertolt Brecht, donde se comparó la promoción de la participación ciudadana en Canelones, Florida y Maldonado, tres departamentos de Uruguay que por primera vez tuvieron gobiernos locales de izquierda. Se exploró qué sucedió con la descentralización y el manejo del presupuesto en cada departamento, así como el relacionamiento entre sociedad civil y gobiernos en la identificación y resolución de los problemas ambientales. Entre las principales ideas surgidas de la investigación se pueden anotar: a) la diversidad de formas de institucionalizar la participación ciudadana (que no significa necesariamente su promoción); b) la confusión de funciones y potestades municipales en relación al gobierno central; c) la importancia de la identidad local para comprender el éxito o fracaso de las movilizaciones populares (o el lobby de los grupos organizados) ante los gobiernos municipales; identidad colectiva que puede tener ya varios años de construcción o surgir frente a un conflicto puntual a nivel territorial para luego reproducirse, o no, en el tiempo y d) que la movilización es en la mayoría de los casos más efectiva que los canales institucionalizados del Estado, para hacer que la gente participe activamente y además ver logros concretos de sus demandas frente al poder político, especialmente en torno a temas socio-ambientales.

El texto de Sérgio Baierle, de la ONG Cidade de Porto Alegre - Brasil, se centra en el análisis de la evolución del internacionalmente conocido Orçamento Participativo de la capital gaúcha, para mostrar los límites de la participación

ciudadana cuando el proyecto de desarrollo urbano tiene un claro carácter mercantil y de inspiración neoliberal. En este sentido describe las cuatro etapas del instrumento, desde el sueño de ser una herramienta para una reforma del Estado «desde abajo» hasta la actual farsa de la «gobernanza solidaria local» y su funcionalización de la pobreza dirigida por el gobierno que sustituyó al Partido dos Trabalhadores (PT) después de 16 años. Con lujo de detalles muestra las formas y contenidos de la participación ciudadana en relación con las tendencias macroeconómicas que fueron transformando la ciudad hacia el proyecto de «ciudad global», es decir un nuevo espacio de reproducción del capital, así como los cambios políticos en el seno del PT que no fueron extraños a las nuevas propuestas de participación no transformadora.

A diferencia del artículo de Magrī et.al., aquí el concepto de gobernanza es fuertemente criticado en el marco de la conversión de los movimientos populares en «tercer sector», que bajo la lógica del mercado, hace que el voluntariado suplante al activismo y se vuelva dependiente de los convenios con el Estado para la ejecución de políticas sociales y territoriales, con el corolario del resurgimiento del caciquismo pre-PT. Deja como mensaje que la autonomía popular y la movilización parecen ser los únicos antídotos contra la gobernanza neoliberal a la que casi todos, de una forma u otra, nos sumamos intentando resolver los graves problemas de marginación y desintegración urbana. Más aún, se pregunta ante el caso de Porto Alegre, si es posible que una propuesta de escala municipal sea germen de alternativas en la forma de hacer política y transformar la ciudad en su materialidad y en su construcción social en el marco del capitalismo nacional y global.

La politóloga Mirta Geary, desde la ciudad de Rosario, otra de las ciudades del cono sur con varias administraciones de izquierda y reconocida por promover la participación ciudadana, plantea en su artículo las características del diálogo entre sociedad civil y Estado en las políticas ambientales, con su continua negociación de agendas distintas y el arribo a consensos de corto plazo. Se pregunta hasta dónde las Organizaciones de la Sociedad Civil pueden influenciar las políticas ambientales e intenta responder comparando dos casos de NIMBYS (sigla en inglés de «No en mi patio trasero») con respecto a la disposición final de residuos sólidos urbanos, en el área metropolitana de Montevideo y en Rosario. En ambos casos se muestra la resolución puntual



del conflicto, donde el tiempo pasa a ser una dimensión clave, pero simultáneamente la permanencia de las causas del problema ambiental denunciado y usado para las reivindicaciones de grupos organizados frente a los gobiernos locales.

El último capítulo del libro, pero no por eso menos importante, se dedica al diálogo entre militantes. Las voces de los participantes en los encuentros mencionados se seleccionaron y editaron por su pertinencia a los ejes temáticos de esta publicación. Se presentan de forma anónima y sin etiquetamientos sobre el campo de militancia del enunciador, pues en muchos casos la participación es simultánea en organizaciones sociales o sindicatos y en sectores partidarios. Además, la presentación de los diálogos busca mostrarlos como emergentes de la atmósfera de confianza creada en el ciclo y aparecen aquí más como disparadores de futuras reflexiones de los lectores que como corpus informativo para un análisis del discurso.

La presentación de los diálogos se subdivide en, por un lado, aquellos que nos hablan de participación social y ciudadana a escala territorial, incluidos también debates sobre los conceptos de participación que los militantes manejan. Por otro, vienen los diálogos sobre la cuestión ambiental vista desde las contradicciones de la Izquierda, en cuanto movimiento ambientalista o como partido político; aunque el énfasis está puesto en las dificultades de intercambio de ideas entre ambientalistas y militantes partidarios sobre una de las cuestiones que todos coinciden en señalar como de fundamental importancia para la formación y acción política de los próximos años.

Con un nuevo gobierno nacional de izquierda en Uruguay, en vísperas de las próximas elecciones municipales (mayo 2010) y ante los primeros resultados en la región que muestran que los gobiernos progresistas no son electoralmente invencibles, el diálogo entre militantes se vuelve fundamental para realmente avanzar hacia otras formas de hacer política que garanticen, más allá de resultados electorales, un rumbo hacia un mundo mejor.

## *Notas*

- 1 La lista de organizaciones y partidos representados incluyó a: Redes Amigos de la Tierra, Programa de Educación Popular, Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Uruguay, Fundación Vivián Trías, Red de economistas de izquierda del Uruguay, Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, El Puente FM, El Tejano, San José Hoy (periódico), La Voz FM, REL – Uita, Instituto Cuesta Duarte – PIT-CNT, Espacio frontera, Vertiente Artiguista, Partido Socialista, Juventud Socialista del Uruguay, Partido por la Victoria del Pueblo, Corriente Popular, Partido Comunista, Unión de Juventudes Comunistas, Corriente de Acción y Pensamiento - Libertad, Movimiento de Participación Popular, Asamblea Uruguay, Instituto de Ciencia Política, Departamento de Sociología y Área Deliberación - Facultad de Ciencias Sociales, FLACSO Uruguay – Programa participación popular.
- 2 El equipo estaba integrado por: Elizabeth Bruzzone, Ana Laura García y Rosana Umpierrez.



## Principios en movimiento: la participación ciudadana en las políticas de descentralización y ambiente. Los casos de Canelones, Florida y Maldonado.

Altaír Magri<sup>1</sup>  
Rafael Tejera y Martín Freigedo<sup>2</sup>

### *1- Las líneas de investigación y su desarrollo*

La participación ciudadana es uno de los principios que impulsa el proceso de reforma del Estado en curso en nuestro país. Se ha traducido en diferentes campos de políticas implementadas por el gobierno nacional y gobiernos departamentales a través de diferentes mecanismos. En los últimos dos años (2008 y 2009) el concepto ha aparecido en los fundamentos normativos de, al menos, dos importantes leyes aprobadas en este período de gobierno: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Nº 18.308) y la Ley de Descentralización Municipal y Participación Ciudadana (Nº 18.657). La participación ciudadana en el campo legal nacional es una novedad que cobra suma importancia porque implica un cambio en la naturaleza de las relaciones entre Estado y sociedad, asumiendo que el primero trata de cambiar el rol de una dirección gubernativa vertical y jerárquica, incorporando un sistema de vínculos que amplía el sistema de representación de intereses con una actividad ciudadana que participa directamente en las decisiones públicas. Esto es un desafío en dos sentidos: una apuesta institucional que asume la responsabilidad política de integrar el cuerpo de la ciudadanía a la esfera pública, concebida ésta como la conjunción entre política y actividad, a la vez que significa también

un desafío para la sociedad porque supone aprendizajes y destrezas para actuar en marcos institucionalizados que operan con una lógica específica diferente de la que canaliza la actividad social en su propio medio.

La modalidad de gobierno que incluye un relacionamiento volcado a sustentar la horizontalidad de los vínculos, responde a lo que se conoce como sistemas de gobernanza, circunstancia que si bien siempre ha existido en el sentido de «*proceso de gobierno hacia la dirección de la sociedad*» (Maintz 2001; Aguilar Villanueva 2006), hoy se reformula como la manera en que: «*instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas*» donde estos vínculos «no se caracterizan por la jerarquía sino por ser actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones» (Maintz 2001:1).

Por otro lado, la gobernanza como concepto y como modelo está atada a la emergencia de otro término: el territorio concebido como una construcción social donde las relaciones políticas expresan su territorialidad (Magri y Huete 2009). La lógica territorial imprime atributos que inciden en las formas en que se expresan tanto el gobierno como la sociedad. Jean-François Jolly (Jolly 2001:47) advierte que «*la lógica territorial es una lógica que busca regular una totalidad social en un espacio geográficamente limitado, un lugar: el territorio, con el fin de mantener una cohesión social*» basada en la pertenencia y la identidad tanto de los vínculos sociales como de los entramados políticos. Pierre Muller (2002:153-162), nos dice que «*la construcción de un espacio de mediación, dándoles a las múltiples estrategias de red que actúan en el ámbito local un mínimo de coherencia*», permite generar vínculos más o menos estables entre múltiples intereses que se debaten en el medio y que pueden no encontrar respuesta en el entramado tradicional de la política y la gestión estatal sectorial.

En este sistema de relacionamiento, la descentralización política del territorio y la participación ciudadana en la actividad pública se convierten a la vez en instrumentos para la elaboración de mecanismos de integración, inclusión y cohesión social en el medio territorial en sus diferentes escalas, constituyendo una herramienta analítica para evaluar el sentido y los itinerarios de los diferentes procesos, así como la consistencia institucional de las propuestas y la actividad de los actores.

En Uruguay, en el actual período de gobierno (2005-2010) se incrementaron las modalidades de gobernanza, estableciendo su incorporación al sistema

normativo e instaurando instancias de articulación en la gestión en las que el Estado dialoga con actores sociales poniendo a consideración sus políticas. La vocación de crear dichas instancias de participación social se registra en múltiples ámbitos, desde la Administración Central hasta las Intendencias<sup>3</sup>.

La participación en un proceso de descentralización territorial implica nuevos diseños institucionales que, en mayor o menor grado, deben expresar el rol y las prácticas de las organizaciones y los actores en las mismas porque el Estado re-territorializa su ámbito de competencias distribuyendo poder político a través de nuevas instituciones y a cargo de nuevos actores. Por su parte, la participación en políticas ambientales puede significar recrear tanto nuevas actividades en viejas estructuras como la generación de nuevos diseños de decisión, planificación e implementación. En este proceso complejo se encuentra el Uruguay, diseñando simultáneamente instituciones y herramientas que fortalezcan la incorporación de la sociedad a la esfera pública para la gestión del territorio.

Este nuevo enfoque de país en su campo normativo y de práctica de políticas abre dilemas e interrogantes que han estado presentes en la investigación académica, profundizándose desde diferentes dimensiones de análisis. El proyecto desarrollado en conjunto entre la Casa Bertolt Brecht y el Instituto de Ciencia Política de la FCS apuntó en esta etapa a investigar fundamentalmente el grado y tipo de participación que en sistemas de gobernanza se desarrollan en el nivel subnacional en los departamentos de Florida, Maldonado y Canelones en dos campos de políticas (descentralización territorial y ambiente) entre 2005 y 2008 sobre dos preguntas- base: una, ¿cómo y cuánto se percibe la relación de participación en estos dos campos desde la mirada de la política institucional y desde la sociedad?; y dos, ¿cuáles son los factores que aíslan y/o comunican la generación de vínculos en estas políticas en la gestión del territorio? Ya casi finalizando el período de gobierno nacional frenteamplista, fue objetivo principal de este proyecto investigar qué espacios y mecanismos de participación ciudadana se han otorgado en estos dos campos de políticas y cómo se ha desempeñado el actor ciudadano en la materia.

Nuestro punto de partida se basó en que la participación es un concepto que forma parte de la propuesta ideológico- política de la izquierda nacional y así se manifiestan sus preferencias en la formulación de políticas en diversos campos sectoriales y territoriales de los gobiernos de esta fuerza política,

tanto en el nivel nacional como subnacional. Si bien el interés por el manejo responsable y sustentable del territorio ha comenzado a demostrarse por parte de los gobiernos y grupos de la sociedad en distintos niveles de enfoque y organización, que alcanzan tanto las organizaciones de base territorial como la sectorial, la académica y los propios agentes estatales, en materia de concreción puede observarse que la participación social en procesos de descentralización político-territorial concita mayor interés y ha avanzado más que la participación en materia de actividades de protección y regulación del ambiente, en parte porque ésta ha estado recluida en una sectorialidad estatal poco comunicativa con grupos sociales abocados a la defensa ambiental y en parte porque los mismos grupos no han logrado encarnar sus propuestas en el paquete de intereses y demandas sociales.

Por otro lado, partiendo de la premisa de que la descentralización territorial es una herramienta de carácter inclusivo que permite incorporar la gestión del desarrollo y la sustentabilidad del territorio, se percibió que aún es poca la relación conceptual y empírica que se establece entre estos dos campos de políticas, reflejándose en especial la ausencia del tema ambiental en los mecanismos de consulta para la elaboración de los presupuestos participativos y de las opciones presentadas por la ciudadanía para elaborar prácticas de gestión.

Los objetivos del proyecto fueron:

- a) relevar la orientación programática y la implementación organizativa y de recursos de los diferentes planes y programas orientados a generar participación social y civil en procesos de descentralización territorial y gestión socio-ambiental en el plano subnacional;
- b) analizar en estas propuestas la forma y reproducción de mecanismos que propendan a generar nuevos vínculos entre la sociedad y el Estado en sus diversas expresiones institucionales, con especial énfasis en la introducción de instrumentos innovadores que trasciendan la mera canalización de demandas e intereses;
- c) sistematizar la información con vistas a generar un mapa de contenido de los mecanismos participativos en perspectiva comparada entre ambas líneas y unidades de estudio;

d) comparar las similitudes y diferencias a los efectos de identificar obstáculos, desviaciones o aciertos entre la propuesta normativa y la praxis resultante.

La elección de unidades de caso, se debe a que en los tres departamentos estas políticas han formado parte de las respectivas agendas, siendo integradas con el concepto de participación ciudadana, implementándose a través de diferentes mecanismos y con distintos resultados. Canelones ha implementado el sistema de «centros cívicos» como forma de espacios de inclusión ciudadana y la audiencia pública para la consulta de planes y proyectos de desarrollo del espacio territorial. Florida ha puesto en práctica dos versiones de presupuesto participativo, por lo que se está en condiciones de establecer algunas apreciaciones analíticas. Maldonado generó instancias de participación ciudadana en las localidades del departamento con vistas al desarrollo local. En materia de la cuestión socio-ambiental, los tres departamentos afrontan dilemas en el territorio ante el avance de factores productivos que modifican las relaciones de producción tradicionales. En todos los casos, las dos leyes mencionadas, recientemente aprobadas, desafiarán la capacidad y voluntad política de los gobiernos subnacionales para afrontar los cambios que suponen la distribución del poder en el territorio y conjuntamente su sustentabilidad a través del cuidado de los recursos.

En el informe se presentan los resultados de una investigación basada en entrevistas y talleres y en recolección de información documental producida por organizaciones civiles y gobiernos subnacionales.

Las dimensiones que se elaboraron para procesar la información pueden resumirse en:

a) la construcción administrativa y política de ámbitos de participación en ambos campos de análisis; b) el grado de institucionalización alcanzado; c) la perspectiva societal de asociatividad en nuevos diseños institucionales; d) los costos de la participación en cuanto a aprendizajes en capacidad de organización y capacidad de negociación. El análisis de los resultados se observa desde los logros para los gobiernos y para la sociedad desde el punto de vista de satisfacción de expectativas e intereses y fortalecimiento de sus respectivas estructuras. Se finaliza analizando los desafíos y las tensiones de una gobernanza aplicada a políticas específicas en tanto manejo de nuevas

herramientas para la planificación de las agendas; las capacidades de organización social, la apuesta a una estabilidad entre dos lógicas operativas: política y social; y la capacidad de construcción de identidad y pertenencia territorial a través de políticas que hacen al control del territorio como espacio político y como hábitat.

En el proceso de investigación se realizaron: mapeo de instituciones, actores y agendas, tipo y número de actores que participan de la política ambiental local y su discusión; la estructura institucional de la gestión descentralizada y ambiental en el departamento; las características de las agendas departamentales en ambas materias; identificación de los focos problemáticos que estimulan la movilización y participación social local; cómo se relacionan gobiernos y agencias estatales con los grupos de interés económico y social y la estructura de gestión en instancias específicas abiertas a la participación, así como los recursos que aporta la esfera política para facilitar la participación. El período de investigación comprendió los meses de marzo a setiembre de 2008.

## *2- Expansión de los ámbitos de gestión ambiental*<sup>4</sup>

Repasaremos aquí el desarrollo de espacios de gobernanza generados a nivel departamental bajo administraciones del partido Frente Amplio, aplicados a diversos aspectos del ordenamiento del territorio. En el plano institucional, el campo de las políticas ambientales y el del ordenamiento territorial han estado fuertemente emparentados y responden a una matriz de gestión participativa que les fue impresa a nivel internacional, especialmente a partir de la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y los procesos de Agenda 21. En principio, esta matriz internacional, fue adoptada centralmente por el MVOTMA en Uruguay, donde la Dirección de Medio Ambiente (DINAMA) generó tempranamente instituciones de diálogo con la sociedad civil. Por su parte, la Dirección de Ordenamiento Territorial (DINOT) participó de ellas y más tarde impulsó a su vez nuevas herramientas de coordinación y participación. La expansión política frenteamplista, al acceder por primera vez a gobiernos municipales del interior del país, en 2005, favoreció entonces la generación de experiencias orientadas a conjugar la gestión territorial y ambiental con formatos que estimularan la participación de actores sociales.



Puede decirse entonces que en este contexto se conjugan dos condiciones que propiciaron matrices de generación de gobernanza:

- 1) La emergencia de nuevas áreas de agenda, que requieren de diálogo con la sociedad y con el resto del Estado para conformar su red de asuntos, enraizándose e involucrando a otros agentes estatales en su propia óptica.
- 2) Por los recambios partidarios al frente del gobierno, que implicaron la voluntad de desmontar la lógica tradicional del proceso de producción de políticas en una situación en que el nuevo gobierno mantiene menores lazos y compromisos con la estructura tradicional, con sus protagonistas y sus pautas de acción, el diseño de formas nuevas de relación política con la ciudadanía se vio facilitado.

Ambos factores coinciden en los casos relevados: la continuidad del esfuerzo de las instituciones y elencos ligados a la gestión ambiental y territorial por enraizar su labor y la expansión geográfica del FA al acceder por primera vez a gobiernos departamentales más allá de Montevideo (reproduciendo en ellos una lógica de rediseño de la relación entre Estado y ciudadanía que ya había aplicado al tomar el gobierno de la capital).

Canelones y Maldonado fueron los casos en que esta orientación logró mayores avances. La experiencia de Canelones fue conducida exclusivamente por el gobierno departamental, que contó para ello con jerarcas que ya habían coordinado esos instrumentos en Montevideo. Por su parte, la de Maldonado, desarrollada en colaboración con el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (Facultad de Arquitectura-Udelar), presenta un mayor lazo con la tradición de cultura política de gobernanza gestada desde los 90 a nivel técnico, en las instituciones nacionales ligadas a la gestión ambiental y territorial.

Ambas experiencias tienen rasgos comunes en su formato, como la división del departamento en «microrregiones», que constituyen una base territorial para discutir las políticas locales. En función de esas microrregiones se establecen las pautas de diálogo entre autoridades departamentales y vecinos. A continuación se desarrollan las similitudes básicas, así como las diferencias que presentan en su diseño y objetivos específicos estas experiencias.

## **2.1. Distintas estrategias institucionales de gobernar el diálogo con la sociedad**

La gobernanza, como construcción administrativa y política, aporta la cercanía gobierno-sociedad, impregnando la construcción del diálogo en Canelones y Maldonado. Ésto acrecienta su potencial, ya que es un problema clásico en las instancias de gobernanza el estar limitadas por el origen de la propuesta.<sup>5</sup>

### **2.1.1. Grados de institucionalización de los ámbitos participativos**

Pese a su fuerte similitud de orientación general, Canelones y Maldonado ejemplifican dos modos muy distintos de crear espacios de diálogo con la sociedad. Mientras en Canelones las instancias de diálogo son puntuales e informales (se convoca a los actores locales a discutir *ex-ante* lineamientos generales de política y luego vuelve a convocárselos para hacer un seguimiento y finalmente un balance de lo actuado), en Maldonado se procura transformar a los actores locales en una institución en sí misma, al crearse las «mesas representativas» que reúnen de manera estable a los actores de cada microrregión. Así, mientras en Canelones se espera que las 29 juntas locales sean el nexo entre la Intendencia y la población local, en Maldonado los actores locales conforman, en la Mesa Representativa de su localidad, una estructura paralela a la junta local.

### **2.1.2. Autogobierno y asociación en el diseño institucional de la gobernanza**

Los temas relacionados con el funcionamiento y resultados de estos formatos de participación están ligados a la clásica pregunta sobre «quién gobierna» el diseño e implementación de dichos ámbitos.

En este sentido, pueden reconocerse diferencias nítidas entre el modelo de Canelones y el de Maldonado. El primero es una construcción propia de la Intendencia. El segundo resulta de la asociación entre la Intendencia y la UdelaR (expresada por la Facultad de Arquitectura y su Unidad de Planificación Territorial). El diferente grado de institucionalización de los mecanismos participativos, es en parte consecuencia de esa particularidad: la construcción de Maldonado (aun antes de implementarse y recabar la participación social) resulta de un pacto formal entre instituciones, mientras que la de Canelones pudo ser emprendida con más informalidad, como una «práctica» de la

Intendencia en su hacer gubernativo. Florida, que aún no ha implementado instituciones de este tipo con cobertura para todo su territorio, prepara un diseño similar al que Maldonado dispuso en el conjunto del departamento para un tema específico. El actual gobierno departamental ha dispuesto la creación de estructuras similares de diálogo Estado-sociedad civil para definir un plan de manejo de recursos naturales en el eje del río Santa Lucía Chico. En particular, ésto implica la regulación (ya iniciada bajo el actual gobierno departamental) de la extracción de leña del monte-galería en los alrededores de la capital, la emisión de efluentes de curtiembres y laneras en la misma área y la de los tambos sobre el embalse de Paso Severino (ubicado sobre el mismo río, una de las principales tomas de agua de la OSE para el sur del país). La iniciativa es parte de un programa a desarrollar con fondos del PNUD del cual participarán como respaldo técnico el MVOTMA, el MSP y OSE.

## **2.2. Nuevas modalidades de participación**

La aplicación de nuevas formas de participación exige ciertas características en los actores, tanto a nivel de quienes integran instancias de gobierno como de los actores sociales y civiles. Como en general en los temas referidos a participación en ámbitos locales, el desafío es crear una nueva cultura de participación, lo cual supone desarraigar la cultura ya instalada, de tipo clientelar, donde la solución a las demandas prioriza a los intermediarios políticos entre el gobierno departamental y sus votantes.

Ésto abre una nueva dinámica de ventajas y pérdidas entre los actores del Estado y la sociedad de la que pueden beneficiarse tanto la Intendencia -con una gestión más eficaz y legitimada-, como la población, con una mayor atención a los temas que le preocupan y más posibilidades de control sobre la gestión. Pero esa redistribución de poder supone afectados: jerarcas y Directores que pierden poder decisonal, quedando más expuestos a rendir cuentas en su gestión y responsables de Juntas Locales cuyo margen de discreción queda acotado. Por otra parte, el modelo requiere en los actores públicos habilidades específicas como la capacidad de gestionar en forma no verticalista, poniendo en juego capacidades de diálogo, negociación y persuasión, factores que no siempre están presentes y originan las diferencias en el éxito relativo y el grado de instauración real de este tipo de formatos. A su vez, estas modalidades implican modificar pautas también en los propios

vecinos, priorizando reclamos del conjunto social y no del interés puntual de los individuos.

Por parte de los actores sociales exige también vocación participativa y capacidad de negociación, pero además cierta homogeneidad básica que garantice la comunidad de intereses entre los actores de una misma localidad. La participación en instancias de gobernanza como éstas (pese a que de por sí se trata de lugares de diálogo y articulación de intereses) puede desenvolverse de mejor manera si los actores locales aparecen frente a los instituciones como un grupo unido y homogéneo. Por el contrario, donde las instituciones tienen frente a sí a grupos locales con intereses potencialmente contrapuestos y discordantes en sus propuestas y reclamos, decrecen las posibilidades de que los gobiernos hagan efectiva la articulación de su gestión con la sociedad civil.

En Maldonado son ejemplos de ambas situaciones la incidencia del grupo vecinal de Punta Ballena en la agenda departamental, y las dificultades que encuentran para reproducir esa situación los dos colectivos movilizados en José Ignacio, que responden a dos áreas con características distintas y propuestas divergentes, dificultando el diálogo con el gobierno comunal. Esto deriva de una característica que en ocasiones se ha señalado en las pautas de gobernanza como una limitación severa: el no ser aplicadas a situaciones de conflicto, procurando en cambio acotar el diálogo a temas en los que haya acuerdos básicos.

## **2.3. Resultados políticos y de gestión**

### **2.3.1. Resultados para el Gobierno Departamental**

Mediante este tipo de instrumentos la administración departamental puede lograr un fortalecimiento en términos de legitimidad por múltiples vías: mayor conocimiento de las demandas locales, incorporación de las mismas, ajuste de los programas de acuerdo a los planteos de los actores sociales y mayor control del gobierno sobre los resultados de la gestión administrativa a nivel local. En ocasiones se han generado incluso ventajas en términos de eficiencia, al lograr llegar más rápidamente a un diagnóstico que sustente la agenda de gobierno (lo cual es especialmente factible en situaciones como las que hemos repasado, en las que un elenco partidario accede por primera vez al gobierno de un territorio).

### **2.3.2. Resultados para los participantes**

Los efectos anteriores tienen su reflejo en las posibilidades de incidencia de los participantes. En los formatos estudiados, esas posibilidades se tradujeron en distintos modos de incidencia efectiva según peculiaridades de la institucionalidad y del contexto local. Entre ellos se cuentan poder influir sobre la conformación de la agenda de gobierno y establecer modificaciones en elementos conflictivos de algunos de los proyectos gubernamentales.

En Maldonado, la puesta en marcha de un sistema de participación homogéneo y relativamente institucionalizado en todo el territorio, significó además hacer visibles las necesidades y planteos de las zonas rurales del norte del departamento (modificando la escena habitual, en la que la agenda departamental ha sido hecha exclusivamente en función de las demandas de la costa y la zona metropolitana central).

Por otra parte, si bien la función de expresión de demandas es la que obviamente destaca en primer plano entre las funciones que estos mecanismos de diálogo aportan a los actores locales, también debe destacarse que contribuyen al mutuo conocimiento entre esos mismos actores. El diálogo conjunto acerca a cada uno de ellos al tipo de problemas que otros actores enfrentan y que no siempre conocen, y da además la oportunidad de discutir esos problemas con el aporte de diversos equipos técnicos.

Por tanto, además de ser predominantemente espacios de expresión y reclamo, estos ámbitos son también lugares de aprendizaje y de construcción de lazos entre los propios actores locales.

## **2.4. Tensiones y desafíos**

### **2.4.1. Herramientas de legitimación y de incidencia efectiva**

Si bien legitimación gubernamental e incidencia efectiva de la ciudadanía son factores que pueden coincidir y retroalimentarse, la sospecha habitual que enfrentan las prácticas de gobernanza es que sean utilizadas para lo primero, prescindiendo de lo segundo. Como en cualquier otro escenario, los casos estudiados tienen el desafío de evitar este diagnóstico (en particular en los participantes) y lograr ser canales de incidencia para la población local en la

medida de sus expectativas (que de por sí se incrementan por el solo hecho de constituirse el ámbito de participación).

Esto último advierte sobre un hecho importante: no siempre impulsar un proceso de diálogo significa de por sí llegar a acuerdos tales que dejen satisfechos a todos los participantes. Por el contrario, la iniciativa puede contribuir a dinamizar la oposición a proyectos que las instituciones rectoras del proceso consideran claves. Al presentarse tales puntos de fricción pueden quedar en entredicho la voluntad del gobierno de adaptarse a las preferencias locales o bien su capacidad para conducir los resultados del diálogo de acuerdo a las líneas básicas de sus planes para la zona.<sup>6</sup>

#### **2.4.2. Herramientas de planificación global de la agenda**

Los ámbitos de diálogo con la población ¿deben ser la necesaria puerta de entrada para todo gran proyecto que ingrese a la agenda de gobierno, o pueden procesarse y aprobarse iniciativas de alto impacto al margen de aquéllos? Buena parte del sentido de fondo de estos institutos participativos depende de ello.

Esto se ha planteado, y en parte respondido de forma distinta en Canelones y Maldonado. En este último la planificación global de las intervenciones en el territorio es la meta explícita del modelo. También ha formado parte explícita de los motivos políticos para su impulso evitar que grandes proyectos empresariales se «cuelen» en la agenda de gobierno sin discutirse con la población afectada. En Canelones esta función no es un eje necesario y está en discusión si la mecánica debe o no ser una herramienta de planificación global y una puerta de entrada necesaria para todo gran proyecto.

En contrapartida, el formato de participación establecido en Maldonado incluye en las zonas costeras agentes empresariales de gran peso, mientras que en Canelones el ámbito ha estado en la práctica más ceñido a ciudadanía y actores sociales.

#### **2.4.3. Institucionalización plena y sostenibilidad política como un asunto pendiente**

El problema se plantea para cualquiera de estos nuevos mecanismos, aunque de modo particular en el caso de Maldonado, cuyo objetivo es justamente la planificación estratégica a muy largo plazo.

¿Puede planificarse a largo plazo mediante instancias de participación que no tienen sanción legal y dependen plenamente de la vocación del gobierno para convocarlas y atenderlas?

También aquí el tipo de respuestas que se ha buscado implementar depende de la magnitud del problema enfrentado. En Canelones, donde la gobernanza es una práctica informal, el grado de institucionalización es mínimo, pero la herramienta estuvo orientada ante todo a pautar líneas para la administración presente.

Para Maldonado, que implementó un sistema más orientado a la planificación a futuro que a la discusión de programas en curso, el problema es mayor. Acorde a ello se buscó dar mayor firmeza institucional a dichos ámbitos y se plantea actualmente dotarlos de respaldo legal.

#### **2.4.4. De las herramientas legales a las herramientas de implementación y control**

La sanción de normas favorables a una mayor descentralización, como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible ha sido un fuerte acicate para este tipo de ámbitos y para la disposición de los gobiernos departamentales a generar normativa propia, regulando el uso de los recursos en su territorio (particularmente el uso del suelo y su incidencia sobre la calidad del agua).

A su vez, este nuevo marco legal genera nuevas posibilidades en casos de grupos sociales que reclaman la intervención estatal para regular ciertas actividades y sus efectos para la comunidad y los bienes públicos. Este tipo de demandas se ha orientado habitualmente a la órbita ministerial con muy escaso eco, pero actualmente puede tener un nuevo destino y mejor respuesta al contar los gobiernos departamentales con la posibilidad de regular por sí mismos esos terrenos.

No obstante, los propios gobiernos son conscientes de que el talón de Aquiles de ese empeño es la baja probabilidad de contar con herramientas de control que fuercen el cumplimiento de aquello que se legisle. De ahí que la búsqueda de herramientas alternativas de control, actualmente planteada entre el MVOTMA, los gobiernos departamentales y las poblaciones locales, es una parte fundamental para el éxito de todo el proceso.

## **2.5. Movilización vecinal**

La participación ciudadana en temas de ambiente y territorio no se ha limitado a los espacios institucionales de diálogo estable (los formatos de gobernanza repasados en las páginas anteriores). También ha incidido, y quizá incluso con mayor fuerza, el movilizarse en reclamo de acciones públicas.

Parte de ese conjunto de reclamos se procesó con ayuda del sistema institucional descentralizado, que colaboró para hacer más efectiva la satisfacción de demandas. En este sentido, puede verse que el nivel local de instituciones hace más rápida la respuesta de la Intendencia cuando el problema planteado es de su directa competencia.<sup>7</sup>

A su vez, las Intendencias han sido las instituciones con mayor vocación de respuesta a estos reclamos, incluso cuando se adscribían, en principio, a la órbita ministerial. De hecho, habitualmente esta clase de demandas, inicialmente formulada a los ministerios correspondientes, debió ser atendida por las Intendencias como salida alternativa, al no encontrarse respuesta eficaz en la administración central. A continuación se esbozan algunos procesos de movilización vecinal en los departamentos considerados, útiles para tener en cuenta el tipo de condiciones que dichas movilizaciones requieren para generarse y para alcanzar incidencia.

**Empalme Olmos (Canelones).** Movilización generada contra la instalación en el área de un sitio de disposición final para los residuos metropolitanos. Se activó cuando la iniciativa (diseñada en 2003) fue presentada en dicha localidad en 2006. El reclamo planteó la revocación del proyecto a la Intendencia y la DINAMA. Progresivamente logró articularse con la Junta Local. En junio de 2007 consiguió que un grupo de legisladores recorriera la zona involucrada y posteriormente convocara a la directora de DINAMA a informar al legislativo sobre los temas de controversia. Tras realizarse una segunda consultoría sobre las condiciones del lugar para alojar el proyecto, el sostenido rechazo local terminó forzando a que la iniciativa fuera retirada de la agenda, lo cual fue comunicado públicamente en agosto de 2008.

**Sauce y Santa Rosa (Canelones).** El primer foco de reclamos contra la fumigación aérea de soja en Canelones se produjo en Santa Rosa en marzo de 2008, con planteos al MGAP tras haber sido afectadas viviendas y una escuela



por una aplicación descuidada. El tema reapareció en la zona de Sauce cuando se supo que un gran predio de CALPRYCA, lindero al de varios productores de la vecindad, dejaría de dedicarse al cultivo de trigo para pasar a soja transgénica, lo cual implicaría un uso mayor de agroquímicos.

Los productores de la zona adoptaron una organización estable, se respaldaron en la junta local y establecieron vínculos con la mesa de desarrollo rural correspondiente a la zona. El planteo, que buscaba que se impidiera la utilización del predio para soja transgénica en prevención de los perjuicios que podía ocasionar a los productores vecinos, no logró receptividad por parte del MGAP. Pero tras lograr la visita de un grupo de legisladores y ser recibida por la Junta Departamental, la movilización de la comunidad local tuvo por efecto, en octubre de 2008, la intervención del Intendente. Un decreto departamental, actualmente en vías de implementación, se apoyó en la reciente Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para determinar la creación de un ámbito departamental de diálogo entre las instituciones estatales y la sociedad civil para establecer normas que regulen el uso del suelo y resuelvan este tipo de conflictos.

**Laguna del Diario (Maldonado).** Desde 1998 la Unión Vecinal de Punta Ballena (UVPB) planteó a DINAMA y DINARA la grave situación de la pequeña laguna del Diario, en vías de convertirse en barrizal por la eutrofización acelerada que desencadenó el escurrimiento de agroquímicos desde las residencias y establecimientos turísticos que la rodean.

La DINAMA no intervino en el tema, mientras los reclamos de la UVPB continuaban y la situación se hacía más grave. No hubo respuesta de instituciones estatales hasta que en la presente administración, la Intendencia de Maldonado se abocó a tratar el problema en conjunto con la UdelaR. Ya convertida en lodazal y cubierta de pajonales la superficie que otrora ocupó la laguna, los estudios determinaron que la situación no es reversible sino a un muy alto costo de obras de reparación ambiental.

La Intendencia comienza a procesar ahora instancias de diálogo con instituciones nacionales y comunidades locales para regular y prevenir problemas similares en la vecina laguna del Sauce, de mayor volumen y relevancia regional, incluso por ser el punto de toma de agua de OSE para el área metropolitana de Maldonado.

**La Calera (Florida).** Desde comienzos de la presente década se plantearon reclamos por la contaminación de una cañada que atraviesa un asentamiento en dicha localidad, de los alrededores de la ciudad de Florida. DINAMA tomó muestras del agua en 2004, constató que las emisiones de la curtiembre El Águila sobre la cañada contravenían la normativa ambiental y conminó a la empresa a tratar sus efluentes. La empresa omitió hacerlo y continuó con dilaciones durante los años siguientes sin que la DINAMA cambiara sus solicitudes a la empresa por una actitud más severa. Los reclamos de los vecinos continuaron durante años, ante lo cual la DINAMA tomó una segunda tanda de muestras de agua en 2007, que volvió a constatar niveles excesivos de contaminación en la cañada. Todavía sin que la DINAMA lograra forzar un cambio de actitud en la empresa, que continuó eludiendo los planteos del Ministerio, la solución para los vecinos terminó siendo dada por la Intendencia por otra vía, cuando tras una inundación que provocó el desborde de la cañada sobre el asentamiento, el gobierno departamental debió realojar a la población en otro lugar.

## ***2.6. Factores favorables para una movilización exitosa***

### **2.6.1. La necesidad de un tejido comunitario previo**

La movilización ciudadana requiere de factores previos para poder constituirse y aun luego de generarse necesita contar con ciertas características favorables que hagan posible convertirla en participación efectiva, es decir, que traduzcan la movilización en respuestas por parte de las instituciones. Esto resulta especialmente nítido en la movilización sobre asuntos ambientales, que no forman parte del eje central de la agenda política.

Ante todo, la posibilidad de movilización depende de que exista previamente una trama comunitaria en la población afectada. En ocasiones, la comunidad tiene ya actores corporativos activos (como asociaciones vecinales, por ejemplo) que se movilizan sobre determinado conflicto. Pero en otros casos el propio conflicto «crea» a la comunidad, en el sentido de que los agentes movilizados se constituyen como consecuencia del problema emergente y se aplican específicamente a resolverlo. Sin embargo, esto exige que el conflicto planteado involucre asuntos en que los vecinos no son agentes aislados sino que proceden conscientemente con sentido comunitario.

Ejemplo de ello es la movilización de los productores de Cuchilla de Rocha (Sauce, Canelones) contra la introducción de cultivos de soja transgénica en el área. Si bien el centro del conflicto es el tipo de fumigación que ese cultivo exige y sus eventuales consecuencias sobre los predios vecinos, el problema de fondo es de corte social. Los pequeños productores del área usan agroquímicos, pero lo hacen de modo de asegurar que la actividad de cada uno no afecte a los predios linderos. Vale decir que lo que podría ser un foco de conflicto, no lo es, en virtud de la confianza mutua entre los pobladores sobre su modo de actuar. La comunidad existe entonces como trama invisible, aun en referencia a temas y acciones que parecen ser de índole puramente privada.

El desencadenante del conflicto no es solo un hecho económico (la compra de tierras por parte de una gran empresa y su cambio de uso hacia la soja transgénica) sino su impacto sobre ese tejido comunitario: se trata de una nueva práctica, pero sobre todo de un nuevo actor, muy distinto a los pequeños productores residentes. La nueva situación rompe esa trama de confianza sobre la que está asentada la actividad privada de cada miembro de la comunidad, porque del nuevo actor no puede presumirse que actúe con el cuidado que los vecinos tienen entre sí. Entonces los vecinos se movilizan como comunidad, pero han podido hacerlo porque ya constituían una comunidad en relación al propio asunto que está en juego.

### **2.6.2. El tiempo como requerimiento para la acción colectiva.**

Para la comunidad, aun movilizarse en demanda de un asunto puntual implica dotarse de una organización estable, capaz de sostener una participación intensa y continua. Si la movilización apenas resulta en la expresión fugaz de demandas, es probable que desaparezca antes de recibir respuesta.

Las instituciones suelen ser lentas en su reacción, por lo cual las movilizaciones requieren intensidad para hacerse visibles y continuidad a largo plazo, para lograr sostenerse hasta forzar la intervención o el cambio de rumbo que se demanda a la administración.

Por tanto, traducir movilización en participación efectiva requiere tiempo en dos sentidos. A los grupos movilizados se les plantea la necesidad de invertir mucho tiempo en ella hasta el punto de generar rutinas de participación (por ejemplo las reuniones semanales adoptadas por los vecinos de Cuchilla de

Rocha) y de sostener esa dinámica por períodos prolongados, en tanto generar respuestas en las instituciones competentes suele implicar movilizaciones no en términos de días o semanas sino de años.

## **2.7. Respuesta de las instituciones**

### **2.7.1. Respuestas diferenciales en las distintas esferas de gobierno**

En temas de competencia ministerial, los departamentos actúan como correa de transmisión de las demandas locales, aunque en temas ambientales esto ha dado muy escaso fruto. En los temas planteados es notoria una sostenida actitud prescindente o evasiva de carteras como el MVOTMA y el MGAP, al tiempo que se llega a respuestas allí donde los gobiernos departamentales disponen de herramientas de intervención alternativas o se asocian a otros actores estatales y sociales para abordar la problemática.

Por otra parte, las movilizaciones de mayor envergadura (en intensidad y en las dimensiones de las comunidades locales movilizadas) frecuentemente carecieron de efecto hasta haber logrado atraer al elenco político nacional e involucrar al Parlamento, que se constituyó así en una vía necesaria para acicatear la intervención del gobierno departamental.

### **2.7.2. Producción vs. bienes públicos / Producción vs. producción**

Como en otras materias de gestión ambiental, se constata que una diferencia clave en el éxito final de las movilizaciones es el tipo de conflicto sobre el que se demanda la intervención del Estado.

Los casos más habituales de movilización de las comunidades locales involucran la defensa de un bien público (ej: calidad de los recursos hídricos) contra los efectos de una actividad productiva privada. En esta clase de conflictos frecuentemente no se logra la intervención del Estado.

Significativamente mayor es el eco de las movilizaciones cuando lo que está en juego es una actividad productiva que genera efectos contaminantes sobre otro género de producción y por tanto afecta intereses económicos privados de la misma naturaleza que los involucrados en el rubro contaminante. Es bajo la fórmula de conflictos interproductivos cuando las comunidades locales han logrado finalmente una mayor intervención del Estado.

En definitiva, como puede apreciarse, la propia relación entre ámbitos de gobernanza y episodios de movilización comporta un desafío implícito. Sobre el problema aún no resuelto de la gestión metropolitana de residuos se ha estimado, incluso en algunos ámbitos estatales, que el proyecto bloqueado podría haber encontrado fórmulas de aplicación si se hubiera iniciado tempranamente un proceso de diálogo con la comunidad involucrada.

Por su parte, el caso de Sauce muestra cómo un conflicto activado por vía de movilizaciones puede ser la génesis de un nuevo ámbito de gobernanza y de nueva legislación sobre el tema. Más aún, el hecho de que las normas e instituciones de regulación ambiental comiencen a ser producto de conflictos socialmente instalados (y no la simple reproducción del esquema internacional vigente) es signo de cierta madurez en la impregnación de la sociedad uruguaya por esta nueva agenda, y acaso respaldo para un mayor grado de implementación y cumplimiento en las medidas dispuestas.

### *3- Nuevas formas de gestión: análisis comparado de la participación ciudadana en los procesos de descentralización de Canelones, Florida y Maldonado*

Este punto busca acercarnos a las experiencias de participación ciudadana en los procesos de descentralización territorial en los departamentos de Canelones, Maldonado y Florida desde el 2005 en adelante, tratando de dar cuenta del estado de relacionamiento entre las instituciones y la ciudadanía. Centraremos nuestro análisis en el estudio de las estructuras institucionales que se han creado y cómo las mismas generaron nuevas formas de participación ciudadana. Es así que buscaremos explorar las modalidades que asume la gestión ciudadana participativa y descentralizada; detectando y analizando las redes mediante las cuales se establece la relación entre Estado y sociedad, identificando cuáles son las debilidades y fortalezas, y cuáles deben ser los obstáculos que se deben superar. Para esto, primero debemos definir descentralización. Vamos a entender descentralización como la transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos desde un órgano central del Estado a un órgano menor. Por otro lado, se vuelve fundamental pensar la descentralización desde una lógica sectorial-local de la gestión de políticas públicas, por tanto, los gobiernos locales asumen un rol muy importante en la descentralización y se

vuelven actores relevantes para guiar y conducir la transformación en la gestión. Estas transformaciones implican un fuerte cambio a nivel del gobierno municipal. Siguiendo la tipología planteada por Rodríguez y Velázquez (1994) podemos encontrar tres modos de gestión local: *el Modelo Tecnocrático, el Modelo de Control Político y el Modelo Participativo*.

Existe una doble relación entre la participación ciudadana y la descentralización. Por un lado, los procesos de descentralización son un canal de apertura a la participación ciudadana; por otra parte, no es posible pensar en un proceso de descentralización sin contar con iniciativas ciudadanas. No habrá descentralización si no existen proyectos de desarrollo local impulsados por un sistema de actores a nivel territorial. Si este sistema no actúa, las posibilidades de descentralizar las instituciones son pocas. De todas formas, es posible identificar diferentes tipos y grados de descentralización. El siguiente cuadro busca resumir dos de los grados de descentralización reconocidos habitualmente en el análisis:

**Cuadro nº1: Formas de distribución del poder político en el territorio**

	Funcional*	Política**
Delegación de funciones	si	si
Delegación de Poder	no	si
Involucramiento de la ciudadanía local	no	no

Fuente: Elaboración propia en base a Arocena (2008)

\*Funcional: provisión de servicios, generalmente del Estado central

\*\*Política: transferencia definitiva de competencias y atribuciones gubernativas

### **3.1. Una nueva forma de gestión: el modo de gestión participativa en Canelones, Florida y Maldonado**

Cada departamento cuenta con realidades particulares que hacen difícil pensar en un mismo proceso de descentralización. Al analizar los tres casos nos encontraremos con escenarios heterogéneos y con marcadas diferencias en cuanto a los mecanismos de participación utilizados y el alcance de los mismos. Para clasificar la participación y tener un parámetro que nos permita medir y entender el alcance de la intervención de los ciudadanos en la definición de la gestión de las políticas públicas, nos basaremos en la categorización de Mujica (2005) donde el autor plantea cuatro grados de participación en la gestión pública: *participación informativa*, *participación consultiva*, *participación decisoria*, *participación como cogestor / ejecutor*.<sup>9</sup>

#### **3.1.1. Canelones**

A partir de un Presupuesto Quinquenal establecido y con gastos distribuidos según áreas se busca que los ciudadanos participen a la hora de definir cómo y dónde implementar las políticas públicas. Para esto, por medio de una estructura establecida desde el gobierno municipal, se generan espacios de participación institucionalizada donde la sociedad civil tiene la oportunidad de plantear y discutir con el gobierno sobre diversos temas que atañen a la órbita municipal, como temas de gestión ambiental, de obras, de desarrollo social y de planificación territorial.

Esta estructura creada desde la oficina de descentralización está diferenciada en tres etapas principales:

- a) Una primera etapa que busca un acercamiento entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido se estableció un relacionamiento entre el Gobierno Departamental (representado por el Intendente y los diferentes directores de áreas) y la Junta Local (representado por los secretarios y los cuerpos de Ediles). Por medio de estas reuniones de coordinación se intentó fundar un orden de prioridades para actuar en los territorios.
- b) En una segunda etapa, se priorizó el relacionamiento entre la sociedad civil organizada y el cuerpo de gobierno central. Al igual que en la primera etapa, se escuchó a la sociedad civil en sus planteos en cuanto a las necesidades de cada localidad.

c) Finalmente, una tercera etapa consistió en un espacio de *accountability*, donde el Gobierno Departamental rindió cuentas de lo realizado hasta el momento, especificando avances, o no y dando respuestas a la sociedad civil.

Basándonos en la categorización realizada por Mujica (2005), la participación en Canelones es de carácter *consultiva*. La ciudadanía es convocada a plantear cuáles son sus prioridades, pero la última decisión sigue estando en manos de las direcciones generales.

### **3.1.2. Maldonado**

A la hora de definir el presupuesto quinquenal se convocó a la sociedad civil a discutir y dialogar sobre cuáles deben ser las prioridades y los problemas locales urgentes. Se organizó la participación mediante Asambleas Vecinales en todo el Departamento, que contaron con la intervención de vecinos, organizaciones sociales e instituciones, actores sociales y gremiales. A estas asambleas concurrió el Intendente de Maldonado con su equipo de Gobierno. En este sentido, las Juntas Locales han jugado un rol trascendental ya que son éstas las encargadas en los territorios de incentivar a la sociedad civil a formar parte de las asambleas y son también las responsables de recibir las propuestas de la ciudadanía. En la ciudad de Maldonado estas reuniones fueron organizadas directamente desde la Unidad de Descentralización.

Siguiendo nuevamente la tipología planteada por Mujica (2005) podemos clasificarla como una *participación consultiva*. Esta estructura se asemeja a la implementada en Canelones, si bien se han desarrollado de diferente forma en cuanto a los mecanismos que se establecieron para instrumentar la participación. De todas formas, el alcance de la misma es prácticamente el mismo.

### **3.1.3. Florida**

Durante este período de gobierno se llevan realizadas dos experiencias de Presupuestos Participativos (PP), una primera experiencia en el año 2007 y se repite en el 2008. El proceso de Presupuesto Participativo alcanza a todo el territorio del Departamento de Florida. Para esto se dividió el departamento en 21 territorios, de los cuales 8 son urbanos y 13 de Juntas Locales.



Para la organización del PP se crearon dos órganos: la *Mesa Ejecutiva del PP* y las *Mesas de Trabajo del PP*. La Mesa Ejecutiva del PP está integrada por representantes de Gobierno Departamental, teniendo como principales funciones promover la difusión y participación de la ciudadanía en el proceso. Este organismo también debe elaborar el Marco Reglamentario que regirá el proceso del PP y elaborar el cronograma de actividades.

Las Mesas de Trabajo del PP están integradas, en el interior del departamento por las Juntas Locales y en la ciudad de Florida por representantes del Gobierno Departamental. Entre sus funciones más importantes podemos mencionar: recepcionar todas las propuestas realizadas por la población, evacuar dudas sobre cualquier aspecto del proceso del PP y brindar información sobre los proyectos que no califiquen; dar a conocer las propuestas que están en condiciones de ser sometidas a votación por la población y también facilitar el acceso a las rendiciones de cuentas sobre el avance de los proyectos, así como a toda información referida al proceso del PP que pueda ser de interés de la población local.

El proceso de implementación del PP involucró a un importante número de actores. En primer lugar, la Unidad de Descentralización fue la encargada de comunicar y llamar a participar a la sociedad civil en el interior, a través de las Juntas Locales. En la ciudad de Florida la encargada en este sentido fue la Interbarrial, ONG integrada por las diferentes comisiones barriales de la ciudad. Por otro lado, el grupo central que evaluó los proyectos presentados está integrado por las diferentes direcciones de la Intendencia. Cada dirección es la encargada de evaluar los proyectos de acuerdo a la relación que tenga con su espacio de intervención.

Ahora bien, si bien se llevan implementados dos PP, el grado de implementación de los mismos es variado. Existen localidades donde la implementación del primer PP del 2007 es del 100%. Sin embargo, en algunas pequeñas localidades donde solo se pudo elegir un proyecto, todavía no se ha logrado su implementación. Por otro lado, el segundo PP del año 2008 se encuentra en un proceso de implementación muy lento. De hecho, el pasado 22 de julio se hizo entrega del primer proyecto.<sup>10</sup>

En Florida, los PP buscan la intervención directa de la sociedad en la gestión de las políticas públicas locales a implementarse en el departamento. El gobierno local transfiere poder a los ciudadanos, quienes definen y administran

el destino de los fondos de la Intendencia Municipal de Florida (IMF) destinados al Presupuesto Participativo para la ejecución de acciones que son de interés de la comunidad. Por tanto, si nos basamos nuevamente en la categorización de Mujica (2005), este caso es el de mayor grado de participación en la gestión pública, *participación como cogestión / ejecución*.

El siguiente cuadro busca resumir el grado de incidencia en la gestión de políticas en los tres casos analizados:

### **Cuadro N°2: Incidencia en la gestión pública**

	Canelones	Maldonado	Florida
Espacios informativos y consultivos	si	si	si
Incidencia directa en la definición de las políticas	no	no	si
Incidencia directa en la ejecución de las políticas	no	no	si

Fuente: Elaboración propia

### **3.2. Nuevas estructuras de descentralización**

Como vimos, se han impulsado diferentes procesos de descentralización desde los gobiernos departamentales con grados de participación disímiles. Para entender estos mecanismos es importante hacer una descripción de las estructuras institucionales creadas desde los tres Gobiernos Departamentales analizados y cuáles han sido los cambios trascendentales en relación a los períodos anteriores de gobierno.

En las tres Intendencias se han creado órganos orientados a la profundización de la descentralización. Estas unidades tienen como meta fomentar la participación de la ciudadanía. Por lo tanto, son los órganos que estructuran y planean cuáles serán los mecanismos orientados a incentivar la participación ciudadana.

Así, se creó en Maldonado la Unidad de Descentralización. Ésta depende de la Secretaría General y tiene como cometidos esenciales diseñar las políticas de descentralización de la gestión del gobierno, coordinar con las Juntas Locales las políticas de descentralización, coordinar con las distintas áreas de la Intendencia Municipal la implementación de las políticas de descentralización, profundizar las relaciones con la sociedad y sus organizaciones y promover la participación ciudadana.

También se creó en este mismo departamento la Comisión Mixta de Descentralización que tiene como cometido elaborar un proyecto de descentralización para el departamento de Maldonado que cuente con la más amplia participación ciudadana. Este organismo está integrado por representantes de la Intendencia, de las Juntas Locales y de la Junta Departamental. De todas formas es necesario mencionar que la Comisión no ha logrado un funcionamiento dinámico. La participación de los actores no fue constante y muchas veces no se lograban acuerdos por los diferentes intereses y posiciones de los actores.

Por otro lado se crearon tres Oficinas Desconcentradas. Desde la asunción del Gobierno se intentó crear tres nuevas Juntas Locales. Sin embargo, no se tuvo el apoyo político necesario de la Junta Departamental. Como solución a esta situación se formaron las Oficinas Desconcentradas<sup>11</sup>. Su función es básicamente recibir reclamos y demandas y responder a las dudas de los ciudadanos.

En el caso de Canelones se creó un Área de descentralización y participación que está orientada a encabezar el proceso de descentralización en la comuna, coordinando y siendo nexo entre las Juntas Locales y el gobierno departamental. Además de orientar este proceso en el departamento, el jefe de esta área es el responsable y el coordinador del proceso de desconcentración llevado adelante en Canelones por medio de los Centros Cívicos (más adelante nos centraremos en el análisis de los mismos).

Por su parte, Florida creó también una Unidad de Descentralización, marcando una nueva forma de relacionamiento entre el Gobierno Departamental y las Juntas Locales. Esta unidad a su vez es la encargada de coordinar en el interior del departamento la implementación del Presupuesto Participativo (PP). Así también para la implementación del PP se han creado, como vimos, dos órganos: la Mesa Ejecutiva y las Mesas de Trabajo.

**Cuadro N°3: Estructuras de la descentralización en casos a estudio**

	<b>Nuevas estructuras</b>	<b>Principales funciones</b>	<b>Actores que la integran</b>
<b>Maldonado</b>	Unidad de Descentralización	a) Coordinar el proceso de descentralización en el depto. b) Nexos Junta Local - Gob. Dptal.	Gobierno Departamental
	Comisión Mixta	a) Elaborar proyecto de descentralización junto a la Unidad de descentralización	Gobierno Departamental, Junta Departamental y Juntas Locales
	Oficinas Desconcertadas	a) Nexos vecinos y ONG - Gob. Dptal.	Gobierno Departamental
<b>Canelones</b>	Área de Descentralización y participación	a) Coordinar el proceso de descentralización en el Dpto. b) Nexos Junta Local - Gob. Dptal. c) Coordinación de los Centros Cívicos	Gobierno Departamental
	Centros Cívicos	a) Profundizar la desconcentración administrativa	Gobierno Departamental, Gobierno Central y UdelaR
<b>Florida</b>	Unidad de Descentralización	a) Coordinar el proceso de descentralización en el Dpto. b) Nexos Junta Local - Gob. Dptal.	Gobierno Departamental
	Mesas de Trabajo del PP	a) Recepcionar los proyectos presentados b) Brindar información a los vecinos sobre el PP	Gobierno Departamental y Juntas Locales
	Mesa Ejecutiva del PP	a) Elaborar el Marco regulatorio del PP b) elaborar el cronograma de actividades	Gobierno Departamental

Fuente: Elaboración propia.

**3.3. Las agencias estatales como generadoras de participación**

Durante el último período de gobierno, las agencias estatales han desarrollado diferentes iniciativas tendientes a hacer que actores sociales (organizaciones, grupos o ciudadanía en general) colaboren en la gestión de los procesos de descentralización, generando espacios *top-down*, donde los actores públicos cumplen el rol de activadores de participación. De esta forma, se pretende

alcanzar un vínculo entre la sociedad civil y el sector público que permita un modelo de gobernanza basado en la cooperación y coordinación entre la esfera pública y privada.

En el momento en que la descentralización pasa a ser una línea estratégica definida por los gobiernos departamentales, los organismos más cercanos a la ciudadanía se vuelven actores de suma importancia ya que se convierten en el referente más inmediato para su implementación. (Rivoir 2000).

Siguiendo esta lógica, las Juntas Locales cumplen un rol fundamental como motores de participación, y más en estos tres casos, donde todas las Juntas están integradas por Ediles Locales. Las Juntas son el marco institucional con las cuales los ciudadanos establecen un vínculo más directo y son la conexión entre lo público y la localidad. Estos organismos constituyen los espacios y los canales que hacen posible llevar adelante las estructuras de participación que los tres departamentos han implementado. Por tanto la fortaleza que adquieran las Juntas y su equipo de trabajo es fundamental para la eficiencia de los procesos participativos.

Sin embargo, existen entre los departamentos una gran diferencia en relación al número de Juntas Locales que influyen a la hora de impulsar procesos de descentralización. Evidentemente es mucho más complejo coordinar y controlar la gestión de las 29 Juntas Locales en Canelones que en Florida, donde hay 13, ó en Maldonado, donde hay solamente 6 Juntas.

Esta situación ha generado marcados contrastes en la gestión realizada por las Juntas dentro de cada departamento. Encontramos un escenario muy heterogéneo dentro de Canelones<sup>12</sup>, debido al alto número de Juntas. Algunas han logrado las metas que desde la comuna se han propuesto para este período, fomentando la participación ciudadana y formando un cuerpo de Ediles activo en su papel articulador con la sociedad civil. Sin embargo, también encontramos Juntas que no han podido generar un cambio en el tipo de gestión llevado adelante. El caso de Maldonado es diferente. Salvo casos puntuales<sup>13</sup> la gestión ha sido uniforme en todas las Juntas y han funcionado con un cuerpo de Ediles estables que permite pensar en un proceso descentralizador a largo plazo.

### **3.4. Las dificultades en el relacionamiento: lógica central-vertical vs. lógica local - horizontal.**

La descentralización implica transferencia de poder desde el centro hacia los componentes descentralizados, generando de esta forma una mayor autonomía de gestión en los niveles más bajos de gobierno. Esta situación produce cierta tensión entre lo local y lo central. La tensión central-local responde a la contradicción entre dos formas de gestión. La primera es la lógica vertical que se asocia a la histórica estructura municipal, sin duda aún hoy la predominante en todas las Intendencias. Esta estructura de gestión se basa en la sectorialización de las políticas y de los recursos tanto financieros como humanos. En contraposición a este tipo de gestión surge la lógica horizontal, llevada adelante a través del proceso de descentralización que profundiza los espacios de participación ciudadana. Esta tensión entre lo local y lo central se evidencia también en los roles que cumplen los ámbitos centrales y locales. Mientras que los órganos centrales mantienen aún las potestades de definir y ejecutar las políticas, expresando el predominio de la lógica central-vertical; las estructuras locales juegan un papel clave en el relacionamiento con la sociedad civil. De esta forma, son las encargadas de conducir y ejecutar los mecanismos de participación establecidos, tratando de desarrollar una lógica de acción horizontal donde predomine la participación de una multiplicidad de actores.

Las diferentes formas de gestión han generado un permanente conflicto que se manifiesta en la gestión municipal. El roce se genera entre los Ediles Locales y Secretarios de las Juntas con los cargos decisores a nivel departamental, principalmente los Directores de las diferentes áreas del gobierno departamental, dado que muchas veces la lógica central supera las estructuras locales, dejando de lado la actuación de la Junta Local.

Por tanto, es posible identificar diferentes grados de compromiso entre los cuadros políticos centrales en relación a los procesos de descentralización, lo que hace que la mayoría de las veces aún prime la lógica vertical-central a la hora de definir el tipo de políticas. Esta situación deja en claro que si bien se ha avanzado en superar la lógica vertical-central, todavía existen ciertas trabas impuestas desde las estructuras políticas centrales, sobre todo desde las Direcciones de áreas que no están dispuestas a ceder poder.

### **3.5. Superposición de competencias y bloqueos de políticas**

Los espacios institucionalizados parten de iniciativas de los gobiernos locales. Sin embargo, uno de los problemas que se plantea en relación a las demandas e inquietudes de los ciudadanos es que muchas veces no se encuentran en sintonía con los objetivos que los gobiernos locales plantean a la hora de llevar adelante procesos de descentralización territorial. Se observa que en los modelos de participación no congenian los principios fundantes con la práctica, quedando reducidos a instaurar formas institucionalizadas que terminan cumpliendo un rol de canalización de demandas que son competencia de los gobiernos centrales a través de las políticas públicas.

En ciertos casos, el objetivo de la participación ciudadana pasa por buscar que las autoridades locales intervengan ante algunas cuestiones que se vinculan con las competencias de la esfera pública central y no municipal. Un claro ejemplo de este problema es Florida, donde en los dos presupuestos participativos se han llevado adelante políticas públicas que no se corresponden con las funciones de los gobiernos locales, se han aprobado proyectos que corresponden a equipamiento y arreglos de escuelas o de salud pública que quedan inconclusos y han generado bloqueos por la superposición de competencias entre los actores.

### **3.6. La desconcentración administrativa como complemento de la descentralización territorial.**

No debemos olvidar la importancia que implica la descentralización tanto *funcional* como *política* para alcanzar una descentralización *territorial* más profunda y con una mayor integración de la sociedad en el proceso. Para pensar en el éxito de la descentralización territorial, es necesario también profundizar los mecanismos de delegación o desconcentración administrativa.

En este sentido, tanto desde el gobierno central como desde algunos gobiernos departamentales se han creado ciertas estructuras que hacen a la desconcentración administrativa y sin lugar a dudas contribuyen, no solo a una mayor eficiencia de la gestión pública sino también a construir nuevos mecanismos de relacionamiento directo entre Estado y sociedad. Podemos encontrar en los casos analizados dos experiencias concretas de

desconcentración administrativa<sup>14</sup>: los *Centros de Atención Ciudadana (CAC)* y los *Centros Cívicos*. Los CAC son organismos impulsados desde el gobierno central a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), desde el Congreso de Intendentes y desde las empresas públicas. Por su parte, en el departamento de Canelones se han creado los llamados *Centros Cívicos*, iniciativa que surge desde la propia comuna.

Ciertas características de las ciudadanías locales uruguayas hacen pensar en los Centros de Atención como una oportunidad de acercar al Estado a los ciudadanos. En este sentido, la dimensión o tamaño reducido de las localidades del interior de nuestro país facilita la promoción de la participación en el ámbito de los CAC que en otros países resulta más difícil hacer operativos. No obstante, la inequidad existente entre las generaciones, inequidades de género y fundamentalmente diferencias sustanciales en tanto identidad con el territorio local pueden ser variables que comprometan la eficaz implementación de los CAC en ciertas localidades.

Canelones está llevando adelante la experiencia de los *Centros Cívicos*. Según un jerarca de la Intendencia de Canelones con los *Centros Cívicos* se busca «...propiciar la más alta presencia de los organismos estatales dentro de un mismo territorio y en un mismo predio. Que permita una construcción global de toda la actividad pública dentro de un solo territorio y que además mejore el uso de los recursos materiales y financieros.» (Entrevista a Jerarca de Canelones<sup>15</sup>). Así, se han creado varios *Centros Cívicos* en localidades como Barros Blancos, Nicolich, Parque del Plata, La Floresta y Joanicó. Sin embargo, la realidad muestra que están en distintas etapas de implementación, con grandes diferencias entre las localidades y las instalaciones edilicias concretas.

### **3.7. Identidad local del territorio: factor clave para la participación**

Los resultados de los mecanismos instrumentados han sido influenciados por una cuestión que no se puede dejar de lado: *la experiencia previa de participación ciudadana en las localidades*. Sin duda, en las localidades donde existe una acumulación y una historia participativa que demuestre la presencia de una trama social densa que haya logrado generar redes de participación y haya establecido canales de coordinación con los actores públicos o privados, hace que ante la apertura de nuevos mecanismos el resultado sea más eficiente.



En este sentido no podemos olvidar que para formar una trama social densa es necesario contar con una fuerte *identidad local del territorio*. Así, encontramos marcadas diferencias inter-departamentales e intra-departamentales.

### **3.7.1. Identidad local inter-departamental**

Si analizamos la realidad de cada departamento vemos que los departamentos de Canelones y Maldonado, por diferentes motivos, se caracterizan por ser territorios que cuentan con una gran parte de su población compuesta por emigrantes de otros departamentos.

El caso de Florida es diferente. Los habitantes de la ciudad de Florida han tenido históricamente una fuerte identidad local. La creación de la Interbarrial es una muestra clara del compromiso que tienen los habitantes con la localidad. Por tanto, es interesante detenernos en el análisis específico de la Interbarrial como un actor social que ha participado activamente en la gestión municipal no sólo en este período de gobierno, sino que de acuerdo a entrevistados, desde la década del 90' ha sido un actor con un gran peso político a la hora de la toma de decisiones a nivel departamental. Esta organización social está compuesta por el conjunto de Comisiones Barriales que se formaron en la ciudad de Florida y también se ha extendido a las Comisiones Barriales de la ciudad de Sarandí Grande. El relacionamiento de esta organización con la esfera pública siempre se llevó adelante en espacios informales, donde el vínculo entre esta organización y la Intendencia surgía por reclamos concretos o por reuniones periódicas, por el estrecho vínculo entre los delegados de la Interbarrial y el Intendente. Con la asunción de las nuevas autoridades en el 2005, este relacionamiento ha cambiado. Se le otorgó un espacio de intervención por medio de canales formales, incidiendo directamente en la definición del Presupuesto Participativo. Como mencionamos anteriormente, esta organización social cumplió un rol fundamental a la hora de diseñar e implementar el proceso de participación.

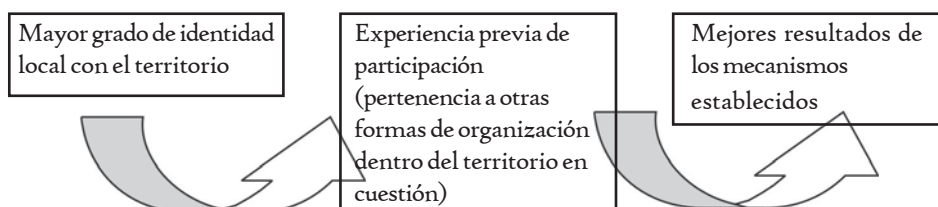
Por tanto, esta agrupación de Comisiones Vecinales marca una diferencia en relación a los otros dos casos analizados, donde no se ha formado desde la sociedad civil una estructura consolidada y con reconocimiento político como lo tiene la Interbarrial. Además, cabe destacar que esta estructura no tiene ningún vínculo con los partidos políticos.

### 3.7.2. Identidad local intra-departamental

Siguiendo esta misma lógica, también al interior de cada departamento podemos apreciar fuertes diferencias. Así por ejemplo, en Florida la gestión que viene realizando la Interbarrial en la ciudad capital del departamento y en parte (aunque todavía incipiente) en la ciudad de Sarandí Grande muestra una clara distancia de lo que se ha hecho en las localidades del interior, donde las Juntas no han tenido un peso relevante a la hora de definir las políticas. En el caso de Maldonado identificamos un escenario completamente opuesto. La nueva composición demográfica de la ciudad de Maldonado (producto de migraciones de otros departamentos) hace que no se cuente con fuertes experiencias previas de participación que contribuyan a la implementación de los mecanismos de participación. Sin embargo la tradición participativa en localidades como San Carlos o Pan de Azúcar muestra una realidad totalmente diferente.

Por tanto, queda demostrado que cuanto mayor es el grado de identidad local con el territorio, se genera una trama social participativa más densa. En consecuencia, el grado de incidencia en el desarrollo de los mecanismos instrumentados para fomentar la participación es mayor.

Cuadro nº 4: **Dinámica de participación**



## *Bibliografía*

- Aguilar Villanueva, Luis (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Méjico: Fondo Cultura Económica.
- Arocena, José (2008) *Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay*. Montevideo: Cuadernos para el Desarrollo Local. Programa ART Uruguay.
- Jolly, Jean-François (2002) «Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas.» Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el Fenómeno Administrativo Público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Bogotá, 18 y 19 de julio.
- Magri, Altaïr y Marian Huete (2009) «Gobernando las áreas metropolitanas: gobernanza y gobernabilidad iberoamericanas en perspectiva comparada.» Ponencia IPSA 2009, Santiago de Chile.
- Mainz, Renate (2001) «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.» *Reforma y Democracia* (21). Caracas
- Mujica, Pedro (2005) *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Santiago de Chile: Corporación Participativa.
- Muller, Pierre (2002) *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MVOTMA (2008) Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.038. En <http://www.mvotma.gub.uy> (accesado 6 febrero 2010)
- Rivoir, Ana Laura (2000) *Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez, Alfredo y Fabio Velázquez (comp.) (1994) *Municipio y Servicios Públicos*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

### **Notas:**

- 1 Diseño y coordinación de proyecto. Docente e investigadora del ICP-FCS, Área de Estudios Municipales y Estado y Políticas Públicas. E-mail: altair@fcs.edu.uy
- 2 Investigadores de campo. Docentes del ICP-FCS, Área de Estudios Municipales. E-mail: rtejera@montevideo.com.uy | marfreigedo@gmail.com
- 3 Es una modalidad extendida en Ministerios (MIDES, MSP, MVOTMA, MOT, MEC, entre otros) y en los gobiernos subnacionales a través de diferentes programas de cooperación socio-institucional y con el gobierno central.
- 4 La investigación que da origen a este artículo contó con la contribución de partícipes en los procesos de gobernanza en estos departamentos, tanto en representación de la sociedad civil como de los gobiernos municipales, que aportaron su conocimiento y experiencias, así como diversos materiales relativos a dichos procesos: Carlos Anido (Redes – Amigos de la Tierra; Facultad de Ingeniería), Alejandro Echeverría (Intendencia de Florida), Jorge Hourcade (Intendencia de Maldonado), Abel Oroño (Intendencia de Canelones), Patricia Rabosto (MEC - Comisión de Patrimonio). Asimismo han sido de especial utilidad jornadas de diálogo sobre descentralización y gobernanza ambiental convocadas por las intendencias respectivas:  
«Principios rectores de la gestión ambiental canaria», Canelones, 16/6/07;  
«Problemática de laguna del Sauce», Maldonado-Pan de Azúcar, 25-26/6/09;  
«Florida, descentralización y después...», Florida, 13/6/09
- 5 Cuando son desarrolladas por aparatos administrativos sin contacto y compromiso estrecho de las autoridades políticas, queda comprometida la incidencia real de lo que allí se acuerde. Por el contrario, una gestación cercana al poder propiamente político en el departamento, da mayores garantías para el cumplimiento de los acuerdos, y potencia la capacidad de que población y gobierno departamental interactúen para presionar a los jerarcas de área a un mayor grado de rendición de cuentas.
- 6 Ejemplos de este tipo de problemas pueden verse en la actualidad en la discusión de los planes realizados por la Intendencia de Maldonado y la UdelaR para la microrregión de Punta Ballena (con el Colector Vial Norte Maldonado-Punta del Este como punto de mayor conflicto). En dicha zona la movilización de la sociedad civil, así como su interacción con el gobierno departamental, es profunda y de larga data, por lo que las divergencias no parecen poner en riesgo la voluntad de participación ni el intercambio con el gobierno. Pero en zonas donde esas características no estén ya aseguradas por la propia historia del movimiento local, tales diferencias pueden ser un escollo insalvable en la gestación de estos espacios de diálogo y coordinación.

- 7 Por ejemplo, en el control de irregularidades en el manejo de residuos por empresas privadas. Un caso ilustrativo es el que se planteó en Santa Lucía y fue remitido a la Intendencia de Canelones por la junta Local.
- 8 El modelo tecnocrático se caracteriza por el predominio de los cuadros técnicos en la gestión, que busca optimizar los recursos y alcanzar la mayor eficiencia posible en los resultados esperados. Por otro lado, el modelo de Control Político, en el que prima la racionalidad política y en el cual los individuos políticos actúan de acuerdo a sus intereses y preferencias, en busca de mayor poder político. El Modelo Participativo busca la profundización democrática por medio de la gestión ciudadana.
- 9 Participación informativa: Su objetivo central es brindar información sobre los temas que se estén manejando. Este flujo de información es únicamente top-down y no existen instancias de negociación o de apertura al diálogo. La participación consultiva es un mecanismo a través del cual la autoridad local decide convocar a la ciudadanía, ya sea a nivel masivo o bien a un grupo determinado con el objeto de conocer la opinión sobre un tema o asunto puntual. También es un ámbito de rendición de cuentas que permite a los ciudadanos interesados controlar el cumplimiento de los objetivos de los proyectos. La participación decisoria, implica que la participación además de expresar sus demandas y puntos de vista también logra proponer temas al Estado e influir directamente en la toma de decisiones. Implica que las decisiones tomadas en la administración pública no se realizan en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente. La participación como cogestión / ejecución. Este tipo de participación implica la presencia ciudadana en todo el ciclo de la política pública.
- 10 Este proyecto fue entregado a la Banda Juvenil Florida.
- 11 Se instalaron entre los meses de marzo y abril de 2006 en la ciudad de Maldonado (Centros Comunales de Barrio San Francisco y Centro Comunal Barrio Odizzio) y Punta del Este (en el edificio de la Liga de Fomento)
- 12 Canelones tiene Juntas de 1000 habitantes y de 120.000 habitantes y todas tienen un secretario y cinco bancas de ediles
- 13 Un caso puntual es Solís. Debido a las diferencias internas dentro del Frente Amplio en este departamento, la gestión de la Junta se vio caracterizada por un constante choque entre los Ediles del FA y entre algunos Ediles y el Gobierno Departamental.
- 14 De todas formas vale aclarar que estas dos experiencias no son las únicas. Existen por ejemplo programas del MEC (los Centros MEC), como también el MIDES participa en el interior del país a través de diferentes espacios desconcentrados.
- 15 Este jerarca pidió omitir su nombre





## Porto Alegre neoliberal: la decapitación social-capitalista de líderes comunitarios y los límites del Nuevo Gerencialismo Público inclusivo

Sérgio Baierle<sup>1</sup>

«Las calles son la morada del colectivo»  
Benjamin (Arcades Project)

### *El presupuesto participativo (OP)*

La transición hacia la democracia en el Brasil fue el resultado de un proceso largo y gradual. La supervivencia de la dictadura militar durante tantos años (1964-1985) educó a los movimientos sociales en la lucha micropolítica. Puestos de salud, escuelas públicas, clubes de madres, grupos religiosos, culturales o deportivos, asociaciones de barrio y centros comunitarios se convirtieron en espacios estratégicos de resistencia política en las grandes ciudades brasileñas. Campañas contra la pobreza y demandas de infraestructuras básicas en las zonas *favelizadas* se articularon en el discurso opositor de ‘rescate de la ciudadanía’ y defensa de espacios de participación. A partir de la creación de los consejos locales de salud en la zona Este de la ciudad de São Paulo, en que se reunían usuarios, profesionales y gestores de la salud, se empezaron a replicar iniciativas parecidas en otros sectores (educación, asistencia social, etc.).

Con la posibilidad de elegir gobiernos municipales, se multiplicaron las oportunidades de participación. Lages (76-81), Piracicaba (76-81), Boa Esperança (76-81), Diadema (82-86), Vila Velha (83-86), Pelotas (83-87) y Recife (86-88) inauguraron una nueva era de gestión democrática local, de donde

surgieron los consejos sectoriales de gestión y los presupuestos participativos. La utopía de una gestión participativa con distribución de ingresos y fortalecimiento del Estado a escala local parecía establecer un compromiso social que se contraponía a la privatización de la experiencia urbana.

Aunque han sido 13 las ciudades que han pasado a adoptar diferentes modalidades de presupuesto participativo (de aquí en más OP, por sus siglas en portugués) en el Brasil a partir de 1989, fue la experiencia de Porto Alegre la que se convirtió en la principal referencia nacional e internacional sobre el tema, especialmente tras las ediciones locales del Foro Social Mundial (2001, 2002, 2003 y 2005). En el período 2000-2004, el 43 por ciento de la población residente en ciudades con más de 100 mil habitantes en el Brasil habitaba en ciudades donde funcionaba el OP, aunque sólo una pequeña parte de los 5,561 municipios brasileños adoptaran la idea.

### **Cuadro Nº1 – Ciudades con Orçamento Participativo en Brasil**

Período	Número
1989-1992	13
1993-1996	53
1997-2000	130
2000-2004	177

Fuente: Wampler (2005)

Cuando el OP comenzó su andadura en 1989 en Porto Alegre, era imposible prever este escenario de gobernanza neoliberal del nuevo milenio. La singularidad local del OP, que había surgido antes de que el Banco Mundial desarrollase el antídoto, residía en la apertura de espacios para la participación directa con poder deliberativo, es decir, basado en el principio del ‘individuo como sujeto de ciudadanía’. Fue aquí donde se encontraron dios y el diablo. Para autores como Deborah Yashar (2005), por ejemplo, analizando el contexto de los movimientos indígenas en la América Latina, este individualismo integraría el proyecto neoliberal, que iría acompañado del desmantelamiento de los derechos sociales y tendría como contrapartida la expansión de derechos



civiles y políticos. En el caso de Porto Alegre, la participación directa significó, en cambio, la radicalización del plebeyismo de la democracia participativa que se venía construyendo a través de consejos sectoriales (salud, asistencia social, infancia y adolescencia, vivienda, plan director, etc.). Significó la expansión del ‘sufragio universal’ a la democracia participativa, con la consiguiente ‘vinculación directa’ entre aquello que aquí llamamos la ‘lucha por la vida’ y el espacio de la política. Ya no era al Estado, poder local, a quien correspondía decir con quién dialogar y con quién no. Tocaba a los propios participantes definir su representación ante al poder público sobre la base del criterio de ‘una persona, un voto’. Es decir, no se trataba de un golpe a los movimientos sociales organizados, ni mucho menos una estrategia de lanzar a una comunidad contra la otra en la disputa por unos recursos menguados. Muy al contrario, se trataba de establecer una dinámica de movilización social que apostaba a la movilización efectiva de la población como estrategia de disputa de más recursos presupuestarios para las necesidades de las clases populares, barriendo con la representación meramente formal de muchas entidades-fantasma que venían de la época de la dictadura militar.

En la tradición dominante de la teoría política democrática, esta ‘vinculación directa’ entre plebeyismo (movilización de masas) y civismo (participación política) se asoció siempre a los momentos de ‘caos revolucionario’ (insurrecciones armadas, crisis de hegemonía, colapsos económicos, por citar algunos ejemplos). (Araújo 2002) Sería imposible, según esta visión, mantener la ‘caja de Pandora’ permanentemente abierta. Fue precisamente esta mirada la que provocó la sorpresa del filósofo Cornelius Castoriadis en su visita a Porto Alegre en 1991, cuando habría comentado: «Yo siempre he visto organizaciones y dirigentes populares movilizándose contra el Estado. Nunca había visto que se movilen para orientarlo. Ha sido la primera vez que he visto algo parecido» (Genro 1995: 165). De hecho, al contrario del paradigma dominante, no se produce el caos. En lugar de pelear entre sí por intereses particulares, los participantes del OP tuvieron la oportunidad de desarrollar ellos mismos los parámetros públicos para procesar las demandas más sentidas que traían de su realidad vivida. La propia metodología de priorización y jerarquización de obras y servicios que se debían realizar partía del reconocimiento de los conflictos como condición para su procesamiento político y su conversión en un plan de inversiones.

La historia latinoamericana está repleta de historias de movilización de masas a partir del Estado para sostener determinados proyectos políticos (como en el caso del Estado populista y del proyecto nacional-desarrollista). Éste es, además, el modo típico de constitución de la ciudadanía en los principales países del continente.<sup>2</sup> Lo que había de inédito en Porto Alegre y otras ciudades brasileñas en aquel inicio de los años noventa era la aparente inversión de sentido, es decir, la apertura del Estado hacia los proyectos que venían de la sociedad, en una coyuntura en que el propio grupo que llegaba al poder, el PT, seguía siendo un movimiento y no la nueva clase política.

La cuestión que hoy nos vemos obligados a abordar, a la luz de la actual situación de hegemonía de la gobernanza neoliberal, es si hubiera sucedido del mismo modo o si en realidad nada habría pasado, ante una simulación de herejía política controlada por el partido en el poder para asegurar su permanencia en tanto que proyecto de poder y no en tanto que proyecto de transformación social. ¿Y qué es lo que se está replicando en todo el mundo: la herejía o el simulacro? ¿Se habría acercado Porto Alegre a la fórmula soñada por trotskistas y anarquistas de la revolución permanente, a través de la ciudadanía instituyente y de la institucionalidad ciudadana, así como pretendió haber descubierto en algún momento el tren impulsado por aire? Una respuesta salomónica diría que sí y que no. Al igual que el ‘aeromóvil’<sup>3</sup>, el OP también necesita de una fuente extra de energía para mover el aire. El OP en Porto Alegre sólo fue posible porque había un proyecto político más amplio que llegaba al poder comprometido con la idea de compartir el poder y la apoyaba. Dicho con otras palabras: como el grupo que llegó al poder aún no sabía que el OP era teóricamente imposible, éste fue posible en la práctica, al menos en tanto fue posible mover el aire a partir de este proyecto político.

El OP representaría, en teoría, una triple herejía, al simular la suspensión de la división del trabajo entre: (a) ciudadanía y burocracia (saber popular y saber técnico); (b) ciudadanía y clase política (subalternidad y dirección); y (c) ciudadanía y ‘círculos de poder’ (el tradicional *lobby* privado sobre el proceso de toma de decisiones local). Haciendo un balance de este triple movimiento, se podría decir que ninguna de estas amenazas se convirtió en riesgo real para los diferentes actores implicados, pero permitieron la apertura de una agenda real de participación que lamentablemente entró en un retroceso progresivo a partir del nuevo milenio.

El monopolio de la representación por lugar de residencia, que algunas directivas de asociaciones de vecinos más conservadoras pretendían que se diera incluso por ley, como ocurre con los sindicatos, se vio sacudido durante casi una década de renovación de liderazgos. El impacto de la participación directa en asambleas como criterio de representatividad para el OP significó para las asociaciones de vecinos algo parecido a lo que significaría el fin del ‘impuesto’ y de la unicidad sindical en el ámbito del sindicalismo.<sup>4</sup> La apertura a la participación directa permitía también una alianza entre movimientos comunitarios y determinadas categorías de trabajadores, tales como profesores de enseñanza básica y profesionales del área de la salud, entre otros. Esta alianza permitió en algunas situaciones compensar asimetrías y posibilitar la capacitación de los participantes para el diálogo con el gobierno. El OP opera sobre la base de una pretensión de igualdad entre agentes de gobierno y actores populares, pero es bastante obvio que si la información relevante para la discusión es monopolizada por el gobierno, éste no necesita tener el derecho a voto en las reuniones para pautar el proceso de acuerdo con su sesgo político-administrativo. Siendo así, fue a través de estas alianzas, en tanto se realizaron, que se construyeron las condiciones para un aprovechamiento más efectivo de las oportunidades de participación. Cito como ejemplo la introducción del tema de la regularización agraria como una política que se debía contemplar dentro del OP. A principios de los años noventa, no era la intención original del gobierno ampliar el abanico de demandas pero la capacidad de presión desarrollada a partir de la articulación entre movimientos, ONG, profesionales del área jurídica y de la planificación urbana, tanto fuera como dentro del gobierno, acabó forzando la inclusión del tema en el OP. A partir de fines de los años noventa, mientras tanto, con la remisión de cada nuevo conflicto o movimiento de presión a una nueva arena, un nuevo consejo, una nueva comisión, se acabaría generando una brecha entre actores articulados y desarticulados, nuevos participantes y ‘ciudadanos profesionales’. Así, la cultura del caciquismo de los presidentes de asociaciones de vecinos, que se creía ya muerta y enterrada, acabaría volviendo poco a poco.

La pretensión del monopolio de la representación por parte de las asociaciones de vecinos sería sustituida por una ‘solución de mercado’, por la ‘oligarquía’ de los detentadores de contratos con el gobierno para la prestación de servicios públicos asistenciales, educativos y culturales. Es esta ‘oligarquía comunitaria’

la que hoy elige y reelige a gran parte de los delegados y consejeros del OP, a través del uso de los recursos de poder que conllevan los contratos. Por ejemplo, el gestor de una guardería concertada con el municipio controla empleos (definición del personal que se contratará), compras (definición de los lugares en que se adquirirán los suministros), plazas (definición de qué niños tendrán acceso a las plazas aseguradas a través del convenio), exenciones (definición de qué niños no necesitan pagar el complemento de unos 50 reales que se suele cobrar a las familias), salario propio (definición de su propia remuneración, dentro de los límites del convenio), además de otros beneficios, como estatus, mediación de intereses o relación privilegiada con operadores político-partidarios.

Hay que reconocer que la presión que venía de los movimientos comunitarios a fines de los años ochenta no era principalmente por la participación directa, por el establecimiento del «individuo como sujeto de ciudadanía», sino por la descentralización de la gestión administrativa de la planificación y del presupuesto bajo control de las organizaciones comunitarias. Aunque hubiese cierta tensión entre el formato ‘asociación de vecinos’ y el formato ‘consejo popular’ o ‘unión de vecindades’, ésta se resolvió con la articulación de ambos en los foros del OP, con la consiguiente multiplicación del número de asociaciones de vecinos (organización de base para participar) y el vaciamiento progresivo de los consejos populares y de la propia Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA, fundada en 1983).

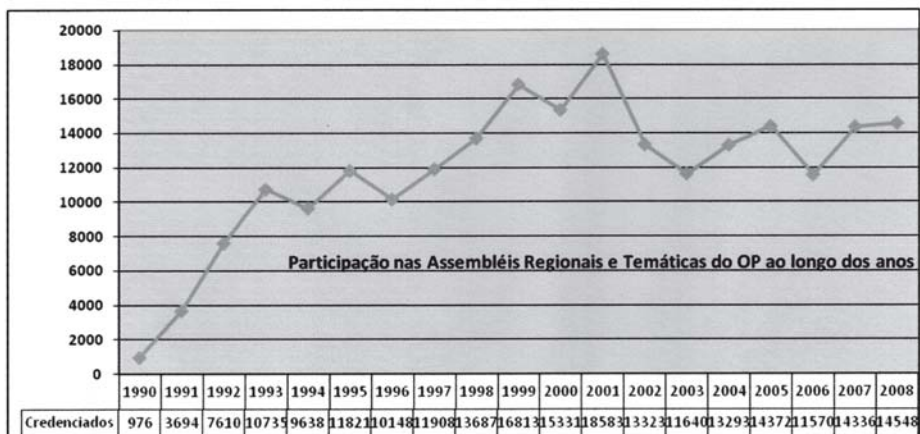
Mientras tanto, la descentralización administrativa efectiva no se produjo y como veremos, tampoco fue posible integrar de hecho la planificación urbana en el proceso del OP. Aún hoy, una de las reivindicaciones de aquellos que conservan la memoria de las luchas de 20 años atrás es la elección por las comunidades organizadas de los coordinadores de los centros administrativos regionales y su efectiva capacitación. Pero también aún hoy día, la democratización de las propias asociaciones comunitarias se encuentra fuera de la agenda de lucha de la mayor parte de los participantes del OP. Se reivindica el poder popular, pero la mayoría ha desaprendido cómo compartirlo, lo cual se traduce en una falsa ecuación. Vuelve el fetichismo de los aparatos, hoy tan sustentable con la progresiva conversión de las organizaciones comunitarias en tercer sector, es decir, en prestadores privados de servicios públicos tercerizados.

En la experiencia de Porto Alegre, el OP surge como una combinación entre proceso y estructura. No se trata de un diseño predefinido, sino de una construcción y contratación social progresivas (no exactamente progresistas), que conllevó al menos cuatro momentos:

### ***1989-1992: el OP de los consejos populares (o el OP como lucha de clases)***

Al llegar al poder con una minoría en la cámara de representantes municipales (*câmara de vereadores*) y una crisis fiscal heredada de la administración anterior (gobierno Collares, 1986-1988), el PT no sólo necesitaba una base popular sólida para hacer frente a posibles resistencias a una reforma fiscal por el lado de la ampliación del ingreso de impuestos locales, sino que el propio proyecto de gobierno preveía el establecimiento de mecanismos de justicia social. El intento de imponer una tributación progresiva sobre vacíos urbanos, así como la propuesta de un impuesto de transporte para costear el transporte público –que sería pagado por las grandes empresas comerciales–, son ejemplos de cómo se pretendía redistribuir la renta urbana y no sólo aliviar las condiciones precarias de vida en los barrios populares. Es desde esta perspectiva que se debe entender el esfuerzo de extensión de la categoría ‘lucha de clases’ a los movimientos comunitarios (compromiso entre demandas populares, ampliación de los ingresos tributarios y enfrentamiento de la gestión privada del espacio urbano). Ejemplo típico de este período fue la tentativa de constitución de un Consejo Popular en la región de las Ilhas, donde el propio gobierno acaba viendo claro que la constitución de un espacio de organización popular a partir de la dirección política dada por los agentes de gobierno no tiene sentido. A partir de ahí, pasa a predominar la idea de la creación de foros regionales del OP, dejando los Consejos Populares para la construcción o no por parte de los movimientos populares. Aunque el OP haya sido desde siempre un espacio de cogestión, a partir de aquel momento se pone de manifiesto que no sería un espacio exclusivo de poder popular, sino de cogestión entre gobierno y comunidades. Ya en 1992 se crea el cargo de coordinador regional del OP, con designación y remuneración del ejecutivo. La recuperación de la capacidad de inversión por parte del ayuntamiento y la ejecución efectiva de las demandas acordadas a través del OP atraerían una creciente participación en el proceso.

Gráfico I. Participación en las asambleas regionales y temáticas del OP, 1990 – 2008.



### ***1993-2000: los años dorados – El OP como espacio público plebeyo constituyente***

Poco a poco el OP se fue convirtiendo en la espina dorsal de un amplio proceso participativo, incluyendo otras formas directas e indirectas de participación y atrayendo a otros actores (sindicatos, entidades empresariales, asociaciones profesionales, grupos religiosos, culturales, etc.). En 1993 se celebra el I Congreso Constituyente de Porto Alegre, en que se articulan propuestas de los sectores sociales más diversos. Si en un primer momento la multiplicación de consejos, foros, conferencias y congresos es capaz de generar una enorme energía participativa, en el momento siguiente comienzan a aflorar contradicciones entre los diferentes intereses y grupos gestores en la puesta en práctica de directrices, proyectos y acciones. Del mismo modo, disminuye la asignación de recursos para las regiones del OP.

El proceso de construcción participativa del nuevo Plan director de desarrollo urbano y ambiental, aprobado en 1999, cuando la ciudad ya se encaminaba hacia el III Congreso de la Ciudad (2000), revelaría un límite político duro en la articulación entre espacio público plebeyo y planificación participativa. De este

modo, si en 1993 fue posible aprobar en la cámara de representantes municipal la progresividad del impuesto sobre vacíos urbanos, aprovechando la descentralización de la regulación sobre la función social de la propiedad que trajo consigo la Constitución de 1988, a fines de los años noventa un movimiento de este tipo se volvería políticamente cada vez más difícil. Crecía igualmente la presión de los empresarios de la construcción civil a favor de más flexibilidad y agilidad en la aprobación de proyectos por parte del gobierno, lo cual se traduciría, con el tiempo, en un cabildeo directo junto a los técnicos de la Secretaría de Planificación Urbana. La reacción gubernamental se daba por la multiplicación de arenas participativas, buscando compensar con redoblado esfuerzo participativo la ausencia de una línea política clara para afrontar las contradicciones reales en el diseño del futuro de la ciudad.

La segregación entre diferentes foros regionales y municipales (OP, Plan director, comisiones de salud, vivienda y acceso a la tierra, consejos tutelares de la infancia y la adolescencia, por ejemplo) acabaría favoreciendo el predominio del peso de las corporaciones empresariales y de categorías profesionales en sus respectivas áreas temáticas. Esta relación de empate se debió en parte a la tendencia corporativista en el ámbito sindical, que hacía que los principales sindicatos que operaban en Porto Alegre transitaran hacia un papel cada vez más defensivo y menos articulador (expresión de ello es el peso cada vez mayor de los departamentos jurídicos en relación a los demás sectores internos de estas entidades). Así, incluso las políticas de gestión comunitaria de puestos de salud o proyectos amplios como la ‘escuela ciudadana’ (democratización del acceso, de la gestión y del currículo) pasaron a enfrentar resistencias junto a los propios profesionales de las respectivas áreas.

El nuevo Plan director de desarrollo urbano y ambiental (PDDUA), aprobado al fin del milenio, acabaría expresando un diálogo de sordos, encarnado en un pacto perverso. Por un lado, se abría a los sectores populares la posibilidad de flexibilizar patrones urbanísticos para fines de vivienda popular. Por otro, se liberaban las áreas nobles de la ciudad para la verticalización, lo cual fue posible gracias a la hegemonía empresarial en el Consejo del PDDUA y el consiguiente uso de la concesión onerosa de índices constructivos como incentivo (posibilidad de ampliar el potencial constructivo de los terrenos mediante un modesto pago por el metraje adicional). Este uso de mercado del instrumento de la concesión onerosa de índices, llamado ‘suelo creado’ (*solo*

*criado*), significaba una distorsión con respecto a su concepción original, cuando pasó a estar contemplado por la ley en los años noventa. La idea era que este mecanismo serviría para compensar al poder público por el uso intensivo de la infraestructura urbana.

Esto no quiere decir en modo alguno que el OP no tuviera unos notables efectos redistributivos. Todo lo contrario: como apunta Marchetti (2003), a través del OP fue posible invertir prioridades y dar preferencia a las regiones más pobres de la ciudad. En este sentido, fue enorme la reducción de carencias en términos de servicios básicos (agua, transporte público, colecta de residuos, escuelas), así como en las áreas de vivienda, regularización agraria y urbanización.

Lo que deseamos demostrar en estas páginas es lo siguiente: (1) estos hechos no bastaron para revertir el aumento de la segregación urbana, plasmado en la privatización de los espacios de vivienda (urbanizaciones o condominios cerrados), de los servicios (escuelas privadas, planes privados de salud, guardías privados, intensificación del uso de automóviles particulares), del consumo y del ocio (centros comerciales cerrados, clubes y parques privados, tercerización de la conservación de las plazas y su respectivo cercado); (2) a medio plazo, las conquistas obtenidas pueden verse usurpadas por las grandes corporaciones inmobiliarias a través de procesos de ‘expulsión de guante blanco’ y como efecto de la persistencia de los problemas de renta y empleo; (3) en conjunto, el *modus operandi* de estas inversiones termina reafirmando y no contradiciendo el patrón de modernización de la ciudad heredado de décadas anteriores (concentración agraria, gestión privada de servicios públicos por grandes empresas, contratación de obras con grandes empresas contratistas privadas); y, (4) al operar sólo de forma descentralizada en el ámbito local, estos efectos no son lo suficientemente anticíclicos como para representar un contrapeso a las políticas macroeconómicas definidas en los ámbitos nacional e internacional.

Es durante esta fase del OP que se diseñan grandes proyectos para la ciudad, aprobados con simpatía por el público del OP, pero estructurados a partir del ejecutivo. El éxito internacional del OP facilitaría el acceso a las agencias internacionales y nacionales de financiación, proyectando a Porto Alegre en el mapa mundi. El OP se difunde mundialmente como una práctica capaz de desarrollar responsabilidad fiscal, promover la justicia tributaria y concentrar inversiones en las áreas más pobres de la ciudad.



Mientras tanto, sería la construcción de una tercera avenida perimetral, la reurbanización de *favelas* en la entrada de la ciudad y la recuperación socioambiental de las márgenes del río Guaíba las que consumirían el mayor volumen de recursos y acabarían comprometiendo la capacidad de ejecución de las demandas del OP en los años siguientes. Con la excepción de la entrada de la ciudad (para transformar la visión de quien llega), hoy sería difícil identificar el carácter exactamente social de estas propuestas. Pero no lo sería tanto en el caso de los intereses inmobiliarios que se articularon en su estela. El programa socio-ambiental, por ejemplo, pensado para aumentar el índice de tratamiento de residuos municipales de una cuarta parte a tres cuartas partes de las necesidades, se revelaría como un instrumento para el desalojo de miles de familias en áreas de *favelas*, en lugar de promover la urbanización del lugar. Incluso el proyecto de urbanización de *favelas* en la entrada de la ciudad, aún no finalizado, se acabaría mostrando como una fructífera estrategia de valorización inmobiliaria de la región. Curiosamente, la alcaldía rechazó la propuesta de algunos técnicos que abogaban por gravar en la región las zonas de vivienda popular con índices bajos de potencial constructivo, con el fin de desestimular la ‘expulsión de guante blanco’ de las comunidades populares en un futuro próximo.

No obstante, las condiciones de vida en la mayor parte de los barrios populares mejoraron significativamente y la población afectada lo reconoce así al seguir apoyando el OP, a pesar de los límites operativos de éste durante la gestión del alcalde Fogaça.

### **2001-2004: el OP termidoriano**

A pesar de todo el esfuerzo para la constitución de una esfera participativa, hoy reconocemos que el proceso apenas ha recorrido la mitad del camino, quedando prácticamente limitado a la interacción sociopolítica, no consolidando una reforma del Estado y un modelo de planificación y desarrollo local realmente consecuente con la nueva dimensión participativa. Es decir, que la expansión de la participación en Porto Alegre, a lo largo de los años noventa, se dio más por la multiplicación infinita de arenas participativas que por las transformaciones estructurales en la gestión de la máquina administrativa.

Con la llegada del nuevo milenio, a esta tensión entre multiplicación de arenas participativas y disputas intra y extra gubernamentales se suman límites fiscales coyunturales que dificultan la conciliación entre grandes proyectos urbanos y demandas regionales del OP. Las causas básicas son las siguientes: (1) repercusión negativa de las políticas de exenciones fiscales en el ámbito de los tributos estatales sobre las parcelas que se debían transferir al municipio; (2) inversión en el ritmo de corrección de los índices que corregían respectivamente los tributos municipales y los salarios de los funcionarios municipales (que se corregían bimestralmente); (3) política de reconcentración de ingresos tributarios en el ámbito federal, con lo que se revirtió parcialmente la descentralización que tuvo lugar tras la Constitución de 1988 (al final de los años noventa, incluso después de que se aceptara la descentralización de varias políticas sociales, como salud, vivienda, asistencia social y otras, la participación de los municipios en el conjunto tributario nacional total cayó del 16,2 por ciento en 1995 hasta el 15 por ciento en 2000, al paso que el Gobierno federal ampliaba su porcentaje del 56,3 por ciento al 60,5 por ciento en el mismo período) (Vitali Bordin 2005); (4) dificultad política para aprobar cualquier aumento de impuestos locales con el legislativo municipal. Esta situación obligaría al ejecutivo municipal a adoptar medidas de ajuste de corte tradicional: congelación salarial e introducción de un impuesto de contribución obligatoria a la jubilación para un nuevo fondo; recorte de gastos; préstamos intragubernamentales y rígido control de la caja, con financiación forzada junto a contratistas y proveedores (atrasos en los pagos).

El gobierno incluso intentó esconder al público la situación fiscal del OP hasta 2002, pero con el creciente atraso en la ejecución de las demandas y la decisión de poner fin a la bimestralidad, la crisis salió a la superficie y generó una oleada de reivindicaciones a favor de una mayor transparencia presupuestaria que acabó rompiendo la relación de confianza en las informaciones gubernamentales, incluso entre los propios miembros del gobierno. El PT concluiría 16 años de administración con tres años de déficit fiscal y 966 demandas de OP pendientes de ejecución. Las medidas de ajuste adoptadas sólo surtirían efecto en el medio plazo (congelación salarial, creación de un fondo de seguridad social para los funcionarios municipales y reducción progresiva de los gastos con costos e inversiones). La adopción de una política tradicional de ajuste por parte del PT, bastante diferente a la abrazada a

principios de los años noventa, cuando aún era posible políticamente aumentar los ingresos, terminaría facilitando el tránsito hacia el discurso de responsabilidad fiscal del gobierno desde el frente partidario de la oposición, que asumiría el poder en 2005.

Las disputas entre las corrientes partidarias, el atraso en las obras y los servicios, y la intensificación de las disputas electorales empujarían la gestión del OP cada vez más hacia la reconstrucción de jerarquías dentro de las comunidades, fruto de la expansión de los contratos de tercerización de los servicios con las entidades comunitarias. A través de estos convenios (guarderías comunitarias, clases extraordinarias, alfabetización de adultos, proyectos culturales, deportivos, asistenciales, etc.), se acentúa la brecha entre consejeros y delegados del OP, y se produce una progresiva conversión de los movimientos comunitarios en tercer sector y la consolidación del PT como nueva clase política (burocratización y transformismo).

El último suspiro de un esfuerzo de compromiso de clase entre empresariado de construcción civil y clases populares sería el proyecto 'Urbanizador Social' (ley municipal 9162/2003), apoyado por el Lincoln Institute. La propuesta asegura a los empresarios privados la flexibilización de algunas exigencias en los proyectos de producción de vivienda de interés social. A pesar del llamamiento al empresariado, los sectores que realmente demostraron interés fueron las cooperativas populares. Esto significa que los márgenes de ganancia empresarial en proyectos convencionales destinados a las clases medias son mucho más atractivos y presentan quizá menos riesgos.

En otras palabras: adiós al OP como estrategia para una planificación urbana participativa.

### ***2004-2008: el OP como subesfera asistencialista (la funcionalización de la pobreza)***

Cuando la administración Fogaça (2005-2008) llega al poder, el plato ya estaba servido. Sólo le faltaba aún un toque de glamour y la plena simpatía del sector privado. Esto se consiguió a través de la sinergia proporcionada por el esfuerzo de constitución de un nuevo bloque histórico regional, articulado por el Grupo de medios RBS y las grandes federaciones empresariales (FIERGS, FARSUL,

FECOMERCIO). El mismo alcalde, que había sido senador durante 16 años, había sido también asesor de la RBS y de la FIERGS en el período inmediatamente anterior a las elecciones. Así, a las inversiones públicas en propaganda de la alcaldía vendrían a sumarse, durante su gestión, el aumento de las donaciones privadas para proyectos asistenciales y la ‘espectacularización’ glamorosa de las propuestas del gobierno, así como el cuidadoso bloqueo de los medios a las posibles críticas. A partir de 2005, se triplican los valores de donaciones privadas a FUNCRIANÇA.<sup>5</sup>

El lema de la administración Fogaça, «construyendo cambios, preservando conquistas», es una reproducción del viejo lema positivista «reformular conservando», muy bien expresado con el «orden y progreso» de la bandera brasileña. Desde fines del siglo XIX hasta los años treinta del XX, Porto Alegre estuvo dominada por la ‘dictadura positivista’ del Partido Republicano Riograndense (PRR, 1896-1937). Aunque hubiese elecciones, estaban controladas por la máquina partidaria del PRR. Esta ‘dictadura’ a la fuerza se vio seguida por una dictadura real, con la instalación del Estado Nuevo (1937-1945) por parte de Getúlio Vargas y el regreso a la designación de intendentes municipales (alcaldes) por parte del Ejecutivo federal (práctica del Imperio en el siglo XIX y una de las causas de la guerra civil entre las elites gauchas y el poder imperial entre 1835 y 1845; Guerra de los Farrapos). Es curioso que este modelo autoritario resurja como un ‘patrón de ética pública’, aun después de 21 años de dictadura militar (1964-1985). El intendente nombrado por Getúlio Vargas en 1937, Loureiro da Silva (1937-1943), aunque elegido para gobernar el municipio una segunda vez (1960-1963), es aún hoy considerado un modelo de estadista tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político. Sin duda, la administración Fogaça no se inspiró en la idea de un gobierno municipal estatal-desarrollista, sino en la idea subyacente –y normalmente dejada en la sombra– de un gobierno capaz de disciplinar a las clases populares y educarlas para una subalternidad compatible con las necesidades del desarrollo capitalista de la ciudad.

Un error común en la evaluación de este gobierno consiste en confundir discurso y realidad. Como las simples ideas aparecen en la prensa como si ya fueran proyectos articulados, con maquetas de cómo quedaría la ciudad tras su implantación, se genera una ficción de un gobierno de grandes realizaciones, cuando, en la realidad, su resultado real e inmediato ha sido la precarización generalizada de todos los servicios públicos municipales. Mientras tanto, el

efecto psicológico del anuncio de una hipermodernidad supuestamente alcanzable en el mediano plazo, no se debe despreciar desde el punto de vista político-electoral (es decir, dependiente de la reelección del actual alcalde).

Dicho ésto, podemos caracterizar el discurso del gobierno que vino a suceder los 16 años de gestión del PT a partir de tres ejes: (1) **asociaciones público-privadas** de ámbito ‘estratosférico’ para el lanzamiento de Porto Alegre como ‘ciudad global’ o ciudad emprendedora (anuncio de megaproyectos, como la renovación del puerto, el metro y la recuperación urbanística del centro histórico)<sup>6</sup>; (2) **higienización social** de las áreas centrales de la ciudad (proyectos para el desalojo de vendedores ambulantes, *carroceiros*<sup>7</sup>, habitantes de las *favelas* y personas que viven en la calle); y (3) **filantropización de la pobreza** (reducción drástica de la ejecución presupuestaria en el ámbito del OP y progresiva sustitución del uso de recursos del presupuesto público por el uso ‘glamourizado’ –»la ciudad cuidando de la ciudad«– de recursos privados en la atención de demandas sociales).

No es muy difícil imaginar la dirección proyectada por esta tríada: la consolidación de una sociedad de enclave, o quizá, más exactamente, de una sociedad de control. (Véase Caldeira 1997; también Turner 2007). La información que viene de la participación popular pasa a ser casi irrelevante, ya que es de las necesidades del desarrollo capitalista de la ciudad de las que emanan las prioridades efectivas para el municipio. De este modo, por mucho que la principal demanda del OP durante los últimos ocho años sea la vivienda popular, para el alcalde, la principal necesidad en la ciudad es el metro. El OP es definitivamente abandonado como fuente de planificación. La remodelación del centro urbano, fundamental en un proyecto de ‘ciudad global’, exige la eliminación de las áreas centrales de todos los sectores ‘descapitalizados’ o que ‘no agregan valor’ al proyecto.

Si en un primer momento de la historia reciente de Porto Alegre la segregación poblacional se dio por la creciente privatización fortificada de áreas de vivienda, trabajo y consumo de bienes y servicios, creándose una sociedad de dos velocidades (los ‘ultra conectados’ ricos y la lenta masa de pobres) (Halimi 2000), en un segundo momento, a partir de la visión de futuro centrada en Porto Alegre como ‘ciudad global’, se trata de la ‘lucha contra la pobreza’, sea por la policía, por la burocracia o por la filantropía.<sup>8</sup> Según Turner (2007), en

este modelo, se trata en última instancia de impedir físicamente la movilidad de determinados sectores sociales. De esta forma, al desalojo de vendedores ambulantes, *carroceiros*, habitantes de *favelas* y personas que viven en la calle se suma también un nuevo proyecto vial, llamado ‘Portales de la Ciudad’, cuyo objetivo principal parece ser el de bloquear el acceso directo de la población que usa el transporte colectivo al centro urbano, obligando al paso por estaciones de trasbordo, lo cual facilita su eventual selección por parte de los agentes de policía y de las organizaciones del tercer sector contratadas para ‘rescatar’ de las calles a los ‘no rentables’.

Para operar como idea-fuerza auxiliar en la consolidación del OP como subesfera asistencialita, el gobierno presentó el concepto marco de ‘gobernanza solidaria local’ (GSL). No es necesario detenernos en la definición dada por el gobierno, ya que se trata de una simple adaptación local de los manuales del Banco Mundial. Por tanto, para una crítica general del concepto de gobernanza remitimos al lector al excelente trabajo de Boaventura de Sousa Santos, en que la gobernanza se sitúa como una matriz que se entiende mejor a partir de una sociología de las ausencias: «en lugar de transformaciones sociales, la resolución de problemas; en lugar de la participación popular, participación de titulares de intereses reconocidos (*stakeholders*); en lugar de justicia social, juegos de suma positiva y políticas compensatorias; en lugar de relaciones de poder, coordinación y asociaciones; en lugar de conflictividad social, cohesión social y estabilidad de los flujos» (de Souza Santos 2005: 14). La cuestión pasaría por aumentar aún más la sustitución de la construcción política de la ética por el control moralista del comportamiento, expresado en la contraposición entre el buen y el mal ciudadano, la buena y la mala comunidad, el que paga por los servicios de agua y luz y el que utiliza los servicios clandestinamente, el propietario y el ocupante, el trabajador honrado y el vendedor ambulante irregular, el ciudadano con ficha limpia en el sistema de protección al crédito y el insolvente, el opuesto del ‘ciudadano de bien’, en una secuencia lógica que termina en la criminalización de la pobreza y de los movimientos sociales, y en la represión policial de las estrategias de supervivencia y resistencia.

El supuesto de la gobernanza neoliberal y de su versión local, la GSL, representa el fin de la política. Interés público y mercado coinciden y resumen el papel de la sociedad. En esta lógica, la pobreza deja de entenderse desde la

perspectiva de dominación social y pasa a ser encarada como una deficiencia individual o de grupo, cuya cura pasa por la absoluta sumisión, el respeto sagrado a la propiedad y el ‘aprovechamiento’ políticamente pasivo de las ‘oportunidades’ del mercado. Aunque conceptos como ‘responsabilidad social’ y ‘capital social’ simulen la existencia de un espacio para el compromiso social por parte del mercado, un gesto de misericordia frente a la miseria de las masas de no rentables, no es de ésto de lo que se trata. Lo que se produce es la necesidad de mercantilizar el conjunto de los espacios de reproducción social como condición de preservación de la competitividad en la guerra por la supervivencia en el mercado. Es necesario reciclar la pobreza y extraer de ella el dinero para que al menos se sigan pagando los impuestos de agua y luz y se respete la propiedad privada, aunque para eso haga falta subsidiar la supervivencia meramente física de los más miserables.

O ¿qué son la mayor parte de los proyectos sociales de generación de renta sino una mezcla de campo de concentración y de esclavismo donde, como es evidente, quienes están capacitados son los dirigentes y no los ‘beneficiarios’? ¿No sería mejor asumir críticamente este carácter en iniciativas como las cooperativas de reciclaje de residuos, por ejemplo, manteniendo una tensión política permanente sobre el poder público y las empresas privadas (que son quienes de hecho lucran y disponen de tecnología y capital para aprovechar lo que viene de la selección realizada en las cooperativas)? ¿Por qué sectores que se consideran progresistas insisten en engañar a las personas con esta idea de que lo que les falta es más sudor y espíritu emprendedor, cuando se sabe que difícilmente van a poder competir con las empresas que producen la misma cosa a escala industrial, a no ser que se puedan beneficiar de dosis crecientes y vitalicias de subsidio, aumenten su jornada laboral a niveles inhumanos y acepten vivir permanentemente con una remuneración por debajo del salario mínimo? Esta inflexión filantrópica, que no empezó con la administración Fogaça, supuso en la práctica el desempoderamiento del OP en cuanto espacio público plebeyo y el empoderamiento de los dirigentes de entidades comunitarias y filantrópicas, expresado en el poder creciente del Foro de Entidades, una especie de sindicato de las organizaciones con contratos para la tercerización de servicios de la alcaldía. La capacidad de movilización de estos dirigentes es prácticamente la única fuerza capaz de organizar manifestaciones y presionar al gobierno pero se topa, invariablemente, con la contradicción interna de su

doble identidad, en tanto que proyecto de la sociedad civil y pragmática realidad como tercer sector, entre movimiento social y burocracia tercerizada.

Aunque la filantropización de la pobreza sea algo bastante antiguo, al ser aplicada como técnica micropolítica de control social, adquiere un estatuto mercantil y pasa a designar una cámara de compensación entre lo social y lo económico llamada tercer sector. El capital social, por tanto, no es más que la transformación de la cohesión social en mercancía. Como tal, conlleva costes y relaciones sociales de producción específicas. El alcalde Fogaça definió bien al ciudadano modelo de la ciudad emprendedora: el «ciudadano gestor, el ciudadano capaz de leer estadísticas». Es decir, se trata del funcionario público 'voluntario', dirigente comunitario, de entidad religiosa o de una fundación privada que asume el papel del Estado frente a las comunidades donde actúa. Le corresponde a él ofrecer sumisión a cambio de supervivencia (aunque sólo sea por la suya propia). Le corresponde a él contabilizar las necesidades y detectar los conflictos, relatándoselos a las autoridades superiores en el momento oportuno. Es por ello por lo que el ejercicio de este papel en una asociación de vecinos es contradictorio: porque significa neutralizar el carácter de representación que, al menos en teoría, caracteriza a estas organizaciones a favor de una lógica de tutela social. Los problemas y los conflictos dentro de un barrio popular sobrepasan la posible legitimidad concedida al 'ciudadano gestor' y requieren soluciones políticas para no desembocar en guerra abierta entre vecinos. Para imponerse sobre las comunidades populares, por tanto, la lógica del 'ciudadano gestor' necesita del efecto de 'extrañamiento', que es más propio del concepto de tercer sector. Una fundación privada, una entidad religiosa o una ONG, por ejemplo, no tienen una directiva elegida por vecinos. Sus responsables son casi 'vitalicios' y su actuación está 'dirigida a' pero no 'construida por'. Se trata de una 'ayuda' externa, cuya legitimidad se da por el reconocimiento social de la validez del trabajo desarrollado, por la 'eterna gratitud' de los beneficiarios de los programas. La gestión de estas entidades no está al alcance de los beneficiarios, salvo en los casos en que la excepción confirma la regla. Es decir, en aquellos casos en que se seleccionan nuevos gestores por el criterio de competencia, no por el criterio de representatividad, de entre los propios beneficiarios, para 'demostrar', por ejemplo, que un programa específico 'empodera' o 'capacita'. En resumidas cuentas: para que se produzca el predominio del 'ciudadano gestor' de la GSL sobre el 'ciudadano



plebeyo' del OP es necesario convertir el conjunto de las organizaciones comunitarias en tercer sector, a través de los contratos para la tercerización de servicios públicos y la progresiva conversión jurídica de las entidades comunitarias en OSCIP, con la consiguiente tendencia a perder su carácter político y representativo.<sup>9</sup> Este proceso quedará completado cuando no haya más elecciones para las anteriores asociaciones de vecinos.

Es precisamente en la tercerización comunitaria de las políticas sociales donde pasa a residir, por tanto, el elemento central de la gobernanza. Fue principalmente entre las entidades concertadas con la alcaldía, y no entre el público genérico de delegados del OP, que la 'gobernanza solidaria' intentó desplegar todo su encanto. Primero, suspendiendo todas las transferencias, en los primeros meses del nuevo gobierno en 2005, para después renegociar, caso por caso, nuevas normas de 'cooperación'. En el caso de una determinada congregación religiosa, por ejemplo, en las regiones de Glória y Nordeste, fue posible vincular la negociación con el apoyo a la elección de consejeros del OP que simpatizaban con el gobierno. En otras situaciones, la propia oferta de una posibilidad de convenio es utilizada como táctica para silenciar posibles críticas al creciente atraso en la ejecución de las demandas del OP y a la ausencia sistemática del gobierno en las reuniones de los foros regionales del OP y en el propio Consejo del Presupuesto Participativo (COP). Al convertir a las asociaciones de vecinos en tercer sector, se crea una ficción de capacitación o empoderamiento popular que expresa en realidad su contrario. Los movimientos populares son decapitados y sus dirigentes son re-socializados bajo el signo del espíritu emprendedor. Este proceso sólo deja de producirse cuando la población consigue retomar la capacidad de indignación y la movilización colectiva, donde aún existe un grado de autonomía popular. En caso contrario, el trabajo de movilización social va menguando y siendo sustituido por la negociación burocrática de proyectos. Los vecinos son transformados en clientes fieles (sobre todo los niños, los mayores y aquellas personas en situaciones de absoluta vulnerabilidad, que no son por casualidad los más carentes de autonomía para reaccionar). La instrumentalización de las relaciones de confianza en tanto que herramienta de ascensión social individual constituye el famoso capital social, una mercancía de apreciable valor en contextos de violencia y ruptura del tejido social. Esto no quiere decir que los programas asistenciales no tengan sentido ni que los miles de personas que

participan en ellos estarían mejor si tales programas no existieran. La cuestión es otra: ¿por qué las políticas asistenciales se vuelven cada vez más desesperadamente necesarias? ¿Qué está sucediendo en esta sociedad para que cada vez más personas se vuelvan prescindibles, o sólo toleradas para la reproducción del sistema? El aumento de la dependencia de políticas asistenciales significa una especie de ‘internación hospitalaria’ de la ciudadanía. Al igual que en un hospital, el control sobre la propia vida pasa a ser administrado por terceros; los ciudadanos son tratados como si todos fueran niños, incapaces de hacer valer directamente sus derechos y por lo tanto, prisioneros de redes de mediación cuyo control escapa a su alcance. Sólo que los derechos, en la medida en que son mediados por terceros, los social-capitalistas del tercer sector, se ven así descontinuidos en tanto que ciudadanía y son administrados genéricamente como derechos humanos, a cambio de contrapartidas de comportamiento (abstinencia de vicios, higiene personal, responsabilidad familiar, disposición para el trabajo, humildad, cordialidad, gratitud, etc.). Así, cuando el gobierno asume indemnizar a las familias que serán desalojadas del entorno donde se construye actualmente el centro comercial Barra Shopping Sul, en el barrio Cristal, lo hace en nombre de los derechos humanos, no en nombre del derecho a la posesión de tierra garantizado por la ley.

El argumento que se pretende ilustrar, utilizando un concepto de Francisco de Oliveira (2006), es que estos programas asistenciales sólo funcionalizan la pobreza y no la superan, ayudando a hacer tolerable lo intolerable. Los movimientos comunitarios han caído en una trampa de difícil salida en la actualidad, ya que esta trampa expresa el nuevo consenso que atraviesa el espectro político casi como un todo. Hoy día, toda organización de vecinos que se precie busca reunir las condiciones para la captación de recursos a través de convenios con gobiernos y fundaciones privadas. Ya no es una opción sino la única posibilidad de garantizar la oferta de determinados programas y servicios como guardería, alfabetización de adultos u oficinas de aprendizaje, entre otras cosas. Es además preocupante que los espacios que podrían servir para la politización de esta relación entre sociedad y Estado, como el propio Foro de Entidades, los consejos sectoriales (de infancia y adolescencia, educación, salud, cultura, Plan director, etc.), o el Consejo del Presupuesto Participativo (COP) y la casi olvidada Unión de Asociaciones de Vecinos de

Porto Alegre (UAMPA), prácticamente no consiguen librarse de su mero papel de mediación de intereses, de los grupos de presión vinculados a proyectos de poder de personas y grupos, fortaleciendo el carácter corporativo de los titulares de convenios e influyendo poco en el diseño de los programas, en la constitución de parámetros públicos para la gestión de los contratos y en la evaluación de los servicios prestados. Mucho menos contribuyen a un análisis de la lógica macroeconómica.

De este modo, el enorme crecimiento de la participación de mujeres, tanto en el OP como en las organizaciones comunitarias, acaba viendo desperdiciado su potencial sociopolítico, ya que en la tercerización comunitaria se reproduce la misma lógica de desvalorización tradicional de la división del trabajo doméstico, en que a las mujeres corresponde intentar proporcionar a los hombres un «respaldo social» y producir los valores de uso necesarios para la supervivencia familiar y comunitaria en un contexto generalizado de precarización creciente de las relaciones de trabajo. El valor, una vez más, continúa siendo el hombre.<sup>10</sup>

El gobierno Fogaça está compuesto por una amplia coalición de centro-derecha, que lo obliga a una constante negociación de espacios e intereses entre PMDB, PPS, PTB, PDT, PV y otros.<sup>11</sup> Ésto, ya desde un principio, bloqueó la propuesta de mayor transversalidad entre las secretarías propuestas en el discurso de campaña. Eso no quiere decir que el gobierno no tenga una espina dorsal, un eje duro, constituido por las secretarías de Hacienda y de Gestión y Acompañamiento Estratégico. Es de este eje del que surgen las definiciones estratégicas sobre recortes de gastos, exenciones fiscales, tercerización de servicios, asociaciones público-privadas y negociaciones con grupos empresariales relativas a proyectos de renovación urbana (Centro Popular de Compras o *Camelódromo aéreo*, reurbanización de parte del muelle del puerto o Cais do Porto, Portales de la Ciudad).<sup>12</sup> Mientras tanto, corresponde a la Secretaría Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local (SMGL) el papel de articulador político entre este eje duro y los demás sectores del gobierno; al alcalde se le reserva el papel de ‘poder moderador’.

Así, por ejemplo, cuando las maquinaciones urbanísticas que implican el desalojo de familias provocan fuertes reacciones sociales, como sucedió en el barrio Cristal con motivo de la instalación del centro comercial Barra Shopping

Sul, o en Vila São Judas a raíz del proyecto de la Universidad Católica Pontificia para la expansión de las vías de acceso al estacionamiento, ahí aparece el alcalde para imponer una ecuación político-electoral a la voracidad del mercado. Al eje duro del gobierno también se le han impuesto otros límites en función de problemas éticos y jurídicos, como ocurrió con la megalicitación que supuestamente resolvería el problema de los residuos en la ciudad. En este caso, se intentó la vieja estrategia de dejar que los servicios de limpieza urbana se deteriorasen al máximo para entonces vender una solución mágica. La idea general del modelo de ‘ciudad global’ consiste en presentar la racionalidad del mercado como un imperativo republicano, expresión de la mejor forma de alcanzar el bien común. Así, no se trataba de descartar a las tres decenas de pequeñas empresas para privilegiar a dos o tres grandes grupos, sino de llevar a la ciudad ‘la mejor solución’. En teoría, cuanto mayor es la composición de capital, mayor productividad y economía de escala. De esta forma, ‘lo mejor’ para la ciudad es que todo sea controlado por los grandes grupos. Incluso después de que se descubrió un fraude en el proceso de licitación del sector de los residuos, se acabó implantando el nuevo modelo. La licitación se repitió y se contrató a otras empresas.

El toque final de este proceso se daría en 2008, con la aprobación en la cámara de representantes municipales del proyecto de ley municipal que prevé la exclusión de ocho mil *carroceiros* que realizan la recolección selectiva de residuos reciclables.<sup>13</sup> Pero de nuevo aparece aquí el argumento de la racionalidad y la modernidad. Juntando desde defensores de los animales (acusaban a los *carroceiros* de maltratar a los caballos) a conductores de automóviles preocupados por los atascos, con el indefectible apoyo de los grandes medios locales, se creó la base de opinión necesaria para dar respaldo a este proyecto de exclusión de los *carroceiros*.<sup>14</sup> Éstos tendrán un plazo para abandonar su labor y serán remitidos a programas de reciclaje profesional para poder encontrar nuevas formas de actividad, en una ciudad en que el desempleo abierto gira en torno al 12 por ciento. Y en este proceso no faltó una nota de crueldad democrática, ya que el gobierno incluso pretendió construir una solución de ‘gobernanza’ para el caso, buscando negociar con los *carroceiros* los términos en que éstos podrían aceptar su autoexclusión (una aceptación que en este caso no se alcanzó, lo cual demuestra que aún no está todo perdido).

El principal papel desempeñado por la SMGL, por lo tanto, es la neutralización del presupuesto participativo en tanto que espacio público plebeyo de deliberación y cogestión del presupuesto público. Desde la campaña electoral, Fogaça demostró su habilidad para separar OP y Partido de los Trabajadores (PT), consciente de que el OP gozaba de una amplia aceptación entre las comunidades populares y de que el PT se enfrentaba a un fuerte desgaste político (burocratización de la militancia, pérdida de gancho entre los sectores medios, contiendas internas y cierto estancamiento administrativo). El argumento era que no sólo se mantendría el OP, sino que incluso se ampliaría con la suma de recursos de donaciones privadas. En la práctica, y como ya se ha mencionado, los cuatro o cinco millones más que pasaron a ser donados representaron muchísimo menos de lo que se dejó de invertir en el OP con recursos públicos. De las 151 demandas referentes a la principal prioridad del OP –vivienda popular– definidas en los planes de inversión 2005-2008, apenas se han terminado 14 (es decir, un 9 por ciento), pero el gobierno pudo aprovechar las donaciones privadas mayores para mantener el ritmo de construcción y concertación de las nuevas guarderías comunitarias.<sup>15</sup> La principal función de este cambio de piel era simular un gobierno más progresista y moderno que el anterior, además de lubricar la ocupación de los espacios gubernamentales de gestión del OP durante el proceso de transición (centros administrativos regionales, áreas de relaciones comunitarias y de gestión de programas sociales).

Con el fuerte apoyo de los grandes medios, al gobierno le resultó fácil ocupar permanentemente la pauta de los diarios con la presentación de proyectos para el futuro. El gobierno también fue muy hábil manipulando conceptos como ‘gobernanza solidaria local’ (GSL). Basta con que alguien intente descubrir dónde y cuándo tienen lugar las reuniones de gobernanza, o en qué lugar de acceso público sería posible encontrar las actas y los resultados de estos encuentros, para darse cuenta de que se está delante de un ejercicio de prestidigitación. Para concretar este universo virtual, el gobierno pasó a considerarlo todo como gobernanza, desde las reuniones de la policía municipal con la guardia privada de centros comerciales y condominios particulares o encuentros de gobierno en centros administrativos regionales, hasta inauguraciones de obras y búsqueda de asociaciones para la manutención de plazas públicas. Pero ¿cuál es la agenda de la gobernanza? En realidad, bajo el nombre de gobernanza se esconde el viejo uso de la máquina pública como

una plaza de negocios, donde el gobierno interpela individualmente a diversos sectores, propone acuerdos puntuales, pero no construye espacio público. Al contrario: lo que se produce es la despolitización de la gestión pública, que tiende a moverse en la dirección del viento de las simpatías del momento, sin el establecimiento de parámetros públicos para la toma de decisiones ni su institucionalización interna en la máquina estatal. Es por ello por lo que el gobierno habla tanto de cooperación y asociación. En tanto se interpela a la sociedad al por menor, el gobierno procura capturar todos los dividendos políticos de la actuación de la sociedad civil como si fueran resultados producidos por su gestión. Así, acciones asistenciales desarrolladas desde hace décadas por entidades religiosas o fundaciones privadas se presentan ahora como ejemplo de gobernanza.

De hecho, a lo largo de todo el gobierno Fogaça se utilizó el estancamiento administrativo al que se enfrentaba el PT como una coartada para poder promover la suspensión de derechos y proyectos que aún expresaban apuestas participativas de las comunidades populares. Así, en nombre de la responsabilidad fiscal, se extendió a Porto Alegre el estado de exención fiscal que ya se venía aplicando en el ámbito del Estado y que marcó también al gobierno federal de las dos gestiones de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Los datos que siguen dan una idea del impacto de la 'exención fiscal' sobre el OP. «Es necesario decir 'no' al OP», decía el alcalde, en nombre de la «responsabilidad fiscal». Cayó así el número de demandas populares aceptadas por el gobierno, de una media de 370 al año, a apenas 216, considerándose que las 300 demandas aceptadas para 2005 aún competen a la administración Verle, del PT (2001-2004). También cayó drásticamente el porcentaje de ejecución de estas demandas, de una media del 73 por ciento al 31 por ciento.

Para el año 2008, aunque se haya producido una cierta recuperación de la capacidad de inversiones (en torno al 7 por ciento del presupuesto en 2007), el grueso de los recursos de inversión ya no va destinado al OP. Apenas el 1 por ciento del presupuesto de 2008 está asignado al OP, aunque el gobierno haya presentado en la ley presupuestaria anual una propuesta de inversión total equivalente al 10 por ciento del presupuesto municipal.

La tabla siguiente muestra la falta de respeto por parte del gobierno a las reglas construidas colectivamente y el claro interés gubernamental en reducir el OP a una subesfera asistencialista. La principal demanda del OP para los

Planes de inversión 2005-2008, la vivienda, tuvo un nivel de ejecución de apenas el 9 por ciento, como ya se ha mencionado. La cuarta demanda principal, pavimentación, contó apenas con dos obras concluidas. Ya las demandas ‘incentivadas’ por el gobierno en las áreas que conllevan contratos: educación (segunda prioridad) y asistencia social (tercera prioridad), presentaron un mayor nivel de ejecución (38 y 60 por ciento, respectivamente). La quinta prioridad: salud, tuvo un grado de ejecución del 38 por ciento (en general, pequeñas reformas en puestos de salud, como pintura y reparaciones menores).

### Principales prioridades del OP en los Planes de inversión 2005-2008 (por orden de preferencia)

Situación	Vivienda	Educación	Asistencia social	Pavimentación	Salud
<b>Demandas gravadas en los Planes de inversión 2005-2008</b>	151	112	126	57	58
<b>Demandas ejecutadas /concluidas</b>	14	43	76	2	22
<b>Porcentaje de ejecución</b>	<b>9%</b>	<b>38%</b>	<b>60%</b>	<b>4%</b>	<b>38%</b>

Fuente: PMPA – Relatórios do OP – noviembre de 2008 (Salud fue la tercera prioridad en 2006 y la cuarta en 2008.)

El caso de la salud merecería un capítulo aparte. Sin embargo, para lo que nos interesa en estas páginas es importante apuntar, en primer lugar, que esta área conlleva una contradicción histórica entre la atención hospitalaria y el trabajo preventivo y en segundo término, que en cualquiera de los dos casos es siempre necesaria la presencia de profesionales calificados, lo que genera necesariamente una cuestión corporativa, por más que los activistas comunitarios se puedan constituir de forma complementaria al trabajo profesional como agentes locales de salud. Tradicionalmente, en Porto Alegre –y a diferencia de otras ciudades, como Belo Horizonte, por ejemplo–, el grueso de las inversiones públicas se destina a la red hospitalaria. En Belo Horizonte, existen más de 500 equipos

del Programa de Salud de Familia (PSF). En Porto Alegre, son apenas 84. Como contrapartida, Porto Alegre cuenta con la segunda mejor red hospitalaria del Brasil, sólo por detrás de São Paulo. Se trata, sin embargo, de una red cuya calidad de atención se concentra sobre todo en el sector privado y los planes privados de salud. Así, las principales demandas en el área conllevan la descentralización tanto de puestos y programas como de hospitales. El bajísimo nivel de ejecución de demandas sustantivas del OP en el área de la salud se debe sobre todo a una dificultad política. ¿Cómo traspasar al área de atención básica a la salud la lógica privada de gestión que predomina en los hospitales privados y a la vez, capturar políticamente la gestión de puestos y programas que operan directamente con los sectores populares?

Durante la campaña electoral, el buque insignia del entonces candidato Fogaça había sido la promesa de creación de un hospital de primeros auxilios en la región de Restinga, lo cual se reveló como una mera treta electoral. La inversión se realizaría a través de una asociación público-privada, a cambio de la certificación como entidad filantrópica concedida a la empresa Hospital Moinhos de Vento, lo cual permitiría al grupo la exención del pago de la contribución a la seguridad social incidente sobre la hoja salarial (exención equivalente al 20 por ciento del valor de la hoja). Al depender de la decisión en el ámbito federal, la certificación no se podía ofertar en el ámbito local. En el caso del PSF, como su gestión era realizada de forma tercerizada por una única institución, se trataba entonces de rescindir el contrato existente y asegurar el control de la gestión a través de la contratación de una organización «asociada». En los 84 equipos del PSF en Porto Alegre trabajan, aproximadamente, 730 personas. La lucha por su control político se reveló mucho más compleja de lo esperado por el gobierno debido a la resistencia presentada por las comunidades afectadas y por los profesionales del área, a través del Consejo Municipal de Salud y de entidades sindicales, que culminó con la intervención del Ministerio Público.<sup>16</sup> La oportunidad que ofrece el PSF a los activistas comunitarios está en el cargo de agentes de salud. Solamente en julio de 2008 le fue posible al gobierno abrir un proceso selectivo para el cargo. Con un plazo de apenas dos días para la presentación de currículos tras la publicación del pliego de licitación, se comenzó a esbozar un juego de cartas marcadas y la denuncia pública de la situación acabó obligando a la alcaldía a ampliar el plazo. Por lo tanto, la disputa no se resolverá durante esta administración de gobierno.



El argumento de la alcaldía para explicar la baja ejecución en vivienda popular y pavimentación es que se habría concentrado en ejecutar obras de planes de inversión anteriores a 2005. Pero esto es algo falso, porque algunas obras decididas al margen del OP en las áreas de vivienda y pavimentación se ejecutaron después de 2005. Lo que ocurre es que como algunas obras anteriores ya tenían líneas de financiación definidas o estaban en fase de conclusión, al gobierno se le hacía difícil no finalizarlas, como en el caso del Condominio Princesa Isabel, del Programa Integrado Entrada de la Ciudad y de la Vila dos Papeleiros. Sin embargo, todas ellas son obras contadas, es decir, que no se repetirán. En el futuro, como ya se ha establecido en el Reglamento interno del ciclo del OP 2008, sólo en caso de necesidad de reasentamiento podrán las comunidades populares de las 17 regiones del OP incluir demandas de nuevas viviendas en modalidad de arriendo social, en que los alquileres mensuales se sitúan en torno a los 15 reales. De aquí en adelante, se aplicarán las reglas de los programas federales, en que el arriendo residencial, ejecutado por la Caja Económica Federal (CEF), tiene un costo como mínimo 10 veces mayor. Tan decidida es la intención del gobierno municipal, que una de las principales medidas del Departamento Municipal de Vivienda fue intentar convencer a los antiguos arrendatarios de cambiar de plan y convertir el arriendo social en financiación hipotecaria. Igualmente, este Departamento se acreditó junto con la CEF como agente inmobiliario, organizando censos de clientes aptos para hacer frente a los costes y los requisitos legales de acceso a una financiación hipotecaria. No hace falta decir que estas financiaciones poco o nada tienen que ver con las demandas de vivienda popular del OP, donde el eje principal continúa siendo regularización presupuestaria, urbanización y producción subsidiada de viviendas.

Mientras tanto, no podemos negar que el OP sigue en pie. Sólo que como una parodia. Por un lado, sigue ensombrecido por el fantasma de su virtuoso pasado, expresado en la insistencia de delegados y consejeros para que siga funcionando. Por el otro, se ve manipulado por una mezcla gubernamental de *glamour* filantrópico y fríos cálculos políticos. Parece que el gobierno teme que se descubran sus intenciones, en caso de que se explicite públicamente su esfuerzo, hasta ahora silencioso, de acabar con él. Según investigaciones realizadas por el Grupo IBOPE para el diario *Zero Hora* y difundidas en su número del 13 de julio de 2008, el 85 por ciento de las personas saben qué es el

OP y el 74 por ciento lo consideran como algo positivo para la ciudad. Es decir, que incluso aunque sólo un 1 por ciento de la población participe en las asambleas anuales del OP, la idea sigue gozando de gran popularidad. La cuestión que cabría plantearse es si podría haber tenido otro desenlace. ¿Podrían los movimientos comunitarios haber hecho otra cosa que no fuera someterse ‘voluntariamente’ a su encuadramiento como tercer sector? ¿Habría sido posible constituir alianzas capaces de resistir a este encapsulamiento de los movimientos en la gestión filantrópica de la pobreza? ¿Sería posible al menos pensar en la posibilidad de un ‘voluntarismo recalcitrante’, como sugieren Law y Mooney (2006)? El ‘voluntarismo recalcitrante’, según la visión de los autores, es algo inequívocamente «antagonista, imperativo y polarizador», teniendo como premisa el reconocimiento de la desigualdad y de la disputa de intereses que dividen a sociedad y Estado.

## *Bibliografía*

- Araújo, Cícero (2002) «Entre o Estado e a Revolução», *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 17 (49): 39-54. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n49/a04v1749.pdf>
- Caldeira, Teresa (1997) «Enclaves fortificados: a nova segregação urbana», *Novos Estudos* 47: 155-176 (CEBRAP).
- de Carvalho, José Murilo (1996) «Cidadania: tipos e percursos», *Estudos Históricos* 18, Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/199.pdf>
- de Oliveira, Francisco (2006) «O momento Lênin», *Novos Estudos* 75, julio: 23-47 (CEBRAP)
- de Sousa Santos, Boaventura (2005) «A crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna», *Revista Crítica de Ciências Sociais* 72, octubre: 7-44.
- Genro, Tarso (1995) *A utopia possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora.
- Halimi, Serge (2000) «The well-connected rich», *Le Monde Diplomatique*. Octubre de 2000.
- Harvey, David (1989) «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler* 71(1) :3-17.
- Law, Alex y Gerry Mooney (2006) «Social Capital and Neo-Liberal Voluntarism», *Variant* 26.
- Marquetti, Adalmir (2003) «Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre». En: L. Avritzer y Z. Navarro (comp.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Turner, Bryan S. (2007) «The Enclave Society: Towards a Sociology of Immobility», *Turner European Journal of Social Theory*, 10 (2) : 287-304.
- Vitali Bordin, Luís Carlos (2005) «Estimativa da Carga Tributária Brasileira em 2004», *Estudos Econômico-Fiscais* 11 (50). Septiembre 2005.
- Wampler, Brian (2005) «Levantamento das Cidades Brasileiras que Realizaram o Orçamento Participativo (1989 – 2004)» (mimeo).
- Yashar, Deborah (2005) *Contesting citizenship in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

### Notas:

- 1 Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos ([www.ongcidade.org](http://www.ongcidade.org)). E-mail: [baierle@ongcidade.org](mailto:baierle@ongcidade.org)
- 2 Para un análisis del modo estatal de construcción de ciudadanía en el Brasil, véase Murilo de Carvalho (1996)
- 3 El aeromóvil es un sistema de transporte colectivo experimental, propulsado con aire comprimido y que usa también el vacío, instalado a lo largo de la Av. Loureiro da Silva en Porto Alegre, a comienzos de los 80, del siglo XX. Dudas sobre su factibilidad desecharon el proyecto.
- 4 En el Brasil perdura además, desde el Estado populista, una estructura corporativa sindical unida al Estado, con la existencia del sindicato único por categoría profesional en cada unidad territorial y la preservación del ‘imposto sindical’, equivalente a un día de trabajo, cobrado a todos los trabajadores, estén o no afiliados al sindicato, y transferido por el Estado a los sindicatos junto con las obligaciones jurídicas definidas por ese mismo Estado. Ésto permite la existencia de muchos sindicatos fantasmas, que sobreviven sin necesidad de trabajo efectivo en defensa de sus respectivas categorías.
- 5 El Fondo Municipal de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (FUNCRANÇA) fue creado en 1991, cuando nace con la implantación de su correspondiente consejo municipal. En noviembre de 2001, había 335 entidades registradas para recibir recursos del Fondo, número que hoy, sin duda, ha aumentado. Hasta 2004, las donaciones privadas se situaban alrededor de los dos millones de reales por año, frente al millón aportado por el poder público municipal. A partir de 2005, con la administración Fogaça, los valores de las donaciones privadas se triplican, pero no las de los fondos aportados por el poder público. Es principalmente gracias a estos recursos que el ejecutivo está ampliando el número de guarderías concertadas, por ejemplo (de 133 en 2004 a 169 en 2008), y está retomando el ritmo previo de añadir a los convenios de concertación unas diez entidades nuevas por año.
- 6 Según Harvey (1989) la ciudad emprendedora se caracterizaría por el uso de los fondos públicos para financiar el desarrollo privado, a través de asociaciones público-privadas, estimulando la competitividad internacional con otras ciudades en la atracción de grandes inversiones privadas, sin atravesar o flexibilizando la mediación reguladora de los Estados nacionales. En la práctica, significa la financiación globalizada del espacio urbano, tanto por parte de la gestión de los servicios mediante redes internacionales que operan franquicias locales como por la internacionalización de la construcción civil y la especulación inmobiliaria. Para Harvey, la experiencia de las asociaciones público-privadas en las ciudades de los Estados Unidos en los años ochenta supuso,

en gran medida, «una subvención para que consumidores ricos, corporaciones y poderosas funciones de mando permanecieran en la ciudad a expensas del consumo colectivo local de la clase trabajadora y los pobres». (Harvery 1989: 12)

7 Personas que hacen recolección informal de basura no orgánica para posterior venta a empresas recicladoras.

8 Véase la fantástica comparación entre ‘lepra’ y ‘peste’, a partir de Foucault, elaborada por Giorgio Agamben, *Metropolis*. Disponible en español, con traducción de Pablo A., en: [www.traidores.org/pablo/wp-content/uploads/2008/10/giorgio-agamben-metropolis.doc](http://www.traidores.org/pablo/wp-content/uploads/2008/10/giorgio-agamben-metropolis.doc). «Michel Foucault intentó definir algunos de los caracteres esenciales de este espacio urbano ligado a la gubernamentalidad. Según él, hay una convergencia de dos paradigmas que hasta el momento eran distintos: la lepra y la peste. El paradigma de la lepra estaba claramente basado en la exclusión, requería que los leprosos fueran ‘puestos fuera’ de la ciudad. En este modelo, la ciudad pura mantiene al extraño afuera, en lo que Foucault llama le grand enfermement, el gran encarcelamiento: encerrar y excluir. El modelo de la peste es completamente diferente y da pie a otro paradigma. Cuando la ciudad está apestada es imposible mover a las víctimas de la peste hacia afuera. Por el contrario, se da el caso de crear un modelo de vigilancia, control y articulación de los espacios urbanos. Éstos se dividen en secciones, dentro de cada sección cada camino se hace autónomo y puesto bajo la vigilancia de un intendente; nadie puede salir de casa, pero todos los días los hogares son revisados, cada habitante controlado, cuántos hay allí, si están muertos, etc. Es un cuadrículado de territorio urbano vigilado por intendentes, médicos y soldados. Así, mientras el leproso era rechazado por un aparato de exclusión, la víctima de la peste es encasillada, vigilada, controlada y curada a través de una compleja red de dispositivos que dividen e individualizan, y al hacerlo también articulan la eficacia del control y del poder».

9 Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) es una sigla creada con la Ley N° 9.790, del 23 de marzo de 1999, durante el segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, para facilitar la realización de asociaciones y convenios entre organizaciones de derecho privado sin fines de lucro y el poder público y las empresas privadas, lo cual permitiría que las donaciones se pudieran deducir del impuesto sobre la renta. Se trata de un certificado emitido por el poder público federal a cambio del cumplimiento de algunos requisitos de transparencia administrativa. A diferencia de las ONG convencionales, las ONG que se transforman en OSCIP pueden remunerar a sus directores, hecho que permite, por tanto, asalariar al ‘ciudadano gestor’.

- 10 Para una discusión sobre la relación entre género y desarrollo capitalista, véase Roswitha Scholz, *O valor é o homem. Teses sobre a socialização pelo valor e a relação entre os sexos*. Disponible en: <http://obeco.planetaclix.pt/rst1.htm>, consultado el 12 de diciembre de 2008.
- 11 PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño; PPS: Partido Popular Socialista; PTB: Partido Laborista Brasileño; PDT: Partido Democrático Laborista; PV: Partido Verde.
- 12 El Centro Popular de Compras o Camelódromo aéreo es una asociación público-privada a través de la que el gobierno municipal cedió el uso de una plaza pública, utilizada hace años como terminal de autobuses, para la construcción de un centro comercial destinado a albergar a parte de los vendedores ambulantes que operan en el centro de la ciudad. Todo el proyecto fue definido en el seno del gobierno y presentado a los ambulantes como un paquete ya cerrado, como una condición para su permanencia en el centro de la ciudad. El grupo empresarial que ha ganado la licitación construirá sobre la terminal de autobuses un conjunto de 800 pequeños comercios y un número equivalente de plazas de estacionamiento. El alquiler mensual de cada espacio costará en torno a los 50 dólares por metro cuadrado, y las plazas de estacionamiento se alquilarán a precio de mercado. Cuando el proyecto comience a funcionar, quedará prohibida la presencia de vendedores ambulantes en el centro de la ciudad. Esto significa que la mayor parte de ellos deberá abandonar la zona, lo cual ya sucedió en parte con la represión policial contra los vendedores ambulantes no registrados oficialmente en el ayuntamiento. Es interesante observar que el desalojo de los vendedores ambulantes de las calles del centro se da antes que la reurbanización propuesta para el muelle del puerto. La segregación de espacios es clara. El centro comercial de los vendedores ambulantes será sólo eso, mientras que en la nueva zona de comercio y servicios que se construirá en la antigua zona portuaria no habrá lugar para ellos.
- 13 Proyecto de ley no 043/05, redactado por el concejal Sebastião Melo, aprobado por los concejales el 16 de junio de 2008 con 22 votos a favor y 12 contra. En la exposición de motivos, se añade una preocupación «social» como sería el hecho de que «las personas, en pleno siglo XXI, tengan que verse sujetas a condiciones de vida de la época medieval», así como una preocupación como «la defensa y protección de los animales» y la presencia de «menores» en la conducción de los carros.
- 14 Según una investigación realizada por el Instituto Methodus para el diario *Correio do Povo* (publicada en el número del 1 de julio de 2008), un 52,5% de la población estaba a favor del desalojo de los carros (así era la pregunta, sin mención alguna al sujeto, los carroceiros) y más del 39,9% estaba en contra, a pesar del martilleo de

los medios de comunicación. Asimismo, el 74,3% se declaraba a favor del desalojo de los «mendicantes» en las calles (sólo el 18,1% en contra); el 51,4% se mostraba a favor del cercado de los parques públicos (42,2% en contra); el 85,8% estaba a favor del control de la natalidad (apenas un 8,9% en contra, pero es necesario tener en cuenta que hecha así, de forma genérica, la pregunta no revela la opinión real de la población sobre la polémica aplicación de vendajes anticonceptivos en adolescentes negras del barrio Restinga por parte de la alcaldía); el 89,4% también se declaraba a favor de la reurbanización de las márgenes del río Guaíba (4,5% en contra), pero el 48,2% decía estar en contra del derribo del muro que funciona como dique de protección contra las inundaciones junto al muelle del puerto (sólo un 29,9% a favor). El derribo de dicho muro formaría parte del proyecto de reurbanización.

15 Peor que eso: la propia posibilidad de elegir el tema de la vivienda popular por parte de las asambleas regionales quedó restringida a los casos en que se imponía un reasentamiento. Así, la posibilidad de exigir regionalmente la compra de solares y la producción de nuevas unidades para atender el derecho constitucional a la vivienda simplemente desapareció del reglamento interno del OP en su versión de 2008. El tema se recuperó para la Asamblea Temática de Organización de la Ciudad, Desarrollo Urbano y Ambiental, donde era posible demandar apoyo al cooperativismo habitacional (combinando financiación bancaria y adquisición de zonas por parte de los propios interesados con la mediación del consistorio). Es decir, la vivienda, de aquí en adelante, se reserva sólo a quien tiene un registro limpio y puede pagar por ella individualmente. Con todo, faltó avisar a los participantes del OP, ya que la vivienda continuó siendo la primera prioridad del OP también en las asambleas de 2008, a pesar de la presión de los agentes de gobierno para que las personas priorizaran los convenios en las áreas de educación y asistencia social.

16 En el origen del programa, se abrió la posibilidad de que los equipos del PSF fueran dirigidos por entidades comunitarias, pero este hecho se reveló problemático desde el punto de vista corporativo, ya que subordinaba el trabajo de los profesionales de la salud al poder de dirigentes comunitarios (incluidas cuestiones laborales). Para solucionar la disputa, las organizaciones comunitarias se vieron sustituidas por una entidad vinculada a la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, la FAURGS (Fundación de Apoyo a la Universidad Federal de Rio Grande do Sul), en el año 2000. Mientras tanto, a partir de 2005, la alcaldía interrumpió unilateralmente las transferencias a la FAURGS de las sumas relativas a los costes de administración para mantener sólo las transferencias relativas a los salarios de los profesionales que actuaban en el marco del PSF, lo cual acabó provocando la salida de la FAURGS en 2007. Para reemplazarla, se contrató a una organización hasta entonces desconocida, el Instituto Sollus, de São Paulo, registrado como OSCIP en dicho Estado en

noviembre de 2005. Entre tanto, a raíz de la reacción de los profesionales del área médica y del Ministerio Público, el nuevo contrato fue denunciado como irregular y el municipio se vio obligado a decretar que, hasta el 31 de marzo de 2008, la contratación de profesionales dependería directamente del poder público.





## ¿Es posible construir políticas ambientales? Participación institucionalizada y conflictos ambientales.

Mirta Geary<sup>1</sup>

En las ya clásicas definiciones de las Agendas ambientales pensadas para el siglo XXI (A21), en el marco de la Conferencia Mundial de Río, también llamada Eco 92, se acuerda acerca de la necesidad y prioridad de pensar y definir políticas públicas ambientales tanto a nivel nacional como local para dar respuestas a los crecientes problemas y conflictos derivados de las formas políticas *encontradas* de entender el concepto de desarrollo sustentable a nivel planetario.

La idea fuerza de ***pensar globalmente y actuar localmente*** motiva a la participación de múltiples actores quienes, desde prácticas e intereses diversos, pretenden opinar y discutir sobre el *cómo* aportar, o en tal caso, lograr incidir políticamente, a través de estrategias diversas, que pueden orientar los intereses colectivos.

Las recomendaciones de este foro mundial enfatizaban que las políticas ambientales deberían orientarse a partir de un debate sobre los diferentes temas de agenda, donde la interrelación entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil sería el andamiaje para generar formas de negociación y acuerdo, o lo que comúnmente se conoce como *formas de consenso*. Se aludía también a la idea de *redes* para considerar la interdependencia entre los actores estatales y la sociedad civil, considerando que a través de ellas y particularmente en los espacios locales, es posible generar información, conocimiento e intercambio de recursos.

Sin embargo, el proceso de construcción de políticas ambientales en base a la discusión de temas de agenda es sumamente complejo y a su vez conflictivo, debido a que la formación de *consenso* no parece depender meramente de cuestiones de *voluntad política*. En términos teóricos, la formación de la agenda

es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos organizados de la población se transforman en *asuntos que compiten* por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas, o de los funcionarios de gobierno. Por gobierno se entiende, en un sentido amplio, todas las estructuras de decisión, tanto del poder ejecutivo como del legislativo.

Cabe destacar que las diferentes experiencias de Agenda 21 o espacios de debate asimilables a estos «formatos» (o tipos ideales) muestran cada vez más que si bien se generaliza en términos de debatir sobre una *agenda*, en la práctica existe una diversidad de ellas.

Así la idea de que los *asuntos compiten* por alcanzar la atención de los funcionarios nos muestra una visión más incierta, donde los nexos y conflictos entre el Estado y Sociedad se pueden palpar a través de la existencia de al menos dos tipos de agenda: la de los ciudadanos y la formal o de gobierno.<sup>2</sup>

La primera se compone de cuestiones más generales (por ejemplo considerar al Medio Ambiente como *gran tema*) y la segunda define problemas precisos hacia los cuales se dirigirán las políticas públicas. Si se admite que el sistema político administrativo en general, como las oficinas gubernamentales particulares, son vistos como un filtro que regula -a través de preferencias, proclividades y prejuicios- «el flujo de problemas públicos rumbo a la agenda formal», se relativiza la capacidad de incidencia de los grupos y de la sociedad civil. Por lo tanto, lo que está en discusión no es tanto **cuáles** problemas serán considerados sino **cómo** serán definidos para transformarse en política pública (Aguilar Villanueva 1993).

Centraremos nuestras reflexiones en torno a una cuestión que puede presentar comunales en relación a participación y democracia: la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en defensa del medio ambiente y su relación con los partidos políticos, tanto de gobierno como de oposición.

En este sentido las reflexiones pretenden generar algunos ejes de discusión y dejar planteadas nuevas interrogantes, que es en realidad el objetivo de este tipo de diálogo a partir de talleres de intercambio entre representantes de organizaciones sociales y referentes y/o simpatizantes político - partidarios.

## *¿Qué importancia le han dado los partidos políticos a la institucionalización de la participación en temas ambientales?*

A menudo la opinión de los actores de la sociedad civil muestra lo difícil que es acceder a la *esfera del poder político*, referido a los planos locales y provinciales, -considerando tanto senadores, diputados y concejales como asesores-, y comúnmente hablan de *falta de oído político* o de *falta de voluntad política*, donde la disposición al diálogo de los representantes políticos es percibida como una especie de *favor*, más que de reconocimiento de las formas asociativas que trabajan a partir de la defensa de los intereses colectivos. Esta generalización muestra a los partidos políticos como actores escurridizos, reacios a la cooperación y la negociación en los espacios participativos.

Paralelamente se percibe que si bien algunos políticos coinciden en que resulta adecuado que a través de la sociedad civil se controle y audite lo que hacen los funcionarios públicos en el Estado, gran parte de los representantes de los partidos políticos desconfían del accionar de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y les incomoda el control o *accountability*, afirmando que sienten una suerte de presión sobre sus mandatos y terminan asimilando las acciones de las OSC con las modalidades de los grupos de presión.

En este escenario, surgen las preguntas: ¿cómo se relaciona la sociedad civil con los partidos políticos? ¿A través de qué medios y de qué estrategias?

En principio, desde una perspectiva amplia, la sociedad civil puede entenderse como una esfera social autónoma del Estado y el mercado, en la cual asociaciones civiles y movimientos sociales luchan por defender y extender la vigencia de sus derechos y profundizar la democracia mejorando su calidad, particularmente a partir del funcionamiento de las instituciones. La sigla OSC engloba a esta diversidad de actores quienes, a través de sus acciones, pretenden *influir*, o más precisamente incidir sobre el sistema político para el mejoramiento de las políticas públicas.

Cohen y Arato (2001) consideran que sería desorientador identificar a la sociedad civil con toda la vida social por fuera del estado administrativo y de los procesos económicos, en un sentido limitado. Los autores destacan que primero es necesario y significativo distinguir a la sociedad civil de *otras dos sociedades*: una *sociedad política* y una *sociedad económica*. La *sociedad política*

está compuesta por partidos, organizaciones políticas y públicos políticos (en particular los parlamentos) y la *sociedad económica* está compuesta por organizaciones de producción y distribución; por lo común empresas, cooperativas, sociedades y otras similares.

Si bien observan que estas sociedades surgen a partir de la sociedad civil -debido a que sus actores han *transitado previamente* por ella para tratar de influenciar las políticas públicas- se debe marcar un atributo común en ambas y que las diferencia de su *lugar de origen*. Ambas sociedades participan directamente en el poder del Estado y en la producción económica, espacios en los cuales sus actores procuran no sólo influir, sino también controlar y manejar recursos.

Aquí es preciso recordar que un partido político es una institución o asociación que se distingue de todas las demás por un elemento crucial: la obtención del voto popular para legitimarse. Los partidos políticos luchan por el poder a través de elecciones donde compiten con otros partidos por ganar votos, y de esta manera adquieren capacidad legítima de representación. Al mismo tiempo la obtención del voto popular le otorga mayor capacidad de influir en la toma de decisiones públicas y en la discusión de las políticas públicas. Por lo tanto, un partido político es una institución que busca influir en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno. Puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, «agregar intereses» (Ware 1996).

De esta manera vemos que los partidos, como parte de la sociedad política, tienen un rol significativo en relación a la participación en el poder del Estado, ya que ellos son *intermitentemente actores políticos y/o estatales*, lo que otorga a sus miembros un recurso diferencial al del resto de los actores (Abal Medina 2002).

Esta capacidad de influencia, a partir de los recursos adquiridos como actores políticos, compete, a manera de ventaja de partida, con la capacidad y el interés por incidir políticamente que es propio de las OSC que trabajan en defensa del medio ambiente. Nuevamente nos preguntamos, pero particularmente para estas OSC: ¿cómo se generan las relaciones con el sistema político?, ¿es posible pensar en mecanismos de interacción?

La modalidad de relacionamiento participativo entre sociedad civil y sociedad política se produce a través del acercamiento a las instituciones políticas: tanto a los parlamentos locales (a través de las comisiones de Medio Ambiente o de

Ecología) como a las agencias del Estado responsables de las cuestiones de Política y de Control Ambiental. El acercamiento deviene justamente de la necesidad de conformar redes o relaciones de interdependencia con los actores estatales para generar intercambio, tanto de recursos como de conocimiento e información. En este sentido la llegada puede darse a través de los propios grupos, y/o a través de coaliciones con otras organizaciones. También se observan formas institucionalizadas permanentes que sesionan a manera de consejos ambientales, con representación de los distintos sectores locales, incluido el sistema político en general y representantes del gobierno local que trabajan en funciones afines.

### *¿Las OSC inciden en las políticas públicas?*

Ahora bien, ¿qué características tiene la participación en las OSC que trabajan en cuestiones de defensa del Medio Ambiente? Un primer tema que se relaciona con este tipo de interacción está referido a la información, como un recurso de las propias OSC, a la par de constituir un derecho ciudadano. Es una forma de capital propio, que interviene en el proceso de interacción y participación. De esta manera el intercambio no sólo implica capitalizar el conocimiento de otros pares sino jerarquizar temas que nuclean a cada organización.

La información de las OSC es una forma de capital que se asemeja a la noción de capital social acuñada por Pierre Bourdieu<sup>3</sup> y juega un rol fundamental: debido a que poseen una mirada con diversidad, son portadores de saber ambiental y que, al mismo tiempo, las organizaciones se perfilan como especialistas en tópicos diferentes. A su vez, este saber ambiental puede ser fuente de conocimiento para los propios decisores políticos, quienes a menudo cuentan con información incompleta.

Es también acertado resaltar que si los ciudadanos en general no cuentan con la información completa, ni poseen experiencia sobre bienes sin precio como los bienes ambientales, o bienes públicos, pueden ser manipulados en procesos deliberativos.

La información tiene componentes significativos, ya que habilita a prácticas de participación, institucionalizadas o no, y es una herramienta para argumentar en las deliberaciones.

La experiencia de América Latina, muestra que las OSC que trabajan en la defensa del Medio Ambiente y que ya llevan un tiempo prolongado de inserción en la sociedad, pudieron darse políticas propias de influencia, por un lado a través de su propia historia y recorrido y por el otro, a partir de formas de trabajo que se traducen en la construcción de redes, alianzas y coaliciones con otras organizaciones y/o asociaciones como manera de cooperación y de reforzamiento de la eficacia de las acciones colectivas. De esta manera se pretende apostar a un tipo de trabajo orientado más hacia la incidencia que hacia la influencia, dirigiendo a tornar más eficaces las acciones colectivas.

Las organizaciones que trabajan a partir de redes pueden darse formas de acciones colectivas diversas, es decir, tanto pueden sostener foros y encuentros regulares, como aliarse o formar una coalición ad-hoc ante determinados temas que necesitan tratamiento político urgente por parte de las legislaturas o del gobierno. En ambos casos las acciones colectivas pueden ser organizadas eficientemente a partir de la conformación de un pequeño grupo que, dispuesto a ofrecer su tiempo, se acepta como *masa crítica* y se asume como organizador de las acciones colectivas a partir de las potencialidades de cada uno de sus miembros.

En el primer caso las diferentes organizaciones pueden unirse en foros, organizando Movimientos regionales en red a partir de una problemática, como la cuestión energética. La Red Latinoamericana contra las represas por los ríos, las comunidades y el agua (REDLAR) es un ejemplo de esto, con 250 representantes. Este tipo de organización está compuesta por gran cantidad de miembros, que a su vez son representantes de diferentes organizaciones y comunidades referenciadas territorialmente.

Para el segundo caso pueden unirse diferentes asociaciones para avalar o apoyar el cumplimiento inmediato de una Ley (por ejemplo de regulación del uso de productos fito- sanitarios en el marco de fumigaciones terrestres o aéreas)<sup>4</sup>. También pueden unirse para la presentación de amparos ambientales sobre la protección de los recursos naturales (bosques nativos, cursos de agua ante la construcción de represas), o pedir el tratamiento de una Ley, tanto a nivel provincial como nacional (Ley de Bosques, de regulación de la minería a cielo abierto, la Ley de la Madera en Entre Ríos, etc.)

En este tipo de acciones es necesario el acercamiento de las OSC a los funcionarios y a los partidos políticos, no sólo para solicitar el apoyo político

sino sobre todo para intercambiar información, a partir de debates y argumentaciones, y de esta manera orientar las acciones para incidir en el sistema político, participar en la discusión de las leyes a partir del conocimiento y los estudios que, como capital, forman parte de las organizaciones. En este sentido, si bien tanto el sistema político como los grupos pretenden preservar su autonomía, ambos se necesitan y se establece una cierta relación de tipo dialéctica.

Otra forma de participación en defensa del Medio Ambiente sería la de los vecinos que se organizan como sociedad civil para realizar reclamos ante proyectos o emprendimientos de los gobiernos y las agencias del Estado, en los cuales comúnmente se advierte la ausencia de consulta previa o de estudios de impacto ambiental (EIA) que se contraponen con los intereses colectivos y que muchas veces se transforman en conflictos ambientales. Aquí entonces esta participación estaría marcada por acciones colectivas, movilizaciones y estrategias novedosas, invocando y reclamando derechos, tanto ante el sistema político como ante el poder judicial.

En la práctica, pueden transformarse en nuevas formas de control social organizado y selectivo, o lo que Peruzotti y Smulovitz (2002) definen como *accountability social*, o nuevas formas de control de las autoridades políticas. Este concepto intenta captar nuevas formas de participación de ciertos actores sociales, que pueden producir efectos políticos no sólo novedosos, sino que pueden llegar a ser significativos en términos de lograr influencia en el espacio público. Las iniciativas de «*accountability social*» pretenden monitorear el comportamiento de funcionarios públicos, denunciando actos ilegales -como el no cumplimiento de leyes ambientales- y pueden también activar la operación de agencias de control de los organismos del Estado, como instituciones responsables de controlar a los generadores de fuentes de contaminación, incluyendo al propio gobierno, quien puede generar o amparar políticas contaminantes. Este tipo de control pretende a su vez exponer públicamente temas ignorados y pugna para introducirlos en la agenda pública, y generar debate político.

Conceptos que viajan: incidencia de la sociedad civil, conflictos ambientales y agendas de política ambiental en Canelones y Rosario (ARG).

Las ideas hasta aquí presentadas corresponden a un intento de identificar comunalidades en torno a formas de participación de tipo institucionalizada, donde el concepto de sociedad civil permite comprender acciones y pensarlas

en su articulación con el sistema político y las cuestiones de movilización en una perspectiva latinoamericana. En el caso de Uruguay el trabajo de Altaïr Magri, Rafael Tejera y Martín Freigedo incluido en esta publicación, muestra su interés por la relación entre movilización y gobernanza en la agenda ambiental de tres departamentos uruguayos: Canelones, Maldonado y Florida. Nuestra intención radica en rescatar e identificar sobre qué cuestiones creemos necesario dialogar para encontrar *ideas-puente* que nos acerquen a comprender los motivos de la participación, ya que frecuentemente insistimos en que es necesario que *los procesos sean participativos*, o también escuchamos reflexiones tales como *qué pena que la gente no participa...*

Por otro lado, sabemos que los procesos de participación, y frecuentemente aquellos de participación institucionalizada, se sostienen a partir del supuesto de que la participación es generalizada, abierta, e igualitaria y por lo tanto se asocia al slogan de *el que quiere puede*. En la práctica esto no es generalizable, ya que la participación es mediada por estructuras y organizaciones que, a menudo, al interior del propio Estado tiene efectos distributivos, dando ventajas de partida a algunos grupos en relación a otros que a su vez tienen intereses propios. Por eso es necesario plantearnos la siguiente interrogante: ¿bajo qué condiciones las personas miembros de las organizaciones deciden participar y sostener la participación en acciones individuales o colectivas destinadas a impulsar o decidir sobre las futuras políticas ambientales?

Tomaremos el caso presentado sobre la movilización de vecinos en relación a la resistencia hacia la instalación del relleno sanitario en la localidad Empalme Olmos, del departamento de Canelones, donde los autores han reflexionado, entre otros tópicos, acerca de los grados de institucionalización de los ámbitos participativos. El caso de Olmos se refiere al tema de residuos sólidos y es lo que nos interesa para contrastar muy someramente con el caso de Rosario.

A continuación reproducimos el párrafo esclarecedor y la síntesis del conflicto sobre la instalación del relleno sanitario del Plan Metropolitano de Residuos, donde se ve que las instancias de diálogo se dan a través de vías de comunicación entre el gobierno departamental y la población.

«Empalme Olmos: Movilización generada contra la instalación en el área de un sitio de disposición final para los residuos metropolitanos. Se activó tras la presentación formal de la iniciativa en dicha localidad en junio de 2006,



planteando la revocación del proyecto a la Intendencia y la Dinama. Progresivamente logró articularse con la junta local. En junio de 2007 consiguió que un grupo de legisladores recorriera la zona involucrada y posteriormente convocara a la Directora de Dinama a informar al legislativo sobre los temas de controversia. Tras realizarse una segunda consultoría sobre las condiciones del lugar para alojar el proyecto, el sostenido rechazo local terminó forzando a que la iniciativa fuera retirada de la agenda, lo cual fue comunicado públicamente en agosto de 2008».

Veamos ahora un caso en Rosario, para comparar y sacar algunas conclusiones. El 9 de febrero de 1999, y agotadas las vías del reclamo administrativo y participativo regular durante cinco años, los vecinos del barrio donde se hallaba instalado el predio de la disposición final de todos los residuos sólidos de la ciudad de Rosario<sup>5</sup>, inician un juicio contra la Municipalidad de Rosario, en defensa de la Salud Pública de la población y del Medio Ambiente.

La demanda judicial se inscribía en el marco de una ley provincial -conocida como Ley 10.000- que contempla la defensa de los intereses difusos, ante actos u omisiones de una autoridad administrativa provincial o local, que lesionaren intereses simples o difusos de los habitantes de la provincia de Santa Fe. El recurso jurídico responsabilizaba al municipio por los efectos negativos o externalidades producidos por la presencia del relleno sanitario, considerando las actividades concentradas por y alrededor del mismo. La contaminación del aire, de los suelos y de las napas subterráneas y superficiales de un área concreta de la ciudad de Rosario afectaban la calidad de vida, la higiene y la salubridad de los vecinos de una zona postergada y periférica. El recurso solicitaba y pormenorizaba acciones concretas por parte del gobierno.

El reclamo estaba avalado por actores representativos de la comunidad y por el accionar del concejo municipal. Se pretendía conminar a discutir y redactar un nuevo pliego licitatorio para la disposición final, para que a mediano plazo el destino de los residuos fuera localizado en otro lugar. Durante dos años, la respuesta del municipio se inscribe en un juego político de suma cero: se cierra el diálogo con los vecinos, se propone no prestar oído político a los concejales que se movilizan por el conflicto, se incumple con la normativa vigente, se endurece la posición y se decide no negociar definitivamente ni con los vecinos ni con la justicia. En este juego prevalecen los argumentos de

«eficacia técnica» y de relación costo-beneficio, que pretenden avalar y amparar la actitud del municipio. Mientras tanto, los vecinos mantienen sus reclamos y también endurecen su posición.

En el año 2001 el municipio modifica su posición y su relación con los vecinos. Cambia al responsable político de la agencia estatal a cargo del tema, quien ante la herencia del conflicto y ante la emergencia de la crisis política y del «*que se vayan todos*», resuelve iniciar el diálogo con los vecinos. El nuevo funcionario político (Secretario de Servicios Públicos) negociará con el barrio, con los concejales y con la Justicia, comprometiéndose al cierre definitivo del relleno sanitario.<sup>6</sup> El municipio cambia su posición, da marcha atrás, pero no modifica la política ambiental en materia de residuos. La disposición final de los residuos continuará en otro predio a 30 km. de distancia, instalando nuevamente la problemática ambiental, pero fuera de la ciudad.

### *Algunas reflexiones finales*

En este pequeño apartado hemos intentado contrastar dos casos de movilización de vecinos, organizados como sociedad civil, que ante una problemática común en relación a la disposición de los residuos (instalación de un relleno sanitario) en las cercanías del vecindario, reclaman la presencia del sistema político y de otros actores locales con injerencia en relación a las agencias estatales, a partir de diferentes estrategias.

Una de las diferencias más significativas fue la duración y la forma de resolución del conflicto. En el caso de Rosario el conflicto duró 9 años, y la judicialización del mismo permitió que se *resolviera a partir de una conciliación entre los vecinos y el municipio*, donde la prensa fue un actor muy significativo, operando como forma de *accountability* social. A su vez cabe destacar la dimensión del proyecto del gobierno municipal ya que la disposición final de los residuos en los terrenos aledaños al barrio Puente Gallego, de la ciudad de Rosario, se remontaba al año 1994<sup>7</sup>, donde tanto la compra de terrenos por el municipio como la preparación de los mismos se produce sin consultar a los vecinos, por lo tanto la participación, tal como la hemos planteado en este trabajo, era impensable.

En el caso de Canelones el conflicto se resuelve en dos años activando la participación del sistema político y de las agencias estatales. De esta manera, la movilización consigue bloquear el proyecto estatal y retirarlo de la agenda política. Aquí debe entonces considerarse las diferencias de contexto: cantidad de residuos dispuestos, población afectada, instalación ya concretada o no, pero básicamente las diferentes posiciones de los actores políticos en relación a los matices que hemos marcado en torno a la diversidad de agendas en juego para el tratamiento y definición de las políticas públicas.

La intención de este ejercicio fue considerar casos similares de movilización de vecinos que pretendieron incidir en la agenda ambiental del gobierno, o bloquear un proyecto estatal. Es pertinente retomar la pregunta formulada más arriba para un trabajo comparativo de mayor profundidad y que pueda establecer algún tipo de generalización a partir de los casos.

### *Bibliografía*

- Aguilar Villanueva, Luis (1993) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Cobb, Roger W, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross(1976) «Agenda Building as a Comparative Political Process.», *The American Political Science Review* 70 (1):126-38.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1972) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2001) *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ware, Alan (1996) *Political parties and party systems*. New York: Oxford University Press.
- Abal Medina, Juan (2002) Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento en el campo semántico. En: M. Cavarozzi y J. Abal Medina (comp.) *El asedio a la Política*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Gutiérrez, Alicia (1994) *Las prácticas sociales de Pierre Bourdieu*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002) *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas.

## Notas

- 1 Politóloga. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Argentina. E-mail: mirtageary@fibertel.com.ar
- 2 Los teóricos de la Administración Pública indagan sobre estos temas: entre otros se recomiendan los textos de Aguilar Villanueva (1993), Cobb, Ross y Ross (1976) y Cobb y Elder (1972).
- 3 Según el conocido sociólogo francés Bourdieu el capital social está ligado a un círculo de relaciones estables y se define como «el conjunto de los recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de interreconocimiento; o en otros términos a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no sólo están dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos) sino que también están unidos por lazos permanentes y útiles.» (consultar Gutiérrez 1994)
- 4 Las campañas y manifestaciones por la denuncia de estos temas se han sumado en los últimos tiempos, y ya han dejado de ser una mera preocupación de las OSC, ya que la ciudadanía, si bien puede no presentar una continuidad en materia de acciones sí puede participar en cuestiones puntuales, en relación a la capacidad de ordenamiento de las acciones colectivas a partir de la idea de masa crítica como organizadora de las acciones colectivas.
- 5 900 toneladas diarias. Rosario contaba con 1.100.000 habitantes en ese entonces.
- 6 Durante esos dos años el conflicto ocupa la primera plana de los medios locales, agravado por la aguda crisis social y el derrumbe político. El cierre definitivo se produce el 21 de agosto de 2003, pocos días antes de las elecciones generales, que marcarán el tercer triunfo consecutivo para el «Partido Socialista» en Rosario, consagrando como intendente de la ciudad, a quien fuera el «mentor- negociador» del mayor conflicto ambiental de la ciudad.
- 7 El barrio Puente Gallego está poblado por alrededor de 7000 vecinos. Es un barrio postergado y humilde. La llegada de los servicios del Estado es escasa y limitada.



## Díálogos entre militantes<sup>1</sup>

### *1. Territorios de la participación; participación en el territorio*

- Me parece que tendríamos que empezar con el concepto de qué es participación. Yo creo que la participación es la presentación, información, desarrollo, gestión y control de un proyecto. Es decir, si el gobierno tiene un proyecto lo presenta y lo discute entre todos y después de discutirlo entre todos se ve la solución de ese proyecto. Por ejemplo, nosotros como Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida participamos después que salió el plebiscito del agua, en la COASAS (Comisión Asesora de Agua y Saneamiento de la DINASA) y allí se hicieron talleres. Nosotros trabajamos los talleres de aspectos jurídicos, cuestiones técnicas y el de formación ciudadana que propusimos nosotros. Entonces allí se elaboró el proyecto y el proyecto quedó congelado porque después de haber sido votado por toda la ciudadanía en el 2004 no hubo intencionalidad política. Porque yo siempre digo que podemos tener muchos proyectos como ciudadanos pero depende de que esos proyectos se lleven adelante si hay una intencionalidad política de ejecutarlos.

- En esto de la participación, cuando decimos nosotros, cuando decimos todos ¿de quiénes estamos hablando? ¿Cómo adjetivamos la participación que se da con el voto? ¿Es una participación meramente electoral; es una participación en las decisiones; en la ejecución? Mi experiencia es que hay una diversidad enorme de lugares de participación de la gente, no solo del actor político partidario. Entonces, para el caso de Montevideo, nos encontramos en el año 90 con que había que construir el interlocutor. En Montevideo no hubo un movimiento social urbano que reclamara participar. Sí en lo sindical, fuerte,

que reclamaba sus derechos y con propuestas como el Congreso del Pueblo. Hubo también movimiento urbano como lo fue FUCVAM, pero a nivel de las comisiones vecinales o las comisiones de barrio nada de eso existía. Había que convencer a la gente y hasta el día de hoy me toca plantearle a la gente que puede ser interesante participar. Que puede sacar un beneficio colectivo en participar. Ahora, ¿qué estoy consiguiendo yo al ser político de la participación? En nuestra zona, tenemos una ventaja comparativa. Es una zona con histórica tradición de movimientos sindicales, lo que permite aprender que participar puede acarrear una mejora en la calidad de vida colectiva. Yo diría que en el zonal 14, de donde provengo, la idea que está en el imaginario colectivo de lo que es participar es: participo porque me sirve y me sirve porque en lo que yo no pueda el otro me da una mano y me ayuda. Ahora, eso se está como resquebrajando y además, no vemos discursos que lo fortalezcan. Decimos que no todo el mundo quiere participar; o decimos que al sistema político partidario le molesta que el vecino cobre protagonismo; que le puede restar protagonismo a su sector político partidario. Entonces, en esa puja como por ejemplo ahora con la ley de descentralización, los consejos vecinales con sed de decidir o los consejos que aconsejan al concejal que sí va a decidir. ¿Dónde está el peso de la participación? ¿Qué concepción tenemos desde la izquierda? Al ser todos de izquierda debemos tener voluntad de cambio de la sociedad, buscar una cosa más justa y equitativa. No importa de qué sector seamos; si estamos en lo partidario o en lo social.

- Me parece que hay otro problema, hay un montón de instancias de participación, algunas de las que no tengo ni sospechas. Creo que tengo un representante de los usuarios de las sociedades mutuales de salud. No sé ni quién es ni de dónde salió, ni cual es la lógica de todo eso. Vamos a tener un cierto tiempo también un representante de los padres en el CODICEN (Consejo Directivo Central de Enseñanza) ¿De dónde o cómo va a salir ese representante, o qué vamos a armar o qué va a decir? Esa formalidad, donde teniendo un representante que integra un sector y reclama que ese sector participa, porque estoy yo sentado acá. Existe el sector porque yo vine y me senté. Esa realidad distorsiona lo participativo y creo que nos genera una debilidad. Parece que estamos participando un montón y en realidad está participando uno solo.

- Yo pienso que para que haya participación tienen que suceder dos cosas simultáneamente. Una, la existencia de los ámbitos de participación y otra, las motivaciones de los seres humanos para participar en esos ámbitos. Si no ocurre esto, no hay participación. Por eso, por más que desde el Estado uno tienda a generar estructura de participación puede suceder que lo que esté haciendo sea acrecentar el peso del Estado sobre la población sin que ésta participe de nada. Ahora, con respecto al tema de la motivación, ésta ocurre en cada individuo. El entorno puede ayudar pero la decisión de participación es una decisión de cada ser humano. Esa decisión es ideológica porque pasa por la convicción de que los colectivos tienen sentido. Pero, ¿qué ideología es ésta de los colectivos? Yo diría que es la parte de la ideología que comprende a todas las fuerzas políticas de izquierda. Es en lo que claramente nos distinguimos de las opciones conservadoras o reaccionarias. Es en eso, en la convicción que los colectivos valen más que esa libertad individual. Entonces el problema es cultural, es decir, todo el aparato del sistema nos está convenciendo todos los días de que lo colectivo no tiene sentido. Y cada uno de nosotros se va convenciendo de que lo individual sí lo tiene. Yo no soy católico, pero me puedo reflejar en el catolicismo de Mousnier [N.deE. historiador francés 1907-1993]; en esa definición de que la persona solo existe cuando existe un colectivo. Es decir, ese desafío es el que nosotros tenemos que construir a través de la contra-cultura que se va a dar en todos los ámbitos. Se da en ámbitos de discusión como éste, se da en la cola cuando estamos esperando, en todos los espacios donde uno puede intercambiar. Pero es claro que es un desafío importantísimo porque eso nos va cambiando también a los que supuestamente estamos convencidos de que el colectivo es lo más importante. Porque cuando yo acepto que un colectivo me determine y me diga: bueno tú, CADECYC vas a ir a una reunión en la CBB y vas a hablar este tipo de cosas. Y yo acepto eso y vengo acá y después no me importa lo que piensa el resto de los compañeros que me mandaron acá. Porque en última instancia me siento ya reconfortado con compartir con ustedes este espacio y no necesito saber lo que piensan los compañeros y si lo compartimos o no lo compartimos. Es decir, no tengo necesidad de eso. Evidentemente, puedo hacer el discurso más bonito respecto al colectivo pero soy un individualista y estoy tremendamente transculturizado por el sistema. Es decir, me cayó todo el sistema capitalista arriba a pesar de que pueda tener un discurso así. Y eso nos

ocurre con compañeros que a veces tienen espacios de definición, de poder, en cualquier lado. Ya sea a nivel del Estado, en cualquier lugar, el ejercicio del poder hace que aflore mi capacidad de ser individuo por encima de la importancia que tiene ser parte del colectivo.

- A mí me parece importante preguntarse de qué hablamos cuando hablamos de participación y eso depende de la visión que cada uno tenga de la participación. Tengo la impresión de que acá se estuvo hablando de la participación de tipo institucionalizada, donde había funcionarios y Estado que estaban promoviendo esa participación. A mí la impresión que me da cuando se habla de la función participativa, de las leyes que se cajonean, de qué pasó con el plebiscito, de que si no los perseguís, los representantes no trabajan para cumplir; creo que lo que está presente es la idea de manipulación de esa participación. Porque por un lado te están pidiendo que participes ya sea como ciudadano individual o a través de un colectivo y después hay que ver qué se hace con esa participación. O sea, que el poder político termina disponiendo de ella o la termina cajoneando como a la ley, porque en definitiva la ley fue producto de una participación. Entonces, la participación no siempre cuando es promovida llega a tener capacidad de influencia o incidencia, porque depende de quienes la promueven. A veces, los que la promueven pueden tener voluntad política de que continúe, que tenga un cauce, que se materialice en algo que tenga un plan. Pero muchas veces ocurre que el Estado o el gobierno no es solamente un obstáculo sino que termina abortando procesos participativos.

- Me parece que cuando hablamos de participación nos referimos a los hábitos de la misma. Y creo que han cambiado con el corte de la dictadura. Las generaciones tienen conceptos distintos sobre la participación. Me parece que la gente entre los 20 y los 30 años tiene cierto rechazo a esas antiguas formas que quizás ahora no tienen tanto asidero. En ciertos ámbitos puedo llegar a ver algún tipo de crisis en la participación pero también creo que hay una crisis en dónde poner el foco de esa participación. Y quizás no se está poniendo el énfasis en otro tipo de efervescencias. Desde mi participación en una radio comunitaria y desde la parte laboral, con la coordinación zonal



impulsada por el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) vos conocés ese mismo grupo de gente, vecinos que se potencian y que generan cosas bien distintas cuando son auto convocados.

- Muchas veces las formas que ha encontrado la participación pueden ser tan perversas que el conjunto de la gente termina sintiendo que esa participación es una gran fachada porque no se está decidiendo absolutamente nada sino que se está manteniendo el estado actual de las cosas. Hoy el desafío para la izquierda es buscar formas de participación reales que impliquen una democratización en el conjunto de la sociedad y la democratización por parte del Estado para que no cumpla los servicios esencialmente para las clases dominantes sino hacia los intereses del conjunto del pueblo.

Tal vez habría que escarbar un poco más para saber las razones de porqué la gente no participa. Se planteó el tema de la información. Es un elemento que puede ser relativo. Para los que tienen acceso a la información tal vez estemos saturados de información. Uno muchas veces, por Internet, se mete en un montón de lugares y abunda la información en términos generales. El tema es cómo se genera lo que el compañero planteaba hoy, la cultura de la participación, el manejo de la información, cómo se procesan las discusiones de esos temas.

- Yo discrepo totalmente en el por qué de la crisis de participación. Creo que cuantitativamente hay mucha más gente participando que hace 41 años, cuando yo empecé a participar. Ahora, la crisis es nuestra, de los que miramos, sentimos y estamos en la participación. Yo una vez leí un chileno que decía «estamos tratando de explicar prácticas nuevas con palabras viejas». La crisis para mí está ahí y eso hace que no podamos saber si son valorables o no, de acuerdo a nuestros esquemas previos, los actuales ejercicios de participación que se dan en distintos lugares. Yo tengo la convicción de que todavía falta un largo proceso de aprendizaje para comprender cuál de las participaciones va a acumular en cuestión del poder popular y ahí sí creo lo que estaban planteando. Si está en crisis la participación y depende mucho de la formación, no sólo de la información. El tema es el aprendizaje de esos elementos que nos rodean

para que colectivamente nos ayuden a mejorar nuestra calidad de vida, para ser mejores, más solidarios y más humanos. Y ahí hay un problema que tiene que ver con lo que decía Sergio Baierle de las autonomías. Que trabajen como contraparte del Estado pero trabajando con la población de manera de aumentar las competencias para poder defender sus propios derechos. Porque la dictadura y antes de la dictadura también, en la esquina de casa había un comité y un local de los blancos y los metalúrgicos y te puedo asegurar que los mismos vecinos estaban en uno y otro lado. Entonces ¿cómo procesar e integrar esa identidad de clase, de intereses propios, de colectivo y cómo me uno con otro para defender los intereses colectivos? Eso sí está en crisis y le digo a los compañeros sectorizados que una de las cosas que extraño de no estar en un sector son los cursos de formación, tener alguien con quien discutir.

- A mí me interesa el tipo de poder que uno pretende que se construya a partir de la participación porque en última instancia es el desafío. ¿Cuánta transferencia de poder hacemos? Casi nada, pero hay experiencias ahora que son importantes e interesantes. En la descentralización de Canelones, existe una relación entre la Sociedad Rural y el MGAP, donde –definitivamente– se le da poder cuando se le da un fondo rotatorio de 60.000 dólares a la sociedad de fomento de Tala y se le dice «esto lo manejan ustedes». Esto hizo que la sociedad de fomento de Tala pasara de tener 20 ó 30 adherentes a tener 300 adherentes. Y adherentes que participan porque el fondo rotatorio es para todos y no para los 10 ó 15 que hacen el fondo de la organización. Entonces se combinan las necesidades, los intereses con la participación efectiva. Yo creo que este tipo de cosas son las que nos tienen que enseñar y no tenerle miedo a que los colectivos se equivoquen, que es lo que nos pasa habitualmente. El desafío está en abonar el desarrollo de las organizaciones sociales a partir de la transferencia de poder y en lo posible, potenciando a la clase trabajadora.

- Hay otras formas de participación en las que la sociedad civil puede estar y es en las propuestas concretas de desarrollo de producción, por ejemplo, como tiene REDES-AT con la Facultad de Agronomía en el desarrollo de semillas para la soberanía alimentaria. Es decir, tener nosotros el manejo de las semillas y que no se genere el manejo de la semilla a través de la patente. Y que el

productor disponga de la semilla para plantar. Eso se hace en la Facultad de Agronomía. Yo creo que nosotros con las Facultades podemos tener como organizaciones sociales propuestas sociales y desarrollarlas.

- Yo quería focalizar la descentralización en la sociedad local, entendiendo por sociedad local la que se nuclea y desarrolla en función de la producción, distribución y de la circulación de riquezas de un territorio determinado. En tanto un organismo descentralizado no tiene la posibilidad real de tallar sobre ese circuito, sobre esa producción y sobre esa distribución de riquezas no es posible determinar el proceso de descentralización. Esto nos llevaría a pensar que con el capitalismo es casi imposible pensar estas cosas. A mi forma de ver el presupuesto participativo tiene serias carencias porque no tiene referencias colectivas capaces de planificar a largo plazo lo que está pasando allí. Y las propuestas terminan siendo de infraestructura urbanística y en realidad eso si bien puede incidir a largo plazo en el desarrollo del capital no incide, necesariamente, en el desarrollo del territorio. Me parece que la descentralización es una cuestión táctica estratégica de las organizaciones que conducen el proceso. Creo que hablar de descentralización no es propio de la izquierda. Pasa en Brasil que viene en un proceso de mucho antes. Tiene que ver con un proyecto neoliberal donde prevalece eso que se llama empoderamiento. Me parece que no podemos tomarlo como propio, no es algo propio de la izquierda la descentralización. También es usado por la derecha igual que la tercerización y otro montón de cosas que -en muchos planos- lo que busca es disolver la solidez que logran algunos movimientos con posibilidades de pelear.

- Se habla si el presupuesto participativo es neoliberal o si pertenece realmente a una perspectiva revolucionaria. Yo creo que muchas veces las políticas de gestión trascienden lo de izquierda o derecha sino que van en el contenido que uno le ponga. Es como decía el compañero, si el presupuesto participativo para lo único que sirve es para arreglar una plaza ahí sí que hay que preguntarse si realmente sirve o no. Ahora, el presupuesto participativo sirve si es para el desarrollo local, de autogestión, cultural. Yo conozco poco, pero no he visto un presupuesto de autogestión en una cooperativa de vecinos y creo que la

transformación tiene que ir también por ese lado. Mi ideal puede ser el camino revolucionario de la sociedad socialista pero no tiene porque ser el ideal de todos los compañeros de izquierda y de todas las personas y creo que hay que discutir un poco eso.

- Si yo hago algo y yo tengo un objetivo revolucionario lo primero que tengo que ver es si crea conciencia o no. Si lo que hago no crea organización ni conciencia, crea conciencia en otras cosas. Y crear una organización para una política de la economía de la adicción, eso no es la revolución. Eso no toca el proyecto del capital en nada. El proyecto del capital con eso puede vivir infinitamente y lo puede potenciar. No en vano se promueven las políticas hacia el MIDES. Vamos a dejarlo claro eso. Esas propuestas selectivas están propuestas por el Banco Mundial, porque no afectan. Deberíamos pensar, nosotros somos parte del proyecto de los trabajadores y enfrentamos al proyecto del capital. Ahora ¿esto apoya el proyecto de los trabajadores frente al capital?

- Creo que son tres temas complementarios absolutamente, no existe uno delante del otro. Es difícil pensar en un mecanismo de participación en un sistema como el que vivimos. Y quizás previo a la fijación de un sistema de participación tiene que haber formación de la gente para que ese espacio de participación pueda funcionar tal cual lo queremos. Que la herramienta pueda ser útil en la forma que queremos que sea.

Una cosa importante es tener mucho cuidado a la hora de ver dónde focalizamos las cargas. Una de las riquezas que podemos tener a la hora de trabajar en participación es trabajar desde dos ámbitos. El pensar la forma de gestión de un municipio pensando en macro y también cuando pensás en micro, sea un barrio, una red barrial o una radio comunitaria. Creo que ahí los tres temas son absolutamente diferentes. El tema es cómo complementarlos, cómo complementás con todos los análisis que se hacen desde lo macro y desde lo micro hacia un proyecto común. De mi forma de ver difícilmente sean comparables y no puedas decir desde lo micro cómo generar lo macro porque en realidad la problemática es otra totalmente diferente. Vos cuando hacés

políticas macro estás gobernando para muchísima más gente que cuando te reunís en un espacio micro donde la gente piensa más o menos parecido a vos, o está dentro del mismo ámbito de participación. Habría que pensar no en comparar los diferentes escenarios sino en qué forma lo macro integre lo micro. Es uno de los grandes errores del Frente Amplio que cuando intenta convocar jóvenes lo que hace es convocarlos a sus propias estructuras, convocarlos a un espacio ya generado. Se les dice vos en el Frente Amplio tenés un espacio, en lugar de decirles que el Frente Amplio va a incluir tu forma de participar. A ver si me explico mejor. Muchas veces el error en el que caemos es generar un embudo desde las organizaciones sociales hacia las formas de participación conocida que son las diferentes formas que hay hoy en el Frente de participar, en lugar de pensar que el Frente Amplio tiene que ampliar su base social para que esas manifestaciones sociales tengan lugar en el Frente Amplio. Pero desde su propio espacio, no tenemos que pensar que todos tenemos que ser parecidos o llevar la misma insignia o la misma bandera o tener una camiseta del Che. Tenemos que pensar que alguien que se junta a tocar los tambores en la esquina o en una pista de *skate* son diferentes formas de manifestaciones artísticas. Diferentes formas de comunicaciones, radios comunitarias, publicaciones barriales; todo eso tiene su lugar pero desde su forma de participar. Ahí se puede empezar a ver para dónde tiramos pero desde la complejidad y no tratando de homogeneizar.

- El tema de la comunicación es clave para poder ver el proceso. Ustedes tienen acá en Uruguay una posibilidad que nosotros no tenemos, que son las radios comunitarias. En Brasil es casi considerado como terrorismo poner una radio. Es un instrumento que tengo visto de muchos sitios que funcionan muy bien como fuente alternativa de información a lo que puede brindar la prensa dominante.

Pero creo que hay otro punto que debe influir y es la producción de la información que hay que generar para contraponerse a la prensa dominante. Es necesario tener centros de producción de información que puedan mostrar otras puntas para las discusiones. Pienso que sería importante crear espacios descentralizados de producción. Una experiencia que estamos intentando impulsar en Porto Alegre es que todas las organizaciones barriales tengan sus propios *blogs* en Internet. Eso

está empezando a crear referencias mutuas y la información empieza a circular en unos sitios y otros y a tener una divulgación mayor. Pero el problema de Internet es el acceso muy limitado, lo que hace necesario que se trabaje también a partir de fuentes impresas y que se tengan otros medios.

Hablando de la cuestión de la producción de información yo creo que hay un punto que tiene que ver con lo que viene de sectores populares y otro punto que tiene que ver con una perspectiva de qué tipo de información le puede interesar a la gente que no es con la que están trabajando y viviendo todos los días. Por ejemplo cuando empezamos a hacer trabajos de capacitación a la gente no le gustaba saber cómo funcionaba el presupuesto público; de dónde venía la plata. Era una discusión que les parecía muy árida, pero con el presupuesto participativo se dieron cuenta de que tenían que involucrarse con estos temas para poder entender mejor qué pasa con sus propias propuestas.

- Partamos de la base de que la izquierda está en una crisis teórica. Estamos buscando una salida, aun estando en el gobierno. No tenemos las certezas que teníamos en otras épocas. Uno puede ver los distintos grupos políticos en Uruguay y realmente la formación no está en el orden del día. Claro, uno ya tiene sus años y se acuerda de lo que era la formación, por ejemplo, a la salida de la dictadura con escuelas, cursos, reuniones, etc. Eso hoy no se ve. Sí se ven intentos fuertes dentro del PIT CNT y algunos en FUCVAM. Y vale la pena. Eso tiene que ver con la renovación de los liderazgos. En la izquierda cuesta mucho delegar y dejar pasar al que es más joven o al que está atrás. Puede pasar que un líder que está en un sindicato lo deja para pasar a ocupar un puesto parlamentario y automáticamente ese grupo ahí empieza a hacer agua. Y eso no debería pasar porque tendría que haber otros compañeros del grupo que tiren para adelante. Tenemos un problema de delegación y eso también se da en las organizaciones territoriales. Creo que cuando hablamos de descentralización en particular lo hacemos en términos de participación popular, porque hay una descentralización que es típicamente neoliberal. Nosotros estamos hablando de una descentralización que implique realmente la participación de la gente. Que haga que el territorio sea importante y que sea una unidad de acción específica para que los vecinos sean capaces de organizarse para pelear por cosas propias y específicas de ese territorio.

Estoy pensando en proyectos entre la administración central y parte de ese territorio. El Estado nuestro piensa en términos grandes, nacionales, a lo sumo departamentales; pero cuando tiene que pensar en el territorio, en lo que se llama desarrollo local siempre ha fallado. Es muy difícil desde el Estado agrupar a la gente para que haga cosas desde lo territorial. Y aun así hay cosas que se hacen. No solamente se pueden hacer por proyectos de trabajo, o de salud. Nosotros en el Cerro hicimos sobre el frigorífico, también sobre temas de salud. Nosotros hoy tenemos un gobierno en un Estado con un aparato capitalista y ahí están todos los mecanismos de selección para que las distintas organizaciones de la burguesía puedan comunicarse, trasladarse a través de la burocracia y hay diez mil canales para moverse. Y sin embargo lo que deberíamos hacer desde la izquierda sería ver cómo hacemos una buena intersección entre los movimientos populares territoriales y nacionales. Si el PIT CNT ha sabido distinguir que cada territorio responde a lógicas distintas, deberíamos considerar eso. Hay una relación entre lo que es lo institucional y la movilización popular poniendo a partidos políticos como grupos sociales, tiene que haber un ir y venir que depende del partido. El Frente Amplio hoy por hoy es ajeno a la dinámica social, a la del Estado, porque el propio presidente de la república se encargó de cortar el cordón umbilical. Y es un tema que tenemos que asumir. Tiene que haber ciertas autonomías relativas entre lo que es el cuerpo del ejecutivo y la fuerza política; pero también tiene que haber una conexión íntima. De lo contrario dejamos de tener un gobierno frenteamplista y pasamos a tener la administración de Tabaré Vázquez. Y así será en el futuro también con José Mujica. Tenemos que pensar mejor a largo plazo como unimos la institucionalidad con la fuerza política y las instituciones sociales.

- Hay tiempos distintos entre la fuerza política y el movimiento social. El movimiento social responde en el momento y es natural que así sea. También es cierto que el movimiento social no está totalmente liberado porque sus integrantes pertenecen a distintas fuerzas políticas. Y es muy importante que cuando surge una reivindicación social de este tipo la fuerza política no se tiene que meter. Que sea un movimiento social que capture la cantidad necesaria de vecinos, independientemente de no pertenecer a la fuerza política de izquierda y así involucrar a gente que no tiene que ver con el partido. Imaginemos que el Frente Amplio desde el primer momento toma todas las reivindicaciones que se están generando... entonces está flechando la cancha.

No va a conquistar la cantidad de gente necesaria porque aquel que no se siente identificado con el Frente Amplio se va a sentir expulsado de la reivindicación y va a pensar que es una reivindicación política y no social. Hay también una estrategia de que cada reivindicación no tenga el tinte inicial del movimiento político.

- Tengo una duda: ¿todo es descentralizable?

## *2. Izquierdas y crisis ambiental*

- Cuando Mirta Geary hacía referencia a la participación, a mí me sonaba a la suma de intereses meramente individual, como que faltó una dirección ideológica, y creo que existe. Concebir a la participación así es concebir al individuo super reduccionista e individualista. Me parece que ella nombró determinadas actividades que puede asumir un colectivo en determinado momento. Es decir, hoy tengo mi movilización por una cuestión estratégica pero después no existe la ideología.

- El gran problema de hoy es que los temas que están en agenda son los que tienen un vínculo mínimo entre las organizaciones sociales y la fuerza política. Y a veces existe una especie de purismo tanto de la fuerza política como de la organización social que no permite articular. El gran problema es ése: cómo se reconocen o se dan esos lazos entre organizaciones sociales y fuerza política, más allá de si son organizaciones de primer tipo, que pueden ser más tradicionales, que tienen lazos contundentes con la fuerza política, con consignas comunes como «obreros y estudiantes unidos y adelante», que es una síntesis del Frente Amplio. La participación como beneficio, por una cuestión que me beneficia a mí y nada más que a mí, yo creo que está mal. Uno puede creer que la gente trabaja porque tiene otros intereses; hay que entender que hay distintos niveles de participación.

- Estoy de acuerdo con la importancia de la coincidencia entre partidos políticos y militantes sociales. Que los temas tengan cabida política y estén en la agenda. Existe el perfil del militante que coexiste en una multiplicidad de planos. Existe gente que es al mismo tiempo referente técnico, miembro de la academia, está



vinculado a ONG con presencia social y tiene responsabilidades de dirección política dentro de un partido. Esa lógica se da, lo que pasa es que es muy poca la gente que se encuentra con ese perfil.

Lo más común por el lado de los temas medioambientales es la sociedad civil organizada en torno a un tema. No es un tema de referencia para el sistema político en su cúspide y entonces se discute en el Ministerio. La discusión se vuelve ONG – funcionarios. Por un lado hay mucho acostumbamiento a eso y la limitación que tiene es que al tratarse de una discusión con funcionarios, los ámbitos son consultivos o meramente informativos. En definitiva, se apela a un diálogo al que estamos acostumbrados pero después las determinaciones políticas de fondo no las toma el funcionario, o sea que no las toma nuestro interlocutor. Por otra parte, colabora el hecho de que los partidos no tengan posición tomada sobre estos temas. Además en el ámbito político uruguayo, las cuestiones ambientales no son visualizadas como asuntos de primera entidad. Entonces ni quienes buscan resoluciones en este plano tienen relaciones con los partidos ni con los elencos de gobierno, ni estos últimos llegan a tomar postura propia. No hay definiciones previas ni trabajos de los partidos. Los temas los manejan técnicos, funcionarios y en todo caso los discuten con la población. Cuando un problema pasa a estar en agenda es porque una institución local lo logra instalar a partir de su movilización. Ahí sí los actores políticos se ven obligados a tomar posición. Pero la toma de posición está cortada por el lugar en que está la organización y el actor político más que por una posición ideológica. Los representantes locales se alinean con la población local y cuando el tema se hace grande y empieza a impactar sobre el ámbito político nacional y van parlamentarios de todos los partidos se puede dar un corte utilitario entre gobierno-oposición, como por ejemplo, después de la visita parlamentaria a Empalme Olmos. Lo primero que hace la oposición es llamar al Parlamento a la directora de DINAMA para que informe sobre este tema. Eso es aprovechado por la comunidad local que se comunica con el Parlamento para decirles que cuando concurra la directora les informen lo que dice la directora porque quizás mediante las respuestas al Parlamento se consiga tener la información a la que ellos no llegan habitualmente.

- A mí me parece que perdemos la visión de carácter general. Cómo son producidos los temas ambientales y cómo en el capitalismo, por la forma de desarrollo que tienen, su producción está destinada generalmente a la generación

de beneficios, de ganancias, por lo tanto no importa cómo se produzca y cómo se desarrolle esa producción sino que lo importante es el beneficio. Por lo tanto, desde el punto de vista del capital cualquier elemento que tenga que ver con los temas ambientales va a estar relacionado fundamentalmente con un tema de beneficio, sobre producir o no producir determinados bienes. Hay un hecho fundamental de raíz: las organizaciones sociales, del pueblo, no definen qué se produce. El que define qué y cómo se produce es el capital. Por lo tanto, si discutimos los impactos también tenemos que tener la posibilidad de discutir qué se produce. Cuál debería ser para el Uruguay ese proceso de desarrollo para los próximos treinta años, porque el gobierno también en cierta medida tiene límites para qué se produce o qué se deja de producir en un país. Nosotros tuvimos un gran conflicto sobre el tema de las papeleras donde se define sacarlas de Europa porque son contaminantes y el tema de la producción a distancia donde es más cómodo transportar la celulosa que transportar los troncos por un tema de volumen y tráfico. Las trajimos acá y todavía tenemos un conflicto con Argentina y seguimos discutiendo si son o no son contaminantes pero en esencia, más allá que nosotros las hemos definido como una inversión en el Uruguay, positiva desde el punto de vista de la inversión; el planteamiento es sacarlas de Europa y traerlas a estos lugares. Uno puede aceptar o no esos golpes ambientales, que no solo es lo que genera la propia planta sino lo que es más grave, la plantación de madera a nivel del territorio.

Y ahí tenemos un conflicto bastante importante y creo que todos cerramos filas en función de un conflicto con Argentina, pero eso no quiere decir que no analicemos el problema en sí. Una de las cuestiones importantes es la independencia de un país en qué y cómo se produce. Generalmente el desarrollo del capitalismo es anárquico en todas estas cuestiones y se desarrolla donde el mercado determine que tenga que desarrollarse.

¿Qué planteo yo? Que nosotros tenemos una forma de producción que nos determina. Estamos viviendo las consecuencias del desarrollo del capitalismo y la posibilidad de la liquidación del planeta como tal si seguimos con este proyecto de producción. Por lo tanto, hay una necesidad de cambios en la forma de producción y en la apropiación de lo que se produce, pero sobre todo en la forma en que producimos.

- En los casos en que las reivindicaciones ambientales se discutían con los funcionarios, creo que ahí que hay que cambiar. Cuando yo tengo una organización social que hace todo el gasto y genera el movimiento necesario, luego no debería tener solamente la instancia administrativa de reivindicar. Ahí es donde nosotros como partido no hemos encontrado el mecanismo adecuado. ¿Cómo hacemos para que la organización social no diga que el Frente Amplio es una burocracia y que lo único que le interesa son los cargos en el parlamento y por otro lado, el Frente no diga «estos locos me quieren complicar la vida, que me dejen gobernar»?

Entonces creo que nosotros tenemos que empezar a tirar líneas para ver cómo debería implementar la organización política su vínculo con la organización social para marcar sus límites pero también para establecer los puentes necesarios para que esa organización social entienda que existe un procedimiento interno en el Frente Amplio y así potencialice lo que es el movimiento.

- En Montevideo, en el plano ambiental, hay un lugar en que se puede conectar la base militante con la organización social y son las organizaciones vecinales. Básicamente, las movilizaciones ambientales en Montevideo tienen dos fases: una es la sociedad civil más técnica (ONG de perfil técnico) que son quienes se relacionan con el Ministerio porque están acostumbradas y le rechina bastante el contacto con el partido. No tienen confianza en el partido. En el Ministerio tampoco pero están acostumbradas al diálogo. Acostumbradas al «vos hacés ésto, yo te critico y digo que hagás otra cosa», se comparte un espacio común. La otra cosa son los espacios de movilización vecinal. Estos vecinos quedan vinculados con la Intendencia a través de las comisiones que se generan para tratar estos temas.

- La izquierda lo que tiene más emparentado con los movimientos sociales son las banderas. Pero a mí me parece que juega también el rédito político. No es solo la derecha la que lo hace. Busca rédito político, juega en los tiempos como en la ley de caducidad. No nos apropiamos como izquierda hasta que no vemos que sirve y en el tema ambiental me parece que sucede eso.

- Yo quiero poner el concepto de soberanía. Se debería volver a pensar sobre ese concepto. ¿Quién es el soberano? Porque la gente vota, se moviliza, elige, pero no hay un poder real en el espacio zonal para que decisiones claves del desarrollo puedan ser tomadas en el ámbito financiero, de las multinacionales, en el ámbito medioambiental. La idea de que la soberanía está en el pueblo, directamente o con sus representantes, está muy quebrada. Y la idea pasa más hoy por tener poder social para sostenerlas que por tener poderes institucionales.

- Los partidos políticos tienen que recoger las reivindicaciones de la fuerza social para que se establezcan dentro de la fuerza política de izquierda. Como gran partido de izquierda ya tiene todos los ámbitos donde se vincula con el movimiento sindical y social. En el tema ambiental la izquierda siempre ha sido propositiva con respecto a la sustentabilidad. Creo que es un logro de la izquierda haber parado el tema de los residuos en Empalme Olmos cuando por ejemplo la derecha en el gobierno hubiera alambrado, y se terminó. El resultado de esa movilización demuestra que el Frente Amplio fue sensible a la organización social. Ahí hay un punto positivo; algo está funcionando. Lo que está faltando es una metodología y para mí lo complejo es que no nos pase lo mismo que pasó con «lo vecinal», que nos terminamos desmotivando. Tenemos que trabajar en que todas las reivindicaciones sociales tienen que tener un ámbito de audiencia pública para que exista un respeto hacia el sentir de todos. Debemos promover que no sea la fuerza política la que toma una decisión ambiental sino una audiencia pública.

- Para mí lo necesario es un lugar de intercambio, información y formación, porque creo que son cosas necesarias. Formación vinculada a la temática para generar conocimiento, tener insumos y generar una vinculación real. Y hablando como integrante de una fuerza política digo que yo también quiero dirigir procesos, como fuerza política dar el debate y generar opinión. Muchos no dan el debate porque «no es correcto», pero frente a esa situación lo que me preocupa es generar cabeza porque si llega a venir una avanzada de la derecha la gente lo va a tomar como si nada. Porque no hubo debate ideológico, se perdió y no hicimos nada.

- Las contradicciones son muy difíciles. Yo le digo a alguien que cuide el agua que es valiosa pero por el otro lado el gobierno le da 80 millones de litros a Botnia y no le cobra un peso. Entonces es difícil crear conciencia porque está mezclado el tema y los intereses económicos están por encima de los ambientales.

- En el subgrupo en que participé vimos cómo los problemas ambientales estaban ligados al modelo de desarrollo capitalista y a su lógica basada en el costo-beneficio. A partir de ahí encontramos que se percibe un cierto desinterés o desconocimiento por parte de la fuerza política. Por otro lado, que no hay una fuerte articulación de organizaciones sociales que trabajen la temática con la fuerza política. Estas organizaciones no tienen o tienen muy pocos militantes que pertenezcan a la fuerza política. Frente a eso dos propuestas: a) hay tratar de generar una instancia de formación sobre la temática medioambiental en la que puedan participar los compañeros de la organización política que estén interesados y b) se debe impulsar el mecanismo de la audiencia pública.

- La cuestión ambiental es una cuestión cultural y la educación primaria uruguaya tuvo una buena iniciativa cuando aprobó un programa que implica que la cuestión ambiental transversalice toda la educación.

En relación al modelo productivo se habló que se necesita un modelo productivo nacional y que la producción no sea meramente una cuestión de los productores. Las empresas, como las transnacionales, perciben un beneficio y no tienen en cuenta el impacto social y ambiental que tienen sus prácticas. Porque lo que persiguen es un beneficio individual. Las organizaciones sociales, políticas y el gobierno lo que tenemos que construir son herramientas para hacer determinada planificación para saber qué se produce y cómo se produce en relación a la cuestión ambiental. En este sentido, vemos que las movilizaciones de las comunidades ambientales se dan siempre cuando el problema ya existe.

- En la Juventud del Partido Socialista, a partir del Congreso, resolvimos formar un equipo que se encargue de las políticas específicas de medio ambiente. Uno de los temas es sensibilizar a la gente. Yo lo comparo mucho con el tema de género unos años atrás. Por el tema de repercusión, el enfoque de la formación tiene que ser informativo y sensibilizador. No sensibilizar como en algunos documentales te muestran con el apocalipsis del mundo. Sino desde el punto de vista positivo, planteando qué puedo hacer yo desde mi casa, para

contrarrestar ciertas cosas que están pasando. De tantas horas que dejas el calefón apagado, si todo el mundo lo hiciera ya estaría el ahorro de energía. Tantas cosas que se hacen que pueden parecer mínimas pero que en conjunto pueden llegar a ser redituables.

- Voy a hablar desde el lado universitario. Recién ahora en la Facultad de Ciencias Sociales creamos un grupo de medio ambiente con la idea de concientizar a nuestra propia gente de ciencias sociales. Especialmente, en la importancia de investigar en ese tema. No existe producción de temas ambientales desde las Ciencias Sociales; hasta hace poco no había representante de la Facultad en la Red Temática de Medio Ambiente de la Universidad.

- Yo pienso que es un tema que tiene que estar en la Universidad. Hay grandes fundaciones, dentro de las grandes corporaciones, que aparecen como sociedad civil pero que en realidad son empresas que meten funcionarios para definir políticas públicas. Ellos ya se han anticipado a las universidades y forman gente en el tema medioambiental. El peligro en las organizaciones o fundaciones es que te venden una mirada y me parece importante que se considere la diversidad.

- Me parece que es un tema clave, el fenómeno del medio ambiente, entendido en la relación de las organizaciones sociales con la naturaleza. La situación es grave, es grave en el impacto civilizatorio, la destrucción de formas de vida. El gobierno lo tomó en lo del cambio climático y Tabaré Vázquez ahora con la sequía. Hay un equipo interministerial trabajando y es un tema que no es local; claramente es un tema mundial. Y eso obliga a repensar el tema del modelo de desarrollo. La Constitución boliviana y la Constitución ecuatoriana aportan pistas de los procesos que se están dando ahí donde juega un peso fuerte el movimiento indígena con una concepción de desarrollo que no niega el crecimiento, porque para el socialismo precisamos crecer, si no, podemos repartir la miseria. Yo creo que si partimos de la lectura de la crisis ecológica vemos también vinculada la crisis capitalista en el impacto medioambiental. En ese sentido me parece que hay alternativas anticapitalistas pero también en el sentido de una nueva cosmovisión, nuevas relaciones sociales y nuevas relaciones con naturaleza. Y ahí me parece que el movimiento indígena está dando lecciones importantes.

- Quiero aclarar que yo veo el tema medioambiental a veces muy sesgado. Creo que los movimientos locales en defensa del medio ambiente en general surgen apelando al mayor de nuestros egoísmos. Por ejemplo, lo de Empalme Olmos. También lo veo con las ferias. Todos queremos que haya feria, pero ninguno quiere que esté en la puerta de su casa, como una contradicción intrínseca. Entonces o no hay ferias y a ninguno nos molesta o vamos a tener que buscar mecanismos para que estén en la puerta de alguien. Si ustedes ven el tema de los residuos, las papeleras, yo digo si consumimos papel, yo siento que las papeleras tienen que existir porque yo consumo papel y mis necesidades hacen que sea impensable mi vida sin papel; yo voy a pensar que el mundo necesita papel y necesita quien lo produzca.

El gran tema es hacer trascender el tema de la política medioambiental como parte de un proyecto de cambio social y cómo se incluye este tema dentro de ese cambio. Y ahí tenemos que plantearnos las cosas, todos habrán visto porque se difundió mucho esos videos de youtube sobre «La historia de las cosas». [N.deE. <http://www.storyofstuff.com/> o en español: <http://video.google.com/videoplay?docid=-5645724531418649230#>] Yo he realizado talleres con ese video porque se toca el tema del medio ambiente y da puntas para mostrar cómo a través del consumo nosotros somos rehenes de las organizaciones capitalistas. Por ahí creo que tenemos que buscar, tratar de ver el tema éste, en un tema tan amplio como es el proyecto de sociedad de cambio y no verlo como una forma de ir corrigiendo al sistema capitalista para que sea menos agresivo. Porque en última instancia, a muchas organizaciones lo que les importa es éso. Mitigar la agresividad sobre el planeta porque hay que cuidarlo pero bueno, ¿hay que cuidarlo para que puedan seguir explotando a mis nietos y a mis bisnietos?. No se está protegiendo al planeta y a la vida sino que están defendiendo los derechos de los pocos con respecto a los muchos. Por eso, me parece que el gran tema es cómo insertar las políticas medioambientales y el concepto de medio ambiente en un proyecto mayor que es el proyecto de cambio.

- A mí me tocó ser fundador de una de las primeras organizaciones ambientalistas en Uruguay en el año 80 y lo hicimos con una perspectiva totalmente oportunista ya que vimos que en Brasil había terrible manifestación ambientalista. Volví y dije vamos a hablar del medioambiente y ponemos a la

gente en la calle a agitar. No teníamos la más mínima idea ni nos importaba mucho el tema de la ecología, pero nos servía. A partir de eso fuimos estudiando y aprendiendo y viendo que el tema era más en serio. Veía un tiempo después que en Brasil el MST incluía a los temas medioambientales para vendérselo a los europeos porque a los campesinos no les importaba. Ellos sólo querían un pedazo de tierra para plantar y vivir.

Hay muchas situaciones que son serias. Las relacionadas con la fumigación son severas y están produciendo daños. Hay que ser mucho más proactivos en esa línea de defensa.

Estoy de acuerdo con el compañero que dijo que algunos de esos aparatos internacionales tienden a sustituir la acción política local. Es la globalización cierta. Estoy acumulando en una línea ¿Que no sé con quién ni para qué acumulo?. A veces te encontrás con cuestiones complicadas. Me pasó ver que una organización ambiental muy respetable hiciera un convenio en Indonesia con Unilever diciendo que el trabajo que hacía en las plantaciones de té era ambientalmente sustentable y una maravilla. Le pagaban medio peso a cada uno de los campesinos pero claro, el problema salarial no es un problema ambiental. Ellos no usaban tóxicos más allá de lo razonable así que matar de hambre a los trabajadores no es un problema. Esos mecanismos de acción internacional son los que tenemos que pensar y cómo las organizaciones o los actores locales entramos en discusión con eso.

- Tengo la sensación de que hay diversas situaciones en diversos países y que en general no predominan las visiones globales acerca del medio ambiente. Sin embargo los sindicatos lo han asumido. Así como asumieron temas de género, salud, trabajo, etc. Las organizaciones más antiguas y más representativas de clase han asumido este tema también porque de alguna manera son modos de entrar a la lucha social. Quizás en lo político, en la medida que la izquierda está llegando al gobierno en muchos lugares, está asumiendo que estos capítulos no tenían mucho desarrollo en su programa y que ahora tienen que asumirlo en la medida que tienen responsabilidades de gobierno. Evidentemente se nos aparecen como síntomas de esa lucha global contra el capitalismo. Tenemos un interesante tema y es de que modo el gobierno del Uruguay siendo de izquierda lo incorpora adecuadamente a las organizaciones sociales y a su propia fuerza política. Y de qué forma, la



ecuación fuerza política - organizaciones sociales elaboran cada tema de manera proactiva, uniendo un conjunto de fuerzas o no la elaboran. De qué manera estos temas van siendo resueltos en forma positiva, de tal manera que cada uno cumpla su rol. Porque eso es lo interesante, nadie debe dejar de tener su rol: las organizaciones sociales, las fuerzas políticas y el gobierno. Pensábamos que esto era más sencillo de unir y en realidad fue muy difícil atravesar el aparato del Estado, poner a funcionar el gobierno, hacerse de la sabiduría y las formas de gestión y trabajar adecuadamente. Eso llevó una enorme cantidad de energía y por otro lado las organizaciones sociales han tenido que hacer un aprendizaje de saber que el gobierno que estaba al frente de éste país tenía un signo distinto a los anteriores. Entonces se trataba de pasar de ser oposición a no solamente decir somos gobierno sino decir que tenemos un gobierno con el cual podemos trabajar. Es otra cosa distinta, pero cambiaba la coyuntura y no hacía fácil el aprendizaje.

Yo creo que algunas organizaciones son fundamentalistas en el tema y en ese sentido vale insistir que el movimiento sindical, al haber tomado el tema, lo hizo con mucho cuidado y respeto en el sentido de poder armar el término de sustentabilidad uniendo trabajo, medio ambiente, etc. El Uruguay, al ser un país pequeño también en este tema tiene que sufrir las consecuencias como en el caso de la soja que nos viene desde el norte, Brasil, Argentina, Paraguay. El tema del agua. El río Uruguay parece que en el futuro va a tener dos o tres represas más en el norte, construídas por Brasil. Digamos que Uruguay está rodeado de problemas en ese sentido, desde lo geopolítico que hace más urgente aún una visión desde un gobierno uruguayo que tienda a profundizar los lazos de acuerdos positivos para el conjunto de los países del MERCOSUR.

-En el proyecto de cambio social nos focalizamos en la contradicción fundamental y nos olvidamos que tenemos contradicciones importantes al interior de la clase, que son de otro tipo. O sea que no pasan solo por la propiedad de los medios de producción sino que, bueno, hay otras contradicciones de género, de recursos ambientales que también hacen o tienen que hacer de este proyecto de cambio social que tiene que, necesariamente, resignificarse.

Me quedé también con el concepto que alguien manejó de «masa crítica». Que está bueno tener grandes movimientos pero que hay que tener masa crítica

que esté dispuesta a pagar el costo de la participación. El problema está bárbaro, ahora lo que me parece es la formación de esa masa crítica en función de qué objetivos y dónde discutimos esos objetivos de esa masa crítica, que no es de las organizaciones sociales ni de las políticas, sino masa crítica de la izquierda. Nos tenemos que plantear dónde discutimos esos objetivos. Los roles son distintos pero como izquierda tenemos que tener un objetivo último, que no sea sólo de cooperación entre las distintas esferas, que también sea de control. Y eso es lo central, la ausencia de un espacio donde se piense el objetivo.

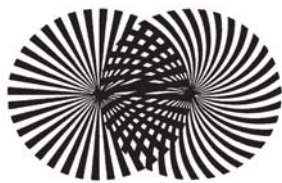
- Yo creo que la herramienta del medio ambiente utilizada por la derecha va a tener una lógica de derecha y utilizada por la izquierda va a tener una lógica totalmente distinta. Nosotros lo que debemos darle es el toque. La derecha aprendió a apropiarse de herramientas históricas de la izquierda para utilizarlas a favor de ella. En un mundo donde hay desigualdad y no solo en lo económico, en la distribución de la riqueza, en lo educativo, no es extraño pensar que hay desigualdad en el medio ambiente también. El problema es quiénes son los que van a acceder a la riqueza, a los mejores lugares. Hay un documental muy lindo que habla del medio ambiente y plantea que la gente que accede a la riqueza son las mismas que viven en esos lugares donde está. En África hay riqueza en pila y la gente no la puede aprovechar. Entonces hay un tema de desigualdad. Los dueños de los medios de producción no son los que van a sufrir la crisis medioambiental, la van a sufrir las clases más bajas y la va a sufrir la gente que no llega y que no tiene poder. Y creo que el tema de desigualdad parte de una misma base. El problema se basa en los medios de producción. En una lógica totalmente individual, en una lógica de explotación. Como se explota al hombre se explota al medio ambiente y es esa misma lógica que hay que cambiar. O sea, cuando hablamos de un capitalismo voraz estamos hablando de un capitalismo que destruye al medio ambiente, hablamos de un capitalismo que es inviable de todo punto de vista.

Lo vemos hoy en día, ¿cuánta población mundial accede al agua, a recursos naturales? Hay un dato que es sorprendente y es que el 80 % de los recursos mundiales van al 2% de la población mundial. Y eso es un dato que muestra la desigualdad. Entonces uno tiende a pensar quiénes van a ser lo menos beneficiados. Creo que esto también se remite a una discusión de la lucha de clases.

- El capitalismo trata de adaptarse y de sobrevivir. Hoy eso está a la vista. No quiere decir que el capitalismo no pueda regenerarse e inventar nuevos medios técnicos que de alguna forma mitiguen esos efectos ambientales que permitan generar condiciones de supervivencia. El caso de las nanotecnologías por ejemplo. Hay un campo ahí bien interesante, novedoso, que puede dar lugar a múltiples innovaciones técnicas. Foladori, que es un economista uruguayo, marxista, antropólogo, decía, tenemos que distinguir entre lo que supone la destrucción de las formas de vida como en el caso del capitalismo actual que está destruyendo y lo que puede ser la reconstrucción de nuevas fuentes de energía. Eso hoy el capitalismo, con los avances tecnológicos, está en condiciones o puede activar esos mecanismos tecnológicos para desarrollar nuevas fuentes de energía. Pero también hay un riesgo y lo del cambio climático me parece que ya está fuera de discusión y ese argumento que no había cambio climático era usado por la derecha conservadora norteamericana para que no se comprometieran en la firma de tratados internacionales, Kyoto, etc. Eso ya está fuera de discusión y existen muchos defensores de fuentes de energías limpias. No sabemos cómo vamos a vivir en cien, doscientos, quinientos años y el capitalismo hoy en su versión postneoliberal, en América Latina apela a los recursos naturales. Ahí tenemos a Botnia, a las empresas mineras, la inversión en los combustibles, celulosa, agua, soja, a través de las grandes corporaciones transnacionales que se ha asociado con parte de la oligarquía criolla y hay una retroalimentación de nuestras economías. Y eso me preocupa como desarrollo de país. No quiero este tipo de desarrollo porque va en contra de todo lo nacional. Me parece que ese tema merecería mayor atención así como también los conceptos que utilizamos porque no creo que el concepto de gobernanza aporte. Estoy pensando desde una lógica más institucional, desde los movimientos sociales sin los cuales no hay transformación posible.

### *Notas:*

1 Selección y edición: Rosana Abella y Javier Taks.



**casa bertolt brecht**

Casa Bertolt Brecht  
Andes 1274 esq. San José  
Tel/Fax: (00 598 2) 900 3240  
[www.casabertoltbrecht.org.uy](http://www.casabertoltbrecht.org.uy)  
[info@casabertoltbrecht.org.uy](mailto:info@casabertoltbrecht.org.uy)  
Montevideo -Uruguay - 2010