

# COMUNICACION Y CIUDADANIA: DEL BARRIO A LA CIUDAD

Gabriel Kaplún \*

*El proceso de descentralización municipal de Montevideo ha sido para un grupo de universitarios uruguayos un fértil campo de aprendizaje sobre los límites y potencialidades de sus roles profesionales, los problemas de la comunicación en el espacio urbano, las relaciones entre poder y palabra.*

---

\* Comunicador y educador uruguayo, profesor e investigador de la Universidad de la República en Montevideo.

## De muros y esperanzas: desarmando y rearmando el municipio

A fines de 1989 caía el muro de Berlín. Casi al mismo tiempo en Uruguay cierta prensa, entre irónica y alarmada, afirmaba que se levantaba el muro de Montevideo. Un siglo y medio de bipartidismo acababa de ser roto por la izquierda unificada en torno al Frente Amplio, que accedía por primera vez al gobierno municipal de la capital del país.

Aproximadamente en la misma latitud que Santiago de Chile y Buenos Aires, la uruguayaya es la capital más austral de América. La Intendencia Municipal de Montevideo es una de las 19 en que se divide el país, pero en su jurisdicción vive tanta gente como en las otras 18: la mitad de los tres millones de uruguayos son habitantes del departamento de Montevideo. Por eso el hecho adquiriría una importancia política muy grande<sup>1</sup>, a pesar de que la autonomía municipal tiene límites bastante severos en Uruguay.

La palabra municipio tiene aquí un sentido un poco diferente al que suele dársele en otros países. Más que gobiernos locales son gobiernos departamentales (o provinciales si se prefiere) con jurisdicción sobre superficies relativamente extensas que a veces incluyen varias ciudades, pueblos y zonas rurales. En algunas de estas localidades puede haber una

“Junta Local” que, con escasas excepciones es un organismo dependiente de y designado por el gobierno departamental. En el caso del departamento de Montevideo la superficie es pequeña (el departamento más chico del país, pero el más poblado) y comprende a la ciudad de Montevideo y algunas zonas rurales circundantes. En otras épocas hubo en el departamento Juntas Locales, en pueblos y villas que ter-



*Plaza de Bolívar. 4:00 p.m. G.G.*

minaron siendo absorbidas como barrios de la capital.

Los gobiernos departamentales (o municipales) tienen a su cargo la limpieza, el tránsito y las calles, el saneamiento y la iluminación pública –pero no el suministro de agua y electricidad–, la habilitación de construcciones, algunos servicios culturales y de salud, –pero no el sistema educativo ni los hospitales–, eventualmente algunos rubros en el área vivienda y alimentación. Cobran algunos impuestos propios pero suelen depender del gobierno central en muchos aspectos, especialmente para las grandes inversiones. Las intendencias

municipales fueron tradicionalmente una vía privilegiada para el clientelismo político, desarrollando aparatos burocráticos pesados y poco eficientes.

En este contexto y tras la elección de noviembre de 1989, en febrero de 1990 asume como Intendente de Montevideo Tabaré Vázquez, un médico de 50 años con trayectoria más ‘social’ que política. Los meses de diciembre y enero, en que tradicionalmente el país duerme una especie de siesta veraniega, fueron esta vez muy activos para quienes preparaban el primer gobierno de izquierda del país. Muchos golpeaban la puerta planteando ideas, demandas, expectativas, propuestas... Muchos descubrían recién entonces una palabra que se repetía con insistencia en el programa de gobierno frentista: descentralización.

La descentralización se planteaba como un instrumento con tres objetivos simultáneos: aumentar la eficiencia en la gestión, la democracia en la toma de decisiones y la participación y movilización ciudadana. Para ello preveía la subdivisión del departamento en 18 zonas de entre 50 y 100 mil habitantes. Cada una de ellas contaría con un trípode de organismos: uno político, uno social y otro administrativo-operativo. Las múltiples dificultades jurídicas y las interpuestas por la oposición retrasaron considerablemente la instauración de las dos primeras, comenzándose por la descentralización administrativa, que de hecho cumplió inicialmente tam-

bién varias funciones sociales y políticas. Cuando el proceso se completó formalmente, en 1993, el trípode quedó constituido por Juntas Locales –integradas por representantes de los partidos políticos–, Concejos Vecinales –integrados por representantes de los vecinos y organizaciones sociales de la zona– y Centros Comunales Zonales, integrados por funcionarios municipales. Los límites y alcances de las competencias de cada organismo han sido tema de discusión permanente, incluyendo quienes piensan que la complejidad del sistema ha contribuido a su relativa debilidad. Otros la atribuyen más bien a la baja general de la participación ciudadana, el escepticismo y descreimiento político, los resquebrajamientos ideológicos de la izquierda, etc. Muchos señalan también las potencialidades que estas triples estructuras han podido desarrollar a lo largo de más de un lustro de experiencia.

La presencia del eje descentralizador en el programa de gobierno frentista obedecía a un conjunto de factores. Por un lado la fuerza que la idea estaba teniendo a nivel internacional a fines de los 80 y principios de los 90, hasta casi convertirla en una ambigua moda política, que tanto servía para justificar privatizaciones como para promover la participación ciudadana en nuevos ámbitos de poder. Por otro lado parecía una bandera atractiva en un país con excesivos centralismos en varios terrenos. A ello se sumó el impulso de algunos sectores intelectuales y organizaciones no gubernamentales

que venían trabajando en el campo de las organizaciones vecinales y consolidarlas y potenciarlas. Pero estas organizaciones vecinales y sociales, cuyo tejido no era demasiado sólido, no estaban reclamando la descentralización: sus reivindicaciones no solían trascender el terreno local y corto plazo. La descentralización nació entonces en Montevideo más como un movimiento desde el centro y



Plaza de Bolívar. 4:30 p.m. G.G.

desde la política que desde la periferia y lo social, aunque sus propuestas apuntaran al fortalecimiento de la tan mentada *sociedad civil*. Esta fue una debilidad sobre la que hubo distintos grados de conciencia entre sus impulsores.

Pero ello no impidió que hubiera, especialmente al comienzo, un fuerte deseo de participación en muchísima gente. Un deseo que en muchos casos encontró en la descentralización un canal adecuado y efectivo. Y en otros la sintió como un freno burocratizador, mediatizado por ritmos políticos y negociaciones que escapaban a su

control y que obligaban a veces a esperar demasiado y otras a apurar procesos.

En 1990 se instalan los Centros Comunales Zonales. Se trata inicialmente de pequeñas oficinas que permiten realizar ciertos trámites, cuentan con una cuadrilla de obreros para pequeñas tareas de mantenimiento urbano, uno o dos trabajadores sociales y un coordinador de confianza política del intendente. Tras largas discusiones en la Junta Departamental (especie de parlamento provincial) entre 1992 y 1993 se aprueba el “trípode” institucional ya mencionado y en 1993 se realizan las primeras elecciones de Concejos Vecinales, organismos de integración social y carácter consultivo. La forma de elección y el funcionamiento de estos organismos fueron previamente motivo de

un interesante y riquísimo debate zona por zona, que concluyó en “Montevideo en Foro”, en agosto de 1992, con la participación de más de 500 grupos y organizaciones sociales y vecinales<sup>2</sup>.

Fue precisamente en 1992 que se puso en marcha por primera vez un convenio entre la Universidad de la República y la Intendencia Municipal de Montevideo, para la participación, en régimen de pasantías remuneradas, de un primer grupo de estudiantes avanzados de Ciencias de la Comunicación en los Centros Comunales Zonales.

## Construyendo roles, descentralizando la comunicación

El acuerdo inicial se realizó con el Servido de Prensa, Difusión y Comunicaciones del gobierno municipal, pero posteriormente fue asumido por el nuevo Departamento de Descentralización, del cual dependen los Centros Comunales Zonales. Este cambio no fue casual: tras la primera experiencia el interés por el convenio era mayor entre quienes estaban directamente involucrados en el proceso de descentralización que entre los encargados de la “comunicación municipal”. Tal vez porque entre esos últimos las preocupaciones centrales eran otras: la relación con la prensa, la imagen del gobierno alejado de la “central” (descentralizado, precisamente...), como algo difícil de entender y abordar desde la experiencia y la formación de los profesionales de la comunicación.

Pero esto no significa que las cosas fueran sencillas con los “descentralizados”. La comprensión y clarificación de roles y potencialidades fue un proceso lento. El coordinador de uno de los centros comunales decía al cabo del primer año de experiencia conjunta: “Recién ahora entiendo para qué puede servir la comunicación y los comunicadores en nuestro trabajo”.

Como era previsible las expectativas y demandas iniciales fueron, explícita o implícitamente, los me-

dios y los mensajes. Desde esta perspectiva los comunicadores estaban allí para producir medios que permitieran una mayor difusión a nivel local de las actividades e iniciativas del centro comunal y del gobierno municipal. En segundo lugar se planteó un rol de apoyo a las organizaciones vecinales, produciendo medios para ellas y de acuerdo a sus pedidos, habitualmente vinculados a convocatorias y campañas. Mucho más lenta



*Plaza de Bolívar. 7:00 p.m. G.G.*

fue la visualización de otros roles de la comunicación y los comunicadores vinculados a los procesos y las identidades, la educación y la autoexpresión.

La visión de los comunicadores como productores de medios y mensajes de los centros comunales llevaba implícita generalmente una concepción instrumental y unidireccional de la comunicación. Por un lado la reducción de la comunicación a los medios, la reducción a lo “técnico” (el comunicador como el vehiculizador de mensajes de otros) y la estrechez en la gama de opciones de medios, casi exclusivamente grá-

ficos. Por otro lado la reducción de la comunicación a la información y la propaganda y una preocupación centrada en los flujos desde los centros comunales hacia los vecinos y eventualmente hacia el aparato central municipal. La comunicación desde los vecinos hacia los centros y la comunicación entre los vecinos figuraban en un segundo plano, muchas veces ausente o abstracto. Al desarrollarse el rol de apoyo a las organizaciones vecinales se perfilaron con más nitidez otros flujos comunicacionales: entre vecinos “organizados” y “no organizados”, entre grupos y organizaciones diversas, entre los distintos barrios de una misma zona.

Frente a estas expectativas y demandas nos planteamos una estrategia que partía de asumirlas críticamente, pero no rechazarlas. Para ello se planteó un trabajo con base en proyectos acordados por cada equipo de estudiantes con los interlocutores locales (Centro Comunal y eventualmente organizaciones vecinales) y un docente de la Universidad<sup>3</sup>. El proceso de elaboración de estos proyectos implicaba un trabajo previo de diagnóstico (o al menos prediagnóstico) comunicacional de cada zona y la delimitación de algunos problemas o necesidades comunicacionales a abordar durante la pasantía. Los primeros proyectos mostraron una diversidad en parte atribuible a las diferencias comunicacionales, culturales, sociales de cada zona, desde las anónimas zonas centrales a los barrios con fuertes lazos de convivencia, des-

de los asentamientos nuevos y precarios a los barrios con tradición obrera.

Pero la diversidad de proyectos obedeció también a las diferencias de concepciones, formaciones, expectativas y situaciones particulares de los actores concretos directamente involucrados en cada caso: los propios estudiantes, los funcionarios municipales, los vecinos “organizados”. En algunos proyectos ocupó un lugar central lo institucional: sistemas de información interna, talleres sobre la comunicación en los equipos de trabajo, folletería y carteleras, etc. En otros hubo un mayor énfasis en las organizaciones sociales y los vecinos: talleres de formación vecinales, videos de reconstrucción de historias locales, festivales de teatro y carnaval. Varios implicaban a ambos actores: periódicos zonales cogestionados, campañas ambientales, “centros comunales móviles” que combinaban servicios puntuales con instancias de diálogo. Algunos buscaron aumentar la presencia de lo local en los medios de cobertura nacional; otros dejaron de lado este aspecto.

También fueron apareciendo puntos comunes entre los proyectos a raíz de dinámicas globales de toda la ciudad e impulsadas desde el nivel central. El debate en torno a los futuros Concejos Vecinales y la posterior elección de los mismos o la dinámica de consultas ciudadanas para la elaboración del presupuesto municipal requirieron múltiples apoyos comunicacionales: convocatorias a instancias de discusión, apoyos

metodológicos para su funcionamiento, síntesis y difusión de conclusiones, difusión de las elecciones y su sentido, etc. A menudo se produjeron conflictos y disputas por prioridades entre las dinámicas globales y las locales.

Hubo quienes cumplieron estrictamente sus proyectos... a veces con excesiva rigidez, desatendiendo necesidades y problemas nuevos. Otros



*Plaza de Bolívar. 8:00 p.m. G.G.*

dejaron sus proyectos casi totalmente de lado... a veces sin un rumbo claro y respondiendo exclusivamente a las demandas que cada día llegaran. En la mayor parte de los casos los proyectos fueron encarados con flexibilidad, tomándolos como una referencia y un punto de partida. Aunque en teoría se hablara de una planificación participativa, ésta se daba sólo en alguno de sus componentes: la realización de una actividad, medio, etc. En cuanto al proyecto global por centro más bien podría hablarse de una planificación consultiva y negociada.

El componente participativo fue además motivo de discusiones y aprendizajes de los estudiantes,

cuestionándose y desmitificando algunas de sus concepciones iniciales. Imbuidos de “participacionismo”, etc. El primer choque se produjo cuando “la gente” precisamente les pedía que hicieran cosas “para ellos”... porque “ustedes que estudiaron saben más de esto”... y porque tenían más tiempo y estaban cobrando por su trabajo. Se fue gestando entonces una elaboración del rol profesional que, sin negar el valor de la participación, comprendiera también la utilidad, necesidad y valor de su propia especificidad. Facilitar los procesos y flujos comunicacionales de una fuerte presencia profesional. Un rol que no excluía además la realización de tareas “técnicas”, de ejecución, aunque no pudiera reducirse a ellas.

Pero la especificidad profesional implicaba también otras discusiones. Los primeros grupos pertenecían exclusivamente a una de las orientaciones profesionales de los estudios de grado, la de Comunicación Educativa. Esta última incluía de hecho muchos ingredientes: comunitaria y para el desarrollo y estaba muy vinculada a las corrientes de educación y comunicación popular. Posteriormente las pasantías se abrieron también a estudiantes de las otras tres orientaciones: periodismo, publicidad y comunicación artística y recreativa. Esta apertura fue cuestionada por los primeros, entendiendo que el tipo de trabajo era de su área y competencia específica. Sin embargo también reconocían que en la práctica habían tenido que desarrollar habilidades vinculadas a las otras guías, haciendo un poco de todo. Lo específico parecía residir más

en la concepción general que en las tareas para que pudieran discutir esta concepción y comprender las características del proceso de lugar de trabajo y con los pasantes anteriores y sus informes<sup>4</sup>. Hubo también aprendizajes en cuanto a la integración del comunicador (educativo, comunitario... o comunicador a secas) en un equipo más amplio. En este sentido resultó particularmente fructífera la asociación que varios hicieron con otros pasantes universitarios también presentes, los de trabajo social.

### Del barrio a la ciudad: reconstruyendo identidades

Entre los múltiples problemas que abordaron los pasantes<sup>5</sup> uno particularmente interesante fue el de las identidades barriales y zonales. El proceso de descentralización implicó la constitución de nuevas entidades políticas y sociales a partir de espacios geográficos delimitados de un modo relativamente artificial. Pero nuevas entidades no implica automáticamente nuevas identidades. Varias dimensiones entraban aquí en juego.

En primer lugar la falta o pérdida de identidad de muchos de los barrios montevideanos. Como en otras ciudades los procesos migratorios, los desplazamientos interurbanos y los cambios en la vida cotidiana han hecho que el vecindario deje de ser en muchos casos una referencia clara en la vida de la gente. El vecino es un desconocido y el propio barrio puede llegar a no tener un nombre o ser

nombrado de diversas maneras. En más de un caso la identificación es incluso negativa: se está de paso o se cree estarlo, esperando que lleguen tiempos mejores para poder irse a otro sitio. En estas condiciones el tejido organizativo suele ser débil, porque ¿para qué organizarse en torno a algo inexistente o rechazado? La construcción o reconstrucción de símbolos, nombres, historias, personajes o espacios vecinales fue entonces un área



*Plaza de Bolívar. 8:45 p.m. G.G.*

de trabajo importante para la comunicación local, que incluyó desde exposiciones de viejas fotografías a la revitalización de espacios recreativos y eventos festivos o la recuperación de historias orales<sup>6</sup>.

Por otro lado cada una de las 18 zonas de la ciudad abarcaba un conjunto de barrios que podían tener fuertes diferencias sociales, culturales y comunicacionales. Aristócratas y marginados separados apenas por una avenida, pero incluso zonas a primera vista homogéneas donde se plantean diferenciaciones invisibles pero muy potentes. Acordar prioridades presupuestales para toda una zona o aceptar el establecimiento de vecinos más pobres en el ba-

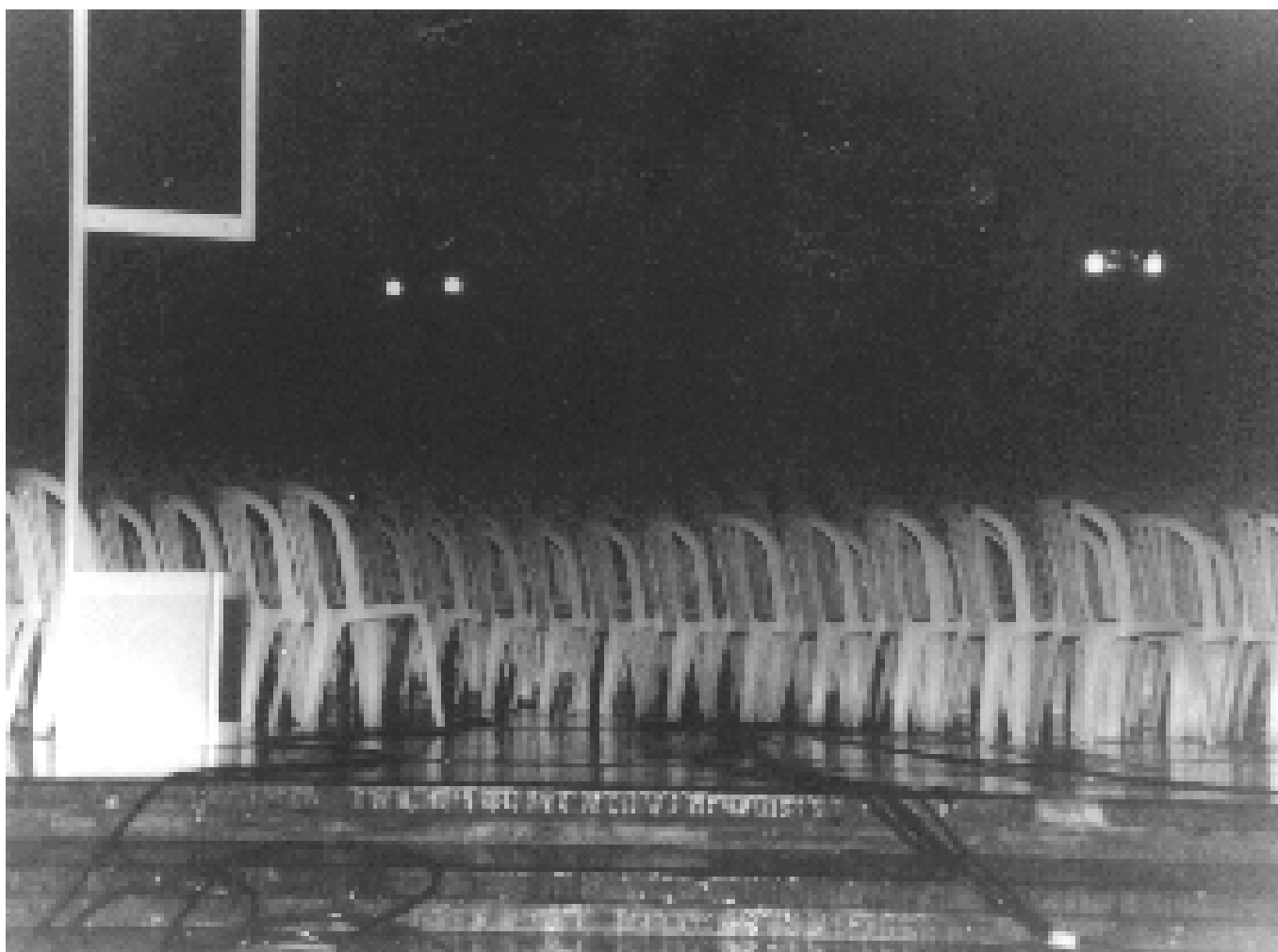
rio puede llegar a ser muy difícil en este contexto. La creación de espacios y medios de comunicación zonales buscaba entonces, entre otras cosas, facilitar el reconocimiento de estas diferencias y empezar a construir proyectos comunes e identidades más amplias. Algo también necesario para volver a sentir la ciudad como una casa de todos<sup>7</sup> y hacer de la descentralización un proceso de relocalización del poder y toma de la palabra.

### Citas

1 El Frente Amplio, unión de los sectores de izquierda y desgajamientos de los partidos tradicionales blanco y colorado, fue creado en 1971. En su primera elección ese año alcanzó un 18% del electorado. La dictadura militar iniciada en 1973 y que se prolongó por 11 años procuró su desaparición. Sin embargo el Frente resurgió perdiendo por pocos votos el municipio montevideano en 1984 y accediendo a él en 1989. En la elección del 94 retuvo el gobierno de la capital con una mayoría más amplia y alcanzó un 30% de los votos a nivel nacional. En 1996 los partidos tradicionales lograron la aprobación de una reforma constitucional que incluye el balotaje. Ello habilita que blancos y colorados se unan en la segunda vuelta en la elección de 1999 para tratar de impedir el acceso a la Presidencia de la República del candidato frentista, Tabaré Vázquez, quien ganó popularidad justamente como Intendente montevideano entre 1990 y 1994 y ganará la primera vuelta según prevén todas las encuestas.

2 Para una referencia más amplia a la experiencia de descentralización montevideana puede consultarse por ejemplo a García, A. y Neirotti E.: Con ojos de educador popular. Una mirada al proceso de descentralización municipal de Montevideo. En: Construcción de experiencias (materiales para la formación de educadores-2) CEAAL / Dimensión Educativa, Santiago de Chile / Santafé de Bogotá, 1995.

- 3 Inicialmente las pasantías se integraban al currículum de grado a través de una asignatura sobre planificación de la comunicación que se aprobaba en dos fases, una con la presentación del proyecto y otra con su ejecución y evaluación. Por diversas razones esta característica se perdió luego en parte.
- 4 Lamentablemente este trabajo previo, así como una adecuada selección de los pasantes, no pudieron realizarse en más de una ocasión y los resultados se resistieron notoriamente.
- 5 Y también otras instituciones y profesionales. Al respecto véase por ejemplo Ganduglia N. Y García, A.: *Descentralización municipal: aportes desde la comunicación popular*. Grupo Aportes, Montevideo, 1993.
- 6 Otros aspectos de esta cuestión y algunos elementos teóricos pueden encontrarse en nuestro trabajo "¿Superbarrios vs. Xuxa?" Apuntes sobre cultura e integración, en: *Revista Africa-América Latina*, Sodepaz, Madrid, 1995.
- 7 El eslogan central del gobierno municipal desde 1990 ha sido precisamente "Montevideo tu casa".



*Plaza de Bolívar. Preparación posesión presidencial, agosto 7 de 1998. 12:00 m. G.G.*