

# INFORME DE EVALUACIÓN

## Proyecto Cuenca Arroyo Carrasco

Percepciones, resultados y perspectivas

Diciembre, 2011



**Intendencia de Montevideo**  
Planificación

**PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**  
Unidad de Estadística

# Índice

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Categorías teórico-conceptuales</b>	<b>5</b>
2.1	Cohesión social . . . . .	5
2.2	Desarrollo local y territorial . . . . .	5
2.3	Desarrollo sustentable y ambiente . . . . .	7
2.4	Gobernanza . . . . .	7
2.5	Participación ciudadana . . . . .	8
2.6	Educación . . . . .	9
2.7	Salud . . . . .	10
<b>3</b>	<b>Estrategia metodológica: un abordaje cualitativo</b>	<b>12</b>
3.1	Fundamentación . . . . .	12
3.2	Selección de técnica y muestra . . . . .	13
<b>4</b>	<b>Análisis</b>	<b>15</b>
4.1	Territorio . . . . .	15
4.1.1	Componente Territorio . . . . .	15
4.1.2	Identidad de la Cuenca: potencialidades y dificultades del territorio . . . . .	16
4.1.3	Desarrollo comunitario y participación ciudadana . . . . .	17
4.1.4	Gestión Intermunicipal Meropolitana . . . . .	18
4.1.5	Fortalecimiento institucional y trabajo coordinado con la sociedad civil . . . . .	20
4.1.6	Espacios públicos de recreación y ocio . . . . .	21
4.2	Salud . . . . .	22
4.2.1	Componente Salud . . . . .	22
4.2.2	Características de la población que concurre a los centros de salud . . . . .	22
4.2.3	Fortalecimiento institucional y comunitario . . . . .	23
4.2.4	Gestión integrada de salud . . . . .	24
4.2.5	Realización del PAP: impacto y concientización en la población . . . . .	25
4.2.6	Saludables en la Escuela . . . . .	26
4.3	Educación . . . . .	27
4.3.1	Componente Educación . . . . .	27
4.3.2	La importancia de la educación en el territorio de CAC . . . . .	28
4.3.3	Los espacios educativos como ámbitos de referencia . . . . .	29
4.3.4	Participación de jóvenes y adultos en el territorio . . . . .	30
4.4	Producción y trabajo . . . . .	32
4.4.1	Componente Producción y Trabajo . . . . .	32
4.4.2	Talleres Metropolitanos y cursos de capacitación: percepción sobre la inserción laboral . . . . .	33
4.4.3	Promoción del asociativismo y cooperativismo . . . . .	34
4.5	Ambiente . . . . .	36
4.5.1	Componente Ambiente . . . . .	36
4.5.2	Educación Ambiental: en busca de la revalorización del territorio . . . . .	36
4.5.3	La recuperación de los bañados: acciones de limpieza y la erradicación de los basurales . . . . .	37

4.5.4	El trabajo con familias y cooperativas de clasificadores . . . . .	38
4.5.5	La compleja interacción entre los asentamientos irregulares y el ambiente . . . . .	39
4.6	Evaluación final . . . . .	40
4.6.1	Importancia de PCAC en el territorio . . . . .	40
4.6.2	Difusión de acciones y comunicación en el PCAC . . . . .	41
4.6.3	Funcionamiento interno: debilidades del proceso . . . . .	42
4.6.4	PCAC: continuidad y desafíos a futuro . . . . .	43
<b>5</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>46</b>
<b>6</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>48</b>
<b>7</b>	<b>Anexos</b>	<b>50</b>
7.1	Dimensiones analíticas . . . . .	50

## 1 Introducción

Este informe de evaluación presenta los principales resultados que surgen del relevamiento realizado entre los meses de octubre y noviembre de 2011, mediante la realización de 92 entrevistas a un total de 102 informantes calificados y referentes de las diversas instituciones, organizaciones y colectivos involucrados en el Proyecto Cuenca Arroyo Carrasco (PCAC). Se ha buscado indagar acerca de los resultados que ha tenido el proyecto a lo largo de su ejecución, así como la percepción, de los resultados del mismo, por parte de los actores directamente involucrados. Es importante aclarar que dicha evaluación pretende complementar los diversos indicadores de monitoreo y evaluación manejados desde el PCAC, aportando un análisis profundo desde un abordaje cualitativo y multidimensional.

Los objetivos generales del proceso de evaluación se asocian con:

- Analizar la consistencia entre los resultados esperados del PCAC para las diferentes áreas de impacto, y los efectos identificados por los actores involucrados, teniendo en cuenta el sentido y la dimensión de los mismos.
- Identificar las fortalezas y debilidades de la estrategia utilizada, con el fin de producir los cambios y resultados previstos al inicio del mismo.
- Producir aprendizajes útiles a partir de la evaluación, que permitan ser aplicados en acciones o políticas en el futuro.

La presente evaluación ha sido desarrollada por parte de un equipo técnico conformado por el PCAC, trabajando en coordinación con la Unidad de estadística y gestión estratégica de la Intendencia de Montevideo.<sup>1</sup> La conformación del mismo para dicha finalidad evaluativa específica, genera que se cumpla con el requerimiento de distancia respecto al desarrollo y ejecución del proyecto que, por tanto, favorece el análisis crítico de los datos surgidos a lo largo del relevamiento. Asimismo, se debe tener en cuenta que los resultados de la evaluación corresponden al momento en que se desarrolla la misma, y en consecuencia, no logra capturar los impactos y efectos que pueda presentar el proyecto a largo plazo, que se encontrarán asociados con la sostenibilidad del mismo en el futuro.

El informe se estructura en cuatro secciones principales. La primera aporta un desarrollo conceptual a partir de ciertas categorías que buscan acercarnos al fundamento teórico que subyace al proyecto en su desarrollo, y que guiarán el posterior análisis de los datos. En un segundo momento, se presenta la estrategia metodológica utilizada en la evaluación, así como la descripción de la técnica y la muestra seleccionada, desde un abordaje cualitativo. Luego se desarrollan los ejes analíticos desagregados por los componentes temáticos que conforman el PCAC, los cuales sistematizan los datos recabados de las entrevistas realizadas a lo largo del relevamiento, así como una evaluación final que aborda diferentes elementos centrales que surgen del análisis discursivo. Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones que se desprenden de la triangulación entre las dimensiones teóricas y analíticas desarrolladas en las secciones anteriores.

---

<sup>1</sup>**Equipo técnico de la Unidad de estadística y gestión estratégica:** Soc. Elina Gómez (coordinadora), Lic. Leticia Debera, Lic. Darío Padula, Sharon Katzkowicz, Paula Laureiro.

**Equipo técnico contratado:** Soc. Sofía Doccetti, Vanessa Anfitti, Micaela Cal, Valentina Torre.  
Contacto: estadisticas@piso456.imm.gub.uy

## 2 Categorías teórico-conceptuales

A continuación se presentan las principales categorías teórico-conceptuales que transversalizan y subyacen al PCAC en su desarrollo, y que pretenden guiar el análisis de los principales impactos y efectos vinculados a los resultados esperados del mismo.

### 2.1 Cohesión social

La noción de cohesión social será entendida rescatando su carácter polisémico y dinámico. Como sostienen los autores Barba Solano y Cohen (2011) desde un análisis crítico del concepto y sus implicancias para América Latina, “(. . .) *no hay ninguna razón para pensar que en las sociedades actuales prevalece un solo tipo de cohesión social y que en consecuencia los problemas de integración social sean equiparables en todos los casos. Una hipótesis más productiva es suponer que los tipos de cohesión social además de cambiar a lo largo de la historia, pueden variar en distintos tipos de sociedades, pueden ser más o menos efectivos y pueden ser o no democráticos*”. En este sentido, dicha condición dinámica y cambiante, hace necesaria la inclusión del componente socio-estructural como elemento central para comprender las dificultades de alcanzar la cohesión de una sociedad determinada. Es decir que resulta imprescindible problematizar acerca de las desigualdades estructurales existentes y su estrecho vínculo con la integración (Barba Solano, 2011).

Por lo tanto, la noción utilizada para el análisis de la cohesión social dada su relevancia como objetivo general del proyecto, sumado al hecho de que transversaliza la totalidad de los objetivos específicos y resultados esperados, se asocia con una perspectiva normativa que incluye las desigualdades estructurales como trasfondo y base para la intervención en los territorios, con el objetivo de lograr integración social. Cuando se hace referencia al concepto de integración social nos referimos a “(. . .) *los mecanismos para mantener los vínculos sociales o reparar aquellos que han sido cortados o son precarios, en consecuencia su propósito es destacar las normas o las instituciones que pueden permitir la vinculación de los individuos con la sociedad, o los mecanismos sistémicos que permiten desarrollar acciones colectivas y que articulan al conjunto de la sociedad*” (Schnapper en Barba Solano, 2011). En términos generales es posible sostener que la cohesión social representa un medio para el logro de la integración de las personas en el sistema en general, y en una sociedad determinada en particular.

En conclusión, siguiendo los aportes de Barba Solano (2011), se tomarán dos conceptos centrales para el alcance de mayores niveles de integración, pre-requisitos para la cohesión social: desigualdad y construcción de ciudadanía. El primero como trasfondo general del PCAC a través de sus múltiples áreas de impacto, y el segundo como elemento central vinculado a otras nociones que serán abordados a continuación, como son desarrollo local y territorial, sustentabilidad, participación ciudadana y gobernanza.

### 2.2 Desarrollo local y territorial

Para comenzar el análisis de las nociones de desarrollo local y territorial, resulta imprescindible referirse a la noción de territorio en un contexto de creciente revitalización de los ámbitos locales, teniendo en cuenta los efectos de los procesos de globalización. En este sentido, Marsiglia y Pintos (1999) analizan las consecuencias de dichos procesos en el territorio y sostienen que en este contexto se pone relevancia en “*el territorio local/regional como unidad socioterritorial con una dimensión económica, una dimensión identitaria e histórica, una comunidad de intereses y como espacio con un potencial endógeno*

*para potenciar el desarrollo*". A partir de dicha noción, se plantean dimensiones analíticas que resultan de utilidad para el abordaje de lo territorial, y que van más allá de la noción únicamente economicista o centrada en el desarrollo económico, estas son: sociales, políticas, económicas, institucionales y cultural-identitaria.

De este modo, un tipo de política tendiente a la generación de un desarrollo territorial sustentable debe necesariamente incluir todas las dimensiones, ya que no es posible concebirlas de forma autónoma sino en interrelación e interacción constante. Por lo tanto, la definición de lo local o territorial para su futuro análisis e intervención debe tener en cuenta una determinada escala geográfica o demográfica particular, un determinado sistema de interacción entre actores locales, y una unidad político-administrativa, que puede coincidir o no con las nociones anteriores. En este caso el elemento unificador con base territorial se asocia con la Cuenca del Arroyo Carrasco vinculado a 8 unidades político-administrativas (Municipios) específicas tanto de Montevideo como de Canelones.

Por lo tanto, en cuanto al sistema de interacción entre actores locales, siguiendo a Arocena (2001), se identifican diversos actores y lógicas que coexisten y conviven en el territorio. En primer lugar, se centra en el conjunto de actores político-administrativos que tienen incidencia en el mismo y que se asocian con el gobierno tanto nacional como local y que, según el autor, varían entre modos de funcionamiento más centralizados y verticales, y de tipo descentralizados y horizontales. En segundo lugar, actores vinculados al ámbito empresarial, ya sea a gran escala o pequeñas y medianas empresas que operan en el ámbito local. En este último caso puede existir un aislamiento de las mismas que dificulta la capacidad de agencia en el territorio. Por último, se destaca la existencia de diversos actores cuya acción se centra y dirige hacia la satisfacción de ciertas necesidades básicas de la comunidad local, y a partir de estos se promueven diversas prácticas asociativas en el territorio con diversos fines y lógicas (voluntariado, militancia, vecindad, entre otros). Es importante aclarar que la noción de actor asociada al esquema de análisis del sistema de interacción a nivel local, incluye una dimensión tanto estática como dinámica, la primera vinculada a la noción de individuo o grupo cuya acción se desarrolla en una determinada sociedad local, y una segunda que destaca la capacidad de agencia del mismo, así como la posibilidad de capitalizar las potencialidades de lo local.

La visión multidimensional del territorio resulta imprescindible como punto de partida para las intervenciones asociadas al desarrollo local de los territorios y en consecuencia, forma parte de la estrategia general del PCAC, tanto en su diseño como en su ejecución. Es por esta razón que se incluyen en el mismo la diversidad de actores existentes, con el fin de generar un tipo de gestión asociada entre los mismos donde se rescaten diversas formas de pensar y hacer desde el territorio, atendiendo tanto las dificultades como potencialidades existentes. Para lograr dicho objetivo deben existir actores capaces de generar iniciativas y que visualicen como recurso el conocimiento de las particularidades del territorio como consecuencia de la práctica cotidiana en el mismo. En resumen, el logro de un proyecto de desarrollo local, oponiéndose a lógicas centralistas y verticales, implica la interacción, negociación y concertación entre actores.

Un encuentro horizontal o red de actores, en términos de Elina Dabas (2001), sería aquel que promueva la movilización de los mismos y que fomente la multiplicación de iniciativas en los diferentes ámbitos de la sociedad local, impulsando el trabajo cooperativo de los actores involucrados no sólo en cuanto a la implementación, sino también en la toma de decisiones por parte de los mismos.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil se han vuelto cada vez más necesarias a la hora de hablar de acciones políticas que tiendan a generar cohesión social, integración de determinados territorios, construcción de identidad respecto al territorio y participación. Con esto se busca promover, no solo la reducción de la pobreza, sino también la construcción de espacios formales e informales entre los vecinos que permitan la apropiación y el compromiso hacia el territorio.

### **2.3 Desarrollo sustentable y ambiente**

Los problemas ambientales en los territorios están estrechamente vinculados a las condiciones de pobreza. Los efectos de la globalización tienen consecuencias específicas según el contexto, y para el caso de América Latina y el Caribe, una de ellas es el aumento desmedido de la población y la urbanización no planificada, generando situaciones de hacinamiento y condiciones de vida desfavorables que contribuyen al deterioro ecológico regional y global. A partir de esto se ha vuelto necesario definir un nuevo tipo de desarrollo medioambiental, sostenible en lo social, cultural y político, orientado por una nueva ética del desarrollo (Guimaraes, 2006).

Como consecuencia surge el concepto de desarrollo sustentable que abarca dos aspectos centrales: la atención a las necesidades de la población en situación de pobreza y el problema de las limitaciones al desarrollo tecnológico y económico. Lo fundamental de un desarrollo sustentable y sostenible reside en: satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (Informe Bruntland, 1987).

Se destacan algunos factores a considerar tales como la educación, el desarrollo de las instituciones y la participación de las comunidades locales para la adopción de decisiones. En resumen, el concepto de desarrollo sostenible tiene que basarse en tres aspectos fundamentales: desarrollo económico, desarrollo social y sustentabilidad ambiental. Por lo tanto, los temas ambientales implican la necesidad de diálogo entre los diferentes actores y la sociedad en su conjunto.

### **2.4 Gobernanza**

La institución estatal ha perdido su rol central como elemento único de autoridad y debe coparticipar en la gestión del poder junto a múltiples actores y decisores tales como empresarios, sindicatos, ONG, asociaciones locales de todo tipo, entre otros. Es en este contexto surge el concepto de gobernanza que hace referencia a una modalidad de resolución de problemas complejos a través del diálogo social y la negociación entre actores con intereses diferentes (Graña, 2010).

En este sentido, la participación y coordinación entre instituciones, organizaciones, empresas y sociedad civil es central dado que posibilita la cooperación y trabajo en conjunto. Este tipo de políticas son consideradas como un proceso interactivo entre técnicos, políticos y ciudadanos que profundiza los valores democráticos. Sin embargo, varios estudios destacan que la participación pública o ciudadana se da de manera escasa y muchas veces surgen inconvenientes en la participación entre los diferentes actores sociales a causa de las distintas posiciones y visiones sobre la toma de decisiones.

Por lo tanto, el rol de la sociedad civil en cuanto actor articulador con diversos organismos estatales, ha cobrado cierta centralidad en lo que refiere a la implementación y ejecución de políticas públicas. Desde el Estado se contempla el diálogo con la sociedad civil, sin que ello implique una renuncia del mismo en cuanto a la supervisión y control de la política pública desarrollada. En este sentido, la noción

de público se relaciona con el interés colectivo y se diferencia de lo puramente estatal.

Esta articulación de la sociedad civil con el Estado presenta a nivel práctico ciertas potencialidades. En primer lugar, la mayor presencia de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas, representa un avance vinculado a la posibilidad de que organizaciones con experiencia en trabajo territorial aporten su conocimiento para la ejecución de diferentes políticas. Como sostiene Pintos (2008), en algunos casos “(. . .) estas organizaciones poseen una rica trayectoria, con un perfil que involucra tanto capacidad de gestión, anclaje en los territorios, apuestas al desarrollo local, experticia en áreas temáticas específicas, apuntando a la construcción de estrategias innovadoras que logren atender necesidades emergentes en contextos sociales e históricos particulares”. Es decir, la acumulación generada por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil, sirve como valioso recurso asociado al compromiso, experiencia, capacidad de innovación y flexibilidad. En este sentido, otra ventaja se asocia con la promoción de la participación a nivel local por parte de las mismas, así como la coordinación con otros actores.

Sin embargo, aún reconociendo el avance que implica la inclusión de la sociedad civil en la gestión social del Estado, existen diversas dificultades que deben ser analizadas. En primer lugar, se destacan los problemas asociados a la gestión, las dificultades organizativas y la sostenibilidad en el tiempo que presentan algunas organizaciones de vecinos o colectivos vinculados a una demanda o necesidad específica. En segundo lugar, existen cuestionamientos a la representatividad de las mismas, así como las lógicas de funcionamiento interno, muchas veces asociados a cierta verticalidad y alejándose de mecanismos democráticos a la interna. En tercer lugar, los bajos niveles de participación e involucramiento de los vecinos, y la capacidad de las organizaciones de promover y garantizar espacios verdaderamente participativos y con poder de decisión de los vecinos a nivel local. Por último, es posible destacar el desfase existente entre los tiempos de la participación ciudadana y las decisiones de gobierno, tanto central como local.

Es a partir de esto que resulta necesario que los gobiernos locales tengan un rol protagónico como articuladores de los diferentes programas y proyectos sociales a nivel local, con el fin de garantizar su mejor cumplimiento, a partir de un seguimiento sistemático, así como la evaluación de resultados y sistematización de aprendizajes. Es por esta razón que el desafío resulta bilateral; se requiere una mayor coordinación desde las organizaciones de la sociedad civil con los gobiernos locales y con otras organizaciones presentes en el territorio, así como una evaluación de procesos que sirvan como recurso e insumo que trascienda la realidad y práctica específica de la organización. Por otro lado, es necesario el fortalecimiento del gobierno local para generar nuevos espacios de participación, así como las garantías necesarias para la participación en un sentido inclusivo.

## 2.5 Participación ciudadana

La participación ciudadana en la ejecución de políticas que busquen fomentar el desarrollo local es de particular relevancia y en consecuencia, resulta conveniente esbozar una definición adecuada para el análisis de dicho concepto. En primer lugar, se debe decidir si la participación será considerada como un deber o un derecho. Para ello es necesario considerar la visión de los dos grandes actores involucrados, el gobierno -tanto central como local- a través de la voluntad política y la ciudadanía a partir del mayor o menor interés de participar. Como sostiene Font et al (2000), a este último elemento debe añadirse que la participación se encuentra muy ligada a la distribución de diferentes recursos: “(. . .) *desigualmente distribuido el tiempo libre disponible, como también lo está la capacidad económica para comprar*

*tiempo libre (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos). Pero aún peor distribuidos están los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas”.* Por lo tanto, esto tendrá consecuencias en los niveles y grados de involucramiento de las personas en los procesos participativos en las diversas etapas de las políticas sociales.

En su análisis sobre la participación ciudadana en procesos de desarrollo local, Coraggio (2003) hace referencia a la necesidad de un cambio en la concepción de lo político como requisito fundamental. En este sentido afirma que “(. . .) *no se trata de tener “el poder” para cambiar la realidad, sino de construir nuevos poderes, nuevas capacidades de toda la sociedad y su Estado, que incluyen la de definir de manera autónoma qué es el desarrollo, cómo se vincula con la vida de los ciudadanos y cómo se va a lograr*”(Coraggio, 2003). En este proceso, por lo tanto, se deben incluir los diferentes tipos de capacidades que coexisten en una sociedad, incluyendo a todos los actores involucrados en un determinado ámbito local/territorial, para lograr dicha gestión participativa y concertada. Para lograr dicho cometido, la participación ciudadana debe darse tanto en la etapa de diseño de una determinada política como de implementación y evaluación de la misma.

Sin embargo, el autor sostiene que no en todos los casos existe una gestión participativa de este tipo y, en consecuencia, identifica una tipología de estilos de participación ciudadana en las políticas públicas estatales (Coraggio, 1990):

- Vertical alienante: existe una comunicación parcial sobre las características de la política así como respecto a su diseño.
- Vertical pedagógico: la política en cuestión se mantiene en el ámbito público pero se reconoce la necesidad de un consenso ciudadano respecto al sentido de la misma y, por tanto, se integra el componente pedagógico.
- Democrático dialógico: se reconoce la necesidad de la participación como eje central para la implementación de la política generándose espacios institucionalizados para el fomento de la misma.

A partir de la tipología presentada es posible afirmar que, en lo que respecta a la gama de políticas públicas existentes, se dan los tres estilos de participación ciudadana, incluso muchas veces de manera combinada. Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo local y la gestión participativa, resulta fundamental el alcance del tercer estilo de participación, tendiente a la inclusión de la población en el diseño e implementación de políticas. Como fue mencionado anteriormente, dicha participación debe ser efectiva y darse de hecho, y no de manera meramente discursiva. Como afirma Subirats (2001) resulta pertinente hacer énfasis en la búsqueda de nuevos mecanismos de participación como elemento central para el fortalecimiento democrático. En este sentido, se señala la necesidad de remarcar la complementariedad existente entre la participación y la eficiencia, superando las supuestas trabas que pueden generar las visiones contrapuestas entre los llamados consensos “sociales” por un lado, y “técnicos” o “científicos” por otro. También plantea la posibilidad de explorar nuevas vías de participación, complementadas con nuevas miradas sobre cómo concebir la participación y su utilidad.

## 2.6 Educación

En el presente informe la educación es entendida como el proceso de socialización de los individuos durante el cual las personas asimilan y aprehenden conocimientos. Asimismo, la educación es

considerada un derecho humano básico que implica una concientización cultural y conductual de las prácticas cotidianas de la comunidad y de la sociedad en general, “(. . .) *la educación es la estrategia fundamental para avanzar en la cohesión e inclusión social y tiene por objetivo el desarrollo de sociedades democráticas e igualitarias*” (Documento Metas 2021, OEI).

En este sentido, la educación se ha constituido como un elemento fundamental para el desarrollo humano. Como mecanismo socializador así como de amplitud de conocimiento, la educación tanto formal como no formal contribuyen a la integración de las comunidades, la cohesión social y por lo tanto al desarrollo territorial. De esta manera, resulta de gran importancia la adecuación de los contenidos educativos a la población destinataria. En esta línea se ha trabajado durante el PCAC, buscando brindar posibilidades a partir de la educación a poblaciones vulneradas del territorio. De este modo, “*debemos reflexionar sobre los diferentes procesos de formación de capital humano y su relación con el desarrollo social y personal de la población, priorizando -pero no segregando- a quienes, por su situación de exclusión social, permanecen cautivos de ofertas educativas “de segunda”, sean estas formales o no formales*”. (Cardarelli, Waldman, 10:2009)

La educación formal y no formal se constituyen como elementos centrales y se encuentran en constante interrelación. Ésta se vuelve más importante si tenemos en cuenta que ambas imparten conocimientos necesarios para el individuo, sin encontrarse un tipo de educación por encima de otro. Existe una complementariedad necesaria ya que “*asistimos a una complejización social tal que se puede afirmar que ninguna institución puede por sí sola dar la formación que se necesita*” (Cardarelli, Waldman, 2:2009).

A modo de conclusión, es posible sostener que la educación se vuelve más necesaria y esencial en aquellos territorios vulnerables, donde se da una falta en los recursos educativos y en cuanto al apoyo por parte de la sociedad, lo cual ha debilitado los vínculos barriales y comunitarios. En esta línea se ubica uno de los principales objetivos del PCAC, asociado a la generación de instancias de participación comunitaria e institucional. Por lo tanto, la educación representa un eje central para el desarrollo local, ya que posibilita la apropiación de los conocimientos específicos sobre el propio territorio contribuyendo a su vez con la cohesión social.

## 2.7 Salud

A la hora de analizar políticas públicas aplicadas a los servicios de salud, debemos tener presente una serie de conceptos que nos son de ayuda para el análisis de aquellas políticas que se desarrollan en los diferentes territorios del país.

En el contexto de la sociedad global, se ha visto modificada la configuración, estructura y rol de los Estados contemporáneos, destacándose la consolidación de procesos descentralizadores. Existen más espacios de debate respecto a la equidad, la inclusión social y el reconocimiento de las diferencias, entre otros, como factores críticos para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida y la situación de salud de las personas. Para alcanzar la cohesión social de una población objetivo, resulta necesario situarse desde una perspectiva que incluya las desigualdades de carácter estructural presentes en el territorio que, en este caso, abarca la Cuenca del Arroyo Carrasco. El objetivo es ingresar al territorio para conocer a fondo sus características y de esa forma, desentrañar las desigualdades y dificultades que tiene la población para acceder a los diferentes servicios de salud: “*Los sistemas de servicios de salud*

*no son reproducibles en la medida que hacen parte de la estructura social y cultural que identifica a una nación. Sin embargo, son fuente de experiencias que permiten identificar alternativas y caminos de desarrollo”. (Agudelo, 1999)*

Retomando lo planteado por Guimaraes (2006), se vuelve imprescindible la participación de la comunidad en los servicios de salud para que estos logren acrecentar su papel social de manera integral, incorporando la prevención y promoción en el cuidado de la salud.

## 3 Estrategia metodológica: un abordaje cualitativo

### 3.1 Fundamentación

El objeto de estudio del PCAC, como todo fenómeno social, es multidimensional, multicausal, multidireccional y complejo. Es fácilmente reconocible que los procesos que involucran a este proyecto, como por ejemplo, la cohesión social, no pueden explicarse por una única causa, por lo cual la mirada multicausal es la que guía el desarrollo del mismo.

El carácter multidimensional hace posible la captación de los diferentes planos, niveles o ámbitos asociados a un mismo fenómeno. Para esto es necesario la vigilancia constante a la hora de seleccionar y reconocer los temas para enfatizar en su análisis. Así, por ejemplo, haciendo referencia a la cohesión social se hace necesario manejar los niveles y los vínculos micro-macro; global-local; estructura-agencia, así como las diversas dimensiones: política, cultural, económica, social, demográfica, entre otras. El objetivo de organizar la presente evaluación en base a cinco componentes (salud, educación, producción y trabajo, ambiente y territorio) que sean abordados interrelacionadamente se sustenta en lo dicho anteriormente. En cuanto a la multidireccionalidad deben contemplarse tanto los condicionamientos de una misma causa sobre distintos fenómenos, como las acciones recíprocas o condicionamientos mutuos entre distintos elementos, variables y dimensiones, para la aprehensión de los fenómenos sociales. Es decir, que en este tipo de diseño, se intenta comprender los sentidos y significados que atribuyen los sujetos a su propia realidad y que accionan en un contexto espacial-temporal determinado.

Mediante la aplicación de técnicas cualitativas de evaluación se busca rescatar las producciones discursivas obtenidas en relación a las acciones implementadas a lo largo del proyecto, y así captar la construcción del sentido social de la conducta individual. Como sostiene Pardo (2011), para el caso de Uruguay <sup>2</sup>, la evaluación de políticas sociales desde un abordaje cualitativo, ha adquirido mayor relevancia en los últimos tiempos ya que *“(.. .) en aquellos programas que pretenden modificaciones en las subjetividades de las personas, es especialmente necesario el instrumental de técnicas que permita acercarse mejor a los cambios en las subjetividades, aquellas que permitan indagar con eficiencia en las razones de la conducta humana, por su capacidad para desentrañar significados de la acción (.. .) y por difícil que resulte la operacionalización de los cambios subjetivos, son multitud los programas cuyos resultados / impacto se centran en este tipo de transformaciones”*.

Por lo tanto, la pertinencia de dicha metodología radica en el hecho que se ha trabajado con una importante diversidad de actores y poblaciones, lo cual requiere que la evaluación del programa sea realizada rescatando dicha heterogeneidad y complejidad. En este sentido, resulta relevante hacer referencia al hecho de que el trabajo realizado por el PCAC en su período de ejecución, ha sido desarrollado en coordinación con múltiples colectivos e instituciones tanto del ámbito estatal como de la sociedad civil. Esta situación genera que a la hora de diseñar una metodología que busque evaluar procesos, se debe inculir necesariamente el punto de vista de los actores involucrados. Asimismo, el alto número de acciones realizadas a lo largo del PCAC, así como la heterogeneidad comprendida en cuanto a las dimensiones espacial, temporal y poblacional, impide que la evaluación pueda realizarse de forma homogénea a través de técnicas de relevamiento de datos de tipo cuantitativas. La imposibilidad de definir una población meta de las diversas acciones desarrolladas por el proyecto en términos absolutos

<sup>2</sup>Como ejemplo de programas que integran evaluaciones desde un abordaje cualitativo, aparecen Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida, los cuales se desarrollan en el marco del PANES (Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social) - MIDES (Ministerio de Desarrollo Social)

genera que, en primer lugar, no pueda ser determinada una población de control que permita realizar un análisis comparativo entre dichas poblaciones y, en consecuencia, no sería posible aislar los efectos de otras políticas sociales o programas existentes. Por lo tanto, los impedimentos para un abordaje de tipo cuantitativo que sea representativo de la población objetivo del PCAC, así como la riqueza y profundidad que resultan necesarios para evaluar programas que abarcan a un gran número de actores, justifican la adecuación de un tipo de abordaje cualitativo centrado en el análisis de discurso y percepción sobre las diferentes acciones realizadas.

A modo de conclusión, la importancia de la metodología cualitativa en la realización de trabajos donde se desea conocer el impacto de intervenciones multidimensionales sobre sectores definidos de la sociedad, estriba en que:

- Aborda los significados y las acciones de los individuos y la manera en que estos se vinculan con otras conductas, mediatas o inmediatas, o bien las formas en que éstas son generadas o modificadas.
- Logra explicar los fenómenos sociales y aspira a comprenderlos en términos de factores sociales, percepciones y diferentes formas y niveles de información.
- Los métodos empleados no delimitan a priori los posibles hallazgos y sus rangos de variación, sino que describen, analizan y exploran realidades existentes o incluso aquellas que no se tenían en cuenta o no se conocían según los determinantes específicos de cada caso, lo que aumenta la agudeza analítica del fenómeno a estudiar.

### 3.2 Selección de técnica y muestra

En el presente estudio se ha optado por la técnica de *entrevista en profundidad* ya que permite el acceso a los propios actores involucrados y beneficiarios del PCAC, identificando datos de tipo cualitativos que den cuenta de elementos que permitan realizar una evaluación adecuada de los procesos del proyecto en la población objetivo. En este caso, como aporta Valles (1997), esta técnica permite “*la obtención de una gran riqueza informativa (intensiva, de carácter holístico o contextualizada), en las palabras y enfoques de los entrevistados*”.

Taylor y Bogdan (1986) sostienen que la técnica de entrevista cualitativa se basa en “*reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes (. . .) dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras*”. Se busca captar, por lo tanto, los diferentes discursos en torno a una temática y su forma social, más allá del contenido anecdótico que pueda poseer. En consecuencia, es posible afirmar que la unidad informativa no es solo la respuesta que se genera, sino la conversación en sí misma.

Dentro de la técnica de entrevista en profundidad, se escogió el enfoque que involucra a la entrevista semi-estructurada ya que a partir de la misma se obtienen mejores resultados en cuanto a la integralidad y sistematización de los datos cualitativos. Por lo tanto, se ha utilizado una guía con diferentes temáticas, en formato pregunta, permitiendo el relevamiento y obtención de la misma información desde diversos enfoques y puntos de vista, asociados a los diferentes sujetos entrevistados. Para este fin se han definido algunas dimensiones analíticas que guiaron el relevamiento<sup>3</sup>. El análisis de los resultados se ha

<sup>3</sup>Ver Anexo

desarrollado utilizando el software Atlas Ti, el cual permite la sistematización de los datos captando su complejidad a través de la generación de redes de citas y códigos, vinculadas a los diferentes objetivos y resultados esperados del PCAC.

Las entrevistas se realizaron a informantes y referentes que a lo largo del proyecto han tenido contacto directo con diferentes acciones desarrolladas en el marco del mismo. La selección de dichos entrevistados estuvo definida a partir de diversos módulos temáticos que se vinculan con los 5 componentes, asociados a los objetivos tanto generales como específicos del PCAC.

El cálculo del tamaño muestral, tal como lo propone Valles (op.cit), se asocia con el principio o estrategia de *saturación* en cuanto a la información recabada. Es importante destacar que dicha estrategia se enriqueció a partir del exhaustivo conocimiento que se tiene por parte del equipo de trabajo de los actores involucrados en el proyecto, así como el contacto directo con los mismos.

La muestra utilizada desagregada por componentes y módulos temáticos asociados, se visualizan en el siguiente cuadro:

Áreas de impacto	Módulos	Nro. de entrevistas	Nro. de referentes
<b>Salud</b>	<b>Jerarcas gubernamentales</b>	4	4
	<b>Policlínicas y centros de salud</b>	6	6
<b>Educación</b>	<b>SOC y Arrimate al deporte (ONG)</b>	15	17
	<b>UTU</b>	10	11
<b>Producción y trabajo</b>	<b>Universidad de la República</b>	3	3
	<b>Cooperativas de productores y ONG</b>	8	11
<b>Ambiente</b>	<b>Escuelas</b>	4	5
	<b>ONG</b>	4	5
<b>Territorio</b>	<b>Alcaldes</b>	8	8
	<b>Concejales</b>	7	9
	<b>Intendencias (IM e IC)</b>	11	11
	<b>Ministerios</b>	7	7
	<b>Integrantes PCAC</b>	5	5
<b>Total</b>		92	102

## 4 Análisis

A continuación se presenta el análisis de los datos recogidos en el relevamiento. Los mismos son presentados de manera desagregada de acuerdo a las distintas áreas de impacto del PCAC las cuales fueron definidas anteriormente.

### 4.1 Territorio

#### 4.1.1 Componente Territorio

El principal objetivo vinculado con el componente territorio, refiere al fortalecimiento de la gestión intermunicipal en materia de descentralización, participación ciudadana y democratización. De esta manera, se han desarrollado acciones tendientes al fomento del trabajo en conjunto entre diferentes instituciones socias y colaboradoras del PCAC, que trabajan en el territorio. Dicha coordinación busca analizar la evolución y proyección de acciones referentes al territorio de la Cuenca, con el objetivo de construir una mirada integral y a largo plazo sobre el mismo.

Por otro lado, se identifica como central el aporte al desarrollo de centralidades y espacios públicos, a través de la compra de equipamiento en las diferentes localidades, que busque promover el carácter policéntrico del territorio. Este objetivo se encuentra en estrecha relación con la promoción de una identidad metropolitana y el fomento de la participación ciudadana e integración social, en los diversos espacios públicos generados y recuperados. Asimismo, se apunta a la generación de planes y actuaciones orientados al redimensionamiento territorial potenciando su rol de plataforma para la articulación social.

Entre las acciones desarrolladas en este eje de trabajo se encuentran:

- Instalación de un espacio de gestión metropolitana que involucra a 8 alcaldes y alcaldesas de Montevideo y Canelones, generando un proceso de innovación en ambas Intendencias.
- Realización, en el 2009, del primer curso de formación para funcionarios sobre gestión metropolitana en el cual participaron referentes de Canelones y Montevideo. Durante el 2011 se reitera la propuesta incluyendo referentes de ministerios y dependencias municipales a partir de los contenidos del Proyecto Forte de Uruguay Integra.
- Las distintas comisiones de salud, infancia, cultura -así como organizaciones y vecinos que se han desempeñado en las diferentes localidades- han realizado el seguimiento de las actividades y propuestas priorizadas durante los 36 meses del proyecto, ayudando a difundir las intervenciones del mismo.
- Desarrollo de distintos emprendimientos productivos y de servicios por parte de productores y emprendedores capacitados y organizados a partir de las demandas e inquietudes de los propios protagonistas. (COOBACAUN, COOVISOCIAL, COOVINUS, Ave Fénix, A Pesar de Todo, Fortaleza, CEMPAN, Juan Cacharpa, entre otras).
- Participación de articuladores territoriales y representantes vecinales en las mesas de seguimiento, junto a referentes municipales, departamentales y ministeriales. (Mesa de Salud, Coordinación Ambiental, Desarrollo Rural, Espacio de Gestión Metropolitana, etc.)
- Consolidación de distintos espacios de gestión basados en planes de actuación que involucran objetivos y direcciones de ambos departamentos.

- Ampliación del tramo de las líneas L20 y L21 de transporte colectivo, con la participación de técnicos del proyecto y recursos compartidos entre empresas del transporte y socios ministeriales, logrando llegar al asentamiento Servando Gómez y conectando con los barrios Cruz de Carrasco, Carrasco Norte, Carrasco y Punta Gorda.
- Construcción de un puente con alcantarillado sobre la calle Dionisio y Arroyo Chacarita de los Padres, permitiendo la circulación, ingreso y desarrollo de actividades en un sector de los bañados de Carrasco.
- Diseño y construcción de un sendero educativo (nuevo espacio público) en un sector del bañado ingresando por Punta de Rieles, centralidad de la CAC.
- Creación de espacios de integración a partir de la instalación de juegos de accesibilidad universal en el Parque Roosevelt y en el Parque Rivera, utilizados por 9.600 y 12000 personas anuales respectivamente.
- Inauguración de la Usina de la Cultura en Carrasco Norte en el Parque Rivera, sostenida con recursos de la IM y el MEC.
- Mejora y acondicionamiento de espacios en 15 policlínicas de Montevideo y Canelones, tanto de las Intendencias, como de ASSE y comunitarias.
- Mejora del equipamiento realizadas en la Ludoteca Pérez Aguirre en el Parque Roosevelt (Paso Carrasco), beneficiando a 12000 personas anuales. Representa un espacio de encuentro de grupos de vecinos, escuelas, alumnos y docentes de UTU Paso Carrasco, Red de discapacitados, entre otros.
- Remodelación del Centro Cívico Colonia Nicolich que habilita la generación y potenciación de espacios de integración, beneficiando a 16.503 personas anuales. A su vez, se destaca la mejora de los espacios de atención al público, creación de una sala de psicomotricidad y dos consultorios para el desarrollo del programa Inter-in (programa social sanitario).
- Mejoras en el parque y Museo Fernando García en el Municipio E que beneficiaron a 51.000 visitantes, en los tres años del proyecto.
- Equipamiento y apoyo a la Casa de la Mujer en CCZ 8 Municipio E que beneficia a 10.800 personas anuales, que son atendidas en los servicios brindados.

#### 4.1.2 Identidad de la Cuenca: potencialidades y dificultades del territorio

En primer lugar, se identifican diversos aspectos asociados a las potencialidades del territorio de la Cuenca. Desde la visión de los referentes del gobierno local se menciona como una de las potencialidades el crecimiento industrial, asociado a la posibilidad de ampliar los emprendimientos instalados en la zona. Por otro lado, se destaca la existencia, en algunos Municipios, de organización comunitaria y participación social que ha contribuido al fortalecimiento del territorio y ha sido un insumo para el desarrollo del PCAC:

*“Las potencialidades bueno, tenemos que se está convirtiendo en una zona industrial, se han venido en estos últimos tres o cuatro años algunas fábricas que están dando trabajo, y tenemos posibilidad enormes de seguir creciendo con el emprendimiento que ya han pedido este permisos como para instalarse en la zona. Eso yo creo que es bueno, y nos va a*

dar la posibilidad de crecer y de tener trabajo”. (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

La heterogeneidad del territorio que comprende la Cuenca aparece como un elemento común a los diferentes actores comprendidos en el relevamiento. En otras palabras, existe un consenso en cuanto a la identificación de un territorio socioeconómicamente desigual, al que se suma una acentuada segregación territorial asociada a la existencia de numerosos asentamientos irregulares:

*“El proyecto cuenca abarcaba territorio con diferencias notorias, de lo que es Carrasco, la Cruz de Carrasco, Carrasco Norte, que con características re-contra heterogéneas de su población no?, población de vulnerabilidad social y con población y donde del otro lado la riqueza del país por decirlo de una manera hasta zonas como Villa García y Barros Blancos donde la población sí era mucho mas homogénea y lleno de asentamientos irregulares”.* (Referente Intendencia de Montevideo)

Sin embargo, es posible sostener que dicha consideración de la heterogeneidad del territorio es identificada por los actores de manera diferencial. Aparece tanto como una dificultad como una potencialidad, siendo considerada, en algunos casos, como una posibilidad de integración entre la población de los diferentes departamentos y localidades que comprende el PCAC:

*“( . . . ) me parece que tiene como varias realidades bastante distintas, entonces eso te permite una heterogeneidad de situaciones que complejiza eso, lo que te hace muy rica la experiencia pero también te lo dificulta”.* (Referente institución colaboradora PCAC)

Por otro lado, se destaca la carencia de políticas sociales que logren coordinar territorialmente de manera estratégica entre gobiernos departamentales y locales, como una debilidad que obstaculiza el desarrollo del área metropolitana. Con respecto a la existencia de servicios en el territorio se reconoce que el crecimiento demográfico que ha vivido la zona en los últimos años ha generado un aumento en los servicios pero que, al mismo tiempo, existe una distribución desigual de los mismos, lo cual genera mayor vulnerabilidad social, en particular, en la primera infancia, adolescencia y juventud de algunas zonas de la Cuenca. En la misma línea, se destaca como una dificultad el crecimiento de los asentamientos que presentan una situación sumamente vulnerable y donde persiste mayoritariamente la escasez de servicios mencionada anteriormente.

#### **4.1.3 Desarrollo comunitario y participación ciudadana**

Es posible afirmar que el desarrollo comunitario es identificado como un eje central del proyecto por parte de los actores involucrados. Los actores del tercer nivel de gobierno, es decir los alcaldes y concejales, han expresado que la participación ciudadana de los vecinos pertenecientes a los ocho Municipios que integran la Cuenca, ha favorecido el desarrollo del PCAC en los tres años de ejecución. Sin embargo, cabe destacar que dicha participación se vincula con las acciones específicas que se han implementado en el territorio:

*“( . . . ) una de las experiencias que hubo un buen vínculo con los vecinos fue la parte de huertas, que se hizo un proyecto, que eso fue en Aeroparque. Logró acercar, juntarse a vecinos que de repente tenían la misma idea de hacer algo, tener algo sustentable que los podía beneficiar a ellos en un proyecto que, de repente, si no tenían las posibilidades tanto en el dinero como en herramientas o lo que sea, no lo hubieran podido concretar ( . . . ) Y en eso fortaleció, porque en definitiva después de eso se siguieron reuniendo y participando en otras actividades que tampoco estaban afín”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

Asimismo, se resalta la importancia de la participación de vecinos en el diseño y la implementación de las acciones. En particular, se menciona en varios casos la organización previa de los vecinos

en comisiones barriales, organizaciones de productores, entre otras, como fortaleza e insumo para el desarrollo del PCAC.

En términos generales, se destaca la necesidad de la participación para que el proyecto refleje las necesidades del territorio. La misma no sólo implicaba la asistencia a reuniones de discusión y la expresión de sus demandas, sino también la ejecución y sostenibilidad del proyecto. En este sentido, se identifica, por parte de los alcaldes y concejales, la necesidad de la motivación para la participación de los vecinos, ya que se afirma que la escasa participación no se debe a una falta de interés sino de motivación.

Respecto a la participación comunitaria de los jóvenes, se visualiza la existencia de una participación puntual en actividades específicas que no logran generar grupos permanentes más allá de las mismas. Se identifican, por parte de los actores municipales, dificultades asociadas a la “irregularidad” de las acciones en el tiempo, que influyen en la capacidad de generar una participación estable de los jóvenes y una apropiación del espacio. Es decir que las carencias en cuanto al control y seguimiento de los mismos ha generado que no se pueda aprovechar en su totalidad los programas impulsados por el PCAC para los jóvenes, así como la participación de los mismos:

*“( . . . ) era un problema de regularidad, si bien de repente empezaban un proyecto con 12 jóvenes, terminaban con 4 jóvenes. Eso me parecía que era importante porque era una lástima si estaba el proyecto y estaban todas las posibilidades, no haberlo desarrollado en toda su potencialidad. Porque no le llegaba a la mayoría, o sea no le llegaba a lo que se apuntaba hacia la mayor cantidad de jóvenes”.* (Concejal Municipio perteneciente a CAC)

Por otro lado, un aspecto central en los objetivos del PCAC se identifica con la generación de vínculos y redes comunitarias en el territorio de la Cuenca. La valoración realizada por los actores en ese sentido es, en términos generales, positiva aunque se reconocen los desafíos existentes. En muchos de los casos mencionados las redes generadas se asocian a experiencias puntuales en el territorio:

*“Nosotros hemos hecho también, jornadas de limpieza de espacios públicos con el Cuenca, limpieza de cañadas ( . . . ) y bueno ahí logramos hacer un trabajo con los vecinos de participación, de cuidado de la cañada, creo que eso fue una cosa muy positiva, que sino eso nosotros no lo hubiéramos podido hacer, desde la Intendencia. Creo que es un cúmulo de cosas, el Municipio, la policlínica, el SOCAT, el MEC, el liceo, las escuelas. Hay una buena red ahora de gente participando”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

Asimismo, se percibe que las organizaciones ya existentes en el territorio, que carecían de recursos y capacidad de difusión de sus actividades, se han visto favorecidas por el PCAC junto con la comunidad. El fortalecimiento se ha dado no sólo a nivel de ONG que trabajan en el territorio, sino también a nivel de organizaciones de vecinos conformadas con distintos fines:

*“En realidad, en principio tuvo como un impacto importante más que nada entre las organizaciones sociales ( . . . ) la organización social de base, una comisión de vecinos de fomento, vecinos organizados sin ningún fin de lucro ( . . . ) el impacto en la zona carente muchas veces de recursos visibles fue enorme mover a todo el tiempo”.* (Referente Intendencia de Montevideo)

#### **4.1.4 Gestión Intermunicipal Meropolitana**

La dimensión asociada a la percepción del fortalecimiento inter-institucional, refiere tanto al vínculo entre las Intendencias departamentales involucradas en el PCAC, como a la relación de dichos actores con otros pertenecientes a la institucionalidad pública -Ministerios, Entes Autónomos, entre otros.

Desde el punto de vista de los alcaldes y concejales, existe en términos generales una valoración positiva en cuanto al trabajo conjunto entre las Intendencias de Montevideo y de Canelones, identificando diversas experiencias de coordinación generadas a partir del PCAC. Estas se encuentran asociadas a la generación de vínculos entre alcaldes y concejales de diferentes departamentos a partir de actividades o acciones puntuales asociadas al territorio, infraestructura, cultura, infancia, entre otras, así como el cruce de información entre los Municipios pertenecientes a la Cuenca. Por lo tanto, en el caso de los alcaldes se concibe que a partir del PCAC se creó una nueva institucionalidad metropolitana, asociada al espacio de Gestión Intermunicipal Metropolitana, que se fortaleció a lo largo del desarrollo del mismo:

*“(...) mira, yo creo que es una herramienta importantísima. Nosotros que hace muchos años que estamos en esto, trabajando con organizaciones sociales antes de estar en esto, veíamos la necesidad siempre de tener, que el puente no fuera o el arroyo no fuera una frontera”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

La nueva institucionalidad metropolitana, según la visión de los alcaldes de la Cuenca, no sólo se ha dado entre los actores vinculados a los gobiernos departamentales sino con otros actores públicos a nivel de gobierno nacional, aunque se resaltan las dificultades asociadas a la “*autoalimentación*” dentro del Estado como traba para el trabajo en conjunto. Asimismo, se destaca la importancia de la actuación inter-institucional para el diseño y difusión de políticas públicas y sociales a nivel local.

Es posible sostener que, desde la visión de los actores institucionales vinculados a organismos públicos que han coordinado con el PCAC, existe una valoración positiva de la Gestión Intermunicipal Metropolitana como generador de vínculos en el territorio, a pesar de que se reconoce que los mismos han estado asociados a experiencias puntuales:

*“(...) yo creo que la Gestión Intermunicipal fue riquísima, que yo por ejemplo antes no la tenía presente porque la tenía como un presente si, habían unas actividades que habíamos construido en conjunto, pero esta cercanía de discusión, de poner sobre la mesa las distintas realidades y buscar soluciones en conjunto de cooperación, de intervención, de intercambio, de fortalecimiento, a mí me parece que fue riquísima y creo que nos permitió conocernos, nos permitió trabajar juntos, integrarnos y creo sinceramente que eso no se va a perder”.* (Referente Intendencia de Montevideo)

Desde otro punto de vista, se identifican algunas dificultades del trabajo coordinado entre gobiernos locales por parte de los integrantes del PCAC, que surge de la falta de comunicación entre Intendencias y la dificultad de comprender la dimensión e importancia del trabajo coordinado que se pretendía a partir del proyecto:

*“(...) la desventaja fundamental es que muchas veces se piensa tanto en oportunidad de conseguir algo, y no en oportunidad de construir una nueva forma de gestionar el espacio. Muchas veces se veía como de que puedo conseguir la oportunidad de conseguir un recurso que si bien al principio no está mal, a la hora de pensar un modelo de gestión de carácter intermunicipal, se veía más como competencia que como cooperación”.* (Integrante PCAC)

Asimismo, se destaca por parte de algunos integrantes del PCAC, la dificultad del trabajo en conjunto entre las Intendencias de Montevideo y Canelones asociado al hecho de que el trabajo ha estado ligado, a lo largo de la ejecución del proyecto, a perfiles tanto técnicos como políticos. En este sentido, los “*personalismos*” son identificados como un obstáculo importante que ha encontrado el PCAC para el desarrollo de acciones vinculadas al fomento de una Gestión Intermunicipal Metropolitana.

Por otro lado, se afirma que en algunos casos las decisiones tomadas a nivel de gobierno local deben ser avaladas por el gobierno departamental, generando trabas en el desarrollo de iniciativas y políticas a nivel local y/o municipal.

Respecto a las perspectivas a futuro del PCAC, por parte de los alcaldes se reconoce la necesidad de continuidad de la nueva institucionalidad metropolitana creada a partir del mismo, pero se resaltan las dificultades asociadas a la voluntad política y a los niveles de compromiso de los diversos actores involucrados en dicha iniciativa:

*“( . . . ) a mi me parece que de todas maneras existe una voluntad para darle continuidad a algunas cosas, me parece que esto tiene una gran impronta de las dos intendencias departamentales, de los municipios que somos los que estamos y mi temor es qué pasa con los otros socios, cuánto están dispuestos a dar, a conceder, a participar de la loca aventura”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

Por lo tanto, con respecto a la evaluación general del espacio de Gestión Intermunicipal Metropolitana se visualiza la necesidad de aprovechamiento de los vínculos y espacios creados a partir del PCAC, asociado al trabajo territorial y los marcos jurídicos generados. Sin embargo, se reconocen los desafíos existentes con el fin de subsanar los errores o dificultades que han surgido, como fue mencionado anteriormente, en el desarrollo de acciones que busquen la unidad territorial entre los dos departamentos involucrados.

#### **4.1.5 Fortalecimiento institucional y trabajo coordinado con la sociedad civil**

Desde el punto de vista de los actores pertenecientes al gobierno local, se resaltan algunos aspectos negativos en cuanto al relacionamiento y vínculos inter-institucionales que se han generado, específicamente en relación a las dificultades en el vínculo entre los municipios y otros organismos públicos:

*“A nivel de los Municipios y a nivel de los alcaldes, con los organismos públicos tenemos dificultades de relacionamiento. Y de hecho, es una de las cosas que estamos tratando de trabajar ahora para mejorar ese relacionamiento, para poder entablar la articulación real, porque hasta ahora estamos en una situación, en todo caso, de demanda y nada más”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

El fortalecimiento institucional que se promueve desde el PCAC, a partir de la coordinación entre las instituciones socias del mismo, es valorado de forma positiva por los referentes de los diversos organismos públicos. Sin embargo, se reconocen, a nivel práctico, ciertas debilidades en dicho vínculo. Se identifica una discontinuidad en el trabajo en conjunto, asociado, en la mayoría de los casos, a situaciones problemáticas en cuanto a la comunicación desde el PCAC al organismo público en cuestión. Este hecho genera que exista un percepción por parte de los mismos de un involucramiento “parcial” en el proyecto:

*“( . . . ) hubo intercambios, nos reunimos sí, pero que después eso con el tiempo se fue como diluyendo, es decir, tuvimos algunos contactos al principio, y después el Cuenca llegó y llegó en una forma que a veces no era muy coordinada o se coordinaba directamente con los equipos ( . . . ) no estaba teniendo muy claro cómo era que se estaba funcionando”.* (Referente institución socia del PCAC)

Por su parte, en lo que refiere a la coordinación del PCAC con la sociedad civil se alude, por parte de los actores municipales, al fortalecimiento del Centro Cívico que ha beneficiado el relacionamiento entre vecinos e instituciones que trabajan en el territorio. En este sentido, la cooperación entre los organismos públicos y la sociedad civil, es visualizada como un aspecto importante por parte de los actores vinculados al PCAC. A nivel discursivo existen diversas referencias a la importancia que reviste dicha cooperación en lo que hace al trabajo transversal, reconociendo las tareas propias de cada institución, pero permitiendo que el trabajo conjunto sobre ciertos temas neurálgicos, enriquezca las

acciones del proyecto y se instituyan como líneas de acción hacia el futuro. Sin embargo, en algún caso se reconoce la desmotivación existente por parte de la sociedad civil organizada para trabajar en conjunto con otros actores:

*“Bueno, primero no todos tienen las mismas intenciones y es así como no salen muchas cosas, no sabemos trabajar en equipo y en unión en Uruguay”.* (Referente Cooperativa)

#### 4.1.6 Espacios públicos de recreación y ocio

Desde el PCAC se ha fomentado la generación de diferentes espacios de recreación y ocio en la zona metropolitana. Los mismos son valorados de manera positiva por los actores pertenecientes al gobierno local, ya que son visualizados como una forma de integración entre las diferentes zonas que comprenden el territorio de la Cuenca. Se menciona que los beneficiarios de los espacios de recreación y ocio han sido personas de todas las edades, tanto niños como jóvenes y adultos. Se sostiene que los beneficiarios son personas que residen en la localidad donde se instala el espacio y, a su vez, existe una migración entre localidades para el disfrute del mismo:

*“(.. .) la mejora que se hicieron de las plazas y todo eso impactó por que? impactó porque el vecino está contento porque donde tenía un basural ahora tiene la plaza (. . .) eso lo disfrutamos todas las edades. Porque los niños disfrutaban, porque van, juegan a la pelota, corren, disfrutaban, la salud, es bueno porque el aire es puro, cuanto más limpio está, más puro es y la persona de edad vamos, cuidamos a los gurises, nos sentamos a mirarlos y disfrutamos también de la tranquilidad de los pájaros, los árboles, el agua”.* (Concejal Municipio perteneciente a CAC)

Como acciones más relevantes se destacan el fortalecimiento de plazas y parques, así como los juegos de accesibilidad y las luminarias. Tanto las plazas como los juegos de accesibilidad aparecen como un incentivo a la participación ciudadana en los diferentes municipios que abarca la Cuenca, así como de desarrollo comunitario.

En el caso de la instalación de luminarias se valora, por parte tanto de alcaldes como de concejales, el carácter innovador que ha tenido para el territorio, así como la posibilidad de desarrollar la instalación de tecnología LED como estrategia tanto a nivel de gobierno local como nacional, a partir de la experiencia llevada a cabo por PCAC:

*“(.. .) creo que lo de las luminarias fue algo importante no solamente porque se le puso luz a espacios que no tenían luz, creo que las tipologías de una luminaria diferente también fue parte de ese proyecto, fue posible por ese proyecto. Creo que de repente la experiencia no se hubiera hecho si no hubiera habido una financiación que lo hubiera facilitado. Y eso a su vez va a servir para que nosotros (. . .) podemos ir implementando en esto de poner nuevas de luminarias en otras partes de la ciudad o en espacios públicos que queramos una luminaria diferente”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

*“(.. .) con lo que es la iluminaria solar con LED, es exactamente lo mismo, o sea a partir de eso, hoy, desde presidencia se está estudiando la posibilidad de instalar este tipo de foco solares en lugares donde no está llegando la energía, sobre todo en escuelas rurales. Y además la utilización de la tecnología LED en el alumbrado público”.* (Integrante PCAC)

Por último, según la percepción de los beneficiarios directos, los juegos de accesibilidad instalados a partir del PCAC, han sido una forma de empezar a fomentar la inclusión de la población discapacitada. Sin embargo, se resalta la necesidad de desarrollar más acciones que promuevan la accesibilidad:

*“(.. .) el tema de los juegos para nosotros fue como algo importante que acá no había, y bueno, siguen sin haber más. Sería interesante que se pudiera continuar, no sé si hay alguna idea de continuarlo o no. Pero sí, muy bueno, es algo necesario por la inclusión, por todo lo que genera en la sociedad porque ahora vas y ves todos los niños jugando en esos juegos y es lindo, es importante”.* (Referente Cooperativa de Vivienda)

## 4.2 Salud

### 4.2.1 Componente Salud

El PCAC se planteó una serie de acciones para el área de salud cuyo objetivo principal fue el fortalecimiento de los servicios de salud de la zona brindando propuestas de promoción y prevención articuladas. Este propósito requiere de un acompañamiento con actividades que generen una mejora del hábitat e incentiven hábitos de vida saludables. Para ello ha sido necesario desarrollar una mayor capacidad de respuesta operativa de ambas intendencias para la resolución de necesidades, efectivamente acompañada con las actividades promovidas por los diversos organismos públicos junto a las demandas vecinales. La conjunción de estas actividades se orienta al ejercicio pleno de los derechos a la salud y de esta forma contribuyen al desarrollo humano.

Dentro de las acciones desarrolladas en dicho componente se destacan:

- Fortalecimiento de espacios de prevención y atención en salud en 15 policlínicas que reciclaron y equiparon sus espacios, permitiendo ampliar y mejorar su atención comunitaria.
- Implementación de un programa de acceso y cobertura del carné de control de la salud del niño y la niña *Saludables en la Escuela* en más de 25 centros educativos.
- Edición y distribución de 6.000 guías de alimentación saludable a precios mínimos, replicando la editada por el Ministerio de Salud Pública.
- Implementación del programa de detección precoz de cáncer de cuello uterino (PAP) que recorre distintas zonas, realizando muestras y talleres a 25 mujeres en cada instancia. Hasta diciembre de 2011 se realizaron 2.019 exámenes de papanicolau a mujeres de la Cuenca, principalmente provenientes de asentamientos y barrios alejados de los centros de salud.
- Realización de 326 servicios de limpieza de pozos negros con el camión barométrica adquirido por el proyecto, que benefició a 120.000 personas asistentes a escuelas, policlínicas, clubes deportivos, centros educativos, entre otros.
- Participación en la autoconstrucción del sistema de eliminación de excretas humanas por parte de 86 familias (344 habitantes) del asentamiento 3 de enero (Piedras Blancas).

### 4.2.2 Características de la población que concurre a los centros de salud

La zona de la Cuenca del Arroyo Carrasco presenta una serie de características que limitan y dificultan el acceso que tiene la población a los servicios de salud. En este territorio los problemas se asocian a una pobreza estructural que se visualiza en la precariedad y la escasez de servicios, en particular, los servicios sanitarios, y problemas vinculados con la salud ambiental, entre otros.

Del análisis de las entrevistas se desprende que existe una diferenciación en lo que refiere a las características que tienen los servicios de salud entre Montevideo y Canelones, siendo este último el que presenta mayores dificultades y carencias tanto en el acceso a los servicios como en la disponibilidad de recursos humanos y materiales. Esto se debe, en gran medida, a que los habitantes de algunas zonas, tal como Toledo, Suárez, Casarino, funcionan como ciudades dormitorio, lo que genera que un gran porcentaje de los habitantes tenga un mayor sentimiento de pertenencia con Montevideo. Esta falta de identidad con la zona de residencia, sumado a las extensas distancias que separan las ciudades, se traduce

en que muchos de los que viven en Canelones se atiendan en policlínicas de Montevideo:

*“Lo que sí me parece que lo que le falta a Toledo, o a la gente que vive en Toledo es sentirse perteneciente. Empezar a pertenecer a las diferentes instituciones, no por el tema de exigir porque cuando vos exigís tenés derechos y obligaciones me parece que a la gente le está dando mucho que tenés que exigir pero también tenés que dar y me parece que en realidad es eso, sentirse que esta policlínica no es de salud pública sino que es de ellos, que de la comuna abris una cantidad de oficinas que son para ellos, entonces tenés que respetar pero también tenés que involucrarte”.* (Referente Policlínica)

Sin embargo, en algunas entrevistas se destaca la participación activa de los vecinos de Canelones, lo que fortalece de alguna forma la relación de la comunidad con las instituciones y referentes. Dichas redes que se han formado son el resultado de la intervención de anteriores proyectos que han dejado ese vínculo. Por otro lado, la zona de la Cuenca perteneciente a Montevideo también presenta sus dificultades, principalmente en lo que refiere a los recursos materiales con los que se cuenta y en la difusión de acciones referidas al cuidado de la salud, debido a la extensión territorial que tiene esa zona del arroyo y a la cantidad de habitantes que formaban parte del proyecto:

*“( . . . ) las dificultades que hay desde lo que es el sector salud es que ( . . . ) los servicios no dan respuesta a la cantidad de gente, no están acordes la distribución de los recursos materiales, humanos para lo que es la cantidad de población. Eso es un debe. Y después a favor, digo que hay muchos barrios acá que están organizados, que hay grupos de vecinos organizados, que participan, que uno los convoca y ( . . . ) se puede trabajar con la comunidad”.* (Referente Policlínica)

### 4.2.3 Fortalecimiento institucional y comunitario

Pasando a la percepción de mejora y fortalecimiento a nivel institucional y comunitario se pudieron recoger diferentes opiniones acerca del impacto que tuvo el proyecto en el relacionamiento con los organismos y, a su vez, cómo la población pudo vincularse con las acciones realizadas. En primer lugar, es interesante destacar que, según la zona, el proyecto cuenca programó y coordinó determinadas acciones. Una de ellas consistía en charlas informativas y/o talleres a jóvenes sobre salud sexual y reproductiva, los cuales permitieron de alguna forma incrementar el involucramiento de estos jóvenes para con el barrio así como también fortalecer el vínculo comunitario por parte de los diferentes actores. De todas formas se percibió disconformidad por parte de algunos referentes en lo que respecta a las pocas actividades que se hicieron desde la policlínica para incrementar el vínculo con jóvenes de la zonal:

*“( . . . ) capaz que es un área que no se trabajó tanto, no se en otros componentes, en nuestra área los jóvenes fueron si parte de, pero más en temas laborales. Yo se que se hicieron muchas acciones, pero desde la parte de salud no se trabajó tanto con los jóvenes, por eso te digo hubiera estado bueno compartir más para enriquecer, te queda esa sensación de que se hizo lo que se pudo”.* (Referente Intendencia de Montevideo)

A su vez, se puede ver que el impacto del PCAC tuvo repercusiones diferenciales en función del alcance que haya tenido en el mismo a nivel barrial, así como del conocimiento que tenía la población que vivía en la zona. Hay quienes sostienen que a nivel comunitario existe todavía un desconocimiento del proyecto y de sus respectivas acciones, ya que los vecinos de la zona no se sienten parte del mismo y es difícil que participen para lograr fines comunes, salvo aquellos vecinos que forman parte de comisiones vecinales o los que tienen algún vínculo con concejales, que son los que tienen comunicación directa con el alcalde y con los referentes directos del PCAC. El tiempo en este caso juega un papel clave en la percepción que se tiene del impacto de las acciones que se llevaron a cabo:

*“Yo creo que fue un proyecto que tuvo como sus momentos, ( . . . ) mi percepción es que fueron actividades puntuales que*

*no lograron generar permanencia en nuestro territorio ni desarrollar o dejar como algo instalado que puedo funcionar mas allá de un proyecto, fue un proyecto paracaídas”. (Referente Policlínica)*

*“Y me pareció bárbaro la integración (. . .) lástima que se termine, porque además fue un proceso para mí, corto que no fue continuo, esa es una de las críticas que yo me hago”. (Referente institución socia del PCAC)*

Como aspecto positivo del fortalecimiento institucional y comunitario a partir de las acciones realizadas por el proyecto se menciona el aumento en los vínculos que se dio en algunos casos entre la sociedad civil (comisiones vecinales por ejemplo) y las diferentes instituciones de la zona (policlínicas, centro de salud, etc). Este vínculo se dio a partir de diferentes iniciativas que se propusieron tanto desde los vecinos como de los diferentes actores que trabajaban en la zona. Dichas iniciativas tenían que ver con demandas del barrio que fueron escuchadas por los diferentes centros de salud y lograron una articulación a nivel local.

#### **4.2.4 Gestión integrada de salud**

Otro de los cometidos que tenía el proyecto era establecer una gestión intermunicipal que permitiera aumentar los vínculos entre ambos departamentos y pudiera facilitar la comunicación de diferentes actores involucrados. Lo que sucede en este caso es que a nivel institucional, ya sea ASSE, Ministerio de Salud Pública y las Intendencias de Montevideo y Canelones, ya se mantenían vínculos entre los dos departamentos, por lo tanto, la gestión intermunicipal planteada por el proyecto no generó nuevos vínculos sino que los fortaleció, no solo en acciones sino también en la comunicación con los funcionarios de los respectivos organismos. En cuanto a los centros de salud y policlínicas se pudo percibir diferentes opiniones respecto a las ventajas y desventajas de la gestión intermunicipal. Dichas opiniones dependían de la zona en la que trabajaban los referentes entrevistados así como de las acciones específicas que se habían planificado para dicho centro.

Analizando los aspectos negativos de la gestión intermunicipal, se puede ver que los actores vinculados directamente a los centros de salud reclaman el hecho de que el proyecto desconocía las actividades que se venían realizando en el lugar, lo cual entorpeció la planificación. Se lo percibe al proyecto como algo que vino de afuera y se instaló por un tiempo para aplicar determinadas acciones:

*“( . . . ) el tema tiene que ver a veces con definir bien los objetivos bien del proyecto un poco para complementar, para no superponer con otras actividades (. . .) que se generen en el territorio y capaz que es un poco lo que reclamaría al proyecto (. . .) que se conectara más con las redes sociales de la zona, no solamente a través de la institución intendencia o centro comunal”. (Referente Policlínica)*

*“También la accesibilidad de las personas es muy limitada. Uno tener un poco más de accesibilidad por causa de la gente pero no se debe manejar en esos términos. La accesibilidad no se busca informalmente, tiene que darse fluidamente y por las vías formales”. (Referente Policlínica)*

Por otra parte, dentro de los aspectos positivos se resalta el hecho de que la gestión intermunicipal facilita la comunicación, principalmente de los centros de Canelones con Montevideo. De todas formas, dicha accesibilidad sirvió para actividades en concreto, ya que las policlínicas de dicho departamento continúan teniendo las mismas dificultades vinculadas al acceso a servicios y a la falta de materiales con los que cuentan tanto para la atención de pacientes como para la mejora edilicia:

*“El acierto fue la idea en sí, eso ya es una fortaleza, el proyecto en sí, los objetivos del proyecto, el poder trabajar tanto las dos Intendencias y las dos direcciones departamentales, como los directores de salud de los dos márgenes del arroyo, eso*

es algo bastante novedoso, poder trabajar así, inter-departamentalmente en todos los sentidos”. (Referente institución social del PCAC)

#### 4.2.5 Realización del PAP: impacto y concientización en la población

Una de las acciones desarrolladas a través del PCAC es la realización de PAP a mujeres de la zona. Dicha actividad consistía en la llegada de un móvil de Salud Pública que recorría diversas zonas de Montevideo y Canelones con el fin de lograr, por un lado, el control de mujeres que no tienen acceso a los diferentes servicios de salud (por desconocimiento o por dificultades que se les presenten) y, por otro, la concientización de dichas mujeres acerca del cáncer génito mamario. Para lograr esto último se realizaron charlas en cada una de las policlínicas con las que trabajaba el proyecto. Dichas charlas las dictaban médicos que trabajaban allí unos minutos antes de tomar la muestra para el PAP. El cometido de estas actividades era lograr una continuidad de las mujeres en lo que refiere al control control y generaran algún tipo de vínculo con los referentes de salud de la zona y con la policlínica.

Uno de los aspectos positivos destacados refiere a que la concurrencia de los móviles facilitó en gran medida la actividad desarrollada en los centros de salud. El que estuviera el móvil en un lugar determinado llevó a que las mujeres sintieran interés por hacerse dichos estudios. Hay que tener en cuenta que el territorio de la cuenca es sumamente amplio y hay zonas a las cuales es muy difícil el acceso por parte de los equipos de salud y, a su vez, es difícil la difusión de las diferentes actividades que se realicen allí. A su vez, un gran porcentaje de la población, si bien vive en Canelones se atiende en Montevideo, por cuestiones económicas y de distancias, por lo que se vuelve mucho más compleja la realidad de las zonas donde se inserta el proyecto:

*“(...) el hecho de que venga el móvil acá con las técnicas es la accesibilidad, le das la oportunidad de que se pueda hacer un PAP. En estas poblaciones donde evidentemente el factor económico, como en todos los órdenes, pero en esta fundamentalmente, ya pensar en que se anotan y vienen caminando de su casa, no tienen que hacer ningún traslado importante (...) Si no tuvieran la facilidad de hacérselo acá muchas de las que no trabajan no se lo harían porque no tienen tanta conciencia de la importancia. Si bien acá se les trata de transmitir la importancia, es un tema sociocultural y eso se sigue dando. Igual yo creo que dentro de todo, en los años que hace que estoy trabajando en la zona, yo creo que tenemos más respuesta, al estar estos proyectos en la zona tener más opciones, más lugares para hacérselo”. (Referente Policlínica)*

La accesibilidad a la cual se hace referencia es una de las grandes ventajas que presentó esta acción. Las distancias es uno de los temas claves a la hora de analizar las dificultades que tiene la población de acceder a los servicios, y el hecho de que venga un móvil y concentre la atención de un número importante de mujeres es sumamente relevante.

De todas formas, se presentaron también una serie de apreciaciones negativas respecto a la realización de estas actividades. Por un lado, se plantea el hecho de que los tiempos que manejados fueron estrechos, lo que dificultó la difusión y permanencia de estas acciones en la zona. Por otro lado, se hizo hincapié en la escasa frecuencia con que se realizaron los PAP, lo cual no logró llegar a toda la población que se estimaba, sino que se alcanzaron impactos pequeños a las mujeres que ya concurrían con frecuencia a los centros de salud y otras mujeres que se enteraron que en determinada fecha se realizarían controles. Esta dificultad se asocia con la difusión de las actividades; fue la propia policlínica la que tuvo que difundir las acciones del PCAC, con los materiales que contaba, lo cual disminuyó el alcance que se pudo haber tenido:

*“Eran usuarios que vienen acá. Si, en verdad medios de comunicación así, medios de difusión nosotros mucho no tenemos, digo, ponemos carteles en sala de espera, a veces el boca a boca viste?”.* (Referente Policlínica)

Otro aspecto negativo refiere a la falta de información referida a la entrega de resultados, lo cual dificultó la obtención de los mismos por parte de las mujeres que se habían realizado los PAP. Si bien no entorpeció el trabajo de las policlínicas, es un aspecto a tener en cuenta para mejoras futuras, ya que de alguna forma, genera descreimiento en la población.

#### **4.2.6 Saludables en la Escuela**

Otra acción relacionada con la promoción y prevención, corresponde a los talleres de educación ambiental realizados en centros educativos de la zona. Paralelamente, algunas policlínicas realizaron chequeos de salud en escuelas:

*“En el seguimiento de los niños, la salud escolar, nosotros hicimos énfasis en la salud escolar, porque era uno de los aspectos que no integra con prioridad otros programas, porque para nosotros es muy prioritario el recién nacido, el niño de 0 a 3 años, el niño preescolar y el niño escolar y adolescente es una población que si bien la escuela le exige ahora por ley el carné de control y todo eso, nosotros creemos que es un material riquísimo, trabajamos mucho con meriendas saludables, yo creo que en líneas generales, los ejes que habíamos propuesto con niños y mujeres adolescentes, adultos mayores, nosotros la tenemos que mantener y se puede perfectamente seguirla manteniendo”.* (Referente Intendencia de Montevideo)

*“Los talleres de gestión ambiental enriqueció a los niños. Aparte primero la manera en que le explicaban (...) las personas que vinieron a enseñar. La manera en que le explicaron a los niños que les quedó tan gravado que yo he sentido y he visto personas que fuman el último cigarrillo o comen un alfajor y sueltan el papel y yo he visto niños decirle: se te cayó el papel, levántalo. Y eso es una muestra de que han asimilado las enseñanzas que han tenido”.* (Concejal Municipio perteneciente a CAC)

## 4.3 Educación

### 4.3.1 Componente Educación

El objetivo del componente educación, dentro del PCAC, refiere a la generación y fortalecimiento de los espacios adolescentes y juveniles que promuevan la socialización, recreación, participación y vinculación con la educación formal y no formal.

Este objetivo implicó el fortalecimiento de actores, organizaciones e instituciones vinculadas a la adolescencia y juventud dentro de la zona metropolitana de la Cuenca Arroyo Carrasco para la conformación de una red a largo plazo que vincule y potencie las acciones y recursos desplegados. Algunos entrevistados destacan la importancia del trabajo en el territorio ya que el proyecto aportó recursos necesarios para fortalecer el trabajo que las organizaciones ya estaban realizando en la zona:

*“(PCAC) vino a potenciar algunas cosas que a nivel comunitario ya estaban planificadas o se tenía la idea de hacer pero muchas veces por faltas de recursos de todo tipo, humano, materiales, económicos, no se podían llevar a cabo y el cuenca como que lo ayudó como a potenciar eso”.* (Referente Institución socia del PCAC)

Un ejemplo de este tipo de casos es el SOCAT que estaba trabajando junto al MIDES desde antes que comenzara el proyecto.

Las distintas actividades recreativas se implementaron a través de los programas Arrimate al Deporte y los Servicios de Orientación y Consulta (SOC), los cuales son co-gestionados con ONG. Se desarrollaron distintas experiencias de recreación y ocio, así como de educación formal y no formal, promoviendo la participación en los espacios deportivos y recreativos existentes en la comunidad y ofreciendo orientación sobre diferentes recursos disponibles en la misma: trámites, ofertas educativas y laborales, entre otros.

Dentro de las actividades desarrolladas se destacan:

- Coordinaciones y talleres participativos para la elaboración de informes de gestión, cuantitativos y cualitativos, así como coordinaciones para la realización de actividades con otros componentes del Proyecto CAC.
- Implementación de la experiencia *Enlace educativo* con 45 escolares que ingresaron a la enseñanza media. A partir de la experiencia, el Consejo de Educación Secundaria multiplicó la propuesta integrando a liceos de todo el país.
- Establecimiento de los programas *Es acá* y *Arrimate al deporte*, conformando una red con 10 ONG instaladas en las distintas localidades. A efectos de lograr la sustentabilidad de los programas, se estableció una coordinación con el MIDES, INJU, INFAMILIA y las áreas de Juventud de la IM y la IC.
- Conformación de una red de educación ambiental orientada a los niños y adolescentes, a partir de la cual se realizaron talleres y recorridos por los humedales. Participaron en la red más de 500 niños y adolescentes y 10 docentes de diferentes instituciones educativas públicas y privadas.
- Organización de 20 paseos con escuelas que convocaron a 400 niños y adolescentes de la zona constituyendo visitas didácticas al bañado y senderos ecológicos en Punta de Rieles, en coordinación con ABC Rural.

- Desarrollo de visitas didácticas de 2.900 estudiantes al centro de reciclaje del Parque Roosevelt, donde funcionan circuitos de reciclaje de restos vegetales, plástico y vidrio.
- La ludoteca Pérez Aguirre convocó a 12.000 niños, adolescentes y jóvenes, conformando un espacio de recreación con actividades lúdicas y de formación.

#### 4.3.2 La importancia de la educación en el territorio de CAC

Las actividades educativas tanto formales como no formales son especialmente relevantes en contextos críticos donde el sistema formal no siempre llega a abarcar a toda la población y donde la desvinculación es muy frecuente. Del mismo modo, se destaca la importancia de las mismas en cuanto a las herramientas aportadas para obtener mayores y mejores posibilidades de acceso al mercado laboral. Algunos de los cursos realizados en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) han sido de albañilería, sanitaria, electricidad, pintura de obra y bioconstrucción. En este sentido, la percepción de varios de los entrevistados, tanto desde UTU Central como desde las distintas dependencias, es que los cursos favorecen la inserción laboral, destacando, en algunos casos, la importancia de las capacitaciones que ha brindado el proyecto.

*“(...) no se si mucha pero por lo menos los ejemplos que nosotros hemos tenido, sí. Nos han dicho en las entrevistas y en distintos lugares que a partir de esos conocimientos que han tenido ya pueden leer planos de obra que antes no podían. En materia agrícola me imagino que también, el manejo de las máquinas y eso, así que sí, ha sido positivo”.* (Integrante PCAC)

Por parte de los alcaldes y concejales también se reconoce el gran aporte de los Talleres metropolitanos a la inserción laboral y formación básica de los jóvenes, tanto para los involucrados directos como para el territorio en general:

*“(...) sobre todo apuntando a la gente que va a tener que construir su propia vivienda (...) ha sido formación a los jóvenes, como el caso de soldadura, o de albañilería, cosas que le ha dado una herramienta a ese grupo de jóvenes que había quedado relegado de la enseñanza, le ha dado un instrumento para que se pueda defender y conseguir un trabajo”.* (Concejal Municipio perteneciente a CAC)

La formación para facilitar una pronta salida laboral ha sido muy importante para los referentes, principalmente por las condiciones de pobreza en la zona y debido a la falta de oportunidades para continuar formándose. Se reconoce el aprovechamiento de la formación en el caso de personas que carecían de conocimientos previos así como en el caso de jóvenes con dificultades en lectoescritura, por ejemplo, que también se vieron beneficiados aunque no haya sido la principal finalidad del curso. Por otro lado, se destaca la relevancia que han tenido las distintas experiencias formativas para la apropiación de nuevas formas de conducta, sobre todo en niños, adolescentes y jóvenes, que se espera repercuta en el desarrollo territorial.

Según los entrevistados, las actividades realizadas en los centros SOC, principalmente dirigidas a jóvenes, vinculadas a la orientación vocacional y talleres de educación ambiental, arte o sexualidad, fueron exitosas. Este tipo de conocimientos ha contribuido a la mejora de las condiciones de vida y por lo tanto al desarrollo territorial. Tal como plantea UNESCO (2007), las políticas educativas deben estar acompañadas de políticas sociales que contribuyan al apoyo a familias, niños y la comunidad en general. En este sentido, cabe resaltar, tal como se señala anteriormente, la importancia del aprendizaje sobre temáticas relacionadas con el contexto sociocultural de los habitantes:

*“( . . . ) yo asumo que sí porque se dirige a un público que, en realidad, de otra manera no podía llegar a tener algún tipo de formación, tanto en lo que tiene que ver con cuestiones específicas personales como todo lo que se ha hecho a nivel de salud, de formación de salud”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

Respecto a la educación en salud, hubo un trabajo más que nada vinculado a mujeres para la prevención del cáncer genito mamario. Asimismo, se implementaron talleres destinados a la formación en salud y cuidado ambiental de niños en las escuelas junto con actividades recreativas. Estas actividades se dieron en varios ámbitos:

*“( . . . ) después concretamente con Cuenca hicimos materiales que ellos usaban para trabajar con las escuelas de la zona y después los apoyamos en un juego que hizo Calil, una empresa de muchachos jóvenes que hacen video juegos y hacíamos el seguimiento del juego y ahí fuimos al local del Cuenca varias veces y tenemos los documentos que presentamos en ese momento”.* (Referente institución participante del PCAC)

### 4.3.3 Los espacios educativos como ámbitos de referencia

Los habitantes de CAC, en especial la población joven, han transformado los centros educativos y los espacios de recreación y ocio en puntos de referencia:

*“( . . . ) a muchos los encuentro muy solos, con poco apoyo desde lo que es familiar y buscan un refugio en la escuela, a ellos les gusta estar, hay veces que hay que decirles a cada uno, bueno terminó la hora vaya cada uno a su casa. A ellos les gusta estar acá, tienen una hora libre, se quedan, piden la pelota, si fuera por ellos están acá todo el día”.* (Referente UTU)

Es importante destacar que la UTU se vio fortalecida institucionalmente a partir de su vinculación en el proyecto mediante los Talleres metropolitanos:

*“( . . . ) volvemos al principio de la conversación, en el caso de los actores que permanecen sí, UTU sí salió fortalecida, más allá de los coscorriones que se pueda haber ligado en el proceso, de hecho tiene un formato que lo habilita hoy en día a hacer una serie de planteos en mejores condiciones que lo hubiera hecho antes de hacer los Talleres metropolitanos”.* (Integrante PCAC)

Las actividades para el fomento y profundización de los vínculos en el territorio han sido muy destacadas por los referentes entrevistados. Por ejemplo, se realizaron actividades recreativas que contribuyeron a la integración de los grupos adolescentes, en particular de los jóvenes en situaciones críticas. Los SOC, los Arrimate al deporte y los cursos impartidos por la UTU permitieron a los jóvenes insertarse en grupos de compañeros y generar identidad. Tal como queda plasmado en algunos discursos, las actividades recreativas realizadas en plazas, salidas programadas, entre otras actividades, tuvieron mucha convocatoria en los jóvenes:

*“El Punto Joven fue un poco eso, que haya una propuesta de adolescentes que genere un impacto en la comunidad,( . . . ) como un campeonato deportivo, recuerdo cuando fuimos allá en Pando, al estadio, que hicimos un encuentro con La Pascua, con Barros Blancos, una cantidad de Centros Juveniles que tenían SOC además”.* (Referente Centro Juvenil)

Asimismo, se percibe como positivo para la integración de la población de la Cuenca el vínculo con jóvenes de otros barrios a partir de las distintas actividades. Los referentes destacaron la importancia de

este tipo de vínculos en jóvenes que se encuentran por fuera del sistema educativo:

*“( . . . ) para algunos es un vínculo importante porque vos fijate que el botija que viene del INAU no falta nunca porque al loco lo dejan salir a venir al curso, entonces, qué va a faltar, puede salir a tomar aire. Entonces el loco viene, socializa, está con los chiquilines, está conmigo. Yo tengo buen trato con ellos, entonces estamos todos juntos, hasta hemos hecho algún asado. Es una forma de socializar, para el botija es buenísimo porque son chiquilines que de repente tienen muchos problemas en la casa ( . . . ) entonces vienen acá y bueno, para ellos es un despegue”.* (Referente UTU)

#### 4.3.4 Participación de jóvenes y adultos en el territorio

Se entiende imprescindible la participación de los individuos en la toma de decisiones sobre el territorio, grupos de reflexión y debate sobre el desarrollo local, de modo de integrar a la comunidad en la discusión sobre la oferta educativa. En este sentido, se destaca que si bien es necesario promover una mayor participación juvenil, existen algunas experiencias puntuales respecto a las actividades realizadas por el proyecto:

*“( . . . ) escribieron el proyecto ellos mismos, que eso está bueno, fueron escribiendo algunas cosas y aprendiendo algunas cosas porque los adultos también aportaban algo. Entonces aprendían y tomaban herramientas. Que después eso hace que cualquier traba que había, como esto del gimnasio, los adolescentes estaban presentes”.* (Referente Centro Juvenil)

Por otro lado, los entrevistados plantearon que existe una línea de trabajo con jóvenes que se puede continuar y la importancia en el fortalecimiento de las mismas. En este sentido, se plantea la importancia del apoyo económico y de recursos humanos para darle continuidad a las propuestas educativas:

*“( . . . ) son inyecciones que te permiten darle continuidad a ideas y propuestas que están en el territorio. En el caso de Paso Carrasco como en otras zonas también, lo sabemos, que hay grandes trabajos de tiempo a nivel territorial, con una mirada más estratégica, acercarse al Centro Juvenil para que los chiquilines estudien, a tratar de generar propuestas comunitarias, a tratar de que adolescentes circulen por diferentes espacios, aprobar acciones culturales, recreativas, sociales”.* (Referente Centro Juvenil)

Se percibe la motivación por parte de los jóvenes a participar en instancias donde existía un vínculo con otros jóvenes pero principalmente donde existía la figura de un referente, como ser un educador social o un profesor que los motivara:

*“Existe (la participación), nos gustaría que exista más. Nos parece que tenemos algunas cosas lindas que aprovechar y estaría bueno que se utilicen. Por ejemplo, tenemos el Parque Lineal, que nosotros lo utilizamos todos los fin de semana, íbamos y metíamos, pero después que nosotros terminamos no había una motivación sin, claro, si no va el educador, no van ellos”.* (Referente Centro Juvenil)

Según los entrevistados, si bien el proyecto desarrolló espacios de recreación y ocio para jóvenes, estos no son suficientes para la gran demanda que existe en la zona. Cabe destacar que la necesidad de más espacios en los territorios de Cuenca se vuelve imprescindible si tenemos en cuenta que son zonas con una alta densidad de jóvenes, donde las características socioeconómicas limitan el desarrollo de actividades recreativas:

*“Quieren trabajar, tienen situaciones de consumo problemático, quieren hacer el deporte, necesitan espacios, por ejemplo una de las cosas que nosotros identificamos, desde hace tiempo pero que el Arrimate lo confirmó, es que acá no hay espacios públicos donde los chiquilines se junten, ahí en ADSIS, en la Parroquia que se juntan ahí pero no hay lugares donde ellos estén, entonces ellos se juntan donde pueden”.* (Referente Espacio Juvenil)

Por otro lado, existen espacios verdes pero son difíciles de trabajar cuando llueve o hay mal tiempo. De esta manera, se plantea la necesidad de construir más gimnasios o espacios cerrados para poder realizar actividades en cualquier época del año.

Por último, se hace referencia a la necesidad de realizar esfuerzos que permitan una asistencia continuada durante el desarrollo de los cursos:

*“(...) era un problema de regularidad, si bien de repente empezaban un proyecto con 12 jóvenes, terminaban con 4 jóvenes. Eso me parecía que era importante porque era una lástima si estaba el proyecto y estaban todas las posibilidades, no haberlo desarrollado en toda su potencialidad. Porque no le llegaba a la mayoría, o sea no le llegaba a lo que se apuntaba hacia la mayor cantidad de jóvenes”.* (Concejal Municipio perteneciente a CAC)

Entre las causas de la escasa asistencia a los cursos se menciona, en primer lugar, la lejanía de los estudiantes del centro educativo, dificultando el traslado de los mismos. En segundo lugar, se destaca la falta de tiempo por razones laborales. Por último, la desmotivación de algunos jóvenes respecto al sistema educativo formal influye en la asistencia de los mismos:

*“(...) son botijas (...) que han abandonado la secundaria. Ya vienen con un arrastre de un año, dos años, tres años incluso, que van y abandonan. Entonces hay un problema académico porque los botijas vienen con muy poco conocimiento, porque ya hace dos o tres años que dejaron la escuela, que ya cuando la terminaron, la terminaron regular, ni siquiera bien. Hay un problema de conocimientos”.* (Referente UTU)

Sin embargo, esta problemática no es resultado únicamente de las particularidades de la zona. Algunas dificultades administrativas que dificultaron la llegada de materiales para los cursos -en general prácticos- generó una fuerte desmotivación.

## 4.4 Producción y trabajo

### 4.4.1 Componente Producción y Trabajo

En lo que refiere al componente de producción y trabajo, la prioridad de intervención proviene de la presencia de dos fenómenos contradictorios en el mismo territorio: un importante dinamismo económico que contrasta con la pobreza, la falta de fuentes de trabajo productivo y la precariedad del mismo. El proyecto se propuso atender esta contradicción buscando alternativas de superación colectiva. De esta manera, el principal objetivo, teniendo en cuenta el potencial económico de la zona, fue contribuir a la dinamización productiva y promover la producción agropecuaria en predios sub-utilizados o abandonados.

Partiendo del reconocimiento de diversos programas que tanto a nivel nacional como municipal se estaban desarrollando, la acción que se propuso buscaba establecer coordinaciones efectivas entre los diversos actores y profundizar en su arraigo territorial, creando así, un sistema de información, capacitación y articulación entre la dinámica productiva y el trabajo.

Uno de los objetivos medulares de la intervención en este componente es la implementación de talleres de capacitación; por un lado, orientados a productores y, por otro, a aquellos interesados en la capacitación vinculada a la mejora de la vivienda y el hábitat. Estos talleres tuvieron, en general, dos tipos de intervención; por un lado, los Talleres metropolitanos en convenio con el PCAC y la UTU y, por el otro, talleres dirigidos a productores del territorio por parte de distintos agentes.

En lo que refiere a la dimensión laboral y productiva, se implementaron múltiples acciones, entre las que se destacan:

- Aplicación de 5 acuerdos en zonas de programas específicos existentes a nivel nacional. Entre los organismos nacionales que participaron en estos acuerdos se encuentran ANEP, CETP-UTU, MEC, FARQ y MIDES.
- Realización de Talleres Metropolitanos de la Construcción y el Hábitat (una edición en 2009, dos ediciones en 2010 y dos en 2011) con formación en sanitaria, electricidad, albañilería, pintura de obra y bioconstrucción. Los mismos abarcaron a 195 de 310 inscriptos.<sup>4</sup>
- Coordinación con INEFOP y con CETP-UTU para adecuar la propuesta de capacitación en la zona con las demandas de las empresas existentes y articulación con la plataforma web de oferta y demanda laboral del Observatorio de empleo de la Dirección Nacional de Empleo.
- Relevamiento de indicadores de actividad productiva, educación, pobreza y género en la Cuenca del Arroyo Carrasco a cargo de la Unidad de estadística y gestión estratégica de la IM y en base a la Encuesta Continua de Hogares (Años 2009 y 2010).
- Coordinación con el CEDEL Carrasco Norte para compartir insumos, identificar y fortalecer los procesos de capacitación en diferentes temáticas.

<sup>4</sup>Además de la UTU de Paso Carrasco, se sumaron el Centro de Barrio de Paso Carrasco (Municipio Paso Carrasco), un local recuperado por la Parroquia de Punta Rieles en el asentamiento La Chacarita (Municipio F), el Vivero Nacional de Toledo (Municipio Toledo), el Centro Cívico Salvador Allende (Municipio Barros Blancos) y el Centro Cultural Malvín Norte (Municipio E)

- Establecimiento de un convenio junto al INAU para la instalación de un Centro de referencia rural que capacitará, apoyará y orientará a jóvenes del INAU así como a productores rurales de Montevideo y Canelones, coordinando con las unidades rurales de ambos gobiernos departamentales.
- Desarrollo de dos etapas del plan de negocios elaborado y llevado adelante por las unidades rurales de ambas Intendencias y productores de la zona, con el fin de recuperar y comercializar 50 hectáreas de sorgo cosechado en tierras recuperadas.
- Constitución legal de la cooperativa COOBACAUN con 15 miembros productores y vecinos vinculados a los planes de negocios acordados con el proyecto.
- Adquisición de maquinaria y equipo forrajero para la recuperación del área rural, elaborando acuerdos para habilitar el uso de los mismos a los productores de la zona.
- Instalación de una briqueteadora y una chipeadora en el Centro de Desarrollo Ambiental del Parque Roosevelt y elaboración de una propuesta que permita comercializar las briquetas para combustión y dar autosustentabilidad al proceso que permite procesar hasta 30.000 kilos de residuos vegetales por mes.
- Adquisición de cintas transportadoras y autoelevadores para mejorar las condiciones de vida de dos cooperativas de recicladores (Juan Cacharpa y COOVISOCIAL) que trabajan en Cochabamba 2000, Villa del Chanco, en el Municipio F.
- Adquisición e instalación de una bomba de agua con el asesoramiento de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República para el emprendimiento de una ladrillera que llevan adelante los cooperativistas de COOVISOCIAL en la Cruz de Carrasco.

#### 4.4.2 Talleres Metropolitanos y cursos de capacitación: percepción sobre la inserción laboral

Uno de los objetivos del PCAC fue promover la realización de talleres de capacitación para productores y rediseñar, instalar y gestionar un sistema de información sobre la actividad económica y la oferta de trabajo existente en la zona.

En el caso de los Talleres metropolitanos, los entrevistados coincidieron, tanto desde UTU Central como desde las distintas dependencias, en que los cursos favorecieron la inserción laboral. Se destaca especialmente, la ampliación de posibilidades laborales que brinda la capacitación:

*“Sanitaria, electricidad eso ya me parece que sí, que teniendo las herramientas cualquier persona puede trabajar por su cuenta, puede hacer arreglos en el vecindario, lo puede contratar una empresa”.* (Referente UTU)

Como fue mencionado en la sección Educación, se reconoce el aprovechamiento de los cursos en el caso de personas que carecían de conocimientos previos sobre la materia.

Por su parte, desde los Municipios se vislumbra como una forma de generar conocimientos laborales que permiten, a mediano plazo, mejoras en la inserción laboral. De igual forma, se considera que estos talleres han tenido una buena respuesta, reflejando las demandas de la población y la buena implementación y adecuación del proyecto:

*“Ha habido convenios, inclusive proyectos y UTU. Es más, en este momento se está dando un par de cursos, uno en el Centro de Barrio, el tema de sanitaria y creo que albañilería en lo que es la UTU. Donde hay una demanda importante de los vecinos, es más, cada vez que se abren estos cursos queda mucha gente afuera. Y para mi son cursos rápidos pero muy productivos y donde hoy el vecino se va con una base de tener como revolverse, cuando no tenés un trabajo hacerse su changuita. Yo la verdad lo he marcado en más de una oportunidad, estoy muy contento con esos cursos”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

Estos cursos, al brindar conocimientos específicos, aportaron nuevas técnicas y conocimientos que permitieron mejorar la producción. Sin embargo, se identifican dificultades para acceder a los mismos, destacándose los problemas existentes por los cupos que se ofrecían.

Se debe tener en cuenta que desde los Municipios se aprecia la existencia de algunas dificultades con respecto a los cursos. Algunos de los que más se nombran son: la desvinculación, la falta de seguimiento y de control. A pesar de ello, es indudable resaltar que la percepción generada en este sector es muy positiva, y que como muchos programas y proyectos necesita algunos arreglos de ejecución.

Por su parte en lo que refiere a los cursos de capacitación a productores, existe una percepción positiva respecto al impacto de los mismos sobre la inserción laboral:

*“Para mi el curso fue muy lindo, aprendí cosas técnicas. Los que realmente sabíamos éramos cinco, entonces ahí empezamos. Era un curso acelerado, el curso terminaba con la cosechadora y eran tres meses. Y aprendías mucho pero era para gente que ya sabía algo, para personas con nociones que estaban vinculadas a las actividades agropecuarias”.* (Referente cooperativa)

A partir de los discursos de alcaldes y concejales, se aprecia una percepción positiva de la implementación de los cursos de capacitación para el trabajo:

*“Con los cursos lo que se hizo fue darle conocimiento a esos pequeños productores que tenían cabras, vacas, algunas gallinas, algunas hortalizas, trabajaran de mejor manera y de mayor calidad”.* (Concejal Municipio perteneciente a CAC)

#### **4.4.3 Promoción del asociativismo y cooperativismo**

Otro de los objetivos planteados por el PCAC es promover el cooperativismo y el asociativismo, de manera de aumentar la competitividad de los productores. Del análisis de la percepción de los productores y asociados es posible apreciar que no todos los productores tuvieron acceso a los cursos de cooperativismo, por lo tanto, no se logró abarcar todo el territorio. Los motivos asociados a ello son diversos, destacándose la amplitud del territorio, la ambición del proyecto y los problemas administrativos del mismo. Otra dificultad corresponde al hecho de que no todos los productores se encontraban afín a la generación de cooperativas de trabajo.

Algunos entrevistados plantean la idea de que los cursos de cooperativismo no lograron generar todo lo que se habían propuesto. Sin embargo, surgen varios aspectos positivos como la incorporación de nuevos conocimientos técnicos, la experiencia de participación ciudadana y los nuevos vínculos generados a través del PCAC:

*“El año pasado por intermedio de Cuenca fui a un Congreso de 200 emprendedoras a San José, fue una experiencia impresionante, me abrió más la cabeza todavía, sigo soñando más”.* (Productora CAC)

Sin embargo, los productores de la zona de Punta de Rieles, por ejemplo, identifican que los cursos sobre cooperativismo tuvieron importantes dificultades de distinta índole, en particular, la falta o demora en la llegada de los recursos, la inadecuada implementación, problemas de relacionamiento y problemas administrativos:

*“Muchos empezaron a participar pero después empezaron a ver que era todo cortinas de humo, se empezaron a desilusionar. Empiezan con proyectos y después se quedan por el camino porque no se cumple con lo que se promete”.* (Referente cooperativa de producción)

*“Y como que hay una determinación, no se si política o si administrativa, de fomentar o promover la interacción de otros. La sensación que tuve, en el caso nuestro, en el emprendimiento que trabajamos nosotros era como una cosa sin sustento productivo en el entorno no se, lo sentía como una cosa muy insegura, forzada”.* (Referente cooperativa de producción)

## **4.5 Ambiente**

### **4.5.1 Componente Ambiente**

Uno de los ejes planteados por el PCAC fue la recuperación de la calidad ambiental del territorio, el cual está conformado por grandes áreas de bañados. Para esto, se plantearon distintas actividades con el objetivo de promover el desarrollo sustentable de la zona.

El crecimiento urbanístico no planificado genera sus consecuencias en la degradación del ambiente, observándose un aumento de la contaminación atmosférica, del suelo y del agua (Winchester, 2008). La CAC se caracteriza por ser una zona cuya expansión se ha dado sin una planificación estratégica; Barros Blancos constituye el ejemplo paradigmático de ello.

A lo largo del territorio de la cuenca convergen distintas realidades; por un lado, una zona de gran desarrollo industrial, en avance permanente y que constituye una extensión de la ciudad, y por otro, zonas rurales que intentan permanecer. A esto se suma la presencia de varios asentamientos irregulares y del vertedero de disposición final de la ciudad capitalina.

Este escenario da cuenta de la complejidad ambiental del territorio que exige que se asuma de forma urgente una estrategia ambiental que tome en cuenta, por un lado, la realidad de los asentamientos ubicados en las riberas de cañadas y/o arroyos y, por otro, la de los productores rurales que persisten a pesar del avance de las zonas industriales en el territorio.

Para lograr una recuperación de la calidad ambiental en el territorio de la CAC se implementaron las siguientes acciones:

- Establecimiento de coordinaciones con los planes de actuación del MVOTMA a efectos de monitorear la evolución del bañado de Carrasco y establecer un plan de manejo del mismo.
- Elaboración de un Plan de Gestión de los bañados de Carrasco y coordinaciones permanentes con los vecinos e instituciones involucradas.
- Instalación de una base ambiental en el Museo Fernando García que desarrolla una experiencia piloto de educación ambiental y protección del bañado.
- Consolidación del circuito de educación ambiental y centro de reciclaje en Parque Roosevelt (Paso Carrasco), fortalecido con maquinaria adquirida por el proyecto y recursos humanos capacitados con ese cometido.
- Equipamiento del Centro de Desarrollo Ambiental de la Intendencia de Canelones para el tratamiento y reciclaje de residuos plásticos, vidrio y desechos vegetales en el Parque Roosevelt.
- Apoyo para la remodelación y mantenimiento del Parque y Museo Fernando García en el Municipio E, fundamentalmente para el trabajo en educación ambiental.

### **4.5.2 Educación Ambiental: en busca de la revalorización del territorio**

Una de las principales actividades desarrolladas por el PCAC fue el Programa de Educación Ambiental, el cual tuvo como principal objetivo instalar la temática en la población y en las instituciones de la zona mediante la realización de actividades informativas en distintas instituciones educativas así como visitas

a los bañados. Estas actividades pretendieron promover una nueva cultura de preservación del ambiente, tomar conciencia del impacto de la acción del hombre sobre su entorno y revalorizar los bañados que conforman el territorio de la Cuenca.

Los referentes entrevistados destacan la existencia de una mayor concientización en los niños y niñas sobre el cuidado y valorización del ambiente en el que viven a partir de los talleres y las actividades llevadas a cabo. Se percibe de forma positiva la posibilidad de visitar el territorio, conocerlo y contrastar las zonas que han sido devastadas, producto de la actividad del hombre. En líneas generales, estas acciones fueron bien recibidas y tuvieron muy buena aceptación, tanto por los jóvenes como por los docentes que recibieron estas actividades:

*“Si, si, primero que nada algunos de los conceptos ya los habíamos nombrado en la clase de biología y ellos dijeron: “bueno, para algo me sirvió lo que aprendí” y cuando fueron a allá lo mismo: “ah profe, lo que vimos”, entonces para la parte conceptual yo me quedé contentísima. Toda la parte de hablar de los ecosistemas, los elementos que los componen, después con respecto a conocer la zona, como ellos no la conocían, de repente ven alguna cosa que habíamos hablado y les sirvió pila y en ese sentido nos quedamos muy conformes, tanto yo como los otros dos profesores de biología que trabajan acá”.* (Referente UTU)

Otra línea que surge del análisis de las entrevistas realizadas es la importancia de brindarle este tipo de recursos a los niños y jóvenes ya que ellos constituyen un gran potencial para difundir luego en el entorno familiar lo aprendido en el centro educativo:

*“O sea, las actividades estaban bien, estaban buenas para la zona. Porque en la educación ambiental te entra la parte del reciclaje, que es lo que tenés en la zona. Que ellos mismos le decían que los padres iban a requechar, como lo llaman ellos (. . .) y llevaban cartón, vidrio, entonces les explicaban que el vidrio no lo podés mezclar con esto. Y entonces como que también aprendían, por qué no podía mezclar el vidrio con lo otro y qué cuidado debía tener”.* (Referente Escuela)

De este modo, es posible afirmar que existe una percepción positiva hacia las acciones educativas para la concientización de la población sobre la importancia del cuidado del ambiente y el impacto de la acción humana sobre el mismo. Asimismo, este tipo de acciones combinadas con las visitas a los bañados como se realizó desde el PCAC, tiende a favorecer la revalorización del espacio ambiental y ha servido para que los jóvenes de la zona conozcan y le den otro significado a su propio entorno.

#### **4.5.3 La recuperación de los bañados: acciones de limpieza y la erradicación de los basurales**

Otra de las líneas estratégicas del PCAC refiere a la recuperación de los bañados. En este sentido, se realizaron actividades concretas de limpieza de la red hídrica de la Cuenca mediante la intervención en profundidad con maquinaria adecuada. Para ello se trabajó con la población de la zona con el fin de generar hábitos de buenas prácticas ambientales.

Distintos referentes señalan la importancia de las acciones de limpieza realizadas en la zona. En este sentido, los productores rurales identifican a los terrenos deshabitados y contaminados como una de las principales dificultades para su actividad y perciben que las obras de limpieza realizadas por el PCAC les han repercutido directamente y de forma positiva.

Sin embargo, surge también desde los discursos la necesidad de acompañar estas obras de limpieza con una efectiva generación de prácticas que favorezcan al ambiente por parte de la población que reside

en la zona, ya que de otro modo los efectos no serán perdurables. De este modo, se vuelve necesario darle continuidad a las acciones de limpieza y, al mismo tiempo, es imprescindible dar herramientas a la población para garantizar la sostenibilidad de estas obras:

*“Ahí desde mi punto de vista lo que estamos haciendo es atacando las consecuencias (...) porque si vos lo que haces es limpiar, sacar residuos, pero a su vez no trabajás con la gente en los asentamientos para que no vuelquen los residuos es un trabajo de nunca acabar”.* (Integrante PCAC)

Por otra parte, distintos referentes señalan que una de las consecuencias de la contaminación son las inundaciones, producto de la obstrucción de las cañadas por la cantidad de residuos que hay en ellas. Dentro de las acciones de limpieza realizadas por el proyecto se destacan aquellas que tuvieron consecuencias directas sobre las inundaciones:

*“(...) pero lo más resaltable, lo que se resalta acá fue lo que se hizo con las cañadas, los arroyos, la limpieza, gestión ambiental, en lo ambiental porque vos limpias una cañada y eliminas mosquito, eliminas mugre, es salud verdad?, es salud, es ambiental y es que gente que se inundaba no se inunde”.* (Concejal Municipio perteneciente a CAC)

Es posible afirmar que existe una convergencia entre los discursos de los distintos alcaldes y concejales de la zona de la Cuenca respecto a la importancia de este punto, ya que las inundaciones constituyen objeto de reclamos por parte de la población y para el cual los Concejos Municipales no siempre tienen respuesta ya que carecen de los equipos para realizar las limpiezas demandadas.

Se destaca especialmente la experiencia de Los Cazabasurales, las mismas consistieron en jornadas de erradicación de basurales realizadas por jóvenes de la zona. Se conformaron cuadrillas de limpieza para aquellos lugares impactados por la acumulación de residuos con el objetivo de mejorar la calidad ambiental de la Cuenca:

*“(...) hubo un trabajo muy importante en lo que ha sido en la parte ambiental, donde han colaborado mucho. Recuerdo también una ONG que participó, que el proyectito se llamaba “Cazabasurales” donde trabajaron en conjunto con los vecinos en lo que ha sido la erradicación de basurales, yo creo que sí, que ha tenido un impacto con los vecinos”.* (Alcalde Municipio perteneciente a CAC)

#### **4.5.4 El trabajo con familias y cooperativas de clasificadores**

En la zona de CAC se encuentran los basurales finales de los residuos de la capital y residen varios trabajadores que se dedican a la clasificación, quienes típicamente han desarrollado su actividad en situaciones de precariedad e informalidad. Este punto demanda especial atención para lograr un eficaz cuidado del ambiente. Desde el proyecto se trabajó con familias y cooperativas de clasificadores, a los cuales se les brindó materiales para mejorar y reforzar la actividad realizada por ellos:

*“(...) ese tipo de cosas que se necesita para llevar adelante algo que tiene que ver con lo económico, con la mejora del trabajo del clasificador que está acostumbrado a meterse en un contenedor o tirarse en una montaña de basura para poder sobrevivir de eso o comer de ahí mismo y entonces todo lo que sirva para demostrar que trabajando de una manera mejor también va a mejorar la persona”.* (Referente Cooperativa de Clasificadores)

Se identifica la necesidad de, por un lado, difundir la actividad de recolección con el fin de desarticular ciertos prejuicios sobre su actividad y, por otro, mejorar las condiciones en las que realizan la actividad. Se percibe, asimismo, una necesidad de que la población tome conciencia de la importancia de clasificar desde su casa.

#### 4.5.5 La compleja interacción entre los asentamientos irregulares y el ambiente

En la zona de la CAC se concentra una gran cantidad de asentamientos irregulares que han conformado lo que históricamente se ha llamado el “cordón de pobreza de Montevideo” -aunque no necesariamente se encuentre ubicado en la capital- que se ha constituido a partir de la expansión urbana sin control y sin planeamiento urbanístico. Como es de esperar, esto tiene sus consecuencias en lo ambiental.

El crecimiento sin una planificación estratégica de las ciudades ha expuesto a gran parte de la población al deterioro de la calidad del aire y el agua, a la contaminación de residuos sólidos y peligrosos y a la degradación de la costa. El hacinamiento, la falta de infraestructura y la expansión urbana descontrolada acentuaron la exposición a los contaminantes, con el resultado de que los sectores más carenciados son, generalmente, los más perjudicados por la contaminación ambiental (Winchester, 2008). A nivel institucional, se reconoce este proceso:

*“(...) a nivel académico se discute mucho si la pobreza produce un deterioro del ambiente o el ambiente deteriorado refuerza la situación de pobreza, yo creo que las dos cosas se relacionan porque es una cuestión de autoestima, si tu vida gira en torno a la basura, o tenés que manejarte con mínimos recursos también empieza un sentido de no pertenencia a un lugar y de no valorizar tu espacio y por lo tanto no importa que un lugar esté sucio o descuidado, porque sus condiciones de vida son bastantes deficientes, entonces yo creo que lo que caracteriza a la población es todo un sector de la sociedad que ha estado históricamente relegada de las políticas públicas”. (Referente institución socia de PCAC)*

Esta problemática fue abordada desde el PCAC, principalmente con la intención de reducir el impacto sobre los cursos de agua, producto de la precariedad de los servicios de saneamiento. Se reconocen dos grandes factores de contaminación que repercuten en los cursos de agua de la cuenca:

- efluentes domésticos
- residuos sólidos vertidos por la población asentada en los márgenes de ríos y arroyos

De esta forma, se ha definido el trabajo en la generación de un tratamiento alternativo de efluentes domiciliarios conjuntamente con el trabajo de un camión barométrico.

Por último, se entiende pertinente destacar la complejidad de la problemática a la que se hace referencia, pues no son aspectos que se pueden revertir a corto plazo sino que exigen ciertos procesos que llevan su tiempo. Se trata de cambios de hábitos que refieren a las estrategias de supervivencia que vienen de generaciones y, como es de esperar, se encuentran muy asentados en la población y necesitan de políticas públicas que apunten a revertirlos.

## 4.6 Evaluación final

En el presente apartado se destacan aspectos relevantes en cuanto a la evaluación general del PCAC que han realizado los actores involucrados en el mismo, destacando tanto las fortalezas como las debilidades, así como también los desafíos referidos a la continuidad y sostenibilidad a largo plazo.

### 4.6.1 Importancia de PCAC en el territorio

En el análisis realizado se destaca, por varios de los entrevistados, la importancia del desarrollo de este tipo de proyectos en el territorio, que promuevan el desarrollo desde lo local y territorial, así como el trabajo coordinado entre instituciones tanto públicas como pertenecientes a la sociedad civil. Existe una visión generalizada que el PCAC ha facilitado el acceso a recursos de distinto tipo, que han sido un insumo para el desarrollo del territorio que abarca la Cuenca a través de las diferentes acciones que se han implementado a lo largo del mismo:

*“( . . . ) lo bueno es que vino a potenciar algunas cosas que a nivel comunitario ya estaban planificadas o se tenía la idea de hacer pero muchas veces por faltas de recursos de todo tipo, humano, materiales, económicos, no se podían llevar a cabo y el cuenca como que lo ayudo como a potenciar eso”.* (Referente institución socia del PCAC)

En términos generales, se mencionan dos tipos de acciones llevadas a cabo por el PCAC: por un lado, el fortalecimiento de espacios y líneas de trabajo ya existentes en el territorio y, por el otro, el desarrollo de nuevas iniciativas generadas a partir del mismo. Asimismo, se destaca la virtud del PCAC con respecto al potencial que posee de configurarse como un modelo a seguir por otros proyectos en el territorio, así como la posibilidad de ensayar políticas a partir del mismo:

*“Creo que hay otra fortaleza en que muchos actores lo entendieron como un espacio para ensayar cosas que no se estaban pudiendo dar en otro lado, después habrá que ver cuáles ensayos son positivos y cuáles no sirven para nada y se sostienen sólo en el marco de un financiamiento. Dio para probar algunas cosas que luego se han tomado por alguna institución”.* (Integrante PCAC)

Otro de los elementos que se perciben como una fortaleza del proyecto, específicamente para el caso de los alcaldes y concejales, es la metodología de trabajo desarrollada por el PCAC, tanto en lo que refiere a la implementación como a la evaluación del mismo. Respecto a la implementación se destaca la importancia de la participación de la comunidad en el diseño del proyecto y el trabajo directo con los destinatarios en el territorio, ya que dicho aspecto ha permitido dinamizar las acciones para atender las demandas de la comunidad. Sin embargo, como se verá más adelante, existen diferencias en cuanto a la percepción de la metodología de trabajo por parte de los restantes actores involucrados.

Por otro lado, se destaca como aspecto positivo del proyecto, aunque asociado a las diversas experiencias específicas desarrolladas, la generación de vínculos a varios niveles. En primer lugar, se destacan los vínculos generados entre las instituciones del territorio, que han funcionado como insumo para las mismas:

*“( . . . ) para nosotros como organización en el territorio, hubo un fortalecimiento en términos de que tuvimos esos encuentros como con el INJU, con INEFOP, que nosotros pudimos contar lo que era el SOC y qué era lo que nosotros queríamos y por ejemplo lo que tienen que ver con la inserción laboral, era re importante en ese momento porque los chiquilines no estaban estudiando y querían trabajar, y nosotros no teníamos ni respuestas ni perspectivas”.* (Referente ONG)

Un segundo nivel refiere a la generación de vínculos entre vecinos, tanto de una misma localidad como entre localidades diferentes, a partir de las acciones desarrolladas por PCAC. Estas acciones se identifican con la generación o recuperación de espacios públicos como elemento que fortalece la cohesión barrial y los vínculos entre vecinos. Del mismo modo, se identifican acciones educactivas para jóvenes, como es el caso de los Talleres metropolitanos de construcción, los cuales favorecieron la socialización de jóvenes desvinculados del ámbito educativo, como fue mencionado anteriormente.

#### 4.6.2 Difusión de acciones y comunicación en el PCAC

Desde el punto de gran parte de los actores relevados, se destaca la dificultad referida a la difusión y comunicación de las acciones, planteándose como uno de los motivos lo extenso y poblado del territorio. Del mismo modo, se afirma que a pesar de dicha dificultad del PCAC este mantiene, en términos generales, una buena imagen en el territorio. Asimismo, se destaca como una de las posibles razones en cuanto a los problemas de difusión se relaciona con el hecho de que la comunidad conoce y se interesa por algunas de las actividades desarrolladas pero no tiene interés en saber quiénes son los ejecutores de aquellas actividades. Así como también se plantea que únicamente las personas que fueron beneficiarios directos de las acciones efectivamente desarrolladas son los que tienen conocimiento respecto al PCAC. Este hecho se vincula, en muchos casos, con la dificultad manifestada por parte de los actores, respecto al trabajo demasiado puntual en algunos territorios:

*“( . . . ) lo que yo veía era porque nosotros porque estábamos adentro y sabíamos pero capaz que más difusión, no se, una cosa que se necesito más que la gente se enterara más de lo que se estaba haciendo. Nosotros porque estábamos ahí adentro sabíamos lo que se hacía, pero no se, capaz que más difusión, no se. Para sumar más gente capaz también no?”. (Referente ONG)*

Desde el punto de vista de los actores municipales, es decir de los alcaldes y concejales, se menciona que el desconocimiento de las acciones desarrolladas por el PCAC, podría vincularse al desconocimiento del trabajo y competencias del tercer nivel de gobierno en el territorio, por parte de los vecinos.

Por otra parte, en la opinión de los integrantes del PCAC, también se reconocen carencias en cuanto a la difusión de las acciones desarrolladas en el territorio, asociada a las demoras en las mismas. Dichas demoras, desde este punto de vista, han dificultado la comunicación de las acciones a los actores involucrados, así como relativizado su impacto en el tiempo. Asociado a este hecho se destaca, como aspecto relevante, las dificultades en la coordinación de las acciones, vinculadas a la comunicación institucional a la interna del equipo del PCAC:

*“La coordinación es fundamental ( . . . ) No sólo hacia fuera sino la interna que es la fundamental. Que se fallaba notablemente la comunicación interna, había una comunicación interna del propio proyecto ( . . . ) y entonces la comunicación falló. La coordinación es fundamental”. (Integrante PCAC)*

Sin embargo, con respecto a la difusión del PCAC se reconocen ciertos aspectos positivos como ser el desarrollo de audiovisuales, material gráfico, entre otros, aunque mayoritariamente vinculado a líneas de acción, y con una ponderación propia por parte del proyecto de los contenidos a comunicar.

Otro aspecto a destacar en cuanto a la comunicación manejada por parte del PCAC, que es mencionado en reiteradas oportunidades por parte de los entrevistados, refiere al desfasaje entre las

expectativas generadas al inicio de proyecto, y el desarrollo posterior del mismo. Desde la consideración de algunos actores las expectativas en cuanto al alcance del proyecto no fueron colmadas durante las etapas de implementación, este hecho se debe a varias razones. En primer lugar, la gran extensión del territorio, así como las múltiples realidades existentes en el mismo dificultaron la capacidad de abarcarlo en su totalidad. Asimismo la subdivisión del trabajo realizado por el PCAC en componentes temáticos, según la opinión de los referentes, generó que el impacto sea acotado para cada uno, y en consecuencia no se logró un trabajo profundo en cada uno de ellos. Es decir que se resalta lo “ambicioso” que fue el mismo con respecto a los recursos tanto económicos como humanos disponibles, así como los tiempos manejados:

*“( . . . ) creo que ahí hubo un muy mal manejo no se de quién, pero generó una expectativa en el territorio por lo menos en las dos zonas donde yo trabajaba enormes, enormes, una expectativa enorme que después no se cuáles fueron los resultados, o sea, la verdad no te podría decir si colmó las expectativas de los vecinos no colmó las expectativas de los vecinos, me imagino que esos recursos se gastaron de la mejor manera posible y se hicieron lo que podía, tampoco era tanta plata para los problemas que tiene la zona”. (Referente institución colaboradora del PCAC)*

Por otro lado, con respecto a la incomprensión inicial del alcance del PCAC, se menciona que en algunos casos ha existido una lógica utilitarista, por parte de ciertos actores, en la forma de visualizar el proyecto y sus líneas de acción. Es decir que, en dichos casos, el mismo fue valorado únicamente por los recursos de distinto tipo que tenía la capacidad de aportar, y no por su propuesta global.

#### **4.6.3 Funcionamiento interno: debilidades del proceso**

En primer lugar, cabe mencionar que a pesar de que se plantea, a nivel discursivo, que el PCAC ha facilitado el acceso a recursos materiales y apoyo técnico en el territorio, también se reconocen serias dificultades en cuanto al sistema de pagos y compras, como un elemento central a la hora de valorar y evaluar el proyecto por parte de los actores involucrados. Las demoras en las compras y pagos se asocian a problemas burocráticos y administrativos de los gobiernos departamentales involucrados, que tienen repercusiones en las acciones desarrolladas. Por parte de los entrevistados, se mencionan múltiples experiencias asociadas a dichas demoras, así como sus consecuencias a nivel práctico.

Mientras que en el caso de los alcaldes y concejales, las demoras en compras y pagos en identificada como una dificultad vinculada a experiencias específicas, los restantes actores entrevistados perciben dicha debilidad como un impedimento para la realización de ciertas acciones en el territorio, por lo que existe un marcado malestar al respecto:

*“Después una debilidad que nosotros tanto el año pasado como este, fue la demora en que lleguen los insumos para el desarrollo de las capacitaciones, tanto el año pasado como este, demoró mucho, porque se hace a través del departamento de compra de la Intendencia y eso demora, o sea las capacitaciones van por la mitad y recién están llegando los materiales”. (Referente UTU)*

El caso específico de los Talleres Metropolitanos de Construcción, las dificultades respecto a la entrega de materiales es identificado como un elemento desmotivador tanto a nivel de los docentes que impartían los cursos, como de los estudiantes que asistían:

*“( . . . ) el tema de los materiales. Fijate que en este año, 2011, no es posible, ya con la experiencia del año pasado y con algunas cosas que se habían advertido de esta situación, que prácticamente estemos a diez días de terminar el módulo de*

*Albañilería y no se haya recibido ni un sólo de material. Ahí, desilusionás a cualquiera. Porque el que viene, generalmente, a la UTU viene con la noción o con la idea de que va a hacer tareas prácticas”. (Referente UTU)*

Un segundo aspecto que se encuentra presente en los discursos en general y de integrantes del proyecto en particular, se asocia a la relación entre el PCAC y lo “político”. Al respecto existe una visión crítica referida a varias temáticas. En primer lugar se menciona que en muchos casos el trabajo se ha encontrado ligado a perfiles tanto técnicos como políticos, y por lo tanto, este hecho ha determinado de alguna manera la concreción o el fracaso de ciertas líneas de acción. Se considera, desde esta perspectiva, que los personalismos han obstaculizado el trabajo en los diferentes componentes definidos en el diseño del PCAC:

*“( . . . ) muchos son por los personalismos, de quienes están tomando las decisiones que no quieren tomar decisiones, no quieren firmar para no comprometerse con un montón de cosas, creo que ahí está la falla también que se demoró muchísimo en empezar a ejecutar porque no te firmaban esto, lo otro”. (Integrante PCAC)*

En este sentido se considera que la implementación del proyecto se ha vinculado estrechamente al “apoyo político” que ha recibido el PCAC, y que ha sido discontinuado a lo largo de los tres años de ejecución. Este hecho se encuentra asociado, desde el punto de vista de algunos entrevistados, al cambio en los decisores políticos que se dio a partir de las elecciones ocurridas en la mitad del proyecto, que incluso generó cambios en la dirección del mismo. Por lo tanto, la repercusión de las elecciones es valorado como un aspecto relevante a la hora de analizar el proceso del PCAC, si se tiene en cuenta el rol destacado que han tenido los actores vinculados tanto al gobierno central como local.

Asimismo se hace referencia, en algún caso, al desfasaje entre los tiempos políticos y las denominadas “urgencias de la gente”, como un aspecto que ha generado trabas a la hora de trabajar en el territorio:

*“( . . . ) porque cambian todas las direcciones, algunas continuaron pero la mayoría cambiaron, incluso hasta cambio la estructura física, porque de centro comunal pasamos a municipio. ¿Vos como le explicas a la gente esas cosas cuando ellos tienen la urgencia del día a día? Como les explicas que no hay quien tome la decisión? Que les importa si no tienen dirección si ellos no tienen lo que comer, y que nos consta”. (Integrante PCAC)*

#### **4.6.4 PCAC: continuidad y desafíos a futuro**

Con respecto a los desafíos planteados por los actores entrevistados, existen diversas ópticas asociadas al rol que ha tenido el actor a lo largo del PCAC. En el caso de los alcaldes y concejales, se reconoce la necesidad de mayor “agilidad” en la coordinación entre los municipios, pero se remarca la importancia de la continuidad del proyecto en el territorio que se desprende de la valoración general positiva del mismo por parte de los mismos:

*“( . . . ) tendríamos que seguir avanzando. Creo que es un proyecto que en realidad que es una pena que se acabe, es un proyecto que debería continuar porque no es coyuntural. Me parece que esa es la otra cuestión, tendría que quedar como proyecto más allá de manos de qué, o cómo, cuál se la forma que se le de. Pero tendría que quedar el proyecto porque en realidad, hace a los otros, o sea no es una coyuntura en este momento”. (Alcaldesa de Municipio perteneciente a CAC)*

Como desafíos los actores municipales plantean un mayor conocimiento de la realidad al momento de trabajar en el territorio, así como captar las demandas de la población e incorporarlas al diseños

del proyecto en su fase inicial. Es decir que se identifica la necesidad de un mayor trabajo previo con los vecinos con el objetivo de visibilizar ciertas realidades que aparecen, en muchos casos, ocultas y que necesitan respuestas. Con este fin, según la opinión de los actores municipales, se hace necesario un trabajo más intenso, con mayor presencia de profesionales y donde se incorpore la evaluación y el monitoreo de las acciones desarrolladas como un insumo para lograr sostenibilidad y adaptatividad del PCAC en el territorio.

Desde el punto de vista de los referentes de instituciones socias y colaboradoras del PCAC, también se menciona el desafío de realizar un trabajo que logre captar las necesidades existentes en los diferentes territorios, así como incorporar el trabajo que ya se está realizando en los mismos. En este sentido, uno de los desafíos que en general se plantean los referentes, es en el hecho de que se debe aumentar y solidificar las comunicaciones entre las instituciones y las comisiones barriales, que son en definitiva el acceso más cercano que se tiene con los vecinos de la zona. Así como también se reconoce la importancia de una mayor integración y coordinación con las políticas y líneas de acción que se encuentran desarrollando diferentes instituciones y organismos públicos. Este aspecto, desde esta perspectiva, es un elemento central para asegurar la sostenibilidad del PCAC en el territorio desde una perspectiva integral y no compartimentada o segmentada:

*“( . . . ) yo espero que justamente las coordinaciones tienen que darse, que sirva de experiencia no?, y que no se parta de cero, que se parta ( . . . ) sino todo lo que se hizo hasta ahora se estaría perdiendo, a mi me parece que la parte de coordinación es fundamental, tampoco sería conveniente que como es un producto nuevo que venga gente nueva, que tuviera una continuidad, porque es otra cosa que pasa en la administración, viene uno nuevo y parece que todo lo que se hizo no sirve y eso no es así, me parece que las cosas tendrían que tener continuidad”.* (Referente institución socia del PCAC)

Con respecto a la sostenibilidad se resalta la necesidad, además del monitoreo de las acciones como fue mencionado anteriormente, la incorporación de una evaluación participativa con los beneficiarios directos del proyecto que signifique una devolución del trabajo realizado durante los tres años de ejecución, y colabore con la apropiación del mismo. Desde la visión de los integrantes de PCAC se sostiene que, como desafío hacia futuro, debería existir una mirada a largo plazo en la implementación de proyectos de este tipo que, como fue mencionado anteriormente, trasciendan los tiempos políticos y electorales. Así como también se remarca la importancia de una mayor autonomía respecto de los centros de decisión tanto del gobierno local como central para un mejor desarrollo del proyecto.

Las líneas que, según la opinión de los actores, necesitan continuidad en el territorio son múltiples y abarcan todos los componentes manejados por el proyecto. En términos generales, se plantea la necesidad de consolidar la idea de Cuenca Arroyo Carrasco que se ha transmitido y consolidado desde el PCAC. Es decir que la línea transversal y que subyace a otro tipo de acciones que se pretendan desarrollar en el territorio de la Cuenca, es la importancia del concepto de “cuenca” dado su carácter innovador para el fomento del desarrollo local. A nivel de los Municipios, se resalta la necesidad de seguir fomentando acciones de distinto tipo, sin embargo se hace énfasis en la dimensión ambiental, dada la importancia del mantenimiento de las acciones desarrolladas por el PCAC, para que no se pierdan:

*“( . . . ) la línea lo ambiental en el tema de desobstrucción de las cañadas. Esa es una, porque con eso con el tiempo hay que volver a limpiarla porque se vuelven a ensuciar y volvemos a traer un problema de inundaciones y problemas de salud y de cosas que como las bolsas de nylon y eso que se junta”.* (Concejal de Municipio perteneciente a CAC)

Particularmente en el componente salud se plantea como necesario, por parte de los actores involucrados, seguir con los talleres de enseñanza y los controles a niños y jóvenes. Por otro lado, se considera sumamente importante la continuidad en la implementación de charlas a mujeres de la zona para prevenir sobre el cáncer génito mamario:

*“( . . . ) nosotros el tema de lo que tiene que ver con el área de la mujer, en lo que tiene que ver con disminuir los riesgos de las mujeres de la zona, no solo la detección precoz del cáncer génito mamario, sino todo lo que sea la parte de autovaloración, autoestima, disminuyendo la violencia domestica, lo que favorezca todo eso, es una línea que nosotros la queremos mantener, sobre todo lo que tiene que ver con la salud de la mujer y el varón, de la salud sexual y reproductiva”.* (Funcionaria de la Intendencia de Montevideo)

A modo de conclusión, es posible sostener que la continuidad del proyecto es identificada por los actores en dos dimensiones: Por un lado, una dimensión referida a los insumos y vínculos que han quedado luego del proyecto tanto a nivel de gobierno local, instituciones, ONG, policlínicas, organizaciones barriales, cooperativas, entre otras, las cuales fueron fortalecidas por el PCAC e incorporaron a su trabajo las líneas planteadas por el mismo. Otra dimensión refiere a la continuidad referida a la posible incorporación del proyecto a los gobiernos departamentales tanto de Montevideo como de Canelones, con el fin de que sigan desarrollando y profundizando las líneas de acción planteadas en los tres años de ejecución del PCAC.

## 5 Conclusiones y recomendaciones

El Proyecto Cuenca Arroyo Carrasco se plantea, como objetivo general, el mejoramiento de los niveles de cohesión social y de las condiciones de desarrollo sustentable de la zona. Dicho objetivo se ha asociado directamente, durante el período de ejecución del proyecto, a la noción y perspectiva del desarrollo local y gobernanza centrada en el territorio. Desde este punto de vista aparece, como elemento central, la necesidad de una acción coordinada y trabajo en conjunto entre diversos actores nucleados en una unidad territorial-local determinada, vinculada en este caso a la Cuenca del Arroyo Carrasco (Arocena, 2001). Como se desprende de los diferentes discursos relevados durante el presente proceso de evaluación ha existido, a partir del PCAC, una articulación entre los diversos actores involucrados en el mismo pero con impactos diferenciales entre los mismos. A nivel de los actores municipales la valoración de la coordinación entre gobiernos locales, tanto de Montevideo como de Canelones, es notoriamente positiva y es visualizada como un potenciador de las líneas de acción desarrolladas por el municipio en las diferentes localidades. Sin embargo, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil, escuelas, cooperativas, entre otras, la coordinación y trabajo en red no se percibe como una fortaleza del proyecto vinculado, a nivel discursivo, al carácter puntual de las acciones desarrolladas por parte del PCAC. Asimismo, este hecho se asocia, como fue mencionado en el análisis general, a la carencia en la comunicación tanto interna como externa del proyecto, que impidió un trabajo más fluido y coordinado entre actores.

En cuanto a la participación ciudadana y al desarrollo comunitario, como un importante cometido trabajado por el PCAC, es posible afirmar que la valoración de la misma se encuentra vinculada a la noción de participación manejada por los entrevistados que, a su vez, se asocia con el rol que cumple el mismo en la institución, organización o colectivo al que pertenece. Por lo tanto, la participación generada por el PCAC es percibida, por parte de los actores, de manera diferencial y atada a las diferentes acciones ejecutadas en el territorio. A partir de los discursos, es posible sostener que la participación promovida por PCAC, desde el planteo y tipología de Coraggio (1990), abarca los tres estilos propuestos: vertical-alienante, vertical pedagógico y democrático-dialógico. En el primer y segundo caso, referente a un estilo vertical tanto alienante como pedagógico, es posible identificar, en el marco del PCAC, ciertas acciones o líneas de trabajo que, como se ha mencionado en secciones anteriores, han implicado una inclusión parcial de la institución, organización o colectivo al proyecto en general, y por lo tanto, el vínculo fue puntual y con objetivos específicos para con el mismo. Por lo tanto, mientras que en algunos casos ha existido un “consenso” de la importancia del desarrollo de la acción en el territorio, en otros la acción ha sido comunicada por parte del PCAC como una necesidad, sin surgir dicha consideración de un diálogo bilateral entre las partes, ya sean instituciones, organizaciones o colectivos como vecinos de los diferentes barrios de la Cuenca. Sin embargo, existen otras experiencias en las cuales se dio una promoción de la participación desde un estilo democrático-dialógico, en el cual la demanda fue construida en conjunto. En este caso, las necesidades y los énfasis para el diseño de las líneas de acción propuestas por el PCAC, así como las modificaciones llevadas a cabo en el transcurso del mismo, fueron definidas a partir del diálogo con los diferentes actores. Es decir que los entrevistados han hecho referencia a experiencias de participación en el proyecto que combinan los estilos planteados anteriormente, y que plantean desafíos a futuro asociados a la promoción de un tipo de participación horizontal que habilite el diálogo y la generación de redes.

La cohesión social y el desarrollo sustentable de la Cuenca como objetivo general del proyecto, adquiere características particulares en un territorio con alto nivel de desigualdad y heterogeneidad en diversos aspectos. Como surge de los discursos, dicho aspecto se configura tanto como una dificultad

como una potencialidad del mismo, que ha sido captada por el PCAC en su diseño y ejecución. Por lo tanto, la noción de cohesión social utilizada debe incorporar, para su definición, los atributos socio-estructurales del territorio (Barba Solano, 2011). En este sentido, la necesidad de integración social aparece como un elemento central y trasfondo para el trabajo territorial. De esta manera son valoradas, por parte de la mayoría de los actores relevados, las acciones desarrolladas por el PCAC que han tenido como objetivo principal la cohesión e integración social del territorio de la Cuenca. Es por esta razón que a pesar de que se reconocen errores en su desarrollo, que han sido enunciados a lo largo del análisis, se enfatiza la importancia de ciertas acciones como dinamizadoras de la integración en diferentes niveles: económica, productiva, territorial, laboral, educativa; así como se reconoce la necesidad de una mayor integralidad en los diferentes componentes que hacen al PCAC.

A partir de los elementos esbozados en el análisis general de los discursos de los actores involucrados en el PCAC a lo largo de su desarrollo, se identifican algunas recomendaciones pertinentes en pos de la sostenibilidad y continuidad del trabajo en la Cuenca del Arroyo Carrasco, el que aparece como necesario por parte la totalidad de los referentes relevados:

- Trabajo integral y coordinado tanto entre los componentes trabajados por el proyecto, como entre la diversidad de actores vinculados al mismo, con el fin de lograr un esfuerzo común que logre la complementación de “saberes”.
- Comunicación institucional que permita una mayor y mejor difusión de las acciones desarrolladas en el territorio, como forma de incentivar la participación y apropiación del proyecto, así como dinamizar el trabajo entre los diferentes integrantes del mismo.
- Sistema de compras y pagos paralelos y con autonomía con respecto a los organismos ejecutores del proyecto, que logre acompañar los tiempos y demandas del mismo para su implementación de manera eficiente y eficaz.
- Participación horizontal y dialógica que integre a los beneficiarios las diferentes fases del proyecto (diseño, implementación, evaluación y continuidad), a partir de la consideración que una propuesta participativa colabora tanto con la apropiación, como con la sostenibilidad del proyecto en el tiempo.
- Evaluación, sistematización y monitoreo del trabajo general del proyecto desde el inicio del mismo, así como de las actividades y líneas de acción específicas desarrolladas a lo largo de la ejecución.

## 6 Bibliografía

- Agudelo C., Revista de Salud Pública, Volumen 1. Departamento de Salud Pública y Tropical, Facultad de Medicina. Universidad Nacional de Colombia. Año 1999.
- Arocena, J., “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Taurus. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo, 2001.
- Barragán, J., “Aspectos estratégicos de la planificación y gestión integradas en las áreas litorales”. En “Medio Ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la Planificación y Gestión Integradas”. Cádiz, Universidad de Cádiz.
- Barreiro, F., “Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”. Revista PRISMA N° 22: Lo local y sus desafíos. Universidad Católica del Uruguay; Montevideo, 2008.
- Bombarolo, F., “El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”. Mimeo. Buenos Aires, 2002.
- Coraggio, J., “Educación y desarrollo local”. Buenos Aires, 2001. [www.fronesis.org](http://www.fronesis.org)
- Coraggio, J., “La participación popular: ideologías y realidad”. Ponencia presentada durante el XIII Seminario Latinoamericano de Trabajo social, 23-28 de julio de 1989, Quito, Ecuador. En Revista Trabajo Social (Uruguay) Vol.3, no.9, 1990
- Korc, M., “Entornos saludables y desarrollo territorial en Colombia: Impulso al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con equidad”. Nuevas ediciones Ltda. Bogotá, 2009.
- Font, J; et al, “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, en XIV Concurso de ensayos y monografías sobre reforma del Estado y modernización de la Administración Pública, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Serie Documentos Debate, 2000.
- Graña, F., “Diálogo social y gobernanza. El discurso de los actores sociales involucrados en la instalación de la fábrica de celulosa en Fray Bentos”. Cap. 1: Gobernanza y Diálogo Social. CSIC. Montevideo, 2010.
- Guimaraes, R., “Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: Desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002”. En “Los Tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana”. CLACSO Libros. Colección grupos de trabajo. Buenos Aires, 2006.
- Jolivet, M., “A Presença da Sociedade nas Pesquisas sobre o Meio Ambiente”. En: “Fases do Trópico Úmido. Conveitos e Questoes Sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente”. Belem, Cejup UFPA NAEA. Año 1997.
- Marsiglia, J.; Pintos, G., “La construcción del desarrollo local como desafío metodológico”. En “Desarrollo Local en la Globalización”. CLAEH, Montevideo, 1999.
- Pardo, I ; Moreno, M: “El lugar de la evaluación cualitativa en un diseño combinado. Una experiencia en Uruguay”. En Revista de Ciencias Sociales No. 28. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, 2011.

- Pintos, G., “Territorio y políticas sociales en Montevideo. La gestión de lo social interpelada por la complejidad y la diversidad de actores”. Artículo en Revista PRISMA No. 22. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2008.
- Rodriguez, J.; Zeballos, M., “Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoques, métodos y procedimientos”. Editorial Desco. Lima, 2007.
- Subirats, J., “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”. En “Ciudadanos y decisiones públicas”. Ariel, Barcelona, 2001

## 7 Anexos

### 7.1 Dimensiones analíticas

Resultado/Objetivo	Preguntas orientadoras	Dimensiones
<b>OG: Contribuir a incrementar los niveles de cohesión social y el desarrollo sustentable en la CAC</b>	¿Existe un mayor nivel de cohesión social y desarrollo sustentable en el área de la Cuenca?	Percepción de incremento de la cohesión social territorial por parte de los actores locales involucrados en el proyecto
<b>OE: Instalación de una gestión integrada -integral y compartida- del área contribuyendo a la integración socio-territorial, la promoción y articulación de la dinámica productiva y el trabajo y la formación de capital humano y social, con participación de los gobiernos departamentales, el gobierno nacional y la sociedad civil.</b>	¿Se ha dado un proceso de proyección de identidad de la Cuenca de las distintas localidades de la misma?	Percepción de identidad de la Cuenca para todos los actores involucrados.
	OE1: ¿Existe un mayor conocimiento de los nuevos servicios metropolitanos?	Percepción por parte de los actores involucrados de un mayor conocimiento de los servicios metropolitanos.
	OE2: ¿De qué manera ha mejorado el nivel de desarrollo comunitario en la zona?	Percepción de mejora en el desarrollo comunitario por parte de los diferentes actores territoriales.
	OE3: ¿Cuáles han sido las repercusiones a nivel local de la existencia de nuevos espacios de recreación recuperados?	Percepción del impacto a nivel local, por parte de los diferentes actores involucrados, de los nuevos espacios de recreación recuperados en el marco del proyecto.
	OE4: ¿Las diferentes acciones desarrolladas por el proyecto, han favorecido a la existencia de una actitud positiva frente al ambiente por parte de la población objetivo?	Percepción de actitud positiva frente al ambiente de la población objetivo, como consecuencia de las diferentes acciones vinculadas a la dimensión ambiental, llevadas a cabo por el proyecto.
	OE5: ¿El proyecto ha favorecido el fortalecimiento institucional a partir de la implementación de acciones conjuntas?	Percepción de fortalecimiento institucional a partir de la coordinación e implementación de acciones conjuntas entre diversas instituciones vinculadas al proyecto.
	OE6: ¿Ha existido un fortalecimiento de diferentes organizaciones comunitarias a nivel local?	Percepción de fortalecimiento de diferentes organizaciones comunitarias, a partir de las acciones desarrolladas por el proyecto.
	OE7: ¿Los diferentes programas de capacitación laboral desarrollados, han favorecido la posibilidad de inserción laboral de los participantes?	Percepción de mejora en la inserción laboral de los participantes en diferentes programas de capacitación laboral impulsados por el proyecto.

Resultado/Objetivo	Preguntas orientadoras	Dimensiones
<b>R1: Descentralización, participación ciudadana y democratización de la gestión intermunicipal metropolitana fortalecidas.</b>	¿Existe un mayor fortalecimiento inter-institucional a nivel local, a partir de las acciones desarrolladas por el proyecto?	Percepción de impacto del proyecto en el fortalecimiento inter-institucional a nivel local.
<b>R2: Sistema de articulación laboral y productivo instalado y en funcionamiento.</b>	¿De qué manera han repercutido los diferentes programas de capacitación laboral y formación básica llevados a cabo por el proyecto?	Percepción de impacto por parte de las instituciones intervinientes en talleres de capacitación laboral y formación básica.
<b>R3: Dinamización productiva integrada: de alianzas, asociaciones y redes de complementación generadas.</b>	¿Los programas desarrollados por el proyecto que buscan fortalecer a los pequeños emprendedores a partir de la capacitación y el asesoramiento a los mismos, han logrado mejorar su actitud frente al trabajo?	Percepción de impacto de los programas de capacitación y asesoramiento, dirigidos a pequeños emprendedores.
		Percepción de impacto de las acciones centradas en la promoción del asociativismo.
<b>R4: Servicios de salud en la zona fortalecidos, propuestas de promoción y prevención articuladas.</b>	¿Existe una mayor concientización e información acerca de la prevención del cáncer genito-mamario?	Percepción acerca del incremento en la concientización acerca del cáncer genito-mamario por parte de las mujeres involucradas.
	¿De qué manera han impactado las acciones que buscan informar y prevenir sobre el cáncer genito-mamario?	Percepción de impacto de las acciones desarrolladas por el proyecto que buscan informar y prevenir sobre el cáncer genito-mamario.
	¿De forma han impactado los talleres y acciones vinculadas con la prevención y promoción de la salud llevados a cabo por parte del proyecto?	Percepción de impacto de los talleres y acciones vinculadas con la prevención y promoción de salud desarrollados por el proyecto.
<b>R5: Red de espacios infantiles, adolescentes y juveniles promovidos para la socialización, recreación, participación, y vinculación con la educación formal conformada.</b>	¿Existe, a partir del proyecto, una mayor pertinencia de los servicios formativos?	Percepción sobre el incremento de la pertinencia e importancia de los diferentes servicios formativos que ha fortalecido el proyecto.
	¿Existe una actitud positiva frente a la comunidad por parte de los jóvenes?	Percepción sobre involucramiento e interés en la participación, por parte de los jóvenes, en el ámbito comunitario.
	¿De qué manera se han fortalecido los diferentes espacios infantiles, adolescentes y juveniles?	Percepción acerca del fortalecimiento de espacios infantiles, adolescentes y juveniles, por parte del proyecto.
	¿Cómo es visualizado el impacto asociado al fortalecimiento de dichos espacios?	Percepción de impacto asociado al fortalecimiento de los diferentes espacios infantiles, adolescentes y juveniles.
<b>R6: Planes y actuaciones orientados al redimensionamiento territorial potenciando su rol de plataforma para la articulación social formulados.</b>	¿Qué tipo de impacto han tenido los espacios, generados, de recreación, ocio y educación ciudadana que redimensionen al territorio como articulador social?	Percepción de impacto de los diferentes espacios de recreación, ocio y educación ciudadana.
<b>R7: Espacios públicos de integración social desarrollados.</b>	¿Las acciones desarrolladas por el proyecto han favorecido a la existencia de un ambiente comunitario más saludable?	Percepción acerca de la relación entre las acciones desarrolladas por el proyecto y la existencia de un ambiente comunitario saludable.
<b>Evaluación final</b>		Percepción de adecuación territorial del proyecto.
		Evaluación específica del proyecto en sus diferentes etapas.
		Percepción de perspectivas a futuro.