
**Colonia Social - La creación del Consejo Consultivo Departamental
en Políticas Sociales y Derechos Humanos**

DOCUMENTO PRESENTADO PARA:
CONCURSO RIDELC

PREPARADA POR:
**Alejandra Camejo
Daniel Biagioni**

**Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Programa de Desarrollo Local**

Montevideo - Uruguay

ÍNDICE

1	RESUMEN DE LA EXPERIENCIA	1
2	ANTECEDENTES.....	5
2.1	LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL URUGUAY	5
2.2	CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE COLONIA	6
2.3	CARACTERIZACIÓN Y ANTECEDENTES DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA EXPERIENCIA	7
2.3.1	<i>Intendencia de Colonia</i>	<i>7</i>
2.3.2	<i>Centro Latinoamericano de Economía Humana</i>	<i>8</i>
2.3.3	<i>Organizaciones sociales del Departamento</i>	<i>10</i>
2.3.4	<i>W. K. Kellogg Foundation.....</i>	<i>10</i>
2.4	CONDICIONES INSTITUCIONALES AL MOMENTO DE INICIAR LA EXPERIENCIA.....	11
2.5	ALIANZAS INSTITUCIONALES.....	12
2.5.1	<i>Convenio Claeh - IMC</i>	<i>12</i>
2.5.2	<i>Alianza con la Sociedad Civil</i>	<i>12</i>
2.6	ESCENARIO EN QUE SE EJECUTO LA EXPERIENCIA	12
2.7	O PROCESO DESENVOLVIMENTISTA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATER.....	14
3	POLÍTICAS.....	17
3.1	CONTEXTO	17
3.2	RELACIÓN DE POLÍTICAS QUE COBIJAN EL PROYECTO	18
3.3	LAS DEFINICIONES DE OTROS ACTORES DE GOBIERNO	20
3.4	LAS OPINIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	21
3.5	LAS DEFINICIONES DEL NUEVO ELENCO DE GOBIERNO	22
3.6	POLÍTICAS QUE SURGIERON A PARTIR DE LA EXPERIENCIA	23

4	MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO	25
5	DESARROLLO DEL TRABAJO.....	29
5.1	CONTACTO Y VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD LOCAL.....	30
5.1.1	<i>Organizaciones sociales</i>	<i>30</i>
5.1.2	<i>Actores del Gobierno Departamental y otros actores de gobierno central territorializados</i>	<i>31</i>
5.1.3	<i>Relevancia de estas actividades</i>	<i>32</i>
5.2	PROCESO DE APROPIACIÓN DEL PROYECTO COLONIA SOCIAL Y DEL CONOCIMIENTO GENERADO	33
5.2.1	<i>La coordinación de los cursos: primer ámbito de encuentro territorial</i>	<i>34</i>
5.2.2	<i>Gira por las localidades del departamento de Colonia</i>	<i>35</i>
5.3	CAPACITACIÓN A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN GERENCIA SOCIAL Y PARA EL DESARROLLO LOCAL	36
5.3.1	<i>La sociedad coloniense protagonista en la gestión de políticas sociales</i>	<i>37</i>
5.3.2	<i>Fortalecimiento de capacidades para el Desarrollo Local.....</i>	<i>37</i>
5.3.3	<i>Diseño de Proyectos Sociales. Elementos de Negociación</i>	<i>37</i>
5.4	CAPACITACIÓN A LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE COLONIA.....	38
5.4.1	<i>Sociedad Civil, Territorio y Desarrollo” y “Gobierno Local como actor y agente de desarrollo.....</i>	<i>38</i>
5.5	NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES SOCIALES ENTRE SI Y CON EL ESTADO	39
5.5.1	<i>Encuentro Departamental: Presentación pública de los candidatos a Intendente de Colonia</i>	<i>39</i>
5.5.2	<i>Capacidad de actuación colectiva y capacidad de propuesta en la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el estado</i>	<i>40</i>
5.5.3	<i>Agendas locales</i>	<i>41</i>
5.5.4	<i>Ambitos de encuentro territorial.....</i>	<i>41</i>
5.5.5	<i>Encuentro Departamental: Presentación de Agendas Locales.....</i>	<i>42</i>

5.6	LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS GRUPOS LOCALES Y EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL	43
5.6.1	<i>Promoción de redes sociales a nivel regional</i>	<i>43</i>
5.6.2	<i>Encuentro Departamental: Evaluación final del proyecto con las Organizaciones Sociales.....</i>	<i>44</i>
5.7	LA CONVOCATORIA AL " CONSEJO CONSULTIVO DEPARTAMENTAL EN POLÍTICAS SOCIALES Y DERECHOS HUMANOS EL 27 DE MAYO DE 2006	46
5.8	RESULTADOS	48
6	LECCIONES APRENDIDAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	50

1 RESUMEN DE LA EXPERIENCIA ¹

Colonia Social - La creación del Consejo Consultivo Departamental en Políticas Sociales y Derechos Humanos.²

Colonia es uno de los 19 departamentos en los que se divide territorialmente el Uruguay, con una superficie de 6.106 km². Según el Censo de población de 2004 tiene una población de 119.266 habitantes que se distribuyen mayoritariamente en zonas urbanas. La población urbana se distribuye entre la capital, Colonia del Sacramento (unos 22.000 habitantes) y trece centralidades que son a su vez sede de centros administrativos de nivel subdepartamental.

Objetivos propuestos y logrados

El objetivo estratégico de Colonia Social fue mejorar las condiciones de vida en el departamento mediante el fortalecimiento del capital social y la implementación de un sistema de cooperación entre las organizaciones sociales y el gobierno local. Los principales objetivos específicos definidos fueron:

Desarrollar capacidades de gestión de las ONGs en el marco de un programa de fortalecimiento institucional mediante capacitación de representantes de las mismas, en relación a sus capacidades de trabajo entre organizaciones sociales y con actores de gobierno.

Fortalecer las capacidades de funcionarios del gobierno local involucrado en la gestión de las políticas públicas que supongan articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

Estimular la creación de redes sociales que contribuyan a la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el Estado y en particular con el gobierno local.

El proyecto está centrado en la articulación, cohesión y capacitación de las organizaciones de la sociedad civil del departamento de Colonia sobre la base de que su fortalecimiento ayuda a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía tanto cuantitativa como cualitativamente. La estrategia implementada está vinculada a la creación de ámbitos de encuentro multiactorales y a la elaboración de agendas sociales locales, en forma articulada con el Gobierno Local a través de su Secretaría de Acción Social.

Procesos de este tipo requieren identificar y convocar a todos los actores sociales locales, incorporarlos

¹ Para la elaboración de este documento ha sido invaluable la información generada durante la ejecución del proyecto, sistematizada por la Lic. María de Barbieri, integrante del equipo de gestión, quien elaboró conjuntamente con Daniel Biagioni el Informe Final entregado a la Fundación Kellogg, del que se recoge gran parte de los conceptos aquí presentados.

² “Colonia Social - fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y su articulación con el gobierno municipal en el departamento de Colonia - Uruguay” fue un proyecto realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana durante los años 2004 y 2005, con el financiamiento de la W.K. Kellogg Foundation y en convenio con el Gobierno Departamental de Colonia. www.coloniasocial.org

a prácticas en torno a objetivos comunes y concretos que irán variando y convirtiéndose en más complejos en tanto las relaciones de confianza y reciprocidad entre los participantes se fortalecen.

El CLAEH, el Gobierno Departamental de Colonia y las más de cuatrocientas cincuenta organizaciones sociales identificadas en el Departamento han sido los actores de este proyecto. De este universo participaron en forma permanente, durante los dos años de ejecución del proyecto, unas cien organizaciones, incrementándose en situaciones puntuales (encuentros regionales o departamentales, por ejemplo). En un sentido estricto, todos los objetivos propuestos para este proyecto se cumplieron satisfactoriamente.

Políticas públicas relacionadas con la experiencia del proyecto

La búsqueda de nuevas formas de cooperación, de capacidades de actuación colectiva y de capacidad de propuesta en la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el Estado es un desafío para la sociedad civil pero también para los actores de gobierno. Esta búsqueda se da en los diferentes niveles de gobierno y de organización de la sociedad.

Una primer política pública relacionada con la experiencia es la vinculada a promover formas de cooperación entre las organizaciones sociales y entre ellas y los niveles subnacionales de gobierno (gobiernos departamentales). En el transcurso del Proyecto se han ido incorporando diferentes actores a espacios de trabajo; primero en torno a objetivos comunes y objetivos concretos y luego en sus asuntos locales, ya no tan concretos y en sus capacidades organizativas.

Una segunda política pública está vinculada a establecer e institucionalizar espacios públicos de concertación y agendas que incidan desde esos espacios en la definición de las políticas públicas locales. Cuando se impulsa esta línea de trabajo es necesario tener en cuenta los desafíos que representa desde las lógicas de actores y también en función de aspectos contextuales³. El estrecho vínculo entre el proyecto y actores del gobierno local (quienes fueron los que nos plantearon la necesidad de un proyecto de este tipo) siempre nos hizo pensar que una de las mayores amenazas para su ejecución era quedar “prisioneros” de la campaña política electoral.

Uno de los nudos fue lograr separar los vínculos entre organizaciones y los contenidos de las agendas locales de las identidades político partidarias y las agendas electorales. Pasadas las campañas políticas de las elecciones nacionales, las departamentales y asumidos los nuevos equipos de gobierno, podemos decir que hemos resuelto exitosamente esta situación. Nuestro abordaje del tema fue comprometer a todas las fuerzas político partidarias en su apoyo al proyecto, en tanto beneficioso para el conjunto de la sociedad coloniense, a partir del diálogo con sus representantes en el legislativo local así como con los Directores y Secretarías involucrados en el tema social.

Otro fue en relación a la apropiación que las organizaciones sociales hicieran del proyecto, dado que las hipótesis que manejamos inicialmente debían ser contrastadas en su ejecución. Estas se han cumplido

³ Cuando se inició el proyecto estábamos ante el inicio de la campaña electoral para las elecciones internas de los partidos políticos, las elecciones nacionales y las elecciones departamentales (proceso de cerca de un año de duración).

según nuestras previsiones y finalizado el proyecto hemos accedido e integrado a las mesas sociales locales un conjunto de organizaciones y participantes plenamente satisfactorio desde lo cuantitativo a lo cualitativo.

Finalmente, el manejo de las posibles asimetrías y prejuicios entre las organizaciones sociales, no acostumbradas a trabajar en una lógica territorial. En ese sentido, la estrategia de vincularlas a partir de la capacitación fue adecuada. Los principales resultados de la capacitación (planificada como cursos-talleres de conocimiento e intercambio entre las organizaciones sociales) están en el conocimiento mutuo y generación de confianzas entre los participantes desde la discusión de sus problemáticas y objetivos comunes, a partir de la gestión de los conflictos y las asimetrías desde la coordinación del taller.

Resultados Obtenidos

Las propuestas de capacitación implementadas durante el proyecto apuntaron al fortalecimiento y la articulación de los actores, a la vez que se buscó que las relaciones entre los participantes de varias localidades se fueran fortaleciendo y que los mismos talleres fueran convirtiéndose en ámbitos más complejos y con capacidades de propuesta más articuladas y complejas también. Así se construyeron diversos espacios de articulación y concertación en torno a la definición de agendas locales. La incorporación de actores de gobierno requirió cambios de lógica por parte de sus interlocutores. El trabajo en “lo local” implicó establecer esos espacios inexistentes (la creación de “mesas locales” y la definición de “agendas” por parte de actores de la sociedad civil). Fue necesario construir “espacios y agendas supralocales (departamentales en forma simultánea y en una permanente tensión “local-global”, donde se trabajó con diferentes escalas de “lo local” para minimizarla.

Agendas locales

Para concretar sus agendas, los grupos locales trabajan sobre la identificación de los principales problemas locales, las soluciones posibles y los elementos con los que se debe contar para llevar adelante las acciones, tanto de la comunidad como del actor de gobierno, con diferentes niveles de avance en su visión de proyecto local, de consolidación de grupo y de concreción de propuestas. Las agendas son claves de trabajo y continuidad con los actores de gobierno local y las antenas locales del gobierno nacional o los ministerios y programas en políticas sociales con llegada local.

Ambitos de encuentro territorial

El proceso de elaboración de las agendas fue un aprendizaje colectivo para los grupos locales, no exento de dificultades, que les habilitó trabajar sobre temas y estrategias de mayor complejidad a las propias de cada organización trabajando por separado.

Articulación con el gobierno local

El proceso de articulación entre el gobierno local y las organizaciones sociales que trabajan en conjunto se afianza en la medida que se empiezan a realizar actividades de manera conjunta. Se realizaron reuniones de trabajo y seguimiento de Agendas entre los representantes de gobierno y los ámbitos de

encuentro locales promoviendo una modalidad autogestiva en la continuidad de ese canal de comunicación. En 2006 se concreta un ámbito permanente de relacionamiento entre el Gobierno Departamental y las Organizaciones de la Sociedad Civil: el Consejo Consultivo Departamental en Políticas Sociales y Políticas Públicas, convocado por el Gobierno Local, quien asume su compromiso al proponer este proyecto. Constituye un paso importante en la consolidación de un mecanismo de definición de políticas públicas entre Gobiernos Locales y Sociedad Civil como resultado de un proceso de construcción de agendas y espacios locales de encuentro y no a partir de la creación de ámbitos que no generan apropiación posterior.

2 ANTECEDENTES

2.1 LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL URUGUAY ⁴

La organización política territorial del estado uruguayo es unitaria, en el cual existen dos niveles territoriales de gobierno: el **Gobierno Central** que tiene una competencia que abarca todo el territorio y su estructura actual se encuentra básicamente consagrada en la constitución de 1967; y el **Gobierno Departamental** (que cumple algunas funciones similares a las de los gobiernos provinciales y a los municipios).

El territorio nacional se divide en 19 departamentos, los cuales tienen varias ciudades y un extenso territorio rural, siendo el único país en la región en que no se da la relación biunívoca una localidad un municipio.

Los gobiernos departamentales tienen a su cargo el gobierno y administración de los Departamentos. La materia municipal está delineada en la Constitución de 1967 en su art. 262 al establecer que: *“El Gobierno y la Administración de los Departamentos con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente Municipal”*. Se excluye expresamente la seguridad pública que corresponde al Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior. También debemos agregar que no corresponde a la materia municipal aquella que por ley se le otorga a un órgano nacional.

En cuanto a los poderes jurídicos, la Constitución y la ley le han otorgado a los Gobiernos Departamentales el ejercicio de las funciones administrativa y legislativa en asuntos municipales, con autonomía del Gobierno Central⁵.

Los gobiernos departamentales -según lo previsto en la Constitución- son ejercidos por un **Intendente** con facultades ejecutivas y una **Junta Departamental** con facultades legislativas y de contralor.

La Constitución atribuye al **Intendente** la función ejecutiva y administrativa del Departamento, teniendo también la función de representación del Gobierno Departamental, que es un órgano unipersonal. Es electo directamente por la ciudadanía, por un período de 5 años en sus funciones y puede ser reelecto una sola vez en forma consecutiva.

La **Junta Departamental** cumple la función legislativa y de contralor dentro del Departamento al cual pertenecen.

⁴ Este breve marco institucional está extraído de un documento elaborado por Viviana Martínez y Daniel Biagioni sobre los niveles de gobierno subnacionales en Uruguay, que aun no ha sido publicado.

⁵ El marco normativo que regula a los Gobiernos Departamentales, lo encontramos básicamente en la Constitución de 1967 (<http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const997.htm>), en la Reforma Constitucional de 1996 y en la Ley Orgánica Municipal Nro. 9515 de 28 de octubre de 1935 (<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley09515.htm>).

Tanto las competencias como las regulaciones de los distintos órganos de gobiernos están especificadas en la Constitución de la República de 1967, modificada en 1996, y en el caso específico de los gobiernos departamentales, en la Ley Orgánica Municipal de 1935.

Entre las principales competencias de los Gobiernos Departamentales podemos distinguir 4 niveles: Esenciales (función de control de edificación, salubridad, bromatología, tránsito, etc.); Públicos (alumbrado, saneamiento, recolección de residuos, transporte urbano, etc.); Sociales (espectáculos públicos, museos, bibliotecas, exposiciones, zoológicos, etc.); Privados (explotación de hoteles y Casinos).

Los gobiernos departamentales tienen un importante papel en la gestión de las ciudades y de la infraestructura regional, lo que permite que incidan sobre la creación de condiciones favorables para la instalación de actividades económicas en sus jurisdicciones.

El Intendente Municipal en representación del ejecutivo departamental tiene –entre otras- las siguientes competencias: cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos y resoluciones que estime conveniente; preparar el Presupuesto Municipal; enviar a la Junta Departamental los proyectos de decreto de Iniciativa privativa que proponen la creación de impuestos, tasas y contribuciones; designar a los miembros de las Juntas Locales no electivas, con anuencia de la Junta Departamental.

El marco normativo actual permite que las iniciativas de los gobiernos departamentales, ya sea en los aspectos de desarrollo económico como social y cultural, así como los instrumentos que incorporen para ellos diversidad de formas por departamento y entre departamentos, lo que hace que esta experiencia de Colonia Social pueda considerarse un caso particular y que su aporte pueda ser replicado.

2.2 CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE COLONIA

El departamento de Colonia está ubicado en la zona suroeste de la República Oriental del Uruguay sobre el Río de la Plata, a 180 kilómetros de Montevideo (capital nacional) y a 50 kilómetros por vía fluvial de la ciudad de Buenos Aires (República Argentina). Su superficie es de 6106 kilómetros cuadrados, lo cual representa el 3,5% del total del territorio nacional. Según datos del Censo Fase I 2004, 119.266 personas tienen su residencia habitual en el departamento de Colonia, de los cuales 22.200 son habitantes de la capital del departamento, Colonia del Sacramento. Los siguientes centros poblados en orden de importancia son: Carmelo (16.658 hab), Juan Lacaze (12.988 hab), Nueva Helvecia (9.650 hab), Rosario (9.428 hab) y Nueva Palmira (8.339).

El departamento de Colonia presenta singularidades histórico –culturales dadas por las sucesivas corrientes migratorias de origen alemán, suizo y valdense, entre otras, que conformaron desde mediados del siglo XIX un núcleo de colonias agrícolas. Estas instauraron modos de producción innovadores y contrapuestos al modelo de explotación ganadera extensivo predominante en el país. A su vez desde estas colonias se generó un fuerte sentimiento de pertenencia y un rico tejido social articulado por organizaciones productivas, religiosas y educativas, lo cual ha permitido una acumulación de experiencia y competencias en actividades asociativas y gestionadas desde la sociedad civil.

La conformación de dichas colonias agrícolas dotó al departamento de un subsistema de pequeñas ciudades con sus áreas de influencia, espacios en su mayoría semi rurales, lo cual permite identificar en el departamento micro - regiones con particularidades en las dimensiones económicas, sociales, culturales y político administrativa específicas, pero que comparten una fuerte vocación de participación en pro del desarrollo local

En cuanto a la actividad productiva, el departamento de Colonia se ha desarrollado sobre tres pilares fundamentales: su producción agropecuaria, su desarrollo industrial y agroindustrial, y el turismo y servicios conexos. Cuenta con una fuerte actividad económica en rubros tales como: a) producción lechera, es uno de los departamentos más importantes del país, con productos industrializados como queso, manteca, yogurt, etc. b) producción agrícola, en su territorio se cultiva maíz, vid, frutales y diversas plantas forrajeras c) producción ganadera, se cría ganado ovino, vacuno y porcino. d) producción industrial, la cual comprende papel, molinos harineros, astilleros, bodegas, fibras sintéticas y tejidos, entre otros. e) actividad turística, incrementada debido a la declaración de Colonia del Sacramento por UNESCO Patrimonio de la Humanidad f) actividad portuaria tanto por transporte comercial como deportivos.

2.3 CARACTERIZACIÓN Y ANTECEDENTES DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LA EXPERIENCIA

Los principales actores de la experiencia han sido el Gobierno Departamental de Colonia (Intendencia de Colonia), el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), las Organizaciones sociales del departamento y a la Fundación W.F.Kellogg

2.3.1 Intendencia de Colonia

El gobierno departamental de Colonia a través de sus distintos Intendentes ha demostrado históricamente un fuerte interés en potenciar el desarrollo de su territorio. Antecedentes de ello se pueden observar en el proceso de elaboración de lineamientos estratégicos y de ordenamiento territorial (Plan Estratégico de Colonia), a partir del cual se creó en marzo de 1997 una “Agencia de Desarrollo Local Territorial” en el marco del proyecto Fortalecimiento Institucional de los Municipios y Descentralización Administrativa, impulsado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia de la República. Si bien esta iniciativa no prosperó tal cual lo planificado, hace a los antecedentes del departamento en su capacidad innovadora a la hora de pensar políticas para el desarrollo del territorio.

Esta concepción del rol de los gobiernos locales como agentes de desarrollo, se ha manifestado en los diferentes períodos de gobierno departamental de Colonia desde la “restauración” de la democracia en 1985. Si bien inicialmente se expresó principalmente a través de las acciones de la Oficina de Desarrollo y de la Secretaría de Turismo, los sucesivos cambios de jerarquía de la Secretaría de Acción Social dentro del organigrama municipal⁶ y el impulso dado a la Secretaría de Cultura⁷ ponen de manifiesto

⁶ En el presupuesto quinquenal 1995-99 (art. 202) se establece “Que la Secretaría de Acción Social, pasará a depender de la actual Secretaría de Prensa y Relaciones Públicas, tomando la denominación de Secretaría de

una voluntad política de los distintos y sucesivos elencos de gobierno de intervenir activamente en áreas socio culturales no solo a través de acciones puntuales sino también de elaborar políticas a largo plazo en base no solo al conocimiento profundo de la sociedades locales sino en diálogo fluido con sus organizaciones. Esta voluntad política se ha manifestado no solamente en las acciones específicas de la gestión de gobierno departamental sino también en múltiples convenios de tipo público-público y fundamentalmente público-privado (ya sea con organizaciones empresariales, organizaciones sociales y culturales, ongs, etc) cuyo objetivo ha sido la implementación de acciones de corto y mediano plazo orientadas al desarrollo del territorio.

Dentro del gobierno departamental de Colonia, la unidad ejecutora vinculada a este proyecto fue la Secretaría de Acción Social. Esta Secretaría es la que considera la problemática social a nivel del departamento atendiendo desde la minoridad hasta los adultos mayores, incluyendo temas como capacidades diferentes, mujer y familia, empleabilidad con corte de género, alimentación y situaciones de vulnerabilidad. Su trabajo se sustenta en actividades propias de la Secretaría dirigidas a áreas específicas de acción: infancia, adolescencia, mujer y familia, vivienda, tercera edad y apoyo a grupos e instituciones. También desarrolla proyectos con otras organizaciones en forma de convenios de trabajo conjunto dirigidos a las áreas mencionadas.

2.3.2 Centro Latinoamericano de Economía Humana

El CLAEH es una organización no gubernamental, de carácter autónomo y con fines de interés público, que busca aportar propuestas de intervención social innovadora desde la práctica, sistematizándolas y difundirlas. Por este motivo, cumple un papel como centro multidisciplinario de pensamiento crítico, arraigado en la práctica. Nuestro Programa de Desarrollo Local lleva una larga trayectoria trabajando en el campo del desarrollo local, en la formación de actores sociales y políticos, en la generación de conocimientos, en la facilitación de procesos locales como actor participante, en el cabildeo con los actores políticos nacionales e internacionales y en el desarrollo de conocimientos a través del trabajo en redes.

La vinculación del CLAEH con Colonia data de fines de la década de los 80. Diferentes actividades de investigación, asistencia técnica y capacitación se han realizado desde entonces, en vinculación con el gobierno departamental, organizaciones sociales y empresariado. En el año 1990, conjuntamente con la Intendencia de Colonia y el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Interprovincial de España, realiza en Colonia el Primer Seminario sobre Municipio y Desarrollo Económico, en el que se elabora la “Carta de Colonia”, declaración a la que adhieren representantes de diferentes gobiernos departamentales y de gobierno central, así como de organizaciones sociales y económicas, y que

Relaciones Públicas, Prensa y Acción Social, a partir del 1º de enero de 1996”; en el presupuesto quinquenal 2001-05 (art. 17) que “La Secretaría de Acción Social pasará a depender de la Dirección General de Secretaría, en tanto la de Relaciones Públicas y Prensa, dependerá de Secretaría General” y en el de 2006-10 (art.190) “Modifíquense la denominación de las Secretarías de Promoción, Extensión y Desarrollo; Acción Social, RR.PP. y Prensa; de la Juventud; y Deportes; las que pasarán a denominarse Direcciones de: Promoción y Desarrollo, Acción Social y Derechos Humanos; RR.PP. y Prensa; de la Juventud; y Deportes, respectivamente”. Todos ellos vinculados a redefiniciones presupuestales.

⁷ En ese sentido, es interesante la publicación del ex secretario de cultura Omar Moreira “Colonia Cultura. Un río

constituye el lanzamiento de los temas del desarrollo local en las agendas de los gobiernos departamentales.

A partir de 1994 el trabajo en el departamento se intensifica a través del relacionamiento con actores socioterritoriales, político- administrativos y económicos, implementando una investigación del área comprendida por la microrregión del Rosario (región este del departamento con un subsistema urbano integrado por las localidades de Rosario, Nueva Helvecia, Colonia Valdense, Juan Lacaze, La Paz y un espacio rural de colonias agrícolas). Dicha investigación permitió a CLAEH obtener un conocimiento profundo de las potencialidades y debilidades del departamento en general y de la microrregión del Rosario en particular, lo cual motivó el inicio de una experiencia piloto de desarrollo local. La misma se inició en setiembre de 1995 en las localidades de Tarariras, Nueva Palmira, Colonia Valdense y Cardona – Florencio Sánchez. La ejecución de la misma se realizó en forma conjunta por CLAEH y COFAC (Cooperativa de Ahorro y Crédito) contando además con la participación del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y la Universidad de la República (UDELAR).

En las localidades involucradas en la experiencia se identificaron iniciativas y proyectos de interés colectivo, explorándose la factibilidad de llevarlos adelante a través de un modelo de gestión concertada de actores. Los proyectos abordaron las siguientes temáticas: asociación de empresarios y la coordinación de iniciativas de mejoramiento urbano (Cardona – Florencio Sánchez), financiación del Centro regional de disposición de tratamientos sólidos urbanos (Colonia Valdense y su zona de influencia), asociación para la identificación de proyectos de desarrollo local (Tarariras). Esta experiencia piloto, finalizada en 1997, permitió profundizar la conciencia colectiva en relación a las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada localidad, constatando también grandes dificultades en los actores locales para plasmar las iniciativas en proyectos factibles de ejecutar. Por lo cual desde CLAEH se consideró que la consolidación de las oportunidades en un desarrollo regional genuino requería retomar el proceso de capacitación y articulación de los actores locales, contando con mayores tiempos y recursos. Esto dio motivo a un convenio entre la Intendencia de Colonia y CLAEH para llevar adelante procesos a largo plazo de desarrollo local⁸.

Entre los años 1998 y 2000, CLAEH y Proyecto Local de Barcelona, con el apoyo financiero de las Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), desarrollaron un proyecto de desarrollo económico local dirigido a la promoción del desarrollo económico y social en la región del este de Colonia, a través del mejoramiento de la gestión de pequeñas y medianas empresas y el fortalecimiento de instituciones públicas y privadas. En el marco de este proyecto, se realizaron seminarios y talleres con los principales líderes económicos de la región, se ofrecieron cursos de gestión estratégica para pequeñas y medianas empresas en las ciudades de Colonia Suiza y Tarariras, y también se crearon grupos de mejoramiento de la gestión en Colonia Valdense y Juan Lacaze.

Por su parte, en 1999 y 2000, CLAEH, la Sociedad Internacional de Organizaciones para el Desarrollo Económico (SIODE-Canadá) y la Intendencia Departamental de Colonia unieron esfuerzos en el

caudal⁹. Editorial Crónicas de Esta Banda. Montevideo, 2006.

⁸ Este convenio, así como el de Colonia Social, fueron firmados con el Dr. Carlos Moreira, quien fue Intendente de Colonia en los períodos 1995-2000 y 2000-2005.

proyecto “Cooperación para el desarrollo económico regional de Colonia”, con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Este proyecto involucró transferencia de tecnología en desarrollo económico local y creó tres Agencias de Desarrollo Económico, cuya misión es promover el desarrollo económico de la región a efectos de fomentar la estabilidad laboral y el bienestar de la comunidad.⁹

Esta larga trayectoria de actividades en el departamento permitieron profundizar el conocimiento y los vínculos entre ClaeH y la Intendencia de Colonia, por lo cual al momento de elaborarse la propuesta de “Colonia Social” en 2003 en conjunto con la Secretaría de Acción Social, ambas instituciones toman como premisa fundamental “que es a través de las organizaciones de la sociedad civil que la ciudadanía ejerce el protagonismo en la mejora de sus condiciones de vida” (Convenio CLAEH –IMC , 2003).

2.3.3 Organizaciones sociales del Departamento

Tal como se señaló existe en el departamento de Colonia una tradición muy arraigada de participación y compromiso de la sociedad civil y del sector productivo que se remonta al siglo XIX. Estas características encuentran a su vez expresión en experiencias más cercanas en el tiempo como la desarrollada por CLAEH, COFAC a partir de 1995, o experiencias de iniciativa local que evidencian capacidad organizativa como el Movimiento de Promoción Mundial de Juan Lacaze, el Movimiento Nuevas Generaciones de Nueva Helvecia y DEMAVAL, organización no gubernamental de defensa del medio ambiente Valdense. Dada la dispersión territorial que presenta el Departamento se conocía la existencia de un gran número de organizaciones (de las cuales la Intendencia contaba con un registro de unas 130) el cual fue superado ampliamente luego de realizado el relevamiento inicial que constató la existencia de más de 450 organizaciones sociales, y su reducido interrelacionamiento tanto entre organizaciones de las mismas localidades como del departamento en general. Esta ausencia de vínculos territoriales entre organizaciones daba como resultado el acceso reducido a información de su interés, presentado cada localidad una o dos organizaciones referentes con llegada al actor político y un gran número de organizaciones con vínculos mínimos.

2.3.4 W. K. Kellogg Foundation

La W.K KELLOGG FOUNDATION fue creada en 1930 para "ayudar a la gente a ayudarse a sí misma en el uso de los conocimientos y los recursos con el fin de mejorar su calidad de vida y la de las generaciones futuras" Sus actividades de programación se centran alrededor de una visión común de un mundo en el que cada persona tiene sentido de valor; acepta su responsabilidad hacia sí mismo, la familia, la comunidad y el bienestar social; y tiene la capacidad para ser productivo y para ayudar a crear familias que nutran, instituciones responsables y comunidades saludables.

⁹ Un análisis detallado de esta experiencia puede encontrarse en “Agencias de Desarrollo Económico del departamento de Colonia en Uruguay: un caso de institucionalidad para el desarrollo local”. Biagioni Daniel, Gallicchio Enrique, Gutierrez Pablo. En: “El renacer de lo local; Buenas prácticas de gobiernos subnacionales en América Latina”. IAE, Universidad Austral, 2005, Bs. As. Argentina.

Para alcanzar un mayor impacto, la fundación centra su financiamiento en áreas específicas. Estas incluyen: sistemas de alimentos y desarrollo rural; juventud y educación; filantropía y voluntariado. En estas áreas la atención se centra en temas transversales como el liderazgo; la información y las tecnologías de la comunicación; la revalorización de la diversidad; y el desarrollo social y económico comunitario. Los fondos se destinan a Estados Unidos, América Latina y el Caribe, y países de África del Sur como Botswana, Lesotho, Mozambique, Sud Africa, Swasilandia y Zimbawe. En sus actividades en América Latina, la Fundación Kellogg ha apoyado proyectos en diferentes países, entre ellos Uruguay, y su apoyo a la ejecución de “Colonia Social” se inscribió en esa línea de actividades¹⁰.

2.4 CONDICIONES INSTITUCIONALES AL MOMENTO DE INICIAR LA EXPERIENCIA

Durante el año 2002, Uruguay vivió una importante situación de crisis socioeconómica que impactó en forma generalizada sobre toda la sociedad y que afectó profundamente a los sectores más pobres y vulnerables de la población, lo que exigió medidas de acción inmediatas que se implementaron tanto desde el gobierno central como de los gobiernos departamentales así como de múltiples organizaciones sociales, empresariales y sindicales.

Esta situación de emergencia social afectó en mayor o menor medida a la totalidad del territorio nacional y las respuestas implementadas a nivel local tuvieron sus mayores impactos en aquellas localidades en las que fue posible articular mejor los esfuerzos públicos y privados.

A partir de estas experiencias, desde la Secretaría de Acción Social de la Intendencia de Colonia¹¹ se planteó la necesidad de conocer las organizaciones de la sociedad civil presentes en el departamento, caracterizarlas y desarrollar acciones de capacitación para mejorar su gestión, en el entendido de que un trabajo conjunto gobierno-sociedad organizada no solo mejoraría la capacidad de propuesta y de resolución de temas locales sino que además es a través de esas organizaciones que la ciudadanía ejerce el protagonismo en la mejora de sus condiciones de vida, no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos.

En base a este lineamiento político de la Secretaría de acción Social de la Intendencia de Colonia, se solicita a Claeh la elaboración de un proyecto que tome como referencia las necesidades para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y su articulación con el gobierno departamental a partir de los lineamientos estratégicos elaborados por dicha Secretaría. De esta forma el Proyecto Colonia Social elaborado por el Claeh y aprobado por la Secretaría de Acción Social fue presentado en forma conjunta a la Fundación W. K. Kellogg con el apoyo explícito de la IMC tanto en su formulación como en la cooperación para su ejecución.

¹⁰ Cuando se presentó este proyecto, la Fundación estaba apoyando otras iniciativas en el Uruguay y en el departamento de Colonia. Uno de ellos de fortalecimiento de las Comisiones de Apoyo a las policlínicas de la ciudad de Rosario y su periferia y el otro a la inclusión de jóvenes en situación de vulnerabilidad a partir de la enseñanza (inglés e informática) y el trabajo (huerta comunitaria).

¹¹ cuyo Director, el Dr. Walter Zimmer, es el actual Intendente Departamental.

2.5 ALIANZAS INSTITUCIONALES

2.5.1 Convenio Claeh - IMC

La implementación del Proyecto Colonia Social es resultado de una alianza inicial entre Claeh y la Intendencia de Colonia, que se concreta en un Convenio de Cooperación. En esta alianza cada actor aportó desde sus capacidades específicas y fue formalizada a través de un convenio marco en el cual se establecieron, por un lado, lineamientos de voluntad política que constituyen los fundamentos de las políticas que se pretenden implementar y los objetivos que ambas instituciones se proponen con Colonia Social, de promover el fortalecimiento institucional de las OSCs del Departamento de Colonia para incrementar su efectividad e impacto social, mejorar su eficiencia, su calidad de gestión y su coherencia organizacional para que contribuyan a la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el estado y en particular con el gobierno municipal.

2.5.2 Alianza con la Sociedad Civil

A partir de la implementación de Colonia Social y de sus actividades se fue concretando con diferentes organizaciones sociales una alianza tácita, en la cual estos actores locales fueron asumiendo roles como ejecutores del proyecto. En forma similar a lo verificado en otros procesos de alianzas multiactorales de los que hemos sido partícipes¹², diferentes organizaciones se fueron vinculando a partir de relaciones comunes generadas en su participación en las diferentes actividades que el proyecto fue implementando y desde relaciones asimétricas en función de la diferente posición que ocupa cada uno en la estructura social en términos de recursos económicos, de organización del capital social y poder con el objetivo de mejorar la calidad de vida en sus localidades. Estas incorporaciones a la gestión del proyecto (más como “sujetos” que como población objetivo) se fueron verificando a lo largo de los dos años de ejecución y como se verá más adelante constituyen uno de los más importantes resultados obtenidos.

2.6 ESCENARIO EN QUE SE EJECUTÓ LA EXPERIENCIA

Al ser presentado el proyecto “Colonia Social” ante la Fundación Kellogg (marzo de 2003), se estaba a más de un año del inicio de la campaña político partidaria para las elecciones nacionales en nuestro país, lo cual hacía suponer que en caso de ser aprobado su implementación no se vería afectada por dichas circunstancias. Sin embargo, al momento de aprobación del mismo (noviembre de 2003) el mapa político a nivel nacional y local se encontraba agitado, por lo cual el inicio de la actividad en el territorio coincidió con una campaña electoral anticipada.

El estrecho vínculo entre “Colonia Social” y actores del gobierno departamental presentaba como notorias amenaza para su ejecución que el proyecto quedara “prisionero” de la campaña política electoral tanto en las elecciones nacionales de octubre de 2004 como en las departamentales de 2005 o bien que al cambiar el gobierno departamental el nuevo Intendente no compartiera los términos de los

¹² Fernando Pintos: «Fortalecimiento de la alianza entre el gobierno municipal y las organizaciones de la sociedad civil en el departamento de Florida», en *Serie Programa FORTAL - Pobreza Urbana e Desarrollo*, Año 9, n.º 23, Buenos Aires, diciembre de 2003.

acuerdos iniciales.

La particularidad de este escenario exigió una estrategia de presentar el proyecto y comprometer a todas las fuerzas político partidarias en su apoyo, en tanto beneficioso para el conjunto de la sociedad coloniense, a partir del diálogo con sus representantes en el legislativo municipal (bancadas de ediles de la Junta Departamental, Comisión de Asuntos Sociales) así como con los Directores y Secretarías involucrados en el tema social (Acción Social, Juventud, Deportes, Cultura, Promoción y Desarrollo) que responden a diferentes fracciones dentro del partido de gobierno departamental. Esta estrategia también contempló una actividad pública a la que fueron invitados todos los candidatos a Intendente del departamento y de la que participaron integrantes de las organizaciones sociales y otros actores vinculados a “Colonia Social” en la que se solicitó la opinión de los candidatos sobre las nuevas responsabilidades y potestades de los gobiernos departamentales referidas al desarrollo económico y a los temas sociales y en particular su opinión acerca de la continuidad del proyecto.

Si bien este conjunto de acciones permitieron preservar la ejecución del proyecto de las contiendas político partidarias, no podemos dejar de señalar la permanente tensión “no pública” en el propio equipo de gobierno, del que participaban los dos principales líderes “enfrentados” del partido de gobierno departamental.¹³

Los principales hitos de este escenario que pudieron ser relevantes a la ejecución de “Colonia Social” fueron:

- Noviembre de 2003 – Firma del Convenio entre CLAEH y Fundación Kellogg para la ejecución del Proyecto Colonia Social.
- Diciembre de 2003 – Firma del Convenio de Cooperación entre la Intendencia de Colonia y el CLAEH¹⁴.
- Enero de 2004 – Inicio de la ejecución del proyecto.
- Junio de 2004 – elecciones internas de los partidos políticos uruguayos. En el departamento de Colonia, dentro del lema Partido Nacional, el Dr. Walter Zimmer y el Dr. Carlos Moreira obtienen prácticamente el mismo número de convencionales departamentales cada uno.
- Octubre de 2004 - Elecciones Nacionales. El Dr. Tabaré Vázquez, candidato del Frente Amplio, es electo Presidente de la República en la primera vuelta electoral, con el 51% de los votos.
- Diciembre de 2004 – Es destituido de su cargo de Director de la Secretaría de Acción Social el Dr. Walter Zimmer, por declaraciones contrarias a la gestión de gobierno realizada por el Dr. Moreira.

¹³ Esto se verifica fundamentalmente en entrevistas periodísticas en las que se menciona el proyecto indirectamente y se le atribuye una función clientelar.

¹⁴ Representados por el Dr. Carlos Moreira y el Prof. Pablo Cayota respectivamente.

- Febrero de 2005 – Para asumir su banca como Senador de la República, el Dr. Carlos Moreira renuncia a la Intendencia de Colonia, siendo sustituido por su suplente el Sr. Cáceres.
- Mayo de 2005 – En las elecciones departamentales el Dr. Walter Zimmer es electo Intendente de Colonia¹⁵.
- Julio de 2005 – El Dr. Walter Zimmer asume como Intendente de Colonia, nombrando como Secretaria de Acción Social a la Sra. Matilde Rodríguez.

Como se puede apreciar en esta breve cronología, durante el período de ejecución de “Colonia Social” el escenario local fue muy variado en situaciones de confrontación político-partidaria entre los principales actores de gobierno local involucrados directamente en la elaboración y ejecución del proyecto lo que no afectó sensiblemente la ejecución del mismo.

El proceso de asunción del nuevo gobierno, más allá de lo formal, ha sido lento en lo que se refiere a los cambios de Directores y mandos medios, a la creación de nuevas estructuras intermedias propuestas para facilitar el relacionamiento con las distintas localidades, a la definición de las políticas comunes, a la estabilidad del equipo de gobierno y a la disponibilidad presupuestal. Estas condiciones han impactado más en la implementación de las acciones desde el gobierno departamental para implementar los espacios necesarios para las articulaciones propuestas por “Colonia Social” que las existentes durante la ejecución del proyecto.

2.7 O PROCESSO DESENVOLVIMENTISTA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATER

Nos anos 1960 a região, ao ser anexado à área de atuação da SUDENE, recebe fortes investimentos na infra-estrutura de apoio ao capital, com modernização das fazendas que se transformam em empresas agropecuárias e com expansão das relações capitalistas de produção. Neste período iniciam-se a implantação dos grandes projetos de irrigação em Pirapora, Manga e Janaúba e também o estímulo ao plantio dos maciços monoculturais de eucalipto, dando origem e condições para que o agrobusiness se instale na região. Há um intenso êxodo rural em decorrência das terras terem passado a ser mercantilizáveis, e início do crescimento das cidades regionais com migração da população rural expulsa do campo por perderem, violentamente, as suas terras, e a busca de trabalhadores qualificados para assumirem os lugares nas indústrias que se instalaram em Montes Claros, Bocaiúva, Pirapora, Várzea da Palma e Capitão Enéas (Costa, 2005).

Este movimento “civilizador” que se avizinha, sob as vestes modernas do agronegócio, é analisado por D’Angelis (2005) como uma forma de integrar esta região, a todo custo, como produtora de matéria prima barata: ora com os plantios homogêneos de Eucalipto para produção de carvão e celulose para alimentar os autofornos e usinas que aquecem a cadeia do aço, papel e os negócios correlatos a estes; ora com os pólos de agricultura irrigada, ou pecuária. Tais boas novas, na verdade, se inserem como parte de complexos oligopólios que se estruturaram em escala planetária, com tentáculos por todos os

¹⁵ El Lema “Partido Nacional” obtuvo el 55% del total de votos emitidos y el Dr. Zimmer el 55% de los votos dentro de su partido.

cantos do planeta, estabelecidos na estrutura global de produção e consumo. Às regiões, vistas como arrinconadas, cabe receber estas atividades como “ajuda ao desenvolvimento”, mesmo sendo, na verdade, relegado a estas, a pilhagem e o saque voraz de seus estoques de capital natural.

Assim, os programas de “ajuda ao desenvolvimento” ocorrido no semi-árido norte-mineiro, desconsiderou por completo a existência de uma diversidade de populações rurais que, historicamente, desenvolveram estratégias sensíveis no manejo dos recursos naturais, como o aproveitamento das potencialidades de distintos habitats, o uso de variedades genéticas de plantas desenvolvidas e adaptadas aos diferentes agroambientes e no aproveitamento intrínseco da biodiversidade presente na flora nativa. Pelo contrário, afetou as bases de sustentação e de reprodução social dos grupamentos humanos, designados genericamente pelos serviços públicos como “pequenos produtores rurais”, deixando-os ainda mais frágeis frente às adversidades da região.

Um dos braços que trabalhou (e continua trabalhando) com muita eficácia nesta concepção de promoção do desenvolvimento foi o Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural estatal, que se adentrou pelo sertão, no afã de promover o “desenvolvimento das comunidades”. Encapuzados em programas e projetos, saía-se difundindo os pacotes tecnológicos sem se dar conta da diversidade de populações que aí viviam e da complexidade do ambiente em que estavam intervindo. Os que iam resistindo, eram taxados de atrasados, resistentes¹⁶.

Novos programas, novos conceitos, novos discursos. Abandonando o conceito de camponês, talvez pela carga política que lhe é inerente, os sertanejos e toda sua diversidade apontada no capítulo anterior passam a serem vistos pelos programas públicos, e mesmo pela academia, ora como pequenos produtores, ora como agricultores de subsistência, de baixa renda, ou mais recentemente, como agricultores e agricultoras familiares com direito a sobrenomes: consolidados, periféricos ou em transição. Conceitos amorfos e economicistas, negadores de uma identidade própria enquanto produtores, de povos com a singularidade de sua cultura, de seu olhar para o mundo, de sua reação e adaptação incessante aos desafios impostos pelos novos tempos. Em todos eles uma noção de subalternidade em uma região de desvalor, de incapacidade, ainda presente quando milhares de projetos do PROGER, do PRONAF, os levam à inadimplência generalizada: não aplicaram corretamente a tecnologia apregoada; a terra não se adaptou às exigências do gado de leite importado do centro-sul; ou às sementes melhoradas de mamona, milho, algodão. A culpa nunca coube ao sistema financeiro que orienta as linhas de crédito, nunca ao sistema de pesquisa e “assistência técnica e extensão rural” responsáveis pela elaboração e acompanhamento dos projetos; à lógica miúda de um padrão tecnológico que não se adapta às diversidades ecossistêmicas da região e ao povo do lugar.

Na verdade, o que está em discussão no debate sobre ATER é mais do que inadaptação de um padrão tecnológico às diversidades ecossistêmicas e culturais de um determinado lugar. Ester Boserup no começo da década de 1970, em pleno vigor do modelo de geração, ensino e difusão de tecnologias baseada na abordagem de comunicação por transmissão desenvolvido em torno da estratégia de expansão da Revolução Verde (Mussoi & Pinheiro, 2003), já nos alertava sobre a inadequação da noção

¹⁶ Apesar de tudo foram e estão sendo estes que, contraditoriamente, estão exigindo ou atualizando um novo olhar para o próprio sertão.

clássica, excessivamente simplificada, acerca dos processos de mudança técnica na agricultura em sociedades não ocidentais. Ela já analisava os resultados desalentadores dos serviços de extensão organizados em ampla escala que creditavam à ignorância como a causa principal do uso de métodos de cultivos extensivos, chamando a atenção de que mudanças tecnológicas estavam também associadas aos sistemas de uso de terra e de que práticas intensivas como as apregoadas pelos extensionistas da Revolução Verde não poderiam ser introduzidas simplesmente por meio da *educação* ou da *instrução* (Boserup, 1987).

3 POLÍTICAS

3.1 CONTEXTO

La búsqueda de nuevas formas de cooperación, de capacidades de actuación colectiva y de capacidad de propuesta en la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el Estado es un desafío para la sociedad civil pero también para los actores de gobierno. Esta búsqueda se da en los diferentes niveles de gobierno y de organización de la sociedad. En ambos ámbitos, esto exige por un lado convicción y voluntad política para impulsarlos y por otro la capacidad institucional para implementarlos.¹⁷

En el caso de los gobiernos departamentales en Uruguay, la Reforma Constitucional de 1996, que incorpora la descentralización como política de estado y por lo tanto les genera nuevos espacios de acción para la implementación de políticas públicas locales, se convierte en un marco lo suficientemente amplio como para que se manifieste la diversidad de las capacidades político administrativas que constituyen los gobiernos de los 19 departamentos. El proceso descentralizador ha promovido en varios casos el acercamiento del gobierno departamental a los ciudadanos, así como la creación de nuevas modalidades de participación ciudadana y la promoción de innovaciones en desarrollo social y económico.

“Colonia Social”, como convocatoria del gobierno departamental, refleja la voluntad política de:

- promover formas de cooperación entre las organizaciones sociales y entre ellas y el gobierno departamental, y,
- establecer e institucionalizar espacios públicos de concertación y agendas que incidan desde esos espacios en la definición de las políticas públicas locales.

Para convertir estas voluntades en políticas públicas es necesario tener en cuenta los desafíos que representa desde las lógicas de actores y también en función de aspectos contextuales. Teniendo en cuenta estos elementos, el diseño del proyecto que realizamos desde el CLAEH se basó en las siguientes premisas:

- a) Entenderemos como políticas públicas un conjunto articulado funcional y político de acciones organizadas desde el estado y la sociedad civil orientadas a un objetivo general común que trasciende las voluntades individuales y los ciclos de gobierno, que se proyectan:
 - Sobre un sector (salud, educación empleo) del bienestar de la población (adultos, jóvenes, mujeres, niños),

¹⁷ Entendiendo la capacidad institucional como las habilidades para identificar y enfrentar los desafíos del desarrollo de una manera sostenible, para desempeñar funciones, resolver problemas y lograr los objetivos del desarrollo y de las políticas y programas definidos a tales fines.

- sobre un territorio concreto (desarrollo regional, desarrollo local).
- b) Hoy en día, los gobiernos departamentales amplían su rol de mero prestador de servicios públicos o ejecutor de decisiones nacionales agregando a su misión el diseño e implementación de políticas locales tendientes a la mejora de la calidad de vida de su población en diferentes dimensiones: económica, social, cultural, ambiental.
- c) El diseño e implementación de estas políticas locales requiere al menos:
- Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales.
 - Capacidad de decisión, autonomía de ejecución y recursos para su implementación.
 - Participación de todos los actores de la sociedad local.

Si bien “Colonia Social” es un proyecto de fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y su articulación con el gobierno departamental como condición necesaria para la definición e implementación de políticas públicas locales, fue otra condición necesaria que el gobierno departamental estableciera su definición al respecto y su compromiso con las acciones generadas, más allá de su participación en la promoción inicial del mismo.

Las definiciones que se establecen en el Convenio de Cooperación firmado entre la Intendencia de Colonia y el CLAEH constituyen el componente inicial del proyecto en ese sentido. Posteriormente, y durante la ejecución del mismo, estas definiciones se ven ampliadas por los compromisos y declaraciones asumidas directamente por los actores de gobierno local (Intendente, Directores de la Secretaría de Acción Social y de otras áreas) y por otros actores políticos (Junta Departamental, candidatos a Intendente).

3.2 RELACIÓN DE POLÍTICAS QUE COBIJAN EL PROYECTO

El Convenio de Cooperación es el principal documento oficial en el que se establecen los lineamientos estratégicos del gobierno departamental respecto a las premisas que señalamos anteriormente. Sus principales contenidos son:

- Ambas instituciones comparten que es a través de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) que la ciudadanía ejerce el protagonismo en la mejora de sus condiciones de vida y reconocen la importancia de las acciones tendientes al fortalecimiento de estas organizaciones en cuanto a sus capacidades de gestión y de trabajo articulado en redes sociales.
- Ambas instituciones hacen suyo el objetivo de promover el fortalecimiento institucional de las OSCs del Departamento para incrementar su efectividad e impacto social, mejorar su eficiencia, su calidad de gestión y su coherencia organizacional para que contribuyan a la definición e

implementación de políticas sociales en articulación con el estado y en particular con el gobierno municipal.

- El Proyecto Colonia Social es el resultado de la iniciativa planteada por la Secretaría de Acción Social de la IMC al Claeh, quien elabora el proyecto de referencia a partir del diagnóstico de las necesidades para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y su articulación con el gobierno municipal a partir de los lineamientos estratégicos elaborados por dicha Secretaría. Fue presentado en forma conjunta a la Fundación W. K. Kellogg con el apoyo explícito de la IMC tanto en su formulación como en la cooperación para su ejecución.
- La Intendencia Municipal de Colonia hace suyo el Proyecto Colonia Social en tanto refleja las necesidades planteadas por la SAS y los objetivos del proyecto del CLAEH. Por lo tanto, a través de este Convenio, asume los siguientes compromisos:
 - Delegar en la Secretaría de Acción Social la coordinación de las actividades que impliquen la interlocución con el proyecto.
 - Facilitar la coordinación de actividades de dicha secretaría y del CLAEH con otras divisiones de la IMC que por su gestión se vean vinculadas al proyecto;
 - La designación de funcionarios de la SAS, secretarios de Juntas Locales y funcionarios de otras direcciones de la IMC vinculadas por su gestión al proyecto, para participar en jornadas de cursos, seminarios y plenarios que el proyecto convoque a partir de los planes de capacitación que se elaboren;
 - Publicitar, difundir y apoyar las convocatorias que el proyecto realice, a nivel de las sociedades locales, cuando así se lo requiera;
- Por su parte el CLAEH asume los siguientes compromisos con la IMC para la ejecución del Proyecto Colonia Social:
 - Llevar adelante el marco teórico-metodológico establecido en el proyecto, cuya aceptación por parte de SAS constituyó el fundamento del mismo;
 - Establecer a partir del Comité de Gestión del Proyecto las coordinaciones necesarias con la IMC (a través del representante de la SAS) relativas a una mejor ejecución del Proyecto y en tanto no contradigan los aspectos teórico metodológicos del mismo;
 - Promover en forma conjunta con la IMC y otros organismos tanto públicos como privados, actividades de cooperación vinculadas a los objetivos y marco teórico metodológico del proyecto.

Respecto a la apropiación que las organizaciones sociales hicieran del proyecto, las hipótesis que se manejaron inicialmente (el número posible de organizaciones sociales que identificáramos, el número posible de participantes en las actividades de capacitación y talleres regionales) debían ser contrastadas en la ejecución misma del proyecto.

Si bien este Convenio está focalizado en las actividades de la Secretaría de Acción Social (cuyo cometido hemos definido anteriormente), sus definiciones son aplicables a otras áreas de actividad del gobierno departamental, como también hemos señalado en los antecedentes. Estos términos fueron ratificados públicamente en cada uno de los encuentros regionales y departamentales que se realizaron en los dos años de ejecución del proyecto, tanto por el Dr. Moreira como Intendente como por el Dr. Zimmer, ya fuera como Director de la Secretaría de Acción Social como posteriormente como Intendente, y también por la actual Directora de Acción Social.¹⁸ Como ya hemos señalado, si bien todos estos elementos constituyen una manifestación de voluntad política veremos más adelante como se implementaron en acciones concretas.

3.3 LAS DEFINICIONES DE OTROS ACTORES DE GOBIERNO

La Junta Departamental, si bien constituye un organismo legislativo y de contralor, es un actor de gobierno relevante en tanto su representación político-partidaria, de carácter electivo, y sus acciones permanentes a través de los Ediles en todo el departamento.

Como antecedente del compromiso de la Junta Departamental con los temas vinculados a la participación de las organizaciones sociales en la mejora de la calidad de vida de la población, destacamos la creación del *Programa de Diseño, Evaluación y Seguimiento de Proyectos Sociales*¹⁹ que tuvo como objetivo “apoyar las etapas de diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento de las intervenciones que instituciones o grupos desarrollen a efectos de satisfacer necesidades básicas de la población, promover la creación de grupos de defensa y mejoramiento de la calidad de vida, orientar o cogestionar la obtención de fondos para su financiación”.

Ante la Junta Departamental se realizaron diferentes presentaciones del proyecto (a nivel de bancadas partidarias, de comisiones y de plenario). Más allá de las aprobaciones verbales del proyecto, fue significativa la nota de la Vice Presidencia de la Junta Departamental luego de la presentación de los resultados de medio término ante el Plenario (octubre de 2005) según Oficio N° 909/2005 en la que solicita la documentación correspondiente a las Agendas Locales (tema que se profundizará más adelante) a los efectos de hacer el seguimiento de las acciones realizadas para cumplir con las mismas. Un elemento interesante en relación a la Junta Departamental es que en muchos casos, los ediles departamentales son integrantes de organizaciones sociales o económicas de sus localidades y en ese rol

¹⁸ Sra. Matilde Rodríguez.

¹⁹ Decreto aprobado por mayoría absoluta de votos de la totalidad de sus integrantes en sesión del 20 de diciembre de 2002. El decreto verse en http://www.juntacolonia.gub.uy/decretos/2002-programa_diseno_evaluacion_y_seguimiento_proyectos_sociales.htm

varios de ellos participaron del proyecto en forma directa. Esto constituyó un elemento legitimante de importancia ante el resto del organismo.

3.4 LAS OPINIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como ya señalamos, durante la ejecución del proyecto se solicitó la opinión de los candidatos sobre las nuevas responsabilidades y potestades de los gobiernos departamentales. Según les planteamos a los candidatos en la invitación, “en el caso del Gobierno de Colonia, se verifican en los últimos años políticas referidas al desarrollo económico y a los temas sociales que se caracterizan por la convocatoria a los actores de la sociedad involucrados y a la creación de ámbitos permanentes de diálogo, promoción, elaboración y ejecución conjunta de las mismas. Para ejemplificarlo citaremos las Agencias de Desarrollo Local, como experiencia consolidada e institucionalizada y Colonia Social, como experiencia en curso.

Como candidato a Intendente:

- cual es su posición respecto a la implementación de las políticas sociales y de desarrollo en Colonia?
- cuál será su actitud respecto a estos temas en caso de ser electo: las impulsará, o entiende que no son materia municipal?
- En qué medida su ejecución estará sujeta al apoyo del Gobierno Central, a la disponibilidad de Fondos Nacionales o al presupuesto municipal?
- Cómo estima que serán las coordinaciones con las políticas que se implementen desde el gobierno central a nivel local?
- cual es su posición respecto a las actuales formas de relacionamiento entre el gobierno municipal y los actores locales sociales y económicos?
- cuál será su actitud respecto a estos temas en caso de ser electo? Las impulsará o entiende que no son necesarias?
- En caso de impulsarlas, qué características tendrán? Está dispuesto a promover su institucionalización ante la Junta Departamental?

Si bien podemos pensar que las respuestas de los candidatos²⁰ estuvieron sesgadas por lo que el público “quería oír”, hubieron planteos discrepantes en relación a las políticas que se venían implementando²¹

²⁰ (que asistieron todos, ante un público de unas 180 personas y que dispusieron de 15 minutos para responder las preguntas formuladas).

²¹ por parte de alguno de los candidatos del Partido nacional y del Partido Colorado.

en tanto en otros casos se asumieron compromisos de seguir apoyando y profundizando las líneas de acción aun desde la oposición. Es de desatacar además que este fue el único evento, dentro de la campaña electoral, que convocó la presencia simultánea y en condiciones de foro abierto de todos los candidatos a Intendente del departamento, lo que hace pensar en el reconocimiento implícito hacia las convocatorias de “Colonia Social”.

De esta actividad pre electoral destacamos algunos pasajes de los discursos de diferentes candidatos.

Para el Dr. Zimmer, “proponemos participación para mejorar la toma de decisiones. La consulta al actor local es una clave de seguridad para evitar errores y equivocaciones, y darle transparencia a la gestión”.

Para Román Chipolini ²² “No hay condiciones institucionales de participación permanente, la propia lógica centralizadora ha impedido la formación de estos vínculos con la ciudadanía y sus organizaciones.”...“El desconocimiento de las Juntas Locales de su autonomía (...), el deficiente relacionamiento con la Junta Departamental, ha restado capacidad para el relacionamiento de la sociedad en su conjunto, desempoderando a la sociedad civil.”..... “Como excepción, vamos a mencionar como positivo acá, el proyecto Colonia social, que hoy está presentándonos el Claeh, que nos da la oportunidad de hacer esta presentación pública”.

Finalmente, para Ruben Martinez²³ “Es indispensable crear mecanismos para un relacionamiento más ágil entre el gobierno y los actores locales, partiendo de cierta autonomía financiera de las juntas locales hasta la creación de las comisiones vecinales y barriales que participen activamente en forma conjunta con el gobierno departamental”.

3.5 LAS DEFINICIONES DEL NUEVO ELENCO DE GOBIERNO

A menos de dos meses de que el Dr. Walter Zimmer asumiera como Intendente de Colonia²⁴ el 20 de agosto de 2005 realizamos un encuentro departamental de organizaciones sociales participantes del proyecto en las que se presentaron ante el nuevo Intendente las Agendas Locales elaboradas en diferentes actividades²⁵.

²² candidato por el Encuentro Progresista – Frente Amplio, segunda fuerza política del departamento que obtuvo el 34% de los votos departamentales en las elecciones de Mayo de 2005.

²³ También candidato por el Encuentro Progresista – Frente Amplio.

²⁴ lo hizo el 7 de julio de 2005.

²⁵ Las características de esta actividad se detallan en el numeral V.

En sus palabras de apertura del encuentro, el Intendente señaló:

“Bueno, hoy asumí el que se había comprometido previamente a las elecciones así que hoy asumo y hoy le damos justamente el sello de la marca de origen que este grupo de personas que le dio el nacimiento es el que continúa en el gobierno Departamental y va a seguir esto hasta las últimas consecuencias. Por supuesto que con la participación principalísima de ustedes porque sin ustedes esto no es posible porque los actores principales son ustedes.

La Intendencia es simplemente un instrumento que ustedes han creado como población, que ustedes han votado representando a mayorías y minorías y que ustedes han también decidido quién gobierne y quién controle a ese gobierno que es la Junta Departamental que va a legislar y controlar al Poder Ejecutivo. Entre eso que es la parte política y esto que es la parte social que están ustedes asumiendo con enorme responsabilidad este sábado de tarde es donde vamos a sacar todo lo positivo y vamos a marcar cual va a ser la política social de acá en más porque la política social de acá en más van a ser ustedes apoyados por la Intendencia los que la van a llevar adelante.

No hay política social impuesta desde arriba que llegue abajo si desde abajo no se pide y si desde abajo no se organiza. Por eso es que estos proyectos son los que realmente tienen valor y tienen credibilidad. Los proyectos sociales que se aplican desde arriba sin involucrar a las personas que están abajo y sin hacerlas participar sin tomar en cuenta todos los actores sociales, es decir nacionales, departamentales, ONGs, comisión de fomento, etc., es decir proyectos sociales que no involucren a todas las sociedades está destinado a fracasar. Estos son los proyectos sociales que pase el gobierno que pase que tengan la política social que tenga el gobierno cuando la política social de abajo cuando están organizadas de esta forma son los que están destinados a permanecer, a darle el sustento que eso necesita”.

3.6 POLÍTICAS QUE SURGIERON A PARTIR DE LA EXPERIENCIA

Si retomamos la definición que hemos propuesto anteriormente, forma parte de los componentes de una política pública el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y su capacidad de decisión, la autonomía de ejecución y los recursos para su implementación.

En este sentido, la experiencia de “Colonia Social” ha generado algunas acciones, necesarias pero no suficientes, para la implementación de las voluntades políticas del gobierno departamental a este respecto.

Un elemento a considerar está referido a que recién con la asunción del nuevo Intendente el 7 de julio de 2005, se concretó la posibilidad de comenzar a trabajar en la institucionalidad necesaria para implementar estas acciones. Es razonable pensar que cualquier acción realizada antes del cambio de gobierno departamental podía estar sujeta a cambios, al cambiarse en su totalidad el elenco de gobierno.

Pero el cambio de Intendente significó en realidad el inicio de un proceso de transformación político administrativa de la Intendencia que a más de un año no ha logrado consolidarse.

“La capacidad institucional se refiere también a la habilidad de las organizaciones de absorber y conjugar anteriores y nuevas responsabilidades, planificar estratégicamente, formular, ejecutar y evaluar proyectos. En este sentido, construir capacidades institucionales significa también promover y crear redes de interacción en la propia organización, entre las organizaciones del sector público y del sector privado, así como de todos los actores integrantes de una determinada sociedad local”²⁶.

Como señaláramos oportunamente, si bien el escenario en que se realizó “Colonia Social” no fue adverso para el proceso asumido por las organizaciones sociales, si lo ha sido para el gobierno departamental.

En este contexto a partir del encuentro de Agosto de 2005 se han implementado algunas acciones que tienden a favorecer la implementación de las políticas de creación de espacios de articulación propuestas²⁷.

La primera de ellas fue realizar un contacto directo entre la Secretaria de Acción Social con las organizaciones sociales participantes del proyecto en todas las localidades del departamento. Esta fue una situación inédita ya sea para esta o para cualquier otra secretaría o dirección del gobierno departamental.

La segunda fue iniciar la capacitación de los secretarios de las Juntas Locales, directores y otros mandos medios, en los temas de los nuevos roles de los gobiernos locales y en la articulación público privada, como primer paso hacia la construcción de capacidades institucionales.

Estas dos acciones se realizaron en el marco de “Colonia Social”.

La tercera (y a nuestro entender la más significativa porque surge directamente de una iniciativa del gobierno departamental ya terminado “Colonia Social) fue el Primer Encuentro Departamental de Mesas Locales de Gestión²⁸ donde se convocó a la creación del “Consejo Consultivo Departamental de Desarrollo Social y Derechos Humanos”.

Desde el punto de vista de creación de institucionalidad el Consejo fue planteado como “el ámbito de interacción entre el gobierno departamental y la sociedad civil en la articulación, evaluación y seguimiento de proyectos y programas sociales”²⁹.

²⁶ Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto-UDM.

²⁷ Estos puntos se tratarán en detalle en el análisis de las actividades realizadas.

²⁸ El 27 de mayo de 2006.

²⁹ Según la invitación y el programa de la actividad entregado a las organizaciones participantes.

4 MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO

El marco teórico metodológico en el que se enmarcó este proyecto es el que definimos a partir de las actividades de nuestro Programa de Desarrollo Local y que hemos sintetizado como parte de nuestras investigaciones a procesos en diferentes países de América Latina y asistencias técnicas a procesos en diferentes lugares de nuestro país³⁰:

“Los actuales procesos de institucionalización democrática en América Latina han estado vinculados a la redefinición del espacio público estatal. En ese sentido, las estrategias de descentralización han configurado uno de los medios a través de los cuales desde el propio Estado se ha intentado redefinir los contornos de lo público estatal y configurar su campo en los niveles locales. La constitución de un campo supone la autonomización a través de la historia de un cierto espacio de relaciones entre agentes individuales y colectivos. Su configuración implica la distribución desigual de recursos materiales y simbólicos, lo que hace del mismo un ámbito de expresión de fuerzas y de luchas por transformar la propia correlación de poderes entre los agentes. Incluso, puede estar en juego en las mismas la propia definición del campo y su delimitación, lo que lleva a aquellos a pugnas por determinar además las relaciones con otros campos de la vida social. Las disputas por aumentar los capitales de que disponen los actores, hacen de los campos *‘espacios de luchas por el poder entre los que tienen diferente poder’*³¹.

La constitución del ámbito público tiene lugar a partir de la legitimación de una serie de prácticas sociales que tienen como base estructuras de significado compartidas y ciertas reglas de juego aceptadas. Esas prácticas pueden expresarse en normativa y en organismos funcionales estatales, pero no necesariamente debe entenderse que sea éste el máximo nivel de desarrollo de las mismas, ni el destino deseado para ellas.

La institucionalidad en el sentido jurídico-normativo no se correlaciona necesariamente con el establecimiento de ciertos patrones orientadores de la acción social. Por ende, un estudio sobre cómo desde las estrategias de descentralización estatales en América Latina se ha configurado (o no) institucionalidad democrática, debe dar cuenta de cómo ambos niveles se imbrican dialécticamente y configuran el espacio público estatal. A su vez, las posibilidades de publicación del Estado³², y de la constitución de un espacio político no estatal, están asociadas a la suerte de la representación y la participación.

Así la democratización de las relaciones Estado-sociedad implican del lado de la primera, la erosión de las asimetrías representativas, la democratización de las instituciones clásicas de representación (parlamentos y partidos) y la recuperación de funciones políticas de la sociedad.

³⁰ Biagioni Daniel, Camejo, Alejandra, Pintos Fernando - Los desafíos institucionales de los Gobiernos Locales en América Latina. En « Anuario de la Cooperación Descentralizada – Año 2005 » Observatorio Cooperación Descentralizada UE-AL Diputació de Barcelona, Intendencia Municipal de Montevideo y Comisión Europea). Montevideo, 2006.

³¹ Bourdieu, Pierre, “La noblesse de l’Etat”, París, Minuit, 1989, p.375.

Del lado de la participación supone la ampliación de la esfera de lo público y la potenciación de espacios a través de los cuales los ciudadanos se integran corrientes de deliberación y decisión.

Sin embargo cuando queremos asociarlas, el fortalecimiento de ambas por separado puede generar consecuencias no buscadas que afectan el resultado global en términos de institucionalidad de prácticas democráticas. Cómo los mecanismos de representación y participación sean fortalecidos va a impactar en las capacidades de los sistemas locales para devenir en totalidades abiertas a la deliberación colectiva y a la ampliación de la esfera pública.”

Estos conceptos constituyen parte del fundamento teórico que hay detrás de Colonia Social en lo que respecta a los nuevos roles de los gobiernos locales y a las necesidades institucionales para implementarlos.

Por otra parte, a partir de experiencias recientes en otros procesos de nuestro país, como la creación de la *Coordinadora por el Desarrollo Local de Sarandí Grande*, podemos establecer algunas características básicas de los sistemas de acción territorial³³:

“Las sociedades que han logrado articular procesos exitosos en diferentes dimensiones “en clave de desarrollo local” parecen tener algunas características en común: han instituido formas democráticas de actuación, generado niveles amplios de inclusión social, fortalecido los sentimientos de identidad colectivos y desarrollado formas asociativas complejas y novedosas. Estos logros han sido posibles en la medida que en las sociedades locales se han constituido formas complejas de autorepresentación y nuevas lógicas de actuación que han resultado en aumentos significativos del capital social y del bienestar económico.

Este planteo va de la mano de un nuevo concepto de desarrollo: como un proceso nunca terminado y autoproducido de expansión de las sociedades, que en su multidimensionalidad creativa genere crecimiento económico, expansión de la ciudadanía y ampliación de las redes de integración social. A su vez, la constitución de liderazgos democráticos va de la mano de la generación de altos niveles de confianza entre los actores del sistema local, y de la constitución de nuevas formas de legitimación de los mismos. En ese sentido, la confianza puede amplificarse en la medida en que la lealtad sea sustituida por el buen desempeño en los procesos de división del trabajo, como criterio de sustentación de la autoridad.

Esto puede tener lugar en la medida en que se genere institucionalidad que formalice (y por ende “despersonalice”) las relaciones entre los actores (en tanto tales, y no como sujetos individuales), pero que al mismo tiempo no las anonimice al límite de inhibir generación de sentido. En fin, una

³² La introducción en la agenda pública de las políticas estatales y de los mecanismos para producir sus contenidos.

³³ Biagioni Daniel, Pintos Fernando – La creación de ámbitos de participación multiactoral a partir de iniciativas público-privadas. En: Pobreza, Desarrollo y Alianzas Multiactorales; Balance y Perspectivas. IIED-AL, DESCO, FUPROVI. 2005, Buenos Aires, Argentina.

sociedad que logre articular las relaciones comunitarias y asociativas de modo de aumentar los niveles de confianza entre las personas por el desempeño de sus roles en tanto actores.

Más que hablar del rol clave que jugaron las diferentes organizaciones locales en la constitución de la Coordinadora por el Desarrollo Local de Sarandí Grande, debemos referirnos a su rol como “actor-agente” local, embarcándose en un proyecto que iba más allá de la misión y objetivos de la organización que cada uno representaba.

Organizaciones similares a las que integran la Coordinadora³⁴ existen en la mayor parte de las localidades de similar escala (Centro Comercial, UTU, Cofac, cooperativas de vivienda, clubes sociales, asociaciones de pymes, etc.); sin embargo, no parecen ser condición suficiente para generar procesos de este tipo.

A nuestro entender, este proceso está basado en:

- El grado de compromiso y dedicación demostrado por los representantes de las organizaciones locales de Sarandí Grande,
- Un importante capital humano trabajando en las organizaciones,
- El peso de la memoria de un pasado de prosperidad y la esperanza de construir un futuro igualmente próspero,
- Un fuerte compromiso con el trabajo comunitario y,
- Un fuerte sentido de la solidaridad.

En términos más generales, podemos decir que el capital social presente en el territorio constituye uno de los principales elementos de viabilidad y sustentabilidad de este proceso. El accionar de la Coordinadora incrementa “este capital” a la vez que promueve la inclusión de sectores sociales en proceso de exclusión.

Otro elemento, no menor, es que la Coordinadora se convirtió en un actor con una lógica socio territorial que se complementó con las lógicas sectoriales de las organizaciones que la integran, promoviendo la construcción de un proyecto colectivo en el que todas las dimensiones tuvieran cabida. No consideró la participación del actor político gubernamental local como condición para llevar adelante sus actividades sino que en todo momento sus proyectos “endógenos” invitaron al gobierno municipal a participar pero nunca estuvieron condicionados a su apoyo³⁵. Esta vinculación estuvo permanentemente separada de demandas o posturas político partidarias, las que tampoco

³⁴ en estos momentos cerca de treinta.

³⁵ En ese sentido, la participación de la Alianza se dio fundamentalmente a través de Claeh y Cerp, contando con el apoyo permanente de la Unidad Asesora pero sin intervención directa en el territorio, salvo aquellos casos en los que hacía parte específica de su función. Las negociaciones de la Coordinadora con el Intendente Municipal siempre se llevaron a cabo sin “intermediación” del equipo de gestión del proyecto.

constituyeron conflictividad en la interna de la Coordinadora.

La construcción y consolidación de un vínculo de confianza entre la Coordinadora y el gobierno municipal fue un proceso permanente, que se intensificó con las actividades vinculadas a la 1ª. Expo Feria Apícola. Este vínculo, sin embargo, no le sirvió al gobierno municipal para legitimar iniciativas propias sobre el territorio³⁶ ni se hizo extensivo en la relación con la Junta Local, la cual no participó del proceso hasta muy avanzada la organización de la Feria Apícola³⁷. Como veremos más adelante, esta situación se ha ido revirtiendo en el correr del año 2004.

Otro aspecto del proceso que se ha profundizado durante el año 2004 ha sido la búsqueda de recursos para apoyar el desarrollo económico local. Según nuestro concepto de Desarrollo Local, la dimensión económica por si sola no es una condición suficiente para el desarrollo pero si una de las condiciones necesarias. Los programas de asistencia financiera han demostrado su fracaso en sociedades que no cuentan con un nivel importante de protagonismo de actores locales, autogobierno, descentralización, y coordinación público-privado a nivel del territorio.

Si bien “la promoción de emprendimientos socio productivos sustentables a partir de la capacitación y la obtención de fondos genuinos para financiarlos y su inserción regional” son temas permanentes en la Agenda de la Coordinadora de Sarandí Grande³⁸, muchos procesos similares se han “aletargado” o encontrado su límite en actividades como organizar “eventos” identitarios , actividades de capacitación para el trabajo u otras con impacto en otras dimensiones (social, cultural, ambiental) al no contar con activos para apoyar el desarrollo económico. Estos van desde activos “tangibles” (fondos para créditos a los emprendimientos productivos) a “intangibles” como la capacidad de proponer las bases de desarrollo económico del proyecto local y llevar adelante la gestión y el control social necesarios para que los recursos sean utilizados adecuadamente, asegurando la sostenibilidad de los mismos”.

³⁶ Casos bastante evidente en ese sentido son el Plan de Ordenamiento Territorial, promovido por la Intendencia conjuntamente con el MVOTMA, o el Lago en el Parque Tomás Berreta.

³⁷ En este aspecto es necesario separar la figura del Secretario de la Junta, como responsable administrativo de la misma y a través del quien se realiza la coordinación con la estructura central de la Intendencia, y la Junta como conducción política, integrada por ediles locales.

³⁸ Este tema es común a otros grupos de características similares en otras localidades del país.

5 DESARROLLO DEL TRABAJO

Como ya hemos señalado, el objetivo estratégico de Colonia Social fue mejorar las condiciones de vida en el departamento mediante el fortalecimiento del capital social y la implementación de un sistema de cooperación entre las organizaciones sociales y el gobierno local. Los principales objetivos específicos definidos fueron:

- Desarrollar capacidades de gestión de las ONGs en el marco de un programa de fortalecimiento institucional mediante capacitación de representantes de las mismas, en relación a sus capacidades de trabajo entre organizaciones sociales y con actores de gobierno.
- Fortalecer las capacidades de funcionarios del gobierno local involucrado en la gestión de las políticas públicas que supongan articulación con las organizaciones de la sociedad civil.
- Estimular la creación de redes sociales que contribuyan a la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el Estado y en particular con el gobierno local.

El proyecto estuvo centrado en la articulación, cohesión y capacitación de las organizaciones de la sociedad civil del departamento de Colonia sobre la base de que su fortalecimiento ayuda a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía tanto cuantitativa como cualitativamente. La estrategia implementada está vinculada a la creación de ámbitos de encuentro multiactorales y a la elaboración de agendas sociales locales, en forma articulada con el Gobierno Local a través de su Secretarías de Acción Social.

Las acciones que se implementaron tuvieron una secuencia lógica que se estableció en el diseño del Proyecto y que se fue ajustando en la medida que se implementó el mismo. Estas acciones fueron:

- Contacto inicial y vinculación con las organizaciones sociales y actores de gobierno;
- Apropiación del Proyecto por las Organizaciones;
- Capacitación a las Organizaciones;
- Nuevas formas de cooperación entre organizaciones sociales entre sí y con el Estado;
- Capacitación a la Intendencia Municipal de Colonia;
- La articulación entre los grupos locales y el gobierno departamental.

El contenido de cada una de estas acciones fue el siguiente.

5.1 CONTACTO Y VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD LOCAL

La Primera Fase de trabajo en el territorio fue la fase de Contacto y Vinculación con la sociedad local.

La primera actividad realizada, de fuerte contenido simbólico y material, fue la firma del Convenio de Cooperación entre la Intendencia y el CLAEH³⁹ como explicitación pública del interés gubernamental por trabajar las políticas sociales con la sociedad civil. Distintas estrategias en el Proyecto transitaban este *camino de diálogo colaborativo más allá de las afinidades políticas* con los actores involucrados, en tanto se buscó trabajar desde la lógica de la gestión de la cosa pública. En todo momento se promovió la apropiación de Colonia Social por parte de los diversos actores como un Proyecto de utilidad y beneficio para quien esté en el gobierno, en esta u otra oportunidad, en tal o cual rol de la gestión pública. En la misma línea, se trabajó con las secretarías de las bancadas de la Junta Departamental, integrando al Poder Legislativo como co responsable de la búsqueda de nuevas formas de cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil de Colonia.

La segunda actividad, ya de vinculación directa con el territorio, fue la identificación de actores y organizaciones involucrables con el proyecto, identificación primaria dado que el primer contacto es a través de técnicas de tipo racimo, es decir el mapa de contactos se va construyendo a través de la información que los propios entrevistados brindan. En los territorios se trabajó con esta técnica y en la Intendencia se realizó un mapa de interdependencias en función de las áreas involucradas en la gestión y definición de políticas sociales.

En esta fase también se inicia la página web www.coloniasocial.org que es presentada en prensa y a cada organización local participante del Proyecto. En esta fase uno de los ejes de actuación, también vinculado a la página web, tuvo que ver con la generación de conocimiento y con la apropiación dinámica del conocimiento generado por parte de los actores involucrados en el Proyecto.

5.1.1 Organizaciones sociales

A partir del relevamiento de organizaciones sociales se realizó un diagnóstico de las condiciones existentes en el territorio. Por un lado se analizaron las *organizaciones sociales del Departamento de Colonia*, entendiendo estas como fenómenos emergentes de las sociedades locales, se consideraron las interdependencias, los vínculos entre organizaciones y otros sectores de la sociedad, las percepciones sobre la sociedad, sus problemas y sus necesidades.

El contacto y la vinculación con estas organizaciones y grupos se realizaron en primera instancia en reuniones personales con representantes de organizaciones sociales. Estas reuniones tuvieron una pauta de entrevista semi estructurada. Las reuniones fueron previamente coordinadas con los referentes de la organización identificadas y con una duración prevista de hora y media, dos horas de diálogo. Una de las actividades centrales en estas reuniones fue la presentación y transferencia de los objetivos,

³⁹ 27 de diciembre de 2003.

componentes y potencialidades del Proyecto Colonia Social.

El Proyecto focalizó la intervención en las *catorce centralidades urbanas (ciudades, pueblos) que son cabeceras de juntas locales y Colonia del Sacramento*. Para el resto del Departamento se definieron acciones adicionales pero no se radicaron allí los nodos de la estrategia de intervención. La más importante fue un relevamiento de la situación de las organizaciones sociales en las zonas rurales, realizado mediante un formulario a las Directoras de las Escuelas Rurales del Departamento⁴⁰.

En esta primera fase se trabajó con un *equipo profesional ampliado* que se conformó según tres criterios: experiencia probada en trabajo de campo, solvencia en técnicas cualitativas y disponibilidad para presencia en el territorio sin ser residente de los mismos. La excepción en este caso se realizó con la ciudad de Colonia, para la cual se contempló la residencia o vínculos de conocimiento con Colonia, por las propias características de la sociedad colonienso. En este relevamiento se identificaron unas 450 organizaciones sociales en todo el departamento.

Entre los *productos – insumos* de esta etapa señalamos: listado de referentes de las juntas locales brindado por la IMC para el comienzo de los contactos, los resultados de la encuesta realizada a las organizaciones sociales identificadas, un listado “Directorio” de organizaciones sociales del departamento con datos de presentación, ubicación, autoridades, objetivos y principales líneas de acción, notas de cada localidad recogiendo las percepciones y anotaciones tomadas por el técnico como descriptores cualitativos de la realidad en estudio⁴¹.

5.1.2 Actores del Gobierno Departamental y otros actores de gobierno central territorializados

En paralelo, se trabajó con la *Intendencia Municipal de Colonia*, con el objetivo de comprender las vinculaciones y lógicas de trabajo de los involucrados o potenciales con el proyecto. Se analizan las lógicas las direcciones, algunas de ellas más verticales y otras más territorializadas en su accionar, las lógicas de las juntas locales del Departamento.

Asimismo se tienden puentes con los actores del nivel legislativo del gobierno departamental y con otros ejecutores de políticas sociales en el departamento que actúan como antenas locales de organismos nacionales (Inspección Departamental de Enseñanza Primaria, Centro Regional de Profesores, Instituto Nacional del Menor, Institutos de Formación Docente, Ministerio de Salud Pública, entre otros). Como parte de estas vinculaciones, varias de las actividades se realizaron con el apoyo de estas instituciones.⁴²

Si bien, estaba previsto trabajar desde el inicio en el territorio con las *Juntas Locales*, los tiempos políticos

⁴⁰ Para esto se contó con el apoyo de la Inspección Departamental de Enseñanza Primaria, quien se encargó de la distribución y recolección de los formularios. De un total de 80 formularios distribuidos se recogieron 60, lo que permitió obtener información relevante sobre las zonas rurales y elaborar un informe que también fue publicado en la web.

⁴¹ Parte de esta información fue publicada en www.coloniasocial.org

⁴² Talleres regionales, cursos, difusión de actividades.

– administrativos generaban tal corrimiento en la ejecución del Proyecto, que se optó por incorporarlas más adelante. En mayo de 2004 se organizó conjuntamente con la Intendencia un encuentro con los secretarios⁴³ de todas las juntas locales del Departamento, con la finalidad de presentar Colonia Social, destacar el interés desde la gestión pública de articular con la sociedad civil organizada e invitar a sumarse activamente a las actividades del Proyecto. En más de una localidad, las juntas locales fueron un vínculo importante en la identificación y convocatoria de organizaciones sociales⁴⁴.

El interlocutor de gobierno local de este proyecto fue la Secretaría de Acción Social pero la propuesta de trabajo en conjunto se presentó a varias secretarías (Cultura, Juventud, Deporte, Extensión y Desarrollo, Turismo) para realizar actividades de diferente índole de manera de promover su involucramiento con el Proyecto. Sin embargo la participación de estas secretarías ha sido escasa, centrándose fundamentalmente en la actual directora de la Secretaría de Acción Social.

Otro actor público-privado, de lógica territorial, a quienes se presentó el proyecto fueron las Agencias de Desarrollo de Colonia⁴⁵. De este grupo, la Agencia de Desarrollo de Juan Lacaze tuvo una participación permanente en el proyecto.

5.1.3 Relevancia de estas actividades

El enfoque integral de Colonia Social que busca comprender la diversidad de los territorios y las comunidades, permitió partir de esas realidades participares en la definición de los contenidos de las siguientes acciones del Proyecto. En esta fase, a partir de la entrevista – encuesta, las reuniones con las organizaciones, la aproximación a cada comunidad y los contactos con la Intendencia y con los otros actores de gobierno se generó información que permitió avanzar en la comprensión de la realidad, planificar las actividades atendiendo las particularidades de las localidades y los actores involucrados.

Por un lado la utilidad de la información que aportó comprensión de las realidades particulares y elementos disparadores de las futuras intervenciones. Por otro, la metodología utilizada habilitó al clima de confianza con el Proyecto, el vínculo y conocimiento directo con el equipo y la llegada de información sobre el Proyecto al territorio de fuente directa.

No sólo hubo generación de conocimiento sino que se buscó que fuera presentado, discutido y apropiado por parte de los actores. En función de estos criterios se realizaron los Talleres Regionales y se definieron los contenidos del Programa de Capacitación.

⁴³ responsables administrativos de las Juntas Locales.

⁴⁴ Fundamentalmente en Cufre y Conchillas.

⁴⁵ En colonia existen tres Agencias de Desarrollo de conformación público – privadas: en Tarariras, en Juan Lacaze y en la zona Este (Nueva Helvecia, Colonia Valdense, La Paz). Un análisis detallado de esta experiencia puede encontrarse en “Agencias de Desarrollo Económico del departamento de Colonia en Uruguay: un caso de institucionalidad para el desarrollo local”. Biagioni Daniel, Gallicchio Enrique, Gutierrez Pablo. En: “El renacer de lo local; Buenas prácticas de gobiernos subnacionales en América Latina”. IAE, Universidad Austral, 2005, Bs. As. Argentina.

5.2 PROCESO DE APROPIACIÓN DEL PROYECTO COLONIA SOCIAL Y DEL CONOCIMIENTO GENERADO

La capacidad de actuación colectiva y la capacidad de propuesta en la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el estado, que Colonia Social pretende movilizar en las localidades, supone tres elementos:

- En primer lugar, supone un tránsito por la apropiación del Proyecto;
- en segundo lugar, una apropiación del marco teórico y los supuestos sobre los que se sostiene;
- en tercer lugar, sobre el conocimiento propio de recursos, capacidades, tensiones y asuntos colectivos que afectan al territorio.

Este proceso de apropiación se promovió en la siguiente fase de Colonia Social que tuvo como centro la realización de los *Talleres Regionales*. Los talleres se realizan con las finalidades antes expuestas y la búsqueda de miradas y los primeros acuerdos sobre el territorio. Se realizaron en las ciudades de Colonia, Rosario y Carmelo. A cada uno asistieron más de cien personas provenientes de las organizaciones sociales de su región.⁴⁶ Se realizó la presentación del Proyecto Colonia Social, enfatizando la orientación y los supuestos del mismo a la luz de la colaboración entre las organizaciones sociales y el gobierno departamental para la formulación, implementación y monitoreo de políticas sociales locales así como el enfoque de gerencia social que promueve el Programa de Capacitación. A los talleres fueron invitadas la totalidad de las 450 organizaciones relevadas, de las que asistieron cerca del 50%.

La actividad central de los Talleres fue la presentación y devolución de los resultados de la encuesta-entrevista realizada a las organizaciones sociales. Se presentaron los resultados desglosados por región de manera de motivar a la reflexión desde las características propias y específicas del territorio en cuestión.

A continuación y con consignas de trabajo concretas se promovió el trabajo en taller de los temas, a saber:

- reflexionar colectivamente sobre los resultados presentados,
- dialogar e identificar los problemas locales,
- generar acuerdos sobre los principales problemas a abordar en la región,

⁴⁶ En Rosario participaron organizaciones de Rosario, Juan Lacaze, Nueva Helvecia, Tarariras, La Paz, Cufre, Colonia Valdense y Florencio Sanchez. En Carmelo participaron organizaciones de Carmelo, Nueva Palmira,

- definir las acciones para mejorar cada tema,
- definir las colaboraciones y aportes que pueden realizar las organizaciones y
- plantear las necesidades de capacitación que identifican en función de los planes de acción.

El diferencial de estos talleres estuvo en **el proceso de apropiación que se formuló para los primeros Talleres Regionales y que fue consolidándose como un temario y secuencia de acuerdos habilitadores de reflexión que se retomaba una y otra vez en las actividades del Proyecto.**

En primer lugar, las bases del Proyecto y el Convenio inicial. En segundo lugar, el proceso de diálogo y apropiación del marco teórico y los supuestos sobre los que se sostiene el Proyecto. En tercer lugar, la reflexión sobre el proceso particular, sus condiciones de inicio, los recursos con los que cuenta, las capacidades, las tensiones y los asuntos colectivos que se definieron afectan al territorio. En cuarto lugar, la aproximación de miradas y de búsqueda de acuerdos sobre proyectos de territorio.

5.2.1 La coordinación de los cursos: primer ámbito de encuentro territorial

Durante los talleres se solicitó por cada localidad un grupo de voluntarios para colaborar en la organización y coordinación de los primeros cursos-taller de capacitación.

En la promoción de los procesos organizativos, desde la nuestras primeras actividades se trabajó teniendo en cuenta al menos cuatro principios procedimentales que orientan la planificación concreta del Proyecto:

- a) Las organizaciones y los actores con quienes se trabaja a través de sus representantes **son sujetos de desarrollo**, no objetos de estudio ni de intervención, por lo mismo la relación y la confianza que se va construyendo debe comprender y respetar el proceso social propio con el que trabaja.
- b) Las actividades que promueven **procesos de empoderamiento, de apropiación, de autonomización y dejan capacidad instalada** en el territorio son preferibles a otras que socaven estos procesos.
- c) En cada proceso atender las posibilidades de **trabajos colaborativos, de reconocimiento de interdependencias**, que tiendan puentes con otros, sean locales, regionales o actores hasta ahora no partícipes
- d) Asumiendo las asimetrías sociales, de poder y los desequilibrios territoriales como parte de los procesos sociales existentes que la intervención habilite: **condiciones para la equilibración de asimetrías, condiciones materiales y simbólicas que permitan la participación, nivelación de lenguajes y contenidos que permitan diálogos** (que conduzcan a conflictos o consensos)

Conchillas, Ombúes de Lavalle y Miguelete. En Colonia del Sacramento participaron solamente organizaciones de esa ciudad. Este criterio de regionalización se mantuvo durante todo el proyecto.

inclusores, integradores.

Con este grupo de trabajo integrado por representantes locales que se ofrecen a colaborar en la marcha de Colonia Social se generó una *primer gira* por el departamento.

5.2.2 Gira por las localidades del departamento de Colonia

La primer gira tuvo como finalidad propiciar diálogos próximos y presenciales, en sus propias localidades y en dinámica grupal – territorial (participan diferentes osc voluntarias). El guión de trabajo para estas reuniones está dado por el Programa de Capacitación que se inicia a nivel regional en todo el Departamento.

Se trabajó con los grupos el *Programa del Curso “La sociedad coloniense protagonista en la gestión de políticas sociales”* que se diseñó en función de las necesidades planteadas en la encuesta a las organizaciones del Departamento y las necesidades acordadas en los talleres regionales.

En la lógica de *instalar capacidades autogestivas* se promueven tres estrategias: la invitación osc – osc para asistir al curso, más allá de las estrategias de comunicación masiva (prensa local, prensa departamental, prensa IMC, internet, mailing); la búsqueda de recursos locales logísticos y didácticos para la realización del curso, la organización del transporte para asistir a los cursos (con apoyo económico del Proyecto).

Esta fase del Proyecto requirió por parte de la gestión un seguimiento muy próximo en la organización de las actividades (materiales, invitaciones, listas de envío o entrega) y en el seguimiento de los grupos.

Una de las estrategias definidas al finalizar el primer año del Proyecto estuvo vinculada a la creación de ámbitos de encuentro multiactorales. Procesos de este tipo requieren incorporar a los actores a prácticas en torno a objetivos comunes en base a convocatorias amplias y objetivos concretos que irán variando y convirtiéndose en más complejos en tanto las relaciones entre los participantes se fortalecen.

En el año 2005, **el proceso de involucrar a los actores en tareas concretas y en torno a objetivos comunes, primero, para después acompañarlos en el proceso de fortalecimiento de sus relaciones y sus proyecciones como actores se profundizó como estrategia de intervención del Proyecto.**

Se profundiza en la medida, que la creación de ámbitos multiactorales empieza a tomar las particularidades de cada proceso local. La estrategia de acompañamiento desde la gestión del Proyecto a cada mesa local, estuvo orientada por las características, los tiempos, y las necesidades que se reconocieron en cada uno de los procesos.

5.3 CAPACITACIÓN A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN GERENCIA SOCIAL Y PARA EL DESARROLLO LOCAL

Las actividades de capacitación se realizaron en la modalidad de “curso-taller”⁴⁷. En todos los casos, si bien hubo una presentación conceptual de los temas, la metodología fue de construcción colectiva de los conceptos a partir de las experiencias de los participantes y de aplicación de los mismos en la elaboración de propuestas que permitieran su utilización a nivel de las localidades y no de las organizaciones. De esta forma se fue logrando que los participantes incorporaran la lógica de pensar en función de los intereses y necesidades de su territorio “local” en forma complementaria a las específicas de sus organizaciones. En las diferentes instancias de capacitación se combinaron cursos locales y cursos regionales, de forma de evitar que el concepto de “local” no se convirtiera en “localismo”, cambiando así el alcance de los proyectos según el caso.

La *tónica de estos procesos de capacitación* es generar aprendizajes colectivos y construir saberes que se plantean como dados/ probados de antemano, que requieren de una apropiación y resignificación progresiva por parte del participante, que se realizan de forma dialogada y en función de las realidades específicas. El desafío no pasa por la pedagogía o por la transferencia metodológica, sino que pasa **por el empoderamiento del proceso y la disposición al cambio de lógica de acción e intervención en el territorio**, lógica propia o lógica de otros.

En cualquier de los casos tiene componentes de estrategia política, de negociación, de incidencia. Puede que el cambio de lógica sea de creación, sea de modificación de lo existente, sea de potenciación en caso de reconocer el proceso como positivo. En las tres posibilidades el tallerista trabaja con la tónica de promover el pasaje de actores a agentes, es decir de participantes a protagonistas de los problemas y proyectos del territorio en cuestión.

Entre los objetivos definidos para esta etapa del Proyecto establecimos que la capacidad de los actores de intervenir en sus respectivos territorios, tiene que ver con la *profundización del nivel de participación de los actores y la configuración de nuevas lógicas de acción en el territorio* por parte de la sociedad civil organizada y su interlocución con los actores de gobierno. Como planteamos anteriormente se desarrollan con las organizaciones sociales dos líneas de trabajo que se retroalimentan una a la otra. Una de ellas es la *elaboración de las agendas sociales locales y la otra es la consolidación de ámbitos de encuentro multiactoral en cada localidad*. El equipo docente (talleristas) con el que se llevó adelante esta propuesta trabajó en parejas en cada una de las localidades de manera de poder moderar, enriquecer e incorporar más de una mirada al proceso de reflexión que se estaba generando.

Durante todo el proceso de capacitación participaron representantes de unas 120 organizaciones, más allá de la rotación y altibajos de participación en lo diferentes módulos y localidades.

⁴⁷ Se puede encontrar más información respecto a los cursos y sus contenidos en la página www.coloniasocial.org

5.3.1 La sociedad coloniense protagonista en la gestión de políticas sociales

En esta fase del Colonia Social, se inicia el Programa de Capacitación a las Organizaciones Sociales con el *Curso “La sociedad coloniense protagonista en la gestión de políticas sociales”*.

Estos talleres de capacitación estuvieron centrados en el análisis y el diálogo sobre las capacidades de las organizaciones en la gestión de sus objetivos, sobre sus fortalezas y sus debilidades, sobre sus recursos, su visión y su misión en el territorio.

Estas actividades fueron de carácter regional y buscan facilitar el encuentro interlocalidades. Los talleristas promueven el intercambio entre los representantes de organizaciones diversas y de localidades diversas, con el objetivo de identificar preocupaciones y desafíos comunes más allá de la temática o sector en el que trabajen.

5.3.2 Fortalecimiento de capacidades para el Desarrollo Local

El *Curso de Fortalecimiento de capacidades para el Desarrollo Local* es una de las etapas disparadoras del Proyecto Colonia Social para el año 2005, en su objetivo de fortalecimiento de las organizaciones sociales y de las comunidades del Departamento de Colonia.

La formación de actores sociales y agentes de cambio incluye elementos que permiten a los actores intervenir en sus respectivos territorios. Estos talleres de formación en tanto son también herramientas para el desarrollo local, se inscriben en el proceso de acumulación del Programa Desarrollo Local del CLAEH en estos temas. En este proceso, se destaca la importancia de las actividades en la escala local, los espacios multiactorales de formación, la vinculación con otras políticas y otras actividades locales, las políticas y programas de formación que involucran no sólo a la sociedad civil sino que también al resto de los actores del territorio. En función de los aprendizajes generados en el primer año del Proyecto, se definió realizar un curso por localidad (recordamos catorce localidades), con participación multiactoral (es decir, con representantes de las organizaciones sociales locales).

El curso estuvo orientado a pensar en conjunto el territorio, a mejorar las capacidades de diagnóstico, propuesta e implementación de proyectos en pro del desarrollo de sus comunidades y a mejorar las capacidades de impactar en los procesos locales modificando sus lógicas de acción e intervención en el territorio. Se trabaja desde cada territorio en particular y de cara a una mejor llegada e incidencia en la gestión de políticas sociales para sus territorios, se promueve la elaboración de una agenda local por localidad y se dialoga la posibilidad de generar un espacio de articulación local entre las organizaciones locales.

5.3.3 Diseño de Proyectos Sociales. Elementos de Negociación

El Programa de Capacitación a las Organizaciones Sociales en el año 2005 se implementa atendiendo las reflexiones del primer año del proyecto, así como los avances en los procesos locales a partir del segundo curso y el fortalecimiento de los ámbitos multiactorales y la capacidad colectiva propositiva expresa en las respectivas agendas locales. Particularmente dos énfasis, la atención al nivel local del proceso y la capacitación que se inscribe en un proceso ya existente y toma insumos de ese proceso para fortalecerlo. El curso sobre diseño de proyectos sociales se realiza con base local y de forma paralela en

las catorce localidades, y se planifica en conjunto con los grupos locales.

Entre los objetivos del curso se destacan:

- la importancia de ampliar la convocatoria a las organizaciones sociales y a la comunidad que aún no ha participado de Colonia Social,
- nivelar los acuerdos entre los nuevos participantes con los actores que participan desde un inicio,
- fortalecer las capacidades de propuesta/ diseño/ implementación y evaluación de proyectos,
- contar con un conjunto de proyectos para cada localidad, para ser presentados como parte de la “agenda local”, y
- consolidar un grupo más o menos permanente que constituya la base de las “mesas locales”.

Los contenidos del curso se estructuran y se ajustan a la realidad específica de cada grupo local. Se parte de la agenda local sobre la cual el grupo ha estado trabajando y se prioriza uno de los temas para tallerizar en el curso. La traducción de ese tema a proyecto se realiza mediante la incorporación de herramientas orientadas al diseño y gestión de proyecto, análisis de problemas, identificación de alternativas, análisis de involucrados, organización, planificación, programación, seguimiento y control de proyectos.

Tal como se había previsto para este año, finalizado el relevamiento realizado en la zona rural, a través de las escuelas rurales se promueve la integración de representantes de la zona rural a través de la invitación a participar de las actividades a maestros directores o representantes locales.

5.4 CAPACITACIÓN A LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE COLONIA

Así como las organizaciones sociales fortalecen sus capacidades organizativas, propositivas y de intervención con la lógica horizontal territorial, los actores de gobierno con quienes se promueve nuevas formas de cooperación participaron del Programa de Capacitación del Proyecto.

5.4.1 Sociedad Civil, Territorio y Desarrollo” y “Gobierno Local como actor y agente de desarrollo

En esta etapa de cursos a la Intendencia de Colonia, se conformó un grupo de trabajo con los secretarios de las Juntas Locales, representantes de Secretarías Departamentales vinculadas a la gestión de políticas sociales (representantes de Juventud, Turismo, Deporte, Cultura, Promoción y Desarrollo, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y representantes de la secretaría de Acción Social). Dada la regionalización administrativa planteada por el nuevo equipo de gobierno se incorporan también los Coordinadores Regionales de las secretarías invitadas y de las Juntas Locales. El curso se dicta una vez por semana durante seis semanas, en horario de trabajo de forma de garantizar la participación de funcionarios y actores de gobierno. Las sedes del curso son itinerantes, cambian en cada uno de los módulos de forma de garantizar la presencia de las propuestas en cada una de las regiones, equilibrar el

peso de las mismas y facilitar la participación de los actores gubernamentales.

Al igual que con las organizaciones sociales, la tónica de estos procesos de capacitación es generar aprendizajes colectivos y construir saberes partiendo de la realidad específicas. Los talleristas trabajan en paralelo elementos teóricos y metodológicos del Desarrollo Local y de la gobernanza y conceptos para el estudio del gobierno y la gestión local, la organización político-territorial del Estado, el régimen local, las autonomías locales y la descentralización, las relaciones intergubernamentales entre otros. Teniendo en cuenta los marcos de regulación (de restricción o posibilidad) y las prácticas cotidianas que enfrentan en su quehacer de gobierno, se trabaja las implicancias y el potencial de ser actores participantes a ser agentes de sus territorios. El proceso de formación con los actores de gobierno, por las propias características de su lógica de acción, requirió `tácticas` específicas para provocar el pasaje de actor a agente que mueve la capacitación.

Si bien la asistencia a estos cursos fue buena y se logró una interesante discusión entre los participantes respecto a los temas propuestos, los resultados del mismo han sido difíciles de evaluar ya que, a diferencia de los cursos con las organizaciones sociales, no quedaron ni ámbitos específicos ni agendas de trabajo resultantes, volviendo los funcionarios a realizar sus tareas habituales. Asimismo, las dificultades en la integración de las Juntas Locales⁴⁸ impidieron que la capacitación se extendiera a los Ediles Locales, siendo este un tema pendiente.

5.5 NUEVAS FORMAS DE COOPERACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES SOCIALES ENTRE SI Y CON EL ESTADO

La búsqueda de nuevas formas de cooperación, de capacidades de actuación colectiva y de capacidad de propuesta en la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el Estado es un desafío para la sociedad civil pero también para los actores de gobierno.

5.5.1 Encuentro Departamental: Presentación pública de los candidatos a Intendente de Colonia

En el mes de abril de 2005 se organiza un Seminario Departamental sobre “Descentralización y gobiernos departamentales” en el que participan todos los candidatos a Intendente del Departamento. El objetivo del Seminario fue la presentación de cada uno de los Intendentes de su posicionamiento sobre un conjunto de preguntas que analizan la vinculación entre Gobierno Departamental y Sociedad Civil, entre Gobierno Departamental y Gobierno Nacional, sobre los nuevos roles de los gobiernos departamentales, sobre la descentralización en el departamento, entre otras.

El Seminario tuvo dos partes, una de carácter expositivo sobre las preguntas planteadas y otra abierta a las preguntas del auditorio. Contó con la participación de las organizaciones sociales del Proyecto Colonia Social, representantes del Gobierno Departamental y representantes locales del gobierno nacional. La continuidad del apoyo al proyecto estuvo garantizada por todos los candidatos, así como su

⁴⁸ debida fundamentalmente a bloqueos del sistema político partidario.

vocación de trabajo colaborativo entre la sociedad civil y los actores de gobierno. Esa expresión pública de voluntad política por mantener y atender el proceso movilizado a través del proyecto fue sumamente importante por varios motivos. Las organizaciones sociales, dado el proceso de trabajo en el que se encontraban necesitaban una palabra expresa por parte de los actores políticos. La presentación pública de Colonia Social como Proyecto de incidencia política pero sin banderas políticas partidarias también era un gesto estratégico en plenas contiendas políticas a nivel departamental.

La descentralización, la participación de la sociedad civil, la asunción de nuevos roles por parte de los gobiernos departamentales fueron algunos de los acuerdos generados en el Seminario por parte de todos los partidos políticos presentes. La búsqueda de acuerdo y compromiso por parte de los actores políticos y en este caso, por los futuros actores político gubernamentales es una estrategia de acción del Proyecto Colonia Social.

Desde el diseño del proyecto ya nos habíamos planteado la importancia de que el estrecho vínculo entre el proyecto y los actores del gobierno municipal no provocaran un empaste de campaña política, ni de tiempo político en pugna permanente que impidieran al Proyecto desarrollarse. Por lo mismo, se optó por ***“comprometer a todas las fuerzas político partidarias en su apoyo al proyecto, en tanto beneficioso para el conjunto de la sociedad coloniense”*** .

Esta definición se operacionaliza en el Seminario Departamental de abril 2005, a nuestro entender uno de los factores de “éxito” del proyecto en tiempos de conflictos, en la medida que se anticipó a las contiendas y puso a Colonia Social en un lugar de interés departamental.

5.5.2 Capacidad de actuación colectiva y capacidad de propuesta en la definición e implementación de políticas sociales en articulación con el estado

En el transcurso del Proyecto, paulatinamente se fueron incorporando diferentes actores a espacios de trabajo; primero en torno a objetivos comunes y concretos como la coordinación de un curso. Después estos espacios han ido variando en sus asuntos locales y en sus capacidades organizativas.

Las capacidades de actuación de los actores están estrechamente vinculadas a sus capacidades de propuesta colectiva, una alimenta y desarrolla a la otra. Por un lado las propuestas de capacitación apuntan al fortalecimiento y la articulación de los actores, por otro, las relaciones entre los participantes en varias localidades se fueron fortaleciendo y esto permitió que fueran convirtiéndose en ámbitos más complejos y con capacidades de propuesta más articuladas y complejas también. Pero esto requiere cambios por parte de sus interlocutores. Así como las organizaciones se proponen una estrategia consensuada, territorial y propositiva de sus asuntos, en este caso, el actor de gobierno departamental debe asumir cuotas de mayor flexibilidad en su lógica de acción, una visión más territorial de los asuntos y la búsqueda de formas alternativas de comunicación, cooperación y resolución de los temas locales. Este desafío, nos sitúa en el eje de capacitación a la Intendencia de Colonia, aunque como ya hemos señalado, la capacitación no logra con metodologías ni con pedagogías, lo que la decisión política no habilita.

5.5.3 Agendas locales

Finalizado el segundo curso-taller de capacitación, se propuso a los participantes la realización de un trabajo de reflexión y de análisis y aplicación a la realidad local. Teniendo como horizonte la concreción de la agenda local, los grupos locales trabajan sobre: la identificación de los principales temas de agenda, las soluciones posibles y los elementos con los que se debe contar para llevar adelante las acciones, tanto elementos de la comunidad como del actor de gobierno. Con diferentes niveles de avance en su visión de proyecto local, de consolidación de grupo, de concreción de propuestas, las mesas locales trabajaron durante dos meses en sus respectivas agendas locales.

En función de los temas y las Agendas Locales que van perfilando los grupos locales se planifican las siguientes actividades de Colonia Social sobre tres estrategias de trabajo:

- En el Programa de Capacitación de las organizaciones sociales se organiza el curso sobre “Diseño de Proyectos Sociales. Elementos de negociación” planificando los contenidos y metodología sobre los temas concretos que los grupos locales priorizan en sus agendas locales.
- En la estrategia de Fortalecimiento a los ámbitos de encuentro multiactoral, se planifica la próxima gira por las localidades teniendo como base las problemáticas planteadas, las propuestas trabajadas, aparte del proceso de consolidación sobre el que se siempre se reflexiona colectivamente.
- Finalmente, en la estrategia de articulación y fortalecimiento de los actores de gobierno, los temas identificados son claves de trabajo y continuidad con el Gobierno Ejecutivo Departamental, los actores de gobierno local, el Legislativo Departamental y las antenas locales del del gobierno nacional o representantes de los ministerios y programas en políticas sociales con llegada local.

5.5.4 Ambitos de encuentro territorial

Como señaláramos anteriormente las capacidades de propuesta colectiva local, en esta etapa plasmado en las *Agendas Locales*, está estrechamente relacionada con el fortalecimiento de las relaciones, la confianza, el diálogo y las capacidades organizativas de los actores trabajando en conjunto. El proceso de elaboración de las agendas fue un aprendizaje colectivo para los grupos locales, no exento de dificultades, que les habilitó trabajar sobre temas y estrategias de mayor complejidad a las propias de cada organización trabajando por separado.

Desde la gestión del Proyecto se realizó un seguimiento permanente a cada uno de los espacios multiactorales que se formaron en el marco de Colonia Social. **Como parte de ese seguimiento, en esta etapa del proceso se realiza la tercera gira por las localidades con una triple finalidad:**

- Trabajar sobre los contenidos del tercer curso de capacitación a las organizaciones sociales y planificar su organización en cada localidad.
- Preparar con las organizaciones el próximo Encuentro Departamental a realizarse con el equipo de gobierno electo (mayo 2005) para presentar nuevamente las bases de Colonia Social y en esta oportunidad trabajar concretamente sobre las Agendas de cada localidad.
- Dialogar con las organizaciones sobre los avances del Proyecto en otras áreas de gobierno, particularmente Dirección Departamental de Salud del Ministerio de Salud Pública y la Inspección Departamental de Educación Primaria, fundamentalmente en lo que refiere a los contactos con las Escuelas Rurales del Departamento.

Las **“giras” por todas las localidades del Departamento** y las reuniones de acompañamiento de los grupos – mesas locales se realizaron en varias oportunidades en el año. En un **comienzo las reuniones estuvieron bastante guionadas**, es decir, estructuradas en torno al desarrollo de actividades. Posteriormente, **las giras y las reuniones fueron tomando las formas y asumiendo las particularidades que cada proceso local generó**. En algunas de las localidades, el guión continuó siendo el principal motor de la reunión; en otras el temario e incluso la convocatoria al equipo del Proyecto fue realizado por los grupos locales.

La estrategia de fortalecimiento de estos ámbitos de encuentro se ha realizado en dos niveles de acción diferentes:

- En la capacidad de interlocución y diálogo con otros actores de gobierno local y gobierno nacional, y
- En las capacidades de diseño, operacionalización, propuesta y comunicación de los temas y asuntos que afectan al territorio y su comunidad, capacidades que los fortalecen a la hora de negociar e incidir en las decisiones.

En esta fase, se promueve la capacidad de articulación entre localidades, es decir, se socializan contactos y asuntos de interés mutuo de manera de posibilitar vínculos interlocalidades para el desarrollo de sus agendas locales.

5.5.5 Encuentro Departamental: Presentación de Agendas Locales

La articulación del gobierno departamental con los ámbitos locales que se fueron construyendo durante este proceso fue un tema muy delicado, fundamentalmente desde fines de 2004, en tanto estábamos frente a un inminente cambio de autoridades (elecciones departamentales en Mayo de 2005). Sucedió el cambio de autoridades y el equipo de gobierno departamental correspondiente, se consideró de relevancia para la continuidad y enraizamiento del Proyecto en las políticas de gobierno la realización de un Encuentro Departamental a pocas semanas de asumido el nuevo Intendente. En el mes de agosto y con una participación de 120 integrantes de organizaciones de 14 localidades realizamos el Encuentro Departamental y los grupos que han venido trabajando en el proyecto presentan sus Agendas Locales. En el encuentro estuvieron representadas cerca de 80 organizaciones.

Los participantes del Encuentro destacan la importancia de la presentación pública de las Agendas, en tres sentidos.

- Por el valor de poner e inscribir en agenda de gobierno, los asuntos identificados y analizados por la sociedad civil.
- Por el aprendizaje logrado en la misma presentación de las agendas (presentación oral, comunicación, carpeta con los materiales y sus respectivas argumentaciones, anexos, etc.).
- Por el valor que tuvo por el reconocimiento mutuo que implica acompañar y escuchar las agendas de las localidades y de los grupos sociales, grupos de pares del Departamento trabajando con una misma tónica.

La totalidad del material presentado por las organizaciones quedó en manos de la Secretaría de Acción Social. A partir de esta información la Secretaría elaboró un dossier que fue entregado a cada una de las diferentes direcciones y secretarías involucradas para su gestión y fue además el punto de partida en el diálogo que mantiene con las organizaciones y que se formalizó como ámbito permanente con la convocatoria al “Consejo Consultivo Departamental en Políticas Sociales y Derechos Humanos” el 27 de mayo de 2006.

5.6 LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS GRUPOS LOCALES Y EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

En el último tramo del Proyecto se comienza a concretar el logro de uno de sus objetivos fundamentales: el proceso de articulación entre el gobierno departamental y las organizaciones sociales nucleadas en las mesas locales se afianza en la medida que se empiezan a realizar actividades de manera conjunta. En este sentido, se desarrollaron reuniones de trabajo y seguimiento de Agendas entre los representantes de la Secretaría de Acción Social y los ámbitos de encuentro multiactoral locales. Si bien la convocatoria a este espacio la realizamos desde la gestión del Proyecto, se promovió en cada localidad una modalidad autogestiva en la continuidad de ese canal de comunicación. Las reuniones se realizaron prácticamente todas en las sedes de las Juntas Locales, marcando la institucionalidad que se pretende a la comunicación entre el gobierno y la sociedad civil organizada.

5.6.1 Promoción de redes sociales a nivel regional

El proceso de fortalecimiento de las organizaciones tiene que ver con la incorporación de capacidades para el tendido de redes, redes locales y redes regionales.

Los Talleres Regionales fueron parte de las acciones orientadas hacia el objetivo de promoción de redes sociales. Constituyeron los primeros eventos de convocatoria y participación colectiva y dieron una fuerte difusión masiva al proyecto. Posteriormente, durante 2005, se continúa con los talleres regionales incorporando la convocatoria a espacios de diálogo e intercambio de participación regional. En esta fase del proceso, la estrategia pasa por la consolidación de los espacios y dejar instaladas capacidades probadas, más que por la convocatoria abierta. Por lo mismo, los Seminarios Regionales convocan a los

grupos de Colonia Social de cada una de las regiones.

Cada una de las experiencias locales, de los procesos sociales transitados tiene un aprendizaje generado que se motiva a compartir en el cierre del segundo año del Proyecto. La gestión de las asimetrías entre las localidades y entre las organizaciones sociales continúa siendo motivo de aprendizaje permanente. Los procesos y el afianzamiento de los grupos en las distintas localidades es muy distinto en cada caso, y asumiéndolo así se invita a cada región a reflexionar colectivamente sobre sus experiencias, a analizar el proceso realizado con sus dificultades y sus logros y a identificar los desafíos que tienen por delante, local y regionalmente. Un ejemplo de esto es la realización de las actividades de forma itinerante, es decir, saliendo del centro, saliendo de Colonia del Sacramento la capital del Departamento y buscando sedes de encuentro en diferentes localidades, incluso en aquellas de frontera departamental o en aquellas con problemas de accesibilidad. Otro de los elementos considerados para garantizar la participación de las organizaciones interesadas, más allá de su disponibilidad de recursos económicos, es el apoyo en el transporte para ir a las actividades.

5.6.2 Encuentro Departamental: Evaluación final del proyecto con las Organizaciones Sociales

En el mes de Diciembre de 2005 se realizó el último encuentro departamental en el marco del proyecto. Pasados dos años de actividades, se buscó analizar con detenimiento y de manera colectiva los procesos transitados, los nudos identificados, los aciertos y desaciertos en la marcha y los desafíos venideros. A esta actividad fueron invitados los 14 grupos de organizaciones nucleados en mesas locales y asistieron representantes de 11 de ellas, participando del mismo unas 60 personas. Como en los talleres anteriores, se presentó una pauta de trabajo para la discusión en subgrupos y la presentación y discusión de resultados en un plenario final. Del proceso de reflexión y análisis se llegó a una serie de conclusiones en común en relación a los logros del proyecto y al futuro del proceso, que fueron refrendadas por todos los participantes:

a) Desarrollo de los individuos / grupos locales durante el proyecto

Respecto a las personas:

- Apertura y mayor receptividad con respecto a los problemas, el trabajo y la opinión de otras individuos y de otras localidades.
- Valoración y aumento de autoestima – tanto personal como grupal.
- Aprendizaje que ellos son los “expertos” en los temas de su localidad (no las instituciones departamentales ni estatales) y que no hay que esperar por otros, sino asumir la gestión.
- Motivación mediante las experiencias que sueños son realizables.
- Capacitación través de las experiencias en el proyecto

Respecto al trabajo:

- Aprendizajes sobre priorización de ideas y proyectos colectivos.
- Valoración de la importancia de trabajar en grupo.
- Valoración de la importancia de colaborar con otros grupos / actores (sinergias).
- Superación del individualismo personal e institucional.
- Logro creación de mesa coordinadora.
- Mejoramiento de la gestión de las organizaciones.
- Aprendizaje en armar sus proyectos.
- Ganancia de experiencias y conocimientos.
- Elaboración de agendas Locales.

Respecto a la vinculación externa:

- Mejoramiento del relacionamiento con los actores políticos, otras organizaciones y instituciones locales, sociales y económicas.
- Acercamiento más efectivo de las organizaciones a las autoridades.
- Aprendizaje sobre cómo funcionar juntos e involucrar a actores externos.
- Comprensión que no todas las organizaciones externas entienden el trabajo del proyecto.

b) Desafíos a futuro

Respecto a las personas/ los grupos:

- Manejar mejor estructuras y jerarquías.
- Integrar nuevas organizaciones respectivamente nuevas personas locales y actores sociales.
- Mantener el entusiasmo y compromiso personal que caracterizó a los participantes.
- Armar más grupos locales e incrementar la convocatoria de los actuales.

Respecto al trabajo:

- Seguir adelante en los proyectos encaminados a partir de las Agendas Locales.
- Mejorar la circulación de información en las localidades.

Respecto a la vinculación externa:

- Mantener los vínculos institucionales generados durante el proyecto.
- Incentivar conocimiento e interacción entre localidades.
- Mejorar los vínculos y de la colaboración con el gobierno departamental, con las juntas locales, con otras localidades y otras organizaciones locales, sociales y económicas.

Además de estas conclusiones, que constituyen un importante aporte al momento de considerar los resultados del proyecto, es importante resaltar algunos contenidos presentes en la discusión final y en la posterior actividad social con un brindis de cierre. El tema más destacado fue que aunque se mantenían las expectativas en relación al cumplimiento de los compromisos asumidos por la Intendencia en relación a la creación de un ámbito de articulación permanente, había por parte de los participantes un compromiso explícito de seguir trabajando en forma conjunta y mantener la lógica que el proyecto aun cuando el gobierno departamental no cumpliera con los mismos.

5.7 LA CONVOCATORIA AL “CONSEJO CONSULTIVO DEPARTAMENTAL EN POLÍTICAS SOCIALES Y DERECHOS HUMANOS EL 27 DE MAYO DE 2006

En Mayo de 2006, a unos meses de finalizado el proyecto, el gobierno departamental de Colonia convoca a la creación del Consejo Consultivo Departamental en Políticas Sociales y Políticas Públicas. Según establece la invitación a las Mesas Locales, “es el ámbito de interacción entre el Gobierno Departamental y la sociedad civil, en la articulación, evaluación y seguimiento de proyectos y programas sociales”⁴⁹. El Consejo estará integrado por miembros titulares y alternos representantes de la Intendencia Departamental y de las Mesas Locales de Gestión Social, las que serán integradas por representantes de las fuerzas vivas de cada localidad. Finalmente, establece que los cometidos y las áreas de intervención del Consejo serán:

- Colaborar en la elaboración de diagnósticos con relación a la realidad social de las diferentes localidades del Departamento;
- Participar en la identificación y priorización de las necesidades sociales insatisfechas;
- Contribuir en la elaboración de programas sociales;

⁴⁹ Fundamentos distribuidos durante el encuentro, en el que hablaron el Intendente y representantes de distintas direcciones.

- Contribuir al desarrollo de acciones que promuevan un cambio cultural para el mejoramiento de las relaciones entre los géneros;
- Participar en las instancias de seguimiento y evaluación de los programas sociales.

Esta convocatoria intenta ser el inicio de una etapa de consolidación de un vínculo directo entre el gobierno departamental y las mesas locales. Con la creación de este ámbito, el gobierno asume los compromisos derivados de Colonia Social y de su propia campaña política al postularse a la Intendencia e intenta lograr una formalización mínima para empezar a trabajar en ese sentido. Sin embargo, más allá de su voluntad política durante los siete meses posteriores a la convocatoria (a la que asistieron representantes de siete de las catorce localidades invitadas) el gobierno departamental no ha logrado avanzar en aspectos fundamentales que un proceso de este tipo requiere.

En primer lugar, carece de un equipo técnico que haya demostrado capacidad para liderar esta tarea. Más allá del reconocimiento que los participantes hacen de la importancia del ámbito y del compromiso personal, tanto del Intendente como de la Directora de Acción Social y Recursos Humanos, en sucesivas reuniones no han obtenido respuesta de los diferentes planteos y propuestas que han llevado, muchas de ellas que datan de la presentación de las Agendas Locales en agosto de 2005. Por este mismo motivo, los mecanismos de comunicación con las organizaciones locales no han sido buenos, derivándose las convocatorias a la Secretaría de Relaciones Públicas cuando lo que se intenta construir es un vínculo directo con la sociedad. Esto ha derivado en desinformación acerca de las fechas de reunión, actividades que se suspendieron sin dar aviso, lo que ha generado un fuerte desinterés por parte de las mesas locales ante los llamados.

En segundo lugar, y más importante que el primero seguramente, es que en ese contexto el gobierno departamental no ha establecido con claridad el alcance de su compromiso con la sociedad civil y la dimensión que quiere darle a este ámbito, más allá de la amplitud de enunciados de la convocatoria. En ese sentido, se hace evidente que el gobierno departamental, que durante dos años apoyó un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil para estos efectos, no tuvo un proceso interno en el mismo sentido. Este proceso no está solamente vinculado a la Secretaría de Acción Social y su equipo sino al conjunto del equipo de gobierno, quien no ha internalizado la lógica de esta política pública propuesta por el Intendente.

No son ajenos a esta situación la reciente conformación del equipo de gobierno (asumió en julio de 2005), la conflictividad político partidaria en la interna del propio partido de gobierno local (lo que ha generado desde restricciones presupuestales para el quinquenio desde el inicio mismo de la gestión a sucesivas renunciadas, en el último año, de directores, asesores y del propio Secretario General de la Intendencia).

Pero tampoco son ajenos los cambios de lógica de gobierno no solo de los actores políticos sino del propio funcionariado municipal y de los técnicos. Como señalamos en los puntos II, III y IV, los gobiernos locales han incorporado muy recientemente este tipo de propuestas y en la mayoría de los casos ha sido como voluntad política. Si no existen procesos de re-institucionalización, en el sentido que ya hemos señalado anteriormente, y si estos procesos no son en diálogo con la sociedad civil, es muy

difícil lograr articulaciones de este tipo y cambiar de lógicas verticales y asistenciales, cuando no clientelares, a lógicas horizontales y participativas.

5.8 RESULTADOS

Durante la ejecución del Proyecto, los Encuentros Departamentales de agosto y diciembre de 2005 confirman algunas hipótesis que se venían perfilando en el transcurso del mismo y que constituyen sus principales resultados:

En primer lugar, las organizaciones sociales de cada localidad han realizado un proceso diferente de apropiación, desarrollo y expansión del Proyecto, donde inciden los procesos locales territoriales preexistentes a nuestra intervención y que se verifican en las marchas y contramarchas de los grupos (mesas locales) que participaron del proyecto.

- En algunas localidades han ampliado sus niveles de articulación colectiva local, integrando al “grupo base” nuevas organizaciones locales y representantes sociales, constituyendo nuevas coordinaciones, etc.
- En otras, han restringido la participación de nuevos integrantes adjudicando sus avances y fortalecimiento de relaciones intragrupo al conocimiento y avance realizado en el tiempo del proyecto. El temor es a la “invasión” de otras lógicas o las dificultades para generar nuevos acuerdos.
- Hay localidades que las Mesas no logran convocar a nuevos participantes, ni integrarse en otros procesos locales.

En segundo lugar, los grupos de organizaciones vinculadas activamente al proyecto han desarrollado diferentes grados de capacidad autogestiva y propositiva, a la vez que de convocatoria/incorporación de sectores sociales específicos:

- Unos avanzan en contactos, vínculos, se presentan a convocatorias;
- Otros mantienen una lógica reivindicativa más que propositiva, al momento de concretar sus agendas;
- En algunos casos, esperan la participación del equipo de Colonia Social para encarar los temas que significan un avance en relación a sus compromisos.

En tercer lugar, si bien Colonia Social estuvo desde su diseño orientado a “centralidades urbanas” (las localidades sede de las Juntas Locales), ha tenido diferentes impactos “no focalizados” que deberían tenerse en cuenta para el accionar futuro de los grupos locales:

- Convocatoria a los jóvenes. En algunas localidades participaron a través de sus organizaciones propias. En otros casos no tienen organizaciones propias y presentan una baja participación en otras organizaciones locales.

- Participación de las zonas rurales en las actividades del proyecto. Algunas “centralidades” rurales se incorporaron por su propia iniciativa al enterarse de las actividades de capacitación. El proyecto no realizó acciones sistemáticas de inclusión de organizaciones y actores sociales de zonas rurales.

En cuarto lugar, las organizaciones que han quedado vinculadas han conformado, en las mesas locales, un nuevo tipo de organización local de segundo nivel que ha ido consolidando, durante el proyecto pero también una vez finalizado el mismo⁵⁰, una articulación a partir de los intereses territoriales comunes, sin perder los objetivos propios de sus organizaciones. Estas mesas locales, con sus agendas, con su intento de diálogo con el gobierno departamental pero fundamentalmente llevando adelante proyectos propios, han ido consolidando su posición como un nuevo tipo de referente en varias localidades.

En quinto lugar, las estrategias utilizadas para facilitar la participación, la comunicación y el diálogo, la asistencia y la confianza de organizaciones provenientes de sectores de la población con mayores dificultades para asociarse han dado resultado. El logro más significativo a destacar lo constituye la apropiación del proyecto que van haciendo paulatinamente las organizaciones sociales, fundamentalmente aquellas que representan a sectores desfavorecidos de la sociedad. En términos generales éstas son las que más participan en las actividades colectivas que se han realizado (talleres y cursos).

En sexto lugar, se logró un incremento cualitativo y cuantitativo en el relacionamiento entre el gobierno departamental y la sociedad civil. Como ya se ha planteado, la estrategia fue comprometer e involucrar a todos más que abrirse de los espacios. Se provocó el diálogo y la participación de los actores gubernamentales (de todos los partidos políticos e incluso de las fracciones dentro de un mismo partido) en las diferentes etapas del Proyecto.

⁵⁰ Lo que es constatable a un año de su finalización.

6 LECCIONES APRENDIDAS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el año 2003 presentamos a la Fundación Kellogg un proyecto para el “Fortalecimiento Institucional de las Organizaciones de la Sociedad Civil y su articulación con el gobierno municipal en el Departamento de Colonia”. Dos años después, en diciembre de 2005, finalizamos la ejecución del proyecto con el cumplimiento satisfactorio de su objetivo general y sus objetivos específicos.

El carácter eminentemente social de este proyecto, por sus actores y por las políticas que promovió, fue el fundamento de una estrategia de intervención orientada claramente al fortalecimiento del capital social comunitario que logró que sus participantes y beneficiarios se apropiaran totalmente del nombre que lo identificó, “Colonia Social”. La articulación de los diferentes territorios planteada en el proyecto logró que las comunidades se vieran como parte de un todo y pudieran reflexionar sobre sus temas particulares y los de sus vecinos en forma integrada. La elaboración plural y participativa de agendas locales y la presentación colectiva de las mismas ante sus pares y el gobierno municipal, significó un fuerte proceso de reconocimiento “del otro” y “en el otro”, a la vez que dio paso a los términos reales de relacionamiento *gobierno local – sociedad civil organizada*, más allá de los enunciados de voluntad política de uno y de las expectativas de mecanismos de relacionamiento permanente del otro.

En este contexto podemos decir que las organizaciones que se convirtieron en protagonistas del proyecto, por apropiarse del mismo y por su participación, si bien representan una diversidad importante también representan, más allá de sus capacidades organizativas, a los sectores con menores capacidades de acceso o vinculación con los poderes locales y centrales. Las actividades realizadas durante el proyecto no se orientaron a grupos sociales específicos. El carácter amplio que se le dio en el proyecto al concepto de social permitió incorporar, sin necesidad de esfuerzo, una amplitud y diversidad de formas de organización y de énfasis temáticos. Desde el punto de vista de los participantes, el perfil etéreo predominante son adultos, desde la perspectiva de género, el predominante son mujeres. Desde una perspectiva laboral, presentó una enorme diversidad.

Colonia Social hoy es parte de la historia compartida y de los proyectos colectivos definidos por grupos de organizaciones sociales que trabajan juntas en catorce localidades del Departamento de Colonia. Si bien, este proceso está caminando tiene ritmos diversos y niveles de compromiso y participación distinta en las localidades.

Desde la gestión del Proyecto hemos manejado la tensión de expectativas ciudadanas – compromisos gubernamentales con el firme propósito de atender los procesos desencadenados con la población del departamento, particularmente con la población involucrada con el Proyecto Colonia Social. En los dos Encuentros Departamentales del año 2005 se generaron espacios tipo “cabildo” que permitieron a los actores políticos y actores gubernamentales presentar a las organizaciones sociales y a los grupos locales de Colonia Social, sus propuestas de gobierno, sus planes en políticas sociales y el rol que asignan a la participación de la sociedad civil.

La apropiación que las organizaciones sociales hicieran del proyecto, dado que las hipótesis que manejamos inicialmente debían ser contrastadas en su ejecución, fue satisfactoria. Estas se han cumplido según nuestras previsiones y finalizado el proyecto hemos accedido e integrado a las mesas locales un conjunto de organizaciones y participantes plenamente satisfactorio desde lo cuantitativo a lo cualitativo.

El manejo de las posibles asimetrías y prejuicios entre las organizaciones sociales, no acostumbradas a trabajar en una lógica territorio también fue adecuado. En ese sentido, la estrategia de vincularlas a partir de la capacitación fue adecuada. Los principales resultados de la capacitación (planificada como cursos-talleres de conocimiento e intercambio entre las organizaciones sociales) están en el conocimiento mutuo y generación de confianzas entre los participantes desde la discusión de sus problemáticas y objetivos comunes, a partir de la gestión de los conflictos y las asimetrías desde la coordinación del taller.

Las luchas político partidarias durante el proceso electoral que coincidió prácticamente con toda la ejecución del proyecto y que no lo afectaron, si lo han hecho con el contexto del nuevo gobierno local. Dadas las discusiones internas en el partido de gobierno para el presupuesto quinquenal, nombramiento de los ediles locales y la postergación de su designación, sucesivos cambios de directores y bloqueos políticos de diversa índole, la continuidad del Programa de Capacitación a la Intendencia de Colonia quedó trunca. Este contexto significó además un enlentecimiento en el proceso de construcción del Consejo Consultivo Departamental en Políticas Públicas y Derechos Humanos.

La experiencia recogida por nuestro Programa en este proyecto reafirma y complementa las conclusiones y recomendaciones que venimos recogiendo en otros procesos similares tanto en nuestro país como en otros países del continente. Desde nuestra lectura de procesos locales y territoriales en perspectiva de desarrollo, constatamos que existen experiencias que apuntan a empoderar y construir ciudadanía, las cuales sientan las bases para la creación de espacios de concertación multiactorales.

Un denominador común que vincula estas experiencias está referido a los “espacios de encuentro y articulación de actores” (ya sean éstos públicos o privados, sociales, económicos o estatales) o, en forma más genérica, los “espacios de encuentro y generación de capital social”, en tanto este último componente, el capital social, está referido a las relaciones vinculares ya sean de “actores complejos” o de “individuos” (para utilizar un concepto más amplio que la categoría “ciudadano”).

En este sentido, no nos es ajena la conceptualización de Pierre Bourdieu al incorporar los conceptos de campo y hábitos, perspectiva según la cual la vida social se mueve entre dos polaridades básicas: un polo material y otro simbólico; toda práctica social y sus consecuencias poseen esta doble dimensión: materialidad y simbolismo. Siguiendo este marco conceptual podemos pensar que esos “espacios de encuentro” que mencionamos son aquellos donde ciertos grupos o individuos “disputan” capitales de tipo económico, simbólico y cultural.

¿Qué características presentan esos espacios? ¿Cómo se construyen y cómo construyen en ellos sus capacidades los diferentes grupos e individuos? ¿Es posible desarrollar “políticas facilitadoras” de ese acceso? A la luz de nuestra experiencia, que no podemos pensar en “un solo tipo de actor” como facilitador de los accesos a esos “espacios de encuentro” (o de disputa o de negociación) de distintos

capitales, o a los generadores de capacidades para “competir” en ellos. Más bien, podemos hablar de “capacidades comunes” y de “realidades locales” que favorecen o limitan esos accesos. Al respecto, los actores promotores del desarrollo juegan un papel clave, convirtiéndose así en “agentes” tanto del desarrollo como en la creación de estos espacios. En conjunto con los sujetos de un proceso de desarrollo, las organizaciones promotoras del desarrollo pueden contribuir a generar aprendizaje a través de la memoria y las identidades construidas conjuntamente.

La tarea de producir lo local es una verdadera empresa cotidiana, cuyo éxito va a depender tanto de la naturaleza de los condicionamientos como de las capacidades estratégicas para movilizar recursos propios y ajenos útiles a tal fin. Las estrategias de cooperación y articulación entre actores deben tender hoy cada vez más a lograr mejores posicionamientos respecto a factores intangibles, como el capital humano, los stocks de conocimientos, la capacidad empresarial, I+D, las capacidades para manejarse en un contexto de necesidades de innovación permanente. Para ello, el territorio debe acumular fortalezas en el tejido social interno y en la calidad y variedad de sus vínculos con sus entornos significativos.

La democracia local es un espacio propicio de aprendizaje, apresto y formación de capital social, y esto es una potencialidad para colaborar y no profundizar las desigualdades estructurales. Porque la cercanía, noción fundante de la democracia, además de dar cuenta de la relación entre autoridades y bases, se traspasa rápidamente a la relación entre hombres y mujeres, ricos y pobres, adultos y jóvenes, y a todas las dicotomías en las que haya desigualdades de poder. Se trata de procesos de empoderamiento y de aprendizaje de capacidades múltiples, internas a las organizaciones y en relación con otros.

Es en el espacio público local donde convergen las decisiones que determinan cómo es el desarrollo de un territorio. Es ahí donde el sistema de toma de decisiones hace frente a los problemas sociales, económicos y políticos que se generan en los procesos de desarrollo. La forma en que el sistema resuelve los conflictos de interés y la consiguiente distribución de costos y beneficios, depende tanto del régimen político como del proceso de definición y toma de decisiones, y de la capacidad para implementarlas y ejecutarla.

La posibilidad de participar efectivamente en este sistema de toma de decisiones —o en el espacio público local— depende de las capacidades de los actores locales y el carácter del espacio público local. La participación en este espacio también se mide por la distribución de poder entre los actores y la forma en que éstos lo ejercen. Existe una multiplicidad de actores —locales y no locales— que inciden sobre las características del espacio local y la forma como se desarrolla un territorio.

La experiencia de Colonia Social, más allá de que se consolide o no el Consejo Consultivo Departamental en Políticas Públicas y Derechos Humanos u otro ámbito de articulación gobierno local – sociedad civil, construyó y fortaleció capacidades y espacios locales de encuentro y participación de la sociedad civil que en cualquier caso incrementan el capital social y las capacidades territoriales para la participación y gestión social del desarrollo en sus diferentes dimensiones.