



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Departamento de
Ciencias Sociales

DOCUMENTOS DE TRABAJO NUEVA SERIE N° 03/2013

Natilia Bisio – Natalie Robaina

Participación de los actores locales en el desarrollo territorial de la región Litoral Norte del Uruguay: una mirada desde las Políticas Sociales



Regional Norte

2012

PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL DE LA REGIÓN LITORAL NORTE DEL URUGUAY: UNA MIRADA DESDE LAS POLÍTICAS SOCIALES¹

INTRODUCCIÓN

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.

Desde hace unos años asistimos a un proceso de reforma del Estado que, con diferentes matices y connotaciones, se ha extendido al contexto de los países latinoamericanos. El contenido e intencionalidad de este proceso de reforma, señalan cambios en la concepción y en el diseño de las políticas sociales. La crisis del Estado desatada en las últimas décadas del siglo XX, desencadenó múltiples reacciones y de las más variadas respuestas. Las dificultades que el tradicional modelo de protección social universalista comenzó a presentar para alcanzar los rendimientos sociales esperados, generó una polémica en torno a su concepción y a su viabilidad en las condiciones de desarrollo de ese contexto.

En la década del 80, la receta fue apostar al achicamiento del Estado, predominando las políticas neoconservadoras. En este contexto, *“se impuso un paquete relativamente uniformizante de iniciativas para intentar modificar los déficits sociales históricos del continente y a la vez mitigar los costos transicionales que suponía el cambio de orientación socioeconómica”* (Midaglia, 2000:17), sin tener en cuenta, muchas veces, las peculiaridades políticas, institucionales, históricas y socioculturales de los países en cuestión. La redefinición del papel del Estado se tradujo en la reducción y retiro de su intervención en las áreas tradicionales; entre ellas el área social. En este aspecto, las alternativas planteadas, apuntaron a la privatización de los servicios sociales y/o al traspaso de la responsabilidad de su prestación a la sociedad civil, argumentando la eficiencia y eficacia de los agentes civiles en la gestión de tales servicios debido a su supuesta “inmunidad” frente a los vicios burocráticos estatales, y su capacidad para movilizar a los sectores desposeídos en la efectivización de sus derechos sociales.

En la década del 90, ante los resultados inesperados de tales políticas y el aumento de los índices de pobreza, la apuesta se dirigió a la reforma del Estado, incorporando a las medidas conservadoras (ajuste fiscal, redimensionamiento de la actividad productiva del Estado y apertura comercial), medidas de corte progresista tales como la profundización del régimen democrático y la ampliación del espacio público no estatal. La necesidad de recuperar el “edificio institucional público” para garantizar la sustentabilidad de las nuevas políticas, le imprimió al Estado un doble desafío, económico y político. Económico, en la regulación de un mercado dinámico y

¹ Trabajo preparado para su presentación en XXV Seminario Internacional AISO “Sociedad civil, organizaciones y responsabilidad social corporativa. Experiencias, cuestiones teóricas y metodológicas”. 30 de julio - 4 de agosto de 2012. Buenos Aires, Argentina.

globalizado, y político en la consolidación de su autoridad y autonomía (Evans apud Midaglia, 2000). Este doble desafío puso de manifiesto la necesidad de profundizar sus formas de legitimidad y de relacionamiento con la sociedad civil, a los efectos de poder cumplir con sus objetivos de servir a la sociedad y contribuir a su desarrollo y crecimiento. Este modelo de desarrollo impulsó procesos de reforma social en condiciones de fuertes constreñimientos económicos e insuficiencia de recursos fiscales, los que, lejos de reducir los niveles históricos de desigualdad social existentes, profundizaron las carencias y déficit de los sistemas de seguridad social, acentuando con ello, la fragmentación del tejido social.

Los primeros años del siglo XXI, estuvieron marcados por el resurgimiento de agudas crisis económicas que afectaron a toda la región, poniendo en tela de juicio el tratamiento segmentado y coyuntural de las problemáticas de los sectores sociales más desfavorecidos, así como también las dificultades que ese modelo de intervención estatal presentaba para dar respuesta los nuevos riesgos sociales. En este contexto sociopolítico y económico, la instalación y/o recreación de los denominados Ministerios Sociales, puso de manifiesto la necesidad de adecuar la esfera pública para la atención permanente de situaciones de vulnerabilidad social; reorganizando la provisión pública dirigida a grupos sociales específicos mediante el ordenamiento y la articulación de servicios y programas de corte asistencial dispersos en distintas dependencias ministeriales (Midaglia y Castillo, 2010).

Casi tres décadas de estrategias residuales de protección focalizadas en la figura del pobre, acompañadas por la privatización y/o tercerización de servicios públicos; así como por la puesta en marcha de espacios de “excepción institucional” en distintos niveles de la Administración Pública para la atención de la pobreza y la vulnerabilidad social, le impidieron al Estado acumular experiencia de gestión institucional y de relacionamiento con actores sociales vinculados a estas problemáticas, haciendo de esta modalidad de intervención, un ámbito de ensayo permanente (Adelantado y Scherer, apud Midaglia y Castillo, 2010).

No obstante las dificultades señaladas, la instalación de estas nuevas (o renovadas) instituciones estatales, procura superar la típica sectorialidad en la que se estructura la esfera estatal, transversalizando sus intervenciones y asumiendo la responsabilidad de articular y coordinar la provisión social destinada a sectores o localidades en situación socioeconómica desfavorable. Estas funciones asignadas a los Ministerios Sociales reflejan por un lado, la intencionalidad de institucionalizar las políticas sociales dirigidas al abordaje de la exclusión social; y por otro, la necesidad imperiosa de identificar y ordenar el cúmulo de prestaciones sociales localizadas en diversas agencias y niveles de la Administración Pública (Midaglia y Castillo, 2010).

Más allá de identificar los criterios que definen actualmente el contenido de las políticas sociales en el Uruguay, este trabajo pretende analizar el alcance de la operativa institucional, y los espacios de participación que la intervención social desde diversos organismos estatales promueve a nivel de la sociedad civil organizada. Para ello se toman como unidades de análisis, dos programas sociales que se ejecutan en la región litoral norte del país, en el área de educación, y otro de alcance departamental que incorpora varios componentes asociados al fortalecimiento de la cohesión social. El trabajo se estructura a partir de los logros y debilidades de una serie de iniciativas que, diseñadas a nivel central con cierto grado de descentralización, incorporan en su definición, la participación de diversos organismos públicos y organizaciones sociales (en tanto co-ejecutores o protagonistas de las propuestas), en la búsqueda conjunta de soluciones a las problemáticas priorizadas en y desde el territorio. La discusión que se presenta en el documento, pretende aportar insumos para la reflexión acerca de la participación de los actores en el diseño e

instrumentación de este tipo de intervenciones adaptadas (al menos desde el discurso) 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.

REPENSANDO LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA ACTUALIDAD

Diversos son los enfoques y concepciones que definen tanto la naturaleza como el contenido de la política social. Cualquiera sea la postura que se adopte, las políticas sociales interpretan lo social e intentan abordarlo a través de una acción intencionalmente planificada donde el diseño, la implementación, y los resultados finalmente producidos, responden a modelos conceptuales que definen tanto la problematización de los hechos objeto de intervención, como la concepción de desarrollo y de sujeto implícita en las mismas. Toda concepción de política social se expresa en leyes, planes, metas, normas y disposiciones estratégicas que reconocen los conceptos de carencia social y derecho social de una población.

Considerar la totalidad en la que se inscribe la política social, implica reconocer que su alcance trasciende a los individuos que atraviesan circunstancias adversas, abarcando al conjunto de la población, pues la *procura existencial* a la que se responsabiliza el Estado Social y de la que la política social es objeto, requiere asegurar al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que éste por sí solo no puede controlar. Ello no significa negar la existencia de grupos o sectores de la población que necesitan más que otros, sino que, *“cualquier Política Social moderna extenderá su influencia directa o indirectamente también a todas las capas sociales y, en definitiva, afectará a la estabilidad misma de la sociedad”* (Montoro, 1998; 38). Para el autor, entre las medidas que el Estado debe desarrollar, se encuentran: expansión de sistemas complejos y costosos como lo son el sistema educativo y sanitario en tanto componentes claves del desarrollo de la vida humana en nuestros tiempos; incorporación de nuevos fenómenos asociados a la defensa frente a las contingencias y la aparición de nuevos “riesgos” (medioambientales, económicos, radicalizaciones de antagonismo, etc); efectivizar o materializar prestaciones sociales tales como: fijación de un salario laboral mínimo, puestos de trabajo para toda la población económicamente activa; atención a las personas incapacitadas para trabajar, temporal o permanentemente; aumentar las posibilidades vitales de la población (sobre todo de trabajadores y clases medias) mediante una justa distribución del ingreso, un creciente acceso a bienes culturales, un perfeccionamiento de los servicios sociales.

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia. Sus orígenes se remontan a fines del siglo XIX y su expansión se procesa en las primeras décadas del siglo XX. Un aspecto clave que permite entender la instalación y consolidación de este modelo de bienestar, es el rol protagónico de los partidos políticos en la apropiación del aparato estatal, mediante la regulación y distribución de las disputas por los beneficios sociales y la creación de una estructura política de contralores institucionales formales e informales, donde el Estado, la democracia y el bienestar se fueron consolidando como aspectos políticamente asociados (Castellano, 1994; Lanzaro, 2003 apud Midaglia y Antía, 2007).

Entre sus pilares fundacionales se encuentran: la Asistencia Pública (creada en 1910 para administrar los centros de beneficencia de salud), la educación pública laica, gratuita y obligatoria, la regulación del mercado de trabajo y, la política de retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira, 1994). En esta primera etapa, las políticas no eran

distributivas, sino redistributivas pues, a través de diversas prestaciones, redistribuían recursos obtenidos por la vía tributaria de la población con capacidad de contribución, a la población de bajos ingresos. Este mecanismo tuvo sus raíces en un modelo estatal de Bienestar, signado por la asistencia y la exclusión de la población tanto en la concepción de la política como en su puesta en marcha, y se mantuvo hasta que se inicia la crisis a fines de la década del 50.

En las décadas siguientes, estas políticas comenzaron a transitar por un proceso de decadencia que obligó al Estado a instrumentar cambios en el enfoque de su intervención. Así, en el marco de la planificación cepalina -instaurada en la coyuntura de la Alianza para el Progreso-, se diseñó en el continente, una política global orientada a la búsqueda de mecanismos de desarrollo con distribución o redistribución racionalmente planificada. Desgraciadamente, la falta de decisiones políticas y empresariales, y el rápido avance de la crisis que hacía fracasar el plan de la Alianza para el progreso en América Latina, hicieron que el diagnóstico y su consecuente plan de desarrollo no pudieran ser aplicados. Posteriormente, iniciado el período de la dictadura, se volvió a insistir en que la única alternativa eficaz para generar bienestar en la población, era la acumulación del producto. De este modo, en el marco de un modelo estatal burocrático, autoritario, de seguridad nacional, se recortó el gasto público destinado a las políticas sociales, se liberalizó la economía y se buscó, vía represión, evitar los estallidos sociales (Terra, 1990).

En la década de los noventa, en una coyuntura caracterizada por una política de ajuste y reestructuración económica global, emerge con fuerza el debate en torno al 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 PNUD². 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). En este contexto, los programas de focalización de la pobreza se convirtieron en la nueva modalidad de la política social, implicando un cambio tanto en la direccionalidad de los servicios sociales como en la concepción de las políticas públicas y el concepto de ciudadanía que las sustenta (Midaglia: 2000). Estos programas, conocidos como fondos de inversión social, ideados principalmente, por agencias internacionales representantes de la estrategia neoliberal, BM y FMI³; surgen con el fin de compensar los costos del ajuste de la estrategia neoliberal y detener el empobrecimiento, deterioro social, desempleo y pérdida de ingresos de varios países de América Latina. En efecto, tal como lo manifiesta Bertha Lerner, *“fueron las mismas instancias neoliberales quienes aplicaron tales programas como paliativo ante el deterioro social ocasionado por la estrategia neoliberal”* (1996:95).

Esta reorientación refleja por un lado, la emergencia de un pensamiento reformador acerca de la función del Estado; y por otro, el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal que implican la implementación de nuevos criterios de selección de los beneficiarios y de nuevos dispositivos institucionales de política social. Se trata de políticas focalizadas de “compensación social”, con un fuerte matiz descentralizador, inspiradas en estrategias de “focalización” del gasto social y las técnicas de “selectividad” de prestaciones, que a menudo revisten un carácter

² PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

³ BM – Banco Mundial; FMI- Fondo Monetario Internacional

asistencial con gestión territorializada. Asimismo, denotan una ruptura con el paternalismo de las políticas pretéritas en su establecimiento por acuerdos directos sin mediaciones entre gobernantes y los pobres, y en su alto contenido popular, en tanto pretenden negociar con los sectores pobres para el combate a la pobreza, y así garantizar la gobernabilidad en el conjunto de la sociedad (Peñalva, 1996). La intervención a través de programas focalizados gana legitimidad en tanto se dirige a los más pobres, les hace participar en la búsqueda de satisfactores para sus necesidades, se instrumenta en base a una relación más directa entre gobernantes y gobernados, pudiendo resultar más eficaz para alcanzar personas no cubiertas por programas regulares en mayor escala. No obstante ello, llegar con recursos a los pobres es condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza; en efecto, la pura focalización puede llegar a endurecer las condiciones de pobreza de la población, pues no puede resolver la demanda de los pobres por integración social. En efecto, las principales desventajas de estos programas radican en que no consideran ni la estructura social de las comunidades a las que están dirigidos, ni el proceso de formación de identidades colectivas. A su vez, la selección del grupo objetivo no sólo excluye a importantes segmentos poblacionales que quedan en el umbral de la pobreza debido a la reducción de una serie de servicios universalmente accesibles, dejando la posibilidad de satisfacer sus necesidades, librada a las leyes y variaciones del mercado (Mirza, 2001), sino que además, reduce la explicación y comprensión del fenómeno a variables individuales, invisibilizando tanto la estructura social de las comunidades, como los agregados sociales que median entre el nivel macrosocial y los individuos.

Luego de más de una década de políticas sociales signadas por la focalización del gasto y la fragmentación del abordaje de las problemáticas sociales, en el año 2002, se desata una crisis económica muy significativa que revierte la tendencia de crecimiento y de reducción de la pobreza que tenía el país, marcando un momento clave en el proceso de reestructuración del Estado y de su intervención en "lo social". En este contexto de deterioro social, caracterizado por el aumento significativo de los niveles de pobreza y de desigualdad, la izquierda asume el gobierno nacional en el año 2005, reinstalando el debate sobre el papel del Estado como actor clave en la provisión y regulación de las prestaciones sociales vinculadas al bienestar de toda la población y en especial de aquellos sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad. En este contexto, se proponen tres líneas de conducción política para llevar adelante la reforma social del Estado: la restauración, la innovación y la reforma. En la primera línea (restauración) se reinstalan los consejos de salarios suprimidos en la década del '90, significando un gran avance para los procesos de negociación colectiva en la regulación laboral. La innovación se desarrolla en distintas áreas (educativa, laboral, social, sanitaria, habitacional), priorizando en sus estrategias, la atención de situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Como elemento central de esta línea de conducción política, se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el fin de poner orden a las prestaciones dentro del sistema de asistencia y limitar los programas localizados en el gobierno, promoviendo la intervención social a partir de programas de asistencia como los de Transferencia de Renta Condicionada para el abordaje de la pobreza en forma focalizada, integral y descentralizada. Finalmente, la tercera línea, refiere a la reforma de prestaciones tradicionales como es el caso de la educación, la salud y la seguridad social (Midaglia y Antía, 2007).

A seis años de iniciado un ciclo de importantes reformas (tributaria, seguridad social, salud, educación), se puede decir que en Uruguay, existen ciertos niveles de superposición entre programas de bienestar y de protección, ya que diversos programas sociales se ubican en una posición intermedia entre protección permanente y bienestar clásico, así como entre protección transitoria y bienestar de inclusión. En términos de protección, se registra un conjunto de políticas sociales focalizadas, no

contributivas que operan en campos sociales no sectoriales. No obstante, el sistema de provisión social de la Administración Central se distribuye prácticamente de igual forma entre una oferta social asociada a servicios sociales sectoriales y universales; y un paquete de programas cuya direccionalidad está puesta en contextos específicos de pobreza. Entre los años 1990 – 2010, se creó el 58% de los programas sociales que conforman la oferta social. Asimismo, se registra que, del total de programas que incorporan como criterio de selección, la situación de vulnerabilidad del individuo o del hogar, un 35,3% fueron creados en este período; al tiempo que, en el mismo período, se creó el 22,6% de programas sin discriminación socioeconómica (MIDES, 2010).

En este contexto de reformas sociales, se ha venido desarrollando en distintos países latinoamericanos, la idea de un sistema integrado de cuidados, como uno de los ejes articuladores de la estructura de protección social y asistencia pública. La construcción de un sistema de cuidados tiene como propósitos: contribuir al bienestar de las personas que requieren de cuidados y de los cuidadores (fundamentalmente mujeres) a través del pleno ejercicio de su derecho a dar, a recibir cuidados y a autocuidarse; así como a la reducción de las desigualdades sociales y de género en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado; Los componentes del sistema se clasifican en: prestaciones monetarias, servicios, licencias y políticas de tiempo; dado que para cuidar se requiere de tiempo, dinero y servicios. Con estas medidas, se busca restituir los beneficios de la ciudadanía social a más de la mitad de la población (mujeres) la que, excluida de la participación en el mercado, quedó por fuera de las políticas de bienestar, reproduciendo las relaciones de subordinación entre hombres y mujeres en el ámbito familiar (Salvador, 2010). Se considera relevante añadir al estudio esta propuesta puesto que, sumada a la reforma social en marcha, constituye un elemento clave para entender la dirección y el contenido que va adquiriendo la matriz de bienestar y de protección social del país.

PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

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).

La participación de los ciudadanos en la priorización de necesidades y la definición de estrategias para su satisfacción, promueven no sólo la erradicación de la pasividad en la toma de decisiones, sino sobre todo, la responsabilidad por sus logros y sus fracasos. 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), donde se van tejiendo y definiendo distintas formas de organizar y producir el bienestar. Entre los actores que junto al Estado, al mercado y a la familia, forman parte del circuito de producción del bienestar, se encuentra el sector voluntario o sector informal, denominado por algunos como “tercer sector”. La crisis económica de los años ‘80 que afectó a la mayoría de los países en desarrollo y que tuvo como principal causa la crisis endógena del Estado Social, ha provocado un sinnúmero de efectos

negativos, pero también ha incentivado la innovación social en la resolución de los problemas colectivos y en la propia reforma del Estado (Bresser Pereira, 1998).

La expresión “Tercer Sector” supone la existencia de un “Primero” y un “Segundo”, el Estado y el mercado. Generalmente, la referencia es obtenida por oposición a estos últimos, definiéndolo como no-lucrativo, y no-gubernamental. No obstante ello, rescatando sus peculiaridades podemos decir que el tercer sector, designa una combinación de iniciativas particulares con un sentido público; iniciativas privadas no orientadas al lucro que, desarrolladas en la esfera pública, no surgen en la órbita estatal. En él participan desde instituciones formalmente establecidas, pasando por agencias civiles informales hasta prestadores de servicios cuya existencia es desconocida por los directorios convencionales de agentes no-gubernamentales. Efectivamente, los servicios que sustentan las relaciones sociales cotidianas, son innumerables y extremadamente variadas. De ahí la complejidad y la heterogeneidad de las interacciones y concepciones que dan vida al Tercer Sector (Fernández, 1994).

Por otra parte, la expresión “público no estatal” remite no solo a una tercera forma de producción entre la privada y la estatal, sino además, una nueva forma de control social. Las organizaciones o formas de control “públicas”, que constituyen este espacio, están volcadas al interés general y reflejan la necesidad de proteger los derechos de cada ciudadano en el patrimonio público (Bresser Pereira, 1998). Ambas nociones implican una nueva lógica en las interacciones humanas, que requiere cambios no sólo en el relacionamiento entre el Estado y el mercado, sino además, en los principios que orientan el modo de pensar y de actuar de los individuos particulares y de su relacionamiento recíproco. De hecho, tal como lo expresa Bresser Pereira: *“la solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro, son principios que tienden a caracterizar a las sociedades sin fines de lucro”* (1998: 41). No obstante, expresiones como “trabajo comunitario”, “solidaridad”, descentralización, relacionamiento personalizado cobran fuerza en esta nueva lógica y pueden confundirnos en un sinfín de idealizaciones. En efecto, en coincidencia con lo manifestado por Rubem Fernández: *“ser no-gubernamental o no-lucrativo no significa estar en otro mundo...el tercer sector no está formado de materia angelical...la dedicación voluntaria genera recursos y las consecuentes disputas por su distribución. Las instituciones resultantes de este tipo de actividad forman un mercado de trabajo específico....absorben en suma, las problemáticas relativas al interés y al poder”* (1994:10). Es consenso en América Latina que ni el mercado ni el Estado tienen condiciones por sí solos, de responder a los desafíos del desarrollo con equidad. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es esencial para consolidar la democracia y una sociedad civil dinámica es un buen instrumento para ello, más aún cuando un importante número de las organizaciones que conforman este “tercer sector” o sector voluntario, participan en la producción del bienestar mediante la co-ejecución de distintos tipos de políticas y programas sociales. Siguiendo esta línea, coincidimos con Arocena (1996) cuando plantea que, la densidad de los lazos que se establecen al interior de las comunidades locales, su capacidad de iniciativa y su creatividad para demandar satisfactores en forma autónoma e impulsar acciones que involucren al conjunto de sus integrantes, hará posible superar las distancias entre quienes elaboran las políticas y quienes viven las necesidades y plantean las demandas y así generar procesos de democratización que logren menguar las respuestas asistencialistas tradicionales.

PRESENTACION DE LOS PROGRAMAS

1. Formación Profesional Básica - Experiencias Comunitarias

Los cursos de Formación Profesional Básica (modalidad comunitaria), son una propuesta de educación media básica con un componente de formación profesional, desarrollada por el CETP-UTU en Escuelas Técnicas y Agrarias de todo el país en el marco del convenio firmado entre ANEP (CETP) y MIDES (Infamilia). Está dirigido a todas aquellas personas que habiendo concluido la enseñanza primaria y cumplido 15 años, deseen cursar la enseñanza media básica, además de formarse en un área profesional específica. El FPB plan 2007 otorga a quienes egresan (luego de dos o tres años de curso dependiendo del nivel de escolaridad previamente alcanzado) el título de Operario Práctico en el área profesional específica que hayan elegido. Quienes cursan esta formación obtienen también la Acreditación de la Educación Media Básica, lo que los habilita a continuar su educación en el bachillerato, en cualquiera de sus orientaciones. En su modalidad comunitaria los cursos de FPB son dictados en locales comunitarios en vez de funcionar dentro de las Escuelas Técnicas y Agrarias. Sin embargo la característica fundamental de los FPB Comunitarios es que son gestionados con la participación de la Comunidad Local. De hecho, el lugar de su emplazamiento y el área profesional, son definidas a partir de una solicitud de la Comunidad Local. De este modo cada FPB Comunitario debe entenderse como una experiencia intersectorial, que nuclea a nivel territorial a tres actores fundamentales: el CETP-UTU representado por una Escuela Técnica o Agraria de referencia, el MIDES-Infamilia que participa a partir del trabajo de los Responsables Territoriales y el SOCAT, y la Comunidad Local representada en cada territorio por un conjunto de actores locales (asociaciones de vecinos, redes locales, actores locales de la educación, etc.). Estos tres actores conforman la Comisión de Seguimiento cuya finalidad es pensar la globalidad de la propuesta educativa y su adecuación a la realidad de los estudiantes y a las características locales, resolviendo los problemas operativos que puedan surgir en el desarrollo de los cursos. Otra característica particular de los FPB Comunitarios es la presencia de un Educador-Coordinador cuya finalidad es la de reforzar el vínculo de la propuesta educativa con los estudiantes, con sus familias y con la comunidad. Actualmente existen nueve experiencias de FPB Comunitario en el país: Montevideo (Barrio Lavalleja y Barrio Conciliación), Canelones (Empalme Nicolich, Pinar Norte, Aeroparque), Maldonado, Tacuarembó, Paysandú (Con los Pies en la Tierra - Cursos de Producción Granjera), Artigas (Cainsa –Bella Unión - Curso de Producción Hortícola Intensiva) (MIDES, 2012).

En el marco de estas propuestas, una experiencia interesante en la región estudiada la constituye “Con los pies en la tierra”, primera práctica piloto del país del Programa de Formación Profesional Básica (FPB) de Granja. El mismo apunta “brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a jóvenes y adolescentes de los barrios de la zona norte de Paysandú, promoviendo de esta manera una auténtica modificación cultural, democrática y de justicia social.”. En este marco surge una propuesta formativa vinculada a la producción orgánica de alimentos, verduras, frutas, animales de granja (cerdos, gallinas, conejos, vacas) y alimentos de elaboración casera (Con los pies en la tierra, 2012). De la financiación de este proyecto participan el Ministerio de Desarrollo Social- Uruguay Integra, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca Ministerio de Turismo y Deporte, Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay, Instituto Nacional de Alimentación. Cabe destacar que la iniciativa partió de técnicos y vecinos de Paysandú, quienes propusieron a la Mesa Interinstitucional del Ministerio de Desarrollo de dicha ciudad la necesidad de crear, para jóvenes que no formaban parte del sistema educativo formal, actividades relacionadas a la producción y al manejo de la tierra. El ciclo básico del FPB comunitario del centro funciona en horario de la mañana de lunes a viernes, al ser una

propuesta de granja, el currículo se basa en tareas de huerta. Han pasado 92 alumnos por el proyecto en el año 2009, en 2010 comienza con diecisiete, que asisten en forma continuada. El centro ofrece desayuno a estos últimos, el cual es realizado por ellos mismos en el lugar y utilizando los productos generados por los propios jóvenes (Con los pies en la tierra, 2012).

2. “Un Salto para todos”: Programa de Cohesión Social y Sustentabilidad Ambiental para el Departamento de Salto

“Un Salto para Todos” (USPT) surge en el marco del Programa Uruguay Integra⁴, 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; entendiéndola 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). 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 entre sus objetivos específicos el fortalecimiento de la capacidad organizativa y propositiva de las organizaciones sociales del departamento. Las estrategias diseñadas para su cumplimiento, incluyeron –entre otras que no se consideran en el presente trabajo– acciones de sensibilización, fortalecimiento organizacional, financiamiento de emprendimientos productivos y de atraktividad territorial a través del Banco de Iniciativas Locales (BIL).

En este trabajo, 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, y BIL), se procedió a encuestar a los referentes quedando a criterio de los beneficiarios la designación de los mismos. 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 los componentes: OS, CZ, 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

⁴ Programa de Cohesión Social y Territorial. Departamento de Descentralización Territorial y Gobiernos Departamentales. OPP - Unión Europea. 2008-2011

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

USPT: ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como mencionáramos párrafos arriba, *ser y sentirse parte de algo*, son aspectos centrales de la participación mediante los cuales es posible desarrollar la capacidad de incidir, hacer y decidir de los grupos o comunidades. 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 IDEL⁵, 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 una **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

⁵ 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.

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).

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. Así pues, se puede decir que, en el marco de USPT, las organizaciones sociales logran agruparse en coordinadoras zonales, en las que consiguen discutir y definir una agenda territorial en base a problemáticas, necesidades y fortalezas presentes en el territorio, así como la autogestión de los recursos locales; esto permite observar determinado volumen de capital sinérgico, entendido como “la capacidad societal de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados” (Boisier, 1998: 6); aspecto este fundamental para la producción de un proceso de desarrollo territorial.

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 (por ejemplo 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.

El cambio de modelo de desarrollo, 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 sentido, se destaca el proceso de involucramiento que desarrollaron los actores barriales a partir de su participación en el armado y diseño de las agendas territoriales en las cuales se hace explícita la preocupación de los pobladores respecto a temáticas que no sólo ponen en evidencia los vacíos de las políticas tradicionales 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 o juventud.

FPB COMUNITARIO: ¿PARTICIPACIÓN CIUDADANA O LEGITIMACIÓN ESTATAL?

La educación pública es uno de los elementos más significativos del imaginario colectivo uruguayo, constituyéndose en una pieza clave del proceso modernizador del Estado y la sociedad uruguaya. Más allá de las particularidades de cada momento histórico, los problemas que hoy aparecen con fuerza denunciando el deterioro del sistema educativo uruguayo, es decir, la repetición, el rezago y el abandono (sobre todo en los sectores pobres), fueron ya una constante en la población infantil durante la “época de oro” de la educación uruguaya (Marrero; 2008:195).

Durante el último período de gobierno (2005-2010), se introdujeron ciertas modificaciones en el contenido y modalidad de los programas, ampliando las propuestas educativas dirigidas, principalmente a promover la continuidad de niños y adolescentes en el sistema educativo. Entre los cambios que acompañaron este período se destacan: la creación de una nueva ley de educación (cuya elaboración pretendió incorporar la voz de todos los actores vinculados a la temática); el aumento presupuestal destinado a la educación; y la puesta en práctica de proyectos educativos tanto en el ámbito de la ANEP⁶, como de varios Ministerios⁷, poniendo énfasis en propuestas de tipo no formal o alternativas, dirigidas principalmente a adolescentes desvinculados del sistema educativo formal, y sectores de la población con alto nivel de analfabetismo. Una de estas propuestas es el FPB Comunitario.

La experiencia de FPB comunitario es interesante en términos de participación, en cuanto el proyecto nace como una iniciativa local, donde la sociedad civil preocupada por distintas problemáticas que vivían los adolescentes del departamento de Paysandú proponen abordarlos desde una propuesta que articula educación y trabajo.

A diferencia de otros programas educativos ejecutados en la región, donde la participación de los beneficiarios se ve limitada a intervenciones puntuales, sin injerencia en la toma de decisiones aún cuando en el discurso hay una fuerte intencionalidad de promover espacios de participación real de los actores directamente involucrados, los FPB comunitarios muestran el protagonismo de la comunidad, al menos en la fase propositiva. Este aspecto es relevante considerando que en general los programas educativos ejecutados en la región litoral norte de Uruguay se realiza a nivel central, librando cierta autonomía a los actores institucionales en la ejecución de los mismos, y en menor medida a los beneficiarios.

El análisis del FPB Comunitario da cuenta de una iniciativa creada por actores locales que, ejercitando su capacidad de incidir y decidir, lograron poner en marcha una propuesta que si bien se inscribe en un programa de alcance nacional, adquiere características particulares. No obstante, la instrumentación de esta iniciativa y sobre todo el espacio creado para su seguimiento, da cuenta en cierta medida de una participación controlada institucionalmente que corre el riesgo de transformar esa capacidad de decisión en una etapa más del proceso de legitimación de una intervención estatal previamente definida. En este sentido, la idea de una participación socialmente activa no está solamente asociada al logro de determinados resultados, sino sobre todo al protagonismo de quienes forman parte de la iniciativa en ello y a la credibilidad que dichos logros le otorgan a nivel de la comunidad.

⁶ ANEP: Administración Nacional de Educación Pública. Órgano rector de la formación de docentes no universitarios del Uruguay.

⁷ Se destaca la articulación de acciones y co-ejecución de la mayor parte de los programas educativos desarrollados en el período, participando varios Ministerios u organismos: Ministerios de Desarrollo Social (MIDES), ANEP, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), entre los más destacados.

En líneas generales, se puede decir que, programas educativos como el FPB, enmarcados en la Universidad Técnica del Trabajo (UTU), tienen mayor espacio para adecuar las propuestas a las necesidades o demandas del territorio. En este sentido el programa educativo estudiado incorpora en su implementación a los actores locales (técnicos y pobladores referentes de la comunidad), a las dependencias territoriales del MIDES y de la ANEP - CETP, combinando acciones focalizadas en el marco de estrategias universales de alcance nacional.

REFLEXIONES FINALES

A través del estudio de dos iniciativas que buscan soluciones a problemáticas priorizadas en y desde el territorio, se pretendió aportar insumos para la reflexión sobre la participación de los actores que desde diversos organismos estatales se promueve a nivel de la sociedad civil organizada en el diseño e instrumentación de intervenciones adaptadas (al menos desde el discurso) a las necesidades territoriales.

Un Salto para Todos constituyó una iniciativa de desarrollo social, dirigida 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, necesarios para constituir espacios de inclusión. Incorporar la variable territorio -entendiendo el mismo más allá de un espacio físico, sino como un sistema constituido por distintas dimensiones (económica, sociocultural, ambiental y política institucional)- es fundamental para pensar un nuevo enfoque del desarrollo. Éste último posee como “aliados” claves, la cohesión social y la cohesión territorial, refiriéndose la primera a sociedades equitativas, solidarias, con justicia social, que considera la diversidad, y la segunda a la existencia de espacios, instituciones, recursos, en regiones que se expresan como identidad cultural, política y social.

Por su parte, el FPB Comunitario se presenta como un programa con fuerte arraigo comunitario, donde los actores locales tienen una participación socialmente activa, sobre todo en la etapa de identificación y diseño de la propuesta, tornándose gradualmente condicionada por los actores institucionales que luego participan y orientan el contenido y el proceso de instrumentación de la misma.

En términos generales, se puede decir que se trata de iniciativas que potencian espacios de democracia y formas de control directas, involucran actores locales en la definición de sus necesidades, fortaleciendo con ello, el desarrollo de los vínculos intra e intercomunidades. No obstante, presentan algunas limitaciones en cuanto a la consolidación de una participación socialmente activa en tanto se tratan de acciones orientadas y enmarcadas centralmente, principalmente USPT; asimismo, están atravesadas por condicionamientos centrales a la hora de tomar decisiones o instrumentar la ejecución, al tiempo que dan cuenta de una participación limitada de la población beneficiaria en los espacios de participación creados para la evaluación y monitoreo de ambas propuestas.

MATERIALES CONSULTADOS

- Boisier, S. (1998). El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico.
- 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.
- “Con los pies en la tierra” (2012) – FPB Comunitario. Uruguay. Disponible en: <http://conlospiesenlatierrapdu.blogspot.com/search?updated-min=2009-01-01T00:00:00-04:00&updated-max=2010-01-01T00:00:00-04:00&max-results=7>
- 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.