



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Departamento de
Ciencias Sociales

DOCUMENTOS DE TRABAJO NUEVA SERIE N° 01/2013

Natilia Bisio – Natalie Robaina

**Cohesión social: participación de los actores
locales en el desarrollo territorial del
departamento de Salto**



Regional Norte

2011

COHESIÓN SOCIAL: PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE SALTO¹

INTRODUCCION

Las múltiples y variadas estrategias diseñadas para el abordaje de lo social, así como la creciente incorporación de nuevas demandas sociales en la agenda pública, exigen al Estado y a los gobiernos departamentales, redefinir la orientación e instrumentación de las políticas sociales desde una perspectiva territorial. En efecto, la participación no sólo del Estado en la delimitación y satisfacción de necesidades colectivas, abre paso a modalidades participativas dirigidas a fortalecer el protagonismo de la sociedad civil organizada en el abordaje de la cuestión social desde una lógica territorial. En este marco, se presenta y analiza una propuesta de intervención diseñada y ejecutada por el gobierno departamental de Salto en convenio con la OPP y la Unión Europea en el marco del Programa Uruguay Integra, con el objetivo de fortalecer los niveles de cohesión social y sustentabilidad ambiental del departamento.

El trabajo pretende identificar los principales logros y debilidades de una iniciativa que, diseñada e implementada desde el Gobierno Departamental, incorpora en su definición, la participación de diversos organismos públicos, en la búsqueda conjunta de soluciones a las problemáticas priorizadas en y desde el territorio. Para ello se toman como unidades de análisis los beneficiarios directos de cada los componentes centrales del proyecto, a saber: organizaciones sociales (OS) y referentes de las Coordinadoras Zonales (CZ) de la ciudad y del interior del departamento; clasificadores que trabajan informalmente y en condiciones insalubres en el vertedero municipal; ladrilleros ubicados precariamente en predios públicos y privados de la capital; referentes de las policlínicas y Unidades Básicas de Asistencia (UBA) del departamento; y, referentes de los proyectos financiados por el Banco de Iniciativas Locales (BIL) creado en el marco de esta iniciativa.

Salto es un departamento con muchas riquezas asociadas principalmente a la producción agropecuaria y al turismo; no obstante, sus indicadores de desarrollo humano, reflejan importantes carencias tanto a nivel de servicios básicos como de cohesión social. Estos aspectos, articulados entre sí, ponen en riesgo las condiciones de competitividad y las potencialidades de desarrollo de algunos territorios locales. En

¹ Trabajo preparado para su presentación en el Primer Congreso Uruguayo de Sociología. Grupo de trabajo: Sociología Rural y Desarrollo Territorial. Julio 2011, Montevideo, Uruguay.

este marco, la conformación de actores locales capaces de definir en forma colectiva, las estrategias y acciones a desarrollar en el territorio, constituye un aspecto central de la propuesta, cuyos principales objetivos apuntan a potenciar la participación ciudadana en la gestión municipal y, a promover la implementación de proyectos socioeconómicos sustentables productiva y ambientalmente.

Más allá de realizar una evaluación del proyecto, la discusión que se presenta en el documento, pretende aportar insumos para la reflexión acerca del alcance y la pertinencia de este tipo de intervenciones descentralizadas, en la generación de estrategias de desarrollo adaptadas a las necesidades de cada territorio. La experiencia desarrollada refleja la complejidad que implica la articulación e instrumentación de los criterios centrales que en la actualidad, definen el contenido y la orientación de las políticas sociales en el Uruguay: descentralización, focalización y participación de la sociedad civil organizada en los procesos de desarrollo territorial, entre otros.

PRESENTACION DEL PROYECTO “UN SALTO PARA TODOS”

Antecedentes

“Un Salto para Todos” (USPT) surge en el marco del Programa Uruguay Integra², cuyos objetivos apuntan a fortalecer los procesos de descentralización y autonomía de los gobiernos departamentales en la instrumentación de acciones dirigidas a generar y/o consolidar las condiciones de cohesión social de sus territorios. Es una iniciativa que para su instrumentación articula intereses, recursos y marcos normativos de actores locales, nacionales e internacionales. USPT se elabora entonces, a instancias del anterior gobierno departamental con el fin de dar respuesta al deterioro de las condiciones de sustentabilidad ambiental y cohesión social del departamento; entendiéndolo por ella a *“la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitando la polarización.* Desde este enfoque, la equidad en las oportunidades, el reconocimiento de la dignidad humana, el respeto de la diversidad y la promoción de la autonomía, aparecen como elementos centrales de una sociedad cohesionada, en cuyo marco se busca compatibilizar el crecimiento con la justicia social (Feres, 2007).

² Programa de Cohesión Social y Territorial. Departamento de Descentralización Territorial y Gobiernos Departamentales. OPP - Unión Europea. 2008-2011

Objetivos

“Los procesos de integración regional y global, demandan mayores niveles de competitividad, generando paralelamente, nuevas modalidades de exclusión social que ponen en riesgo las bases de la cohesión. La profundización de las brechas sociales, económicas y culturales, la crisis de legitimidad y gobernabilidad de los Estados nacionales, el cuestionamiento de las fuentes tradicionales de identidad y pertenencia, sumados al creciente desinterés ciudadano por la “cosa pública”, son algunas de sus manifestaciones” (Feres, 2007: 9).

En este contexto, el debilitamiento de la integración en los niveles económico, social y cultural, se constituye en el eje central de intervención desde el proyecto USPT; planteándose como objetivos específicos:

- Fortalecer la capacidad organizativa y propositiva de las organizaciones sociales del departamento.
- Potenciar la identificación de los ciudadanos de Salto con la calidad ambiental del territorio, y la salud de su población.
- Fortalecer el rol de las Unidades Básicas de Asistencia (UBA) y policlínicas rurales como agentes de promoción comunitaria de la salud y del cuidado del medio ambiente.
- Optimizar las condiciones de salubridad y de trabajo de 67 ladrilleros y 45 clasificadores, para reducir el impacto ambiental negativo de sus acciones.
- Mejorar las condiciones de empleabilidad de desocupados y subocupados del interior del departamento, para reducir su vulnerabilidad y disminuir su propensión a realizar trabajos ambientalmente no amigables.

Las estrategias diseñadas para su cumplimiento, incluyeron acciones de sensibilización, fortalecimiento organizacional, financiamiento de emprendimientos productivos y de atraktividad territorial a través del Banco de Iniciativas Locales (BIL), mejoramiento de infraestructura y equipamiento para clasificadores y ladrilleros, desarrolladas tanto en la ciudad como en el interior de departamento.

Recolección de Información

A los efectos de analizar el alcance de las estrategias desarrolladas en el marco de USPT, se elaboró y aplicó un cuestionario específico para cada uno de los componentes del proyecto. Los mismos fueron discutidos con los técnicos del mismo, a fin de incorporar su opinión al respecto, así como también para adecuar la terminología a la población objetivo comprendida en cada componente. Los datos fueron ingresados a seis bases (una por componente) y procesados utilizando SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

En el caso de las unidades grupales (CZ, OS, UBA/Policlínica y BIL), se procedió a encuestar a los referentes quedando a criterio de los beneficiarios la designación de los mismos. En el caso de las unidades individuales (Ladrilleros y Clasificadores), los entrevistados fueron los referentes que figuraban en el proyecto. La encuesta abarcó tanto a la ciudad de Salto, como a localidades del interior del departamento. En la ciudad, las personas encuestadas, forman parte de la casi totalidad del universo dentro de cada componente, a excepción de las organizaciones sociales que por motivos de inactividad o ausencia de referentes, no fueron relevadas en su totalidad (aproximadamente el 30%). Por otra parte, en el medio rural, las encuestas aplicadas hicieron referencia a cuatro componentes: OS, CZ, UBAs y BIL, siendo seleccionadas un total de 14 localidades, a partir de los siguientes criterios: densidad poblacional y organizativa de las comunidades locales; cantidad de proyectos productivos ejecutados, y, representatividad de todos los Municipios y CZ. La cantidad de casos, según componente y grandes áreas geográficas, se distribuyó de la siguiente manera:

Componentes	Ciudad de Salto	Interior del Departamento	Total
Organizaciones Sociales	152	60	212
Coordinadoras Zonales	7	8	15
Emprendimientos BIL	15	42	57
UBA/Policlínicas	7	11	18
Ladrilleros	69	-	69
Clasificadores	39	-	39
Total	289	121	410

COHESIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

Retomando los aportes realizados por Feres (2007), puede observarse que varios han sido los enfoques y las formas en que las distintas tradiciones de las ciencias sociales han procurado definir la cohesión social: elemento fundamental de solidaridad social mediante el cual los integrantes de una sociedad se mantienen ligados a ella (Durkheim, 1967); ajuste entre medios y metas (Merton 1987); capacidad del sistema para conservar sus límites y dominar la complejidad del ambiente (Habermas, 1989); desarrollo de valores comunes que permiten a los integrantes de una sociedad identificarse y compartir principios morales que orientan su interacción en torno a un proyecto colectivo (Kearns y Forrest, 2000). Más recientemente, a través del concepto de *capital social* se ha abordado la influencia de los lazos sociales en la reproducción del orden social y económico; al tiempo que desde el campo de la psicología social, se define la cohesión como la habilidad del grupo para resistir fuerzas disruptivas, rescatando su relevancia en el desarrollo de fuerzas individuales y sentimientos de pertenencia en sus integrantes (Bollen y Hoyle, 1990).

Reconociendo y retomando los aspectos centrales de estos aportes, recientemente, la CEPAL elaboró un concepto de cohesión social en el que se la define como *“la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión - exclusión sociales, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan”* (Feres, 2007: 21). Es así que, desde este enfoque y teniendo en cuenta la finalidad y las acciones desarrolladas en el marco de USPT, en el presente documento se abordarán tres elementos centrales de la cohesión, a saber: *participación, mecanismos de protección social y bienestar.*

Participar tal y como lo indica la etimología del término, significa “tener parte” en un emprendimiento, una iniciativa o una actividad. Se trata de un acto ejercido por un sujeto que está involucrado y se involucra en un ámbito donde puede decidir. ‘Ser y sentirse parte de algo’ son aspectos centrales de la participación, desde los cuales se puede desarrollar la capacidad de incidir, hacer y decidir (Rebellato, 1999). Estos tres elementos resultan fundamentales a la hora de superar la concepción netamente instrumentalista de la participación que, basada en un discurso racionalizador de la acción, orienta y condiciona la acción ciudadana tras las decisiones de los agentes del Estado (Lucero, 2009). En este sentido, la valoración positiva de las instancias formativas y deliberativas llevadas a cabo con las organizaciones sociales mediante talleres, encuentros regionales e instancias de intercambio departamentales, refleja la importancia de generar espacios de debate y negociación donde sean los pobladores

del territorio quienes definan las prioridades y las estrategias a desarrollar en él. En efecto, todas las coordinadoras participaron de los talleres del IDEL³, estando representadas por un promedio de ocho organizaciones cada una. Consultados acerca de cuáles fueron los talleres formativos considerados de mayor utilidad, las respuestas fueron las siguientes: el armado de la agenda territorial y la elaboración de proyectos. En este marco, las agendas elaboradas en cada zona adquieren relevancia como instrumento no sólo de identificación de necesidades y autogestión de los actores locales, sino sobre todo, de negociación entre los gobiernos locales, las organizaciones sociales y las instituciones públicas y privadas que interactúan en cada territorio. El reconocimiento y legitimación de este proceso de participación ofrece a la Intendencia y demás actores político-institucionales, la posibilidad de incorporar en el diseño de la política pública, la demanda organizada y contextualizada de la sociedad civil; facilitando así, la priorización de la intervención pública y colocando al municipio como un territorio que promueve en su accionar, la gobernanza local.

Ahora bien, para que la participación no se reduzca a la mera asistencia de las personas a instancias de encuentro e intercambio, se requiere de una apuesta firme y explícita por parte de las autoridades municipales y departamentales, que legitime estos espacios. Ello implica modificar los patrones de redistribución de los recursos y fondos públicos (técnicos y financieros) para que organizaciones y coordinadoras zonales puedan materializar su participación mediante la acción concreta de emprendimientos elaborados por los propios actores. En efecto, “para que la participación sea posible, quien participa tiene que creer que su protagonismo es necesario y que le va a permitir acceder a algún logro. Si por el contrario se repiten las frustraciones, la participación decae” (Ferrando, 1994: 126). Este desfase, muchas veces recurrente, entre expectativas y frustraciones puede ser una de las explicaciones a la inestabilidad y/o discontinuidad en la participación que presenta un número importante de organizaciones sociales, lo cual reduce sus posibilidades de ser parte de los beneficios que se generan en la zona. Un efecto no buscado de esta situación, puede verse reflejado en el relativamente bajo nivel de conocimiento que tienen las organizaciones acerca de la agenda territorial (aproximadamente la mitad de los casos relevados), así como de su participación en la elaboración de las mismas (39% de ellos).

³ IDEL: Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local. Universidad Católica del Uruguay. Instituto responsable de la capacitación y formación de las organizaciones sociales y referentes de las Coordinadoras Zonales.

La pertenencia de los sujetos a un territorio, el reconocimiento de los derechos y deberes que ello le imprime a cada uno, así como la realización de acciones concretas vinculadas a la satisfacción de las necesidades sentidas por la población en cuestión, son indicadores de una participación socialmente activa (Hernández, 1994). En este sentido, la elaboración y ejecución de los proyectos de atraktividad territorial financiados por el BIL, aparece como otro elemento clave en la construcción de una sociedad civil, activa y organizada. La priorización de necesidades y la definición de estrategias consensuadas que la elaboración de tales proyectos implica, promueven no sólo la erradicación de la pasividad en la toma de decisiones, sino sobre todo, la responsabilidad por sus logros y fracasos. La necesidad que toda persona y grupo humano posee, de ser artífice de su propia historia y partícipe de la construcción social y política de su comunidad, hace de la participación un elemento clave del desarrollo humano y social (Claramunt, 2006). No obstante, para que la movilización y organización de las asociaciones barriales sea real, se requiere no solo de instancias formativas para la administración de los recursos materiales y financieros transferidos, sino además, de un sistema de evaluación y seguimiento continuo por parte de las dependencias municipales y ministeriales involucradas en el proceso. Ello reafirma el supuesto de que para ser efectiva, la participación requiere de la intervención y sobre todo de la articulación de intereses particulares representados por distintos actores vinculados a la producción y reproducción de la vida social, política y económica del territorio (Claramunt, 2003).

En este marco, la “experiencia de participación” así como la generación de oportunidades para llevar adelante acciones definidas por los propios vecinos, se destacan como principales aprendizajes y logros por parte de las organizaciones y coordinadoras zonales, a la vez que reflejan la necesidad de un acompañamiento técnico y valorización continua de su responsabilidad en la toma de decisiones y en la autogestión de los recursos locales. No obstante, el fortalecimiento de la capacidad organizativa y propositiva de la sociedad civil, implica identificar las relaciones de poder y de intereses -a veces contrapuestos-, que en su desarrollo, atraviesan los procesos de democratización y de participación colectiva, y que en muchos casos, refuerzan el predominio de los intereses propios por encima de los colectivos. Desde este enfoque, la “lucha” y el conflicto, aparecen como principios rectores de la participación ciudadana mediante la cual la implementación de la política social deja de ser concebida como un mero proceso de ingeniería social para transformarse en un campo de enfrentamiento entre distintos grupos de poder (Lucero, 2009). En este sentido y teniendo en cuenta la importancia que significó la elaboración consensuada

de una agenda territorial zonal, resulta preocupante el bajo nivel de participación que presentan las organizaciones sociales en el seguimiento de la misma; en efecto, entre quienes expresaron haber participado en ella, solamente la mitad continúa realizando el seguimiento de la misma, abarcando a un 20% del total de casos; los cuales, desagregados por área geográfica, expresan un mayor nivel de participación en las organizaciones localizadas en el interior del departamento (56% contra 49% de las de la ciudad).

La permanencia de un modelo cultural que promueve el individualismo, desestimulando las acciones colectivas y dejando la toma de decisiones en manos de “especialistas”, sumada a la desconfianza en la capacidad de respuesta o de iniciativa de los organismos públicos para atender sus problemáticas; constituyen trabas significativas para la consolidación de dicho proceso. En este sentido, si bien en la mayoría de los componentes se rescata el avance que el proyecto significó en la construcción de nuevas formas de movilización comunitaria, se señalan limitaciones significativas en términos de participación ciudadana y autonomía en la gestión de los recursos públicos. El predominio de intereses particulares sobre los colectivos (“cada uno en su chacrita”), la pugna interna dentro de cada organización o grupo por obtener beneficios propios en forma inmediata como condición para continuar participando, sumados a la falta de información o desconocimiento respecto a la finalidad de USPT, así como a dificultades significativas a la hora de instrumentar las acciones previstas (sobre todo con respecto a las mejoras en las condiciones de trabajo de ladrilleros y clasificadores, y el financiamiento de las iniciativas locales), son algunas de las debilidades que este tipo de propuestas, acotadas en el tiempo y fuertemente ligadas a las concepciones de desarrollo social predominantes en cada período de gobierno, presentan al momento de crear y consolidar nuevas formas de solidaridad y de apropiación de la “cosa pública”. Vinculado a ello, otro grupo de limitaciones refiere a las dificultades que enfrentan las coordinadoras zonales para cumplir con su rol de articulación e interacción entre las organizaciones de la zona que representan, siendo un significativo ejemplo de ello, el alto porcentaje de quienes dicen no conocer la existencia de la CZ.

La promoción de procesos de transformación social y cultural de una comunidad, implica una actitud activa de sus habitantes en el reconocimiento y análisis crítico de sus propias capacidades y posibilidades de cambio. En este sentido, la democratización y difusión de la información respecto a lo que sucede en el interior de la coordinadora zonal, así como la participación en la resolución sobre las acciones a desarrollarse en la comunidad mediante el BIL, aparecen como reclamos compartidos

por las organizaciones sociales, observándose que, tan solo el 50% de las que dicen tener conocimiento del mismo, han participado en la selección de los proyectos aprobados para su zona.

De este modo, tal como sostiene R. Villasante (1997) “necesitamos sistemas de programación que vayan más allá de las descripciones de lo “ya dado”, que apunten las “tendencias” y las controversias, en las que hemos de decidir. Necesitamos otros “ritos” científicos menos objetivadores de los hechos, y más liberadores de las potencialidades que hay en las tendencias observadas...Para las empresas, y sobre todo para los movimientos locales, es necesario dar confianza, garantías de participación, cierto consenso, sobre cómo se realiza el proceso de resolución de los problemas ” (1997: 2).

USPT: ARTICULANDO LO NUEVO Y LO VIEJO EN EL TERRITORIO

El cambio de modelo de desarrollo, reflejado en el debilitamiento del monopolio estatal en el abordaje de lo social, así como en la creciente incorporación de nuevas demandas sociales en la agenda pública, exigen al Estado y a los gobiernos departamentales, redefinir la orientación e instrumentación de las políticas sociales desde una perspectiva territorial. En efecto, la participación no sólo del Estado en la delimitación y satisfacción de necesidades colectivas, abre paso a modalidades participativas dirigidas a fortalecer el protagonismo de la sociedad civil organizada en el abordaje de la cuestión social desde una lógica territorial.

Cualquiera sea la definición que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, la ejecución y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que definen tanto la problematización de los hechos objeto de intervención, como la concepción de sujeto y de desarrollo implícita en las mismas. No obstante, la significación de la política social debe partir de una perspectiva de totalidad, situando este fenómeno como una particularidad en el contexto más amplio de la sociedad capitalista consolidada y madura, en su edad monopolista. Por lo tanto, la actualización del debate sobre las políticas sociales en el contexto neoliberal y de reconstrucción productiva, debe considerar tanto la actual situación de las luchas de clases, el desarrollo tecnológico/científico como la fase alcanzada en la mundialización del capital, llamada “globalización”(Netto apud Motaño, 1999).

En la década de los noventa, en una coyuntura caracterizada por una política de ajuste que afectó a los sectores de más bajos ingresos, emerge con fuerza el tema del rol que debe cumplir el Estado y sus herramientas de intervención, las políticas sociales. En este marco, se avanzó en la definición de lineamientos estandarizados para reformar las políticas sociales de los países en desarrollo, introduciendo como condicionalidad de los créditos multilaterales, el cumplimiento de ciertas metas en términos de los indicadores de Desarrollo Humano diseñadas por el PNUD. Esta reforma o reorientación de las políticas sociales puede ser vista como una respuesta a la creciente miseria en el mundo, poniendo límites éticos a la acumulación sin límites del capital, o como el aprestamiento de los Estados nacionales para reducir ciertos riesgos que pueden ahuyentar el capital (Coraggio, 1996).

La situación de América Latina y de Uruguay en particular, requiere repensar la política social en el marco de la estrategia para el desarrollo, desde una perspectiva que procure la complementariedad entre políticas económicas y sociales; entre políticas de integración y de inserción; de bienestar y de protección. En este contexto, se puede pensar el proyecto USPT como una iniciativa que, si bien nace en el seno del gobierno nacional en convenio con actores de la cooperación internacional (UE), incorpora a los gobiernos departamentales en la definición de estrategias que promuevan la cohesión social y territorial en sus respectivas comunidades. Su intervención, si bien pretende generar acciones sostenibles en el tiempo, es de carácter limitado y acotado financiera y temporalmente, reflejando en ello, la yuxtaposición de factores que dan cuenta de un tipo de política transitoria, no focalizada a priori en determinados sectores de la población, con acciones que pretenden atender cuestiones vinculadas a prestaciones clásicas dirigidas a mantener parámetros generales de integración social mediante el ejercicio de los derechos sociales tradicionales (básicamente en el área de la salud y en el área de la regulación laboral), y otras que incorporan en sus objetivos, el abordaje de nuevas demandas con la participación de las organizaciones sociales de base y agentes comunitarios.

Tomando en cuenta los aportes realizados por Midaglia (2008), se puede plantear que las acciones llevadas a cabo en el marco de USPT, muestran una articulación entre acciones tendientes a crear y consolidar nuevas formas de atención a las problemáticas sociales desde el territorio, y acciones que procuran dar respuesta a demandas tradicionales de sectores de la población cuya situación socio-económica

se caracteriza por la precariedad y la inestabilidad laboral. Ello se visualiza en las agendas territoriales, en las cuales se hace explícita la preocupación de los pobladores respecto a temáticas que no sólo ponen en evidencia tales vacíos, profundizando en demandas asociadas a las funciones secundarias de los estados modernos (educación y salud, principalmente); sino que además, introducen en el debate público inquietudes de distintos sectores respecto a temáticas tales como el medio ambiente, infancia y juventud. En este sentido, 13 en 15 coordinadoras zonales, establecen en sus prioridades la recuperación de espacios verdes de uso público, al tiempo que el 82,5% y el 69,5% de las organizaciones sociales de la ciudad y del medio rural respectivamente, instrumentaron acciones concretas para el abordaje de las problemáticas medioambientales identificadas en sus agendas, llevando a cabo tareas de: limpieza de predios, canales de agua, canaletas, recolección de embases, plásticos y papeles, “descacharrización”, plantación de árboles y tareas de reciclaje, clasificado, y fumigación, entre otras. Con énfasis similar, referentes tanto de la ciudad como del medio rural, expresan su preocupación por la ausencia de espacios de esparcimiento e inclusión (sobre todo a través del mercado laboral), para adolescentes y jóvenes. Asimismo se destaca sobre todo en el medio rural, la importancia asignada al mejoramiento de las condiciones habitacionales y de infraestructura asociadas a la posibilidad de consolidación del proceso de desarrollo tanto urbanístico como social. Finalmente, un grupo de demandas, asociadas a las nuevas orientaciones que han asumido los programas sociales en la actualidad, refiere a preocupaciones en torno a: salud sexual y reproductiva, educación materno-infantil, control de niños y adultos, alimentación, entre otras. Estas acciones tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de grupos específicos, mediante acciones asistenciales acompañadas de procesos de promoción social.

USPT: ¿MECANISMO DE INCLUSION? UNA MIRADA DESDE LADRILLEROS, CLASIFICADORES Y EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS

En relación al mejoramiento de las condiciones de salud y laborales de ladrilleros y clasificadores que trabajan en el vertedero municipal, los resultados logrados y el proceso de trabajo realizado, reflejan que, si bien existen diferencias significativas en cuanto a la valoración del proyecto, en ambos casos se trata de estrategias que en su intencionalidad o en su “idea” son altamente valorados por los beneficiarios; al tiempo que, en ambos casos, su concreción aún está pendiente, motivo por el cual, la definición y ejecución de acciones en el corto

plazo se tornan impostergables para su sostenibilidad.

Los riesgos previstos en el proyecto, asociados al traslado de ladrilleros, aparece como uno de los más sobresalientes, debilitando considerablemente el logro de este objetivo y el referido a la recuperación de los espacios verdes afectados por la actividad que realiza este sector productivo. Las instancias de formación, si bien son valoradas positivamente, se han visto desvalorizadas ante la ausencia o paralización de las acciones previstas y acordadas en dichas instancias. En el mismo sentido, el rol asignado a la Mesa de Ladrilleros como espacio representativo de los mismos, no ha logrado efectivizarse como tal, colocando en ello otro desafío para lo que resta del proyecto y más allá de él dadas las expectativas generadas tanto a nivel de estos actores como de los vecinos que se ven afectados con su accionar.

Las limitaciones en el alcance de los objetivos propuestos, sumadas a las valoraciones realizadas por los beneficiarios respecto a la validez de la propuesta, refuerzan la importancia de continuar apoyando la organización del sector desde un enfoque que incorpore tanto los aspectos sociales y culturales del grupo como los requerimientos normativos, ambientales y de infraestructura, imprescindibles para la producción en condiciones óptimas. Por otra parte, en relación a los clasificadores, se destaca la importancia del seguimiento y monitoreo de la Cooperativa recientemente constituida, tanto en su consolidación grupal como en su gestión y formalización. El apoyo técnico del grupo, sumado al nivel de expectativas generado en los clasificadores por la puesta en marcha de la planta, constituyen los aspectos centrales de la sostenibilidad del emprendimiento, en tanto mecanismo de inclusión para este sector.

Finalmente, con respecto a la elaboración y ejecución de emprendimientos productivos, cabe destacar la pertinencia del BIL en tanto instrumento que permite canalizar demandas planteadas por pobladores de las comunidades rurales, surgiendo en algunos, como respuesta a las necesidades priorizadas en las agendas territoriales. En este sentido, las valoraciones realizadas por los titulares o referentes de tales emprendimientos hacen hincapié en la importancia de la iniciativa como oportunidad para generar fuentes laborales alternativas y autogestionadas, al tiempo que subrayan

la necesidad de monitorear su instrumentación con personas especializadas para ello, externas a los proyectos. En este marco, adquiere especial relevancia la constitución de un ámbito público-privado que permita consolidar estas iniciativas como propuestas alternativas para la inclusión laboral de sectores que históricamente han quedado por fuera del mercado laboral formal.

ALGUNAS REFLEXIONES

En términos generales, el proyecto es bien evaluado por la mayor parte de los referentes de cinco de los seis componentes, donde las valoraciones se concentran en los ítems “muy bueno” o “bueno” (en todos los casos por encima del 70%). La excepción la constituye el componente Ladrilleros, siendo el único donde las valoraciones positivas alcanzan a poco más de la tercera parte de las respuestas (36,2%), en tanto que las negativas suman 6 de cada 10 evaluaciones. La explicación a esto radica en buena medida en el hecho de que no se haya cumplido con lo planificado y, por lo tanto, con expectativas no satisfechas de los beneficiarios, lo que genera un evidente descontento.

Por otra parte, si se analizan los aspectos considerados como negativos, los mismos hacen referencia a las dificultades para la puesta en marcha de los proyectos o su continuidad, así como también un cierto desconocimiento de algunas características del territorio. Por otra parte, también se detectan problemas del lado de los beneficiarios, los que en algunos casos no mostraron suficiente interés, o tuvieron problemas de relacionamiento, tanto internos como con otros actores.

Las desigualdades que la estructura social del departamento presenta en la distribución de la riqueza, sumadas a los procesos de segregación territorial y debilitamiento del tejido social, van erosionando las bases de la cohesión social. Es por ello que la construcción de espacios de inclusión, requiere no sólo de políticas asistenciales y de prestación directa que reviertan el modelo desigual de distribución de la riqueza, sino también políticas de desarrollo social, dirigidas a fortalecer la organización colectiva, la identidad, el sentido de pertenencia y la apropiación de los espacios socialmente compartidos por parte de los individuos y de la comunidad.

No obstante las dificultades mencionadas consideramos que la propuesta de intervención desarrollada con las organizaciones sociales, coordinadoras zonales y UBAs (estas últimas en menor medida), adquiere relevancia en la medida que potencia espacios de democracia y formas de control y responsabilidad social directas,

creando condiciones favorables para un modelo de desarrollo adaptado a las necesidades sociales del territorio.

El ejercicio de la participación implica analizar y cuestionar las prácticas cotidianas que reproducen situaciones de dominación, y adquirir nuevas herramientas para la gestión democrática de los recursos existentes en cada territorio. En este sentido, creemos que la construcción de espacios de participación representativa, nos obliga a revisar las estructuras y formas organizativas que atraviesan y pautan el modo de relacionamiento entre los actores que trabajan en cada comunidad, donde el Estado no es el único protagonista. Desde esta perspectiva, hacer sustentables las acciones ejecutadas por USPT para enfrentar el deterioro de las condiciones de sustentabilidad social y ambiental del departamento de Salto, requiere un rol activo tanto de la Intendencia como de los socios que formaron parte del proyecto, puesto que, regular los mecanismos de inclusión – exclusión en relación a un proyecto compartido, implica acuerdos sobre la distribución de la riqueza, la identificación con el hábitat, la construcción de lazos de confianza y mecanismos de inclusión para transformar esos factores en calidad de vida.

MATERIALES CONSULTADOS

- Claramunt, A. (2003). Descentralización, participación y democracia. En: “Los debates actuales en Trabajo Social y su impacto a nivel regional”. CSIC. DTS – FCS. Udelar. Montevideo.
- Claramunt, A. (2006). Participación en políticas sociales descentralizadas. El impacto en los actores sociales. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (1996). “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”. En: *Desempleo estructural, Pobreza y Precariedad*. Peñalva y Rofman (Comp). A. Ed. Nueva Visión. Bs. As.
- Equipo de Monitoreo y Evaluación del Proyecto (2010): Aportes del Sistema de Monitoreo y Evaluación. Proyecto: Un Salto Para Todos – Cohesión Social y Sustentabilidad Ambiental para el Departamento de Salto.
- Feres, C. Un sistema de indicadores para la cohesión Social. CEPAL. 2007.
- Ferrando, J. (1994). Incluidos y excluidos: reflexiones sobre políticas sociales. Obsur. Montevideo.
- Hernández, E (1994). Elementos que facilitan o dificultan el surgimiento de un liderazgo comunitario. En: “*Psicología Social comunitaria. Teoría, método y experiencia*”. M. Montero (coord.). Guadalajara. Ediciones de la Universidad de Guadalajara.

- Intendencia Municipal de Salto (2008). Proyecto: Un Salto Para Todos – Cohesión Social y Sustentabilidad Ambiental para el Departamento de Salto.
- Lucero, M. (2009). Participación ciudadana. En: *“Políticas Públicas, Derechos y TS en el Mercosur”*. Aquín (comp.). Buenos Aires.
- Montaña, Carlos (1999). La Política Social: espacio de inserción laboral y objeto de reflexión del Servicio Social. En: *“La Política Social Hoy”*. Montaña y Borgianni (Comp.). E. Cortez Editora.
- Rebellato (1999). “Democracia, ciudadanía y poder. Desde el proceso de descentralización y participación popular”. Nordan. Montevideo.
- Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ra etapa. (2008). Midaglia (coord.). ICP - FCS - UdelAR, en convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación y Monitoreo. MIDES.