

Hacia la resignificación de “Casavalle”, Montevideo, Uruguay

Verónica Filardo



Este documento fue elaborado por Verónica Filardo, consultora, en el marco del proyecto Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.38

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
1. De la periferia a la accesibilidad	8
2. Pobreza en la ciudad de Montevideo.....	11
3. Segregación socio–espacial	14
4. Consideraciones metodológicas	15
II. El área de trabajo: Casavalle.....	17
1. Caracterización general del área	18
2. Capital territorial	22
III. Sistema de actores	23
1. Organizaciones no gubernamentales	24
1.1 Incremento de número de ONG – Crecimiento poblacional de Casavalle	27
1.2 Fuentes de tensión entre ONG	28
1.3 Redes organizacionales entre vecinos y/u organizaciones	29
1.4 Participación ciudadana; el rol de la descentralización.....	30
1.5 Impacto de programas diversos en el ámbito individual y no colectivo	33
1.6 Condiciones de diálogo entre ONG y la población local	34
1.7 Necesidad de integración social.....	34
2. La red cuenca de Casavalle.....	36
2.1 Los obstáculos para trabajar en red.....	38
2.2 Experiencias de articulación entre ONG	40
2.3 Organizaciones comunitarias	41
IV. Ejes de trabajo	43
1. Propiedad del suelo	43
2. Vivienda.....	45
3. Servicios sociales.....	45
4. Educación.....	46
4.1 Nivel inicial.....	46
4.2 Nivel primario.....	47
4.3 Nivel secundario	50
4.4 Centros juveniles	51
5. Alimentación.....	52
6. Salud	54
7. Deporte	55

8.	Iniciativas personales en el marco institucional	56
9.	Mecanismos de integración social	57
10.	Herencia cultural y genética.....	59
11.	Trabajo	60
	11.1 “Clasificadores”.....	61
	11.2 Programas de trabajo y empleo.....	63
	11.3 Violencia y drogadicción; estigmatización del barrio	64
12.	Espacios públicos	68
V.	Propuesta estratégica integral	71
	1. Lineamientos generales de la propuesta estratégica integral	73
	2. Consideraciones conceptuales y metodológicas.....	75
	3. La integración social de la población de Casavalle	78
	4. La viabilidad del proyecto VIVERO	80
	Bibliografía	88
	Anexos	91
Anexo 1	Listado de entrevistadas e instituciones de pertenencia	93
Anexo 2	Matriz de organizaciones que trabajan en la zona	95
Anexo 3	Caracterización socio–demográfica y accesibilidades del CCZ 11 y de Montevideo. Año 2002	109

Índice de cuadros

Cuadro 1	Evolución 1993–2004 de votos en elecciones de Concejos Vecinales.....	32
Cuadro 2	Matrícula de 1º a 6º grado (a diciembre de cada año)	47
Cuadro 3	Porcentaje de repetición en 1º grado. Montevideo.....	48
Cuadro 4	Porcentaje de repetición de 1º a 6º grado. Montevideo	48
Cuadro 5	Porcentaje de alumnos con asistencia insuficiente de 1º a 6º grado. Montevideo	49
Cuadro 6	Porcentaje de alumnos con abandono intermitente de 1º a 6º grado. Montevideo....	49
Cuadro 7	Evolución de la población de clasificadores en Montevideo, 1978 –2003	62
Cuadro 8	Inversión anual en dólares destinada al área de estudio	72
Cuadro 9	Estructura de propuesta VIVERO (sistema de apoyo y mercados de destino)	83
Cuadro 10	Propuesta integral para Casavalle.....	85

Índice de gráficos

Gráfico 1	Localización del centro comunal social CCZ 11	12
Gráfico 2	Evolución de votos en elecciones de concejos vecinales por CCZ y total de Montevideo (1993–2004)	32
Gráfico 3	Evolución de la matrícula en escuelas seleccionadas de la zona.....	48

Resumen

La segregación socio–espacial se manifiesta en todas las grandes ciudades latinoamericanas, contando con múltiples especificidades. Este fenómeno se agudizó en la ciudad de Montevideo en los últimos años y la crisis económico–financiera del 2002, actúa de catalizador de este proceso. El territorio a partir de la cual se define el estudio de caso, se localiza al norte del área urbanizada de la ciudad de Montevideo, en la zona de interfase urbano – rural. Casavalle es un área territorial con niveles alarmantes de criticidad en indicadores sociales, inscrita en lo que comúnmente se entiende por ‘periferia’ de la ciudad de Montevideo. En particular se trata de aquellas zonas, que remiten a la ‘no–integración’ al tejido social.

La descripción de esta área prioriza la perspectiva cualitativa y remite al análisis del discurso de las entrevistas realizadas a diferentes referentes institucionales de diversas organizaciones que funcionan y trabajan en el territorio definido. Se trata de instituciones departamentales y locales, ONG, y organizaciones comunitarias de diferente orden.

Se ha detectado un giro en el estilo de trabajo de las ONG: la intervención orientada al trabajo comunitario y participativo “con los vecinos”, ha sido sustituida por un estilo de trabajo de carácter más técnico y formalizado, en función de la tendencia creciente a “descentralizar” y “tercerizar” la provisión de servicios. Actualmente se visualiza una tendencia a que los habitantes tienden a acostumbrarse a este tipo de ‘asistencialismo’ y que su propia ‘participación’ en los programas se encuentra en retroceso. Otro problema que se visualiza, es la poca coordinación entre las instituciones en el lugar, hecho que no permite una optimación de esfuerzos.

Casavalle, prácticamente en toda su extensión, es tierra municipal. Las viviendas son viviendas sociales de diferentes datas, a los que durante los últimos años se agregaron algunos asentamientos irregulares e ilegales. Los habitantes de las viviendas sociales nunca han recibido sus títulos de propiedad y tampoco están interesados debido a que esta situación implicaría, que la población que reside en ese suelo se convierta en sujeto pasible de cobro de contribución inmobiliaria.

Existe una cobertura considerada ‘normal’ de escuelas, sin embargo no se encuentra ningún liceo ni escuela de UTU en el área, en consecuencia muchos jóvenes no tienen la posibilidad de recibir una educación escolar superior. Existen una serie de ONG que ofrecen programas relacionados con la alimentación, tema significativo en el lugar, ya que un importante porcentaje de los niños presenta una deficiencia intelectual, debido a la mala nutrición. Los

centros de salud, se encuentran representados a través de varias policlínicas, donde uno de los problemas recurrentes es la falta de abastecimiento con agua potable durante los meses de verano.

Hace más de 45 años, las Unidades Casavalle, tuvieron población integrada, con empleos calificados, básicamente como obreros en las fábricas anteriormente existentes en la zona. Hoy en día, junto con el desempleo, una de las características prominentes de la zona es la concentración de ‘clasificadores’ de residuos urbanos que residen en ella.

La desintegración social que viven los habitantes de Casavalle se visualiza en uno de los mayores argumentos que presentan los habitantes al momento de comentar su dificultad de encontrar trabajo: es la “localización de su residencia u hogar”, lo anterior, debido a la mala fama que tiene el barrio por su alta criminalidad; robos, drogas y asaltos están a la orden del día.

El estudio incluye una Propuesta Estratégica Integral (PIE) para Casavalle, que combina elementos de desarrollo local, cooperación pública privada, utilización de recursos existentes de la comunidad y externos en la zona, se basa en un diagnóstico de los recursos existentes y potenciales locales. Vincula la población de la zona de trabajo con el resto de la ciudad. Posibilita la transformación de un imaginario de un territorio segregado de Montevideo constituido como “zona peligrosa y distante”, a otro que posibilite ser “zona productiva y cercana”.

El proyecto productivo central es un ‘VIVERO’, que a su vez es la instrumentalización de la PIE. Esta la capitalización de las experiencias y recursos del territorio, la resignificación del barrio y la estructuración en torno a un proyecto productivo y cooperativo que permita ser sustentable en términos de trabajo para la población local y articulación con el resto de la ciudad.

I. Introducción

Los objetivos de la consultoría resultantes del acuerdo de cooperación entre Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), son los siguientes:

1. Acordar iniciativas de asistencia técnica, colaboración y cooperación entre ambas entidades que apunten a la reducción de la pobreza urbana y al mejoramiento del hábitat en complejos habitacionales en zonas periféricas de Montevideo.
2. Apoyar el desarrollo de acciones encaminadas a mejorar la producción de información y conocimiento sobre la situación actual de complejos habitacionales destinados a sectores de pobreza urbana, que complemente la información existente que hoy abarca fundamentalmente la temática de asentamientos irregulares.
3. Identificar acciones futuras tendientes a la recuperación y reducción de la precariedad del hábitat en alguna zona de la periferia de Montevideo, de importante concentración de conjuntos habitacionales y asentamientos irregulares.
4. Favorecer el intercambio de experiencias en materia de gestión local de mejoramiento barrial con otros países de la región, con el fin de lograr avances sustantivos en la reducción de la pobreza urbana.

Dado lo cual, y a partir del trabajo coordinado con la IMM se procedió a la selección de un área territorial que cumpliera con los siguientes requisitos: pertenecer a la periferia de la ciudad, contar con complejos habitacionales procedentes de políticas públicas de intervención urbana y ser un territorio que concentrara pobreza.

Una vez seleccionada el área de estudio, se trabajó en dos líneas diferentes: la primera responde a la dimensión físico-espacial y urbanística y la segunda enfatizó en la dimensión social: las lógicas de las diferentes intervenciones públicas y privadas en el territorio considerado, los impactos que éstas han tenido, focalizando el análisis en las redes sociales. El objetivo general del trabajo es la elaboración de una Propuesta Integral Estratégica de salida de la pobreza urbana para el territorio en cuestión, en la medida de lo posible replicable para otros territorios periféricos de la ciudad.

El documento se abre proponiendo dos giros conceptuales: el primero con relación a la noción de “periferia”, y el segundo en relación a la pobreza.

1. De la periferia a la accesibilidad

Si bien existe cierto consenso entre los técnicos (especialmente dentro de la órbita municipal) de distinguir en el territorio de Montevideo áreas centrales y áreas periféricas, no existe una conceptualización precisa de lo que se entiende por “periferia”. Operativamente se clasifican las diferentes unidades territoriales definidas a partir de criterios político-administrativos resultantes del proceso de descentralización de Montevideo, los centros comunales zonales (CCZs), como centrales o periféricos, resultando así la distinción del territorio de la ciudad en un centro y una periferia.

Lo difuso de la noción de periferia, revela las múltiples dimensiones que la integran, los desfases posibles entre ellas, y lo polisémico que finalmente resulta el término.

Dentro de estas dimensiones podemos ubicar: **servicios urbanos básicos**¹ (electricidad, agua, saneamiento), **servicios sociales** (existencia de instituciones educativas –escuelas, jardines para niños en edad preescolar y liceos entre otros, sanitarias dispensarios de salud de diverso orden, instituciones orientadas a la seguridad ciudadana comisarías y bomberos).

Esta dimensión requiere asimismo la consideración de dos ejes básicos: en primer lugar la cobertura (si se atiende a la demanda existente) y en segundo lugar la *calidad* de los servicios. La medición del segundo aspecto es bastante más difícil de lograr, dado la dificultad de determinación de lo que se entienda por “calidad adecuada”.²

La tercer dimensión a considerar en la noción de periferia es la *distancia con el “centro”*.

Esa distancia alude en primer término a la distancia física o espacial (son los territorios más alejados), pero en la medida en que correlaciona con diferencias sociales, también hace referencia a los guarismos que pueden encontrarse entre la disponibilidad y/o accesibilidad de diferentes capitales y activos de la población residente en estas zonas. Lo anterior por ejemplo referente a los diferenciales en los ingresos de los hogares, porcentaje de hogares pobres, niveles de precariedad urbana, donde no se distingue conceptualmente entre la distancia social³ o la distancia espacial. De alguna forma, cuando se utiliza el término periferia se alude a procesos y fenómenos diferentes ubicados a su vez en dimensiones distintas, que le otorgan en cada contexto significado y significación específico y que hace falta distinguir y precisar.⁴

¹ Considerando los servicios urbanos básicos, el área de estudio tiene cobertura casi en toda su extensión. Lo que equivale a decir que está integrada a la ciudad sin señalar problemas de cobertura significativos, como pueden visualizarse en otras zonas o territorios de Montevideo.

² Existen dos debates asociados a éste asunto: en primer lugar si es razonable determinar una calidad estándar para todas las poblaciones (sobre las discusión del concepto y medición de “calidad de vida” ver por ejemplo Palomba, 2003: pág. 256–257), y en segundo lugar sobre la forma de provisión de ciertos servicios públicos, ya que por otra parte las necesidades locales manifiestan diferencias sustantivas entre sí y muchos de los servicios sociales tienen un formato centralizado de provisión y definición. Un ejemplo típico es el sistema educativo, que no se inserta en la realidad local sino que remite a un formato común y general. Frecuentemente este formato general aplica bien en determinados contextos y sufre carencias en otros. A pesar de los avances que ha demostrado la reforma educativa en Uruguay en este orden, siguen verificándose diferenciales agudos a nivel territorial en muchos de los indicadores que se toman de evaluación de desempeños escolares, deserción del sistema educativo formal, entre otros que vuelven a hacer explícita la necesidad de la consideración territorial en la evaluación de los servicios sociales, y la integralidad de los análisis un sentido multisectorial.

³ Distancia social remite a desigualdad social.

⁴ Si el significado del término periferia está connotando el ‘borde’ desde un punto de vista espacial, (suponiendo que se pudiera definir un espacio como centro y borde) una expresión como: “existe periferia en las áreas centrales

Esta superposición de planos y significados diferentes tiene importancia a la hora de plantearse políticas de intervención urbana, dado que es conceptualmente distinto definir la periferia como territorio – objeto de políticas entendiendo ésta como la más alejada al centro en términos físicos, o la más pobre, o la que registra síntomas de diferenciación social más agudos. Puede ejemplificarse la superposición de dimensiones a las que se alude, cuando se habla de zonas que se entienden como “periferias en el centro”, refiriéndose a áreas en las que se registra concentración de pobreza, precariedad urbana y/o baja calidad de servicios sociales, por ejemplo en un CCZ clasificado como central.⁵

Quizá es por eso que “periferia” es un término laxo y difícil de hacer ‘coagular’ conceptualmente. No siempre el acceso a los servicios básicos urbanos, o lo que desde una perspectiva física se define como *la integración al tejido urbano*, permite dar cuenta de las distancias sociales que se registran en ciertos territorios y que en función de ellas conforman un área periférica. En particular se trata de aquellas que remiten a la *no integración al tejido social* – al menos por medio de mecanismos considerados legítimos⁶ básicamente referidas al acceso del mercado de trabajo, al sistema educativo, a la participación social y política, es decir al ejercicio ciudadano pleno. Por ello la noción de ‘periferia’ resulta de difícil aprehensión directa, más allá de su lectura espacial, –con la cual sin duda se relaciona– y requiere de una profundización conceptual.

El hecho que no sea posible obtener información de unidades territoriales menores a los CCZs, en las fuentes de información sistemáticas y periódicas tales como la Encuesta Continua de Hogares,⁷ es un obstáculo adicional para poder distinguir áreas con características diferentes al interior de los CCZ. Por otra parte relativiza la validez de la clasificación de los mismos estrictamente en términos de “distancia” al centro, si se pretende con ello dar otro contenido a la noción de periferia, particularmente en referencia a políticas sociales.⁸ Sin embargo, el grado de heterogeneidad que presentan los CCZ no es despreciable, siendo esta en algunos de ellos un rasgo específico, lo cual señala la necesidad de dar cuenta de las restricciones que pueden presentarse en una caracterización que los considere pertenecientes a un tipo u otro (central o

también”, sería una contradicción lógica. Excepto por ejemplo que se entendiera que “el centro” puede subdividirse en subunidades tales que todas las que se consideran centrales tienen a su vez un centro y una periferia. Sin embargo no es lo que supone la expresión anterior. Lo que se entiende por ‘la periferia en las áreas centrales’, son áreas (guetos o enclaves) en las que se registran valores en algunos indicadores (generalmente precariedad urbana, acceso a servicios sociales, porcentaje de hogares pobres, turgurización, hacinamiento, entre otros) que no se corresponden, o que marcan diferencias sustantivas con su entorno (central). La noción de periferia trae implícita la idea de la homogeneidad, supone por tanto que tanto el centro como la periferia son homogéneos entre sí y diferentes entre ellos. Sin embargo cuando se dice que existen periferias en el centro se está hablando de la pobreza concentrada en algunos puntos de las áreas consideradas centrales. ¿Es esto redituable desde un punto de vista teórico? ¿Ayuda a reducir la complejidad? O simplemente la distorsiona?. Hasta dónde la dicotomía centro–periferia da cuenta de lo que se registra desde el punto de vista empírico?. ¿No sería más conveniente caracterizar cada una de las unidades territoriales desde un punto de vista social sin clasificarlas “a priori” desde la homología con su ubicación espacial, que muestra no ser en todos los casos consistente con lo que sucede en esta unidad desde el plano social? ¿Cuál es sentido o la lógica de homologar la dimensión social y la espacial, habiendo probado empíricamente sus no–correspondencias necesarias?

⁵ Lo cual por otra parte es una situación general, dado que la división territorial de los CCZ es de carácter político administrativo y no deviene de ningún análisis de homogeneidad interna en ningún indicador.

⁶ Se alude a la existencia de un orden dominante y hegemónico. No necesariamente debe entenderse en todas las situaciones como que “la mayoría” considera legítimos (ver Katzman, 2000).

⁷ Obviamente, los censos de población y viviendas no tienen esta restricción, no obstante el último censo se realizó en el Uruguay en 1996 y las transformaciones registradas en la ciudad de Montevideo desde esa fecha han sido sumamente relevantes.

⁸ Por ejemplo: “La prioridad de las políticas de la Intendencia Municipal de Montevideo son las áreas periféricas de la ciudad” (entrevista). Obviamente en este caso, no se está significando la distancia física, lo cual no tendría mayor sentido.

periférico) solamente en función de su ubicación espacial. Tal vez, lo adecuado fuera considerarlos particularmente como unidades territoriales en que conviven situaciones polares desde el punto de vista social,⁹ es decir como no ubicables estrictamente en ninguno de las dos categorías anteriores.¹⁰

¿Cuáles son los atributos fundamentales que debe presentar una unidad territorial, (o en su defecto cómo se ponderan las diferentes dimensiones que se han señalado antes, en la medida en que no sigan todas la misma dirección y/o tendencia, es decir que se “desfasen” unos con relación a otros)¹¹ para ser considerada como constitutiva o constituyente de ‘la periferia de la ciudad’?

En la medida en que esto no esté claro, –y obviamente no lo está, al menos a partir de las entrevistas realizadas–, es que se prefiere hablar en este informe de “accesibilidad” como criterio para describir y analizar las unidades territoriales, dado que permite el desglose de las dimensiones en que la accesibilidad de cada unidad es crítica o no.¹² También posibilita comparar las accesibilidades a los diferentes recursos medidos al interior de la misma unidad territorial y dar cuenta de los problemas específicos de acceso que presenta cada unidad con respecto a los diversos recursos, además de la comparación entre unidades territoriales con relación a cada recurso en particular. Lo anterior se refiere también a la estructura de accesibilidades que conforman los diferentes recursos en cada una, sin necesidad de remitir a un parámetro fijo de comparación.¹³

La noción de “accesibilidad” muestra una diferencia con respecto a lo anterior. Primero, porque la idea de *periferia* siempre remite a la existencia de un “centro”, y en este sentido es siempre relativa, en cambio la *accesibilidad a un recurso dado* puede verse como un atributo o propiedad de cada una de las unidades territoriales –sean como sean éstas definidas–, pasible de comparabilidad entre ellas, pero sin un parámetro fijo de comparación.

La noción de “accesibilidad” permite dar cuenta de todas las dimensiones que anteriormente señalamos y de otras que no integrarían a priori la noción de periferia, dado que refiere al acceso de la población de un territorio a un determinado recurso, sin que el tipo de recursos esté acotado a un conjunto predefinido. En este sentido es posible hablar de la accesibilidad a servicios urbanos básicos, acceso a servicios sociales, acceso de la población residente al mercado de trabajo, al consumo de determinados bienes (sean estos tangibles o no)¹⁴, entre otros. La noción de accesibilidad también da cuenta de los flujos existentes entre diferentes unidades territoriales (tanto sea en términos físicos, – transporte–, uso de espacios públicos de la ciudad, fuera de la unidad territorial de residencia, como de intercambio de información, mensajes, valores, entre otros)

⁹ Esta situación es la que se presenta paradigmáticamente en el CCZ 8 y el 15. En Filardo y Cabrera (2004) ambos CCZ fueron excluidos del análisis que caracteriza el “área periférica” y el “área central” por la heterogeneidad interna que presentan en casi todos los indicadores considerados, en función de criterios metodológicos allí desarrollados.

¹⁰ Lo cual cuestiona desde un punto de vista empírico las categorías conceptuales, por otra parte.

¹¹ Como ocurre en muchas ocasiones.

¹² Obviamente el criterio de a partir de qué valor se considera que la accesibilidad respecto a un recurso (sea el que fuera) es “crítica” es una decisión política, y no sólo operativa. Al igual que sucede con cualquier indicador o índice, y al igual que sucede con la noción de periferia: ¿a partir de qué valor – y peor aún en este caso: ¿a partir de qué valor de cuál indicador?– es que una unidad territorial es suficientemente distante al “centro” tal que permita ser tipificada como periférica?

¹³ Ver Filardo y Cabrera “Accesibilidades en Montevideo”. Ponencia presentada en el Seminario Montevideo 2004, Facultad de Arquitectura, IMM, FCS. Abril 2004.

¹⁴ Tanto sea visto como consumo de bienes simbólicos, culturales o informacionales, como acceso a capacidades y/o competencias específicas.

De todos modos, el problema que se presentó previamente sobre la determinación de las unidades territoriales a considerar, no se resuelve por el pasaje de la noción de periferia a la de accesibilidad. Si no se dispone de información válida y confiable discriminada para unidades geográficas menores que los CCZ, el problema de la caracterización de áreas particulares insertas en los CCZs sólo podrá ser inferida con precauciones metodológicas a partir de los supuestos que se asuman para ello.

El uso de la noción de accesibilidad como alternativa a la de periferia se justifica en función de los argumentos esgrimidos anteriormente en particular para la unidad territorial y el área de trabajo que se define para este estudio. Con relación a los servicios urbanos es un área que no señala carencias de cobertura (agua, electricidad, saneamiento). En cambio se manifiestan serias dificultades por parte de la población en cuanto a la accesibilidad al mercado de trabajo, educación y bienes (en particular para aquellos que posibilitan la accesibilidad a determinadas competencias relativas a la inserción al mundo global),¹⁵ lo cual indicaría problemas de *integración social*. Vale decir es un territorio que se puede considerar integrado al tejido urbano pero desintegrado desde el punto de vista social.

En función de estas constataciones incluso se habilita la necesidad de plantearse un esquema teórico que de cuenta de los vínculos espacio–temporales y de las dimensiones socio–económicas y culturales de forma simultánea y multidireccional.

2. Pobreza en la ciudad de Montevideo

Medida según la línea de pobreza que realiza el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (UdelaR), en Montevideo en 2002 el 22,6% de los hogares son pobres.¹⁶

Clasificando los hogares en función de *carencias críticas*¹⁷ el 13,3% de los hogares de Montevideo en el 2002, cumplen al menos con un atributo que los lleva a la condición de carencia crítica. Si se considera las personas, el 32,6% vive en hogares pobres según ingresos, y el 18,1 % vive en hogares con carencias críticas.

Atendiendo a la tipología¹⁸ de distintas pobrezas que plantea Katzman (1988) que considera simultáneamente ambos criterios (carencias críticas o NBI) y línea de pobreza (a partir

¹⁵ En particular se discuten los indicadores: el hogar tiene PC, es abonado a TV cable, tiene acceso a internet y tiene teléfono). Las variaciones territoriales en cuanto a estos indicadores, agrupados en un índice que remite a la conexión global, y a la posibilidad de acceder a determinadas competencias lingüísticas, tecnológicas, entre otros, características de los requisitos típicos en la situación histórica actual, en la ciudad de Montevideo, están marcando una brecha cultural y simbólica entre los pobladores de la ciudad, que de mantenerse y cosificarse resultará difícilmente reversible en el corto plazo. Para una discusión más detallada de la construcción de este índice y de su conceptualización teórica ver: Filardo y Cabrera, 2004.

¹⁶ Medido según la línea del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas por ingreso del hogar.

¹⁷ Se considera que los hogares con carencias críticas son aquellos que cumplen al menos uno de los siguientes atributos: 1) Sin servicio sanitario o con servicio sanitario sin cisterna, 2) Sin acceso a agua potable (de red general) o que no llega por cañería interna a la vivienda, 3) Presencia de niños de 6 a 15 años que no asisten a la escuela o en caso de haber asistido no completaron primaria, 4) 2 o más personas por habitación utilizada sin considerar baño ni cocina, 5) hogar que ocupa la vivienda sin permiso y sin pagar. 6) 3 ó más personas por habitación utilizadas para dormir, 7) más de un hogar por vivienda, 8) hogar sin refrigerador, 9) hogar que utiliza como principal fuente de energía para cocinar querosene o leña o no utiliza fuente alguna (Carencias críticas. Unidad de estadística IMM 2003).

¹⁸ Katzman plantea una tipología de hogares en: situación de integración social, pobres recientes, pobres inerciales y pobres crónicos; a partir de la combinación de los criterios de Carencias Críticas y Línea

de los ingresos de los hogares) el 8,1% de los hogares de Montevideo son pobres crónicos, el 14,5% pobres recientes, el 5,2% pobres inerciales y el 72,2% de la población son hogares integrados en el año 2002.

Representan el 13,2% de las personas residentes en Montevideo aquellas que viven en hogares que se consideran pobres crónicos, el 19,5% las que viven en hogares con pobreza reciente, el 5% las que viven en hogares con pobreza inercial, siendo el 62,5% de las personas aquellas que viven en hogares integrados.

En el corto plazo (2001–2002) se verifican algunas variaciones sustantivas. Si bien no se modifica la proporción de personas que viven en hogares con pobreza crónica, se verifica una disminución porcentual de personas que viven en hogares integrados mayor del -3% en el 2002 respecto al 2001, y del orden del -5% para las personas que viven en hogares con pobreza reciente. Disminuyen porcentualmente las personas que viven en hogares con pobreza inercial en -1,6% en el 2002 respecto al año anterior. Esto señala una disminución de las personas en el 2002 respecto al 2001 que viven en hogares integrados, y una redistribución entre los distintos tipos de hogares pobres (IMM, 2003).

La desigualdad en la distribución de la pobreza en el territorio de Montevideo queda ilustrada en los mapas siguientes.

GRÁFICO 1 LOCALIZACIÓN DEL CENTRO COMUNAL SOCIAL CCZ 11



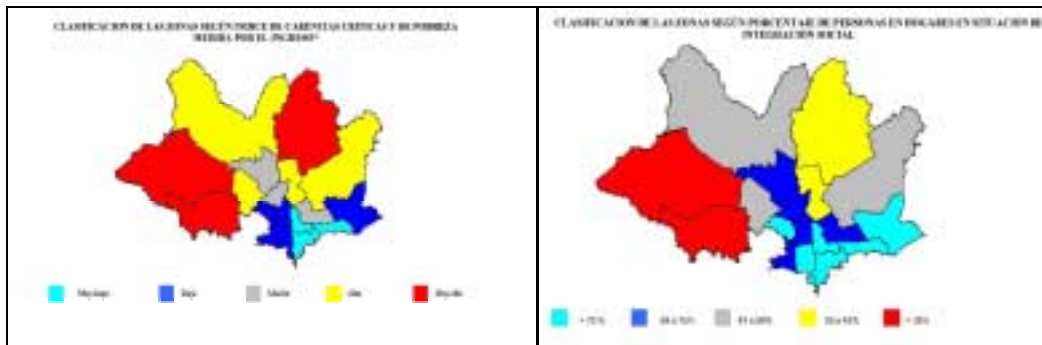
Fuente: División Estadística de la IMM (2003)

(continúa)

de pobreza. La línea de pobreza usada es la definida por el Instituto de economía de la facultad de CCEE y establece el límite de ingresos (para ubicarse de uno u otro lado de la línea) en una canasta básica mensual por hogar. Un hogar se define con carencias críticas en la medida en que presente al menos una carencia crítica de las definidas por Katzman.

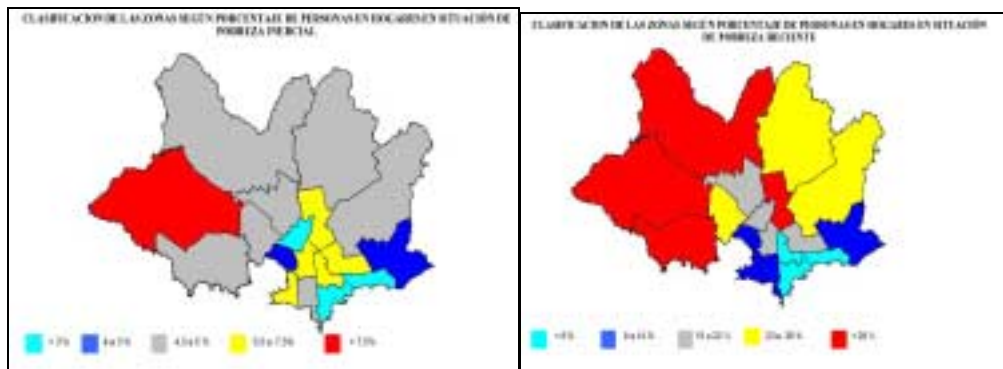
- Los hogares en situación de integración social son aquellos cuyos ingresos superan la línea de pobreza y no cuentan ninguna carencia crítica.
- Los pobres recientes son lo que no cuentan con carencias críticas, a pesar de que sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza.
- Los pobres inerciales son los hogares que a pesar de que sus ingresos superan la línea de pobreza, cuentan con al menos una carencia crítica.
- La pobreza crónica corresponde a los hogares que tienen carencias críticas y sus ingresos están por debajo de la línea de pobreza.

GRÁFICO 1 (Conclusión)



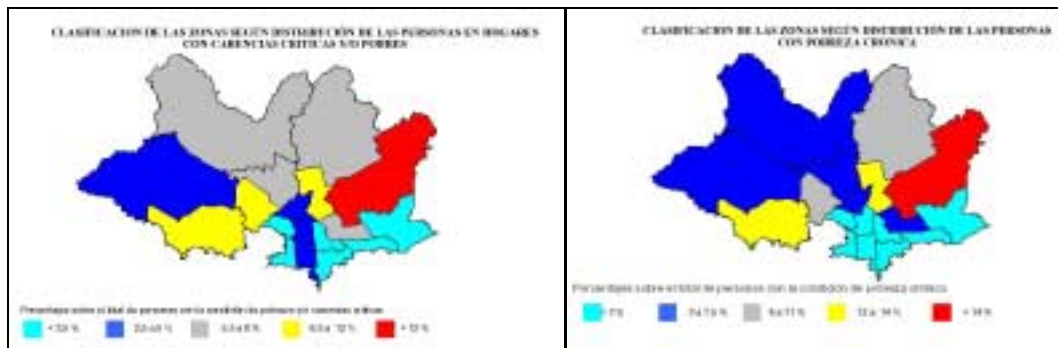
Fuente: División Estadística de la IMM (2003)

Fuente: División Estadística de la IMM (2003)



Fuente: División Estadística de la IMM (2003).

Fuente: División Estadística de la IMM (2003).



Fuente: División Estadística de la IMM (2003).

Fuente: División Estadística de la IMM (2003).

3. Segregación socio–espacial

La segregación socio–espacial se manifiesta en todas las grandes ciudades latinoamericanas, contando con múltiples especificidades (Clivchesky, 1999; Katzman, 2002). Este fenómeno se agudizó en la ciudad de Montevideo en los últimos años y la crisis económico–financiera que sufre el Uruguay en el 2002, actúa de catalizador de este proceso (Filardo y Cabrera, 2004).

Según Clivchesky (1999), la segregación espacial puede darse a partir de dos dimensiones: la socioeconómica y la cultural. La segregación socioeconómica, se utiliza para medir la evolución de la diferenciación que se presenta en las distintas unidades territoriales consideradas, por ejemplo alguna variable socioeconómica, generalmente ingresos, nivel educativo, y calidad de vida. La segregación espacial, refiere a localizaciones específicas en la ciudad –con niveles diferenciados de ‘guetización’– debido a su origen étnico o racial, o debido a migraciones masivas de poblaciones de origen cultural diferente al predominante en las ciudades receptoras.

La vinculación entre ambos procesos (cómo se retroalimentan ambos factores, potencian o revierten las tendencias a la guetización de la ciudad, y cómo la dimensión socio–económica y la cultural se determinan mutuamente) es aún tema de debate. Por lo general se ha estudiado en mayor medida a nivel macro la segregación desde el punto de vista socio–económico, dado que se dispone con mayor facilidad de datos que permitan la georeferenciación en esta dimensión. La dimensión cultural como determinante de la segregación, se trabaja generalmente a partir de estudios empíricos de casos y remiten a una producción más desagregada y menos sistematizada, de carácter micro, justificada además por las especificidades que requiere el análisis “cultural”.

En Montevideo en particular no se registra una segregación espacial significativa en razón de variables étnicas, raciales o producto de inmigraciones masivas recientes,¹⁹ dadas sus características demográficas. Sin embargo la distribución desigual en el espacio debida básicamente a factores socio–económicos, conduce a diferenciaciones de orden cultural (subculturas),²⁰ sobre todo en la medida en que estos territorios sean homogéneos en cuanto a las características de su población, (básicamente en referencia a la accesibilidad de determinados bienes, servicios, capitales y capacidades); y que las mantengan a lo largo del tiempo. En este sentido el análisis de estos fenómenos requiere de la unidad espacio–temporal. Es por ello, que se señala la pertinencia y la urgencia de estudiar las vinculaciones que se establecen entre ambos fenómenos, es decir las determinaciones recíprocas de estos procesos.²¹ Hace falta el salto lógico de una perspectiva unidireccional a la bidireccional y de la inclusión de la variable tiempo en el análisis.

¹⁹ Lo cual no significa que no se registre en la ciudad de Montevideo un proceso significativo de movilidad geográfica residencial. Sin embargo estos movimientos no son producto de corrientes inmigratorias sino de re–localización de población de Montevideo, que verifica un traslado de zonas centrales a “periféricas”.

²⁰ En particular Katzman hace referencia a la segregación espacial debida a factores socioeconómicos, como potenciadora a su vez de la generación de subculturas *marginales*. Lo cual establecería un modelo lógico tal que: diferencias socioeconómicas –segregación espacial– diferenciación cultural (generación de subculturas). En particular Clivchesky hace referencia a los procesos de segregación espacial como “producidos por” factores socioculturales (básicamente étnicos, raciales, religiosos o de origen cultural diferente de inmigrantes).

²¹ No sólo debe verse como variable dependiente el nivel de segregación espacial, ésta a su vez puede estar determinando (favoreciendo o inhibiendo) diferencias culturales ú homogeneización en la adscripción de patrones culturales predominantes y aceptados como *legítimos* por la mayoría de la población. Vale decir entonces que debe profundizarse en estudios que focalicen en las determinaciones recíprocas de ambos procesos.

4. Consideraciones metodológicas

Se ha definido el trabajo en función del estudio del material documental existente sobre la zona y/o periferia de Montevideo, proveniente de investigaciones y/o intervenciones previas en la zona de estudio. Se complementa estos materiales con trabajos teóricos y fuentes de información secundaria que se han reprocesado con los objetivos específicos de este estudio.

La descripción de esta área se realiza desde un enfoque, que desde el punto de vista metodológico se encuadra en un estudio de caso.²² Prioriza la perspectiva cualitativa y remite al análisis de discurso de las entrevistas realizadas a diferentes referentes institucionales de diversas organizaciones que funcionan y trabajan en el territorio definido. Se realizaron más de 40 entrevistas semi-estructuradas a informantes claves de la zona, representantes de diferentes instituciones que localizan actividades en el territorio y que cuentan con experiencia y trabajos concretos, con continuidad y de carácter social. Se han seleccionado para la realización de las entrevistas a representantes de instituciones de los sectores: salud, educación, seguridad, deporte, organismos políticos departamentales y locales, ONG, y organizaciones comunitarias de diferente orden.

Por otra parte se hace especial énfasis en las relaciones que se establecen entre las instituciones, es decir en detectar el funcionamiento de redes, tanto sean éstas formalizadas o no. El listado de las entrevistadas así como las instituciones que representan aparece en el anexo 1.

A partir del trabajo de campo, se elabora una matriz que remite al catastro de las instituciones que trabajan en la zona, con el desglose de las características de las mismas, así como los programas que llevan adelante, y las áreas de trabajo y población destinataria, el sector en que se inscriben (públicas, privadas, organizaciones comunitarias), el carácter institucional (confesional o no), el tipo de financiamiento con que cuentan para la realización de sus actividades. Esta información clave es de utilidad a futuro, debido a que representa un importante insumo para la realización de la propuesta que finaliza este estudio. Se presenta en el anexo 2.

A posterior de la descripción del sistema de actores, se trabaja desde los ejes centrales del estudio: suelo, espacios públicos, servicios sociales y empleos e ingresos.

Asimismo se realiza una estimación del financiamiento público y privado que recibe Casavalle en políticas de intervención social local estrictamente (no se considera el monto destinado a escuelas, o al CCZ, entre otros). El objetivo es lograr establecer una cuantificación del orden del gasto social que se realiza en la zona, los objetivos que se plantea y como se realiza, para finalmente poder evaluar los resultados de ésta.

²² Independientemente de ello, se presenta en el anexo 2 la caracterización en términos de accesibilidades a diferentes recursos y una descripción sociodemográfica del CCZ11 y de Montevideo, desde una mirada cuantitativa.

II. El área de trabajo: Casavalle²³

El área o territorio a partir de la cual se define el estudio de caso, fue seleccionada por los técnicos de la IMM. Se localiza al norte del área urbanizada de la ciudad de Montevideo, en la zona de interfase urbano–rural. Pertenece a la periferia de la ciudad (en los términos anteriormente discutidos), y es la que resulta comprendida entre las calles: Aparicio Saravia, Leandro Gómez, Arroyo Miguelete, Av. San Martín. Esta área se inscribe en el dominio del Centro Comunal Zonal N° 11 (CCZ 11).

No se ajusta perfectamente ni a una Unidad Territorial definida al interior del CCZ 11, ni a un barrio, lo cual genera dificultades serias a la hora de la obtención de información georeferenciable. La mínima unidad territorial a ser considerada para el Censo de Población y Viviendas corresponde a secciones censales, pero el último censo que se realizó en el Uruguay data de 1996, y la aceleración de los procesos de movilidad geográfica que se verifican en Montevideo en particular hacen que esta fuente resulte obsoleta para dar cuenta de las transformaciones recientes.

La Encuesta Continua de Hogares (ECH) supone el relevamiento sistemático con periodicidad de tres meses, para la población urbana del Uruguay, en las variables fundamentales relativas a las dimensiones socio–económica, de calidad de la vivienda y accesibilidades. Esta fuente de información resuelve el problema del tiempo, (que se plantea en los censos, en función de la distancia intercensal de 10 años); y permite el estudio evolutivo en el largo y corto plazo.

Sin embargo presenta restricciones, básicamente asociadas a las inferencias posibles de realizarse desde un punto de vista estadístico a nivel territorial. Para el caso de Montevideo, la muestra resulta representativa estadísticamente, tan sólo para los CCZ, es decir son los CCZ la mínima unidad territorial para la cual pueden inferirse los resultados de la ECH. Los 18 CCZs que son divisiones político–administrativas, definidas para la implementación del proceso de

²³ Si bien se nombra como Casavalle, como se verá a continuación no se ajusta al barrio Casavalle estrictamente, sino que existen diversos barrios que se incluyen o intersectan en la delimitación establecida. Por otra parte la delimitación por calles responde a una lógica operativa de trabajo que requiere cierta flexibilidad dado que las redes sociales, que son el foco del análisis, así como los procesos sociales que allí se dan, tampoco respetan fronteras imaginarias definidas arbitrariamente por calles. A pesar de esto se ha respetado el área descripta como caso de análisis en este trabajo.

descentralización de la Intendencia de Montevideo, no sólo muestran desigualdades entre ellos, sino que son a su vez heterogéneos a su interior.

Algunos muestran magnitudes en los desvíos de muchas de las variables –que pueden considerarse de relevancia para describir la situación socio–económica de la población y los hogares– que cuestionan la pertinencia de esta unidad territorial para una descripción tal que adquiera sentido la dimensión espacial. (Filardo y Cabrera, 2004).²⁴ Dado lo anterior se requiere de suma rigurosidad metodológica a la hora de inferir a partir de estadísticos de tendencia central las características de estas unidades territoriales y sobre todo a efectos comparativos.

Este problema de inferencia es fundamental para el caso del área considerada para este estudio. El área se inscribe en el CCZ 11, unidad para la cual se cuenta con información cuantitativa para una descripción exhaustiva de las variables socioeconómicas de la población y de las características de las viviendas, pero se desconoce cuanto se desvía éste área de la situación media del CCZ.²⁵

Dado lo anterior, a lo sumo es posible la descripción socio–económica considerando los CCZs como unidades territoriales, teniendo presente las restricciones metodológicas que emergen cuando se pretende hacer inferencias para el área de estudio, dando cuenta en cada caso de los desvíos que presenta el CCZ 11, en las variables a partir de las cuales se realiza la descripción.

1. Caracterización general del área

Se encuentran en el área, intervenciones urbanas públicas que datan de fines de la década de los años cincuenta, básicamente conjuntos habitacionales con diferentes características arquitectónicas y de construcción, pero que también correspondieron a diferentes objetivos y finalidades de políticas de vivienda. Estas tuvieron como destinatarios a personas provenientes de distintos sectores sociales y de diversas experiencias anteriores a su traslado relativas a lo laboral, social y actividades comunitarias.

Los conjuntos habitacionales resultado de la intervención pública son: Unidad Casavalle I y II, que se construyen a fines de la década de los años cincuenta, producto de una conceptualización urbanística que incluía la planificación no sólo de las unidades de vivienda sino de servicios sociales que las sirvieran: policlínica, escuela, jardín de infantes. En la década de los años setenta se construye la Unidad Misiones, con un concepto urbanístico diferente, básicamente responde a la erradicación de cantegriles, y relocalización de su población en estos complejos, que también desde el punto de vista arquitectónico denotan diferencias con las viviendas de las unidades Casavalle.

Sobre las Unidades Casavalle en las entrevistas se relata:

“Cuando las inundaciones del 59 sale el primer proyecto y se funda la Unidad Casavalle I, la estructura de la escuela que es toda abovedada, también las viviendas de la Unidad Casavalle I tienen esa misma estructura. Después, un par de años más tarde, 61, o 62 forman Casavalle II, van a ver como características, las sendas son amplias, hay jardín, son de una sola plancha. Bien diseñadas. Después vamos a ver la Unidad Misiones, que se autollaman palomares, aunque ellos se sienten muy mal si uno los llama palomares,

²⁴ Lo cual señala la necesidad de reconsiderar a la hora de la definición política de la construcción de datos, la dimensión espacial. Las restricciones metodológicas que se derivan de los datos y las inferencias posibles pueden inhibir realmente las posibilidades del análisis con estas pretensiones. Peor aún es la situación que se presenta en cuanto a las consecuencias sobre las inferencias que eventualmente pudieran realizarse de considerar estas fuentes de datos de forma automática, sin considerar estas restricciones.

²⁵ Esta situación sólo es salvable si se realizaran estudios específicos o relevamientos representativos para éste área, que no son considerados a los efectos de esta consultoría expresamente (ver términos de referencia).

eso se construyó en el 71, fue la Sra. de Bordaberry²⁶ en el que eran viviendas de emergencia por 10 años. Pasarán diez siglos.... Esa zona es muy problemática. Allí hay hacinamiento, son duplex, entonces las sendas son muy angostitas, no tienen intimidad, los roces son permanentes” (entrevista).

“Originalmente la población de Unidad Casavalle era trabajadora a diferencia de la de los palomares, donde se realojó gente sin vivienda, eran de emergencia, entonces las características en cuanto a población es muy diferente”(entrevista).

“Ahora son muchos los desempleados, son muy pocos los empleados que hay en la zona, acá había una fábrica de vidrio, una hilandería, creo que la fábrica de especias que está sobre Burgues, es lo único que está trabajando un poco. Hay muy bajo índice de empleados, por ejemplo cuartel o policía que normalmente se da en poblaciones de estas características acá no se da. No hay cuarteles cerca. Entonces hay mucha jefatura de hogar a cargo de la mujer, que cobran asignación familiar como madres solteras, por suerte acceden a eso. Entonces viven de eso, y del asistencialismo (...) porque todas las organizaciones públicas o privadas brindan servicio de comedor, entonces hacen el circuito, de mañana desayunan en tal lugar, al mediodía en la escuela, de tarde en tal merendero... y así. Hay varias organizaciones pero igual no da a vasto, porque la tasa de nacimiento es muy grande, hay un promedio de 5, 6 niños por familia. En cuanto a trabajo, se trabaja mucho el reciclado, entonces están en la diaria, salen juntan cartón y tienen para la leche o la hamburguesa del día, viven el día a día. Después, algunos, antiguamente vivían de las pensiones de discapacidad de los hijos, pero eso se ha cortado, el BPS²⁷ ahora casi no da pensiones. Desde que salió lo del cobro de asignación a madres solteras eso como que alivió un poco. Y después viven de ese recorrido del circuito...para los chiquilines. Acá el gran déficit son los adolescentes. Todo esto se ha ido sumando”(entrevista).

“Desde el punto de vista social, cada lugar se diferencia muchísimo, acá cruzás una calle y las comunidades están muy definidas, porque en general. tienen un pasado distinto. Casi todas estas viviendas tanto Unidad Misiones como Unidad Casavalle, han sido producto de erradicación de asentamientos. Unidad Casavalle de mucho mayor tiempo, data de la época de finales del 50. Cuando se construyó la Unidad Casavalle también se construyó todo esto que hoy forma un complejo sanitario y educativo conformado por escuelas, una guardería, un jardín de infantes y la policlínica. Eso ya te marca un perfil, una perspectiva diferente de barrio.

Esto se inaugura alrededor del 58, por ahí. Pero históricamente los vecinos te dicen que desde finales de la década del 40 ellos empiezan a luchar por sus viviendas, luchar en el sentido de buscar perspectiva de construcción de viviendas y de erradicar sus viviendas precarias. No te puedo decir exactamente desde cuando es la ley, pero sí cuando se empieza a gestar en los vecinos esta inquietud de dejar de vivir en los ranchitos y tener la posibilidad de vivir en una vivienda más decorosa” (entrevista).

En cambio la Unidad Misiones, tiene un perfil diferente:

“Unidad Misiones, que está de la década del 70, fue cuando la dictadura, la Sra. de Bordaberry, que empezó con todo el plan de erradicación de viviendas de asentamientos precarios, ¿qué fue lo que pasó? Se construyen estas viviendas, por el 76 se inauguraron

²⁶ Presidente constitucional desde el 1ero de marzo de 1972 hasta el 27 de junio de 1973, cuando disuelve el Parlamento encabezando un golpe de estado. Permanece a cargo del gobierno de facto desde entonces hasta el 12 de junio de 1976, no culminando de hecho el período constitucional.

²⁷ Banco de Previsión Social.

estas viviendas ... Y bueno, ¿qué pasó? Esta gente vivía de la recolección de residuos, tenía caballos, y esas son viviendas de dos pisos, ¿entonces qué hacía la gente? Lo que era el living, rompía las puertas, aumentaba el tamaño de la entrada para que pudiera entrar el caballo y el carro, porque sino se lo robaban. Los que vivían arriba no querían habitar porque no tenían cómo subir el caballo, los que estaban abajo se los robaban. Entonces todo eso generó en aquel momento un fuerte rechazo en general de la gente que no tenía mucho acceso a esta comunidad, diciendo qué mal la gente, cómo destruía todo lo que se le daba. Y esto no es con ningún afán destructivo sino constructivo, es decir, cómo me tengo que parar para pensar en la vivienda de alguien que vive de la recolección de residuos, de alguien que necesita un espacio donde meter su caballo y su carro porque son sus medios de vida, y a veces cuidan más el caballo que los hijos. Esta gente hoy por ejemplo es la que más rojo tiñen a la sociedad uruguaya en lo que tiene que ver con violencia. No les digo que en esta zona de Unidad Casavalle también no se de la violencia. Sí, claro, la violencia social de esta zona es muy fuerte, pero también uno en la medida que entra a ver a la gente, (...) y empieza a relacionarse con ellos, son personas muy diferentes en cuanto a sus valores, a sus hábitos de vida, a los intereses que tienen para con su familia y para con sus chiquilines. Les estoy generalizando verdad, porque se ven las dos cosas a la derecha y a la izquierda (en Unidad Misiones y en Unidad Casavalle). Pero bueno, eso ha ido generando un deterioro social que se ve mucho más fuertemente en Unidad Misiones, que la gente llama Palomares, que en lo que es Unidad Casavalle” (entrevista).²⁸

“Acá (Casavalle 1) nos dividimos por sendas, que si bien no están asfaltadas pero son más amplias y dan más intimidad; esa es la diferencia de acá con Misiones que es bien distinta”(entrevista).

Por otra parte, las características de la zona previas a las intervenciones públicas eran bastante homogéneas e integradas a la ciudad y que respondían a cierta identidad barrial. Algunas de las intervenciones públicas fueron concebidas como traslados de zonas tugurizadas de la ciudad, supusieron incluso, según entrevistados, movilizaciones en contra de la iniciativa por parte de los pobladores de la época, aunque sin éxito.

“Y... nos movilizamos para que los cantegriles no vinieran. Pero vinieron igual...” (entrevista).

Actualmente se verifica además de la población proveniente de dichas intervenciones públicas urbanas, la ocupación de tierras de carácter ilegal –asentamientos irregulares–, lo que imprime a la zona un crecimiento poblacional y homogéneo en cuanto a la situación socioeconómica de los nuevos pobladores, que puede considerarse como pobre.

Es una zona que se encuadra en lo que los técnicos de la IMM definen como la periferia de Montevideo. Si bien revela similitudes con el resto de los territorios *periféricos* en diversos indicadores, y diferencias a lo que conceptualmente tiende a contenerse en la noción de periferia (dado que es un área que está en casi toda su extensión servida en agua potable, electricidad y saneamiento), tiene, sin embargo, algunas particularidades y condiciones de especificidad, de orden cualitativo, que la revelan como un caso paradigmático de exclusión.

²⁸ Respecto a esto cabe decir que actualmente ya no son tan claras las diferencias entre derecha e izquierda, ya que la población de toda la zona ha decaído mucho económicamente y hoy se han formado asentamientos en la franja de territorio que quedaba entre U. Casavalle 1 y el arroyo Migueleto, y los mismos están ocupados por clasificadores de residuos fundamentalmente. De esta forma, la U. Casavalle 1, que originalmente comprendía una población trabajadora y socialmente integrada, hoy no sólo se encuentra rodeada por ambos frentes sino que ella misma, su población actual, comparte las características más generales de todo el entorno.

Por tanto, es conveniente establecer cuidadosamente dichas características particulares, especialmente en términos de la validez de replicabilidad de la propuesta que pueda establecerse a partir de ella, con respecto a otras regiones o territorios de la ciudad de Montevideo.

A pesar de lo acotado de su extensión (400.000 m²), el territorio definido como caso de estudio, se revela como fragmentado, especialmente en términos cualitativos y en cuanto a la autopercepción de su población residente. La fragmentación se da en Montevideo en términos generales, pero se verifica incluso a nivel microterritorial. Las entrevistas revelan las divisiones simbólicas que los pobladores de la zona de estudio establecen al interior de la misma, marcando ‘distinciones’ entre ellos y otorgándose lugares diferentes dentro de este espacio.

“O: – *La gente es según la fama del barrio. [...]*

R: – *Se relajan entre ellos por los barrios. [...] A veces hay que llevarlos una cuadra más porque dicen: "nosotros no somos de allí, somos del otro barrio", y son de una cuadra después” (cita de grupo de discusión con jóvenes de la ONG Tacurú, Braselli y otros, 2002).*

Convergen en el territorio diversas problemáticas: la pobreza urbana medida en función de los ingresos que declaran los hogares,²⁹ sin duda una cuestión relevante, pero la *desintegración social* que se manifiesta en los discursos de los entrevistados como característica distintiva de esta zona, y que remiten a los *procesos y mecanismos de reproducción* de esta situación, y por lo tanto a la *dimensión temporal*, hace que sea necesario atacar diversos frentes simultáneamente, para revertir la situación crítica que enfrenta la población de este territorio de Montevideo.

No sólo la pobreza definida en torno a la carencia tanto de servicios urbanos como de ingresos de los hogares y/o necesidades básicas insatisfechas es un factor que requiere intervención inmediata. Es acuciante el análisis de los mecanismos de reproducción de una situación tal, para que pueda lograrse romper con su funcionamiento y asegurar la eficacia del planteamiento de una Propuesta Integral Estratégica (PIE).³⁰ Para ello la perspectiva del análisis supone la unidad espacio-temporal, que integra no sólo las especificidades de ese territorio, sino *el proceso* que ha llevado a la situación actual y la *duración* del mismo.

La consideración de *la temporalidad* de las situaciones críticas en una población y un territorio, se denota como un elemento fundamental en la medida en que afecta tanto al propio territorio como a las relaciones que se establezcan con otros territorios urbanos y con el resto de la ciudad. Lo anterior también se refiere a los vínculos posibles (y efectivos) con otros sectores sociales, así como la eficiencia de operación de los mecanismos tradicionales y ‘legítimos’ de movilidad de la sociedad.

Asimismo se requiere la consideración de los procesos de creciente segmentación y segregación urbana de la que esta población es objeto y sujeto,³¹ que implica diversos aspectos que operan simultáneamente. Dicha segregación, siguiendo a Katzman (2001; 2002), puede verse tanto en procesos crecientes de segmentación y exclusión relativa en el ámbito educativo, en el

²⁹ Para el CCZ 11 el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza se sitúa en el 41%, mientras que para Montevideo es de 22% (Fuente INE: Encuestas de hogares. Procesamiento realizado en el Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales– UDELAR).

³⁰ Propuesta Integral Estratégica, tal como aparece nombrada en los términos de referencia de la consultoría.

³¹ Se pretende dar cuenta de procesos tanto de carácter objetivo de expulsión de áreas consideradas centrales, por razones de imposibilidad de pago, dada la disponibilidad de ingresos de los hogares y las personas, tanto como de procesos de carácter subjetivo de exclusión y de construcción de pautas de relacionamiento diferenciado (al extremo guetizado). Por otra parte también es relevante señalar que estos procesos de exclusión espacial y social relativa, no operan sólo desde un sector de la sociedad, sino que se da desde los extremos simultáneamente. (para decirlo brevemente, ya que es un fenómeno que ha sido reiteradamente señalado en la bibliografía que trata esta temática: *no sólo se guetizan los pobres, también se guetizan los ricos*).

mundo del trabajo (mercado laboral) y con relación a la diferenciación social que se verifica en los espacios residenciales que incrementan su grado de homogeneidad social y económica.

También se denota la exclusión creciente en el uso de determinados espacios públicos (por lo general centrales) de cada vez mayores sectores de la población, que llevan a la disminución de la probabilidad de encuentros, interacciones y vínculos, produciendo aislamiento, guetización, fragmentación y segregación social.

Es una zona, que tiene una superficie de 400.000 m², en la que actualmente se encuentran numerosas ONG que se plantean objetivos de intervención social de diverso orden, y algunas funcionan allí desde hace más de 20 años.

2. Capital territorial

El capital territorial ha sido definido como el conjunto de instituciones y los vínculos que establecen entre ellas en un determinado territorio. Siguiendo a Durston (2000) una institución es *“un conjunto relativamente estable de normas y relaciones, bien establecidas, usanzas sociales que son características de la sociedad en cuestión”* (Beattle, 1966) y *con normas que refuerzan y sancionan el desempeño de estos roles por diferentes personas a través del tiempo. Las instituciones son los “órganos que realizan las funciones sociales”; tienen una estructura de roles y son racionalizadas y conscientes; su análisis permite ordenar el estudio de una comunidad”* (Mitchell, 1968). *Las instituciones tienen características de sistemas y son a su vez partes de sistemas sociales más amplios. Por un lado son complejos de múltiples normas, por otro son organizaciones de personas en roles reglamentados”* (Durston, 2000).

Desde una perspectiva más económica North describe a las instituciones como: “las reglas del juego de una sociedad o más formalmente limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano sea político, social o económico” (North, 1993).³²

El eje sobre el cual se pretende profundizar en este caso es la dimensión instrumental de las instituciones, es decir en “las repeticiones o ciclos que ocurren en esos intercambios (la frecuencia en que se repiten los juegos) a través de las cuales van emergiendo regularidades o patrones de interacción humana, a las cuales se les da el nombre de estructuras” (FAO, 2003).

Dichas estructuras podrán favorecer (creando incentivos) para prácticas con resultados diversos. El mero hecho de existir instituciones, no conduce a que los resultados que deriven de ellas sean buenos o malos *per se*, dependerán del tipo de valoración que se realice de los mismos.

En este apartado se desarrolla en primer lugar, una presentación –a través de las entrevistas mencionadas anteriormente–, de los diferentes tipos de organizaciones que operan en el 2004 en el territorio de estudio. Enfatizando en las interpretaciones que realizan los diferentes agentes sociales entrevistados, se describen las actividades, enfoques, conflictos y articulaciones (redes) que conforman, los obstáculos que relatan para lograr coordinar sus acciones en una intervención convergente. También se presentan los problemas y dilemas con los que se enfrentan para estimular la participación ciudadana, las características del barrio y su población.

³² No es el objeto de este trabajo profundizar en el debate acerca de la definición y teorización acerca de lo que es una institución, sus componentes, los límites de los equilibrios o sus posibilidades de cambio. Para ello se remite a Durston (2000). Sergio Boisser también hace énfasis en lo que llama capital sinérgico considerando capitales intangibles de un territorio que en función de su estructura pueden promover o inviabilizar una propuesta de desarrollo territorial. En su teorización acerca del tema las instituciones también juegan un papel fundamental (Boisser, 1995, 1997).

III. Sistema de actores

Existe una constelación de múltiples actores que confluyen en la zona. Entre ellos, podemos situar los siguientes grupos:

- Organismos públicos nacionales (escuelas, jardines asistenciales, policlínicas de salud pública, bomberos, entre otros).
- Organismos públicos municipales, algunos de ellos derivados del proceso de descentralización de la IMM (CCZ 11, policlínica municipal).
- Figuras que pertenecen a la estructura de descentralización propiamente: junta local, consejo vecinal, entre otros).
- Organizaciones de la sociedad civil de múltiples órdenes (comisiones vecinales, liga de deportes, cooperativas, iglesias).
- ONG (un gran número) que trabajan en la zona, o con población de la zona de estudio aunque no necesariamente se localicen dentro de las calles especificadas; la mayoría ejecuta y gestiona programas públicos de carácter central y/o municipal.

Atendiendo a la necesidad de dar cuenta de este sistema de actores que se configura en la zona, se focalizará particularmente en aquellos que pueden ubicarse como perteneciendo a la órbita de la “sociedad civil”: básicamente Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Comunitarias. De todos modos, la articulación entre las ONG y organismos públicos a través de programas nacionales o locales es muy estrecha y por tanto se da cuenta a su vez de las vinculaciones que existen entre ambos ámbitos.

Muchas de las instituciones públicas propiamente, se tendrán en cuenta en particular en cada eje específico de trabajo.³³

³³ Suelo, vivienda, servicios sociales, espacios públicos y trabajo e ingresos.

1. Organizaciones no gubernamentales

Se relevaron más de una docena de organizaciones no gubernamentales (ONG) que localizan programas e intervenciones sociales en la zona de estudio.³⁴ La concentración desde el punto de vista físico de las organizaciones es significativa y contrasta con otras áreas en la ciudad. En las entrevistas realizadas esto se menciona reiteradamente: *“esta zona es un caldo de cultivo de ONG”*; *“a veces hay hasta dos por cuadra”*, *“caminás dos pasos y te encontrás con una ONG”*; *“hubo allí un boom de instituciones que se acercaron a trabajar”*.

Las interpretaciones de esta situación son variadas: En primer lugar las carencias sociales que se verifican en la zona justifican sobradamente los proyectos y las intervenciones que puedan tener las ONG en la búsqueda de financiamiento con esta población objetivo. Tomar a la población de Casavalle como población destinataria podría significar una ‘ventaja comparativa’ en la búsqueda de financiamiento, más aún si los proyectos son concursables.

Sin embargo, la enorme mayoría de ellas tienen un arraigo local desde hace mucho tiempo, han fijado sus intervenciones en esta zona como parte de su identidad y misión y han logrado un compromiso “territorial” sostenible.

“Yo creo que por un lado hubo un éxito en las gestiones que se hicieron en esa zona; se empezó a difundir un poco lo que se estaba haciendo y cómo se trabajaba con la gente. Yo creo que eso de alguna manera llamó a algunas organizaciones a acercarse a la zona (...) En aquel momento había como un fuerte rechazo de la gente a lo que fuera de afuera, a los que llegábamos de afuera, pero muy fuerte, Y tenías que pasar todo un periodo de prueba para que te aceptaran. Muchos habían intentado hacerlo y no lo habían logrado, iban unos meses y dejaban de ir...” (entrevista).

Se ha detectado un giro en el estilo de trabajo de las ONG en función de los discursos de los entrevistados. La intervención orientada al trabajo comunitario y participativo *“con los vecinos”* y/o de diseño de actividades y proyectos según características específicas de la población local, ha sido sustituida por un estilo de trabajo de carácter más técnico y formalizado, en función de la tendencia creciente que se manifiesta por muchas de las instituciones públicas (nacionales y municipales) a “descentralizar” y “tercerizar” la provisión de servicios.

El plan CAIF (Centro de Ayuda a la Infancia y a los Niños), los convenios educativos laborales de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM); programa “Casa Joven”, “Club de niños”, entre otros sostienen un modelo de intervención mediante el diseño de proyectos enmarcados en programas más o menos fijos, de formato estandarizado, con poblaciones objetivo predefinidas (que no enfatizan ni atienden a particularidades locales), y que licitan el financiamiento de tales proyectos que presentan las ONG, unidades ejecutoras de los mismos. Este mecanismo de funcionamiento asegura y garantiza relativamente la sustentabilidad económica-financiera de las ONG.

Este formato de trabajo, de alguna forma ha tenido como consecuencia la pérdida relativa de la participación de los vecinos tanto en el diseño de las actividades y trabajo que la ONG definía en el lugar así como la participación directa en el trabajo, visto desde la autogestión. En ocasiones se interpreta como un pasaje de participación activa a la población objetivo.

³⁴ Se reitera que en el caso en que su localización estricta no pertenezca a la delimitación geográfica anteriormente señalada. Sólo se incluyen aquellas que según los informantes calificados trabajan con población residente en la zona de estudio (o sea que toman este área como área de influencia). Estos límites funcionan, como quedará claro, como una “referencia” dado que como también se dijo antes, esta arbitrariedad en la delimitación no respeta ni las interrelaciones sociales ni el uso de servicios localizados a dos calles de diferencia, por ejemplo.

El formato de las licitaciones para el financiamiento de estas actividades coadyuva asimismo a la emergencia de dos situaciones:

- En primer lugar la convergencia de todas las ONG en la competencia hacia los mismos programas para asegurar el funcionamiento de las mismas y su “espacio” local,
- En segundo lugar la mayoría de las ONG de alguna forma siguen el mismo modelo de intervención, lo que resulta una pérdida de creatividad en el trabajo que realizan, una disminución en la diversidad de financiamientos que consiguen y/o buscan, (lo que por otra parte revierte en una disminución de las vinculaciones externas y con ello la descapitalización en recursos relacionales para movilizar),³⁵ y a la desatención de sectores de población específicos, que no están cubiertos por los programas licitados.

Por otra parte, esta nueva forma de funcionamiento a partir de programas con las instituciones tanto nacionales como departamentales, conduce según los entrevistados a la burocratización de la actividad, a ser “proveedores de servicios” más que a la búsqueda de participación activa de parte de los vecinos y/o población involucrada en la definición de las actividades a realizar.

En la medida en que originalmente ésta fue para las ONG de más tiempo en el barrio la orientación en el trabajo, la población siente ese cambio y de alguna forma la reclama. Aunque no necesariamente debieran ser excluyentes, en los hechos, la dinámica de las licitaciones de proyectos predefinidos ha fagocitado otras orientaciones de intervención de las ONG, imprimiendo una predominancia en el trabajo bajo estas modalidades, produciendo los efectos que señalamos antes.

Es importante señalar que estos “giros” que pueden interpretarse como externalidades o efectos no previstos de la política de descentralización en la provisión de servicios sociales públicos, no cuestiona necesariamente la política, sino que señala la necesidad de considerar medidas para evitar algunos de ellos en el caso de considerarse negativos.

En algunos entrevistas se presenta el quiebre entre “como se trabajaba antes” y “como se trabaja ahora”, básicamente con relación a la forma en que participan los vecinos, a partir de este formato de trabajo en que predominan los proyectos de trabajo de las ONG licitados por instituciones nacionales o municipales:

“El propio centro barrial surge como una necesidad de la gente, no como una propuesta nuestra, para nada. Es un centro barrial que ahora hay un centro CAIF un proyecto con adolescentes... pero nunca había estado dentro de nuestros objetivos un centro, ¿ni ahí ni en ningún otro barrio, no? El trabajo nuestro era trabajar con grupos de mujeres que luego de esos propios grupos iban a tener su propia vida y camino, y saber que querían hacer con su barrio. (...) pero las cosas se dieran de tal forma que primero se gestionó el terreno, luego se construyó una casita muy humilde de bloques, después surge la posibilidad de hacer el centro barrial, y bueno así todos los otros proyectos que se fueron implementando. Pero partieron de la demanda de las propias mujeres que querían un lugar par capacitarse, un lugar para dejar a sus hijos, en fin... (...) fue levantado bloque por bloque por hombres y mujeres, más mujeres que hombres. Trabajando todos los días allí, hasta que se terminó de cerrar, y luego se empezó a trabajar y a funcionar allí

³⁵ Este proceso no tiene sólo raíces en los cambios de modalidades a escala local o nacional, se menciona asimismo mayores dificultades para lograr obtener financiamiento externo, de agencias internacionales para este tipo de proyectos.

*adentro. Había una biblioteca, talleres de capacitación de distintas cosas. Y bueno, y era el local de las mujeres, ¿estaban todos los días allí, no? Se hizo chico antes de terminar; y cuando estuvo terminado y se empezaron a hacer actividades, no daba para nada el espacio físico. Por eso después surge la posibilidad y la necesidad de ampliar y ahí, colándose con ese proyecto, debe ser de los mejores que tuvieron en aquel momento. (fue un proyecto que se financió con fondos del BID) Bueno, y ahí después ya toma otro carácter las actividades. **Que ahí yo quiero marcar la diferencia, por eso digo, coincidió más o menos '95, yo creo que si se puede ver las otras organizaciones que están trabajando en la zona, son después del '95, '96 a la fecha.***

*“Claro, cuando nos metimos, cuando nos mudamos, nos instalamos al centro barrial, después empiezan a aparecer otras organizaciones. **Y ahí yo creo que cambia también la característica de la participación.** De eso yo hablaba hoy; de aquella otra participación donde ellos mismos hacen sus diagnósticos y buscando con las herramientas que podían y con el apoyo, que sí lo pedían y se los dábamos, y qué pasaba en el barrio, y quiénes eran y qué hacían, y todo esto. También habían varios, salieron muchos proyectos laborales, de las características que hoy queremos que se hagan, ahí salieron espontáneos. De los que hacían las escobas, las empanadas, las tortas fritas, qué se yo. Cosían, vendían en el barrio. en aquella época nosotros habíamos, se les enseñaba a coser a máquina, tejido y qué sé yo, y las mujeres aprendían rápido, y rápido se ponían a hacer cosas para vender en el barrio. Pan casero, qué sé yo, comidas, empezaron a hacer para vender en el barrio. **Cuando nosotros nos instalamos en el centro, porque ahí ya es la institución, porque ahí ya vienen otros compromisos, ya el proyecto se lo dan a PLEMMU, no al grupo de mujeres, no se lo iban a dar. Bueno, ya el PLEMMU empieza a firmar convenios, con el CAIF, con el INAME... (...)***

“Tiene que ver con la dinámica de hasta como funciona hoy el centro barrial: con cursos, con proyectos, con docentes, con las personas que tienen que desarrollar determinadas actividades para cumplir con un proyecto y dar cuenta de los recursos que reciben. Del INAME o de quien fuera. Y si bien nosotros seguimos haciendo actividades con el barrio, y dándoles participación es muy limitada la participación que les damos ahora, es la verdad. Porque el proyecto es este y empezamos a brindar servicios...”

Hubo un corte muy importante allí. Lo que nos obligó a nosotros a asumir como institución un centro, con determinados proyectos que había que desarrollarlos, lo que era aquella participación más espontánea de los vecinos que venían y se iban y entraban y salían todo el tiempo, con sus ideas, con sus ritmos, con sus horarios; ellas lo dicen... ellas lo dicen todo el tiempo, que perdieron, todo lo que perdieron.

*Entonces empezaron a aparecer ahí otras ONG u otras instituciones y con proyectos. **Y yo creo que el corte que se hizo ahí de la participación de la gente es ese. Al tener instituciones con proyectos (porque) tienen un nivel de participación diferente.** O sea que, las organizaciones todas, nosotras, nos juntamos, discutimos, la problemática, lo que sea, decidimos tal o cuales actividades, aunque se los convoca y participan, para organizar una actividad cualquiera, están allí como siendo consultados o siendo partícipes de una actividad puntual donde ya está todo resuelto. Como que ya viene todo preparado y organizado por nosotras las organizaciones. Y ellos lo sienten eso, lo plantean, lo sienten como: ‘perdimos, todo lo que perdimos’. Desde la posibilidad de decir sus propias palabras, lo que está pasando, hasta el poder de decisión de lo que fuera, verdad? De la cosa más simple a la más importante(entrevista).*

Visto desde agentes que no pertenecen a ONG este fenómeno también se menciona:

“Claro, por eso digo, acá las ONG, y yo no le puedo atribuir evidencia a eso, pero las ONG han sustituido en alguna medida la gestión de vecinos” (entrevista).

1.1 Incremento de número de ONG – crecimiento poblacional de Casavalle

Otra de las causas ubicadas por los entrevistados del incremento de ONG que trabajan en la zona a partir de mediados de la década de los años noventa, es el incremento de la población local. Las estimaciones de incremento de población del comunal 11 del 94 a la fecha se sitúan en 35.000 habitantes nuevos.³⁶

“Hubo un cambio importante, un cambio, un aumento total de población, de población muy cadenciada(...). Y te encontrás con gente, bueno, de las peores condiciones de todo tipo, no? Y creo que también eso fue otra de las razones por las que se instalaran allí una cantidad de organizaciones o instituciones” (entrevista).

*“En los últimos 8 años hay una pobreza diferente. Está el tema de los robos. **Ahora hay muchos más servicios trabajando.** La Organización XX ha crecido como tal, hoy tiene muchos más servicios que los que tenía hace 8 años. En total de gurises tenemos ahora alrededor de 500. Y a veces sentís que no es suficiente, porque siguen habiendo listas de espera muy grandes en todos los servicios. Hay mamás jóvenes con muchos niños. En esta zona hay una concentración de organizaciones que no se da en otras zonas; somos muchas instituciones trabajando.”*

*“Hay muchas instituciones pero no todos trabajamos en la misma temática. Por ejemplo Tacurú apuesta a la inserción laboral para jóvenes, pero evidentemente no es suficiente lo que puede hacer Tacurú con la cantidad de jóvenes que no tienen posibilidad de trabajar. Lo mismo le pasa a Acción promocional 18 de julio. A nosotros con el tema de los CAIF nos pasa que no podemos albergar a todos los que quisiéramos en nuestro espacio físico o la capacidad que puede tener el equipo de trabajo. CAIF por ejemplo hay un montón, algunos con una cuadra de distancia entre sí, y no alcanzan. En la zona se invierte mucho, pero tiene una población muy grande. Y quedan agujeros sin cubrir, **el tema de lo laboral está matando, porque hay mucha gente que no tiene posibilidad.** A nosotros porque la IMM nos pidió el tema de los clasificadores. Esta fue una zona de toda la vida de clasificadores, pero aumentó significativamente. A nosotros todo el tiempo nos están demandando más el servicio de recolección diferencial” (entrevista).*

“Hay varias organizaciones pero igual no se da a vasto, porque la tasa de nacimiento es muy grande, hay un promedio de 5, 6 niños por familia” (entrevista).

Se percibe el crecimiento poblacional producto de procesos de expulsión de áreas centrales de Montevideo, y conducente a la homogeneización de la población.

“Se juntan un universo especial donde se mantienen, porque ya no vamos a hablar de éxodo rural, que ha sido por el 60. Estamos hace 40 años con gente desplazada de Montevideo que sigue aportando a estas zonas pobres. Porque de repente alguien de

³⁶ Según entrevista al secretario de la Junta Local del CCZ 11 (vale aclarar que el último censo de población y viviendas data de 1996), el crecimiento poblacional de las áreas llamadas periféricas verifica un ritmo mayor que las áreas centrales, dado que básicamente es producto de una movilidad interna de población de la ciudad de Montevideo en este sentido (de las áreas centrales a las periféricas) y por otro lado del crecimiento vegetativo mayor (la tasa de natalidad en estas zonas es mayor que en el resto).

forma solidaria le dijo mirá donde yo estoy hay lugar para uno más aunque hoy no tengan ni pozo negro ni agua” (entrevista).

1.2 Fuentes de tensión entre ONG

No sólo los recursos son fuente de competencia entre las ONG. En algunas entrevistas se pueden apreciar algunas tensiones entre ellas que aluden a diferentes *estilos de intervención* que se interpretan como contradictorias y contraproducentes en la medida en que trabajan con la misma población.

- Asistencialismo *versus* Participación.

“La gente estaba acostumbrada a que el que venía tenía que venir a dar cosas. Si no daban nada no servían. ‘No necesitamos que vengas a nada, qué traes?’ Digo, me acuerdo cuando nosotros fuimos, nosotros siempre decíamos: ‘absolutamente nada material’, ta? Costó mucho que la gente entendiera que podías estar allí, dando una mano en algo, ayudando a hacer tal o cual cosa, y que nuestro trabajo consistía en eso y no en venir con frazadas ni comida ni ropa ni... Costó mucho. Luego, cuando otros empezaron a hacer eso y a venir, (...) empieza a venir a ahí, y empieza a llegar en un taxi lleno de ropa, de comida, de caramelos; plata, le da a la gente plata, que 20 pesos, que 40. Bueno, ahí fue una lucha a brazo partido, nosotros con ella, tratando de que no volviera a algo que nosotros habíamos intentado y habíamos logrado con mucho éxito cortar. Bué, estee, fue imposible.”

“Claro, porque estaban acostumbrados al asistencialismo, queee, también el asistencialismo ha sido una de los fuertes de la iglesia. Yo creo que también la gente maneja ese tipo de cosas, no? dónde te dan. Dónde... Sí, hay gente que se ocupa en saber todos los recursos que existen, donde te dan y que días. Lo que pasa es que depende de como se maneja cada organización. Y es como... su trabajo, están acostumbrados a que les den en cada lugar. De hecho la iglesia sigue con esa línea de trabajo. Sí, sí. Y tienen como su propio público, el asistencialismo. Y eso te decía que por otro lado nos costó mucho, pero después fue como parte de nuestro éxito. No damos nada material, pero saben que tienen otra cantidad de recursos o de espacios de participación, que en todos los otros lugares donde sí les dan cantidad de cosas materiales, no lo van a tener nunca. Entonces, era el éxito nuestro, era ese: el tener las puertas abiertas, que la gente entrara y saliera todo el tiempo y sabía que podía, y venir con ideas y con propuestas, que es lo que digo que de alguna manera se perdió. Lo perdieron ellos, porque nosotros se los negamos por la forma de trabajo que tenemos, y creo que eso es lo que se necesita en esa zona. Espacios abiertos donde realmente puedan ellos entrar y tener, no sé, como pueden tener una oportunidad si quisieran” (entrevista).

- Prejuicios, imágenes previas.

Las formas de intervención diferenciales no sólo refieren a la polarización asistencialismo versus participación sino a la díada innovación – tradición de trabajo. Nuevas conceptualizaciones sobre el abordaje de determinadas problemáticas sociales, en particular el planeamiento de prevención del riesgo para el tema de drogas, ha generado resistencias, aunque también ha contribuido en diferentes ámbitos nacionales, departamentales y comunitarios a “pensar de otra forma el problema y las políticas”.

“Hay imágenes previas, prejuicios, con las que te enfrentás y que te dificultan el entrar a trabajar; para lo que hay que hacer un camino previo para poder llegar a trabajar en conjunto. Al ser una ONG innovadora, hay mucha resistencia de parte de las otras ONG, no así con los públicos objetivos” (entrevista).

- ONG locales – ONG de afuera

Resulta evidente que gran parte de la legitimidad de las ONG se debe a su inserción, compromiso e identificación en y con el barrio. Hay ONG que se consideran “fuertes” del barrio en la medida en que operan allí desde hace muchos años y son referentes de la identidad barrial no sólo interna sino para el resto de la ciudad. Existen otras, sin embargo, que son percibidas como “de visita” en la medida en que se ven como que no tienen un trabajo orientado a lo local sino eventualmente a lo “temático”. *“Hoy están acá, mañana en otro sitio con el mismo programa”*.

Por tanto otro de los elementos potenciadores de conflictos o tensiones entre ONG hace a la legitimidad territorial. Quizá es el que se manifiesta en los discursos de los entrevistados de manera más explícita. La perspectiva de la continuidad local (*“que no vengán hoy y se vayan mañana a trabajar a otro lado”, “hoy están acá: mañana quien sabe...”*) es uno de los requisitos que en el imaginario de la mayoría de las ONG de la zona supone la legitimidad de sus actividades.

“Nosotros somos parte de esa zona, y todos los proyectos y servicios que tenemos son para esa zona. Apostamos a lo local”(entrevista).

1.3 Redes organizacionales entre vecinos y/u otras organizaciones

Uno de los cuestionamientos que se relatan en las entrevistas como parte del debate interno de algunas ONG desde su propuesta estratégica, es si se debe priorizar la articulación en redes conformadas por las instituciones o el trabajo con los vecinos, que asegure una participación activa de los mismos. La pregunta es de que forma se percibe que la organización desde el formato institucional inhibe la participación comunitaria y conduce a un estrechamiento de los espacios de decisión de la población involucrada.

“Y ahí es donde de alguna manera esto es como un observatorio que nos permite después participar en otras instancias, pero participar desde la práctica. Por ejemplo todo lo que ha sido la experiencia del CAIF, lo que puede ser lo del INAME, de relacionamiento con el INAME o el CODICEN a través de convenios. Digo, nos permite a nosotros abrir otros espacios, que si siguiéramos con la línea que teníamos no podíamos hacerlo. Desde ese punto de vista para nosotros está bien, pero no alcanza. Y en cuanto a cómo poder retomar, o brindar ese espacio para los vecinos, bueno, ahora lo tenemos y lo queremos hacer, y pensamos que desde el centro hacia fuera queremos ver de qué manera le damos a los vecinos ese espacio de participación y de acción en conjunto. No es nada fácil, te lo vuelvo a repetir, requiere que la gente que está trabajando en el centro, o bien la sacamos de parte de sus horas de los proyectos que están, o bien lo tienen que hacer en tiempos de voluntariado. Pero estamos como pensando desarrollar ahora un trabajo con la gente, con el barrio y hacia el barrio, pero que sea la propia gente la que vaya definiendo qué. Nosotros tenemos algunas ideas. Hemos conversado con muchos vecinos que quieren, que están dispuestos, pero tenemos que instrumentarlo. Y donde se nos complica es, ‘bueno, qué hacemos? lo hacemos sólo con los vecinos o también con las otras organizaciones?’ Porque al hacerlo con las otras organizaciones es donde se nos vuelve a complicar, vuelven a perder protagonismo los vecinos” (entrevista).

“Igual lo tenemos claro, porque lo hemos discutido a la interna y no sé, no lo hemos llegado a definir; hay como dos propuestas que compiten. ‘Tenemos que fortalecer la red, todos tenemos que trabajar juntos porque va a tener mayor impacto y más peso y todo lo demás’ Y otra que: ‘bueno sí, pero los vecinos quedan afuera’. Porque es así, si están todas las ONG, cuatro, tienen mucha fuerza y es muy difícil que las ONG les demos

el espacio a los vecinos, porque en el afán de querer llegar a los tiempos, con el ritmo y las actividades concretas, no llegan a tener ese ritmo” (entrevista).

Este fragmento de entrevista revela una situación compleja de objetivos que compiten y que no se visualizan como convergentes, sino justamente como contrapuestos. Por un lado se encuentra una lógica de trabajo con gente, de creación de ciudadanía, habilitación de derechos y toma de decisiones, y por otro lado otra, que resulta de “buscar beneficiarios” para determinados programas que están definidos desde otro lugar.

Esta última termina generando un resultado perverso, la población local termina perdiendo esa posibilidad de autogenerar demandas y soluciones. Es de alguna forma visto como un pasaje de ciudadanía a dependencia o a ser *usuarios de servicios* de los proyectos que están definidos externamente.

“Son distintas cosas, porque también cuando vos abris un CAIF de alguna manera estás haciendo asistencialismo. Estás brindando un servicio gratis, estás dando una cantidad de... La gente sigue siendo más usuaria que otra cosa, entendés? Digo, porque la participación que tiene dentro de un CAIF una familia es mínima, por no decirte nula. Porque hay un programa, y vos tenés que venir, y tenés que presentar la documentación, y si faltás quedás afuera. Digo, a vos se te brinda un servicio con determinadas características, y punto. Y que de hecho accede determinada población (refiere a que quienes no cumplen con tener la documentación no pueden ser inscriptos en esos programas) ‘Tomalo porque después le vamos a hacer la documentación’. No puedo, no puedo porque si yo lo tomo sin documentos no cobro, entendés? Es un mecanismo muy perverso. En general todos los servicios que están brindando a través del Estado, tienen ese mecanismo tan perverso que los peores, los que están en peores condiciones, siguen empeorando porque esos no van a llegar a estos servicios” (entrevista).

1.4 Participación ciudadana: el rol de la descentralización

El proceso de descentralización en el orden municipal, conceptuada como mecanismos para potenciar la participación ciudadana en la toma de decisiones por parte de los vecinos y la estimulación en el involucramiento en la gestión de la ciudad, también tiene limitaciones. Aunque el proceso de aprendizaje de un ejercicio pleno de estos derechos requiere de la consideración de la dimensión temporal, necesariamente recibe diferentes interpretaciones e incluso miradas críticas por parte de algunos entrevistados.

En particular, referentes de la órbita de descentralización departamental sostienen que la zona había tenido un desarrollo de organizaciones comunitarias de relevancia, que paulatinamente se fueron diluyendo. Uno de los factores que explicarían esta disolución es la cooptación de los cuadros y referentes de las comisiones barriales por los organismos formales de la estructura descentralizada que conducen a un debilitamiento de las organizaciones de base:

“Y en esa atomización que yo creo, las propias comisiones barriales se han ido desintegrando. En Casavalle Este hubo comisión barrial, en Unidad Misiones hubo comisión barrial, en Casavalle Norte hubo comisión barrial. Ehhh. El elemento nuevo de la descentralización, de los concejos vecinales, creo que es uno de los co-responsables, aunque parezca una contradicción, en la medida que se nutrió de comisiones barriales que presentaban candidatos y esos candidatos se transformaron en concejales de la zona y olvidaron su organización social, con lo cual esos cuadros sociales que tenían los barrios se transformaron en cuadros del concejo y las comisiones quedaron debilitadas, sin relevo. Creo que es un elemento que también debe ser tomado en cuenta” (entrevista).

Aunque se le reconocen algunas instancias en que el concejo vecinal fue protagónico en las acciones y movilizaciones que respondieron a determinadas circunstancias que involucraban a la zona, su protagonismo es puntual, eventual, y sobre todo no responde a canales formales e institucionales de acción.

“Nosotros tuvimos un problema de seguridad en la zona, cuando mataron a un chofer en Casavalle, y el que actuó fue el concejo vecinal; llamó al Ministro del Interior, a la policía, a las empresas. Esas son las cosas buenas. Pero el concejo para otras cosas no tiene ni capacidad de moverse, ni fuerza, ni conocimientos que pueda manejar. Yo creo que institucionalmente ese órgano tendría que ser fuertemente apoyado” (entrevista).

La delimitación de funciones entre la Junta Local y el Concejo Vecinal en la estructura y organigrama que se deriva del proceso de descentralización para los dos órganos, posibilita a su vez la fricción entre éstos:

“Como el concejo percibe que la Junta realiza la gestión ejecutiva, le hecha la culpa a la Junta de que algo no salió. Tengan razón o no, esa dinámica produce que sean perro y gato” (entrevista).

La interacción entre las comisiones barriales y los órganos descentralizados de gestión de los CCZ tampoco prevén mecanismos ágiles de relación, lo cual contribuye a lo que en otra entrevista se aludía como “atomización”.

“En cuanto a las comisiones barriales, son muy pocos los espacios en los que interactúan directamente con la IMM, y tienen mala relación con la junta local. Las comisiones³⁷ tratan directamente con el CCZ, pero el CCZ lo tiene que hacer aprobar por la Junta Local” (entrevista).

“La Junta³⁸ está mucho más cerca de la IMM que el concejo. El concejo demanda y después reclama y listo, no puede hacer nada más. El fortalecimiento de las organizaciones sociales, toda esta movida que se genera en torno a la elección del concejo, debería tener un soporte muy importante de fortalecimiento de gestión” (entrevista).

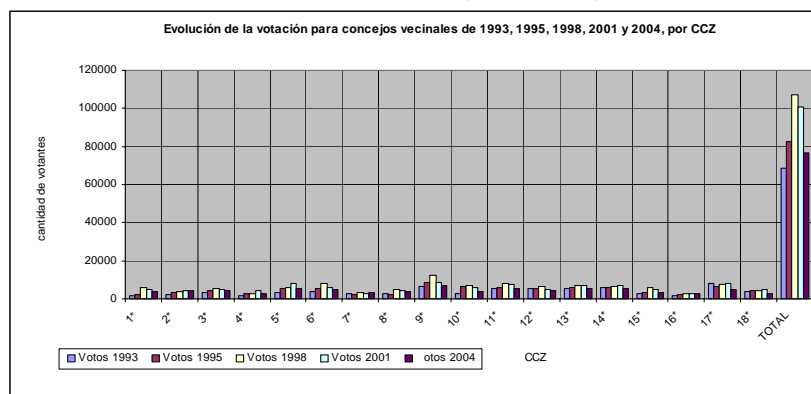
Se detecta un decrecimiento relativo respecto a años anteriores, de la participación de los ciudadanos en la reciente instancia (27 de mayo del 2004) de los concejos vecinales, que se verifica en casi todos los CCZ de Montevideo, pero que tiene una magnitud mayor en los CCZ que se consideran “periféricos”. El desgaste de los concejales, las frustraciones acumuladas respecto a las gestiones que “pueden” formalmente hacer, así como el papel que cumplen, y la relativa falta de renovación de quienes integran estos órganos, son algunas de las interpretaciones que se dan de esta situación.

³⁷ En este caso la entrevistada refiere a comisiones barriales propiamente y no a las comisiones vecinales aludidas antes, que son las que derivan del concejo vecinal, son integradas por vecinos y técnicos del CCZ y cada una atiende a determinada temática específica: cultura, trabajo, carnaval, salud, merenderos, entre otros. Las temáticas a partir de las cuales funcionan éstas diferentes comisiones son seleccionadas por el Concejo Vecinal.

³⁸ Vale aclarar que el secretario de la Junta Local es un cargo rentado de la IMM, aunque con perfil y función política y no técnica.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE VOTOS EN ELECCIONES DE CONCEJOS VECINALES POR CCZ Y TOTAL DE MONTEVIDEO (1993– 2004)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos IMM – Departamento de Descentralización – Unidad de Participación y Coordinación. 2004.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN 1993–2004 DE VOTOS EN ELECCIONES DE CONCEJOS VECINALES

Resultados generales de elecciones de concejos vecinales 1993, 1995, 1998, 2001, 2004						
	ZONA	Votos 93	Votos 95	Votos 98	Votos 01	Votos 04
Región Centro	1*	1 479	2 348	5 640	5 028	3 663
	2*	2 337	3 146	3 842	4 469	4 094
	3*	3 451	4 295	5 158	4 971	4 270
	4*	1 548	2 643	2 884	4 078	2 711
	5*	3 145	5 200	5 872	7 852	5 389
	16*	1 820	2 076	2 682	2 682	2 601
Sub total región		13 780	19 708	2 6078	29 080	22 728
Región Este	6*	3 813	5 436	8 022	5 774	4 924
	7*	2 506	2 263	2 997	2 920	3 156
	8*	2 926	2 386	4 833	4 421	3 776
	9*	6 378	8 802	12 472	8 375	6 970
	10*	2 785	6 544	7 024	5 835	3 997
Sub total región		23 587	3 1231	43 141	34 866	27 938
Región Oeste	12*	5 624	5 266	6 294	4 968	4 151
	13*	5 465	5 988	6 717	7 209	5 549
	14*	5 645	6 083	6 490	6 991	5 170
	15*	2 605	3 351	6 137	4 621	3 099
	17*	8 000	6 657	7 582	8 167	5 070
Sub total región		31 191	31 557	37 690	36 606	25 977
TOTAL		68 558	82 496	106 909	100 552	76 643

Fuente: IMM – Departamento de Descentralización – Unidad de Participación y Coordinación. 2004.

Con relación a las formas de participación de los agentes comunitarios locales, que parecería que se “perdieron” como efecto no deseado de las políticas de terciarización y descentralización de ciertos servicios sociales, y que hoy si bien continúan controlándolas licitan la ejecución a ONG, se indaga acerca de la sustitución de esos mecanismos de participación por otros,

que puedan ser desarrollados en áreas o ámbitos diferentes. Los discursos de los entrevistados revelan lo siguiente:

“En cuanto a si tienen otros espacios de participación como aquellos, yo creo que no. Porque ni siquiera lo han logrado, lo han intentado, ya te digo, cuando empezamos a trabajar con los, el centro comunal, las elecciones de los concejales, y, intentaron y se dieron cuenta que tampoco allí lo tenían, porque también allí digo, tienen, estee... por lo pronto lo que nos dicen los que lo intentaron o que lo hicieron, también, hay cierta burocracia que hace que funcione de determinada manera que no es con sus ritmos y sus tiempos” (entrevista).

“La gente que participa de las Comisiones que se desprenden de la Comisión vecinal (cultura, carnaval, salud, merenderos) es siempre la misma. Van a todas las comisiones y entonces no terminan de comprometerse en ninguna. Si siempre son los mismos!!. Además hay todo un proceso..., si no les mandás locomoción no vienen, por ejemplo” (entrevista).

1.5 Impacto de programas diversos en el ámbito individual y no colectivo

Otro de los cuestionamientos al tipo de programas que se implementan por las ONG, es que trabajan enfocando los logros a nivel individual y no necesariamente a nivel grupal o comunitario.

Cuando Katzman elabora su tipología de barrios (2001:180) distingue aquellos,³⁹ que logran instituir mecanismos de movilidad colectiva. Se refiere al hecho de que el barrio logra desarrollar beneficios que repercutan en el conjunto y no sólo en el ámbito individual; se consigue desarrollar capital social realimentando actitudes, normas y valores compartidos, a partir de una permanencia en los mismos ámbitos de trabajo y la acumulación de conquistas tanto laborales como de derechos ciudadanos a partir de luchas colectivas.

Este tipo de instancias o resultados no son sobre las que se enfoca en los programas descritos de intervención social.⁴⁰ El impacto de los programas se mide en términos de logros individuales: el CAIF trabaja con los niños, en los programas de CAIF ‘nuevas modalidades’ con las familias, los programas educativos laborales con los jóvenes trabajadores, los clubes de niños, con cada niño, el trabajo de minimización de riesgo en el consumo de drogas, con jóvenes adictos, entre otros. No hay propuestas claras de actividades orientadas a trascender el trabajo con las unidades definidas como beneficiarios, para manejar el nivel grupal como unidad.

Por tanto, los impactos directos de estos programas se ven (aunque por lo general no se “midan” sistemáticamente)⁴¹ en los logros que tuvieron aquellos que pasaron por ellos, sin que se enfoque en cuales han sido los logros en términos comunitarios estrictamente que se deriven de los mismos.

“Pero además, eh, sí, con el chiquitito estás haciendo a futuro, puede ser, pero en el camino van a pasar tantas cosas que hay que lograr que quien sabe qué quede de todo aquello que hiciste. Pero la familia no tiene participación. Participan de todo aquello que les está brindando, utilizan esos servicios y punto. Es muy distinto al concepto de ciudadanía que solemos tener, por lo pronto desde esta institución. que es realmente:

³⁹ En particular esta propiedad es atribuida a los “barrios obreros”.

⁴⁰ Productos de procesos de tercerización de servicios públicos, de formatos más o menos fijos y de actividades estandarizadas, con población– objetivo pre–definida.

⁴¹ Uno de los déficit más importantes que se detectan en la formulación de los programas es la ausencia de evaluaciones de los resultados de los mismos. Ni los programas lo prescriben como parte intrínseca de los mismos, ni las ONG aplican evaluaciones de forma sistemática ni mucho menos generalizada.

agarrás una persona, un ser humano o un grupo de gente, donde vos les vas dando herramientas y elementos para que se desarrolle y se descubra como individuo, (...) que además se potencie y empiece a actuar por sí mismo. (Eso) creo que no lo soluciona el CAIF sólo, como no lo soluciona ningún otro proyecto que venga desde el Estado” (entrevista).

1.6 Condiciones de diálogo entre ONG y la población local

Si bien en los discursos de los entrevistados, representantes de las diferentes ONG de la zona, se valoriza especialmente la “salida al barrio” “el trabajo con la comunidad” “de puertas abiertas”, también existen indicadores de un cierto “trabajo para adentro”.

Esto puede ser resultado de un proceso, pero también de cierta incapacidad de operar en un entorno con pautas de relacionamiento diferentes, a partir de las cuales no es fácil construir las condiciones de diálogo e intercambio entre las organizaciones y la población local. En ocasiones los discursos revelan indicios de “clausura” de “barreras simbólicas” entre el “acá adentro” y “allá afuera” que muestran las dificultades en torno a establecer vínculos con la comunidad (aunque este sea un objetivo declarado), y que se haya desplazado el horizonte temporal de poder conseguirlo.

“Acá adentro respetan las pautas. Cuidan, se respetan, no hay signos de violencia, pero claro, después salen de nuevo al barrio, y entonces...” (entrevista).

*“Otra cosa es que en el centro van aprendiendo que ahí adentro se manejan con otros códigos que no son los del barrio, eso es algo que van aprendiendo, y pasa igual en ‘Casa de todos’. En Pirincho la gente se admira de su comportamiento y de cómo se respetan entre ellos. (...) Los del INAME vienen a contar cuantos había en el servicio y nada más. Vino durante un año a contar. Y se asombran del comportamiento de ellos. Nunca rompieron un vidrio, nunca rayaron una pared. Para nosotros el respeto entre ellos es fundamental, y cuando llegan los nuevos les decimos **que violencia acá no. En su cuadra podía ser así, pero acá no.** Y hubo un momento en que nos planteamos cómo articular los dos ámbitos y sus respectivos códigos, porque tampoco era cuestión de inculcarles pautas que después cuando volvían al barrio se veían indefensos. Pasaba más con los escolares, porque los adolescentes tienen más herramientas” (entrevista).*

1.7 Necesidad de integración social

Las posibilidades que aseguren el acceso a mecanismos de integración social son los que deben apuntalarse en estas poblaciones, dado que no sólo se remite en estos casos a problemas de carencia de ingresos, sino a déficits de activos con relación a inserción social mediante medios que aseguren la sustentabilidad de desarrollo individual y colectivo.

En este sentido, el deterioro de estas poblaciones en diferentes instancias que las habiliten para el intercambio con otros sectores sociales, hace necesario enfocar acciones que generen la posibilidad de que logren participar efectivamente en el mercado laboral, educativo, en instancias políticas de decisión, así como de uso de espacios públicos de la ciudad, y especialmente que hagan prioritario fortalecer los vínculos entre los diferentes territorios de la ciudad.

Se deriva de las entrevistas una de las preocupaciones, que es cómo conjugar a lo que se percibe como entorno social y el “ambiente” que estas instituciones generan con sus poblaciones de trabajo a su interior (muros adentro) en primer lugar, y luego, cómo posibilitar y favorecer encuentros con “otros” fuera de su entorno inmediato, que es la forma de conceptualizar la integración social, desde la perspectiva macro.

En este sentido:

“En el proyecto PLEMMU inicial, con grupos de mujeres, justamente lo que tratábamos era de romper la exclusión de género, en toda su magnitud. Cuando nosotras empezamos a trabajar con este grupo de mujeres, una de las primeras cosas que hicimos, creo que fue uno de los mejores logros. Por eso yo hoy decía: ‘hoy están en muchos lugares esas mujeres. Lo que hacíamos también en principio era romper ese círculo. O sea, las mujeres empezaron a venir primero acá, a esta sede a reunirse, después a ir a otros barrios, al interior. Y empezaban a interrelacionarse con mujeres de otras... Entonces entendían que ellas no tenían por qué ser diferentes porque no iban a estar solas. Eran iguales a otras, en una cantidad de cosas éramos todas iguales. Lo primero que hacíamos era demostrar las igualdades” (entrevista).

“En CIEMPIÉS con las adolescentes. Y por qué? Porque el principal objetivo de nuestro proyecto es romper la exclusión. La exclusión de género y la exclusión social. La exclusión la rompés si lográs que se jueguen, y que conozcan, y que vean, y que se integren a otros lugares. No la vas a romper si sólo están siempre en el mismo gheto. El CAIF está acá y no salen de este CAIF de Casavalle; no rompés ninguna exclusión. Mientras vos no rompés la exclusión no rompés nada. Entonces mientras no logremos romper la exclusión de esta gente y de estos barrios, yo creo que podemos llenar de guarderías CAIF todos estos barrios, de escuelas, de proyectos, de SOCAF, de una cantidad de cosas, y ahí va un poco mi negación a algunos proyectos, negación total. Porque no podemos seguir fortaleciendo, fortaleciendo la exclusión. Yo creo que están fortaleciendo la exclusión. Están deslizándolos cada vez más, la mayoría de estos proyectos. Hay que lograr lo contrario: incluirlos a la sociedad. Y eso no se está haciendo, a mi criterio, no se está haciendo. (...) Y... ese proyecto arrancó con el tema de exclusión social. y más allá de que tienen un montón de problemas ahí adentro, no logran entender que no podés romper la exclusión social trabajando sólo de adentro, no salís nunca de ahí, ...sólo con los mismos. No. Le podés dar una cantidad de servicios, le podés dar no sé, capacitarlo en lo que quieras, pero al estar ahí adentro metido, no cambiás nada” (entrevista).

En otra entrevista se alude incluso a la reproducción generacional de un horizonte restringido a los límites del barrio y de los referentes inmediatos, que son a su vez homogéneos:

“Lo otro es que tanto PLEMMU como Tacurú cuentan con escuela de oficios, pero les cuesta mucho establecerse fuera de este radio, entonces van a ver en el recorrido que está lleno de peluquerías, de panaderías, entre otros entonces como que no les amplía el horizonte, se van quedando en esta comunidad. Ya van 4 generaciones y no ha habido cambios. Se abrió un liceo en Gruta de Lourdes, porque no hay liceo ni escuela industrial en esta zona, entonces van, los poquitos que llegan, o bien a Peñarol o bien hacia el lado del Palacio Legislativo o del Cerrito, entonces es muy difícil cambiarles la mentalidad. Hace unos años estuvo un muchacho que se recibía de sociólogo, hizo una investigación precisamente detectando en qué usaban el tiempo libre y qué expectativas tenían de futuro. Y sabés que ninguno intentaba superar el nivel educativo de los padres. A lo sumo había uno o dos que querían ser policías. Pero no giraban a lo que se puede dar en otros niveles” (entrevista).

2. La red cuenca de Casavalle

En el año 1996 se configura la Red Cuenca de Casavalle que agrupa a casi todas las ONG e instituciones de la zona. El impulso inicial se da a partir de la realización de la actividad “Primavera en el Borro” que tenía por objetivo, en primer lugar cambiar la imagen de la zona, dado que se partía de un diagnóstico de barrios estigmatizados por el resto de la ciudad, y sobre la necesidad de promover un cambio de dirección en este aspecto.

El siguiente objetivo, era una muestra a la comunidad local de los programas y actividades que ofrecían todas y cada una de las organizaciones de la zona, de forma de hacer conocer las diferentes posibilidades de servicios a los que los vecinos podían acceder, y dar a su vez un espacio de encuentro y sociabilidad barrial. Sin duda otro objetivo era conformar experiencia común entre las diferentes ONG e instituciones barriales, de modo de afianzar vínculos mutuos y elaborar un plan de acción coordinado.

La actividad “Primavera en el Borro” resultó positiva en varios sentidos: logró un impacto inmediato en la comunidad ya que el evento contó con la concurrencia de vecinos, y por otra parte demandó de parte de cada una de las organizaciones un esfuerzo considerable en la preparación de su stand. Resultó en la movilización durante un período de la gente del barrio con vínculos estrechos en cada una de las ONG en ello, e imprimió la necesidad de intercambios (al menos en el discurso) por parte de las organizaciones.

Sin embargo, la percepción acerca de la participación en la implementación de la actividad por parte de la comunidad es un tema en cuestión. Nuevamente en este caso se presenta el dilema de qué sucede con la participación de la población local, cuando quienes lideran la propuesta u organizan el evento son sólo instituciones.

*“De hecho, se hizo la muestra, primero era en el Borro, que supuestamente iba a cambiar la imagen hacia fuera de lo que es el Borro y todo el tema de la inseguridad y zona roja, uno de los objetivos era ése, de que todos pudiéramos conocernos, y mostrarnos entre nosotros qué hacíamos, pero también hacia el afuera mostrar que también en el Borro había otras cosas, otras propuestas. Había vecinos trabajando. De hecho en la muestra los vecinos no estuvieron representados, estuvimos las instituciones, mostrando lo que hacemos nosotros. Ese día, fue una de las cosas que después evaluamos; los merenderos no aparecieron, las comisiones no aparecieron... (...) El tema es el siguiente: ahí vuelvo al punto de cuando sentimos que hubo un corte de lo que realmente era la participación de los vecinos. Cuando vos trabajás en esa zona, y te digo porque ahí sí yo trabajé muchos años sin nada, sin nada y yo solita, tenés que tener en cuenta desde sus ritmos, sus tiempos, sus conocimientos, sus habilidades, sus destrezas, todo. Y tener en cuenta todo eso es lento, te lleva tiempo, tenés que tener mucha disponibilidad. **Los ritmos nuestros de las instituciones, vuelvo al tema de los proyectos y de tener que rendir cuentas; te hace burocratizar de tal manera que no podés esperar por los tiempos de los vecinos. Y eso ellos lo saben y se dan cuenta desde la segunda reunión que van.** Entonces no van más, porque se sienten afuera de eso, tan organizado.(...) Pero los vecinos no pueden hacer todo eso. Entonces, en la propia marcha, en la propia institución, en la propia elaboración de esa muestra, de esa actividad o lo que fuera, ya se fueron, ya no vienen más.(...) y realmente no habilitás al vecino a la participación espontánea con lo que pueda dar. Ni tampoco tenés a alguien que le ayude a esa persona a ir encontrando el camino de lo que pueda dar o de lo que necesita para poder dar lo que sabe hacer” (entrevista).*

Lamentablemente su impacto no logró permanecer en el tiempo, y aunque permanece en la memoria colectiva “Primavera en el Borro” no fue una actividad que se repitiera. La Red

Cuenca de Casavalle, aparece hoy como una estructura vacía, sin proyecto. La participación de las ONG en dicha red, se percibe como formal, esporádica y no se valoriza. En particular algunas de las entrevistas revelan que:

“Entonces, lo que se ha intentado hacer en los últimos no sé cuantos años (se ríe), 5 verdad?, el trabajo en red de todas estas instituciones. Para mi gusto ahí estamos en un debe importante. Yo creo que desde las instituciones no sé si es reconocido como un ámbito donde se resuelvan cosas, se hagan cosas; desde las instituciones, que participamos, no sé si se valora la red como un ámbito de..., si vale la pena participar y, me parece que no es como prioritario. Quizás porque estamos en mil cosas, porque hay que responder, o porque en realidad las experiencias que hemos tenido no son de logros a nivel colectivo, de cosas. Puntualmente sí, este, es más bien por actividad o por cercanía. Nosotros, de hecho, con muchas instituciones trabajamos bárbaro y muy bien, y hemos logrado cosas. Pero en el colectivo en general. no. Durante un año se trabajó, digamos sistemáticamente en la red, pero no. En acciones colectivas ...Con poco resultado. En respuesta a las problemáticas del barrio, no se hizo nada” (entrevista).

“Después está la red de Casavalle, que cada tanto se reúne y ahí hay instituciones de todos lados. Pero tienen como olas, va y viene” (entrevista).

En otras entrevistas se argumenta asimismo la existencia de estudios y diagnósticos que existen sobre la zona, en general se comparte la idea que esta zona ha sido una especie de “observatorio de problemas sociales” pero que tales estudios no se han usado como puntapié inicial para desarrollar una estrategia de intervención coordinada. Ni siquiera se ven con claridad las formas de acceso a tales estudios para que puedan ser aprovechados. Los canales de comunicación institucionales a nivel nacional y local aparecen bloqueados y a su vez bloqueadores de la utilización de esos insumos para generar iniciativas de escala local.

*“Si bien tenemos en la zona muchísimas organizaciones que trabajan El Abrojo, PLEMMU, diferentes organizaciones religiosas, está Primaria, está la IMM, está Salud Pública, está el Ministerio del Interior, muchísimas instituciones gubernamentales y no gubernamentales en la zona, creo que no hemos sabido primero organizarnos, formar redes coherentes que pudieran realmente tener un impacto sobre el campo de la salud, no sólo estar enfermo sino todo lo que, las variables que intervienen para que alguien esté sano. Creo que no hemos sabido coordinar, creo que no es un tema de Casavalle, es un tema nacional, no? Organizarnos, coordinar actividades. Existe una red: la Red Cuenca de Casavalle, pero con muchísimas dificultades está trabajando y tal vez, tal vez, están de moda las redes en el país, pero trabajar en una verdadera red que realmente cause un impacto, me parece que estamos un poco lejos de eso. También definir a qué le estamos llamando red cuando estamos trabajando, **formar realmente coordinaciones coherentes y redes que realmente sirvan para hacer intervenciones.** A veces decimos ‘estamos llenos de diagnósticos’, estamos paralizados, y entonces pero bueno, pero cómo se hacen los diagnósticos, cuándo hay una devolución de esos diagnósticos? Yo estoy de acuerdo que estamos llenos de diagnósticos, pero yo por ejemplo que estoy en la zona y en este momento soy la única representante sanitaria, la única autoridad local de salud en la zona, al menos para la IMM, estamos coordinando permanentemente con el director de Santa Rita, el doctor X, y **ni él ni yo tenemos acceso a ese montón de diagnósticos que se supone que tenemos de la zona.** Entonces, dónde quedan esos diagnósticos? No son el puntapié para comenzar un ciclo de trabajo? Una definición de problemas, priorización de problemas, programación, ejecución? Yo creo que no es el tema de cuántos diagnósticos hay, sino dónde están, y si son o no son un puntapié para empezar a trabajar. Creo que ese el problema” (entrevista).*

En otra entrevista a la luz de una enumeración de todas las organizaciones que trabajan en la zona se declara la percepción de la ausencia de coordinación de políticas y de estrategias para el barrio en su conjunto, que discrimine funciones y tareas. Se avanza con relación a quien debería cumplir la función de coordinación de una red o estructura que organizara e implementara tal plan:⁴²

“No, que se coordinan las políticas acá yo no veo. Lo que tenemos nosotros es una buena relación, nada más. No existe un plan global y que coordine: tal cosa para tal, tal otro tema para tal otro. No existe y no sé si podrá existir algún día. Porque quien podría coordinar con cierta autoridad sería el Estado, y no veo capacidad de eso desde el Estado. Ahí tenés que ser una institución, que obviamente no es un centro comunal que tiene objetivos muy concretos, puede ser sí la Intendencia, pero con una capacidad y una autoridad moral. No pueden ser particulares porque no tiene que ver con el beneficio particular, y porque no debe existir discriminación. (como una lógica de los bienes públicos)” (entrevista).

2.1 Los obstáculos para trabajar en red

A partir de las palabras de los entrevistados emergen diferentes interpretaciones de cuáles serían los obstáculos que encuentran las organizaciones e instituciones que trabajan en la zona, para conformar una red y trabajar de manera articulada, sinérgica y bajo el principio de subsidiariedad. Una de las causas con frecuencia mencionadas alude a la falta de disponibilidad de recursos humanos y de tiempo, para dedicar a la tarea de coordinación y/o participación en las instancias de la red. En algunos casos esto se articula sin duda a los efectos que produce la dinámica de los proyectos por licitación que conduce a un trabajo ordenado según la lógica de “cumplir con un servicio”, a partir del cual “obtengo el financiamiento y por el que tengo que dar cuentas”. Esta causa es fácilmente objetivable y generalizable para el conjunto de las organizaciones.

*“Yo creo que uno de los principales problemas, y lo digo en serio, de trabajar en conjunto todas las organizaciones, es **que no tenemos recursos para disponer de una persona que se dedique a eso**, porque tenés que tener una persona que tenga el perfil, porque no podés mandar hoy a este, mañana al otro, mañana al otro, porque ninguno se hace responsable. Vos tenés que destinar una persona que tenga el poder de decisión, que sepa lo que tiene que hacer, y pagarle para eso, porque voluntarios ya, le estamos dando demasiado al voluntariado todos. Porque todos están cobrando en cada proyecto una parte, y trabajan otra cantidad de horas por su cuenta porque les interesa. Pero no podés pedirle más a la gente. Trabajar en conjunto entre varias organizaciones, exige una dedicación importante; no es cualquier persona que lo puede hacer, tiene que ser alguien que tenga un mínimo de poder de decisión y además de conocimiento. Y eso no existe. No hay ningún proyecto que te habilite a hacer ese tipo de trabajo. Y las personas que están hoy, que pueden tener interés y todo, no les da más el tiempo. Entonces, yo creo que ese, para mí, ese es el principal, principal elemento de que no se pueda llegar a destinar un tiempo para hasta discutir realmente qué es lo que nos parece que habría que hacer en este barrio. Largamos cualquiera, apurada, mirando el reloj. Estamos media hora y nos vamos. Las reuniones que se hacían de redes eran así, habían días que llegamos a haber 30 personas y estaban todas las organizaciones representadas, los merenderos, las ollas, los clubes de fútbol, todos. Pero entre que empezaba y terminaba la reunión, habían pasado 60 personas que todas venían y estaban un ratito mirando lo que habían hablado y se iban. Entonces, eso no es participación tampoco, nunca llegamos a poder decir: juntémonos el día entero a discutir qué estamos haciendo acá y*

⁴² Lo que más adelante en la PIE se llamará la figura del “enredador”.

si nos vamos a seguir reuniendo o no. Entonces, digo, eso, para mí, es una de las limitantes más” (entrevista).

Desde una perspectiva orientada a la participación de los vecinos en redes, aunque en esta entrevista el foco parece puesto en la “participación” y no en la “participación en redes”, se alude a condiciones del contexto que restringen las posibilidades de integración de la población en actividades y de alguna forma en las condicionantes coyunturales que hacen a que la participación disminuya en términos generales, es decir en cualquier tipo de actividad y/o instancias. El problema del desempleo, contextos familiares, disminución de ingresos, precarización de la calidad de vida, que reduce la dedicación al interés colectivo para enfatizar en el entorno familiar, inmediato y cotidiano.

“Bueno, redes. La primer red que funcionaba en la zona o la más anterior fue una red que se llamó Cuenca Casavalle, hoy no está funcionando, que logró reunir a un número importante de vecinos de la zona, antes, y es mi opinión, puedo estar totalmente equivocado, antes de que la violencia llegara a la zona. (...) Pero digo violencia en todo sentido eh! No es la violencia de acá que habla la prensa. La violencia toda, la violencia que lleva a que mucha gente haya debido dejar de participar, no porque no le interese sino porque no tiene el tiempo, porque se quedó sin laburo y tiene que salir a buscar otras cosas; porque le aparecieron problemas familiares, eh, que empezó como a atomizar la... la situación” (entrevista).

Más adelante, en la misma entrevista se apela a la percepción de inseguridad que se verifica en la población local y los riesgos que implica “salir” para “participar”.

¿La inseguridad en qué perjudica? en el horario de las reuniones. (risas) La gente tiene miedo de andar de noche, es un elemento real. De día tiene temor, de noche tiene miedo. Y yo creo que son dos cosas distintas, está bien? (...) De noche está el miedo en salir, por dos motivos, o que me estén vigilando la casa, que estén esperando que yo vaya a la reunión para robarme, o porque me roben en la calle. Entonces es un elemento que ha, de alguna manera, desarmado las comisiones barriales. Y yo no digo que vayan armados valientes, pero van los que pueden y no los que quieren. También es una opinión muy (enfática) personal mía, muy personal mía. Pero este, me parece que tiene un peso importante, ese tipo de cosa (entrevista).

“no tenemos recursos para disponer de coordinación con las otras”. “cada uno está en lo suyo” “no tenemos una carpa común que nos abrigue a todos, y además que cada uno sepa que lugar tiene ahí adentro. Cual es su lugar en ese proyecto”.

El descreimiento en la eficiencia de la red, de los resultados posibles de ese esfuerzo, en definitiva del para qué participar se revela en la siguiente entrevista:

“Sí, nosotros algunas veces fuimos, participamos. No sirve. La convocan (XX) cada vez que necesitan algún dato de los otros. Nosotros no vamos más”(entrevista).

“Lo que hemos intentado y que se hizo con cierto éxito es: cada vez que tenemos un problema muy concreto, vamos a plantearlo y en general ... bueno, depende de cada situación la respuesta que tenemos. No hay una interlocución, un diálogo, no hay un sentarse a pensar juntos. Y lo hemos intentado más de una vez; quizás no lo estamos haciendo bien. Este, en general. tratamos de ir cada vez que nos invitan a distintos espacios y cuando vemos que perdemos tiempo también dejamos de ir, porque tenemos que priorizar. ‘Bueno, acá cuánto tiempo le dedicamos?’ Se lo estamos robando a otra cosa. Se lo estamos robando, (...) se lo están quitando al proyecto mismo. Entonces, después de un tiempo de participar y ver si vale la pena o no, si se entiende que se va a

lograr algo o no, o se sigue o se deja de ir. En general se deja de ir. Ese el resultado hasta ahora” (entrevista).

“y la red, se fue deshilachando. Como todo. Si no hay recursos es muy difícil de mantener, de sostener eso” (entrevista).

Es interesante ver cómo se refieren a la participación en la red: “nos invitan”; esta expresión evidencia claramente una falta de aprehensión respecto a la red. Este sentimiento se percibe como algo bastante generalizado entre las distintas ONG, y constituye un obstáculo de cara a futuros intentos de hacer funcionar una red institucional que implique compromiso real de parte de las organizaciones.

2.2 Experiencias de articulación entre ONG

Existen experiencias de participación conjunta y coordinada de varias ONG, aunque no es una práctica habitual, sino más bien eventual (actualmente no se está implementando ninguna de estas características).

Se detectaron dos proyectos, ambos financiados por UNESCO, uno en relación al VHI, y otro en relación a intervención social con madres, en el que participaron ONG paradigmáticas de la zona, fuertes y de prestigio local, (consideradas como “marcas barriales”), todas ellas de carácter confesional, de orientación católica (Organización San Vicente, Tacurú, Los Pinos, y Nueva Vida) En uno de los proyectos –relativo al VHI– también participó la Asociación de Cero Positivos del Uruguay (ACEPO).

“Eso es más que trabajo en red; no es coordinar, es trabajar juntos en un proyecto común. Es un proyecto donde hay técnicos de las tres instituciones. El año pasado fue un proyecto sobre VIH financiado por UNESCO; y éste, también financiado por UNESCO, es un proyecto ‘madres’. En el proyecto VIH estamos Tacurú, Nueva Vida y nosotros; y ACEPO (Asociación de cero positivos), que no es de la zona, como personas especializadas” (entrevista).

Ambas experiencias, mencionadas en varias de las entrevistas realizadas a representantes de las ONG participantes, se evaluaron como positivas. En particular se destaca que se logró trabajar bien, a pesar de tener orientaciones diferentes sobre la temática:

“algunos promovían el uso del condón, otros la educación en valores, los énfasis eran diferentes, pero trabajamos muy bien juntos. Fue un proyecto que duró dos años.” (entrevista).

Surgen recientemente nuevas propuestas de parte de instituciones públicas de nivel nacional que atienden a la conformación de redes territoriales. Entre ellas los SOCAF (Servicio de Orientación, Consulta y Atención Familiar) lo plantea explícitamente. SOCAF es un programa que comienza a implementarse en 2004, es ejecutado por el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (PIAF), de la Secretaría de la Presidencia de la República, y financiado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Sus objetivos generales son el desarrollo comunitario en red, y el fortalecimiento institucional local. La puesta en práctica del programa se realiza a través de ONG que mediante licitación acceden al financiamiento estipulado para llevarlo a cabo. La propuesta consiste básicamente en configurar una red con las organizaciones de la zona (las zonas son predefinidas por el PIAF), y elaborar propuestas de desarrollo conjuntas para el territorio que las involucra.

La ONG licitante está obligada a incluir en su red a las escuelas públicas que funcionen en el área y a los CAIF de nueva modalidad; sin perjuicio de todos los otros agentes comunitarios que pueden estar presentes en la zona de trabajo. A la ONG licitante se le exige tener personería

jurídica, un local dentro de la zona (no importa sus dimensiones) y dos técnicos destinados al SOCAF. Previo a acceder a los recursos financieros la ONG debe elaborar un diagnóstico de la zona y un plan de trabajo en red.⁴³ Los recursos destinados ascienden a US\$ 25.000 para 40 meses de funcionamiento.

Actualmente el programa cuenta con nueve SOCAF ubicados en la periferia de Montevideo, de los cuales tres están en nuestra zona de estudio.⁴⁴ El proyecto aspira alcanzar una cobertura a nivel nacional de 100 SOCAF, 40 en Montevideo y 60 en el interior del país.

2.3 Organizaciones Comunitarias

Se detectan numerosas redes de orden vecinal cuyo nudo de articulación básicamente responde a ejes temáticos: deportes, salud, alimentación.⁴⁵ El CCZ coordina en muchas de las actividades y juega un papel relevante, desde las propuestas hasta la canalización de demandas. Eventualmente las figuras de los equipos técnicos de la IMM son sobre las que convergen los vínculos.

“De cualquier manera, en esta zona, bueno, está la red de merenderos, una red fuerte, la nuestra. Después tenemos la Liga Montevideo Norte de deportes, que es exclusiva del (CCZ) 11, que yo no puedo decir que es una red, es una liga. Que surge como un esfuerzo de los profesores nuestros y el aval de la junta local, y que funciona en un 90% con clubes de la zona norte; la presidente es una mujer, porque la Liga es de jóvenes y mujeres. Jóvenes menores de 19 años y mujeres, sin tope de edad, ni pa’ abajo ni pa’ arriba. La Liga tiene fútbol, la Liga tiene voleibol, la liga desde el año pasado tiene truco. Truco. Y ahí logramos, con el truco logramos meternos adentro del comunal, participaron parejas de acá de la zona de El Porvenir Pérez Castellano, parejas del Cerrito Porvenir y parejas de acá de las Acacias. Hubo un intento de tejo que quedó medio trunco, apoyamos con atletismo la maratón que hace Tacurú, nos hicimos co-responsables con ellos, y el voleibol, ya lo dije, el voleibol es mixto. Creo que es un hecho importante, una zona tan carenciada, donde además la droga es cosa de todos los días, y la desocupación es tan brutal, digo, y demostrar que somos capaces, una zona con jóvenes, una zona con mujeres, una zona, y conformar esto; con las limitaciones además de no tener recursos, no tenemos recursos propios para eso. Y después lo que yo le llamo una red subterránea o clandestina (se ríe), existe una muy fuerte participación, no colectiva, sino estee, individual, las comisiones de fomento de las escuelas siguen funcionando, en algunos casos si la escuela no coordina no sé qué pasaría. Las comisiones que funcionan alrededor de las policlínicas, siguen funcionando, que no son poca cosa. Lo que también personalmente tengo mis reservas de cuáles son los objetivos que se buscan con ello, las comisiones de seguridad ciudadana...” (entrevista).

⁴³ Respecto al ‘plan de trabajo en red’ exigido a las ONG, es interesante mencionar que, según los datos aportados por algunos responsables de SOCAF de la zona, la misma implica como requisitos solamente que esté avalada por el resto de las organizaciones que se hayan incluido como parte de la red de ese SOCAF y que esté abierta al barrio.

⁴⁴ Ver matriz de ONG y programas, Anexo 2.

⁴⁵ Esto hace que se haya priorizado su tratamiento en el eje de trabajo “servicios sociales” y no este lugar.

IV. Ejes de trabajo

1. Propiedad del suelo

La pobreza urbana toma como referencia algunos indicadores, dentro de los cuales la propiedad del suelo y la propiedad de la vivienda se toman como centrales. En Montevideo, el proceso de asentamientos irregulares, consistente en la ocupación de suelos y construcción de viviendas precarias sin permiso, se ha realizado mayoritariamente en terrenos fiscales o de propiedad municipal. Constituye prácticamente una estrategia de apropiación del suelo, por fuera del mercado formal de suelo y de vivienda, que se ha generalizado en las últimas décadas. El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares con fondos BID ha atacado el problema, pero sin duda a un ritmo mucho menor que el crecimiento que ha tenido este fenómeno en Montevideo y en el Uruguay.

“La política de regularización, por otra parte, es posible que haya contribuido a legitimar esta estrategia, dado que los pobladores saben que tarde o temprano la solución va a llegar, y no los van a sacar de allí” (entrevista).

El área de Casavalle prácticamente en toda su extensión es tierra municipal, por distintos motivos, pero en general debido a las intervenciones públicas de vivienda. Tanto en las unidades Casavalle I y II y Unidad Misiones nunca se resolvió trasladar la propiedad del suelo a los pobladores (aunque se les reconoce como propietarios de las viviendas), como en las ocupaciones irregulares (en Uruguay llamados asentamientos irregulares), el suelo se mantiene en los registros de catastro de la IMM en situación de un único predio municipal.

Esta situación implica que toda la población que reside en ese suelo no es sujeto pasible de cobro de contribución inmobiliaria por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo. Existe por tanto una subvención a esta población por el resto de la ciudad, que por cierto no es exclusiva de la zona, sino que abarca también otras áreas. No obstante, no deja de ser un dato relevante para cuantificar el monto que se destina a esta área en términos de políticas sociales y los impactos de ésta.

Sin embargo, la regularización de la propiedad del suelo, no sólo no aparece como una demanda de los pobladores de la zona, sino que en realidad no se pretende ninguna modificación

de esta situación concretamente, por parte de los habitantes de las viviendas tanto de la Unidad Casavalle como de la Unidad Misiones.

Por su parte la Intendencia Municipal de Montevideo, sí lo registra como una preocupación. Son tierras ocupadas por particulares desde hace más de cincuenta años, que se mantienen dentro de la cartera de tierras municipal y no se ha encontrado la forma de resolver una figura que traslade ninguna obligación a los ocupantes de ese suelo.

En las entrevistas se revela la existencia de iniciativas por parte de la IMM para “regularizar” esta situación, sin embargo estas acciones realizadas de forma desarticulada y sin estudios de viabilidad, fracasaron, básicamente por la negativa de los vecinos. Y esta negativa es interpretada por el temor a “tener que pagar”.

*“Ahora, tampoco ha dado muchas señales el municipio, más allá de que está la escuela, la policlínica, digo, la Unidad Casavalle, la Unidad Misiones, no tenemos respuesta. Esa gente está ahí hace 40 ó 50 años, en fincas que se han deteriorado cada vez más. Son de la Intendencia, la Intendencia no dispone de recursos para mantenerlas. Tampoco queda muy claro ni hasta qué oficina del municipio se encargaba de eso. Está el departamento de tierras, está la administración de la propiedad municipal, está escribanía, bueno, la propia descentralización. A quién le compete, quién administra tal vivienda? Unas uno, otras otro. No hay fondos destinados para eso. **Hace unos años se tomó la determinación de hacer un proyecto de fraccionamiento y entregarles la propiedad.** Eso se hizo también en forma descoordinada, lo hizo (el departamento de) hacienda, el departamento de tierras no sabía, tampoco lo sabía descentralización, **cuando llegamos al barrio la gente nos rechazó inmediatamente. Pensaron que tenían que pagar.** Se les dijo: ‘no, no, se les va a dar gratis’. Pero estaba también trabajado desde el punto de vista exclusivamente de la agrimensura. Era dividir los lotes y entregarles la propiedad, sin saber qué había adentro, si habían dos familias, tres. Si después van a estar en condiciones de pagar contribución e impuestos. (...) En muchos barrios, en otros barrios se hizo y se han enajenado. Pero en el caso de Casavalle no. Quedó en el proyecto; se fraccionaron los terrenos, se pidió a la junta departamental autorización, la junta la dio. Estamos hablando de terrenos de 3,80 metros de ancho, es lo que tienen las casitas de Casavalle. Y no se pudo instrumentar, porque desde el punto de vista social no estaba estudiado, no estaba trabajado. Qué pasa con todo lo que hay alrededor. Se hizo abstracción por ejemplo de todo el rancharío que tienen ellos mismos alrededor, que se superpone con la trama de las viviendas informales. No se puede trabajar en forma desarticulada. Por eso creo que para una propuesta de este tipo como la que queremos hacer, una propuesta integradora, hay que tratar de buscar la forma de buscar después financiamiento, para ver si podemos demostrar que es posible cambiar una parte de la ciudad que cada día se degrada más”(entrevista).*

El rechazo de la población a la propiedad del suelo en el que se ubican sus viviendas, sin duda se vincula al factor temporal; a la permanencia de una situación en la que al menos en esa dimensión concreta no produce incomodidad, sino que el cambio trae riesgos (pago de impuestos, por ejemplo).

Los pobladores de Casavalle hace ya cincuenta años que usan un suelo del que no son propietarios, y esto no ha representado una restricción ni al uso, ni siquiera al abuso del uso del suelo (contra las reglamentaciones vigentes). La irregularidad se da incluso al interior de las unidades de vivienda producto de las intervenciones públicas. Se constata que se han extendido las construcciones originales, haciendo otras habitaciones, al crecer la familia o el número de ocupantes de las viviendas, ampliaciones que obviamente no tienen permiso, ni habían sido previstas.

Por otra parte, como había sido desarrollado antes, la Unidad Casavalle había sido pensado como un complejo que integraba viviendas, escuelas, jardines de infantes, policlínica, es decir no sólo viviendas sino servicios sociales.

Esto hace que la zona tenga cubiertas aunque con déficits de calidad –y en función del crecimiento poblacional anteriormente referido, problemas de satisfacción de la demanda existente–, determinados servicios públicos. Es por tanto una zona que desde ese punto de vista puede concebirse como “integrada a la trama urbana” y desde hace cincuenta años. La resistencia a la propiedad del suelo, básicamente remite a contraer las obligaciones que se deriven de ello.

En otros términos puede leerse como una resistencia racional: ¿cuáles son los **beneficios** que pueden desprenderse de tener la “propiedad” formal del suelo que uso desde hace cincuenta años, sin riesgo de traslado y/o pérdida de tal derecho? En cambio ¿cuál es **el costo** que puede desprenderse de ser propietario? Sin duda el cobro de impuestos, aún cuando no tenga que “comprar o pagar” la propiedad.

“También tiene que ver (...) que en Casavalle hay una sobreconcentración de marginalidad. Porque en otras zonas que son nuevas... Pero ahí ya está, ya ganaste terreno, están superconcentrados, y mal que bien, con servicios, escasos porque las escuelas son escasas, pero ya como que está solucionado, es decir, solucionado muy entre comillas, no? Pero hay mucha cosa consolidada. Entonces vos venís, y les planteás una cosa y eso puede ser un factor que genere más resistencia que en otras zonas” (entrevista).

2. Vivienda

La situación de las viviendas de los complejos habitacionales de las Unidades Misiones y Casavalle I y II es estudiada con detenimiento en el trabajo de Cecilia Lombardo.⁴⁶

Debe señalarse sin embargo, que a pesar de las conclusiones de dicho estudio relativas a la extrema precarización y degradación de las viviendas de estos complejos, particularmente en Unidad Misiones, el tema de la vivienda no constituye un tema de referencia central de la zona. En las entrevistas realizadas, no se constata una preocupación sobre esta cuestión social que produzca ni demandas ni movilizaciones, ni siquiera se menciona, lo cual no deja de ser un dato relevante.

Existen ONG que tienen programas específicos de vivienda: en particular Tacurú, que lleva adelante un programa que si bien no es de construcción de viviendas para Casavalle, sino de construcción de viviendas para el realojo del Asentamiento 25 de Agosto,⁴⁷ la población de la zona de estudio es la destinataria de los empleos que este proyecto gestiona. Por otro lado la Organización San Vicente tiene un programa de acompañamiento en realojos (de asentamientos irregulares), y de apoyo a cooperativas de vivienda en convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.⁴⁸

3. Servicios sociales

En este apartado se presentan los servicios sociales que se ofrecen en la zona, cuya prestación es pública o comunitaria. Atiende tanto al sector en que se ubique el servicio, el tipo de programa al

⁴⁶ Realizado por la Arq. Cecilia Lombardo.

⁴⁷ No ubicado en Casavalle, por otra parte.

⁴⁸ Aunque los predios destinados para las cooperativas de vivienda, no se localicen exactamente en el área de estudio seleccionada, tienen impacto sobre ésta.

que corresponde, la cobertura que tiene y en el análisis de las entrevistas realizadas la evaluación de su calidad, y/o carencias o problemas que se detectan. En algunos casos, se presenta asimismo una descripción de los esfuerzos de articulación que existen en algunos sectores para la prestación de los servicios, entre los diferentes organismos que los proveen.

En la matriz (ver anexo 2) se presentan todas las organizaciones relevadas, los programas que tienen de intervención, así como la fuente de financiamiento de los mismos, el tipo de población que atienden, el número de beneficiarios por programa, y el área en que se inscribe el mismo.

Aparece con claridad, que todas las ONG atienden niños de hasta 14 años, y que la gran mayoría de los programas cuentan con financiamiento de diferentes organismos públicos que licitan la ejecución de dichos servicios.

4. Educación

4.1 Nivel inicial

La cobertura a escala inicial que presenta la zona de estudio es amplia, presentando una relación de un centro de atención inicial cada 30.000 metros cuadrados. Sin embargo, la abundancia de estos centros, aunque reconocida por los entrevistados, no es percibida como un exceso, por el contrario se manifiesta que la demanda no alcanza a estar cubierta y aumenta día a día.

Dicha cobertura está dada fundamentalmente por los centros CAIF que funcionan en la zona, que son cuatro de la nueva modalidad y seis en la modalidad tradicional, además de dos jardines asistenciales que dependen de ANEP (Administración Nacional de Educación Primaria), el jardín 222 y el 325.

El Plan CAIF es un programa que está en funcionamiento desde 1988, depende directamente del PIAFR (Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo), de la Secretaría de la Presidencia de la República y cuyos fondos provienen de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Apunta a llevar a cabo una atención integral de los niños entre dos y cinco años de edad provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad y sus áreas de intervención son: estimulación oportuna, educación inicial, nutrición y promoción de la salud.

Básicamente consisten en guarderías en las que se reciben a los niños en un horario de ocho horas diarias. Los CAIF se implementan a través de ONG que realizan convenios con el INAME (Instituto Nacional del Menor), quien a su vez tiene convenios con INDA (Instituto Nacional de Alimentación) y de esta forma son provistos de recursos financieros y alimenticios.

Desde el año 2004 se está implementando una nueva modalidad CAIF, cuyo objetivo es atender a los niños desde su gestación hasta los cuatro años de edad, y a sus familias, mediante acciones en cuatro áreas: salud, educación, nutrición y participación comunitaria. Es decir, desarrollar al máximo las potencialidades de todos en el contexto de la comunidad como fruto del trabajo conjunto con padres y madres.

La *nueva modalidad* implica que los técnicos vayan a los hogares y se involucren con las familias en su entorno propio, educando en salud y en prácticas de crianza, apoyando a las embarazadas, estimulando a los niños y promoviendo la construcción de ambientes saludables y comunicativos. Los *CAIF nuevas modalidades* cuentan con un local de referencia para las familias, en donde se dará orientación a embarazadas, padres y referentes familiares, se realizarán actividades con niños de dos y tres años y talleres conjuntos con niños y padres, constituyéndolo en un espacio de reflexión para estos últimos.

La idea es que propiciando la interacción del niño con sus padres se desarrolle la responsabilidad parental y otras potencialidades de los adultos en la participación comunitaria, favoreciendo así la inserción social y cultural. Para esto también es necesario el fomento de redes locales, otro de los objetivos de estas nuevas modalidades, para lo cual se pondrá especial énfasis en las potencialidades barriales. Con este fin se pretende organizar actividades con los vecinos y otras organizaciones que trabajen en la zona, identificando recursos así como necesidades y problemas a resolver.

En los Jardines Asistenciales de ANEP, en la órbita del sistema de educación pública, la atención es, para el caso del Jardín N° 325 de dos turnos de cuatro horas, mientras que el Jardín 222 es de tiempo completo (turno de ocho horas). En ambos casos los niños reciben alimentación.

La cobertura que alcanzan los CAIF en la zona, según los datos relevados, alcanza a 478 niños en la modalidad tradicional (seis centros), y en los CAIF de nueva modalidad se prevén 120 niños con sus madres y 20 embarazadas por centro, siendo cuatro los que funcionan en el área de estudio. A los dos jardines asistenciales de ANEP que pertenecen a la zona asisten un total de 530 niños.

Respecto a los CAIF nuevas modalidades, en entrevistas se plantea lo siguiente:

*“Es un cambio de cabeza para el vecino, porque no es lo mismo que yo pueda traer a mi hijo todos los días, que disfruta de un lugar, que tiene alimentación, a este paso que es nuevo y diferente. Nosotros hicimos el plan piloto de las nuevas modalidades y la experiencia fue muy buena. Creo que son complementarias. El hecho de tener ya un CAIF, esto es otra cosa más que le podés ofrecer a la familia. **Choca con la gente nueva,**⁴⁹ yo organización civil voy a ese barrio, porque una cosa es insertarse sólo con esa propuesta, y otra cosa es si vos venís trabajando ya con otras cosas. Es como una manera de captar población que después la podemos incorporar al CAIF. De repente tenés una mamá que manda al nene al centro abierto, o al apoyo escolar, y no hay lugar en la guardería, y vos le podés ofrecer esto otro. También nos está pasando de tener otros servicios, por ejemplo clasificadores, que estás logrando captarlo por clasificador, y de pronto te dice: ‘Ah! y puedo traer al niño!’. entonces van como integrándose. Y también es otra forma de captar población que a veces se vuelve difícil, porque hay gente que tiene asiduidad y hay otra a la que le cuesta más traer al nene, levantarse temprano. Y esta propuesta de las nuevas modalidades para población de mayor riesgo puede ser un buen paso para que vayan adquiriendo rutina de cosas para sus hijos. Nosotros hemos tenido experiencias de mamás que cómo les vas a exigir cuando a veces no saben ni la hora del día que es ni el día que es” (entrevista).*

Una de las ONG de la zona tiene el programa Nuestros Niños, en convenio con la IMM, a través del cual aborda la población de seis meses a dos años en las áreas de alimentación, educación y estimulación oportuna, y cuentan con 40 participantes.

4.2 Nivel primario

En lo que a cobertura de nivel primario se refiere, el elemento primordial en esta área son las escuelas públicas.

⁴⁹ Es una alusión indirecta a una de los elementos de tensión entre las ONG, que se habían reseñado anteriormente: la legitimidad que adquiere en casi todos los ámbitos de trabajo el arraigo, la permanencia y compromiso territorial de las organizaciones.

Atendiendo a la distinción entre cobertura y calidad de los servicios urbanos hay algunos indicadores que resultan significativos. Las escuelas públicas de la zona (números 178, 319, 320 y 321) se ubican en un contexto socioeconómico muy desfavorable⁵⁰ y en la mayoría de los indicadores educativos, muestran valores que señalan en este territorio un desempeño más crítico comparadas incluso con su categoría contextual del departamento de Montevideo.

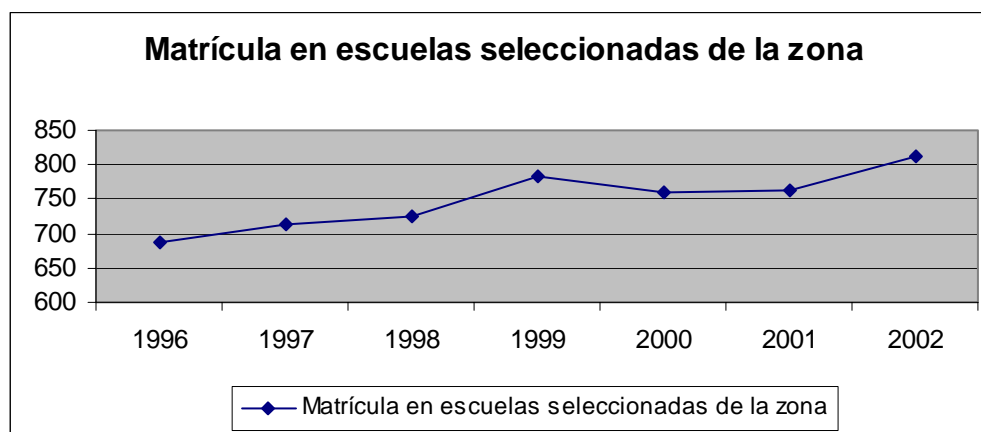
CUADRO 2
MATRÍCULA DE 1° A 6° GRADO (A DICIEMBRE DE CADA AÑO)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escuelas seleccionadas	687	713	724	783	760	763	812
Porcentaje que representan en el total de Montevideo	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Porcentaje que representan en el total de escuelas de contexto sociocultural muy desfavorable de Montevideo	3,7	3,8	3,8	4,1	3,9	3,7	4,0

Fuente: Elaborado por el Programa de Evaluación de la Gestión de la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP.

La matrícula registrada en las escuelas de la zona representa menos del 1% de la matrícula total de Montevideo y el 4% del total de matriculados de las escuelas de CSMD, al 2002.

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN ESCUELAS SELECCIONADAS DE LA ZONA



Fuente: Sobre la base de datos de Programa de Evaluación de la Gestión de la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP.

CUADRO 3
PORCENTAJE DE REPETICIÓN EN 1° GRADO. MONTEVIDEO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escuelas seleccionadas	39,6	29,8	46,8	30,3	25,6	32,4	36,2
Total Montevideo	22,6	21,4	22,8	20,4	23,2	23,1	23,4
Total de escuelas de Montevideo de contexto sociocultural muy desfavorable	33,4	31,3	32,7	29,1	32,1	31,9	33,4

Fuente: Elaborado por el Programa de Evaluación de la Gestión de la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP, sobre la base de datos del DEE del CEP.

⁵⁰ La tipología de escuelas es elaborada por MECAEP- ANEP.

El porcentaje de repetición en 1° año, al 2002 en las escuelas de la zona, es de 36,2%, 2,8 puntos porcentuales por encima del total de escuelas de CSMD de Montevideo, pero 12,8 puntos por encima del total de todas las escuelas de Montevideo. Resumiendo: las escuelas de CSMD superan en un 42,7% el nivel de repetición del conjunto de las escuelas montevideanas, y dentro de este grupo las escuelas de la zona se distinguen elevando esa diferencia al 54,7%.

CUADRO 4
PORCENTAJE DE REPETICIÓN DE 1° A 6° GRADO. MONTEVIDEO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escuelas seleccionadas	21,0	17,8	21,0	17,5	15,3	16,3	21,6
Total Montevideo	11,6	10,9	11,2	10,6	11,7	12,0	12,6
Total de escuelas de Montevideo de contexto sociocultural muy desfavorable	18,9	17,5	17,4	16,3	17,7	18,0	19,5

Fuente: Elaborado por el Programa de Evaluación de la Gestión de la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP, sobre la base de datos del DEE del CEP.

Observando el **porcentaje de repetición de 1° a 6° año**, al 2002 el valor de este indicador es de 21,6% para las escuelas del área, 19,5% para el total de escuelas de CSMD y 12,6% para el total de escuelas de Montevideo. Es decir, que el porcentaje de repetición de las escuelas seleccionadas es 2,1 puntos porcentuales superior al conjunto de escuelas de CSMD, mientras que si lo comparamos con el total de las escuelas de Montevideo esa diferencia alcanza los 9%.

En síntesis, la diferencia que presenta el porcentaje de repetición de 1° a 6° año entre las escuelas seleccionadas y el total de las escuelas de CSMD es menor que si tenemos en cuenta solamente el porcentaje de repetición en 1° año (de 2,8 a 2,1%), lo mismo ocurre si la comparación la realizamos respecto al total de escuelas de Montevideo (de 12,8 a 9%).

CUADRO 5
PORCENTAJE DE ALUMNOS CON ASISTENCIA INSUFICIENTE DE 1° A 6° GRADO. MONTEVIDEO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escuelas seleccionadas	20,2	8,7	13,0	14,3	25,9	16,0	13,7
Total Montevideo	9,7	5,3	8,9	8,7	13,5	8,3	8,2
Total de escuelas de Montevideo de contexto sociocultural muy desfavorable	16,1	8,9	13,7	13,1	20,4	13,7	12,5

Fuente: elaborado por el Programa de Evaluación de la Gestión de la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP, sobre la base de datos del DEE del CEP.

Nota: la asistencia insuficiente es el porcentaje de alumnos que asistieron más de 70 días, pero menos de 140 días en el año.

El **porcentaje de alumnos con asistencia insuficiente de 1° a 6° grado** es de 8,2 para el total de escuelas de Montevideo, aumentando 4,3 puntos porcentuales para el total de escuelas de CSMD y 5,5 para el conjunto de las escuelas seleccionadas. De otra forma podemos decir que las escuelas del área elevan la diferencia del total de las escuelas de CSMD respecto al total de escuelas de Montevideo en 1,2 puntos porcentuales, alcanzando un porcentaje de asistencia insuficiente de 13,7, lo cual es un 67% más que en el total de las escuelas de Montevideo.

CUADRO 6
PORCENTAJE DE ALUMNOS CON ABANDONO INTERMITENTE DE 1° A 6° GRADO.
MONTEVIDEO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escuelas seleccionadas	1,9	4,1	1,2	1,9	8,3	6,3	3,3
Total Montevideo	1,5	1,4	1,3	1,6	1,6	1,4	1,4
Total de escuelas de Montevideo de contexto sociocultural muy desfavorable	3,1	2,5	2,0	3,0	3,2	2,4	2,5

Fuente: elaborado por el Programa de Evaluación de la Gestión de la Gerencia de Investigación y Evaluación de la ANEP, sobre la base de datos del DEE del CEP.

Nota: el abandono intermitente es el porcentaje de alumnos que asistieron menos de 70 días en el año.

Por último, en lo que tiene que ver con el **porcentaje de alumnos con abandono intermitente de 1° a 6° grado**, se puede ver que este indicador revela una realidad bastante crítica en el área respecto al resto de escuelas del departamento de Montevideo.

Para las escuelas del área este indicador es 235,71% superior que para el conjunto de las escuelas de Montevideo (1,4 y 3,3 respectivamente) y un 132% superior que el conjunto de las escuelas de CSMD.

Clubes de Niños

“Club de Niños” es un programa del INAME que, a través de convenios con ONG, implementa espacios en los que niños desde cinco años hasta terminar primaria, que provengan de hogares con NBI y en situación de vulnerabilidad, son atendidos en turnos de cuatro horas. En estos espacios se trabaja fundamentalmente en el apoyo escolar, pero además se brinda alimentación, gestión para la atención en salud, apoyo integral para la familia (se realizan talleres con los padres) y se procura un espacio recreativo.

En nuestra zona de estudio existen seis Clubes de Niños funcionando en convenio con el INAME, que en conjunto atienden a una población aproximada de 481 niños.⁵¹

4.3 Nivel secundario

Si bien la cobertura en el ámbito de educación inicial y primaria podría considerarse suficiente, – aunque en función de los indicadores educativos seleccionados muestren un comportamiento diferencial con respecto al resto de las escuelas de Montevideo–, no hay ningún liceo en la zona de estudio, ni en todo el territorio correspondiente al CCZ 11.

El nivel secundario de educación (tanto en ciclo básico como en bachillerato) en esta área está desprovisto por el sistema nacional de educación.⁵² Tampoco se localiza en este territorio ninguna escuela de UTU, que cubra el ciclo básico de secundaria, ni con bachilleratos tecnológicos.

En función del número de habitantes del CCZ 11, la inexistencia de un liceo es sorprendente, comparada con otros territorios de la ciudad de Montevideo, e incluso del interior.

⁵¹ Las ONG que participan de este programa aparecen en el anexo 2.

⁵² Hace dos años empieza a funcionar el liceo Jubilar, que proviene de una iniciativa de la Iglesia Católica (según algunos entrevistados: del Opus Dei) que convenían con el CODICEN la construcción de un local cercano a la Gruta de Lourdes, para que funcione allí un liceo. La iglesia se hace cargo de la infraestructura y el mantenimiento, y ANEP de los profesores. El convenio aborta en la medida en que la Iglesia pretende dictar clases de religión en el liceo, y ANEP no acepta un liceo público no laico. Hoy el liceo El Jubilar funciona para 90 alumnos, en el imaginario local es un liceo privado, se dicta religión, los profesores son honorarios provistos por la Iglesia, y los alumnos no pagan. Es potestad del liceo Jubilar la selección de los alumnos y la sustentabilidad del liceo depende de lograr mantener honorariamente los profesores, que dictan clase allí.

“Faltarían liceos en la zona. Acá hay más de 100.000 personas y no hay ningún liceo público. Te estoy hablando de 100.000. Tu vas a una cabeza de departamento del interior, Flores, que debe ser de los más chicos, con 18.000 habitantes en la ciudad y 25.000 a nivel departamental, y en la propia ciudad hay tres liceos. Entonces si decís ¿cuál es la voluntad para estos más de 100.000?. No hay relación” (entrevista).

La situación del traslado de los adolescentes a los liceos más cercanos (ubicados o en el CCZ 9 o en CCZ 13) supone costos de boletos, que difícilmente pueden ser cubiertos por las familias que disponen de bajos ingresos, y que por otra parte no alcanzaron un nivel secundario de educación, por lo que no valorizan la formación en este nivel. Las tareas asignadas a los adolescentes en las dinámicas familiares, tampoco contribuyen a que la continuidad de los estudios en el nivel secundario sea vista como una trayectoria típica, y menos si además supone costos diarios como el pago de transporte. Es importante destacar que el subsidio de boleto (el boleto gratis) para estudiantes, es hasta los 14 años. A partir de esta edad el boleto para el traslado en medios de transporte público se paga (aunque diferencialmente sólo en el caso que asista al sistema de educación formal). Dados los niveles de extra-edad que manejan las escuelas de la zona, es poco probable que un adolescente de este territorio acceda al liceo o pueda terminar el ciclo básico de secundaria con menos de 15 años.

“En el (CCZ) 11 no hay un liceo. En todo el espacio territorial del 11. Recién en el año pasado se creó el Jubilar que es frente a la Gruta de Lourdes y que es privado (del Opus Dei). Público no hay en el espacio territorial del 11. Se tienen que ir hacia el 9 o tenés en las proximidades de San Martín del 13. También los desplazamientos y los problemas de locomoción marcan. A veces la gente los necesita para tenerlos cuidando a los chiquitos, suelen ser familias muy numerosas” (entrevista).

No existen planes especiales que favorezcan las posibilidades de continuidad en el sistema educativo formal de nivel secundario para la población adolescente de la zona. En algunas entrevistas se sugiere la posibilidad de implementar este tipo de estímulos mediante becas, o algún tipo de apoyo que promueva la inserción en el nivel secundario de un porcentaje mayor de adolescentes de la zona.

De alguna forma, los esfuerzos de los servicios públicos y comunitarios están concentrados en los primeros años de vida y luego se denota un vacío importante que supone de alguna manera la cancelación en los hechos de capitalizar el esfuerzo realizado anteriormente en el individuo. Por otra parte debe destacarse que estos jóvenes no desertan o abandonan el sistema de educación para ingresar al mercado de trabajo. La moratoria social en esta población parece más bien asociada a la etiqueta “ni estudia ni trabaja”, con las representaciones sociales derivadas de la misma.

“Existe el impuesto a los profesionales para las becas del interior, te puedo decir que las becas del interior siempre las entregó la Universidad de la República y el Ministerio de Educación y Cultura. Y para toda esta población no hay ningún apoyo de becas para nadie. Para que los chicos realmente, que tengan competencias, puedan de alguna forma potenciar en un espacio donde puedan tener tiempo para estudiar. El que pueda terminar ciclo básico en esta zona, es un privilegiado. Porque logró salir de un parámetro, de un medio que los absorbe. Y que de alguna forma los contamina” (entrevista).

“El acceso a los liceos no es bueno, es un problema serio. Y los boletos gratuitos son hasta 3° y con 15 años, y hay muchos retrasados, entonces están en 3° y no tienen boletos gratuitos. Mucha gente deserta en 4° y en 5° por los boletos. Porque liceo cerca que tenga bachillerato sólo el 13, pero queda muy a trasmano, y hay que pasar unas zonas difíciles, y tampoco queda tan cerca, y transporte no hay ninguno, hay que tomar dos ómnibus, o tienen que ir caminando o en bicicleta. Queda en el hipódromo. Nosotros les

inculcamos que terminen al menos el ciclo básico, porque sino no van a poder hacer nada. Y esa es su expectativa, terminar el ciclo básico y luchamos por que lo terminen” (entrevista).

“El otro problema es que los gurises que salen de la escuela, que terminan el ciclo escolar, no tienen luego otra perspectiva que la calle, en la medida que los viejos no tienen laburo, al no tener laburo no tienen posibilidad de mandarlo a estudiar porque en el comunal 11, dentro de los límites del 11 no hay un sólo liceo público. Hay uno en Neuquén y San Martín, ahí al lado del 15, en el límite, y hay uno acá, el 57, pero dentro del comunal, no. El comunal tiene, según nuestros datos, 103 mil, 104 mil habitantes. No hay un solo liceo público. Existe una gran cantidad, muy importante, de jóvenes, que andan en la calle. Entonces eso también genera una situación de abandono familiar que se transforma en una u otra cosa” (entrevista).

4.4 Centros juveniles

Los centros juveniles son programas que ejecutan ONG por convenio con el INAME que les da financiación. Apuntan a la población de jóvenes en edades entre 12 y 18 años, y las áreas de intervención son: apoyo educativo, promoción en salud, alimentación y recreación. En el área de estudio se cuentan 6 Centros Juveniles, que en total atienden a unos 346 jóvenes.⁵³

“En el 97 tuvimos el centro juvenil, un proyecto con 10 gurises, ahora tenemos 100, con una población mucho más desgastada, digamos....El proyecto es un centro donde se atienden a los jóvenes en forma integral, donde se les da además de la alimentación, funciona en dos turnos, de mañana desayunan y almuerzan y los de la tarde almuerzan y meriendan y durante las cuatro horas que están, tanto en la mañana como en la tarde, reciben apoyo escolar o liceal se hace todo un trabajo en grupo, se trabaja sobre todo la temática de los jóvenes, este... droga, sexualidad, valores, todo ... y se trata de integrar, integrar e integrar, porque vienen totalmente desintegrados, no?. Después hay talleres de expresión plástica, de percusión, de teatro y también la parte de deportes. Ya te digo, en este momento desde hace dos años estamos pidiendo la ampliación del convenio, tendríamos que tener, en este momento tenemos para 50 tenemos que tener 75, no 76, porque por 50 tenemos que tener 76 (la mitad más uno)⁵⁴ y tenemos 90, y tenemos otros que vienen de otros lados que no están en el padrón pero que los atendemos igual, sobre todo porque son gurises que están en la vuelta” (entrevista).

Los Centros Juveniles reciben del INAME 5 Urs⁵⁵ por joven perteneciente al programa con el compromiso de incluir a la mitad más uno, adicional. Al respecto en una de las entrevistas a ONG se dice:

“Si el INAME... no nos da para nada. El INAME mirá... los educadores de eso hace 8 años que están sin cobrar sueldo, y la cocina la bancamos porque viene una ayuda de Australia. Los uruguayos que están en Australia nos mandan un pedido por mes, de Tienda Inglesa, y la carne yo la traigo de un campito que tenemos afuera, matamos un ternero, de vez en cuando y viene la carne para acá, porque con lo que te viene del INDA no te da. Y para comprar la carne acá es imposible. Tenemos una pescadería acá de la zona, a El acuario, que cada 15 días nos da 15 kilos de pescado en bifés, y bueno con eso vamos chapaleando un poco la situación. Tenemos panaderías, que no son muchas,

⁵³ Ver matriz de instituciones y programas (anexo 2).

⁵⁴ En las entrevistas se plantea que el convenio con el INAME es tal que se recibe un determinado monto por joven en el programa, requiriéndose que si se recibe financiación por 50 jóvenes, se atienda la mitad más uno, o sea 76.

⁵⁵ Unidades reajustables.

porque muchas desaparecieron en el barrio, que nos dan bizcochos del día anterior o pan del día anterior, generalmente tenemos que comprar 20 y 30 panes por día no?. También pensamos en hacer pero no te da viste?” (entrevista).

El deterioro social de la población que asiste a los centros juveniles, se verifica como un dato alarmante, no sólo porque la población a atender crece vertiginosamente, sino porque las situaciones cotidianas se perciben como de mayor gravedad.

“Ahora la población del centro juvenil cambió. Ahora son gurises con situaciones, con hogares sumamente destrozados, porque la violencia ya es el pan de cada día, porque la educación es mala, este..., donde si bien hay muchos gurises de acá de los complejos habitacionales, en los apartamentos que son para familias de 4 ó de 6 viven 10. Viven hacinados. (...) Además el INAME también te empieza a mandar y como te decía, la población cambió mucho. Y es una población que también va y viene. Porque acá se ponen normas, se marcan límites, este, y no siempre los gurises ni los padres están dispuestos a aceptarlos, no. Se trabaja mucho con la familia, este... cuesta mucho, cuesta. Digamos vienen los que están más a salvo. Los que tienen más problemas son los que tenemos que ir y muchas veces se va con riesgo no?. No es fácil entrar. No es fácil. Llega un momento en que no sabés que hacer. Entrás a casas donde la droga corre como si tal cosa, donde las armas, están de adorno igual. Donde duermen 5 en una cama, es... es ... grave” (entrevista).

5. Alimentación

Todas las escuelas públicas de la zona tienen comedor para la población escolar que atienden, así como los jardines asistenciales (niños entre tres y cinco años). Los clubes de niños y los centros juveniles, también brindan servicios de alimentación.

El CCZ 11 está definido como zona de influencia del Comedor N° 5 del Instituto Nacional de Alimentación que funciona todos los días y es de libre acceso.⁵⁶

Casi todas las ONG de la zona tienen servicio de comedor, en algunos casos asociados a programas concretos, que por lo general funcionan ampliados y cubren a una población mayor, y en otros son autofinanciados.

A partir de la crisis económico-financiera del 2001 en el Uruguay surgen múltiples “merenderos” de organización estrictamente comunitaria, como iniciativas puras de la sociedad civil, en especial en las zonas más críticas. Estos merenderos son de muy diversa índole en cuanto a organización, periodicidad de la atención y calidad del servicio que brindan. La Intendencia Municipal de Montevideo, implementa en el 2000 la Red de Merenderos, a partir de la provisión a los mismos de cinco alimentos básicos: arroz, cocoa, polenta, azúcar y harina. La provisión de leche en polvo es anterior a esta fecha.

En el CCZ 11, son veintidós merenderos los que integran la red, y hay dos en lista espera. La mayoría pertenecen a la zona estudiada.⁵⁷

“La zona estaba en situación crítica. Surgen con la idea de solidaridad y de intercambio de experiencias y de hábitos, con el objetivo del mejoramiento de la calidad de vida para los chiquilines que iban a los merenderos(...). Arrancamos con 8 y ahora estamos en 22, con 2 más en lista de espera” (entrevista).

⁵⁶ No ubicado en la zona delimitada, pero según los informantes claves atienden a población de esta zona.

⁵⁷ Según entrevista a técnicos del CCZ 11.

Para el ingreso a la Red de Merenderos, éstos tienen que funcionar tres meses autoabasteciéndose para luego ingresar en esa red que les proporciona los cinco alimentos.

“Nosotros pedimos que sea un grupo de vecinos y que nos traigan la lista de chiquilines que van a ser usuarios de ese servicio. Y nosotros vamos a ver cómo está funcionando el local.(...) Hay de todo tipo, desde muy precarios hasta otros que tienen una buena infraestructura. Unos funcionan en policlínicas, entonces tienen cocina, baño y un local amplio para varios gurises. (...) El promedio es de 100 niños por merendero. Son heterogéneos, algunos de 30 ó 70 y otros de hasta 150 ó 170 gurises. Algunos son de fines de semana, hay muchas iglesias involucradas en el tema, que a veces sólo les dan la leche los fines de semana. El cálculo estimativo es de cerca de 2000 (dos mil) niños. La población es infantil: de recién nacido a 12 ó 13 años. Eso lo define más o menos cada merendero. Aunque también atienden a embarazadas, tercera edad, discapacitados, situaciones así que lo requieran” (entrevista).

Desde el 2002 hay un reglamento y se nombró una comisión administradora; integrada por vecinos y representantes de los merenderos, asesorada por técnicos del área social del CCZ 11, y por la nutricionista de la policlínica municipal. La cantidad de productos destinada a cada merendero se determina en función de la cantidad de usuarios y frecuencia semanal de atención del mismo.

La cobertura en alimentación del área es muy relevante, aunque focalizada en niños y jóvenes. Esto genera a su vez miradas críticas sobre el desarrollo de estas “salidas”, a las que se catalogan como medidas asistencialistas y sobre las externalidades negativas como “ la cultura del comedor” que eventualmente pueden generar en esta población:

“Los chiquilines recorren varios merenderos. Y de hecho se superponen en los listados de los merenderos”(entrevista).

“Un problema es la falta de incorporación de gente, y de las propias madres que los mandan al merendero y se quedan tomando mate en casa” (entrevista).

“Nosotros no queremos que sea así, (asistencialismo puro) pero yo soy consciente de que en alguna medida es así. Nosotros queremos darle otro perfil y a veces el usuario lo visualiza y a veces no” (entrevista).

“En estas situaciones y después de la crisis se ha golpeado tanto que cualquier esfuerzo es poco. Pero sí hay esfuerzos que van sólo al asistencialismo. Porque mucha de esta población tienen sus chicos en merenderos, almuerzan en las escuelas, de alguna forma hay un mínimo de cobertura de esas necesidades básicas mínimas, pero de alguna forma la familia las va solucionando. Tienen el comedor del INDA acá en General Flores, hay muchos que ... pero si no hay inversión en el tema trabajo, vamos a continuar de por vida, con comedores, con merenderos, con lo que sea, porque la gente lo que necesita es dinero para mantener su propia familia” (entrevista).⁵⁸

6. Salud

Se encuentran en la zona varias policlínicas: la Policlínica Casavalle es municipal, Policlínica Santa Rita depende del Ministerio de Salud Pública, varias otras que son de gestión mixta

⁵⁸ Vale aclarar que las citas corresponden todas a entrevistas diferentes.

(gestionada por MSP y ONG, y/o IMM y ONG como las Policlínicas Los Ángeles, Misurraco, entre otros), y otras que se denominan comunitarias o vecinales son gestionadas por una ONG.⁵⁹

Las policlínicas de la zona coordinan sus actividades, e integran la Red de Salud con la Comisión de Salud derivada del Consejo Vecinal del CCZ 11. La coordinación de esta red la realiza el médico responsable del policlínico municipal y el médico a cargo de la policlínica del Ministerio de Salud Pública.

Los objetivos de esta red son los siguientes:

- Trabajo con los vecinos para que utilicen los recursos de las policlínicas, que cuentan con varios especialistas para la atención de salud, atención primaria y preventiva.
- Intercambio de recursos (derivación automática por medicamentos, entre los diferentes servicios de la zona).
- Mensajes homogéneos y acordados acerca de la utilización de los servicios sanitarios, para que la población acuda al servicio que le corresponde en cada caso.

“En el área salud se ha hecho (coordinado), a los efectos de una racionalización y buen uso de los recursos. Se ha mantenido a niveles centrales con las instituciones fundamentales que trabajan: Salud Pública, IMM. Se coordina permanentemente con un médico del MSP. Se ha comenzado una experiencia piloto donde no solamente es la racionalización de los materiales sino también hasta el mensaje que se da. Se empezó a trabajar fundamentalmente en el área de higiene bucal, a los efectos de que en las diferentes policlínicas se dé el mismo mensaje. Para que la gente vea que ir a un lado o a otro es exactamente lo mismo, y entonces vaya realmente a donde le corresponde” (entrevista).

Todos los viernes se utiliza el móvil de una ONG (AMULP)⁶⁰ que no trabaja en la zona, con el que se realizan vacunaciones, talleres de prevención, control de hipertensión, charlas de educación sanitaria, entre otros. El móvil tiene como destino un barrio diferente cada viernes, y desde allí se pretende acercar a la comunidad al trabajo sanitario que realiza la policlínica, básicamente la municipal. Las actividades del móvil se diseñan con la participación de los vecinos y a cargo de la médico que coordina la red de salud de la zona y técnicas del equipo social del CCZ 11.

La Dra. Alicia Sosa, coordinadora de la Red de Salud de la zona, representa un agente aglutinador relevante y es una referencia constante en las entrevistas. Su propuesta de trabajo, así como su concepción (y formación específica) en salud comunitaria de carácter integral ha generado naturalmente un liderazgo en la capacidad de “enredar” instituciones y potenciar de esta forma el capital territorial.

“Nos vinculamos con las policlínicas, las que tienen convenio con la IMM, la de San Vicente, la de Los Ángeles que ahora está en Casavalle también, donde está Alicia Sosa. Con ella a nivel de adolescentes tenemos un taller de educación para la salud; y trabaja también en los CAIF” (entrevista).

“Hace muy poco que estoy. Me vinculé con Alicia Sosa, y ella fue quien me conectó con los grupos de autoayuda, que tienen determinadas patologías. (Para implementar el programa de Adultos Mayores de la Comisión de Deportes de la IMM) Trabajo con ellos, uno de la policlínica Los Ángeles y el otro de la policlínica Casavalle” (entrevista).

⁵⁹ A riesgo de ser repetitiva, se aclara que aunque no se localicen en los 400.000 mts cuadrados del estudio atienden a la población de esta zona, según la información brindada por las entrevistadas consultadas.

⁶⁰ Asociación de Mujeres Lourdes Pintos.

7. Deporte

La Comisión de Deportes de la IMM tiene tres programas:

Adultos Mayores, Barriales y Discapacitados.

Cada uno de estos programas define públicos y objetivos diferentes y se encuadra actualmente en el proceso de descentralización de la IMM. La modificación del formato del programa de Adultos Mayores en el 2003, tiene como resultado la asignación de una profesora de Educación Física al CCZ 11, para trabajar con la tercera edad del comunal.

La duración del trabajo de cada uno de los profesores de Educación Física en el trabajo descentralizado es de un año, al final del cual se pretende “*dejar grupos autogestionados*” dado que son ocho los profesores del programa y 18 los centros comunales, por lo que una vez cumplido un año se asignan a otro comunal. En la medida en que el “trabajo en campo” del programa de Adultos Mayores comenzó en mayo, sólo pueden relatarse el tipo de trabajo realizado hasta el momento, que se basa en realización de talleres y de promoción de la actividad física con adultos mayores, la fijación de espacios de referencia y de una dinámica de actividades pasible de ser continuada autogestionadamente una vez finalizado el tiempo en el CCZ 11 de la profesora en este territorio.

El programa Barriales es más antiguo, y en el CCZ 11 se asignó un profesor que continúa en el comunal desde hace cinco años. La tarea realizada en este marco, al que luego se incorpora otro profesor, vale la pena destacarse por su significación.

A partir de su llegada, se comienza con la formación de los “referentes barriales” representantes de clubes, o de equipos de los barrios, para que puedan ser jueces en los partidos, organizar campeonatos, diseñar fixtures, entre otros.

Con un grupo de referencia, formado en la tarea y comprometido, conforman la Liga Norte de fútbol, que hoy entrega por año 1500 carnés⁶¹ (seña de pertenencia), que corresponden a muchachos y muchachas de 13 a 17 años que juegan en los equipos de la Liga, y pertenecen por tanto al “movimiento”.

“El año pasado en octubre nos declararon de interés municipal, que la IMM les da a aquellos proyectos que cree que tienen un interés, un reconocimiento, que es eso, no más, una declaración de interés” (entrevista).

A partir de ello, el concurso de un logo para la Liga así como el diseño de una bandera, entre otros, constituyen construcciones identitarias que definen la pertenencia al barrio, a una propuesta de actividad que convoca a todas las edades:

- El fútbol es para los dos sexos, y sub-17.
- El volleyball participan adultos jóvenes.
- El atletismo es para los niños.
- El tejo es para los adultos mayores, incluso se realizaron campeonatos de truco.⁶²
- La liga integra deportes en los que pueden participar personas de todas las edades.

⁶¹ En el 2004 participan en la Liga 20 equipos de fútbol, pero también hay muchos equipos de volleyball (“el barrio tiene toda una tradición de volleyball en la zona”), de ciclismo, de atletismo, y este año se pretende incorporar tejo para los adultos mayores y ajedrez a demanda de un grupo de jóvenes.

⁶² Juego de cartas popular en Uruguay.

El respeto y cuidado de los espacios públicos de uso deportivo, es característico en la zona y se desprende de la magnitud y significación de la actividad para el barrio. La continuidad de la experiencia de trabajo en deportes en gran medida se vincula nuevamente a quien sea la persona que la lleva adelante, el prestigio y el reconocimiento con que cuenta en la población. Sin embargo es de destacar asimismo la promoción que se ha realizado en esta área para generar capacidades entre los “referentes” barriales, de modo de mantener el programa en funcionamiento de forma autogestionada.

El funcionamiento en red, casi es automático en el proceso de creación y sostenimiento de la liga. Los representantes de los clubes se reúnen con sistematicidad, y muestran compromiso para desarrollar ese proyecto en común, según se declara en las entrevistas. La liga se muestra como una experiencia exitosa en la creación y conformación de capital social, continuidad y esfuerzo comunitario, además de la participación y nivel organizativo que sostiene a nivel barrial.

La función del deporte como elemento de cohesión, y de intercambios recíprocos entre los diferentes barrios del CCZ 11, “teje” un soporte social integrador de los diferentes fragmentos barriales que se encuentran en la zona. Pese a detectarse determinadas “rivalidades” entre los cuadros, y funcionar como emergente de otros procesos de confrontación, se presenta como un dispositivo idóneo en la conformación de reglas, y normativas (“se estableció un reglamento de la liga, llevó un tiempo ponerse de acuerdo entre todos, pero finalmente cada uno sabe que es lo que se puede y lo que no”), que puede capitalizarse para el desarrollo de otro tipo de procesos y que constituye un antecedente valioso a considerar.

Sin embargo la conformación de la red, no obstante existían en la zona diversas organizaciones locales comunitarias (clubes de fútbol, entre otros), es iniciativa del profesor de educación física, técnico municipal. La vinculación horizontal entre los diferentes clubes, hasta el momento depende de su propia actividad y capacidad.

8. Iniciativas personales en el marco institucional

A partir de lo desarrollado antes, se visualiza con claridad que las experiencias exitosas, en gran medida dependen de quienes sean las personas que ocupan los puestos de dirección. Muchas de las valoraciones favorables que se realizan acerca de las propuestas de trabajo, no responden a políticas institucionales sino a iniciativas personales de quienes las llevan adelante:

“No, lo que pasa es que es diferente. Me parece que las escuelas están con un desborde que no... Se pueden dar iniciativas del maestro, no tanto de la escuela. Pasó que un maestro de gurises chicos, que se le ocurrió estudiar la historia del barrio, entonces salieron del aula, fueron a entrevistar gente, nos entrevistaron a nosotras. Como abrirse. Pero era una propuesta de un maestro” (entrevista).

“después que llegó Alicia Sosa cambió mucho. (...) Y sí responde a ella, que tiene una fuerza, conoce. Los que estuvieron antes, ... era completamente distinto”.

“y si, es que ahí hay que estar, estar, estar. Hace cinco años, que estoy. Te demanda mucho tiempo eso. (...) Y después que te conocen, te cuidan... como que te protegen ellos mismos” (entrevista).

En la medida en que las improntas personales positivas no puedan ser absorbidas formalmente por parte de las instituciones, el riesgo de la pérdida de eficacia, de fragmentación y deterioro de las expectativas y capacidades de las organizaciones en la eventualidad de recambio de las personas a cargo de los programas, es importante. Por otra parte, es probable que en muchos casos se verifiquen situaciones de “orfandad” de estos agentes innovadores desde las

instituciones en que desarrollan sus actividades, en la medida en que tanto las actividades como la forma de llevarlas a cabo, no “estén necesariamente previstas” y/o prescriptas.

Casi como una constante, la ausencia de evaluaciones, sistematizaciones de experiencias y procesos, estudios de impactos y resultados obtenidos de proyectos y programas recorre la práctica de la intervención social en la zona. La institucionalización de sistemas de evaluación y seguimiento metódico, es uno de los elementos que urgentemente debería priorizarse.⁶³

9. Mecanismos de integración social

Denis Merklen, al fundamentar la necesidad del pasaje de la mirada a la pobreza hacia la integración social, sostiene que:

“Nadie duda que la pobreza constituye una de las principales preocupaciones de América Latina, siendo la región con la distribución del ingreso más desigual del mundo. Allí están en juego no sólo la estabilidad de las sociedades, sino la vida y el porvenir de millones de personas. No obstante, es necesario prestar atención a los problemas de integración. Por un lado, nos encontramos actualmente con una importante cantidad de personas para las cuales la sociedad no tiene ningún lugar respetable, “inútiles al mundo” o “supernumerarios”. Pero simultáneamente hay un aumento de las experiencias de vulnerabilidad, de inestabilidad, de fragilidad, de precariedad. Estos términos no son en ninguna medida sinónimos de pobreza, ni en lo que concierne a su significado académico ni político y constituyen una distinción esencial a la hora de pensar en políticas para el desarrollo. Los individuos afectados por déficits de integración y por la pobreza son los mismos, pero diferentes son los problemas y las soluciones” (Merklen, 1999).

De los problemas de integración y no necesariamente de la pobreza resultan el riesgo de la fractura social y de la exclusión, la debilidad de los lazos entre los individuos, básicamente asociados al empleo, a la ciudadanía y al Estado. Los lazos que se mantienen capaces de generar soportes son el vecindario y las relaciones interpersonales que en la medida en que se den en guetos, favorecen la fragmentación en procesos que se retroalimentan progresivamente.

Es por tanto relevante desarrollar políticas que enfoquen hacia el fortalecimiento y potenciación de mecanismos de integración social de los pobres, como mecanismos de superación de la pobreza; de otra forma se alimentará la dependencia a la ayuda pública o comunitaria, sin posibilitar la generación de recursos y espacios propios de salida. *“Los problemas de integración no se resuelven sólo redistribuyendo recursos” (Merklen, 2001).*

La fragilidad, la precariedad y la inestabilidad invaden la vida cotidiana en los barrios marginales. Lo hacen no sólo en términos de la precariedad del empleo y en la forma de obtención de ingreso y de viviendas (una de las estrategias más claras es la ilegalidad) y en la calidad de los servicios públicos, en las diversas formas de institucionalidad.

Las instituciones públicas en estos barrios operan en condiciones que muy probablemente no fueran aceptadas en otros barrios. Lo cual se expresa en una entrevista como *“propuesta pobre para pobres”*. Un ejemplo para lo anteriores que las escuelas públicas de la zona, y la policlínica municipal se quedan sin agua potable en los meses de verano. Esta situación sucede hace años, sin que hayan tenido éxito las múltiples gestiones realizadas tanto por las autoridades de la policlínica como de las escuelas para solucionarlas.

⁶³ La ausencia de sistematicidad en las evaluaciones trasciende al área de Casavalle. Constituye uno de los ejes claves de trabajo a futuro en el área de políticas públicas y sociales en general en el país.

Se ha producido un “*acostumbramiento de esta situación por parte de la población local*”. Las consultas y controles ginecológicos si no hay agua no se realizan, al igual que la asistencia odontológica. Es decir; existe una policlínica, pero no puede ofrecer sus servicios durante determinados meses en el año, por no tener agua. La población de la zona, sufre el mismo problema en sus viviendas.

Lo mismo sucede con las escuelas públicas, el número de alumnos por clase es sustantivamente mayor que la que se verifica en otras zonas de Montevideo, la calidad de la edificación, la dotación de recursos materiales es diferencial, y siempre de menor calidad, entre otros.

Estos hechos ilustran la precariedad, e inestabilidad en el funcionamiento de los servicios que prestan las instituciones públicas y ejemplifican la “orfandad” en que las instituciones dejan a quienes tienen puestos de dirección en organismos locales. Dado a que las gestiones que realizan para el mejoramiento de su servicio son infructuosas, muestran el acostumbramiento e incorporación de estas condiciones por parte de la población que no demanda, ni canaliza acciones que permita solucionar la situación. Por lo tanto los sistemas de control tanto de parte de los usuarios como de las propias instituciones son ineficaces e ineficientes. Demuestran la necesidad de diferenciar cobertura y calidad en los servicios públicos. Marcan con claridad las desigualdades territoriales en Montevideo en torno a la provisión y calidad de los servicios públicos.

*“Eso es acá, pero eso sí que no funciona, tenemos dificultades(...) Hace 20 años que sucede eso en esta zona, dice OSE⁶⁴ que por varias cosas, una la altura, otra es que esta son la gente lo que ellos llaman colgarse, y otra es que este complejo cuando se hizo en la década del 50, todo este complejo tiene una sola entrada de agua, doméstica, que es por la calle Martirené. Este complejo donde están las escuelas, las guarderías, el jardín y la policlínica. Tiene una sola entrada de agua para todo; las escuelas tampoco tienen agua, **los baños de las escuelas ya en noviembre no tienen agua**. Si ustedes vienen a los baños van a ver cómo están los baños de las escuelas. (...)Pero además va mucho más allá de eso, de lo puntual de esta unidad, porque las casas acá, este verano, OSE traía camiones, me hacía acordar a cuando yo estaba trabajando en (otro país), donde los camiones cisterna venían a que la gente sacara agua, porque hay cortes de agua sistemáticamente durante todo el verano. Yo hace 17 años que vengo a la zona y siempre pasó eso” (entrevista).*

Otro ejemplo para lo mismo es la educación, mecanismo de integración paradigmático e hipervalorado en la sociedad uruguaya, que se encuentra inhabilitado para la gran mayoría de los niños y jóvenes de esta zona. No sólo podría cuestionarse el cumplimiento mínimo de las escuelas en su función esencial (proveer de formación indispensable para los niños, mecanismos de socialización y de integración social para que puedan ejercer responsablemente los derechos y obligaciones de los ciudadanos), sino que más bien cumplen de hecho otra función: proveer alimentación a estos niños. Lo cual podría resumirse en: “*los niños van a la escuela a comer y no a estudiar y a aprender*” (entrevista).

La población escolar en las escuelas públicas del barrio permanece lo más posible en la institución asegurándose más años de alimentación. Egresan de las escuelas por extra-edad.

“En la escuela hay chiquilines de quince, hasta de 16 años” (entrevista).

“Salen de la escuela porque tienen una edad en que ya no pueden seguir yendo. Entonces les decimos ahora acá no podés venir más y entonces adonde van? A la calle. En las casas viven situaciones de violencia doméstica increíbles. No tienen donde ir. Un

⁶⁴ OSE: Obras Sanitarias del Estado.

chiquilín de quince años que no pudo aprobar sexto de escuela, ¿adonde va?, ¿qué es lo que hace? Se termina drogando en la calle” (entrevista).

La falta de eficiencia (no necesariamente de cobertura) o la disminución de la calidad de servicios sociales que se presenta en la zona, supone la *precariedad* de tales servicios. El diferencial de los servicios sociales no sólo se connota en qué tipo de institución los provea, sino en la desigualdad socio–espacial de la calidad de los servicios públicos.

Si las policlínicas públicas en los barrios pobres son *policlínicas de pobres* y dan servicios de baja calidad y las policlínicas de los barrios integrados proveen una calidad superior, lo mismo que las escuelas públicas, la provisión pública de los servicios sociales básicos implica una segregación, contraria a la provisión de igualdad de oportunidades y derechos, principio del que derivan.

Se suma a lo anterior la homogenización de las condiciones de la población de dichos barrios, que habitualmente se conjuga con pérdida de activos y capacidades en el caso de los pobres, según el planteo de Katzman (2002). Las consecuencias de dichos procesos que operan simultáneamente se agudizan en el caso de mantenerse en el tiempo, conduciendo al “acostumbramiento” y resignación a dichas situaciones, lo que inhabilita la canalización de demandas mediante los mecanismos correspondientes (que a su vez suelen ser inoperantes), reforzando a su vez tendencias de pérdida de participación ciudadana de estas poblaciones, alimentando, por otra parte los mecanismos de exclusión.

Esta situación de carencias y de pérdida de activos es acumulativa, en la medida en que sea relativamente permanente, en el orden individual, familiar y comunitario.

10. Herencia cultural y genética

La reproducción de una lógica de sobrevivencia en la precariedad es inherente a lo cotidiano, y se potencia al detectar la sucesión de varias generaciones de una misma familia que han vivido y socializado a sus nuevos miembros en patrones de ‘subcultura de la marginalidad’.⁶⁵ La permanencia fija, cual una herencia (en ocasiones literalmente), ciertas condiciones y supone mayores dificultades para la ‘salida’ que eventualmente ni siquiera constituye un horizonte deseado (en consecuencia nunca posible). Algunos indicios de la sucesión de “condiciones” y de la fijación de éstas, se expresan en los siguientes párrafos de entrevista:

“Ah sí, hay gente que sí, que no que nunca más, porque están acostumbrados, nacieron en ese sistema de circuito, incluso los recicladores también, y tienen como otra cabeza: ellos salen, hicieron el jornal, por ejemplo ellos no cocinan, vienen acá enfrente (hay un puesto de hamburguesas) y se comen una hamburguesa, y para ellos la familia se terminó ahí. No tienen aquella cultura de ‘me levanto, desayuno con la familia, preparo algo’, así sea un cubito knor suiza, viste? Hay gente que no tiene esa cultura, y que va a ser muy difícil revertirla. Por eso te digo, hay un poco de todo. Y los distingue un poco las comunidades también” (entrevista).

“Yo creo que va a llevar como dos décadas revertir esta situación, porque ya hay, los abuelos y los bisabuelos nacieron en esta zona, y se habla que la próxima generación podría estar como perdida, hay ya como cosas genéticas que... vemos muchos casos. (...)Efectivamente, genéticas, tengo algunos casos que los he derivado a las policlínicas del Pereira Rossel, y entonces empiezan: madre analfabeta, abuela analfabeta, mala alimentación, unos tamañitos así; uno dice tienen que hacer tres veces inicial porque ni ahí que pudiera, bueno, entró con pañales a 4 años. Cuando lo mandaron al neurólogo

⁶⁵ Merklen define marginalidad como “vivir de y en los márgenes” (2002).

allí ya detectaron que era un déficit, tenía un cociente verbal de entre 24 y 36 meses, y tenía 7 años. O sea que allí ya había un daño que venía de atrás. (...) Lo que decía la doctora era que ya era un problema de tan mala alimentación desde la madre, que ya había algún daño genético, se transmitía genéticamente esa falla. (Y ustedes piensan que el índice de repetición pueda tener esa causa?) Ah sí, en parte sí. Tengo muchísimas madres analfabetas acá. Yo le decía a la inspectora por ejemplo, bueno, el reglamento de comisión fomento me obliga a hacer la votación secreta y yo qué sé. Acá es imposible, porque de repente tenés 30 padres, y 6 o 7 que no saben leer. Entonces lo hacés a mano alzada; que no es lo que estipula el reglamento. Por ejemplo hemos evitado el hacer las fichas individuales que vayan a la casa como en todas las escuelas. entonces las hacen los maestros en combinación con los padres, les hacen las preguntas y... Porque no leen. Y muchos, cuando empezás a hacer la historia te dicen ‘sí, lo que pasa es que yo repetí 3 veces primero, 3 veces segundo, me mandaron a Morquío’. Porque antes de estar esta escuela iban a Morquío, hasta el hipódromo. Algunos empezaron, otros no consiguieron lugar entonces se quedan. Muchas madres pensionistas por discapacidad intelectual. Entonces vos decís: eso que se repite, sumado a la mala alimentación durante la gestación. Digo, no soy quien, repito lo que han dicho algunos médicos. Como que ya habría alguna cosa que se estaría transmitiendo genéticamente” (entrevista).

“No, mirá, se hizo, Facultad de Medicina se hizo en el Cerro hace unos cuantos años, allá por el 96, viendo por qué estas poblaciones en el Cerro, y viendo un poco las características de acá. Entonces claro, todo sumado, no?, la mala alimentación, el escaso estímulo y demás, y bueno, allí habían llegado a algunas conclusiones. Acá no se han hecho esas investigaciones. Precisaría, viste? Esa es una de las cosas que reclamo, porque acá, yo cuando derivo, yo acá atiendo a los chiquilines, o bien por la gerencia de programas especiales o por Infancia y Familia, viste que tengo el programa ‘Todos los niños pueden aprender’, o si no el viejo diagnóstico escolar. Pero por ejemplo me atienden 6 niños por año, entonces tengo que elegir a los más graves, y en esa población 6 es como irrisorio, es como cuando van a acá y los padres dicen ‘yo quiero internar a mi hijo’. Sabés cuántas camas tiene el Maciel? Tiene 4 camas para los muchachos con drogas, en todo el país. Entonces claro, internan a alguno que mata a martillazos a la familia, pero los demás.... Y después otro índice, tengo muchísimos niños medicados por psiquiatra. Antes se medicaban por psiquiatra a gurises de 5°, 6°, era muy raro ver a un chiquito viste? Acá tengo niños en inicial con intentos de autoeliminación. Que también es gravísimo, porque acá ya hay un daño de la personalidad que se da a edades muy tempranas. Hace dos años tuve el 10% de la población de primero medicada por psiquiatra. Una cosa histórica. (...) Para aquellos problemas muy graves de conducta los derivaba a este equipo multidisciplinario, y terminaban todos viniendo medicados por la psiquiatra. Te juro. Tenía en ese momento 103 niños y tenía 11 medicados por psiquiatra. En primer año! (6 años) Es terrible, pero vos terminás medicando a los que son más sanos, porque cuál es el que se porta mal? El que no resiste las golpizas en la casa, el hambre y el frío, se porta mal porque eso lo está matando, y vos lo terminás medicando” (entrevista).

*“Hay toda una discusión a nivel de primaria con el tema de la discapacidad. Intentan hacer que vayan a la escuela de discapacitados sólo los discapacitados más graves. Yo derivé a este discapacitado motriz muy grave logré derivarlo, se logra lo mismo con los ciegos y los sordos. Con la discapacidad intelectual es muy difícil porque claro, no tienen edad de egreso por ejemplo (...). Lo que quiero decir es que mueren dentro de la propia escuela. Entonces a nivel mundial se está tratando que sean integrados. Pero claro, se copian los modelos de Europa y no las condiciones. Entonces yo tengo acá por clase, hicimos el estudio el año pasado, **tengo 5 niños discapacitados intelectuales por clase; son niños que repitieron, que repitieron cuando tú los mandás testear: discapacidad***

intelectual. Hay un desfase de más de tres años. La escuela especial este año me tomó un caso. Tengo 450 chiquilines, tengo testados más o menos como 70. Entonces en los hechos la integración la tenemos. Toda una discusión el tema de la inclusión” (entrevista).

11. Trabajo

En muchas oportunidades se manifiesta en los discursos al hablar de Casavalle que originalmente era gente trabajadora, lo cual remite a que hace más de 45 años, las Unidades Casavalle, tuvieron población integrada, con empleos calificados, básicamente como obreros en las fábricas existentes en la zona que proveían principalmente de las fuentes de trabajo. La degradación social y las pérdidas relativas en términos de integración en tasas de actividad y precariedad del trabajo no es un fenómeno reciente. La crisis del 2001 agudiza la situación, pero no es la causa. El proceso de desindustrialización del país, y los problemas de integración social de esta zona se verifican con anterioridad a esta fecha. El deterioro de las condiciones de trabajo no es algo nuevo en este territorio.

“Fuentes de trabajo, aquí se ha cerrado todo, no hay ninguna fábrica que esté en pie. El tema es que casi todas las grandes fábricas que tuvo la zona, ahora son los depósitos de los grandes comercios. Depósitos de Multiahorro,⁶⁶ depósitos, son lugares de tránsito. Pero para la gente de la zona... que vieron cerrar sus fuentes de trabajo....”

“Hoy día la sumatoria de las políticas sociales de intervención, que no se hace nada, y están todos los días haciendo reparto, reparto, reparto, así no vas a avanzar en el tema, sólo vas a mantener. Empezás a reactivar, lo que vino un empresario a destinar para un remate, no lo pudo haber hecho el Estado?. (...) Acá se sigue operando con los merenderos, con los repartos, entonces?. Ya esto es de forma sistemática. ¿Y qué fábrica se abrió en los últimos dos años? Ninguna: Todo ha sido un cierre”(entrevista).

11.1 ‘Clasificadores’

Una de las características prominentes de la zona es la concentración de ‘clasificadores’ de residuos urbanos que residen en ella. La clasificación de residuos constituye una actividad generadora de ingresos típica para la población local, que también supone “marcas” en el territorio. Es común en la zona por lo tanto los terrenos constituidos en basurales, y depósitos de chatarra. La convivencia con caballos, los carritos de los “requechadores” forman parte del paisaje urbano en este territorio.

La clasificación de residuos es “naturalizada” por la población local, considerada a su vez como una actividad generadora de ingresos “legítima”. Es vivida como un “trabajo”, supone disciplina (se cumplen horarios, se conforma una rutina en el recorrido) y por lo general incluso una organización familiar, que distribuye diferentes funciones a los miembros.

Así también sostiene un sistema de estratificación (los que tienen carros y caballos, que hacen una recolección de *barrido*, los que realizan la recolección a pie, y por tanto deben realizar parte de la selección en el momento mismo del acopio dado que no pueden cargar demasiado peso, entre otros).

Los clasificadores, que constituyen la población local desde hace décadas, han sido históricamente población objetivo de trabajo de la Organización San Vicente (OSV) una de las

⁶⁶ Hipermercado nacional.

organizaciones sociales nodales en la zona.⁶⁷ En este sentido la OSV conforma un perfil de trabajo específicamente local y se distingue en la constelación de ONG de la zona, por definir población objetivo específica y no ser ésta definida por programas externos a nivel nacional o departamental de forma genérica.

La OSV tiene varios proyectos de intervención social con clasificadores, entre los que es particularmente relevante el proyecto de recolección diferencial, y el convenio que éste sostiene con la IMM y el CCZ 11.

“El clasificador es un trabajador informal que recupera material a reciclar y/o reusar de los residuos sólidos domiciliarios, los clasifica y éstos se destinan al autoconsumo, trueque o venta. Su actividad tiene tres etapas: el recorrido, la clasificación y la venta” (Cáceres y otros, 2000).

El proyecto de recolección diferencial tiene varios objetivos, entre los que se cuentan:

- La recolección de residuos sólidos en zonas donde no se dispone del servicio público.
- La revalorización de la imagen del clasificador y conformación de una identidad colectiva.
- Determinación del rol social del clasificador tanto económico y ecológico.,
- El cambio de hábitos y prácticas del clasificador en cuanto a disposición final de residuo que maneja.

Es interesante en este sentido la autodenominación como “clasificadores”, ya no ‘hurgadores’, ‘bichicomes’, ‘los de los carritos’, ‘pichis’, entre otros lo cual sugiere la constitución dada en el nombre de una función social asociada a su práctica, y a su identidad. A su vez la conformación de un sindicato de clasificadores UCRUS,⁶⁸ sostiene una pertenencia a un grupo, que cobra una figura legitimada, y dialoga con actores sociales prominentes (la IMM en particular)⁶⁹ y permite la identificación de problemas comunes.

Entre ellos se destacan que la reglamentación de la actividad no atente contra su fuente de ingresos, la necesidad de sentirse pertenecientes e integrados a la sociedad, *“superar el rol de depositario de problemas de tránsito, higiene, delincuencia, no productividad y falta de estética de la ciudad, todos ellos roles que socialmente se les adjudica”*. (Cáceres y otros 2000), También se trata de crear instrumentos para que la disposición final de los residuos no afecte su hábitat, además de mejorar los precios de las materias primas que venden evitando los intermediarios y tener derecho a seguridad social.

Más allá del debate acerca de la pertinencia o no de legitimar esta actividad, –que de alguna forma se homologa al debate sobre el trabajo infantil al plantearse el dilema: ¿debe regularse y reglamentarse, o simplemente no debe existir y por lo tanto considerarse ilegal?–, en los hechos, la política de la IMM ha resuelto avanzar en torno a la reglamentación.

⁶⁷ La figura del Padre Cacho, personaje que forma parte de la memoria local, y urbana de Montevideo, con larga historia de trabajo con “hurgadores” y los “carritos” fundador de la Obra Padre Cacho y Organización San Vicente.

⁶⁸ Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos.

⁶⁹ “A comienzos de la década de los años noventa se prueba un decreto municipal que autoriza a particulares a la explotación del residuo en forma experimental y transitoria. Por iniciativa municipal en el mismo año se realiza un censo, se entregan carné de identificación y autorización para desarrollar la actividad. Se los convoca para negociar y elaborar un reglamento en torno a tres temas: tránsito, manejo de los residuos, disposición del desperdicio. Con este fin una comisión integrada por legisladores municipales de todos los partidos, y dos integrantes de la Organización San Vicente. Se crea dentro de la IMM el Grupo de Trabajo con Clasificadores integrado por técnicos, y funcionarios. Se disponen de lugares para la clasificación de residuos. Se vota el nombre por el cual habrá de llamárselos” (Cáceres y otros, 2000).

Según los datos aportados por la División Limpieza de la IMM, provenientes del Censo Voluntario de Clasificadores de Montevideo, se contabilizan en el 2002, 5.312 clasificadores y a más de 23.400 personas pertenecientes a hogares de clasificadores.

CUADRO 7
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE CLASIFICADORES EN MONTEVIDEO, 1978 –2003

Año	Población de clasificadores	Fuente
1978	800 clasificadores 600 clasificadores. Cantera disposición final (gateadores) / 200 carros en la calle	Echevarría, “Reciclaje de residuos con hurgadores en el sector informal urbano”. BIRF–IMM–1986
1986	2.000 – 3.000 carros en la calle	Ídem estimación
1990	3.500 clasificadores según censo voluntario	1º Censo Voluntario de Clasificadores, 1990, IMM
2003	7.200 clasificadores según actualización al censo obligatorio IMM (a) (b)	Actualizaciones al Censo 2002–CCZs–IMM

Fuente: ITU, Facultad de Arquitectura. Universidad de la República: “Gestión de Residuos Sólidos Urbanos: un abordaje territorial desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción.” Chabalgoity, Manuel.
(a) El primer cierre del censo municipal en agosto de 2002 mostró una población de 5320 clasificadores, de los cuales 1859 usan carros con bicicleta, 1806 carros con caballo y 1646 recorren la ciudad con carros de mano.
(b) Esta cifra asciende a unos 15.000 clasificadores según estimación de la UCRUS y el PIT–CNT.

En la zona definida para este estudio, según procesamiento especial realizado por la IMM, residen 1.828 clasificadores censados, que representan el 35% del total de los clasificadores de Montevideo en el 2002, lo cual confirma la concentración territorial de esta población en la zona, definiendo el perfil poblacional así como también las características del hábitat.

Se encuentran en la zona puntos de venta (acopiadores) de diferentes materiales para el reciclado.

“Toda esta gente en la recolección que tienen alguna fuente más o menos segura, porque hay centros de compra de metales, de cartón de plástico, de papel en la zona” (entrevista).

Por lo general en las entrevistas se manifiesta, como en el párrafo anterior, la consideración que los clasificadores tienen “*más o menos resuelto el tema laboral y de ingresos*”, la problemática local del trabajo no se sitúa en ellos, sino en poblaciones que carecen por completo de actividad laboral. Lo cual no deja de ser un aspecto a destacar.

La clasificación de residuos es una actividad que sostiene fluctuaciones en torno a los vaivenes que registra el mercado de trabajo. En períodos de contracción aumenta la cantidad de personas que se dedican a esta actividad y cuando aumenta el empleo, disminuye. Sin embargo, la actividad revela también continuidad generacional en las familias que la practican.

11.2 Programas de trabajo y empleo

En las entrevistas el problema básico de la zona con claridad se sitúa con relación al trabajo. De alguna forma se plantea que todo el resto de los problemas sociales y culturales en cierta medida se atenuarían de poder cubrirse este aspecto, o dicho de otra forma, el resto de los problemas devienen de que la población no tenga trabajo. El tipo de intervención típica que se realiza en esta área son los convenios educativos laborales. Como se visualiza en la matriz de programas e instituciones, los convenios educativos laborales son implementados por muchas de las ONG que operan en el ámbito local, consistiendo básicamente en convenios con la IMM, (diferentes departamentos involucrados: Limpieza, áreas verdes, entre otros), que “contratan” servicios de

cuadrillas seleccionadas y gestionadas por las ONG, a partir de proyectos que no sólo involucren capacitación en las tareas para quienes integren el programa, y la actividad laboral diaria estrictamente estipulada, sino que además sostienen para los jóvenes que las integran otro tipo de beneficios (acceso a servicios psicológicos, contención afectiva, generación de hábitos, prácticas de gestión y de asunción de responsabilidades, entre otros).

Los convenios educativos laborales de la IMM se licitan por parte de las ONG produciendo competencia entre ellas, y por otra parte generando incertidumbre en términos de continuidad. Por lo general duran 12 meses, en que los participantes del programa trabajan, cobran un sueldo, son reconocidos socialmente por esta actividad, y reciben seguros sociales a partir de la formalidad del empleo. Sin embargo a posteriori de cumplido el año (o plazos menores, según el convenio), no existen mecanismos que aseguren la continuidad en el circuito del mercado de trabajo y en ocasiones se formula la pregunta *¿y después qué? (entrevista)*.

El seguimiento de la trayectoria laboral de los participantes en el programa no es sistematizado en ningún caso, ni por parte de las ONG ni por parte de la IMM (institución contratante, ni siquiera es exigido como parte de las condiciones de la licitación). En todo caso los resultados inmediatos que se persiguen son la inserción de un conjunto de individuos en una estructura laboral pero no tiende a enfocar una formación o capacitación en términos de proyectos colectivos: los impactos del programa se miran exclusivamente en términos individuales (el individuo después de esa experiencia laboral *¿es capaz de insertarse en el mercado de trabajo?, ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿Cómo?*).

Quizá sea conveniente mirar acerca de qué tipo servicios se ‘licitan’ en los convenios educativos-laborales por parte de la IMM: Limpieza de baños del Jardín Botánico, Centros Comunales y Bibliotecas, Barrido otoñal, Saneamiento: Limpieza de taludes, Alcantarillado: Zanjas, Cunetas y Bocas de tormenta, Áreas verdes: poda de árboles (no vigente). Son tareas poco atractivas y sobre todo simbólicamente asociadas como cercanas a la “mugre”, de poco reconocimiento social.

Los convenios educativos laborales se articulan con dos estrategias políticas de la IMM: forman parte de la política social orientada a jóvenes en situaciones de riesgo y por otra parte se articulan perfectamente con la de tercerización de servicios. La licitación por convenios de un año de duración asegura no sólo el cumplimiento de las tareas a menores costos que los que se requerirían en caso de ser realizadas por funcionarios presupuestados permanentes de la IMM, sino que así también conjuga la posibilidad de una experiencia laboral de máximo un año para jóvenes en estas situaciones que acompañen su jornada laboral con formación y capacitación con personal idóneo correspondientes a las ONG que licitan esos proyectos.

Otra iniciativa en torno al trabajo y empleo que aún no se implementa pero que se viene trabajando en ella, es acerca de un emprendimiento para la fabricación de luminarias para el alumbrado público, producto de consumo de la IMM, que actualmente se importa, y con posibilidades incluso de exportación. Este proyecto se elabora a partir de un grupo de desempleados de una fábrica, muchos de ellos del CCZ 11, por lo que es la Comisión de Trabajo del CCZ 11 quien está gestionando este proyecto. De todas formas aún no tienen resultados concretos, salvo estudios de viabilidad, y por otra parte tampoco supone un importante número de personas involucradas hasta el momento. Se está buscando financiamiento para su implementación.

En muchas de las entrevistas el tema clave al realizar la descripción de la zona es el acceso al mercado de trabajo del que carece esta población. El nudo en la reproducción de la situación de pobreza es la falta de acceso al trabajo. Sin embargo no todo puede explicarse por la crisis, si bien a partir del 2000 el contexto agudiza los niveles de exclusión. El hecho que esta

situación se venga registrando desde hace al menos cuatro generaciones cuestiona seriamente estas aproximaciones simplistas acerca de la raíz de la situación laboral de la población estudiada.

“Las políticas públicas alivian, porque sino esto sería caótico. Pero el tema, es el tema laboral. No estamos hablando de grandes trabajos, no tienen que ser todos empresarios ni todos ir a trabajar como oficinistas a la Ciudad Vieja, pero es eso” (entrevista).

En el 2003 la Intendencia Municipal de Montevideo implementó un programa social en varios CCZ de Montevideo, llamado Jornales Solidarios. En grandes rasgos esta política consistió en pagar un salario mínimo por 12 jornales de trabajo mensuales, durante tres meses, a un cupo fijo de personas por CCZ, que se anotaban previamente, y que tenían como requisitos para postular estar desocupadas y ser jefes de familia. En el CCZ 11 en particular se anotaron aproximadamente 5.000 personas y participaron 700 en el programa.

El volumen de gente que se anotó para participar en el programa Jornales Solidarios en el Centro Comunal 11, sirve para muchos de los entrevistados como constatación empírica que *“la gente quiere trabajar. Si le das oportunidad, ellos trabajan” (entrevista).*

“Vos los veías cuando fue lo de los jornales solidarios y vos veías el cambio. Es la dignidad de la persona. La gente se enganchaba, no importa la edad. El tema laboral es muy fuerte” (entrevista).

11.3 Violencia y drogadicción; estigmatización del barrio

Muchos de los entrevistados aluden al estigma que supone vivir en la zona, frente al resto de la ciudad. Es un área que se “evita”, que automáticamente genera resistencias por parte de la ciudad integrada. Estos mecanismos de exclusión simbólicos son difíciles de revertir en el corto plazo, ya que funcionan a nivel de los imaginarios urbanos, devienen del ‘inconsciente colectivo’, estructuran la forma en se define al ‘otro’, y las relaciones que se establecen entre los distintos grupos que conviven en la ciudad.

Estos mecanismos simbólicos de exclusión de pobladores de barrios enteros, suponen consecuencias graves en el funcionamiento de mecanismos de integración social, y que paradójicamente también desde un punto de vista simbólico se representan como ‘abiertos’ a todos.

La contradicción que opera entre estos imaginarios es flagrante⁷⁰ y las consecuencias sobre los excluidos son sin duda graves y se ubican fuera de su control (responde a quienes “estigmatizan”), pero que afectan sus vidas. Mirado desde un punto de vista individual, ‘ser’ del barrio supone un handicap inicial que es fácilmente objetivable para acceder a las posibilidades de movilidad social por medio de mecanismos legitimados.

El estigma del barrio opera de forma extremadamente eficiente en excluir del acceso a los circuitos laborales por medio de los mecanismos tradicionales y legítimos a esta población. El no poder decir la dirección para conseguir trabajo es el indicador que recurrentemente se menciona como un factor de segregación automático a los circuitos de integración social.

“Y lo siguen teniendo cada vez más, es uno e los primeros problemas que detectamos nosotros cuando vinimos al barrio, y nos parecía increíble hasta que nos dimos cuenta de cómo era que funcionaba, porque no teníamos experiencia; de que la gente va a buscar trabajo y dice que vive ahí y ya no los llaman más. Y sigue siendo así. Yo me acuerdo que en una época la estrategia era que las mujeres iban a cualquier lugar y decían, yo qué sé, daban la dirección de acá, la de mi casa, cualquiera, y las contrataban enseguida. Y ahí

⁷⁰ ‘Cualquiera puede trabajar’ y ‘vivir en el Borro’.

constatamos que efectivamente, no podían conseguir trabajo nunca viviendo donde vivían. Hoy sigue siendo ese el problema” (entrevista).

“Nadie de acá da la dirección cuando piden o se presentan a un empleo, porque saben que si dan la dirección de acá no los llaman”. Nadie toma a alguien que diga que vive en senda xx” “En Unidad Casavalle son sendas y en Unidad Misiones son pasajes. O sea no tiene como ocultarlo, todos saben que si dicen pasaje tanto, es que vive en los palomares y que por lo tanto a ese no lo van a llamar” (entrevista).

“Nosotros hemos trabajado con mujeres que daban su dirección y nunca las llamaban, Les decían que bueno, que las iban a llamar y nunca más. Cuando dieron la dirección de algún pariente las llamaron enseguida. Eso se aprende. Nadie emplea a alguien que vive en el Borro” (entrevista).

“Ellos cuando piden trabajo no dicen que viven acá. Dan la dirección de algún pariente que vive en otro lado, porque saben que sino no los llaman. Eso lo aprendieron. A golpes. Ensayo y error” (entrevista).

El proceso de exclusión por medio de mecanismos de violencia simbólica como éstos, no pueden ser revertidos por parte de ningún individuo aislado. Las posibilidades de ingreso al mercado laboral en la medida en que estos mecanismos operen no dependerá de sus capacidades, de sus habilidades, sus competencias, su empeño o desempeño, mientras que el hecho de vivir en un determinado barrio los inhabilita del acceso. En el ámbito territorial son barrios enteros los que tienen la condena de la ‘marca’. Alcanza con el lugar de residencia para ser un excluido.

La única forma de operar eficientemente en este proceso altamente nocivo para el conjunto de población de estos barrios, es una acción colectiva que implica tanto un trabajo en y por la comunidad local y en la ciudad. No puede pensarse que este tipo de marcas y estigmas, se reviertan sólo desde los estigmatizados. Las personas con capacidades diferentes nunca hubieran tenido el lugar que hoy tienen⁷¹ si el resto de la sociedad no hubiera re–construido y re–significado el concepto de ‘discapacidad’.

La construcción de la identidad barrial sin entorno por oposición radical, sólo puede terminar en procesos de guetización cada vez más profundos y graves. Las marcas, si son signos negativos, sólo producen aislamiento y exclusión. El trabajo en torno a la construcción de nuevos imaginarios para esta zona y la integración al resto de la sociedad urbana, se muestra como uno de los elementos a priorizar urgentemente. Y este proceso, como toda construcción identitaria es relacional: implica tanto al ‘ego’ como al ‘alter’: por lo tanto no puede ser realizado sólo en la zona, se requiere de una perspectiva que involucre necesariamente a los “otros”, a quienes “marcan”, no alcanza con trabajar con los “marcados”.

Estas *marcas* operan en la subjetividad de los jóvenes. Según revelan los entrevistados que trabajan en programas con jóvenes:

“Son muy fatalistas: ‘porque yo soy de acá me tiene que salir todo mal’(entrevista).

Son “marcas” de exclusión simbólica y real, con bordes territoriales muy bien definidos, que no sólo se manifiestan con relación al trabajo. Operan de manera recurrente en la suspensión de servicios urbanos, en el que el transporte público es uno de los emergentes más claros. Sucesos de violencia en esa zona se significan agudamente por el resto de la sociedad que rápidamente tiene mecanismos de castigo y de implementación de medidas inmediatas para “cortar” los flujos de intercambio con este territorio.

⁷¹ Más allá de las valoraciones que puedan hacerse sobre ‘el lugar que hoy tienen’.

“Cada día más nos enteramos de alguna empresa o algún servicio que no quiere entrar al barrio.” Claro, ahora empezaron de nuevo, claro, ese cuento de la ambulancia de Salud Pública que no entraba, bueno, no entraban los taxis, no entraban determinados repartidores de determinada empresa. Hoy está sucediendo lo mismo. Nos traen cosas acá (al centro, local central de la ONG) porque no van al barrio, digo, nos pasa con los proveedores de CAIF. Pero nunca nos había pasado el laboratorio que lleva las cosas para el curso de peluquería, el otro día las trajo acá. La primera vez que nos pasa. Porque fueron una vez y los quisieron robar, y entonces no van más. Y así... Y lo fueron a mandar por Tiempost y Tiempost tampoco entra. Claro, nosotros tuvimos una época en que no entraban ni los repartidores deeee, éstos, no sé, digo, los de UTE y ANTEL! No venían a tomar el consumo, teníamos que llamar nosotros. Entonces hacían una estimación, nos ponían cualquier cosa” (entrevista).

“En verano cuando en el Borro a un obrero del transporte lo mataron, las medidas del transporte fueron cortar, de General Flores e Industrias no entró ningún ómnibus más. No es que sea un cuento mío. La gente estuvo de rehén. ¿Qué hicieron? con los carritos de requeche trasladaban a la gente. Por que yo empleada doméstica que tengo que cumplir porque mi patrona me pide, puedo tolerar cuántas cuadras? Cuarenta cuadras puedo hacer para tomar el ómnibus. Y ahí estuvieron con los carritos haciendo un trasiego de vecinos...” (entrevista)

La última cita revela en primer lugar las medidas tomadas como consecuencia de un hecho violento, por parte de las empresas de transporte, que en la cita anterior se muestran con abundantes ejemplos de la generalidad que ésta tiene (proveedores, empresas dedicadas a envíos y reparto, entre otros) En segundo término señala las “redes de cuidado” que operan entre los vecinos. Son los “carritos” de los clasificadores, los que en esa situación funcionan como medios de transporte en el barrio. Es una “salida” no organizada, espontánea, acotada en el tiempo y en función de una situación concreta.

La movilización que supuso la reinstalación en esa oportunidad de los servicios de transporte públicos tuvo el liderazgo de la Comisión vecinal del CCZ.

Sin embargo, podría sostenerse que esa movilización no existe cuando se trata de ejercer el control social frente a la violencia, a la venta de drogas, a situaciones ilícitas, entre otros en el territorio. Sin duda, éstos también son mecanismos que operan fuertemente, de “protección” o de “miedo”. Estas redes de protección o de defensa del “afuera” suelen tener como externalidades negativas las medidas de exclusión del resto de la sociedad, que a la larga conducen a un crecimiento de la brecha entre los territorios. En las entrevistas se revela que ambas cosas juegan en las pautas de racionamiento entre los vecinos de la zona. Se establecen códigos del barrio, que aluden a subculturas específicas, que tienen su propio orden, pero diferente a los de la “ciudad integrada”. “La policía acá no entra”, “no hay nada peor que ser buchón”, “ellos tienen sus propias reglas”, hacen a los procesos de segregación y guetización, constructores de subculturas de la marginalidad que plantea Katzman.

“Todo el barrio es cómplice de los vendedores de droga o por ejemplo de los ladrones de autos, porque además del miedo, de ese negocio se benefician varias familias. (...) Además buchonear está totalmente cuestionado. Ni se les pasa por la cabeza. Son sus códigos” (entrevista).

Lo cual sin duda tiene un correlato físico espacial de orden constructivo y urbanístico. La regularización y ordenamiento territorial puede ser un problema en estos lugares.

“La regularización, la gente, y eso es una cosa que se recoge, hay muchos lugares, no en los asentamientos, en general., pero pasa en asentamientos, que la regularización la

rechazan. Y también está la idea de que cuando vos coordinás en un territorio también hay un cierto orden social que se produce. Todos los cubículos por donde esconderte, por donde correr. Por que además eso pasa en todos lados, los malandros o como los quieran llamar, siempre son los menos, pero son los que imponen la tónica del conjunto porque la gente les tiene terror. Esa es una zona roja y en ese sentido es complicada. Entonces, como no hay fuerza, y eso en ningún lado, para contrabalancear eso. La gente, capaz que eso, dice ‘no, acá nos conviene dejar todo así, cuanto más apretados ganamos nosotros’ (entrevista).

Sin embargo, la propia subcultura barrial está abriendo grietas y planteando una crisis que es identificada y manifiesta en muchas de las entrevistas. El tema de la inseguridad en el propio barrio es una de las preocupaciones centrales:

*“Pero te digo he estado en reuniones donde los vecinos han citado a las autoridades del Ministerio del Interior y las puntualizaciones han sido muy claras desde hace mucho tiempo. (...) por ejemplo la Policlínica Santa Rita (de salud pública) tiene que contratar a un 222 para que el 222 pueda cuando el personal cambia acercarlos hasta la parada, porque ya en el camino los están robando. Son los funcionarios que les están dando una mano cuando están heridos. Te lo dice la gente de la policlínica. Entonces cuando la gente no pude ir acompañada por el funcionario, tienen que esperar a que se vayan dos o tres juntos. **Eso por ejemplo no estaba establecido, te digo como pautas de convivencia de la zona hace unos cuantos años**” (entrevista).*

*“A los que trabajamos en los centros acá, no nos roban de día; de noche capaz que no te reconocen. A mí una vez me robaron unos chiquilines y después otro recuperó las cosas y cuando me las devolvió me dijo: ‘dicen que disculpe, que no sabían que usted era de acá’. Porque ellos valoran que tú estés trabajando en el barrio, para ellos eso es un valor. Pero hace mucho a la actitud que vos tengas. **Una de las cosas que ha roto las normas es el tema de la droga. Cuando los gurises están fumados no te reconocen. Antes entre ellos no se robaban nunca, robaban al que venía de afuera; ahora sí. Están totalmente sobregirados y no reaccionan de modo normal. No son conscientes de lo que están haciendo. Roban a la familia, a las madres; pero eso pasa en todos los ambientes, los chicos que se drogan roban en la casa, en todas las partes del mundo**” (entrevista).*

La generalización en el consumo de drogas, en particular de la pasta base es uno de los elementos que se asocian al deterioro de las pautas de relacionamiento interno entre la población de la zona, el cambio en las conductas esperadas en la comunidad y los nuevos dispositivos de control que operan frente a la inseguridad que estas transformaciones conllevan. En particular no dejar las casas solas, no dejar la ropa colgada, no salir de noche, entre otros. Existe la percepción de nuevos riesgos asociados a la probabilidad de ser víctimas de robo, o situaciones de violencia que antes eran “impensables”. Así también en los relatos aparece el incremento de la distancia entre este barrio con respecto a los valores de “clase media”, lo que alude a la representación acerca de la conformación de una “subcultura de la marginalidad”. En incremento de la violencia, la sensación de inseguridad, el riesgo a ser robado, la probabilidad de ser víctima del “rastrillaje”, son expresiones que en las entrevistas surgen recurrentemente. Lo anterior describe la situación que cotidianamente se vive en este territorio, y que conducen a la construcción de un nuevo imaginario.

*“Hasta esos propios valores de ellos se han deteriorado, ya eran diferentes a las clases medias pero ellos tenían algunos códigos de determinada moral, que vos con mayor o menor resistencia los veías y bueno. Eso ya trascendió, ya pasó todo eso, incluso el nivel de violencia que vos ves en la calle, que la gente anda armada y que los balazos están ahí, **eso hace unos años atrás no pasaba. El nivel de violencia ha aumentado. Muchos de***

los que trabajamos en la zona creemos que tiene que ver con un cambio en las drogas que se consumen, que generan obviamente niveles de dependencia mucho más altos, y a veces el tiempo de la droga en sangre disminuye mucho y necesita mucho más rápidamente droga por tanto necesitan más dinero para comprar la pasta base, y tienen la pasta base muchas veces en la casa. Y sabemos que muchos y muchas personas que trafican con droga, meten a sus propios hijos en el tema para hacer llegar a todos los compañeros, se vuelven adictos los chiquilines para atraer a sus compañeros. Es un tema muy complicado, es un tema que desde el primer nivel de atención, al menos a nivel sanitario es muy difícil de manejar. Nosotros podemos trabajar la prevención pero después que ya está instalado se hace muy difícil” (entrevista).

Desde el punto de vista sanitario el incremento del consumo de pasta base,⁷² (que en esta zona las tasas son muy elevadas en términos relativos), tiene a su vez impactos en torno a las medidas preventivas del servicio público para enfrentar este problema. Del mismo modo la modificación de la manera de encarar el tema del consumo de drogas desde el punto de vista político y de intervención social, se ve desafiado frente a los cambios en las sustancias consumidas, los efectos y la forma en que se comercializa. Esto resulta claro en el programa sobre minimización de daños de El Abrojo, que ya fuera mencionado.

“En los últimos 8 años hay una pobreza diferente. Está el tema de los robos, de la pasta base” (entrevista).

*“Se percibe más eso que tiene que ver con la dinámica familiar, con la constitución familiar, con esos valores uruguayos de clase media que uno tiene, que en estas zonas no es que no tengan valores, **tienen otros valores, que tienen que ver con la pobreza extrema y la marginalidad.** Incluso dentro de esos valores han cambiado, porque por ejemplo cuando hace 7 años yo empecé a trabajar acá, era impensable que un ladrón de esta zona robara a doña María que vive acá. **El barrio era sagrado, eso ya no es así”** (entrevista).*

*“No, ahora lo que se da, es **que la droga hace que determinados códigos que se daban antes ahora ya no funcionan.** Cada vez más pasa que se roban entre ellos. Antes no pasaba. **Antes se robaba fuera de nuestro lugar.** Ahora se roba, roban a la madre, a la abuela. Pero eso ya es otra cuestión. Eso tiene que ver también con que ahora la droga hace que, el rastrillaje, no?, que es como le dicen ellos, el rastrillo: dejaste ropa colgada y te la robaron, dejaste...” (entrevista.)*

12. Espacios públicos

En primer lugar, se denota en la percepción de los entrevistados que pertenecen a ONG la ausencia de espacios públicos en la zona.

“Estas comunidades por ejemplo no tienen dónde recrearse, no importa la edad, si vos salís acá, no hay un campo de fútbol, no hay una plaza con bancos, no hay arbolitos. Aparicio Saravia debe ser una de las calles con menos árboles de la zona. Entonces no hay espacios recreativos, para ellos ir a ver una obra de teatro, a un cine, a oír a alguien que hable no sé, sobre el arbolito amarillo, tienen que trasladarse hasta el centro” (entrevista).

⁷² Derivado de la cocaína, de menor calidad, mayor nivel de adicción y tiempo de droga en sangre menor. A su vez el precio al que se comercializa la dosis es obviamente menor, lo cual admite la generalización en el consumo.

*“O...No hay donde jugar y no se divierten (los niños), no saben jugar a nada, no tienen la alegría de jugar, entonces eso de los satisfactores inmediatos como la tele o como pasarse de rosca”.*⁷³

No se identifican espacios que sean utilizados por la población. Pero inmediatamente aluden a la necesidad del control de los espacios públicos; la luz, la vigilancia aparecen como necesarias, como un requerimiento implícito de estos espacios de los que la zona carece:

“No hay espacios físicos, espacios libres disponibles, no hay. No hay una plaza, no hay. La cancha del centro barrial. La cancha del centro barrial en verano por ejemplo, desde que se inauguró, pasaban igual la noche, hombres y mujeres y adultos. Nosotros pedimos que se iluminara, porque nosotros teníamos unos focos pero pagábamos la luz con el gasto del centro. Llegamos a pagar 6, 7 mil pesos de luz. Entonces pedimos a la Intendencia que iluminara con la línea de la calle, verdad? Nos costó años, después pusieron un foco que se prende a las 8 y se apaga a la una de la mañana. Y ahí están en plena actividad los jóvenes, y además estaban jugando a lo que sea a la pelota y el sereno, nosotros tenemos un sereno, les daba el agua caliente para el mate y además estaba el tipo ahí mirando que bueno, les prestaba la pelota, la red, lo que fuera, y bueno el tema de la luz es un problema. La Intendencia es un reclamo... (por qué apagan la luz a la una??) Porque se le ocurrió a la persona que estaba cuando dio el visto bueno, decir que apagarán la luz a la una. (se ríe) Yo qué sé. Complejo. No lograron entender en su momento que dos focos de luz puestos ahí ayudan a que se eviten un montón de otros problemas, porque están en la cancha están como semi-vigilados si querés...ocupados, haciendo actividad física. Si no de hecho igual están en la cancha pero sentados, haciendo fuego y tomando vino. A oscuras” (entrevista).

“Tenemos (en el Pirincho) algunos juegos de mesa, tenemos un pin-pon, tenemos talleres: uno de comunicación y otro de teatro. Eso los ayuda pila a expresarse. Sería bueno si tuviéramos una cancha de fútbol, porque afuera (por ejemplo en El Principito) no los podemos controlar, tendría que ser en el centro” (entrevista).

Se hace explícita la valorización de espacios para el uso deportivo en esta zona. Las canchas de fútbol son espacios públicos especialmente aptos y valorados de sociabilidad e interacción. La cancha de El Principito, que se ubica al lado de la Unidad Misiones, adquiere centralidad en la estructuración de la zona, así como oficia de espacio vincular entre los diferentes barrios y poblaciones. Estos espacios y prácticas deportivas (que no necesariamente tienen connotaciones sexistas, dado la existencia de ligas de fútbol femeninas), son claramente puestas en valor en los discursos y en la vida cotidiana de los habitantes de estos barrios. De todas formas, cabe señalar la ausencia de un buen equipamiento en estos espacios.

Debe señalarse de todas formas que los espacios públicos se definen como tales por el uso que los *habitantes de la ciudad* hagan de ellos, y no necesariamente por una planificación urbana, producto de un plan y la determinación a priori de las funciones que un cierto espacio está destinado a cumplir.

En la siguiente cita de la transcripción de un grupo de discusión de jóvenes de la organización San Vicente que refiere al uso del Cementerio Norte como espacio de recreación y paseo, esto se revela claramente:

“L_A veces veo una cosa, se va a jugar a la pelota contra las tumbas, y bañarse en una piscina en el cementerio.

⁷³ Braselli, Cardona, Pérez (2002).

O_Yo de chico me bañaba ahí. Hay formas también de sobrevivir con los cementerios.

R_ Antes veía más a los macumberos en las puertas del cementerio, y entraban, y hacían las macumbas adentro.

C_Porque ahora hay todos muros. El muro allí tendrá dos años [...] cerraron el cementerio [...] antes los macumberos entraban con los carros, ahora no.

R_Y se entraba y salía libremente, el cementerio ha cambiado.

O_Yo vi una película con un cementerio y dije que qué feo que era porque era todo de material, pero yo de chico iba a pasear al cementerio porque tiene campo y árboles, tiene espacio para correr.

R_Cuando viene esto de que los ómnibus no entran al barrio cortás por ahí (por el cementerio).

R_Mi abuela iba a juntar leña y me llevaba, y yo ahí encontraba bronces y cruces. Para mí era un juego. La gente del barrio va a pasear, a sentarse.

O_Nosotros jugábamos al fútbol, y cuando había limpieza de tumbas, ya era tanta la costumbre que jugabas con las calaveras. [...] A veces sacábamos las cabezas y les tirábamos con una honda.

[...]

R_Para mí la laguna y el cementerio eran lugares de paseo, por eso no voy cuando se muere alguien, para que no deje de ser un lugar de paseo. [...] Hay gente que lo ve de otra manera, juzgan el que vayas ahí a jugar.

A_Para mí, el cementerio es el cementerio, yo tengo una relación diferente con ese lugar, va en los valores que te hayan inclucado en tu familia.

L_Yo lo que tengo es respeto cuando por ahí, más allá de las cosas que hice. Si veo un entierro no cruzo porque hay gente dolida y yo respeto. Y apago la radio cuando entro porque respeto el dolor de la gente que está allí sufriendo”.⁷⁴

La auto-referencialidad barrial y la falta de contacto con los “afuera” del barrio es una constante señalada en las entrevistas. Muchas de las ONG consultadas se plantean en sus programas “sacar” a los jóvenes, en paseos o actividades que impliquen “conocer” otros espacios públicos de la ciudad, y en algunos casos en el interior.

“Es un campamento en Tala, en un campo de mi propiedad hay una cabañita hecha por los scouts, de troncos, los scouts arman con ellos las carpas y demás, y es muy lindo se hace un campamento de tres o cuatro días, no más porque... no es fácil, pero con buenos resultados también. Aparte tienen salidas, a museos al Prado, en la época de vacaciones que el INAME proporciona boletos se va a la playa, siempre hay actividades” (entrevista).

En otra entrevista a una ONG también se marca como una eventual práctica al finalizar los convenios educativos laborales plantearle al grupo que lo integró “ir a cenar afuera” y cómo esta propuesta tiene dos resistencias: “les dá como miedo, porque ellos más allá de propios se sienten discriminados y no aceptados” y en segundo lugar, si la propuesta es para las muchachas, “hay que trabajar también con los maridos, para que las dejen ir, para que entiendan eso” (entrevista).

⁷⁴ Braselli, Cardona, Pérez (2002).

V. Propuesta estratégica integral

Según el diagnóstico realizado, el área de estudio muestra síntomas críticos de pobreza, desde prácticamente la constitución del barrio. Hace ya más de cuatro generaciones que se reproduce esta situación sin que se presenten cambios favorables en los indicadores seleccionados. Mirando la evolución en los últimos años incluso la tendencia es al incremento de los niveles de criticidad. El análisis considerando la dimensión temporal es imprescindible en estudios de este tipo.

A pesar de la concentración registrada de transferencias de recursos de la sociedad al área, del número de ONG trabajando y de la cantidad de programas sociales que funcionan allí, además de los subsidios más o menos velados (la población no paga por diferentes motivos tributos municipales, o por exoneración, o simplemente son morosos en los que les corresponden) con que cuenta la población residente en este territorio, éstos son sistemáticamente insuficientes, y claramente ineficientes en revertir la situación de partida.

Según la estimación realizada⁷⁵ considerando el financiamiento para cubrir los programas reseñados en el diagnóstico, el monto de dinero que recibe el área seleccionada (400.000 m²) asciende a 4,5 millones dólares, por año.⁷⁶ Debe tenerse en cuenta que es una estimación y en ella no se consideran los activos e inversiones realizadas por las ONG (camiones, vehículos, locales, gimnasios, exoneraciones municipales de uso de suelo, entre otros).

⁷⁵ Agradecemos a todos quienes brindaron información tanto del sector privado como de organismos públicos, sobre el monto del financiamiento de los programas relevados que funcionan en el área. Sin embargo, aún es probable que la estimación esté subvaluada en la medida en que no pudo disponerse de la información completa en todos los casos, al no contar con datos acerca del financiamiento que reciben del exterior o de los organismos confesionales en varias ONG.

⁷⁶ Los datos corresponden al 2004, pero se estima relativamente estable.

CUADRO 8
INVERSIÓN ANUAL EN DÓLARES DESTINADA AL ÁREA DE ESTUDIO

Inversión anual en dólares ^{*1} realizada en la zona de estudio ^{*2}		
Fondos de origen público gestionados por ONG o iniciativas comunitarias ^{*3}	INAME y otros ^{*4}	606 112,56
	INDA ^{*5}	184 641,6
	IMM programas en convenio con ONG	2 163 063,52
	IMM Red de merenderos	38 590,98
	IMM Policlínica Los Ángeles (mixta) y Móvil de AMULP	16,059
	CAIF	382 600,64
	SOCAF	22 500,0
	PROJOVEN	23 604,44
	SUB TOTAL	3 437 172,74
Fondos de origen público no transferidos a ONG u organizaciones comunitarias ^{*6}	IMM Policlínica Casavalle y convenios con la UdelaR	515 009,14
	Becas, subsidios y donaciones de instituciones en los hogares de Casavalle ^{*7}	69 000,0
	SUB TOTAL	584 009,140
Fondos de origen privado	Financiamiento de Iglesias, organismos internacionales, recursos propios de las distintas ONG, entre otros (este dato no es completo ya que algunas ONG por diferentes causas no nos brindaron la información).	417 295,76
Valor estimado de exoneraciones tributarias municipales ^{*8}	Valor correspondiente a contribución inmobiliaria (en caso que se regularizara la propiedad del suelo) + valor correspondiente a impuestos municipales (que se emiten pero no se cobran)	14 146,00
	TOTAL	4 452 623,64

Fuente: elaboración propia.

U\$S 70: invertidos en complejos de vivienda en la zona de Casavalle por intervención pública

*1: TC, U\$S 1 = \$U 30.

*2: la mayoría de los programas de organismos públicos tienen estipulada la suma del financiamiento en URs. El valor de la UR a julio de 2004 es de \$U 237,31

*3: Incluye los dineros provenientes de préstamos del BID que se traducen en deuda pública.

*4: Incluye todos los programas por convenio con INAME más U\$S 11.030,36 anuales por concepto de horas docentes que corresponden a programas en convenio con CODICEN (Gerencia de Programas Especiales)

*5: Incluye lo destinado por el INDA a CAIF y a AIPP (Apoyo a Iniciativas Públicas y Privadas). No están incluidos en este dato los números del comedor N° 5 del Sistema Nacional de Comedores del INDA, ya que su zona de influencia no coincide exactamente con los límites del CCZ 11, sino que lo supera. Como dato accesorio, anualmente el INDA destina al comedor N° 5 U\$S 145.660,4.–

*6: No se han incluido aquí los datos correspondientes al financiamiento requerido para el funcionamiento de otras instituciones públicas que funcionan en el área considerada: policlínicas del MSP, las escuelas, los jardines públicas, CCZ, bomberos, comisarías, entre otros

*7: Procesamiento realizado en el Banco de datos de la FCS_UDELAR para el CCZ 11 a la pregunta de la ECH del 2002 para los hogares: ¿Cuánto recibió el mes pasado por Becas, subsidios o donaciones de Instituciones? Incluye canastas del INDA, asignaciones familiares, entre otros). Fue utilizado el ponderador que en el equipo social del CCZ estima corresponde a la zona de estudio del total del CCZ.

*8: Valor estimado por Dirección de Ingresos Inmobiliarios IMM, en base a lo que no se recauda por concepto de contribución

Inmobiliaria y por impuestos domiciliarios municipales (en el primer caso, al ser propiedad municipal no corresponde el cobro, y en el segundo, sí corresponde y se emite, pero tiene altas tasas de morosidad). El dato corresponde estrictamente a lo que NO se cobra y solamente se aplica a las viviendas de la Unidad Misiones y las Unidades Casavalle I y II.

A pesar que esto no alcance como evidencia, podría formularse la hipótesis que esta inversión social que se realiza hoy en Casavalle podría obtener mejores impactos y resultados en caso de enfocarse en un programa estratégico para el territorio de carácter productivo y con aspiraciones de ser autosustentable.

Las transferencias de dinero que desde diferentes sectores y programas recibe el área no serán jamás suficientes si sólo se enfocan a cubrir las carencias inmediatas de la zona, y probablemente incluso contribuyan a que la población destinataria despliegue estrategias de supervivencia basadas en este tipo de transferencias. Corren peligro de convertirse en dependientes de las mismas y finalmente éstas contribuyan a reproducir la situación sin intentar nunca resolverla, o modificarla. El resultado que podrá esperarse a lo sumo de una política así diseñada será el incremento de los fondos requeridos para transferir.

El área de estudio requiere no sólo una serie de políticas sociales que trasfieran fondos para cubrir necesidades básicas, sino que enfrenten coordinadamente la desintegración social (no sólo la pobreza, resultado de lo anterior) que es el nudo que ata a esta población. De no resolverse esto, la situación seguirá manteniéndose en el tiempo, tal como se ha mantenido (y empeorado sistemáticamente) hasta ahora. No se requieren sólo “políticas de emergencia”, sino de cambios estructurales, que son tales en la medida que se han mantenido en el tiempo durante más de 40 años.

1. Lineamientos generales de la propuesta estratégica integral

La propuesta combina elementos de desarrollo local, cooperación pública–privada, utilización de recursos existentes de la comunidad y externos en la zona. Se basa en el diagnóstico de los recursos existentes y potenciales locales, utiliza la unidad espacio–temporal en el análisis y da cuenta del potencial local y las características de la zona. La propuesta define objetivos de acuerdo al tipo de población y las características existentes a nivel local y vincula la población de la zona de trabajo con el resto de la ciudad.

Este acercamiento debe ser mutuo, por tanto se requiere trabajar a ambos niveles. Debido a lo anterior, la propuesta prioriza en la construcción colectiva local de un proyecto con impacto externo y vincula la acción de actores pertenecientes al ámbito integrado de la ciudad.

De esta forma se intenta eliminar la barrera simbólica de “nosotros” y “ellos”, haciendo énfasis en la articulación posible entre ambos. Se pretende romper con el muro simbólico que se establece en función del aislamiento en base a una campaña estratégicamente orientada de difusión del programa y sus resultados y logros. Esto permite el acercamiento, conocimiento y reconocimiento de la ciudad de la realidad existente en zonas críticas y la concreción de su integración al resto de la ciudad.

La propuesta busca estimular la construcción colectiva de la ciudad orientada a la integración de estas zonas hacia el resto de la urbe, en un proceso de intervención diferencial y diferenciada, pero en el que participen todos los ciudadanos y no sólo el barrio o la zona en cuestión.

El uso de espacios comunes en la ciudad por parte de agentes que han estado marginados y excluidos de su uso, se plantea como un objetivo a cumplir, de modo de operar sobre el quiebre de la segmentación socio–espacial de la ciudad. Sólo en el ejercicio efectivo de los derechos de igual uso de todos los espacios de la ciudad, se podrá combatir y eliminar estigmas.

El programa propuesto intersectorial y colectivo posibilita la transformación de un imaginario de un territorio segregado de Montevideo constituido como “zona peligrosa y

distante”, a otro que posibilite ser ‘zona productiva y cercana’. Basada en la participación activa de los directamente involucrados, la propuesta requiere apoyarse en los recursos existentes en la zona, fortaleciendo el capital territorial, constituido por las instituciones que hoy intervienen en dicho territorio, posibilitando así la participación activa en las decisiones e implementaciones que se tomen, por parte de la población involucrada. Lo anterior significa un cambio de ‘reglas de juego’ que operan en el barrio, así como un refuerzo de los vínculos entre los diferentes agentes y actores sociales en orden a la construcción de ciudadanía plena.

Para ello, se intenta imprimir un nuevo dinamismo a la ‘Red Cuenca de Casavalle’, que ha disminuido sus activos, por medio de una propuesta integral y estratégica, cuya definición detallada tendrá que ser producto de consensos en la Red asegurando su viabilidad y compromiso comunitario–local en primer lugar y contar con los apoyos del sector público y privado de Montevideo, como en el ámbito nacional.

Los lineamientos generales:

1. Acción coordinada de organismos e instituciones que funcionen en el ámbito local con actores externos que acompañen posibilidades reales de integración, disminuyendo así la vulnerabilidad en el empleo y los ingresos de los individuos, – particularmente los jóvenes y las mujeres, y los que se reinsertan en el barrio luego de un periodo de reclusión judicial– y posibilitando la eficiencia de mecanismos de movilidad social ascendente colectiva e individual.
2. Potenciación de los esfuerzos realizados en el ámbito educativo en los ciclos iniciales de formación, asegurando canales de integración social. Una vez cumplida esta etapa, la conducción a una inserción productiva y de realización de capacidades y logros, con saberes específicos que edifiquen certezas a partir de la experiencia subjetiva de un conjunto de jóvenes del ámbito local que potencien el desarrollo de la zona.
3. Elaboración estratégica de un nuevo imaginario, a partir de un proyecto de alto impacto, de generación colectiva y apropiado por la comunidad local, que articule a las organizaciones locales en sus tareas respectivas y específicas, pero que permita un “paraguas” que las abrigue a todas.

Se trata de una propuesta integral y global, que promueva la generación de sinergias y que no vaya en torno a objetivos puntuales con poblaciones focalizadas, sino hacia un objetivo colectivo local de propuesta inclusiva.

Se requiere abordar entonces una perspectiva comunitaria que sobrepase el impacto que puedan tener cada uno de los programas y proyectos que se implementen en resultados medidos en los logros individuales (que se considera ya están cubiertos en la zona).

4. La propuesta debe encarnar en el ámbito local y colectivo más que descansar en destinatarios individuales en función de criterios de selección de los más adecuados a los perfiles pre–definidos para ello.
5. Se requiere de actores externos que se involucren también en el programa y que supongan una evaluación constante de los logros obtenidos y tengan obligaciones con relación a la difusión de los resultados obtenidos, en el corto, medio y largo plazo.
6. Se pretende que los actores externos (pertenecientes a la ciudad integrada) difundan el programa y sus logros, contribuyendo a la difusión de la realidad existente en áreas periféricas de la ciudad, que eviten “hacer como si” no existieran y generen a su vez el conocimiento y re–conocimiento de esa realidad. Posibilitando el compromiso de la ciudad toda en la “salida” de la zona, y su población.

7. La situación de Casavalle no se resuelve con redistribución de recursos, transferencias, o sólo con la provisión de servicios públicos en el formato actual. Es necesario la **implementación de políticas de integración social**, que reviertan la situación a mediano plazo (y no que establezcan o sean funcionales a la reproducción de la vulnerabilidad social).

2. Consideraciones conceptuales y metodológicas

En este apartado se desarrollan cuatro ejes interconectados sobre los cuales se elabora la propuesta. A pesar de estar desarrollados cada uno de ellos en función del diagnóstico realizado sobre el caso de estudio Casavalle, deberían apoyarse las propuestas a realizarse para superar situaciones de vulnerabilidad social en otros territorios.⁷⁷

• Fortalecimiento de red inter–institucional local

Las redes permiten ser vistas como sistemas de relaciones que construyen significados en la interacción, producen pautas de conexión horizontal y gestionan la diversidad propia de los miembros que las integran. Construyen consenso a partir de lo diverso y por lo tanto administran el conflicto no verticalmente.

“La noción de red social implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo. Es un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio, organización, entre otros) y con integrantes de otros colectivos, posibilita la potenciación de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas y la satisfacción de necesidades. Cada miembro del colectivo se enriquece a través de las múltiples relaciones que cada uno de los otros desarrolla, optimizando los aprendizajes al ser éstos socialmente compartidos” (Dabas, 1988).

*“La transformación de las redes sociales como estructuras formales se verifica a partir de la década de los años ochenta en grupos funcionales definidos según necesidades específicas manejados por acuerdos para estos fines, en los que participan instituciones con capacidades técnicas y aglutinados por “enredadores” (individuos o instituciones) que garantizan las reglas de juego y ejercen un liderazgo operacional” (Escobar y Berdegué, 2000) **Los enredadores tienen un papel fundamental en la articulación y la toma de decisiones** (Gallicchio y otros, 2002).*

Se ha detectado en Casavalle una enorme cantidad de instituciones que funcionan a nivel local trabajando en el ámbito social, tales como ONG, organismos de nivel nacional, municipal y organizaciones comunitarias. Sin embargo, según las entrevistas realizadas, la Red Cuenca Casavalle, no es eficiente, no tiene frecuencia de funcionamiento y a pesar de una declaración inicial de intenciones de coordinar un proyecto integral para el barrio, se encuentran obstáculos para generar sinergias y articulaciones, que en la experiencia

⁷⁷ En la medida que el eje básico es una mirada territorial, que supone la especificidad de cada caso para el cual se establezcan propuestas estratégicas e integrales, la replicabilidad posible es de orden conceptual–metodológico. Vale decir, constituyen los ejes sobre los cuales estructurar las propuestas. En este caso se postulan. El fortalecimiento del capital territorial (redes locales interinstitucionales, y red local con otros agentes de la ciudad integrada) la dimensión territorial en la propuesta (atención a las especificidades locales), el aprovechamiento de los recursos locales existentes, sobre los cuales se edifique la estrategia, la participación de la población (lo cual supone un proceso de aprendizaje de derechos y responsabilidades, e incorporación de pautas y normas de actividad ciudadana) y la consideración de la dimensión temporal de los procesos (tanto en relación al diagnóstico que se realice del territorio en cuestión como de la propuesta estratégica que se proponga).

previa, no han convocado a todas las organizaciones, ni tienen recursos suficientes para destinar a la coordinación.

Actualmente todas las ONG que funcionan en la zona, obtienen financiamiento para todos o parte de sus programas o proyectos por medio de licitaciones o convenios con organismos nacionales. Estos convenios se realizan a partir de licitaciones de proyectos que presentan las ONG a dichos organismos, y resultan de formatos más o menos fijos, de diseño cerrado y orientado a cumplir objetivos de carácter social, comunes a poblaciones específicas, sin tomar en consideración las particularidades locales necesariamente, lo que significa que no se prioriza en la política de “tercerización” de servicios a la población local o se enfatiza en una mirada territorial para la definición de las actividades.

La dinámica de obtención de financiamiento para el funcionamiento de las ONG condujo a un cambio en el formato de su trabajo. De alguna forma ha permeado a todas aquellas que tenían un carácter específico, uniformizó el tipo de población que se atiende, los objetivos que se persiguen y el tipo de actividades que se realizan. Se ha perdido en consecuencia, la diversidad en la forma de actuar por parte de las ONG que trabajan en la zona, y –salvo excepciones– la atención de poblaciones específicamente locales. Por otra parte, conduce a una suerte de “competencia” de las ONG en las licitaciones sin buscar activamente otras vías de financiamiento, lo cual parece conducir a un aumento de la dependencia con el Estado para la sustentabilidad de las ONG.

Las actividades no se diseñan entonces por la demanda y las necesidades sentidas en el territorio en el que actúan, sino por la instalación y ejecución de proyectos de alguna forma prediseñados en el ámbito central que atienden a la problemática más o menos común en los diferentes territorios de la población pobre.

Se percibe una concentración de servicios de atención a la infancia, oferta y cobertura que merma para los jóvenes, si bien no es inexistente. En el sector de educación formal en concreto, los jóvenes no tienen ni liceo ni escuela de UTU, dentro de los límites que comprende el CCZ 11. La Propuesta incluye *la construcción de al menos una de estas instituciones en el área.*

Se registra una disminución de la participación de los vecinos en el área, tanto cualitativa, como a partir de los indicadores de participación en las elecciones a los consejos vecinales, figura perteneciente al organigrama de la descentralización municipal.

Los programas de intervención en la zona se agruparon según el área en que se enfocan (ver cuadro anexo 2). En relación al área **trabajo** puede distinguirse dos tipos: 1) capacitación. Se realizan cursos y cursillos que capacitan para la realización de determinados oficios: peluquería (PLEMMU); carpintería (CADI), Escuela de Oficios (TACURÚ), jardinería (Acción Promocional), entre otros dos convenios educativos laborales: por lo general con la IMM. Realización de pasantías simultáneas a cursos de capacitación y seguimiento de los participantes en la construcción de hábitos y asunción de responsabilidades. La duración de los convenios va de seis meses a un año máximo y se orientan a facilitar la experiencia laboral de jóvenes y mujeres y su ingreso al circuito del mercado de trabajo. Se prevén logros individuales.

No se realiza una evaluación de los resultados de los convenios, ni seguimiento de los beneficiarios de dichos programas. No aseguran continuidad de los beneficiarios en el circuito laboral. Por lo general se licita la realización de actividades de bajo reconocimiento y valorización social. A pesar de ello los convenios tienen múltiples beneficios: experiencia laboral de jóvenes, y mujeres, generación de hábitos de trabajo,

capacitación. Se propone: *incrementar este tipo de estrategias con el sector privado, superar el nivel de impacto individual,*⁷⁸ *potenciar la “salida” de los participantes en los convenios “fuera” del barrio, realización de actividades con otra imagen simbólica (no asociadas a la mugre y la basura), mayor nivel de calificación y mayores posibilidades para una salida laboral a posteriori del periodo de los convenios o pasantías.*⁷⁹

- **Fortalecimiento de red Inter–institucional local (responsable de Proyecto VIVERO)⁸⁰ con otros agentes, actores e instituciones públicas y privadas pertenecientes a la “ciudad integrada”**

La propuesta no puede ser implementada sólo en Casavalle sino que *prioriza las vinculaciones entre Casavalle y el resto de la ciudad*. En tal sentido es una “red” que debe integrarse con agentes de la ciudad integrada y de actores locales. Supone la *participación activa de la población*, y por tanto es una propuesta flexible y abierta que deberá irse definiendo por las decisiones acordadas por la población local, habilitando un proceso de construcción de ciudadanía activa y responsable y el compromiso real de la población con el proyecto. Asimismo el tiempo es una de las variables claves en el proceso del proyecto y en el tipo de objetivos que pueden plantearse. La direccionalidad de la primer fase de la propuesta disminuye a medida que avanza el tiempo de ejecución del programa. Supone una *evaluación de los resultados también participativa y sobre todo sistemática y periódica*.

- **Énfasis en la consideración de la dimensión temporal de las situaciones territoriales. Diferenciación de las situaciones de emergencia y condiciones estructurales. Medidas de intervención diferenciales ante cada tipo.**

Se alude aquí a la necesidad de tener en cuenta los procesos de génesis y de reproducción de la problemática del territorio bajo estudio desde una perspectiva multidimensional. Hoy se verifica un déficit de capital humano y social progresivo y creciente en la población de Casavalle. Se plantea la hipótesis de deterioro genético por sucesión de generaciones con déficit alimentario, analfabetismo y maternidad precoz, y en riesgo sanitario. Lo anterior supone el deterioro de capacidades individuales y colectivas dado que se concentran espacialmente estas situaciones. Sumado a ello es un territorio que registra en términos relativos al resto de la ciudad, tasas de natalidad muy altas. Por tanto existe el riesgo de reproducción ampliada y de irreversibilidad de situación a mediano y largo plazo si no se invierte rápidamente la tendencia.

Las transferencias de recursos (si no están respaldadas por otras medidas) son sólo paliativos en situaciones de emergencia. Casavalle manifiesta características que más que definirse como ‘de emergencia’ implicarían ser ‘estructurales’. En este sentido la

⁷⁸ Se alude a promover mecanismos de movilidad colectiva. Para ello se requiere de proveer herramientas de gestión cooperativa y emprendimientos productivos locales.

⁷⁹ La pregunta que fundamenta lo anterior es: ¿cuáles son las “referencias” y calificaciones que brinda el hecho de haber barrido hojas de otoño durante un año? Probablemente “esa” experiencia sólo se valore para ser empleada doméstica o trabajar de empleada en una empresa de limpieza. Se pretende la realización de actividades en las pasantías con una “amplitud” mayor de salidas laborales.

⁸⁰ El proyecto VIVERO es la instrumentalización de esta propuesta como se desarrolla a continuación, dado que reúne las características que se mencionan como prioritarias (capitalización de las experiencias y recursos del territorio, resignificación del barrio, estructuración en torno a un proyecto productivo y cooperativo que permita ser sustentable en términos de trabajo para la población local y articulación con el resto de la ciudad, entre otros). *Sin embargo esta propuesta no es más que una de todas las posibles y no se pretende que sea tomada más que como ejemplo.*

redistribución de dinero, no constituye ‘una salida’, en el caso de plantearse como mecanismo exclusivo o prioritario, sino que sólo ‘tapa agujeros’. Además se genera una cultura de la pobreza, reproduce situaciones de dependencia, inhabilita mecanismos de búsqueda, favorece la adopción de estrategias de sobre-vivencia basada en estas transferencias que no podrán ser levantadas, aún si la situación de recuperación económica del país logra darse. En el mejor de los casos quedarán restringidas a estrategias individuales y no serán colectivas, inhibiendo la formación de organizaciones y capital social local con potencialidad de generar mecanismos de movilidad social comunitaria.

Es por ello, que la atención al “tiempo” desde antes, es tan importante como la atención a los “tiempos” necesarios para el cumplimiento de los diferentes objetivos y los resultados que se plantea la propuesta. Se establecen diferentes fases, entonces para discriminar las distintas etapas de intervención y objetivos a plantearse.

- **Inclusión de la perspectiva de género en los proyectos**

La inclusión social es tomada en sentido amplio y por tanto supone el abordaje del desarrollo local incorporando la perspectiva de las relaciones de género. En Casavalle en particular las situaciones de violencia doméstica y vulnerabilidad de las mujeres en sentido amplio y total torna absolutamente pertinente y necesaria esta dimensión.

3. La integración social de la población de Casavalle

El fortalecimiento de la integración social de la población de Casavalle se trabaja a partir de varias vías simultáneas, dado que la ‘desintegración’ progresiva de esta población se ha dado a partir de tres elementos básicos, que además se retroalimentan:

- Dificultades en el acceso al mercado de trabajo,
- Dificultades en el acceso al nivel secundario del sistema educativo, y
- Dificultades en el acceso al uso de espacios públicos compartidos con otros sectores sociales, de la ciudad.

1. Mecanismos para facilitar el acceso al trabajo:

Se plantean en tres fases diferenciadas del programa. En una primera fase, la impronta de los convenios educativos–laborales y de trabajo es significativa, de tal forma que permita un impacto importante en el número de empleos que puedan generarse “fuera” del barrio. Sin embargo, paulatinamente el número de puestos de trabajo que representen los convenios debería ir disminuyendo, en la medida en que el programa logre sustentabilidad en la generación genuina de empleo, como resultado directo del mismo, y de los emprendimientos asociados.

La propuesta supone la articulación de múltiples objetivos a partir de la implementación de un proyecto productivo en el que se insertan varios subproyectos. **El proyecto productivo central es un vivero.**⁸¹ Los subproyectos suponen:

⁸¹ La selección de esta actividad productiva (y laboral) entre otros motivos se sostiene porque capitaliza experiencias y formaciones específicas en torno al tema que se desarrollan actualmente en la zona, y porque habilita la participación de agentes con deterioro educativo y social, que no hayan alcanzado necesariamente una formación académica elevada, ya que esa es la población objetivo del programa, al menos en la primer fase del proyecto. Sin embargo las tareas (aunque no requieren en principio calificaciones y/o formación elevada) no se asocian simbólicamente a la ‘basura’ a las tareas connotadas por la cercanía a la mugre, sino a la belleza, a lo útil, lo lindo, lo natural. Con posibilidad de generar valor agregado, y precios elevados.

- Producción de plantas, flores y plantines.
- Producción de hierbas medicinales.
- Producción de insumos para el vivero (compost, abono, humus, entre otros).
- Producción de mercancías con valor agregado: arreglos florales, macetas de diferentes materiales, artesanías con flores, entre otros.
- Huerta orgánica (en fresco y producción industrializada y/o artesanal –dulces, mermeladas, conservas, entre otros).
- Los subproyectos a su vez se desarrollan en diferentes fases del programa, y se definen en detalle con la participación de la población involucrada.⁸²

Se propone la gestión para realización de convenios con empresas privadas de un porte suficiente para sostener una política de marketing social. En particular con los *shoppings*, pero no exclusivamente.⁸³ Los *shoppings* más importantes que funcionan hoy en Montevideo: Tres Cruces, Montevideo Shopping, Portones y Punta Carretas, tienen antecedentes de campañas de marketing social sostenidas, lo cual es un elemento a favor para la alianza con estos agentes en la propuesta, que pretende los siguientes objetivos:

- Convenio para la colocación de producción vegetal de los *shoppings*: plantas ornamentales, arreglos florales y plantines del vivero de Casavalle (para los *shoppings*, propiamente).
- Convenio de becas o pasantías para realizar el mantenimiento del parque vegetal de los *Shoppings*, (capacitación en jardinería) para jóvenes de Casavalle, intermediados por ONG de funcionamiento local.
- Convenio para obtener un espacio de muestra permanente y de alta calidad de la producción vegetal de Casavalle, en los *Shoppings*, que posibilitará el acceso al mercado de la población de Montevideo, de la producción del vivero, huerta orgánica y hierbas medicinales de Casavalle.
- Participación en **campana publicitaria** dirigida a mostrar a la ciudad integrada que el barrio Casavalle produce cosas útiles para la sociedad, concientizando al resto de la población de Montevideo de la situación de Casavalle, creando un imaginario del barrio, sin marcas o estigmas, que permita generar una identidad con relación a un producto de impacto en la ciudad. La campaña también debe favorecer el intercambio con otros agentes de la sociedad de Montevideo por parte de los jóvenes de Casavalle, así como el uso de espacios urbanos centrales, en los que compartan con

⁸² Los proyectos que se pueden “enredar” en este programa son múltiples. Cuales se seleccionen y se prioricen dependerá a su vez de la participación de la población y las instituciones que conformen la Mesa Consultiva que apoyará el Programa VIVERO Casavalle, ya que la participación y construcción de ciudadanía constituye uno de los objetivos o metas del programa. Puede desarrollarse tanto la industrialización de mermeladas de los productos de la huerta orgánica, como la producción de tés de hierbas medicinales, como la producción de manzanilla para la elaboración de productos cosméticos en acuerdo con algún laboratorio, como la exportación de productos orgánicos frescos, producción de macetas y artesanías asociadas a plantas de interior, conformación del VIVERO de Casavalle como centro turístico, entre otros. La diversificación es inmediata y contando con la reorientación hacia “salidas” laborales articuladas con el programa de los numerosos talleres de capacitación que hoy se realizan en la zona, por parte de las ONG ya instaladas y funcionando, la calidad de recursos humanos para realizarlos es de un potencial enorme.

⁸³ La experiencia de Tacurú es relevante al respecto. Han tenido y tienen convenios con Coca Cola, con AEBU (Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay, el sindicato más fuerte del Uruguay) y otras. Este tipo de estrategia debe potenciarse. El intercambio social se promueve de esta forma, se estimula la salida del barrio, y el contacto con otros agentes urbanos.

otras clases el lugar de trabajo, fomentando la interacción informal y formal con otros sectores sociales, potenciando el incremento del capital social individual y colectivo.

Esto genera: un doble acercamiento y posibilita la integración social, vía la utilización de recursos existentes en la zona. Lo anterior se refiere a un apoyo en la posible articulación en los cursos de capacitación que hoy dictan las ONG de la zona, su experiencia en convenios educativos–laborales, recursos humanos con experiencia en el trabajo local, la organización primaria de la población local a partir de los programas existentes de la ONG, y la captación de participantes en el programa vía ONG, entre otros, optimizándolos y generando la posibilidad de beneficios de todos (de los excluidos y de los integrados).

2. Mecanismos para facilitar el acceso a la educación de nivel secundario.

Funcionamiento inmediato de liceo y Escuela de UTU.

No existe institución pública en el CCZ 11 de nivel secundario. Los jóvenes deben desplazarse a liceos (con dificultades de acceso) para poder acceder a este nivel educativo. En consecuencia es una necesidad real la habilitación de un liceo y de una institución de la UTU (ambas dependientes de ANEP) en la zona. En el caso de la UTU la oferta de cursos debería ajustarse a los requerimientos que planea el programa vivero, en una primera fase, de tal forma de reforzar la articulación formación–empleo en la zona, y de incrementar el capital humano de la población de Casavalle, con salida laboral viable.

3. Mecanismos para facilitar el acceso al uso de espacios públicos de la ciudad.

Entendidos como los espacios de la ciudad a los que tienen libre acceso todos los ciudadanos y los visitantes, los espacios públicos tienen un contenido esencialmente democrático.

Potenciadores de integración social, en la medida en que allí se den interacciones inter–clases, intergeneracionales, inter–géneros, interculturales, entre otros son espacios en que se intercambian mensajes distintas identidades que conviven en la ciudad. También suponen el uso colectivo y teóricamente indiferenciado entre aquellos que pueden “distinguirse” a partir de los diferentes clivajes que desde un punto de vista analítico son relevantes para explicar y/o entender cualquier tipo de estructura de estratificación social.

El término ‘público’ que se asocia a estos espacios no sólo se asocia a la idea de libre acceso sino a la de “publicación”, es decir a la muestra o exhibición –sin restricciones– de identidades. Es por ello que los espacios públicos son idóneos en el sentido del encuentro con ‘los otros’, que desde el punto de vista social, económico, político, cultural, ético, étnico, religioso, entre otros. Son espacios de reconocimiento de la existencia de la diversidad, que se hace pública (se publica) paradigmáticamente en estos espacios. Asimismo el ejercicio de publicación se superpone al de privatización, en la medida en que al tiempo que hace pública una identidad, se “apropia”, hace suyo el lugar en el que se (re) presenta.

Sin embargo, los espacios públicos de Montevideo demuestran restricciones en el acceso, uso y apropiación que de ellos realicen los ciudadanos. La población de Casavalle no accede al uso de espacios públicos centrales de la ciudad y la ciudad integrada no usa los espacios públicos (aunque no tenga espacios públicos equipados y acondicionados como tales) de Casavalle. Lo cual conduce a un proceso de guetización urbana con síntomas de ir aumentando.

Para revertir este proceso y esta tendencia, y romper con los mecanismos que lo reproducen, es que se propone:

1. Revalorización de espacios públicos locales (acondicionamiento y equipamiento y realización actividades que promuevan el uso y cuidado⁸⁴ de los mismos por parte de la población local). Reposicionamiento de la dimensión ambiental.
2. Utilización de espacios públicos centrales y ajenos al barrio por parte de la población local.
3. Campaña publicitaria de ‘programa de Casavalle’ de cambio de imaginario del barrio,⁸⁵ que posibilite disminuir las resistencias de la ciudad integrada a los intercambios y fomentar los flujos de interacción urbana.
4. Procesos de (re) construcción de identidad barrial, incremento de autoestima de los pobladores del barrio, pautas de relacionamiento y de convivencia urbana.

4. La viabilidad del Proyecto VIVERO

Se ha previsto su instalación en el barrio en un predio de propiedad de la IMM, no ocupado actualmente, en una zona no apta para viviendas, de superficie adecuada para desarrollar la actividad productiva propuesta y sin dificultades de acceso a la población local.⁸⁶

La viabilidad de la propuesta no supone un financiamiento elevado, sino sobre todo está basada en la gestión eficaz y eficiente de los recursos que se encuentran hoy disponibles en el barrio. A lo sumo requiere de la presupuestación del equipo de trabajo multidisciplinario del CCZ 11 asignado a la propuesta⁸⁷ y una partida inicial para la puesta en marcha del vivero.⁸⁸

Condiciones a cumplir:

1. Destino del predio de la IMM seleccionado para esa actividad (VIVERO).
2. Conformación del equipo técnico del CCZ 11 para constituir la Mesa Consultiva Casavalle, entidad encargado de gestionar a su vez con los agentes e instituciones internos– locales, y externos (ciudad integrada) las alianzas, diseño e implementación para el programa VIVERO Casavalle.

Gestiones que debe realizar este equipo (con responsabilidades estrictamente establecidas)

1. Marco de acuerdo y compromiso con el Programa Vivero de Casavalle de las ONG que trabajan en el área.

⁸⁴ Se pretende que el material vegetal para el acondicionamiento, equipamiento y arbolado de los espacios públicos locales provenga de la producción del VIVERO CASAVALLE, que las actividades sean con participación de la población local, en particular vinculándose con actividades educativas propuestas por las escuelas, Grupo de Educación Ambiental de la IMM, entre otros.

⁸⁵ Cambio de imaginario. Pasaje de ‘gueto’ a ‘lugar’ en la ciudad, de zona roja a jardín, de lugar de la basura a lugar de las flores. El cambio simbólico que supone la modificación del imaginario coadyuva a la modificación de estructuras de resistencia al intercambio, a prejuicios y exclusión.

⁸⁶ Ese predio actualmente tiene condiciones de riesgo sanitario, cercano al Arroyo Miguelete, con problemas de contaminación. Es un predio que admite en el caso de la instalación del programa la mejora ambiental del barrio y proyectos asociados además desde el punto de vista del uso de espacios públicos del barrio, y revalorización del paisaje, dominado por el arroyo, hoy en situación de deterioro, entre otros La ubicación exacta, se presenta en el documento paralelo a cargo de la Arq. Cecilia Lombardo.

⁸⁷ Puede pensarse perfectamente en la re–asignación de recursos humanos existentes hoy en el CCZ 11. Sin embargo la condición de viabilidad de toda la propuesta depende de una buena selección de los integrantes de este equipo, y en las habilidades en la gestión y generación de compromisos y negociación con diversos actores, que este equipo despliegue. Dado lo cual la conformación del equipo de trabajo es un asunto de relevancia.

⁸⁸ Obviamente insignificante dado el monto estimado de la inversión mensual que se dispone para solucionar las ‘emergencias’ de Casavalle, sin jamás resolverlas, desde hace al menos 40 años.

2. Articulación y gestión eficiente de los recursos destinados a Casavalle por los organismos públicos.
3. Firma de convenios con *Shoppings* / hipermercados y empresas del sector privado que aseguren la venta y/o canales para la venta de la producción del vivero. En una primera etapa con un marcado carácter de marketing social, asegurando el compromiso de esos agentes en el programa. A posterior de la primer fase, los términos de los contratos/convenios con estos agentes se reelaborará en la medida en que se espera la sustentabilidad del proyecto a largo plazo.
4. Firma de convenios con agentes privados de ciudad integrada para puestos de trabajo de población de Casavalle en actividades conexas al vivero.
5. Firma de convenios con empresas del sector público para puestos de trabajos en actividades licitadas (terciarizadas) para población de Casavalle (ya existen muchos), vía ONG.
6. Firma de convenio con la Universidad de la República para proyectos de extensión, investigación y actividades de docencia en Casavalle de varias Facultades y articuladas entre sí.
7. Firma de convenio con Grupo de Educación Ambiental de la IMM, para realización de actividades en Casavalle (en particular proyecto asociado a gestión de residuos orgánicos para compostaje y abonos, junto con Facultad de Ciencias de la UDELAR y Clasificadores de Casavalle).
8. Gestión de Campaña publicitaria de difusión del Programa Vivero Casavalle, situación social actual del barrio, cambio de imaginario, tematización y posterior compromiso con el programa de la ciudad integrada. (actores/agentes a involucrar: *Shoppings*, TV ciudad (canal de la IMM), Facultad de Ciencias de la Comunicación de la UDELAR, Medios de comunicación, entre otros).
9. Firma de compromiso de ANEP para la habilitación de un liceo (al menos ciclo básico de secundaria) y de una institución de UTU en el CCZ 11,⁸⁹ ya que no existen hoy en la zona instituciones educativas de nivel secundario.
10. Acuerdos con otros actores a medida que avance el programa y se definan nuevos subproyectos.

⁸⁹ Los cursos técnicos a implementarse deberán además corresponderse con la formación requerida para el PROYECTO VIVERO y/o los subproyectos asociados.

CUADRO 9 ESTRUCTURA DE PROPUESTA VIVERO (SISTEMA DE APOYO Y MERCADOS DE DESTINO)

<p>APOYO: LOCAL</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ONGs con sus respectivos programas de capacitación, reorientándolos a las necesidades de La cooperativa de Casavalle. ➤ ONG Acción Promocional: comunalidad de su experiencia previa en vivero y cuadrilla de jardinería ➤ SOCAF: reorientando la propuesta de trabajo en red a las necesidades de La cooperativa de Casavalle. ➤ OSV y programas de clasificadores: reciclaje de residuos orgánicos en insumos: compost. REINSERCIÓN LABORAL DE LOS CLASIFICADORES???? ➤ Escuelas: Articulación con actividades de utilización del espacio en torno a actividades de orden productivo, de conformación identitaria local y de desarrollo productivo y social. Actividad integradora de jóvenes y niños, Escuelas de tiempo completo pueden iniciar actividades socio-pedagógicas en esta área productiva y en trabajo cooperativo. 	<p>La propuesta:</p> <p>LA COOPERATIVA DE CASAVALLE:</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;">VIVERO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plantas • Flores • Plantines </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;">HUERTA ORGÁNICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Productos orgánicos • Compostaje </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;">PLANTAS MEDICINALES</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;">ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Producción de macetas (cerámica, vidrio, cestería) • Servicios de Jardinería • Arreglos florales • Artesanías con flores y otras. </div>	<p>MERCADOS DE DESTINO: LOCALES</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ PRODUCCION PARA ACONDICIONAMIENTO DEL BARRIO ➤ PRODUCCION PARA ACONDICIONAMIENTO DE CEMENTERIO NORTE (y otros vía IMM) ➤ VENTA DE FLORES EN EL CEMENTERIO ➤ CENTRO DE VENTA DE LA PRODUCCIÓN DE LA COOPERATIVA EN LA ZONA ➤ FERIAS
<p>APOYO: DE LA CIUDAD INTEGRADA</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ IMM: reorientación de los convenios educativo-laborales de cara a las necesidades de La cooperativa de Casavalle ➤ CCZ 11: ENREDADOR (gestionador), y apoyo de sus técnicos a la iniciativa Grupo de Educación Ambiental (IMM) ➤ UTU/ANEP: Localización de Instituto en CCZ 11 ➤ UDELAR: Proyectos de extensión de varias facultades. 1. Facultad de MEDICINA: pasantías curriculares en zonas periféricas (medicina comunitaria), a partir de tercer fase del proyecto: experimentación con hierbas medicinales, en conjunción con el Instituto Clemente Estable. 2. Facultad de Ciencias Económicas: capacitación en PYMES 3. Facultad de Ciencias Sociales: capacitación y seguimiento para la conformación de la cooperativa 4. Facultad de Agronomía: capacitación para la producción de la cooperativa 5. Facultad de Ciencias de la Comunicación: diseño de campaña publicitaria 6. Facultad de Ciencias: proyecto ambiental y de producción de compost a partir de residuos orgánicos (con clasificadores, ONG's y GEA (IMM). ➤ SHOPPINGS CENTER / HIPERMERCADOS: difusión del proyecto (financiación y co-diseño de la campaña publicitaria. Habilitación de local para muestra de Vivero Casavalle, compra de productos de la Cooperat. Casavalle) ➤ CENTROS DE RECLUSIÓN QUE LLEVAN ADELANTE EXPERIENCIAS DE CAPACITACIÓN (ej: COMCAR, CNR): cursos capacitación orientada a la producción de La cooperativa de Casavalle, a la población reclusa de la zona. 		<p>MERCADOS DE DESTINO: CIUDAD INTEGRADA (sector público y privado)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ SHOPPINGS CENTER / HIPERMERCADOS: <ol style="list-style-type: none"> 1. Compra de la producción para acondicionamiento de las grandes superficies y compra del servicio de colocación de plantas y mantenimiento de áreas verdes. 2. Stands para la comercialización de la producción de La cooperativa de Casavalle al público en general. ➤ EMPRESAS INTERESADAS EN COMPRAR LA PRODUCCION Y SERVICIOS DE LA COOPERATIVA (ej: organización de fiestas, empresas fúnebres, hoteles, etc.) ➤ IMM U OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS QUE UTILICEN SERVICIOS DE JARDINERÍA o productos vegetales en particular ARBOLADO PÚBLICO (plantines) ➤ VENTA DE PRODUCTOS ORGÁNICOS EN FERIAS DE TODA LA CIUDAD ➤ VENTA DE PRODUCTOS ORGÁNICOS EN <i>MERCADO MODELO</i>. ➤ VENTA DE PRODUCTOS ORGÁNICOS EN HIPERMERCADOS ➤ EVENTUAL EXPORTACIÓN ➤ Ventas de sub-productos (con valor agregado) provenientes de los proyectos de “actividades complementarias” al vivero.

CUADRO 10
PROPUESTA INTEGRAL PARA CASAVALLE

Premisa	Objetivo general	Objetivos específicos	Medidas 1ª fase	Indicador para evaluar los resultados
La situación de Casavalle no se resuelve con redistribución de recursos, o sólo con la provisión de servicios sociales financiados por el Estado. Son necesarias políticas de integración social.	Integración social de la población de Casavalle	Facilitar la inserción laboral de la población de Casavalle (en particular en jóvenes y mujeres)	<p>PRIMERA FASE: Convenios educativos laborales con sector privado de la ciudad integrada</p> <p>* Puesta en funcionamiento de VIVERO COOPERATIVO DE CASAVALLE, propuesta de carácter colectivo, participativo, local y productivo. Debe cumplir con la autosustentabilidad a mediano y largo plazo.</p> <p>* Implementación de talleres de capacitación en oficios que permitan la producción (se estimulará la gestión cooperativa) de artículos complementarios a la producción del vivero y huerta orgánica. (macetas de diferentes materiales, e insumos para arreglos florales, compost, humus y abonos, entre otros)</p>	<p>* Firma de convenios educativo–laborales en los <i>shoppings</i> y empresas de ROU, para la realización de servicios de jardinería, mantenimiento vegetal y colocación de plantas. (servicios a realizar fuera del barrio)</p> <p>* Instalación del vivero, huerta orgánica y de hierbas medicinales. Producción en primeros 6 meses.</p> <p>* Puesta en funcionamiento de proyectos con Facultad de Agronomía para producción vegetal</p> <p>* Puesta en funcionamiento de proyectos de extensión con Facultad de Ciencias Económicas para capacitación en contabilidad, marketing y estrategia empresarial cooperativa</p> <p>* Puesta en funcionamiento de proyecto con Facultad de Ciencias Sociales para seguimiento de grupo y formación de cooperativa de producción</p> <p>* Puesta en funcionamiento de proyecto con Facultad de Ciencias de la Comunicación para el diseño de campaña publicitaria: “una flor por Casavalle” en convenio con <i>Shoppings</i> de Montevideo</p> <p>* Utilización de insumos en el vivero, y de artículos para la venta en el mercado interno (macetas, entre otros) para vender en <i>Shoppings</i>, y otros.</p> <p>* Capacitación laboral orientada a la ocupación inmediata de las personas vinculadas al proyecto. (no se capacita en un oficio para que luego el egresado “vea que hace”, sino habiendo definido a priori las posibilidades de ocupación (articuladas al proyecto VIVERO, directa o indirectamente) para las que se capacita. El indicador: número de personas ocupadas en Casavalle en una serie temporal predefinida, coincidente con las fases del proyecto. Ingresos percibidos por concepto de estas ocupaciones. Número de horas trabajadas.</p>

CUADRO 10

Premisa	Objetivo general	Objetivos específicos	Medidas	Indicador para evaluar los resultados
			<p>SEGUNDA FASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Se pretende que el vivero adquiera carácter de empresa cooperativa autosustentable y dinamice el desarrollo local, permitiendo mecanismos de movilidad colectiva e individual. Para esto el vivero y actividades asociadas deben funcionar como un mecanismo proveedor de puestos de trabajo para la mano de obra local. * La mano de obra debe ser a múltiples niveles (directamente en el vivero, o indirectamente en emprendimientos complementarios –arreglos florales, macetas, compostaje, entre otros). * Se apuesta al consolidación de redes entre dichos emprendimientos y al acompañamiento de estos procesos por parte de las ONG que intervienen en la zona y que deberán redirigir sus actividades y modalidades de trabajo en torno al centro de interés común que constituye el VIVERO Casavalle. Énfasis en trabajo de inclusión de género. <p>TERCERA FASE:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Se intenta que progresivamente el proyecto vivero y otros, aporten los puestos de trabajo requeridos para la mano de obra local, sea una fuente de generación de ingresos para los hogares de la zona, y a su vez constituya un factor importante de identidad barrial. Es decir contribuya a la creación de una ‘marca’ del barrio positiva y legitimadora frente a la ciudad integrada. * La actividad del vivero y anexos dinamiza los flujos entre la ciudad integrada y Casavalle, posibilitando la “integración urbana y social”. * 	<ul style="list-style-type: none"> * Creación de nuevos puestos de trabajo a partir del vivero Casavalle (directos e indirectos). * Constitución de redes de empresas locales (emprendimientos asociados: insumos, producción vegetal, industrialización, comercialización, subproductos, productos de mayor valor agregado) * Actividades laborales (venta, servicios, entre otros) localizadas fuera del barrio. (incremento de los flujos ciudad integrada–Casavalle) * Articulación de las ONG en nuevos proyectos locales. Incremento del capital territorial (instituciones que funcionan en el territorio y “reglas de juego” favorables al desarrollo social, económico, cultural y ambiental) <ul style="list-style-type: none"> * Consolidación de prácticas participativas en la toma de decisiones relativas al vivero. A partir de dichas prácticas, incremento de la participación en ámbitos políticos y sociales, constitución de ciudadanía responsable y activa. * Incremento de ingresos promedio por hogar. * Identificación de nuevas problemáticas (individuales y colectivas) y búsqueda de mecanismos de gestión para su solución. (viviendas, servicios sociales, entre otros) * Incremento de activos y de capacidad de negociación y de planteamiento de demandas a instituciones idóneas para la satisfacción de necesidades barriales.

(continúa)

CUADRO 10

Premisa	Objetivo general	Objetivos específicos	Medidas	Indicador para evaluar los resultados
		<ul style="list-style-type: none"> * Facilitar mecanismos de integración al sistema educativo de los jóvenes de Casavalle. * Facilitar uso de espacios públicos de otros barrios de la ciudad de Montevideo. Interacción e intercambios formales e informales con “otros” de la ciudad. 	<ul style="list-style-type: none"> * La impronta de la tercer fase está dedicada a la diversificación productiva (industrialización de hierbas medicinales, industrialización de productos orgánicos, entre otros). A partir de la modificación del ‘lugar de Casavalle en la ciudad de Montevideo’, ‘el lugar en el mundo’ de la población de Casavalle, resultados de las fases anteriores se pretende que los propios vecinos generen nuevas demandas y autogestionen soluciones para ellas (nuevas viviendas de mayor calidad, acondicionamiento del barrio, entre otros). * Instalación de un liceo (formación de nivel secundario de educación formal) público en el CCZ 11, perteneciente a ANEP. * Instalación de una escuela de la Universidad del Trabajo del Uruguay perteneciente a ANEP. Capacitación laboral en oficios que se inscriban entre los priorizados por el programa VIVERO de Casavalle, simultáneos a la formación básica de nivel secundario. Bachillerato tecnológico (priorizando opción tecnología alimentaria, que engarza con industrialización de productos orgánicos de la huerta orgánica de Casavalle). * Ocupaciones laborales “fuera” del barrio para la población de Casavalle, permite recorridos, trayectorias y uso de espacios públicos urbanos ajenos al barrio. Estimula el intercambio y el re-conocimiento de “otros” de la ciudad, establece nuevas relaciones y potencia la integración social. 	<ul style="list-style-type: none"> * Número de matrículas en liceo ANEP y UTU de la zona, en serie temporal predefinida y coincidente con las fases del programa. * Deserción estudiantil registrada en el periodo * Desempeño curricular de los matriculados en liceo y UTU Casavalle. * Adquisición de hábitos y comportamientos urbanos no guetizados por parte de la población de Casavalle. * Incremento del conocimiento de otras áreas de la ciudad y del uso de las mismas por parte de la población de Casavalle.

(continúa)

CUADRO 10

Premisa	Objetivo general	Objetivos específicos	Medidas	Indicador para evaluar los resultados
		<ul style="list-style-type: none"> * Acondicionamiento urbano del barrio. * Cambio de perfil del barrio. * Configuración de nueva identidad y sentimiento de pertenencia * Generación Hábitos comunitarios de trabajo barrial. * Construcción de memoria histórica del barrio asociado al VIVERO CASAVALLE y actividades inclusivas conexas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Potenciación de las actividades de la Liga Norte de deportes en intercambios sistemáticos con otras zonas y barrios de Montevideo. 1ª fase: Identificación de áreas o espacios barriales a equipar y/o acondicionar. Seleccionar y diseñar actividades de forma participativa asociadas al Vivero Casavalle, para ello. 2ª fase. Ejecución de actividades diseñadas como hitos referentes de memoria urbana y de configuración de identidad barrial. Uso de productos del vivero para ser utilizados en el barrio, con impacto en el cuidado y sentimiento de pertenencia. 3ª fase: Arbolado del barrio con plantines del vivero Casavalle y mano de obra voluntaria y comunitaria en jornada de trabajo local en que participen los vecinos y las instituciones que integran la Mesa Consultiva Casavalle, en particular con la participación de la población escolar de Casavalle. 	<ul style="list-style-type: none"> * Incremento del capital social (individual y colectivo) de población de Casavalle, que aumente los recursos a ser movilizados en la integración social. * A partir de la segunda fase del proyecto: número de espacios físicos equipados y/o acondicionados. Seguimiento de calidad de los equipamientos (deterioro, saqueo, robos, entre otros). * A partir de la tercera fase: número de árboles plantados en Casavalle, mantenimiento de los mismos, entre otros.
El imaginario urbano del Barrio Casavalle connota el estigma y la segregación socio–espacial.		<p>Cambio de imaginario del Barrio Casavalle.</p> <p>Reconocimiento del Barrio Casavalle por la ciudad integrada a partir de una nueva imagen del barrio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Diseño de Campaña de Difusión del Proyecto VIVERO CASAVALLE. * Elaboración estratégica y participativa de imagen de Casavalle. 	<p>Fase 1: Gestión con agentes y actores sociales de la ciudad integrada para que participen en el proyecto.</p> <p>Fase 2: Diseño y difusión de la campaña publicitaria del proyecto.</p> <p>Fase 3: Difusión de resultados del proyecto VIVERO Casavalle.</p>

(continúa)

CUADRO 10

Premisa	Objetivo general	Objetivos específicos	Medidas	Indicador para evaluar los resultados
El imaginario urbano del Barrio Casavalle connota el estigma y la segregación socio-espacial.		<p>Inclusión en las actividades y propuestas de agentes “externos al barrio”</p> <p>Autopercepción de la población de Casavalle a partir de nuevas pautas y nuevas identidades</p>	<p>* Participación en el diseño y la campaña de agentes y actores sociales del sector público y privado pertenecientes a la ciudad integrada.</p> <p>* Énfasis puestos en: Facultad de Ciencias de la Comunicación de la UDELAR, <i>Shoppings</i>, Medios de Comunicación Privados, Medios de Comunicación Públicos (en particular el canal de la IMM: TV ciudad), entre otros</p>	
La propuesta debe incluir el trabajo con la población de Casavalle y el trabajo con la ciudad integrada.	Cambio de actitudes segregadoras y reforzadoras de la exclusión social de la ciudad incluida para con la población de Casavalle. Eliminación del estigma del barrio.	<p>1.1 Instalar pasantías curriculares de estudiantes universitarios en barrios periféricos. (en particular de la Facultad de Medicina, y otras)</p> <p>1.2 Promover flujos, trayectorias y recorridos urbanos bidireccionales que rompan la reproducción de la exclusión social y la segregación socioespacial.</p> <p>1.3 Re-conocimiento de los barrios periféricos de Montevideo por parte de la población perteneciente a la “ciudad integrada”.</p>	<p>* Experiencia de trabajo y formación sistemático de futuros profesionales del Uruguay en zonas periféricas de Montevideo. El intercambio continuo, sistemático y dirigido de pasantías curriculares como parte de la formación profesional “obliga” a los estudiantes a conocer y re-conocer situaciones sociales críticas y estimula el compromiso social. Simultáneamente el contacto fluido de la población de Casavalle con estudiantes universitarios provenientes de otros sectores sociales permite intercambios formales e informales que facilitan los mecanismos de integración social que se intentan fortalecer.</p>	

(continúa)

CUADRO 10 (CONCLUSIÓN)

Premisa	Objetivo general	Objetivos específicos	Medidas	Indicador para evaluar los resultados
			<ul style="list-style-type: none"> * La “obligatoriedad” de la experiencia permanente y curricular en Casavalle (u otros barrios periféricos), en la formación profesional favorece el quiebre de muros simbólicos entre “ellos” y “nosotros”. * Trabajo en la generación de dispositivos de control social interno al barrio para evitar “eventos disruptivos” en la dinámica de intercambio sistemático entre clases. * Promover el debate al interior de la comunidad académica universitaria sobre el compromiso social de la UDELAR y las formas de llevarlo adelante, frente a problemáticas urbanas específicas y actuales. * Gestión con actores de sectores públicos privados para configurar alianzas amplias y comprometidas con el proyecto VIVERO de Casavalle. 	

Bibliografía

- Boisser, Sergio (1995a), “Modernización del Estado: Una mirada desde las regiones” Documento 95/27 ILPES. Serie Ensayos, Santiago de Chile.
- (1995b), “En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político”. Documento 93/30 ILPES. Serie Ensayos. Santiago de Chile.
- (1996), “Política regional en una era de globalización ¿Hace sentido en América Latina?” Documento 96/33 ILPES. Serie Ensayos. Santiago de Chile
- (1997), “¿Cómo ayudar al desarrollo de un territorio?” Mimeo.
- Braselli, Selva; Cardona, Sandra; Pérez, Guillermo (2002), “Fútbol, tambor y drogas”, Ediciones de la Banda Oriental. UNESCO.
- Cáceres, María Inés (2000), “Investigación participativa. Cotidianidad y cambio en el manejo de residuos en las llamadas zonas marginales, Montevideo” (*mimeo*). Convenio OSV/IMM/SEMA.
- Caclicchio, E.; Grotiuz, I., Suárez, M. (2002), “Redes internacionales de desarrollo local en América Latina”, CLAEH, ALOP. Impresos.
- Clichevsky, Nora (2000), “Informalidad y Segregación urbana en América Latina”, Santiago de Chile. CEPAL. SERIE: medio ambiente y desarrollo, N° 28.
- Chabalgoyti, Manuel (2003), “Gestión de Residuos Sólidos Urbanos: un abordaje territorial desde la perspectiva de la inclusión social, el trabajo y la producción”. ITU, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Dabas, E (1988), “Redes sociales, familia y escuela”, Buenos Aires. Editorial PAIDOS.
- Durston, John (2000), “¿Qué es el capital social comunitario?”, Santiago de Chile. SERIE: políticas sociales. CEPAL División de Desarrollo Social.
- Filardo, V.; Aguiar, S.; Cardeillac, J.; Noboa, L. (2004), “Uso de espacios públicos desde la perspectiva de las relaciones de edad”, Montevideo. Departamento de Sociología. FCS UDELAR. Documento de Trabajo N° 73.
- Filardo, V. y Cabrera, M. (2004), “Accesibilidades en Montevideo, Montevideo”. Ponencia presentada en el Seminario Montevideo 2004, Facultad de Arquitectura– IMM– Facultad de Ciencias Sociales.
- IMM División de Estadística. (2003), “La pobreza medida por el índice de carencias críticas”, en www.imm.gub.uy/estadística/carenciascriticas.pdf
- Katzman, Ruben (1987), “La heterogeneidad de la pobreza en Montevideo”. Revista de CEPAL N° 37

- (2000), “La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana”. CEPAL
- (2001), “Seducidos y Abandonados el aislamiento social de los pobres urbanos”. Revista de la CEPAL N° 75.
- Lira Cossio, Luis (2003), “La cuestión regional y local en América Latina”, Santiago de Chile. CEPAL SERIE gestión pública N° 44.
- Mac Donald, Joan (2003), “Informe sobre pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Características del hábitat precario urbano”. CEPAL. División de Desarrollo sostenible y asentamientos humanos.
- Merklen, Denis (1999), “La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata, Buenos Aires”. Documento preparado para el Forum Culture et Développement de la XL Asamblea anual de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), París, 11 y 12 de marzo de 1999. Documento N° 20. del Centro de Documentaciones en políticas sociales.
- Palomba, Rosella (2003), “Recomendaciones para realizar investigaciones sobre redes de apoyo y calidad de vida”. Notas de Población de CEPAL N° 77.
- Ramírez Ronaldo (2003), *Ciudad y pobreza*, en Balbo, M., Jordán, R. y Simioni, D. Compiladores, “La ciudad inclusiva”, Santiago de Chile. CEPAL y Coperazione Italiana.
- Sagrado Cáceres, F y Carbonetti, H (2003), “Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana”, CEPAL Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 73.
- Sottoli, Susana (2002), “La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y diseño de Políticas”. UNICEF. Ponencia presentada en el encuentro Perspectivas de la Política Social en América Latina, celebrado en Washington D.C. abril del 2002.

Anexos

Anexo 1 Listado de entrevistadas e instituciones de pertenencia

Apellido	Nombre	Institución de pertenencia	Cargo
Almeida	María Pía	Obra EcuMénica	Coordinadora de Casa Joven
Andrade	Gaspar	NUEVA VIDA	Coordinador de SOCAF
Arnaud	María Noel	PLEMMU (Plenario de mujeres del Uruguay)	Asistente Social
Baraibar	Ximena	IMM	Asistente Social
Barreix	Rosa	CCZ 11	Directora
Barrotol		Los Pinos (Asociación civil)	Director
Bocage	Mariela	Jardín Asistencial 325	Secretaria
Cecilio	Marta		Arquitecta
Chavalgoyti	Manuel	Instituto de Teoría y Urbanismo, Fac. de Arquitectura, U. de la R.	Docente, Ingeniero Agrónomo
Coitiño	Olga	ONG Acción Promocional 18 de Julio	
Corbo	Gabriel	PIAFR, Plan SOCAF, Presidencia de la República	Sociólogo
Couriel	Jaques		Arquitecto
Cuitiño	Ruben	NUEVA VIDA	Administrador
Fagúndez	Nelly	PLEMMU (Plenario de mujeres del Uruguay)	Asistente Social
Fraga	Rita	ONG Acción Promocional 18 de Julio	Directora
Gayol	Susana	IMM, Unidad de Convenios	Socióloga
Gómez	Nelson	CCZ 11	Secretario de la Junta Local
González	Laura	NUEVA VIDA	Maestra Coordinadora de club de niños
González	Darío	CCZ 11	Concejal
Graña	Pablo	ONG San Vicente	Referente
Guelman	Gloria	INAME, División prevención y promoción comunitaria	
Incio	Pedro	ONG Tacurú	Director, Padre
López	Yanel	INAME, División Convenios	
Lorenzo	Dora	CCZ 11	Asistente Social
Martínez	Rosario	Escuela Pública 319	Directora
Mayobre	Luis	NUEVA VIDA	Director
Mayor	Antoinette	Organización San Vicente	Asistente Social
Montero	Luis	Ministerio del Interior	Inspector, Jefe de distrito N° 2
Piazza	Mario	IMM	Director del departamento de Tierras y Vivienda, Arquitecto
Pissolante	Adriana	CCZ 11	Asistente Social
Rado	Cecilia	ONG El Abrojo	Asistente Social
Rivas	Esther	Jardín Asistencial 325	Directora
Scarenzio	Ana L.	Organización San Vicente	Asistente Social
Sosa	Alicia	Policlínica Municipal	Directora y Coordinadora de salud de la zona, Doctora.
Starsovich	Selva	CAIF Mi Casita	Maestra
Tellis	Vivián	CCZ 11	Asistente Social
Vidal	Ana Inés	CADI	Coordinadora de dirección
Zefferino	Mónica	ONG El Abrojo	Asistente Social

Anexo 2 Matriz de organizaciones que trabajan en la zona

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
Gobierno Nacional	MSP		Policlínica Santa Rita	Salud	MSP	IMM	Todo			No
	INAME		Médico de familia	Salud	MSP	ONG	Todo			No
			Guarderías CAIF	Educación	INAME y préstamos internacionales	ONG	2 a 5 años			No
			CAIF nuevas modalidades	Educación	INAME y préstamos internacionales		0 a 4 años y sus familias			No
			Club de niños	Educación	INAME y préstamos internacionales		5 hasta terminar primaria			No
		Centro juvenil*	Educación/recreación	INAME y préstamos internacionales		12 a 18 años			No	
	MVOTMA		PIAI	Vivienda	MVOTMA					No
	INDA (Instituto Nacional de Alimentación)		POST-OBRA Merenderos	Vivienda Alimentación	MVOTMA INDA					No
			Canastas familiares	Alimentación	INDA					No
			Comedor CCZ11	Alimentación	INDA		Población carenciada del CCZ 11			No
	Apoyo a diversos programas, como CAIF	Alimentación	INDA			Población de los diversos programas			No	
Ministerio del Interior				Seguridad	Ministerio del Interior				No	

(continúa)

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional	
Gobierno Local	Comité Nacional de Emergencia	PIAFR (Programa infancia, adolescencia y familia en riesgo)	Merenderos	Gestión	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior, Bomberos, Fundación Winners, Empresas privadas				No	
			Comedor	Alimentación	Público y privado (empresas privadas)					No	
	CODICEN		Acreditaciones por competencia	Educación	CODICEN					13 a 17 años que hayan abandonado en 4° de liceo	No
	Presidencia de la República		SOCAF (Servicio de Orientación Comunitaria de la adolescencia y la Familia)		Presidencia de la República y BID a través de Presidencia de la República: U\$S 25.000 para 40 meses.						No
	ANEP		Escuelas	Educación (alimentación)	ANEP					5 a 12 años	No
	Jardines asistenciales	Educación (alimentación)	ANEP	3 a 5 años	No						
	IMM	Policlínica Casavalle	Salud	IMM	IMM, San Vicente	Todo			No		

(continúa)

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
			Coordinadora de Salud	Coordinación de las policlínicas que consiste en unificar criterios a la hora de prevención e indicaciones, informar a la población acerca de cuál es su policlínica de referencia, prestación de medicamentos complementaria entre las policlínicas, consultas entre especialistas de las diversas policlínicas e intercambio de pacientes entre policlínicas en función de las especialidades brindadas.	IMM paga el sueldo de Dra.	Policlínicas Casavalle (IMM), Los Ángeles (comunitaria mixta), Santa Rita (MSP), móvil de AMUL (Asociación de Mujeres Uruguayas Lourdes Pintos)	Población del CCZ 11, en particular la de nuestra área de influencia	.	Desde junio de 2003	No
			Regularización de asentamientos	vivienda	IMM	ONG, Ministerio de vivienda, BHU	Familias		Desde 1990	No
			Realojos	vivienda	IMM	ONG, Ministerio de vivienda, BHU	Familias		Desde 1990	No
			Merenderos Convenios educativo-laborales	alimentación trabajo, educación	IMM IMM	CCZ, ONG ONG	Niños De 18 a 29 (hay algunos convenios que toman población de hasta 45 años, pero son la minoría)	.	Desde 1994	No No

(continúa)

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
ONGs	El Abrojo	Descentralización:	CCZ	Descentralización de la IMM	IMM	Merenderos, red de merenderos, comisiones barriales y vecinales, policlínica de la IMM, comuna mujer, apoyo a víctimas de violencia doméstica, asesoramiento jurídico, trámites administrativos de la IMM, deporte y recreación, boca de entrada de todos los servicios municipales, barométrica, cuadrilla de áreas verdes, arquitectos	Los gurises más dañados que no logran acceder a las propuestas existentes 13 a 17 años que hayan abandonado en 4° de liceo		Desde 1995 en la zona	No
			Concejo Vecinal	Elaboración de prioridades de gestión para el barrio	Nulo					No
			Junta Local	Educación/drogas/niños en situación de calle/integración social	IMM exterior, IMM, ANEP, PIAF	IMM, policlínica de IMM, la coordinadora del Vagón, organizaciones comunitarias y vecinales, CCZ, JND, INAME.				No
			Acreditaciones por competencia	Educación	PIAF - CODICEN	ANEP				No
			CACHABA CHE	Niños en situación de calle		-				No

(continúa)

CUADRO 1

\Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional	
Tacurú			SOCAF	Fortalecimiento institucional local	PIAFR: U\$S 25.000 para 40 meses.	Escuelas, CAIF nueva modalidad, ONG, comisiones de vecinos, agentes comunitarios, liceos, etc..	La comunidad		–	No	
			Trabajo infantil Barrilete comunidad	Educación Drogas, reducción del daño	OIT U\$S 20.000 anuales aprox.	–	6 a 14 años	Entre 25 y 80 gurises	–	No No	
			La aventura de la vida: proyecto de alto impacto en las escuelas de Casavalle	Preventivo en drogas	ANEP, Cooperación internacional, Junta Nacional de Drogas, Seguridad Ciudadana	–					No
			Acompañamiento en realojos	Integración social	IMM	IMM	Familias realojadas de la IMM				No
				Educación/trabajo/capacitación	IMM	IMM, otras ONG, empresas privadas, sindicatos laborales	Jóvenes marginales	Más de 1200	1981		si
			Escuela de oficios Apoyos pedagógicos Centro Juvenil*	Educación/trabajo/capacitación educación	INAME	–	13 a 18	208 gurises	2000		Sí
				Apoyo educativo/alimentación/recreación/intervención de Asistentes Sociales/promoción en salud/trabajo (estimulación y apoyo)	INAME	–	10 a 14 años	50	2003		Sí
		INAME. Apoyo: INDA e INJU, IMM según el caso.	Empresas privadas, Talleres Don Bosco	12 a 18 años	40			Sí			

(continúa)

CUADRO 1

\Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional	
Plemmu			Centro juvenil de fin de semana	Recreación	–	–	12 a 18 años	80	1999	Sí	
			Adolescentes grandes	Trabajo/capacitación	INAME, IMM	–	De 18 y más	40		Sí	
			Escuela de deportes	Recreación	Autofinanciado y trabajo con voluntarios	–	De 6 a 18	350		Sí	
			Oratorio y centro juvenil	Recreación	–	–	De 8 a 13 años, y de 14 a 18 años	100		Sí	
			Convenios educativos laborales Socaf	Educativo laboral	IMM, AEBU, etc..	IMM	18 y 25	425		1992	Sí
				Fortalecimiento institucional local	Piafr: U\$s 25.000 para 40 meses.	Escuelas, CAIF nueva modalidad, ONG, comisiones de vecinos, agentes comunitarios, liceos, etc..	La comunidad	–		2004	Sí
			Construcción de viviendas para realojo del asentamiento 25 de agosto, con gente de Casavalle	Vivienda y trabajo	IMM, \$ 22.732.400	IMM	Asentamiento 25 de agosto y población de Casavalle empleada en el proyecto	–		–	Sí
			Centro barrial	Género/educación/trabajo	Organizaciones del exterior, INAME	Escuela, policlínica, la iglesia, org. San Vicente, ccz, iname, codicen	Más de 200	Desde 1986 aprox.		No	
Caif tradicional	Alimentación. Educación. Estimulación oportuna	INAME	–	2 a 5 años	De 100 a 110 familias		No				
Talleres de cap. Laboral (tienen pasantías)	Trabajo/capacitación	Codicen	–	Mayores de 18	30		No				

(continúa)

CUADRO 1

\Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
			CIEMPIÉS (talleres)	Recreación educación capacitación	INAME	–	Adolescentes mujeres de 12 a 18 años desertoras del sistema educativo Todo	56		No
			Consultorio medico de familia Talleres con adultos mayores	Atención médica Recreación	MSP –	– –	Adultos mayores	–		No No
	Mi Casita		Nuestros niños	Educación/alimentación/estimulación temprana	IMM	–	6 meses a 2 años	73 10	1990 1990	No No
			CAIF tradicional	Educación	INAME	–	2 a 5 años	63	1990	No
	Los Honguitos (SOCODE)		CAIF tradicional	Alimentación. Educación. Estimulación oportuna	INAME	–	2 a 5 años	62		Sí
			CAIF nueva modalidad	Salud. Educación. Nutrición y Participación comunitaria	INAME	–	0 a 4 años y sus familias	140		Sí
	Acción Promocional 18 de Julio		Scouts Vivero-Huerta orgánica	Polifuncional Capacitación laboral	Autofinanciado Autofinanciada, apoyo de Bélgica	– –	6 a 15 años Gurises de la zona	Más de 254 32 80 (ya están contados en el centro juvenil)	1966: comisión vecinal - 1994: personería jurídica 1973	No No No

(continúa)

CUADRO 1

\Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
Obra ecuménica Padre Cacho			Policlínica	Salud	Autofinanciada, reciben ayuda de IMM, convenio con Ong de Holanda	–	Todo	–		No
			Biblioteca Centro juvenil*	Recreación/cultura Apoyo educativo/alimentación/recreación/Intervención de asistentes sociales/promoción en salud/trabajo (estimulación y apoyo)	INAME. Apoyo: inda e inju, IMM según el caso. Ayuda de uruguayos en Australia, pescadería de la zona, panaderías de la zona	–	Todo 12 a 18 años	– 100	1997	No No
			Picaflor	Trabajo/capacitación. En jardinería/pasantías	INAME, scouts	–	Gurises de la zona	12		No
			Cuadrillas de jóvenes para convenios laborales por un año	Trabajo: varios / educación	IMM	IMM	De 18 a 22	100		No
			Cuadrilla propia polifuncional	Polifuncional	Autofinanciada	–	Gurises de la zona	10		No
			Casas de computación	Recreación/educativo	Talleres de computadoras	–	Gurises del centro juvenil y de los convenios	–		No
					INAME, codicen, agencias de cooperación internacional	Red cuenca de casavalle, nueva vida, el abrojo		140	1978	Sí

(continúa)

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
CADI			Club de niños	Alimentación. Salud: gestión para atención en salud. Educación: apoyo escolar y desarrollo cognitivo. Recreación. Apoyo integral relacional para la familia: talleres con los padres.	INAME	–	Desde los 5 años hasta terminar primaria	35	2000	Sí
			Centro juvenil*	Apoyo educativo/alimentación/recreación/Intervención de asistentes sociales/promoción en salud/trabajo (estimulación y apoyo)	INAME. Apoyo: INDA e INJU, IMM según el caso.	–	12 a 18 años	75		Sí
			Centro de estudios	Educación	Financiamiento exterior	–		15		Sí
			Acreditaciones	Educación	Piaf - codicen	Anep	13 a 17 años que hayan abandonado en 4° de liceo	5		Sí
			Grupos de madres	Instancias de reflexión	Financiación del exterior	–		10		Sí
			Educación/ apoyo escolar/ capacitación/ recreación	INAME, autofinanciación	NO	Mujeres ("la selección se da sola porque exigen hábitos de trabajo y seriedad")	174	Desde 1993	Sí	

(continúa)

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
	Nueva vida - focolares (codeso)		Caif tradicional	Alimentación. Educación. Estimulación oportuna	Iname	–	2 a 5 años	72		Sí
			Club de niños	Alimentación. Salud: gestión para atención en salud. Educación: apoyo escolar y desarrollo cognitivo. Recreación. Apoyo integral relacional para la familia: talleres con los padres.	Iname	–	Desde los 5 años hasta terminar primaria	55		Sí
			Club de jóvenes	Apoyo escolar	Autofinanciado	No	Niñas de 12 años y más	12		Sí
			Escuela-taller de carpintería	Capacitación	Autofinanciado	No	Niñas de 18 años y más	10		Sí
			Club de abuelas	Recreación	Autofinanciado	No	Abuelas	25		Sí
					Educación, alimentación, recreación	INAME, IMM, inda, organizaciones privadas, empresas privadas, Ong del exterior, 'presidencia', codeso	IMM, INAME, presidencia, Ong católicas en gral. (los pinos, obra ecuménica, cadi), iglesia católica, San Vicente	310 personas aprox.	Desde 1999	Sí
				CAIF nueva modalidad	Salud. Educación. Nutrición y participación comunitaria	INAME	–	0 a 4 años y padres	140	
			Club de niños	Alimentación. Salud: gestión para atención en salud. Educación: apoyo escolar y desarrollo cognitivo. Recreación. Apoyo integral relacional para la familia: talleres con los padres.	INAME	–	Desde los 5 años hasta terminar primaria	80		Sí

(continúa)

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
Organización San Vicente			Merenderos (comedor)	Alimentación	IMM, INDA	IMM, CCZ 11, INDA	Niños	Club de niños, mamás + otros hijos	2004	Sí
			Proyectos con madres voluntarias SOCAF	Asistente social y psicólogo	Autofinanciado	–	Madres	30 madres		Sí
				Fortalecimiento institucional local	Piafr: U\$s 25.000 para 40 meses.	Liceo jubilares, escuelas N° 178 y N° 328, red de merenderos, iglesia gruta de lourdes, hnas. de Calcuta, colegio deoriano (primaria), colegio Santa Bernardita (primaria), club deportivo Saca Chispas, plemmu, CAIF tradic. Los honguitos.	La comunidad	–		Sí
			Centro juvenil*	Apoyo educativo/alimentación/recreación/Intervención de Asistentes Sociales/promoción en salud/trabajo (estimulación y apoyo) Vivienda/educación/clasificadores	INAME. Apoyo: INDA e INJU, IMM según el caso.	–	12 a 18 años	66		2003
				UNESCO, INAME, IMM	Tacurú, Nueva Vida, Los Pinos, CCZ, El Abrojo, escuelas, Acción Promocional, todos los CAIF de la zona, Red Cuenca de Casavalle, Concejo Vecinal y sus comisiones		1332 aprox.	1979	Sí	

(continúa)

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
			Centro juvenil*: centro de orientación adolescente Pirincho	Apoyo educativo/alimentación/recreación/intervención de Asistentes Sociales/promoción en salud/trabajo (estimulación y apoyo)	INAME. Apoyo: INDA e INJU, IMM según el caso.	–	12 a 18 años	65	Desde 2001	Sí
			Centro abierto club de niños 'Casa de todos'	Alimentación. Salud: gestión para atención en salud. Educación: apoyo escolar y desarrollo cognitivo. Recreación. Apoyo integral relacional para la familia: talleres con los padres.	INAME	–	Desde los 5 años hasta terminar primaria	91		Sí
			Club de niños 'San Vicente'	Alimentación. Salud: gestión para atención en salud. Educación: apoyo escolar y desarrollo cognitivo. Recreación. Apoyo integral relacional para la familia: talleres con los padres.	INAME	–	Desde los 5 años hasta terminar primaria	75		Sí
			Nuestros Niños	Educación/alimentación/estimulación temprana	IMM	–	6 meses a 2 años	40		Sí
			CAIF tradicional	Alimentación. Educación. Estimulación oportuna	INAME	–	2 a 5 años	90	1999	Sí
			CAIF tradicional	Alimentación. Educación. Estimulación oportuna	INAME	–	3 a 5 años	91		Sí
			CAIF nueva modalidad	Salud, educación. nutrición y participación comunitaria	INAME	–	0 a 4 años y padres	140		Sí

(continúa)

CUADRO 1

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
			CAIF nueva modalidad	Salud. Educación. Nutrición y Participación comunitaria	INAME	–	0 a 4 años y padres	140		Sí
			Proyecto de recolección diferencial	Clasificadores	IMM	IMM, Acción Promocional	Clasificadores	600	1987	Sí
			Puntos Verdes	Clasificadores	IMM	IMM	Clasificadores			Sí
			Reciclar Esperanza	Fomento de emprendimientos y capacitación para los mismos	BID	CLAEH, IMM	Clasificadores			Sí
			Acompañamiento en realojos	Vivienda	Fondo a partir de cuota de viviendas// UR388= \$92.076,28	MVOTMA, POST-OBRA	Familias realojadas	388 viviendas	–	Sí
			Apoyo a cooperativas de vivienda	Vivienda	Cooperativas de vivienda	Cooperativas de vivienda, MVOTMA		–		Sí
			Taller de educación para la salud	Educación	Autofinanciado	Policlínicas de la IMM,	Adolescentes	–		Sí
	Sol y Luna		Discapacitados y/o problemas psiquiátricos	Educación, alimentación, recreación	INAME	–		46	1999	No
	Hijas de la Natividad de María		Club de niños "Obra Banneux"	Alimentación. Salud: gestión para atención en salud. Educación: apoyo escolar y desarrollo cognitivo. Recreación. Apoyo integral relacional para la familia: talleres con los padres.	INAME	–	Desde los 5 años hasta terminar primaria	115	2001	Sí

(continúa)

CUADRO 1 (CONCLUSIÓN)

Tipo de institución	Instituciones	Servicio	Programa	Área de intervención	Financiamiento (origen y monto)	Articulación con otros	Público objetivo	Número de personas que participan	Tiempo de funcionamiento del programa	Carácter confesional
Iniciativas comunitarias	Red de Merenderos	Merenderos de la zona y asistencia técnica del CCZ 11	Redistribución de los alimentos enviados por la IMM mensualmente	Alimentación	CCZ 11 (IMM)	CCZ, IMM, todos los merenderos de la red y las diferentes organizaciones a las que pertenecen	Merenderos de la zona que reciben alimentos de la IMM			No
	Red Cuenca de Casavalle			Coordinación de las instituciones que operan en la zona		Instituciones de la zona				No
	Policlínica Los Ángeles		Policlínica	Salud	Cogestionada (vecinal - IMM)	IMM	Todo	-		No

Anexo 3: Caracterización socio–demográfica y accesibilidades del CCZ 11 y de Montevideo. Año 2002

CUADRO 1

Caracterización socio–demográfica			2002	2002	
			CCZ 11	MVD	
Cantidad de hogares por vivienda	Promedio de personas en el hogar	<i>Mean</i>	3,45	2,99	
		N	24 393	400 518	
		<i>Std. Deviation</i>	2,00	1,64	
	1 hogar por vivienda			23 928	393 722
		Porcentaje		98,09	98,30
	Más de 1 hogar por vivienda			465	6 796
	Porcentaje		1,90	1,69	
Población	Total		24 393	400 518	
			100	100	
	Población menor de 14 años	<i>Mean</i>	0,86	0,56	
		N	24 393	400 518	
		<i>Std. Deviation</i>	1,25418815	0,97447127	
Población mayor de 60 años	<i>Mean</i>	0,52	0,60		
	N	24 393	400 518		
	<i>Std. Deviation</i>	0,73762876	0,76508125		
Accesibilidades			2002	2002	
			CCZ 11	MVD	
Trabajo	Ocupados		31 320	495 386	
		Porcentaje	78,16	82,00	
	Desocupados		8 753	101 634	
		Porcentaje	21,84	17,02	
	Activos		40 073	597 020	
		Porcentaje	63,39	61,23	
Inactivos		23 141	377 960		
	Porcentaje	36,61	38,76		
Ingreso per cápita		<i>Mean</i>	5 358,90	9 310,93	
		N	24 393	400 518	
		<i>Std. Deviation</i>	3 673,22	9 249,59	
Quintiles de ingreso per cápita	1°		9 231	80 099	
		Porcentaje	37,84	19,00	

(continúa)

CUADRO 1

Accesibilidades			2002	2002
	2°		6 324	80 111
		Porcentaje	25,93	20,00
	3°		4 402	80 088
		Porcentaje	18,05	19,00
	4°		3 174	80 099
		Porcentaje	13,01	19,00
	5°		1 262	80 121
		Porcentaje	5,17	20,00
Pobreza	Hogares pobres		9 993	87 844
		Porcentaje	40,00	21,93
Vivienda	Hacinamiento	<i>Mean</i>	1,85	1,59
		N	24 393	400 518
		<i>Std. Deviation</i>	0,91626685	0,76684802
Nuevas tecnologías y competencias	Sí tienen teléfono		17 859	340 577
		Porcentaje	73,21	85,03
	Sí tienen PC		3 212	100 045
		Porcentaje	13,17	24,00
	Sí tienen conexión a internet		2 189	80 720
		Porcentaje	8,97	20,16
	Sí están abonados a tv-cable		7 262	159 166
		Porcentaje	29,77	39,74
Confort del hogar	Fuente de energía usada para cocinar	Porcentaje electricidad	10,29	10,85
		Porcentaje gas por cañería	0,19	7,73
		Porcentaje supergas	86,19	79,79
		Porcentaje otra fuente	2,76	1,474
		Porcentaje ninguna	0,57	0,14
		Total	100	100
	Índice de electrodomésticos en el hogar	<i>Mean</i>	3,99	4,46
		N	24 393	400 518
		<i>Std. Deviation</i>	1,37	1,40
Educación De 3 a 21 años	Sí asisten est. de enseñanza		21 975	265 838

(continúa)

CUADRO 1 (Conclusión)

Accesibilidades			2002	2002
De los que asisten	Establecimiento público	Porcentaje	78,47	81,61
			24 682	255 551
	Establecimiento Privado	Porcentaje	92,19	81,00
			2 090	56 231
Salud		Porcentaje	7,81	18,03
Personas* con afiliación/atención en:	Policlínicas IMM		3 983	27 569
		Porcentaje	4,73	2,30
	MSP y HCLIN		37 947	354 256
		Porcentaje	45,06	29,54
	H policial militar		8 559	93 059
		Porcentaje	10,16	7,76
	IAMC		34 601	718 373
		Porcentaje	41,09	59,90
	Emergencia médico móvil		27 289	570 072
		Porcentaje	32,40	47,53
	Otras		2 810	45 717
		porcentaje	3,34	3,81
*(Porcentaje al interior del CCZ)	Propietario y la pagó		11 036	212 050
		Porcentaje	45,24	52,94
Tenencia de la vivienda	Propietario y la está pagando		3 355	55 249
		Porcentaje	13,75	13,79
	Arrendatario		4 373	78 916
		Porcentaje	17,93	19,70
	Ocupante sin pagar con permiso		5 117	49 922
		Porcentaje	20,00	12,46
	Ocupante sin pagar sin permiso		512	4381
		Porcentaje	2,00	1,09
	Total		24393	400518
		Porcentaje	100	100