

# **Sistematización de procesos y acciones del Plan Especial Marconi en el marco del Plan Cuenca Casavalle**

**División de Evaluación,  
Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)**

**20 de febrero de 2020**

***VERSIÓN DE CIRCULACIÓN INTERNA***

## ÍNDICE<sup>1</sup>

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	OBJETIVOS DEL DOCUMENTO	5
3.	METODOLOGÍA DE RELEVAMIENTO DE LA INFORMACIÓN	5
3.1.	Dimensiones relevadas en la pauta de entrevista	8
3.2.	Realización del trabajo de campo	8
4.	PLAN ESPECIAL MARCONI EN EL MARCO DEL PLAN CASAVALLE	10
4.1.	Breve contexto y caracterización del barrio	10
4.2.	Antecedentes	11
4.3.	Valoraciones sobre qué es el Plan Marconi	13
4.3.1.	Continuidades y especificidades del Plan Marconi	13
4.3.2.	Qué es el plan Marconi	14
4.3.3.	Espacios de articulación. Ejes transversales del plan: confianza/credibilidad y participación.	15
4.3.3.1.	Mesa Inter-institucional	17
4.3.3.2.	Mesa inter-social	17
5.	ACCIONES DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PLAN Y PRESENCIA DEL ESTADO EN TERRITORIO	20
5.1.	Infraestructura, urbanidad y vivienda	22
5.2.	Inclusión cultural y participación	26
5.3.	Inclusión educativa	29
5.4.	Inclusión laboral/vulnerabilidad	31
5.5.	Seguridad y convivencia	32
5.6.	Salud	34
5.7.	Fortalecimiento de los espacios de interacción interinstitucional.	35
6.	TEMÁTICAS A SEGUIR PROFUNDIZANDO	37
6.1.	Vivienda e infraestructura urbana	37
6.2.	Empleo	39
6.3.	Salud	39
6.4.	Violencias	40
6.5.	Participación de vecinos	41
7.	CONTINUIDAD Y SUGERENCIAS DE SOSTENIBILIDAD	43
7.1.	Requisitos para sustentabilidad del Plan Marconi	44
7.1.1.	Continuidad de los espacios de articulación.	44
7.1.2.	Plan de acción común	45
7.1.3.	Presupuesto	45
7.1.4.	Liderazgo efectivo y consensuado	46
7.1.4.1.	Liderazgo político-técnico.	47
7.1.4.2.	Liderazgo sustantivo	47
7.1.4.3.	Liderazgo presupuestal	47
7.1.4.4.	¿Quién debería liderar este tipo de procesos?	48
7.1.5.	Participación	49
8.	SUSTENTABILIDAD Y REPLICABILIDAD	51
9.	CONSIDERACIONES FINALES	53
10.	DOCUMENTOS CONSULTADOS	56

<sup>1</sup> El presente informe estuvo a cargo de la División de Evaluación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social. Los técnicos a cargo fueron: Soc. Martín Moreno (Coordinador), Soc. Thomas Evans y Jorge Vera. Contó asimismo con la colaboración de Soc. Ignacio Linn y Soc. Lucía Olivera.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, la zona montevideana de Casavalle viene siendo foco de trabajo para las políticas públicas en sus distintos niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. Se trata de uno de los lugares que presenta indicadores menos favorables del país en diversas dimensiones, como ser: niveles de pobreza, desempleo, subempleo y trabajos informales, bajo nivel educativo de jefes/as de hogar, problemáticas de salud, infraestructura urbana, victimización, entre otros (Plan Casavalle, 2015; DINEM-MIDES, 2017).

Con el objetivo de marcar un punto de inflexión y comenzar a revertir procesos de intervenciones fragmentadas y con escasa coordinación, en el marco de las estrategias planteadas por el Consejo Casavalle (2008), desde la IM se propuso la elaboración de un Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle (Plan Casavalle, 2015), concebido como *“un instrumento de ordenamiento y gestión, que sirva de orientación y de guía para la acción pública (departamental, nacional y local), privada y social, sustentada en una visión de desarrollo estratégico y de gestión integral e integrada para la zona.”* (Licitación abreviada N° 362/2010, punto 1 – Presentación citada en Plan Casavalle, 2015).

En 2013, el gobierno nacional, impulsa el Plan "7 Zonas", con el que se buscó impulsar una Estrategia de Convivencia y seguridad ciudadana<sup>2</sup>. Las siete zonas seleccionadas corresponden a cuatro barrios de Montevideo y a tres de Canelones donde las problemáticas sociales de pobreza, marginación y exclusión social se intensifican. La coordinación del Plan estuvo inicialmente en Presidencia de la República y pasó luego al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en conjunto con el Ministerio del Interior (MI)<sup>3</sup>. Esta iniciativa se estructuró en tres grandes componentes: 1) profundización de los programas sociales de proximidad (Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo) y sus prestaciones asociadas; 2) acondicionamiento del espacio público e infraestructura; y 3) mejora de los servicios públicos (en sentido amplio, incluye servicios de salud, educación, seguridad entre otros).

Paralelamente desde el Consejo del Plan Casavalle ya se identificaba al barrio Marconi con situaciones específicas que requerían de una mirada focalizada en dicho territorio. Concretamente un documento de trabajo que contiene una propuesta de intervención para el barrio Marconi señala que *“A partir de diagnósticos territoriales y sociales elaborados por diferentes equipos técnicos, más la experiencia acumulada del servicio del Centro Comunal Zonal 11 y Municipio D (...), se plantea al grupo creado por Presidencia junto al MIDES y MI una serie de compromisos a atender y priorizar en el barrio Marconi”*.<sup>4</sup>

Algunos de los resultados de la priorización realizada por el Plan Casavalle y por el Plan 7 Zonas hasta el año 2015, son: el Mejoramiento de la plaza y anfiteatro Marconi, acondicionamiento de la Plaza Iraola, realojo de familias para la apertura de la Av. Costanera, instalación de luminarias, construcción de un nuevo local para la instalación de un Centro de Atención a la Primera Infancia (CAIF) en Juan Acosta esquina Trápani, mejoramiento y regularización de la red de energía

---

<sup>2</sup> [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)

<sup>3</sup> Participan además, otros ministerios y organismos públicos como: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Turismo y Deporte (MTyD), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), las Intendencias de Montevideo y Canelones con sus respectivos municipios.

<sup>4</sup> Propuesta de intervención para el barrio Marconi. Documento interno de trabajo 15/04/2013.

eléctrica y de la red de agua potable, consolidación de los equipos de programas de proximidad en territorio, entre otros<sup>5</sup>.

El día 27 de mayo de 2016 se desencadenaron en Marconi una serie de incidentes que generaron gran impacto entre los vecinos, trabajadores de los servicios de la zona, autoridades políticas y opinión pública en general<sup>6</sup>. La gravedad de los sucesos, que por su magnitud no presentaba antecedentes, derivó en diferentes acciones: i) convocatoria desde el Municipio a una asamblea con todos los equipos territoriales que trabajan en la zona; ii) una autoconvocatoria de las organizaciones sociales que también participaron de la convocatoria realizada por el Municipio; iii) que desde Presidencia de la República se encomendara llevar adelante un plan de acciones especial para ese barrio. En ese marco se establecen una serie de espacios de coordinación y líneas de acción bajo el nombre de Plan Especial Marconi en el marco del Plan Cuenca Casavalle (de aquí en más Plan Marconi), buscando dar respuesta a tres grandes cuestiones: retomar los compromisos asumidos anteriormente por parte de estrategias públicas mencionadas (Plan Casavalle y Plan 7 zonas); fortalecer el vínculo entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) presentes en la zona, que se entendía crucial y se diagnosticaba –a esa fecha– como tenso; y generar una serie de acciones que permitan –como principal orientación del Plan Marconi– mitigar las violencias, en el sentido amplio, presentes en el barrio.

Esto supuso desde el inicio un trabajo inter-institucional, así, se conforma, por un lado, un espacio permanente de articulación de decisores de diversos organismos de los tres niveles de gobierno, liderado políticamente por MIDES (con reuniones quincenales en Marconi). Este espacio es conformado por ANEP, ASSE, INAU, Intendencia, INEFOP, MEC, MI, MIDES, Municipio D, MVOTMA (representado por el programa Plan Juntos) y MTSS. A este espacio se lo denomina Mesa interinstitucional.

Por otro lado, se conforma un espacio de articulación permanente (con reuniones mensuales en el Municipio D) integrado por los diversos actores que trabajan en el barrio o zona de influencia y otros que tienen cargos de decisión a nivel central en los distintos organismos con incidencia en las problemáticas y dimensiones priorizadas. Este espacio cuenta con la particularidad, respecto a otros existentes en Montevideo, que incorpora a representantes de las OSC, de los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional) y de técnicos y supervisores de programas sociales<sup>7</sup>. A este espacio se lo denomina Mesa Intersocial.

En 2017 se solicitó a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES elaborar un diagnóstico de la situación del barrio Marconi y sistematizar las acciones diseñadas, implementadas y que estaban en proceso en ese momento por parte de los organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil. Esto tuvo como resultado la elaboración de un documento que ofició de guía para el trabajo de la inter-institucionalidad implicada en el Plan Marconi (DINEM-MIDES, 2017).

---

<sup>5</sup> <http://municipiod.montevideo.gub.uy/comunicacion/noticias/aprobado>. Todas Las acciones están contenidas en el Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana de Casavalle

<sup>6</sup> El origen de los incidentes se da luego de que un efectivo policial disparara contra dos presuntos autores de una rapiña que iban en moto, resultando uno de ellos herido y el otro fallecido por impacto de bala. El joven fallecido tenía 16 años y no pudo constatar su culpabilidad del delito denunciado. Luego de esto el mismo día se generaron importantes disturbios en el barrio que dejó cortada la Avenida Aparicio Saravia, con quema de vehículos (incluyendo un ómnibus de transporte público), contenedores de residuos, otros objetos y agresión a personas que circulaban por la zona, incluyendo un médico que trabajaba en el Centro de Salud Misurraco. <https://www.minterior.gub.uy/index.php/78-noticias/ultimas-noticias/3769-incidentes-en-barrio-marconi>

<sup>7</sup> Recientemente se incorporan representantes de la Universidad de la República (UdelaR).

Ante el advenimiento del cierre de los períodos quinquenales de gobierno y los cambios de autoridades políticas de nivel nacional, departamental y municipal, a mediados de 2019 la comisión inter-institucional del Plan Marconi solicita a DINEM del MIDES plasmar en un documento, el proceso de trabajo realizado en el marco del Plan y a su vez plantear una serie de recomendaciones de cara al sostenimiento y la sustentabilidad institucional de las acciones, así como identificación de desafíos. A tales efectos, se analizaron dos grandes fuentes de información. Por un lado, los diversos documentos existentes sobre los diagnósticos, diseños, propuestas y políticas públicas llevadas adelante en la zona. Por otro, se realizaron una segunda ronda de 30 entrevistas con los diferentes actores que trabajan en el marco del Plan Marconi y/o en la zona, de manera recoger la experiencia del plan, procesos iniciados, logros, pendientes y desafíos a futuro.

El documento se estructura en ocho capítulos. En primer lugar, se presentan en el capítulo 2 los objetivos del informe; luego, (3) la metodología de investigación empleada; posteriormente, (4) presentación del Plan Marconi, sus antecedentes y su significado; (5) acciones desarrolladas en el marco del plan; (6) aspectos a atender en el barrio de cara a la continuidad de las acciones; (7) consideraciones y sugerencias para la continuidad y sostenibilidad del plan; (8) consideraciones generales sobre la replicabilidad de la metodología desarrollada. Finalmente se presenta una serie de síntesis y consideraciones finales.

## **2. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO**

El presente informe busca responder a dos grandes objetivos. El primero de ellos, dar respuesta a la necesidad de plasmar en un documento, lo hecho, lo discutido, los avances, las temáticas sobre las que debería seguirse trabajando y/o profundizando específicamente en el barrio Marconi o zonas de influencia, de acuerdo a distintos actores institucionales y de la sociedad civil. Esto implica describir el proceso de trabajo inter-institucional y dar cuenta del grado de cumplimiento de las acciones que se propusieron trabajar en el marco del Plan Marconi. Transversalmente se busca poder detectar buenas prácticas, facilitadores, obstáculos, dificultades, desafíos y oportunidades para la atención de las problemáticas diagnosticadas en la zona.

El otro objetivo general busca dejar planteado una serie de recomendaciones de cara a la sustentabilidad institucional de las acciones. Una discusión central en este punto refiere a la necesidad de referenciar con claridad un carácter institucional, planificado y con presupuesto acorde a las intervenciones. En ese contexto, lo que se busca es analizar la sustentabilidad del Plan respondiendo a ¿Cuál y cómo debería ser la institucionalidad que de sustentabilidad a las acciones del Plan Especial Marconi? Esto implica por ejemplo: cómo se debería diagramar una estrategia de este tipo; considerar cómo y quiénes deberían liderar las acciones, y qué características presupuestales (más allá de los montos) debería tener este marco de acción.

## **3. METODOLOGÍA DE RELEVAMIENTO DE LA INFORMACIÓN**

Para la sistematización 2019 del Plan Marconi se continuó la línea metodológica cualitativa del informe realizado en 2017 (DINEM-MIDES, 2017) y consistió en: i) el análisis de documentos (diagnósticos, decretos, diseños, propuestas y sistematización de acciones de políticas públicas); ii) la realización de entrevistas a diversos actores institucionales y de la sociedad civil que trabajan directamente o son referentes en la zona y iii) participación como observadores en los espacios de reunión inter-institucional e inter-social.

En cuanto a las entrevistas, fueron realizadas por un equipo de la DINEM entre los meses de julio y setiembre de 2019. En total se realizaron 30 entrevistas semiestructuradas, con algunas preguntas guía pero se buscó en cada caso adecuar la entrevista según las competencias y conocimiento de la temática de los actores entrevistados. La mayoría de las entrevistas a actores centrales (representantes técnico-políticos de los organismos públicos de alguno de los 3 niveles de gobierno) fueron individuales y en algunos casos colectivas. En el caso de los *actores territoriales* (equipos técnicos de los organismos que trabajan en territorio y referentes de organizaciones de la sociedad civil), las entrevistas fueron casi en su totalidad colectivas.

La muestra de entrevistas fue exhaustiva, y consistió en seleccionar del mapa de actores vinculados al Plan Marconi, aquellos más pertinentes para los fines de la evaluación. Se entrevistaron actores participantes de las mesas Inter-institucional<sup>8</sup> e Inter-social<sup>9</sup>. A su vez, se agruparon por tipo de actor en los siguientes conjuntos: 1) “Nivel institucional”: actores político-técnico de las diferentes instituciones del Estado que participan del plan. 2) “Nivel territorial”: subdividido en dos tipos de actores, por un lado los técnicos que trabajan en el territorio en el marco de acciones, programas y servicios de organismos públicos y por otra parte, referentes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la zona.

En el año 2017 se realizaron un total de 20 entrevistas a diferentes actores (nivel central, nivel territorial: programas y organizaciones de la sociedad civil), mientras que en 2019, se realizaron 30 entrevistas a integrantes de los mismos organismos y organizaciones, lo cual muestra una continuidad institucional en el trabajo realizado en el marco del Plan Marconi. Además, en 2019 se suman actores/organismos que en 2017 no habían sido relevados porque aún no estaban participando directamente en los espacios de articulación inter-institucional<sup>10</sup> o porque aún no existía el programa/servicio en la zona. La siguiente tabla muestra una síntesis de los actores entrevistados en 2017 y 2019, a modo de tener presente las continuidades entre estos años.

---

<sup>8</sup> Como se mencionó más arriba, la mesa “Inter-institucional” es el espacio de articulación que se reúne cada dos semanas en el barrio Marconi en la Policlínica Misurraco. De este espacio participan representantes político-técnicos de organismos públicos.

<sup>9</sup> La mesa “Inter-social” es el espacio de articulación que se reúne mensualmente en el Municipio D y donde participan los diversos actores que trabajan en el territorio y otros que tienen cargos de decisión en la centralidad de sus organismos en los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional). Este espacio incorpora a representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

<sup>10</sup> A lo largo de los últimos años, se han ido incorporando nuevos actores a la mesa de organizaciones (“inter-social”) que se reúnen mensualmente en Municipio D.

Tabla 1: Actores entrevistados en 2017 y 2019

Nivel	Organismo/institución	2017	2019
	Nivel institucional		
Actores de nivel político-técnico	ASSE	x	x
	MEC <sup>11</sup>	x	x
	Ministerio del Interior	x	x
	MVOTMA (Plan Juntos)	x	x
	Intendencia <sup>12</sup>	x	x
	INAU	x	x
	Municipio D	x	x
	MIDES <sup>13</sup>	x	x
	ANEP	x	x
	MTSS/INEFOP		x
Técnicos que trabajan en territorio	Organizaciones de la sociedad civil		
	San Vicente	x	x
	Ñandé	x	x
	Obra Banneux	x	x
	Escuela de Oficios Don Bosco	x	x
	Organismos, programas y servicios públicos		
	Cercanías	x	X
	Jóvenes en Red	x	X
	Uruguay Crece Contigo	x	X
	SOCAT Marconi <sup>14</sup>	x	X
	SOCAT Casavalle		X
	OTE Mides Regional Este		X
	Municipio D / CCZ 11	x	X
	Club de niños Timbúes (INAU)	x	X
	Plan Juntos	x	X
	Centro Referencia Local D (INAU)		X
	CODICEN - DSEJA		x
	DINALI		x

Fuente: elaboración propia

Paralelamente a la realización de las entrevistas, el equipo DINEM participó como observador de varias de las instancias llevadas adelante en la mesa Inter-institucional y en la Inter-social, donde pudo conocerse de primera mano las dinámicas desarrolladas en dichos espacios, así como los temas abordados. Considerando que algo central en el Plan Marconi es comprenderlo como proceso, estas instancias fueron muy importantes para que el equipo de DINEM tuviera un conocimiento más profundo sobre el trabajo de la inter-institucionalidad.

<sup>11</sup> En 2017 y 2019 se entrevistaron representantes de la Dirección de Educación y de los Centros MEC.

<sup>12</sup> En 2017 y 2019 se entrevistaron representantes de diversas áreas de la Intendencia de Montevideo: Planificación, Esquinas de la cultura, Desarrollo Social y en 2019 se suma el Programa de Mejora Urbana.

<sup>13</sup> En 2019 se entrevistaron representantes de la Dirección Departamental de Montevideo, Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración y Subsecretaría del MIDES.

### 3.1. Dimensiones relevadas en la pauta de entrevista

Las pautas de entrevista fueron semiestructuradas. Se partió de algunas dimensiones que permitieron guiar el desarrollo de las entrevistas y abordar la totalidad de los temas previstos. Las dimensiones fueron las siguientes:

- Valoración de lo hecho hasta el momento: en este punto se intentó saber qué acciones se propuso hacer, logros, avances, dificultades, facilitadores, etc. Además, se buscó repasar las acciones / obras realizadas por cada institución/proyecto/programa en la zona y las proyectadas a futuro.
- Propuesta sustentabilidad: se indagó respecto a las propuestas de continuidad a la interna de cada institución/organización/programa, así como hacia afuera, es decir, en el marco del trabajo interinstitucional. Además, se consultó respecto a la institucionalidad que debería permanecer y en la cual debía asentarse la continuidad de las líneas de trabajo definidas, así como los objetivos, procesos y espacios de intercambio y coordinación, y cómo deberían gestionarse las políticas de este tipo (diseño, implementación).

Por otra parte, se consultó en relación a otros aspectos transversales del barrio (características, problemáticas) y el relacionamiento con la comunidad. Asimismo, las entrevistas fueron adaptadas a los roles y tipo de instituciones a entrevistar. Por tanto, las preguntas específicas fueron variando entre una entrevista y otra, siempre con la consigna de poder dar cuenta de los dos grandes bloques mencionados más arriba (balance de lo hecho y propuesta de sustentabilidad).

Para adecuar mejor las preguntas-guía de las entrevistas, se realizaron dos pautas de entrevista: una para los actores del nivel central y otra para los actores territoriales (ver anexos 1 y 2).

### 3.2. Realización del trabajo de campo

Las entrevistas se realizaron dentro de los plazos previstos por el equipo de evaluación. El trabajo de campo se efectuó sin dificultades y en general, con buena disposición en la agenda de los actores entrevistados. En general las entrevistas se desarrollaron en el lugar de trabajo de las personas entrevistadas, y en muchos casos (actores territoriales) se realizaron en el barrio Marconi o zonas aledañas. Este acercamiento al barrio permitió al equipo evaluador una mirada más próxima a la realidad de la zona y constatar muchas de las obras/acciones realizadas en el marco del plan.

En cuanto al contenido de las entrevistas, el nivel de respuesta y profundidad en los temas abordados fue adecuado para los fines de la evaluación, excepto algunos casos en los que no se pudo profundizar como se esperaba. En general los entrevistados se mostraron interesados respecto a los resultados de la evaluación y surgió la demanda de contar con algún documento que reúna lo realizado en el marco del Plan Marconi, así como de dejar establecido –y jerarquizado– la importancia de los espacios creados para el intercambio y la coordinación, las mesas inter-social e inter-institucional.

A modo de complementar la recolección de datos primarios y el análisis realizado en base a éstos, y a efectos de enmarcar el “Plan Marconi” en una línea de mayor duración, se consultaron diversas fuentes de información secundaria, entre las que se encuentran; leyes, decretos, documentos de diseño del plan, evaluaciones de otros organismos, notas de prensa, entrevistas

y documentos preexistentes y, en algunos casos, internos. Mayoritariamente este tipo de documentos, que permitieron establecer un marco más amplio del Plan Marconi tanto en términos de alcance y temporalidad, provenían de la IM.

Por último, señalar que este documento, a partir de la presentación de los hallazgos y consideraciones que DINEM ha realizado en la mesa interinstitucional e intersocial, es producto de revisiones, correcciones y aportes de los distintos actores entrevistados y de devoluciones que se han ido incorporando al informe de manera de hacerlo fiel a la diversidad y complejidad de las distintas visiones y prioridades recogidas.

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN - NO CIRCULAR

## 4. PLAN ESPECIAL MARCONI EN EL MARCO DEL PLAN CASAVALLE

### 4.1. Breve contexto y caracterización del barrio

El barrio Marconi se encuentra dentro de Zona 1 del Plan Casavalle (microterritorio ZC1c, ver mapa 1). Dicha área (Zona 1) concentra más de la mitad de la población del Plan Casavalle y se caracteriza por presentar los niveles de pobreza más altos de Montevideo (medida por ingresos o NBI), alta proporción de niños, niñas y adolescentes, mayor desempleo, menor nivel educativo de los jefes de hogar, y mayor cantidad de población viviendo en asentamientos (Plan Casavalle, 2015).

Aunque en casi todos los casos se trata de población de estratos bajos, en la zona conviven hogares con mejores condiciones de vivienda y acceso a servicios con hogares muy pobres e inestables, en asentamientos irregulares o conjuntos públicos tugurizados y viviendas precarias.

Según el documento del Plan Casavalle (2015), en la zona conviven personas, hogares y actividades básicamente integradas en el marco de la institucionalidad vigente y otros progresivamente incorporados en redes ilegales que tienden a crecer. Como contrapartida, en algunas sub-áreas de la zona hay una importante presencia de OSC y proyectos voluntarios de origen externo a la zona, así como intervenciones públicas desde distintos niveles y sectores de gobierno, que en ocasiones alcanzan una importancia singular y un impacto relevante (Plan Casavalle, 2015).

Mapa 1. Ubicación de Marconi en contexto Plan Casavalle



Fuente: Plan Casavalle 2015

Una de las principales consideraciones del documento de diagnóstico y sistematización de acciones, elaborado por DINEM en 2017, refiere a que las problemáticas que se señalan para Marconi, si bien pueden presentar algunas particularidades, no difieren de muchos barrios o zonas de Montevideo (en particular de la periferia). Desde gran parte de los entrevistados, los sucesos del 27 de mayo de 2016 justifican y marcan la selección de este barrio para su priorización, sin embargo en el discurso de los actores entrevistados se señala que *“hay muchos Marconi en Montevideo”*, a la vez –reforzando esta idea– se indica que si bien los sucesos de mayo 2016 acontecieron en este barrio podrían haberse dado en otro lugar.

Sin embargo, dos problemáticas aparecen en el discurso con cierto énfasis y particularidad en Marconi. En primer lugar la alta densidad de población y familias con trayectorias de privación de libertad y un fuerte trasiego de población entre el barrio y cárcel. El segundo tema es el de la escasa participación de los vecinos, en actividades colectivas, débil o inexistente organización vecinal (no mediada por el Estado o las organizaciones de la sociedad civil), aspecto señalado como problemático en tanto se entiende que la sostenibilidad de lo que pueda lograrse depende de la capacidad de organización, demanda y empoderamiento de la comunidad.



## 4.2. Antecedentes

El proceso de descentralización y participación social implementado a partir de 1990, se propuso como objetivos prioritarios mejorar la eficiencia de los servicios municipales y lograr una mayor democratización de la gestión pública. De este modo y concibiendo la descentralización en su acepción más amplia, es posible distinguir tres planos a los efectos operativos: a) la desconcentración de servicios hacia las zonas; b) la participación social en la gestión comunal; c) la descentralización de potestades decisorias. En setiembre de 1998, la aprobación por parte de la Junta Departamental de Montevideo (Decreto nº 28242) del Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005) significó un avance significativo respecto de lo que se venían implementando en materia de planificación urbana.

Uno de los logros más importantes del documento es el referido a la creación de instrumentos de ordenamiento y gestión. Precisamente una de las principales innovaciones comprende a las bases legales y normativas que permite la distinción entre planes especiales de ordenación, planes zonales y planes sectoriales, así como la consulta de los instrumentos de gestión y seguimiento del plan.

En 2008 se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible nº 18308 (LOTDS) que establece el marco regulador general y operativo para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Es en el marco de esta Ley es que el Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle toma la figura de Plan Parcial. En su Artículo 20 dispone que:

“Los Planes Parciales constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones

territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras”

En este marco que en 2008 a partir de una iniciativa planteada por un grupo de vecinos de la zona 11 y la junta local le plantean al entonces Intendente de Montevideo, Dr. Ricardo Ehrlich, la necesidad de contar con un plan Integral para la zona que asegurara la integralidad en el análisis y la coherencia en el accionar de los distintos organismos del Estado que actúan en el territorio.

En setiembre del 2009 y luego de realizado varios talleres participativos, la IM firma la resolución n° 3754 creando el Consejo del Programa Cuenca de la Cañada Casavalle<sup>15</sup>, que tiene como objetivos: a) Acordar ámbitos de actuación; b) establecer las necesarias coordinaciones entre las instituciones involucradas y c) Definir las estrategias en el territorio.

Esta misma resolución crea un equipo departamental integrado por equipos técnicos de diferentes departamentos de la intendencia cuyo fin es *“proveer sustento técnico y operativo y generar insumos para la toma de decisiones y para la gestión de obras y programas a corto mediano y largo plazo”*<sup>16</sup>.

Dicho Equipo Municipal elabora y presenta en setiembre de 2010 un documento de trabajo “Resumen de avance hacia el Plan Integral Casavalle”, que sintetiza los resultados obtenidos e identifica los lineamientos estratégicos de desarrollo propuestos para el área y toma por nombre “Casavalle también es Montevideo”<sup>17</sup>.

El mismo año se realiza un llamado a equipos externos de la IM para la elaboración de un Plan Especial de Ordenación Recuperación e Integración Urbana de Casavalle. A su vez se designa un equipo de contraparte para el seguimiento del Plan Especial integrado por funcionarios de la Intendencia y el Municipio D (Resolución 854/11). El equipo técnico externo entrega los documentos finales en setiembre de 2012.

En noviembre de 2013 son aprobadas a través del decreto N° 34.870 las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (DDDD)<sup>18</sup>. El decreto reconoce la vigencia del Plan Montevideo (Decreto N° 28.242 del 10 de setiembre de 1998 y modificativos 2010-2020) y se estructura sobre las siguientes orientaciones básicas: Sustentabilidad ambiental, Inclusión social, Ordenamiento integral del territorio, Fortalecimiento institucional, Abordaje multiescalar y Democratización territorial.

Con estos insumos y antecedentes un equipo de trabajo de la IM conformado por técnicos de las Divisiones Planificación Territorial y Planificación Estratégica, comienza la redacción final del **Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle** aprobado por el

---

<sup>15</sup> El mismo se conforma con la Intendencia de Montevideo, los Ministerios de Desarrollo Social, Salud Pública, Interior, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, y Economía y Finanzas, la Administración Nacional de Educación Pública, y la Junta Nacional de Drogas, pudiendo además el Consejo convocar a participar a otras instituciones en carácter de invitados cuando lo considere pertinente (Res. 3754/09). A partir de la creación e implementación en el territorio del tercer nivel de gobierno, se incorpora al Consejo el Municipio D.

<sup>16</sup> <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/0bfcab2a0d22bf960325678d00746391/d12092e28f9fd45083257648004385d1?OpenDocument>

<sup>17</sup> Resumen avance hacia el Plan integral Casavalle. Documento de trabajo equipo municipal [https://issuu.com/casavalle/docs/libro\\_casavalle-2](https://issuu.com/casavalle/docs/libro_casavalle-2)

<sup>18</sup> <http://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento5134.pdf>

consejo en 2014 y por decreto de la Junta Departamental de Montevideo nº 35621 en Julio de 2015.

El Plan Parcial supuso la incorporación al marco legal departamental de una visión de desarrollo estratégico de la zona y de una modalidad de gestión integral y participativa para toda la Cuenca de Casavalle. Desde su aprobación, se implementaron intervenciones que ya estaban previstas como es el caso de la Cañada Matilde Pacheco, acciones iniciales en el barrio Marconi y en la Av. San Martín. Anteriormente se habían finalizado otras obras previstas por el Plan tales como la plaza Casavalle, la policlínica Casavalle y el Centro Cívico Luis Cuestas entre otras actuaciones.

Paralelamente a la estrategia del Plan Casavalle, en el 2012 por iniciativa de Presidencia de la República (junto al Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, el MVOTMA a la cual se suma la IM y el Municipio D) se decide impulsar una estrategia de convivencia en 7 zonas de Montevideo y Canelones, en las cuales se identifican problemáticas asociadas a la convivencia en general. Estas zonas, consideradas prioritarias, presentaban altos niveles de violencia e inseguridad e indicadores sociales de alta exclusión persistente.

El Plan 7 zonas toma a Marconi como área de actuación donde desarrolla una estrategia de convivencia estructurada en tres pilares: 1.-Mejor *focalización* y mayor *calidad* en los *programas sociales* en el territorio. 2.-Desarrollo de un plan de mejoramiento urbano y de construcción de *infraestructuras para la convivencia*. 3.-Un nuevo diseño del *sistema de patrullaje y de seguridad* en las zonas.

En Abril de 2013 el Consejo de Casavalle plantea al grupo creado por Presidencia de la República para la implementación del Plan 7 zonas la realización de una intervención estructural (de corto y mediano plazo 2013-2014) y de carácter integral en el barrio Marconi, de carácter integral tomando como base el territorio. Las medidas incluyen un importante componente de obras físicas, entre las que destacan; la mejora del espacio público, la previsión de realojos de vivienda, apertura de calles que habiliten la libre circulación y el tránsito de vehículos, construcción de al menos un puente vehicular (que una a Marconi con Las Acacias), iluminación de la zona, acondicionamiento y mejora del Anfiteatro Marconi y el desarrollo de propuestas educativas y recreativas, entre otras<sup>19</sup>.

En 2015, un informe elaborado por Área social y el Área de arquitectura y urbanismo del CCZ11 sobre la situación del complejo habitacional Marconi, sostiene que –si bien se lograron concretar algunos de los objetivos planteados inicialmente– aún persisten los principales problemas identificados para lograr revertir la situación. Se retomará este punto más adelante.

### **4.3. Valoraciones sobre qué es el Plan Marconi**

#### **4.3.1. Continuidades y especificidades del Plan Marconi**

Si bien los acontecimientos del 27 de mayo de 2016 son un hito ineludible como punto de inflexión en la relación del actuar/pensar coordinado del Estado para con el barrio, la primera de las consideraciones consensuadas entre los entrevistados es que las acciones realizadas en el barrio –e incluso las que se proponen realizar a futuro– no deben concebirse como iniciativas que surgen con posterioridad a esos eventos, de manera reactiva.

---

<sup>19</sup> Propuesta de intervención para el barrio Marconi. Documento de trabajo 15/04/2013

En efecto, como ya se ha señalado, la iniciativa de acciones y coordinación que puede concebirse bajo el rótulo de “Plan Marconi<sup>20</sup>”, y que tienen como origen una directriz presidencial de priorización de este barrio, se incorporan en una línea de tiempo más amplia y definida con anterioridad a 2016. Asimismo se las incorpora en una planificación que trasciende al Marconi como territorio específico.

El centro original planteado en el contexto del mandato de Presidencia en 2016, fue el de mitigar las violencias en sus diferentes expresiones. A tales efectos, se siguieron tres grandes objetivos: 1) Retomar compromisos asumidos en Plan Casavalle y Plan 7 zonas, y priorizarlos. 2) Retomar vínculo entre Estado y las organizaciones de la sociedad civil. 3) Construir plan de acciones conjunto, involucrando la mirada de los diferentes actores institucionales y de las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, Plan Marconi es comprendido como una especificidad en el marco de iniciativas más antiguas y más generales. El marco de referencia más consensuado es el Plan de Ordenación, Integración y Recuperación Urbana de Casavalle, aprobado en julio de 2015 por la Junta Departamental de Montevideo, aunque también se mencionan acciones que las instituciones ya tenían previstas como iniciativas propias y que se aceleraron en el marco de la priorización y énfasis que se le dio a la zona.

#### **4.3.2. Qué es el plan Marconi**

De acuerdo a lo relevado en las entrevistas respecto a qué se entendía sobre el Plan Marconi, es importante destacar que más que un plan en sí mismo, esencialmente es considerado –aunque muchas veces sin hacer mención explícita a él– como un proceso y una herramienta que ha permitido: catalizar, priorizar, socializar y coordinar distintas acciones desde distintos actores (institucionales y de la sociedad civil).

Esencialmente el plan –más allá que no tenga formalmente la estructura de plan– ha permitido priorizar y catalizar acciones ya definidas en planes anteriores o bien en planificaciones institucionales, aunque también hay excepciones con respecto a articular presupuestos y a movilizar políticamente las definiciones, el principal ejemplo es el Espacio Aparicio Saravia (“Plaza de los sueños”), aunque también pueden mencionarse las definiciones asociadas a la escuela Países del Mercosur, Nº 191 (“de Possolo”) y las modificaciones en el tramo y frecuencia de la línea 405 del transporte colectivo .

Por otra parte, sin perjuicio de lo anterior, la conformación de los dos espacios de intercambio y coordinación ya mencionados, a saber, la mesa interinstitucional y la mesa intersocial, son las instancias con mayor valoración e identificación con el plan. Éstas son el sustrato de lo que se ha logrado avanzar tanto en concreciones materiales, como en aspectos de discusión, intercambio y confianzas interpersonales y organizativas. Por esto, en parte, se entiende imprescindible continuar con el desarrollo de estos grupos a efectos de lograr sostenibilidad de las acciones y acuerdos alcanzados. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

---

<sup>20</sup> Es de destacar que en las entrevistas no hay una mención o referencia explícita a algo tal como “El Plan Marconi” –aunque bajo ese rótulo se entiende rápidamente a lo que se hace referencia–.

#### 4.3.3. Espacios de articulación. Ejes transversales del plan: confianza/credibilidad y participación.

Los espacios de articulación Inter-institucional e Inter-social son dos pilares fundamentales del proceso. Como ya se señaló, la mesa Inter-institucional está integrada por representantes técnico-políticos de los organismos del Estado<sup>21</sup> y tiene una frecuencia quincenal de reuniones en el Centro de Salud Misurraco. Por su parte, la mesa Inter-social<sup>22</sup> tiene una frecuencia de reuniones mensuales en el Municipio D, donde participan tres tipos de actores: i) algunos de los representantes técnico-políticos de la mesa inter-institucional<sup>23</sup>, ii) equipos técnicos de los organismos públicos que trabajan en territorio<sup>24</sup> y iii) referentes de organizaciones de la sociedad civil<sup>25</sup>.

Ambos espacios de intercambio y articulación han sido muy valorados en la medida que (a) son lugares donde se piensa en conjunto el territorio para actuar, poniendo en común lo que las instituciones realizan o proyectan realizar en el territorio; (b) ha permitido priorizar, catalizar y acelerar acciones previstas o comprometidas para el barrio (a las que se refiere como las “deudas”<sup>26</sup>); (c) ha posibilitado construir confianzas interpersonales e interinstitucionales que, se entiende, son imprescindibles para avanzar en un diagnóstico común de la situación del barrio y desde éste avanzar en las medidas de política de mediano y plazo.

Se señala de manera consensuada la importancia que existan estos espacios. Que estén integrados por personas de alta jerarquía (esto los hacen diferente de otros múltiples espacios existentes en este territorio y otros), habilita que circule información. Permite plantear problemas y verlos conjuntamente. Esto es un aspecto importante sobre la organización del Plan Marconi puesto que a diferencia de otras iniciativas de articulación interinstitucional con foco en un territorio, existe (a) un claro rol de coordinación que, de acuerdo a lo que surge del propio discurso de los entrevistados, es asignado directamente a la Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social secundada por la Alcaldesa del Municipio D, así como (b) la participación de autoridades –por cada una de las instituciones– con capacidad de decisión. Esta combinación de integrantes con capacidad de decisión y un rol de coordinación claro (liderazgo), es valorado como un diferencial positivo en relación a otras iniciativas para el mismo territorio en el pasado<sup>27</sup>.

Existe una valoración positiva del plan en tanto espacios de comunicación/articulación y coordinación y los actores consideran que es muy importante que se continúe y mejoren algunos aspectos. Más allá de algunas apreciaciones críticas sobre el funcionamiento de estos espacios, en particular de la mesa interinstitucional, donde algunos actores reclaman un carácter más ejecutivo y no tan informativo o comunicativo, mientras otros señalan que el foco de estos espacios debería potenciarse como instancias privilegiadas para discutir desde la especificidad territorial las políticas universales (“universalismo específico”), siempre existe un consenso manifiesto en que, incluso con estos aspectos a mejorar, el funcionamiento tuvo un gran logro que es el desarrollo y creación de confianza y credibilidad entre los propios integrantes. Este

<sup>21</sup> ANEP, ASSE, INAU, Intendencia, MEC, MI, MIDES, Municipio, MVOTMA (Plan Juntos), MTSS/INEFOP.

<sup>22</sup> En algunas entrevistas es mencionada como “reunión de organizaciones”, “asamblea de organizaciones”.

<sup>23</sup> INAU, MIDES, Municipio, e Intendencia.

<sup>24</sup> Algunos de ellos son los siguientes: Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, SOCAT, OTE, Municipio D / CCZ 11, Clubes de niños (INAU), Plan Juntos, Centro Referencia Local D (INAU), CODICEN – DSEJA, Udelar.

<sup>25</sup> San Vicente, Ñandé, Obra Banneux, Escuela de Oficios Don Bosco.

<sup>26</sup> El ejemplo paradigmático de esto son los dos puentes vehiculares que unen al barrio Las Acacias con Marconi (Puentes de calles Gregorio Pérez y de Wellington).

<sup>27</sup> En particular la distinción se hace con la gestión del Plan 7 zonas en para Marconi.

último aspecto, se entiende, condición necesaria para el desarrollo de los distintos objetivos del Plan Marconi.

Los actores valoran positivamente la horizontalidad en el manejo de la información que caracteriza a las mesas inter (interinstitucional e intersocial). Se menciona, sin embargo, como aspecto más complejo, la circulación de información por parte del Ministerio del Interior –en particular a los actores que trabajan directamente en el barrio– en tanto se suceden acciones de las que no se está enterado con antelación y esto repercute en el normal desarrollo de las tareas cotidianas o incluso impide prepararse –a cada institución y a la población que atiende– para mitigar los efectos negativos que suscitan algunas intervenciones. Este aspecto ha sido trabajado en los espacios de coordinación existentes, estableciendo protocolos de circulación de información, donde se establece cómo se comunica, ante qué sucesos y a quienes. Estas definiciones suponen algunas tensiones en torno a este tópico en la medida que hay acciones que por protocolo de seguridad y de intervención no pueden comunicarse con antelación, lo cual afecta la valoración que los equipos técnicos de los programas y de las organizaciones sociales hacen.

A pesar de que lo más valorado es el proceso que supusieron los espacios de la interinstitucional y la intersocial, como herramientas privilegiadas para el desarrollo de acciones y discusiones que se sienten compartidas, se destaca la importancia de que los procesos sean acompañados por resultados tangibles, para sostener el plan y sus logros (entre ellos, el más importante, la confianza y credibilidad). La clave, de acuerdo a las valoraciones de los actores entrevistados, no es sólo que existan espacios de intercambio y coordinación, sino también que estos estén conformados por la diversidad de actores que los integran y que, por sobre todas las cosas, se concreten acciones y obras que materialicen los acuerdos y compromisos institucionales con la población del barrio.

Diagrama 1. Matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, y Amenazas)



Fuente: DINEM, Elaboración propia

#### 4.3.3.1. Mesa Inter-institucional

Hay acuerdo entre los actores en que era necesario una instancia de este tipo para poder coordinar acciones. En cuanto a lo más destacable por parte de los actores institucionales, se menciona que ha generado la posibilidad de jerarquizar, priorizar, acelerar procesos y coordinarlos de manera que obras o líneas de acción complementarias pudiesen desarrollarse con cierta sincronía. Para ello, es importante que esta mesa sea integrada por personas con un rango de jerarquía que asegure que quienes asistan a la mesa tengan capacidad de decisión/resolución dentro de cada una de sus instituciones y/o con capacidad de incidencia política en las definiciones.

Por otra parte, la presencia de varias instituciones con diversos cometidos habilita a tener distintas miradas sobre un tema/problemáticas presentes. Además, la circulación de información de primera mano es otro de los aspectos destacados del espacio. Ha sido un ámbito donde la información que se ha conversado en ese espacio –en la medida que se la ha entendido como sensible por distintos motivos– ha mantenido su carácter de reservada, y eso contribuyó fuertemente a las confianzas y definiciones colectivas.

Entre los aspectos a mejorar, como ya se mencionó, algunos actores señalan que la mesa interinstitucional debería evitar las reuniones de tipo informativas y transformarlas en reuniones más políticas en sentido amplio (que tengan que ver con decisiones que se puedan tomar sobre la marcha del plan, discusiones con mayor contenido estratégico y operativo al mismo tiempo). Por otra parte, a modo de desafío y a pesar de las muy positivas valoraciones del funcionamiento de este espacio, algunos actores mencionan que resta profundizar en el trabajo más transversal, en tanto se sostiene que en muchos casos se continúa actuando por separado y de acuerdo a lo que cada organismo pueda aportar, no logrando romper la lógica sectorial.

#### 4.3.3.2. Mesa inter-social

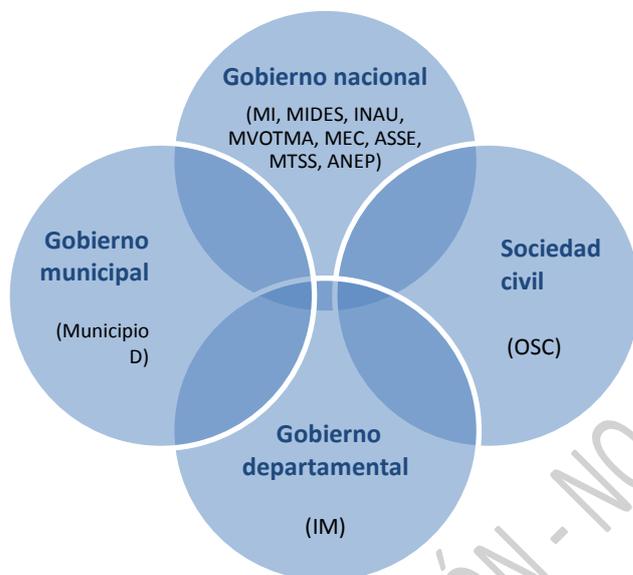
Esta instancia es la más valorada por las organizaciones de la sociedad civil, y también –aunque no con la misma intensidad– por los equipos técnicos de los programas sociales públicos con base en el territorio, en la medida que algunos de ellos ya estaban en contacto entre sí (sobre todo los programas del MIDES) y tenían mecanismos propios de circulación de la información. Sin embargo, se destaca el hecho de que la formalización de esa instancia de intercambio colocó en otro nivel de importancia esos encuentros. Los actores destacan este espacio de encuentro, para conocer los proyectos, los técnicos que están trabajando en territorio, y generar estrategias conjuntas.

Un factor central que se valora por parte de los equipos territoriales, es poder tener esta instancia de “mano a mano” con autoridades políticas que tienen potestad de decidir e incidir en acciones y planificaciones de las políticas. Sin la presencia de representantes con alta jerarquía política, el espacio –se señala– no sería lo mismo.

Una gran diferencia de este espacio respecto a otros espacios de articulación territorial (por ejemplo el propio Plan Casavalle), refiere a la incorporación explícita de las OSC. Esto es muy bien visto por todos los entrevistados y por las organizaciones de la sociedad civil, es algo destacado como novedoso y necesario. Desde la óptica de los representantes de las OSC, es la primera vez que el Estado involucra activamente y se acerca a las organizaciones entendiéndolas como socias en la construcción y definición de prioridades, lo cual es valorado positivamente. Este aspecto es mucho más significativo al considerar que en el momento de creación de esta

mesa, los niveles de tensión entre representantes de las instituciones centrales y los representantes de las organizaciones sociales, así como con los equipos técnicos territoriales, se encontraba en un punto alto respondiendo, en parte, a la cercanía de los hechos acontecidos el día 27 de mayo de 2016.

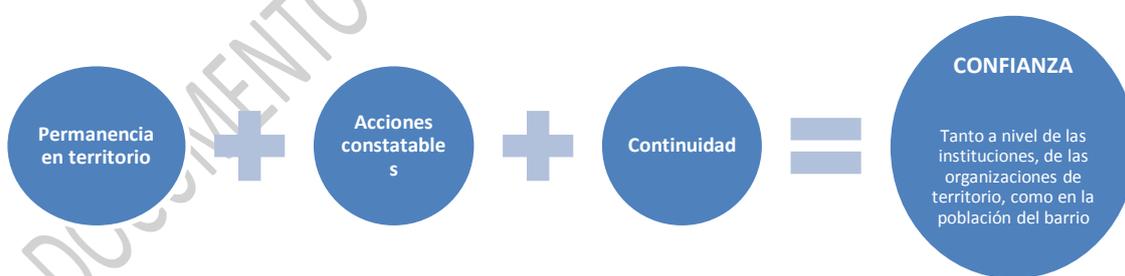
Diagrama 2. Niveles de gobierno que participan del plan Marconi



Fuente: DINEM, Elaboración propia

Al igual que en la mesa interinstitucional, se destaca la importancia de la circulación de información, su carácter horizontal y la necesidad de que los integrantes de la intersocial estén al tanto de lo que se discute en la mesa interinstitucional.

Diagrama 3. Proceso de construcción de la confianza



Fuente: DINEM, Elaboración propia

En un contexto de fuerte valoración positiva, algunos actores señalan como necesario que, por sus propias instituciones o programas (UCC, INAU, CODICEN), deberían asistir representantes con mayor poder de decisión y que aseguraran la fluida y correcta circulación de información desde las jerarquías máximas a los equipos operadores a nivel local, en este sentido se reclama la presencia de actores de mandos medios como son los referentes regionales.

Diagrama 4. Espacios de comunicación y coordinación



Fuente: DINEM, Elaboración propia

Desde la perspectiva de la amplia mayoría de los actores entrevistados, se plantea la necesidad de continuar con estos espacios de intercambio para dar continuidad a las definiciones, los acuerdos y mantener la confianza generada. Hay algunos aspectos que se entienden como centrales como factores que favorecieron el funcionamiento del espacio: (a) pensar y discutir colectivamente de forma horizontal, más allá del lugar institucional que cada uno de los integrantes ocupe; (b) que la participación haya mantenido continuidad no sólo en la representación institucional sino también de las personas, este es un aspecto que favorece la confianza y la sensación de acumulación progresiva; y (c) a permanencia temporal del espacio, que haya mantenido su asiduidad y que –con el paso del tiempo– se hayan ido incorporando nuevos actores. Por último, otro aspecto señalado como importante es que (d) las reuniones se desarrollen en la zona, aspecto valorado por los actores (central y territorial).

## 5. ACCIONES DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PLAN Y PRESENCIA DEL ESTADO EN TERRITORIO

Uno de los lineamientos originales provenientes desde presidencia, que dio lugar al inicio de lo que se presenta en este documento como *Plan Marconi*, fue el de hacer presente al Estado, sus dispositivos, servicios y programas en el territorio correspondiente al barrio Marconi. Si bien esta orientación es clara en lo que intenta transmitir a los responsables de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno y también lo es con respecto a lo que busca transmitir para con la población residente en la zona, puede dar la idea que en el barrio en consideración el Estado, a través de sus servicios, dispositivos y programas, no estuviese presente.

Si bien, *grosso modo*, esta idea radical de una débil presencia del Estado, inconexa y mediada siempre por organizaciones sociales, está presente en algunos estudios realizados a principios de los 2000 (Filardo, 2004), no es la realidad señalada por los entrevistados, tanto en 2017 como en 2019, en el marco de este informe (sean estos de alguno de los distintos niveles de gobierno ni tampoco de las organizaciones sociales). Bajo esta valoración general que refuta la idea de ausencia del Estado en este territorio y en zonas aledañas, sí se señalan aspectos a entender en términos de ausencia o insuficiencia de algunos servicios o prestaciones en concreto o la necesidad de mejorar la coordinación de las acciones desarrolladas, sobre estos puntos el informe profundizará más adelante.

Algunos entrevistados identifican al año 2008 y a la creación del “cuartelito de bomberos” sobre la calle Aparicio Saravia como un hito y el comienzo del crecimiento sostenido de la presencia del Estado en el barrio en el marco de acciones desarrolladas por el Plan Casavalle, el Plan 7 zonas o las planificaciones sectoriales específicas de cada institución.

En el marco del Plan Cuenca Casavalle se desarrollaron los lineamientos centrales del plan de reacondicionamiento urbano, especificando para cada barrio las acciones concretas a ejecutar. Éstas fueron llevadas a cabo desde la Intendencia de Montevideo. En paralelo a la elaboración y aprobación del Plan Casavalle, la administración Departamental llevó adelante y concretó la ejecución de varias intervenciones territoriales en la zona: la plaza Casavalle, el Centro Cívico Luisa Cuesta, el nuevo local de la Policlínica San Martí II, entre otras obras.

Particularmente en 2013, en el marco de la definición del Plan 7 zonas (que identificó a Marconi como uno de los territorios a priorizar) se establecieron ocho metas específicas a realizar, la mayoría de ellas relacionadas a temas de infraestructura y urbanismo. En efecto, a lo que inicialmente surge como iniciativa específica de la Intendencia en el marco del Plan Casavalle, luego se incorpora el gobierno nacional con su inter institucionalidad y pasan a incorporarse diferentes acciones -que se desarrollan más adelante en el informe-.

Desde la visión de varios entrevistados, la presencia del Estado en Marconi se hace más fuerte, visible y evidente a partir del año 2016, cuando se constituyen los espacios de coordinación intersectorial e intersocial referidos anteriormente. Esto no sólo por la capacidad de socializar acciones entre distintos actores de manera de conocer “cosas” ya existentes pero de las que se desconocía su existencia o funcionamiento, sino también por la capacidad de estos espacios de generar algunas acciones o líneas de trabajo nuevas o bien retomar líneas previstas pero aún no implementadas para priorizar su ejecución. Dos grandes aspectos o dimensiones son las que se mencionan como claves para esta mayor visibilización de la presencia estatal en el barrio: (i) el desarrollo urbanístico (principalmente obras de infraestructura, cambios en la frecuencia del transporte público y mejora en la limpieza barrial), por otro lado se señala al (ii) incremento de

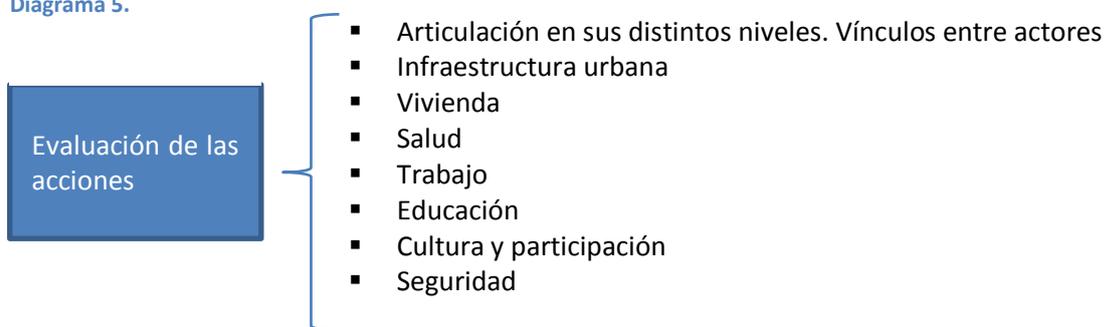
la presencia policial en la zona (esencialmente a través del Programa de alta dedicación operativa, PADO, aunque no únicamente).

En menor medida otros elementos mencionados que hacen a esta mayor visibilidad de presencia del Estado, particularmente en la zona de Marconi, refieren al desarrollo de actividades socioculturales de diverso tipo, construcción de nuevos centros de atención a la primera infancia (CAIF) y al Plan Juntos (viviendas). También la consolidación del personal médico del Centro de Salud Misurraco con un encuadre de mirada integral de las problemáticas de salud de la población del barrio (y no únicamente desde una mirada de la salud física, sino que se incorpora la atención a la salud mental y una serie de actividades que buscan promover un componente social de la salud). Asociado a esto último, el centro de salud pasa a ser un espacio físico de referencia para otras instituciones (MEC, reuniones de la Inter-social, entre otras actividades).

Estas acciones, y otras, dan mayor visibilidad a la presencia del Estado en la zona y existe un amplio consenso al respecto. En el marco de los referentes de las instituciones públicas (de los distintos niveles de gobierno) existe sin embargo una tensión entre (a) atribuir las acciones y obras realizadas a la acción del *Plan Marconi*, por su capacidad –ya mencionada– de retomar de manera priorizada compromisos ya expresados anteriormente o bien de fungir como catalizador para el desarrollo, más o menos coordinado, de acciones nuevas o ya planificadas, o bien (b) señalar que las acciones y obras que se llevaron adelante están inscriptas en planificaciones sectoriales, particulares, no coordinadas inicialmente, y en este sentido se las puede inscribir dentro del *Plan Marconi* pero sólo si entiende a éste como una especie de “paraguas general” que las aglutina. Cualquiera de estas dos visiones coincide en la consolidación y fortalecimiento de la presencia del Estado en la zona pero también en la necesidad de avanzar hacia un plan propiamente dicho, donde las acciones, priorización, presupuesto y responsabilidad estén definidas a priori, y no deban hacerse de manera reactiva ante un hecho de la gravedad como la que ocurrió el 27 de mayo de 2016.

A continuación, de manera breve (no exhaustiva ni detallada), se presentan una serie de obras, acciones e incluso líneas de trabajo que son el soporte de las anteriores para dar cuenta explícitamente del objetivo inicial de hacer presente el Estado en la zona y de esta valoración general de la mayor presencia lograda<sup>28</sup>.

Diagrama 5.



Fuente: DINEM, Elaboración propia

<sup>28</sup> Para la presentación de las acciones realizadas se utilizan dos grandes fuentes: 1) documentos donde están los reglamentos, planes y diseños de programas/proyectos/políticas relacionados a las acciones en la zona de Marconi. 2) entrevistas realizadas por la DINEM, tanto en 2017 como en 2019, a los actores y representantes de instituciones que trabajan en la zona. Se busca de esta forma observar cuáles fueron los objetivos iniciales y cuáles son las acciones concretas realizadas, así como también identificar las acciones que no estaban planificadas originalmente y que son resultado del trabajo interinstitucional.

Para una información más detallada de las acciones realizadas consultar la página del Municipio de Casavalle <http://municipiod.montevideo.gub.uy/> en su sección Plan Cuenca Casavalle

Se observa que las acciones realizadas en el marco de un Plan Marconi, que se propuso mitigar/reducir las violencias presentes en la zona y a la que se veían expuestos sus habitantes, se desarrollaron en distintas dimensiones y con una muy positiva valoración. Se incluyen acciones relacionadas a (i) infraestructura y urbanidad y vivienda; (ii) inclusión educativa, (iii) inclusión cultural y participación; (iv) inclusión laboral y vulnerabilidad; (v) seguridad y convivencia; (vi) salud y (vii) fortalecimiento de los espacios de interacción interinstitucional. Cada una de estas áreas vinculó a varias instituciones y tuvo efectos diferenciados en el territorio.

### **5.1. Infraestructura, urbanidad y vivienda**

La realización de acciones de infraestructura urbanidad y vivienda fueron centrales en el desarrollo del Plan Marconi, no solo por el impacto en términos de visibilidad sino porque se lograron concretar materialmente varios proyectos que hasta la fecha no se habían conseguido, sea por falta priorización y/o presupuesto. La capacidad que tuvo el Plan Marconi de volver a asumir y retomar obras comprometidas en otros tiempos y en otros marcos, que asumió explícitamente como “deudas”, es uno de los aspectos centrales en la valoración positiva. Acompañar los procesos de coordinación con una serie de obras tangibles, que dan materialidad, a los compromisos y acuerdos fue clave en el sostenimiento de las instancias de coordinación, en la valoración de éstas pero también –y más aún– en disminuir los niveles de violencia institucional a los que se enfrentaba la población de la zona.

Se asumió como base para orientar el trabajo de la mesa interinstitucional, en la dimensión de infraestructura, un documento elaborado en 2013 donde se detallaban una serie de obras comprometidas. Éstas fueron retomadas y, a la fecha, la mayoría de ellas se encuentran finalizadas, mientras que otras están en ejecución actualmente.

En las entrevistas realizadas en el año 2019 se observa una valoración positiva prácticamente unánime de estas acciones, tanto por parte de los actores vinculados a las instituciones de gobierno (en sus 3 niveles) como por los actores territoriales (sean estos de la sociedad civil o estatal). La ejecución de obras, de importancia en cuanto a sus dimensiones sumado al proceso vinculado a su ejecución, es vista de manera positiva, lo que ha consolidado el valor y capacidad de ejecución (al menos como instancia de priorización y catalizador) que el Plan Marconi tuvo.

La materialidad de estas obras pareciera haber generado, principalmente en los actores territoriales, una confianza para con la centralidad, en tanto es vista con capacidad real de ejecución y toma de decisiones.

A continuación se presentan algunas de las principales acciones desarrolladas dentro del área de infraestructura urbanidad y vivienda, planteadas en los distintos planes que abordaron el territorio de manera específica.

Dos puentes vehiculares construidos sobre la cañada Casavalle, los cuales tuvieron un efecto positivo en la conectividad de Marconi, dado que previo a la construcción existía un puente peatonal en malas condiciones. Estos nuevos puentes conectaron a Marconi con el barrio Las Acacias, eliminando cierto aislamiento territorial en el que el barrio estaba instalado por su ubicación geográfica, permitiendo el acceso de vehículos y circulación más fluida de los peatones, con sus potenciales efectos en términos de seguridad pública. La valoración de esta acción es muy vista como favorable para todos los entrevistados aunque es imperioso continuar avanzando en otras obras, ya comenzadas, que aseguren un circuito de circulación más allá de los puentes.

En este sentido, la construcción de la costanera sobre Cañada Casavalle desde la perspectiva de algunos de los actores entrevistados mejoró la circulación en la zona, junto a los puentes vehiculares. Asimismo, buscó disminuir la generación de basurales sobre la rivera de la cañada. La proyección de la obra se plantea constituir, a futuro, dicho espacio como una zona de tránsito y circulación para los vecinos.

La construcción del espacio Aparicio Saravia (nombrado “Plaza de los sueños” por parte de los propios habitantes de la zona) se destaca como la obra de infraestructura de mayores dimensiones a ser ejecutada, con un potencial simbólico muy importante en tanto el proyecto se elaboró de manera participativa con los vecinos y es una obra que se define en el marco de las mesas (interinstitucional e intersocial) conformadas en el marco del Plan Marconi. En este sentido su relevancia es muy importante pues se la percibe como un producto nuevo y directo del plan, e incluso en términos presupuestales donde la financiación de la obra supone la coordinación presupuestal de 4 instituciones.

La visibilidad de esta obra, dado que se ubica sobre una de las principales avenidas del barrio, en una zona de alto tránsito, la pondera positivamente y marca un hito para los entrevistados ya que brinda espacios de esparcimiento hasta el momento inexistentes. Fue diseñada, como ya se señaló, interinstitucionalmente y con participación de vecinos. En varias de las entrevistas realizadas se plantea que la participación de los vecinos en la toma de decisiones respecto a las características de la obra (el propio nombre del espacio, cartel con nombre del barrio, equipamiento, fogones entre otros) fue muy relevante, en términos simbólicos e identitarios, en lo que refiere a la integración de los vecinos y la relación con los actores territoriales, tanto estatales como OSC.

Por otra parte, en lo que refiere a la restauración de la plaza Marconi y el anfiteatro, obra que se concreta en el año 2015 (con anterioridad a lo que se entiende específicamente como *Plan Marconi*, con inicio a mediados del año 2016), se observa repetidamente en distintas entrevistas que no se ha logrado que dicho espacio sea apropiado por los vecinos. Este es un tópico de preocupación por las autoridades en la medida que es un espacio público que da identidad histórica al barrio, que permite que el barrio tenga un espacio cultural propio. Si bien se han impulsado desde distintos niveles del gobierno actividades culturales, por factores diversos pero mayoritariamente asociados a hechos vinculados a actividades asociadas a la ilegalidad (tanto en el pasado como en el presente), la población del barrio ha hecho una apropiación cauta y más lenta de este espacio (en relación a lo deseado).

Otra de las obras planificadas, y en proceso administrativo para comenzar, es la apertura de la calle Artagaveytia, que por su complejidad (crítico estado de ambiental, urbano, sanitario, de vivienda y de seguridad) ha sido objeto de discusión permanente y priorizado por parte de las autoridades institucionales, las organizaciones y los equipos técnicos. Si bien se planificó el comienzo de obra para mediados del año 2019, aún no han comenzado las obras debido a inconvenientes de carácter administrativo ya solucionados.

Otro aspecto clave en las demandas que de manera indirecta a través de las organizaciones sociales hacían llegar los vecinos tuvo que ver con el transporte colectivo y la conectividad. La dificultad para movilizarse del barrio a distintos sectores de la ciudad y la baja frecuencia de la única línea que pasa por el barrio, fue un tema que emergió rápidamente apenas conformada la mesa intersocial. Este aspecto, fue abordado directamente con autoridades de la IM y finalmente se materializó en el aumento de la frecuencia de la línea 405, la cual es vista de manera positiva por la totalidad de los actores territoriales. Esta es una mejora importante no sólo para las personas habitantes del barrio, sino también para quienes desarrollan actividades

en el territorio pero que no residen allí. El aspecto del transporte, la movilidad en la ciudad, es un aspecto medular de las exclusiones a las cuales se enfrentan los habitantes de Marconi y si bien el avance que supone la mayor asiduidad en la frecuencia de la línea 405 es muy importante y valorado, la conexión con otras zonas o barrios cercanos sigue siendo un tema a atender y para el cual es imprescindible sumar directamente la opinión y necesidades de los vecinos del barrio, así como la distribución espacial de los servicios públicos con los que se vinculan<sup>29</sup>.

Las acciones vinculadas a la problemática de vivienda en la zona se entienden, en primer lugar, como insuficientes y en este sentido, en segundo lugar, se reclama una mayor presencia –incluso en la mesa interinstitucional– por parte del MVOTMA, entendiendo que su participación no puede ser suplida por programas de mitigación como lo es el Plan Juntos. En este contexto, sin embargo, las acciones desarrolladas por parte del Plan Juntos en la zona, aunque acotadas en relación a la demanda existente, se valoran como positivas al menos desde una perspectiva de mitigación de algunas problemáticas en particular para algunas familias que se encontraban en situaciones críticas. En el marco de las tareas desarrolladas por el Plan Juntos se construyeron, arreglaron o están en proceso, un total de 52 viviendas en el barrio o zonas aledañas. Este tipo de política de vivienda permitió generar procesos participativos con los vecinos, un ejemplo de ello es la consolidación de un grupo de mujeres llamado la “huella” que actualmente se reúne en el SOCAT Malaika y cuenta con el apoyo técnico del Plan Juntos. Sin embargo, por otro lado, es muy importante destacar que las características del territorio, los niveles de contaminación de los suelos como la distribución de los padrones complejizaron en gran medida el trabajo en las viviendas, siendo en varias oportunidades canceladas las obras o la selección de viviendas por estos motivos. Asimismo, es también importante que la no existencia de una red de saneamiento adecuada en determinadas zonas del barrio implicó –de manera excepcional, de acuerdo a la reglamentación departamental vigente– la realización de pozos negros, construidos en el marco de la legalidad establecida para el Plan Juntos.

Por último, en una mirada ampliada de la temática de acondicionamiento urbano y hábitat, es importante destacar tres acciones que tendientes a mejorar la limpieza del barrio. En primer lugar se reforzó la instalación de contenedores para residuos domiciliarios en la zona acompañando esto con acciones de sensibilización sobre el tema. En segundo lugar, en coordinación del Municipio D con MIDES, en 2017 se impulsa la creación y se realizó la contratación de una cooperativa de barrido y limpieza. La cooperativa, conformada por vecinas de la zona y llamada “Todos por Marconi”, supone una mejora en el mantenimiento de la zona a la vez que es una oportunidad laboral (se retomará este punto en apartados siguientes). Por último, en acuerdo entre el Municipio D y la División limpieza de la IM, se realizaron acciones de limpieza sobre un basural sito en la calle Nogueira Iraola y Trápani, posteriormente –y como instancia para hacer sustentable la erradicación de este basural– se promovieron acciones desde el programa Esquinas de la Cultura de la IM (en conjunto con organizaciones sociales de la zona) para promover la mejora del espacio público así como la apropiación por parte de los vecinos de éste.

---

<sup>29</sup> Uno de los servicios que se reclama en el barrio es la existencia de cajeros automáticos, en la medida que los más cercanos se encuentran lejanos (en términos relativos al menos) de Marconi.

**Tabla 1. Acciones de tipo infraestructura, urbanidad y vivienda**

Acción	Institución I	Institución II	Estado 2019	Propuesta 2013
Recuperación de la plaza Marconi y del Anfiteatro	Intendencia	Municipio	Realizado	Acondicionamiento y mejora del Anfiteatro Marconi
Iluminación – Instalación de luminaria	Intendencia	Municipio	Realizado	Iluminación de la zona. Propuesta de focos led (utilizados en Camino Andaluz)
Construcción de dos puentes vehiculares que unan Las Acacias con Marconi	Intendencia	Municipio	Realizado	Construcción de puentes
Espacio Aparicio Saravia: Espacio verde (Realización de talleres con vecinos)	Intendencia	Municipio	En curso/Implementación	
Acondicionamiento de la calle Trápani	Intendencia	Municipio	En etapa de Diseño	
Costanera sobre cañada Casavalle	Intendencia	Municipio	En curso / Implementación	Apertura y mejora de la calle Costanera desde _____
Apertura calle Artagaveytia	Intendencia		En etapa de Diseño	Apertura de las calles (Burgueño y Artagaveytia) y pasajes internos según estudio realizado y/o a realizar.
Se identifica la necesidad de desarrollar acciones para la regularización de los pasajes y realizar el saneamiento, para mediano y largo plazo.	Intendencia		Sin estado	
Re adecuación del servicio de recolección de residuos, integrando contenedores	Intendencia		En curso/Implementación	Re adecuación del servicio de recolección de residuos domiciliarios con la posibilidad de integrar la zona al sistema de contenedores.
Se identifica necesidad de mejorar la conectividad del barrio con el transporte público (líneas, recorridos y frecuencias).	Intendencia		Realizado	
Acondicionamiento y mejora de la plaza ubicada entre las calles Itacumbú y Juan Acosta.				No se asocia a ninguna propuesta planteada en 2019
Contratación mediante convenio con el municipio D de una cooperativa de limpieza	Municipio		Realizado	
Mitigación de emergencia habitacional mediante la intervención del Plan Juntos - MVOTMA en 52 viviendas	MVOTMA		En curso/Implementación	

## 5.2. Inclusión cultural y participación

Las actividades de corte cultural y de promoción de la participación están presentes en el barrio desde larga data. En el marco del *Plan Marconi* éstas, en primer lugar, aumentan su frecuencia, en segundo lugar, incorporan nuevos actores y, en tercer lugar, se da una mayor coordinación de actividades culturales y participativas entre distintos actores (esto último en el marco de los espacios de coordinación sobre temáticas culturales generado a partir de la mesa intersocial). A continuación se detalla lo enunciado brevemente en este párrafo.

Fueron varias las instituciones que llevaron adelante actividades de inclusión cultural y fomento de la participación, destacándose el MEC, ANEP, la IM, el Municipio D, el Socat Malaika, Obra Banneux, Club de Niños INAU (Timbúes), Escuela de Oficios Don Bosco y Tacurú, entre otros. Dentro de las acciones generales establecidas para el Plan 7 zonas en el año 2013, se establecía que se instalaría *“equipamiento de Infraestructura para la Convivencia en cada zona, a los efectos de promover el desarrollo de actividades deportivas y de acceso a la cultura”*<sup>30</sup>. Uno de los objetivos centrales que buscaban estas actividades era el fomento de la participación de los vecinos, incentivando con las propuestas la utilización de los espacios públicos y el empoderamiento. La combinación de mejoras en infraestructura, esencialmente espacios públicos (plaza Casavalle y anfiteatro) con actividades de tipo cultural se convierte así en un eje central en el desarrollo del plan.

Con la directriz presidencial que resulta en la conformación de la mesa interinstitucional para finalmente dar lugar al Plan Marconi, el MEC define establecer un “Espacio MEC” en el barrio. Para eso, acuerda con el Centro de Salud Misurraco (que con posterioridad a los sucesos del 27 de mayo de 2016 vio reducido sustantivamente sus recursos humanos) establecer este espacio en ese local. Asimismo, desde el MEC se realizaron distintas actividades culturales –en centros educativos– que buscaron generar inclusión y participación ciudadana, así como también la re–apropiación de los espacios públicos de la zona. Entre actividades desarrolladas, se destacan (sin realizar una mención exhaustiva): talleres de patín artístico, capoeira, ajedrez, talleres de huerta, actividades de carnaval desarrolladas en el anfiteatro Marconi y con la presencia de agrupaciones de primer nivel, entre otras.

Dos de las actividades culturales más destacadas son el “Club de verano” y “Acampa Comunidad” y “Esquinas de la cultura”. El primero se viene desarrollando con singular éxito y receptividad desde el año 2017. Por su parte, de las actividades realizadas en el último año es el “Acampa Comunidad” la que ha sido señalada como destacada por parte de los actores entrevistados, tanto de gobierno (en sus 3 niveles), de equipos técnicos e incluso de organizaciones sociales. Esta iniciativa, enmarcado en el proyecto de campamentos educativos de ANEP, posibilitó la realización de un gran campamento con vecinos y vecinas del barrio junto a técnicos de diversos equipos territoriales e instituciones, desarrollado en el departamento de Colonia. La experiencia del Acampa es mencionada en varias entrevistas como una buena práctica: llevó varios meses de planificación de diferentes organismos, participaron 180 personas aproximadamente, de diferentes barrios y edades. Luego de esta experiencia quedó instalado un grupo de mujeres que se reúnen (“La huella”).

Por otro lado, es de destacar que la participación de los equipos de los programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes en Red, Plan Juntos y Uruguay Crece Contigo), donde en diversas instancias han sido actores clave para la realización de acciones culturales, más allá de los objetivos y tareas específicas que les atañe a cada equipo en su programa. A modo de ejemplo, estos equipos han

---

<sup>30</sup> Tomado de documento Zonas Priorizadas Plan Siete Zonas, 20 de marzo de 2013. Página 6

participado en la articulación de actividades como el Acampa, Club de Verano, festejos de la plaza Casavalle y del anfiteatro, así como actividades con familias vinculadas al carnaval y paseos al interior del país.

A continuación se presenta un listado con las principales acciones realizadas en esta línea, así como también algunas de las que se planificaron y actualmente se encuentran en proceso de ejecución.

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN - NO CIRCULAR

**Tabla 2. Inclusión cultural y participación**

Acción	Institución I	Institución II	Estado 2019
En el marco del programa ESQUINAS DE LA CULTURA de la Intendencia de Montevideo, se desarrollan actividades culturales e intervenciones en el espacio urbano con la comunidad.	IM		Realizado (continuidad)
ACAMPA comunidad	ANEP	IM, MIDES, Plan Juntos y otras instituciones que trabajan en la zona	Realizado
Primavera en Casavalle y talleres de Capoeira	IM		Realizado
Instalación de Espacio MEC en Centro de salud Missurraco	MEC		Realizado
Escuelas de Patín Artístico en sus dos sedes (Marconi y Casavalle) y de la Escuela de Skate en Casavalle	MEC		Realizado
Continuidad del proyecto de talleres de formación artística que ya se vienen desarrollando en escuelas públicas de la zona	MEC		Realizado
Apoyo a los vecinos para la continuidad de las actividades de carnaval que se desarrollaron en el Anfiteatro en 2017	MEC		En curso
Apoyo con docentes, actividades culturales y traslados para salidas didácticas y recreativas a las escuelas de la zona donde se implemente el Verano Educativo	MEC	Municipio / INAU	Realizado
Plantar es Cultura: Huerta en Centro de Salud Misurraco	MEC		Realizado
Ajedrez para la Convivencia	MEC		Realizado
CECAP Montevideo ubicado en Juan José Quesada 3671, se analiza ampliación de cupos en acuerdo a demandas	MEC		En etapa de Diseño
Módulos socio-educativos (Talleres en el marco de Convenio ANEP_MEC) Liceo N°73.	MEC		Realizado
Programa de Educación Audiovisual y Lenguaje Cinematográfico	MEC		Realizado
Intervenciones artísticas	Municipio	Intendencia, Escuela de Oficios Don Bosco, Plan Juntos	Realizado
Club de verano	MEC		Realizado
SACUDE	Intendencia		Realizado
Mové tu barrio	Municipio		Realizado
Investigación sobre la identidad barrial. Elaboración del libro "Historias del otro Marconi"	Plan Juntos		Realizado

### 5.3. Inclusión educativa

Uno de los aspectos claves a atender en términos de inclusión social es, de acuerdo a los distintos entrevistados, la dimensión educativa. Se señala que, salvando algunos centros para la primera infancia o iniciativas impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil (Obra Banneux o la Escuela de oficios Don Bosco), no existe una oferta educativa formal que se ubique, estrictamente, en el barrio aunque sí en zonas cercanas<sup>31</sup>. Asimismo se identificaba como aspecto clave a ser atendido, la adecuación de la oferta educativa a las características e intereses de los NNA de la zona.

INAU y ANEP son, por definición, las dos instituciones más directamente vinculadas con la atención de esta dimensión y con las condiciones materiales para reducir los problemas de oferta (tanto de stock como en términos de calidad edilicia de los centros existentes). En este sentido es de destacar que tanto INAU, con su ampliación histórica en la creación de centros de primera infancia en un período de gobierno (en el marco de la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados), como ANEP, tenían en su planificación quinquenal la creación o mejora de varios centros educativos para atender esta situación de déficit en Marconi y zonas adyacentes.

Por parte de INAU se cuenta en la zona de Casavalle con 58 intervenciones de primera infancia, infancia, adolescencia y equipos de acompañamiento familiar. En lo que refiere específicamente a centros de atención a la primera infancia en el territorio de Marconi, en este período se dio la construcción del CAIF Casilda, ya en funcionamiento hace 3 años, y por otra parte se ha avanzado en la construcción del CAIF en el Mercadito Niágara el cual se encuentra, a la fecha, en su primera etapa de funcionamiento. Esto ha aumentado la capacidad de atención, lo ha hecho con infraestructura en consonancia con los criterios de calidad estipulados por INAU y con modalidades de atención diaria (no sólo de estimulación oportuna) para los primeros años de vida, lo cual supone no sólo la ampliación de los cupos de atención sino en la respuesta que estos centros representan en términos de cuidados para las familias usuarias. Por su parte, está planificada la construcción de centro CAIF en el predio de la Escuela China (N° 319) bajo la modalidad PPP, se prevé comenzar las obras en junio del año 2020. Asimismo, y más allá de lo señalado específicamente sobre centros de primera infancia, se fortalecieron los equipos de INAU en territorio asociado también a una reestructuración de la coordinación y supervisión regional de la institución.

Por su parte, dentro de las acciones desarrolladas o planificadas por ANEP, vinculadas a la infraestructura educativa, se destacan: la construcción de un Jardín de infantes, (en las calles Barquisimeto y Torricelli), la remodelación de la escuela China (N° 319), la refacción de la escuela Possolo<sup>32</sup> (N° 191), la relocalización de los liceos N°69 y N°67 y la creación de la UTU Casavalle ubicada en las calles Tula y Colman. Si bien las obras de infraestructura mencionadas no se encuentran físicamente en el territorio del barrio Marconi, son las instituciones a las que concurren los habitantes del barrio, por lo que impactan directamente en la vida de los mismos.

---

<sup>31</sup> Es importante destacar que tanto la Escuela de Oficios Don Bosco como la Obra Banneux, así como muchas organizaciones sociales de la zona, cuentan con acuerdos y convenios que suponen financiación pública (estatal) para muchas de las tareas que realizan. Esto –de alguna manera– matiza la no existencia de oferta educativa formal en la zona y no apoyo estatal asociado.

<sup>32</sup> Inicialmente el proyecto apuntaba a construir la Escuela Possolo en el terreno cedido por el Club Atlético Peñarol en el estadio Las Acacias. Aunque finalmente, desde ANEP se diseñó para el terreno la construcción de un jardín de infantes. La escuela de la calle Possolo será reconstruida y ampliada en el mismo terreno donde se encuentra actualmente.

En lo que refiere a Educación Media hay que señalar que se ha incrementado sustantivamente la oferta educativa en la zona. En esta línea, se han habilitado más de 100 cupos aprovechando la infraestructura existente en la zona.

Volviendo sobre una de las experiencias mencionadas en el párrafo anterior, entendemos importante –porque así lo hacen los actores entrevistados– señalar a la definición de atender a la situación de la escuela N° 191 (Possolo) como un ejemplo de buena práctica desarrollada en el marco del Plan Marconi, y también como ejemplo de algunas limitaciones a la hora de la coordinación inter e incluso intra–institucional. Así como anteriormente se señaló a la definición de la creación del espacio público sobre Aparicio Saravia como un claro emergente de las mesas interinstitucional e intersocial, del mismo modo se puede señalar al énfasis y priorización que se puso sobre la necesidad de dar una discusión profunda sobre el estado de la escuela 191, su adecuación edilicia a las características actuales y la necesidad de buscar alternativas, como un tema que surge directamente de un planteamiento de las organizaciones sociales y es asumido pronta y ejecutivamente por los actores de gobierno (MIDES, IM, Municipio y ANEP). De esta manera se plantea la búsqueda de alternativas a la escuela N° 191 y se comienza una etapa de negociaciones para acceder a un predio para construir un nuevo centro educativo. Para esto se toma contacto con el Club Atlético Peñarol el cual define por Asamblea ceder parte del terreno (municipal) en el cual se encuentra su Estadio de las Acacias para la construcción de un nuevo centro educativo (que inicialmente se proyectó con educación inicial y primaria). Finalmente, por una serie de coordinaciones –o carencia de ésta– se define que en el predio cedido por Peñarol se construirá un centro de educación inicial, y la actual escuela N° 191 (Possolo) será refaccionada de manera de cumplir con las características más adecuadas a las necesidades y dinámica de los niños y niñas que asisten.

En el marco del *Plan Marconi*, como se señaló en los párrafos anteriores, se desarrollaron una serie de actividades que buscaron aumentar la disponibilidad y características de la oferta pública para promover la inclusión educativa. Esto se realizó a través de la articulación con distintos programas pertenecientes a diversas instituciones (que en esta presentación se delimitan y separan únicamente por un ordenamiento analítico<sup>33</sup>).

A continuación se presenta una tabla con las acciones desarrolladas en el marco de la inclusión educativa.

---

<sup>33</sup> A modo de ejemplo, como ya se señaló, acciones que se expusieron en el apartado de inclusión y participación social tienen una fuerte vinculación y coordinación actividades y dispositivos que se enumeraron en el apartado de inclusión educativa.

**Tabla 3. Acciones inclusión educativa**

Acción	Institución	Estado 2019
INAU – 58 dispositivos de atención y promoción para Infancia y Adolescencia en Casavalle	INAU	En funcionamiento
Creación de 3 centros CAIF en Marconi o zonas aledañas. Casilda (en funcionamiento desde hace 3 años); Mercadito Niágara (comenzando sus actividades); Caif en predio de la Escuela China (previsto en el marco de los PPP, a comenzar la obra en junio 2020).	INAU	Dos en funcionamiento; uno prevé iniciar las obras en breve.
Construcción de Escuela 319 (China)	ANEP	En curso/Implementación
Escuela Países del Mercosur, Nº 191 (“de Possolo”): Se prevé crear un centro de educación inicial en el predio cedido por el Club Atlético Peñarol y destinar fondos para el mantenimiento y remodelación de la Escuela “de Possolo”.	ANEP	En curso
Verano educativo: Se desarrolla desde 2017.	ANEP	Línea de trabajo permanente
Relocalización del liceo 69	ANEP	En curso/Implementación
Relocalización del liceo 67	ANEP	En curso/Implementación
Creación UTU Casavalle (Tula y Colman)	ANEP	En etapa de estudio
Creación de una experiencia piloto de educación para madres adolescentes (Casavalle, Casa Luna). Asimismo, la propuesta de FPB comunitarios están tanto en la Obra Ecuménica, Tacurú y el SACUDE. También existe la propuesta de Áreas Pedagógicas y de Rumbo, en Tacurú, Obra Ecuménica y en Casa Luna.	ANEP	En funcionamiento

#### 5.4. Inclusión laboral/vulnerabilidad

Como se ha señalado en informes anteriores y también, como será retomado más adelante en este informe, la problemática del trabajo y del trabajo de calidad es uno de los principales desafíos a abordar. Las valoraciones de lo realizado sobre este tema por parte de las instituciones públicas son magras y se considera muy insuficiente lo realizado, tanto en términos de compromiso como de acciones concretas. En este marco, a continuación se presentan algunas de las líneas llevadas adelante en esta dimensión.

Las principales acciones desarrolladas en esta área fueron las capacitaciones de INEFOP y su apoyo a los emprendimientos locales. También, desde el MTSS, se fortalecieron además los Centros Públicos de Empleo, buscando fomentar el uso de los subsidios laborales por parte de las empresas y como forma de articular las demandas de trabajo de la zona con la oferta existente.

Se acompañó también, por parte del Mides y del Municipio D, la conformación de una cooperativa de limpieza (“Todos por Marconi”) con vecinas de la zona, que trabaja en el barrio y tiene como cometido el mantenimiento de la limpieza de espacios públicos.

**Tabla 4. Inclusión laboral/vulnerabilidad**

Acción	Institución I	Estado 2019
Acompañamiento a Clasificadores y familias (IM)	Intendencia	En funcionamiento
Incorporación de representantes del MTSS para la elaboración de un Plan de capacitación y apoyo a emprendedores para Marconi	Ministerio de Trabajo - INEFOP	En etapa de Diseño
Acompañamiento en el proceso de conformación en cooperativa social de la cooperativa de limpieza el barrio.	Municipio D / MIDES	En etapa de Diseño

Asimismo, aunque no dentro de la delimitación del barrio Marconi, se identifica al Centro de Desarrollo Local de Casavalle (CEDEL) como un espacio de relevancia y que debe fortalecerse en su dimensión de formación y de intermediación laboral mediante la dotación de mayores recursos y la ampliación de sus cometidos. En este sentido, desde el Consejo del Plan Casavalle, se ha propuesto que –teniendo al CEDEL Casavalle como nodo– se desarrolle y ponga en marcha un plan de intermediación laboral y se defina un plan de capacitación, de manera tal que pueda liderar en la temática de capacitación, asesoramiento a emprendimientos e inclusión laboral.

### 5.5. Seguridad y convivencia

Uno de los ejes centrales de las intervenciones estatales en el barrio Marconi se vincula con la seguridad y la convivencia. Es importante recordar que el detonante de la propia creación de las mesas de coordinación (interinstitucional e intersocial), así como el propio *Plan Marconi*, fue la respuesta inmediata a un acontecimiento de extrema violencia sucedido en mayo de 2016. Al siguiente día de estos hechos, en el Municipio D y convocado por la Alcaldesa –pero con un carácter bastante espontáneo– se reunieron representantes de instituciones públicas, de distintos niveles de gobierno, supervisores y equipos técnicos de programas sociales presentes en el barrio y organizaciones sociales de la zona. Luego, con posterioridad, y en base a la directiva de presidencia de la república, se conforman las mesas mencionadas y se comienza a dar forma al Plan Marconi. La (in)seguridad y los problemas de convivencia son un tema permanente en el diagnóstico y en la preocupación sobre los fenómenos acuciantes y de necesaria atención en el barrio.

En ese sentido se articularon acciones entre las distintas instituciones participantes, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior. Si bien se observa una continuidad con parte de las acciones planteadas en el Plan 7 Zonas, emergen otras específicas para Marconi y Casavalle. Así, en esta línea, (i) se fortaleció el programa Pelota a Medio, (ii) se incorporó mantuvo la presencia policial del PADO en zonas identificadas como especialmente conflictivas o puntos calientes donde se concentraban cierto tipo de delitos<sup>34</sup>, (iii) se reforzó el patrullaje en base a las unidades de respuesta de la policía de Montevideo (URPM), (iv) se desarrolló el plan policiamiento orientando a la resolución de problemas (POP) y (v) se estableció una oficina de atención a personas liberadas que funciona en el Centro Cívico Luisa Cuesta y en el Centro de Salud Misurraco, actividades realizadas por la Dirección Nacional del Liberado (DINALI).

En las entrevistas realizadas donde se retoman algunas de las líneas mencionadas en el párrafo anterior, es extendida la percepción –por parte de actores representantes de alguno de los tres niveles de gobierno, los equipos técnicos y las organizaciones sociales– que en los últimos años

<sup>34</sup> Es importante destacar que el PADO llegó a implementarse en jornadas de 24 horas, algo que no fue la regla en otras zonas de Montevideo.

hay una mayor presencia policial en el barrio. Esto inicialmente, con la instalación del PADO –la más visible de las distintas líneas de acción en esta dimensión–, ha generado visiones no siempre coincidentes pero con el paso del tiempo se han aproximado más, hacia una valoración positiva en términos generales.

La valoración desde el espacio inter-institucional (técnico-político) es muy positiva, se señala una mejora en la comunicación con el MI que ha supuesto el aumento de sensación de seguridad por parte de los equipos técnicos, en tanto existen protocolos de comunicación sobre temas de seguridad que brindan mayor tranquilidad a la hora de realizar sus tareas. Asimismo, las acciones relacionadas a la seguridad y convivencia parecieran ser mejor vistas por los actores territoriales en la ola de entrevistas realizadas en 2019, en comparación con las realizadas en 2017, donde las posturas críticas frente al accionar del MI eran más frecuentes. Actualmente las principales críticas refieren a la comunicación entre el MI y los actores territoriales, algo ya señalado en el presente informe. Este aspecto, si bien ya ha sido trabajado, estableciendo protocolos de comunicación, estas definiciones suponen algunas tensiones en torno a este tópico en la medida que hay acciones que por protocolo de seguridad y de intervención no pueden comunicarse con antelación, lo cual afecta la valoración que los equipos técnicos de los programas y de las organizaciones sociales hacen puntualmente.

Por último, una línea inaugurada por el MI con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) supuso la contratación de una consultora internacional en temas arquitectura y urbanismo desde un enfoque de prevención situacional. Esta consultoría supuso inicialmente un desafío en las coordinaciones dado que la temática no era de clara competencia del MI y debía dialogar con la Intendencia como organismo rector en muchas de estas temáticas, pero finalmente el proyecto logró llevarse adelante de manera productiva. A la vez, permitió realizar un diagnóstico afinado de las zonas más deprivadas del barrio, las zonas con mayor incidencia de delitos y las zonas que quienes viven o transitan el barrio perciben como más inseguras<sup>35</sup>.

Este proyecto, permitió revitalizar el proyecto del espacio público sobre Aparicio Saravia (ya detallado en apartados anteriores) a la vez que fue un aliciente para la coordinación presupuestal para su concreción.

A continuación se presenta una tabla con las principales acciones llevadas adelante en el territorio respecto a la seguridad y la convivencia.

**Tabla 5. Seguridad y convivencia**

Acción	Estado 2019
Consultoría sobre prevención situacional (Ministerio del Interior)	Finalizada
Fortalecimiento del Programa Pelota al Medio	En curso/Implementación
Se mantiene presencia policial del PADO en puntos calientes de la zona	Realizado
Reforzamiento del patrullaje en base a las unidades de respuesta de la policía de Montevideo (URPM)	Realizado
Policiamiento orientado a la resolución de problemas (POP)	En implementación
Actividades realizadas por DINALI (atención en Centro Cívico Luisa Cuestas y Centro de Salud Misurraco)	Realizado

<sup>35</sup> Cf. Casanova, Alejandra. “La mirada urbana en la prevención del delito. El caso Marconi”. (Junio, 2019).

## 5.6. Salud

El Centro de Salud Misurraco, si bien es parte de un área amplia de ASSE, juega un rol clave en el barrio Marconi, no sólo como articuladora de políticas de salud sino como eje para todas las políticas públicas que se desarrollan en la zona. El equipo médico que allí se desempeña presenta un fuerte compromiso con el trabajo en la zona, habiendo además participado de capacitaciones que buscaron sensibilizar sobre las características de la población, para realizar su labor de manera acorde a las necesidades del territorio y potenciar los impactos positivos de su actividad. Misurraco es utilizado para diversos usos por parte de otros organismos del Estado<sup>36</sup>, entre ellos, la propia mesa interinstitucional que trabaja desde 2016 en el territorio utiliza al centro de salud como sede.

Posteriormente a los acontecimientos del 27 de mayo de 2016, Misurraco vio mermados sustantivamente sus recursos humanos, lo cual posibilitó una reestructura de la organización de los servicios de salud de la zona y se dio lugar –como recién se señaló– a que otras instituciones hicieran uso de las instalaciones del centro promoviéndose también una mirada más integral de los temas sanitarios, incorporando actividades sociales y, con el tiempo, se instalaron especialistas de salud mental. Actualmente, la inicial fuerza centrífuga se ha transformado en centrípeta, y Misurraco vuelve a ser un espacio con un número de recursos humanos más alto que en años anteriores.

En este marco, el diagnóstico sanitario que se realiza de la zona identifica una serie de problemáticas a tener en cuenta. Uno de los ejes centrales en esta área ha sido la mejora en las acciones y herramientas de diagnóstico, además del seguimiento de las distintas problemáticas, principalmente en lo que refiere a la tuberculosis (con niveles de prevalencia de la enfermedad que triplican la media nacional y que se asocian fuertemente al alto porcentaje de población con experiencias de privación de libertad) y la plumbemia (asociado a temas ambientales graves). Estas acciones han sido lideradas por ASSE, en articulación con otras instituciones que buscaron fomentar en la población la realización de los diagnósticos correspondientes. Por otro lado, se han mantenido los recursos humanos en la zona y mejorado en infraestructura.

Varias de las instituciones que trabajan en la zona detectaron la existencia de una problemática poco trabajada en el área de la salud mental. En esa línea se ha buscado incorporar un servicio especial de atención en salud mental que atienda en el Centro de Salud Misurraco y desde su instalación se ha pasado de no contar con especialista a tener un día de atención a la semana, a tener actualmente dos días semanales. Se señala, igualmente, que aún es insuficiente y que es imprescindible avanzar en mejorar el tamiz de las situaciones ya que –de acuerdo a los referentes de salud– muchas de las situaciones que se diagnostican como problemas de salud mental responden a una violencia instalada en el propio barrio que es imprescindible disminuir.

De la mano con lo anterior, se ha detectado también la presencia preocupante de intentos de autoeliminación en adolescentes de la zona, lo que condujo a la conformación de un equipo de trabajo especializado en la prevención de los mismos.

Lo mencionado hasta aquí muestra la centralidad que los actores institucionales atribuyen al Centro de Salud Misurraco, como espacio específico en temas de salud pero también como lugar donde el Estado todo se hace presente de manera coordinada, y también las acciones que desde ASSE se han ido tomando para atender problemáticas muy complejas presentes en el barrio.

---

<sup>36</sup> Particularmente se destaca la utilización del centro de salud por parte de algunos equipos MEC para el desarrollo de actividades culturales y del equipo de DINALI, entre otros.

En la Tabla 6 se presentan las acciones planificadas en el área de la salud.

**Tabla 6. Salud**

Acción	Institución I	Estado 2019
Tuberculosis: Acciones para mejorar la capacidad de diagnóstico y seguimiento de casos (de manera descentralizada) para mejorar la recepción y adhesión al tratamiento.	ASSE	Realizado
Plombemia: Realización de jornadas de test y análisis de sangre con vecinos de la zona.	ASSE	En curso
Cursos de agentes comunitarios de salud.	ASSE	Realizado
Reestructuración de los RRHH de salud en la zona. (1) Mantener recursos, (2) descentralizar, (3) disponibilizar infraestructura para actividades para con la comunidad.	ASSE	Realizado
Se incorpora servicio para la atención de salud mental.	ASSE	Realizado
Se conforma equipo de trabajo para prevención y atención de intentos de autoeliminación en adolescentes	ASSE	En curso

### 5.7. Fortalecimiento de los espacios de interacción interinstitucional.

Si hay algo que sostiene y da unidad a lo que se puede denominar *Plan Marconi*, es la creación y sostenimiento de dos espacios de comunicación y coordinación como son: la mesa interinstitucional y la mesa intersocial. Estos dos espacios, son –sin lugar a dudas– la clave para comprender las distintas líneas de acción de manera conjunta o integrada (aunque esto no sea absolutamente consensuado ni esté exento de tensiones, como ya señalamos) y se conciben imprescindibles para sostener los procesos y resultados que se entienden como positivos del período 2016–2019 (desde su creación hasta hoy).

Del funcionamiento de la mesa interinstitucional surgen tres comisiones divididas por áreas de trabajo, que buscaron consolidar los lineamientos a partir de los cuales desarrollar acciones en el territorio en tres temáticas prioritarias: (i) Comisión de violencia en género, (ii) Comisión Autoridad Simbólica del Estado y (iii) Comisión Juventudes y trayectorias delictivas. Cada una de ellas creó un documento donde se establecen los lineamientos de trabajo a desarrollar por área.

En la comisión de Violencia basada en Género participaron el Ministerio del Interior, INAU, INMUJERS, Comuna mujer 11, CCZ 11 y la División Asesoría para la igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo. Busca crear una aproximación diagnóstica y una propuesta de abordaje para el problema de la violencia de género desde una perspectiva territorial. El trabajo de esta comisión “implicó el reconocimiento del problema desde una perspectiva territorial y la articulación de miradas -desde el acumulado de cada institución -en pos de la identificación de fortalezas y debilidades en la respuesta local, que posibilitan la construcción de una propuesta que tiende a promover la sensibilización, prevención y atención de la violencia basada en género.”<sup>37</sup>

La integración del Grupo de Autoridad Simbólica del Estado está compuesta por el INAU, el INJU, el MI, la ANEP y el Departamento de Descentralización Cultural de la IM<sup>38</sup>. En la medida que “se percibe que nuevas expresiones de violencia alcanzan enclaves institucionales antes protegidos gracias a valores y valoraciones culturales colectivas, como por ejemplo CAIF, escuela, policlínica

<sup>37</sup> Tomado de Documento redactado por miembros de comisión de Violencia Basada en Género.

<sup>38</sup> Tomado de Documento de lineamientos de trabajo. Propuesta borrador 5 de noviembre de 2018.

o espacios públicos en general”, se definen cuatro ejes centrales a trabajar, a saber (i) que las actividades a ejecutar en esta área tenga en el centro a las personas, privilegiando el protagonismo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes; (ii) actuar y entender al Estado y lo público en su vínculo con la comunidad; (iii) hacer foco en la comunicación, la promoción y la educación y (iv) centralidad de la identidad, la ciudadanía y la participación.

Por último, la comisión Juventudes y trayectorias delictivas busca abordar la compleja relación que existe en el territorio entre la niñez, adolescencia y juventud y el riesgo que estas poblaciones sean captadas por organizaciones o/para actividades ilícitas –para el caso particular de Marconi gran parte de los casos refieren al narcotráfico–. Se plantean una serie de orientaciones básicas para construir los lineamientos de trabajo en esta área, a saber: (i) crear propuestas novedosas con referencia a instituciones o dispositivos existentes, potenciando el acumulado institucional y comunitario; (ii) garantizar la disposición de recursos y prestaciones en calidad y oportunidad necesarias; (iii) hacer énfasis en el trabajo de proximidad para que acompañe y potencie la construcción de un proyecto de vida acorde a particularidades de cada sujeto y (iv) establecer centralidad en el acceso a oportunidades genuinas de trabajo decente para los jóvenes<sup>39</sup>.

Por su parte, en la mesa intersocial también se generan comisiones específicas para tratar y coordinar distintos temas. Allí, sin entrar en detalle, se generan comisiones, una sobre cultura y otra sobre trabajo y educación.

---

<sup>39</sup> Tomado de Documento redactado por comisión de Juventudes y trayectorias delictivas.

## 6. TEMÁTICAS A SEGUIR PROFUNDIZANDO

Como se ha señalado a lo largo de este documento, y en otros anteriores, el objetivo principal del Plan Marconi fue la de reducir las distintas formas de violencia a la que se enfrentaba y enfrenta cotidianamente la población de la zona. Este objetivo, ambicioso e incluso difuso, se concretó en distintas dimensiones que se presentaron en apartados anteriores con una definición operativa –condicionada por el año en que se define el Plan Marconi– de trabajar en clave de mitigación de las violencias más que en el objetivo de largo aliento de superación (al cual no se renunciaba pero sí se postergaba en el marco de una planificación por institución que ya estaba definida y con presupuestos también ya elaborados).

Para varios entrevistados, a la luz de las acciones que ya hemos detallado, se han logrado avances notorios en el nivel de mitigación o reducción de violencias y ha marcado un recorrido a seguir. Sin embargo, hay un manifiesto consenso, y en algunos casos con énfasis muy importante, en que las acciones deben ser profundizadas a fin de atender problemas estructurales y de fondo de las *violencias* presentes en el barrio. Así, hay un marcado acuerdo en la necesidad de abordar “los temas de fondo” que “siguen presentes” y que deben ser abordados considerando su carácter estructural y con herramientas de política (recursos humanos y materiales) que permitan incidir y mejorar las condiciones de vida y estructurales de la zona.

En esta sección se describen las problemáticas persistentes en el barrio, que –cabe mencionar, de acuerdo con múltiples entrevistados– no difieren de las que en general existen en otros barrios con similares características, aunque en Marconi, por algunas particularidades (entre las cuales se menciona la alta incidencia de personas con experiencia de privación de libertad), se presentan con una intensidad exacerbada. Las principales problemáticas a seguir profundizando que señalan los actores son: vivienda e infraestructura urbana, empleo, salud, violencias, entorno y hábitat, privación de libertad. Se trata de dimensiones que en mayor o menor medida, expresan y se asocian a una pobreza estructural.

Sobre este punto, y como reflexión general, surgen voces que cuestionan la propia viabilidad del barrio en las condiciones en que se encuentra. En la medida que se debe acompañar un proceso de infraestructura urbana (“de hacer ciudad”), con procesos de *desguetización*, circulación y movilidad, con la imperiosa necesidad de reducir el número de personas en el barrio, a la vez que lograr se produzcan fuertes cambios culturales, que reviertan la centralidad simbólica que “el delito y la cárcel” tienen como estructuradores de las relaciones sociales y las expectativas de las familias. Fortalecer a la educación y al trabajo no sólo como instituciones normativamente relevantes para la inclusión social, si no como un camino real y material de desarrollo personal, familiar y social es imprescindible para disputar el espacio simbólico y material que las actividades no legales ocupan. Para esto es imprescindible y necesario un desarrollo del accionar policial, sin embargo en este contexto no abordar la problemática de manera integral y atendiendo a esta complejidad, hace que el mero policiamiento sea insuficiente.

### 6.1. Vivienda e infraestructura urbana

Estas dos temáticas, de acuerdo al relato de los distintos actores entrevistados se presentan de manera conjunta y con una centralidad muy relevante en términos de priorización para el futuro período de gobierno (o futuros, dado que es una tarea de largo aliento). No es posible pensar que en las condiciones actuales de infraestructura urbana, de estados de las viviendas, de

saneamiento e incluso de hacinamiento y relación persona/metro cuadrado se puedan lograr procesos de integración e inclusión social fuertes y duraderos.

En lo que refiere a vivienda, se plantea como una problemática estructural no resuelta y muy lejos de resolverse y en este sentido se reclama una presencia mucho más activa, en términos de acciones, de presupuesto pero también de presencia del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en los espacios de coordinación. Si bien la visión sobre el trabajo del Plan Juntos tiende a ser positiva, es claramente insuficiente en una perspectiva que supere el enfoque de mitigación. Asimismo, algunos actores sugieren que en la selección de las familias para la adjudicación de las viviendas (Plan Juntos en este caso) puedan participar también las organizaciones sociales y otros actores del territorio.

Uno de los pendientes que queda por resolver es el que tiene que ver con la situación en la que se encuentra el complejo habitacional Marconi, denominado en algunos casos “los pasajes”<sup>40</sup>. Es este un conjunto de viviendas construidas con “carácter de emergencia” en el año 1955 y que pasados 65 años refleja un proceso de precarización, tugurización y deterioro en distintas dimensiones que hacen a la habitabilidad. En 2016 se realiza un nuevo diagnóstico de este complejo<sup>41</sup>, del cual surgen una serie de recomendaciones orientadas a la reversión de los procesos de deterioro físico-estructural en el conjunto habitacional así como de la calidad de vida de los habitantes y la seguridad jurídica sobre la posesión del bien<sup>42</sup>. En este sentido, entre las recomendaciones pueden destacarse (de manera no exhaustiva) las siguientes: (a) Necesidad de una actualización de los adjudicatarios a través de un censo social, y una actualización de los adjudicatarios que incluya un trabajo notarial cuidando no lesionar derechos adquiridos por eventuales ocupantes anteriores; (b) definir un Plan de obras que establezca prioridades, presupuesto y etapabilidad siendo indispensable continuar con la reparación y mejoramiento del espacio público, saneamiento y vialidad; (c) necesidad de avanzar en la regularización y escrituración de las viviendas existentes (actualmente sólo 21 de las 172 viviendas cuentan con escrituración) de acuerdo a los lineamientos y actuaciones previstos en el plan parcial de ordenación, recuperación e integración urbana de Casavalle; (d) constituir un equipo de coordinación y gestión en el Municipio D.

La calle Artagaveytia es otro de los nudos críticos a atender. Como ya se señaló, actualmente ya se ha avanzado en la definición de acciones, se está en proceso administrativo de adjudicación y se espera que con posterioridad a la licencia de la construcción de enero 2020 se comience a trabajar en esta calle donde coadyuvan múltiples situaciones de riesgo. Asimismo, el asentamiento 2 de febrero y la calle Juan Acosta son señalados –ya no con la misma intensidad– como un nudo crítico que necesita pronta atención. Sin embargo, más allá de las situaciones de vulnerabilidad, inseguridad y alta precariedad que se identifican en estos, al encontrarse en terrenos privados, no se visualiza a corto/mediano plazo la posibilidad de una intervención integral como un Plan de Mejoramiento Barrial (PMB). En estos asentamientos se identifican situaciones de hacinamiento, colecho, incendios de viviendas por la precariedad constructiva, inundaciones por lluvia y por aguas servidas, inseguridad por la situación de irregularidad de la ocupación del terreno, acumulación de residuos, entre otras.

---

<sup>40</sup> Sin perjuicio que en la zona existen otros complejos habitacionales que también requieren de intervención, pueden mencionarse el CH 18 de Julio, CH Plácido Ellauri, CH ubicado en E. Castro y Burgueños.

<sup>41</sup> El primero es del 2005 y es por resolución 2571 de la IM.

<sup>42</sup> Informe elaborado por Municipio d, CCZ11, Div, Tierras y Habitación; servicio tierras y vivienda, Div asesoría Jurídica, Div saneamiento, Dpto. de Planificación. Documento de Trabajo

## 6.2. Empleo

Al igual que con vivienda, la problemática estructural vinculada al trabajo entre los habitantes de Marconi se plantea como insuficientemente abordada y como un *debe* importante por parte de las instituciones públicas o de no adecuación de las políticas existentes a las características de la población del barrio. La parcial participación del Ministerio de Trabajo en la mesa inter-institucional se menciona y se entiende debe ser profundizada, tal como se reclama en varias oportunidades por múltiples actores entrevistados. Por su parte, con respecto a las acciones concretas se desarrollaron dos herramientas de política: las capacitaciones y los subsidios a las contrataciones (como mencionábamos en el apartado 5.4), a las cuales si bien se las entiende como valiosas, no tienen la potencia necesaria para la inserción efectiva de la población en el mercado laboral o más aún pueden no ser completamente adecuadas para la realidad y características de la población de la zona. En este sentido se menciona como complejo, el hecho de que el MTSS se haga presente exclusivamente desde INEFOP sin que esto implique el diseño e implementación de acciones específicas que se adapten a las características de la población de la zona.

En este sentido se considera relevante la incorporación en la mesa interinstitucional a representantes del MTSS, INEFOP e INACOOOP, así como fortalecer al Centro Público de Empleo (CEPE), en términos de recursos de y respuestas para vincular la oferta de trabajo con la demanda.

La dimensión laboral, en particular la del empleo de calidad, es vivenciada como una problemática central en el territorio, principalmente en la población joven, quienes –en este escenario, aunque no exclusivamente por esta razón– tendrían una mayor tendencia a vincularse con espacios de accionar ilegal como una forma de generación de recursos más rápida y más valorada dentro de determinadas pautas valorativas (*status*).

Es importante destacar que si bien existe consenso con respecto a la centralidad de esta dimensión como un tema prioritario a atender, entre los entrevistados no existe un claro acuerdo acerca de quiénes y cómo deberían generarse fuentes de trabajo y en consecuencia qué tipos de políticas deberían llevarse a cabo por parte de las instituciones públicas y de cuáles en particular. Este aspecto no es menor en tanto existen visiones que señalan al mercado como el encargado de generar la demanda, otros entienden que en cierto nivel es el Estado debería hacerlo y que en algunos casos debería realizarlo bajo modalidades de empleo protegido o cooperativas.

Desde la perspectiva de las organizaciones sociales, se entiende que el empleo debe enmarcarse en la modalidad de *trabajo protegido* para los ciudadanos de esta zona y el Estado es el mejor garante en ese sentido. Desde estos actores se plantea que los programas no pueden ser de corto plazo, sino que es necesario acompañamiento y tiempo para los procesos que se requieren de diversos aprendizajes y capacitaciones.

## 6.3. Salud

Más allá de las acciones realizadas para atender las problemáticas de salud, detalladas en apartados anteriores, la prevalencia de algunas enfermedades es muy importante y, en consecuencia, se las menciona como temas de salud a priorizar: (a) plombeemia, (b) tuberculosis, (c) salud mental y (d) violencia.

- (a) Plombemia. Señala que a pesar de existir como problema, los estudios mostraron que los casos que se diagnosticaron con problemas importantes (niveles mayores a “10”) han sido tratados. Actualmente concentrados en la calle Artagaveytia, no están contando con adhesión de la población para la realización de los estudios de diagnóstico.
- (b) Tuberculosis. Por otra parte, se menciona la alta prevalencia de tuberculosis asociada a la fuerte presencia de trayectorias con salida de privación de libertad. En las entrevistas se mencionan avances en la capacidad de diagnóstico, seguimiento y tratamiento; actualmente los médicos de la Policlínica de ASSE están yendo a los domicilios. Asimismo se ha capacitado al personal de salud en este tema y se han dado coordinaciones con la Intendencia.
- (c) Por su parte, las cuestiones relacionadas a problemáticas de salud mental, la demanda más grande con respecto al tema siempre ha sido de RRHH y profesionales, sin embargo, desde ASSE señala que el principal problema y causa está asociada a las condiciones de vida y a las “violencias” a las que se ven sometidas diariamente las personas del barrio. Un ejemplo de esta situación está presente en la fuerte medicalización de NNA y de las personas para hacerlos aptos para la “convivencia”. Es decir, el problema no es sólo pedir más RRHH y profesionales, que también se necesitan, si no esencialmente cambiar las condiciones de desarrollo. Vinculado a esto, se menciona la necesidad de establecer dentro del barrio espacios para la recreación/deporte. La falta de esas estructuras y entramado de infraestructura impacta fuertemente en la salud en general y de la salud mental en particular.
- (d) En una comprensión integral de las problemáticas de salud, se señala a la violencia como un tema central desde el punto de vista sanitario. Se identifica a la violencia de género y de generaciones (hacia NNA y adultos mayores) como aspectos centrales de políticas de Estado que en Marconi se hacen imprescindibles. Así, el *Plan Marconi* generó un grupo de trabajo sobre violencia de género, que plantea la necesidad de trabajar en la formación de los equipos de trabajo a fin de tener herramientas para identificar, comprender y responder frente a las situaciones de VBG, promover el trabajo en red, profundizar en las propuesta de acceso al trabajo y la educación.

Como se observa, en particular en los últimos dos puntos, queda –nuevamente expresada– la complejidad e interconexión de distintas problemáticas, dimensiones que tienen referencias institucionales y sectoriales diferentes, lo cual hace necesario de una mirada integral de las políticas a llevarse adelante, no simplista ni simplificadora pero que además tenga una planificación, sincronía y presupuesto acorde.

#### **6.4. Violencias**

En los relatos de los entrevistados emerge como cuestión relevante “las violencias”, como tema omnipresente y como parte de un círculo que se retroalimenta con las diferentes problemáticas ya mencionadas (falta de empleo, carencias en vivienda, salud, etc.). Se mencionan diferentes violencias que se cruzan y retroalimentan permanente (patrimonial, psicológica, física, institucional).

Para algunos entrevistados, la forma de vincularse es violenta aunque no se haga con intención de agredir / lastimar, está naturalizada entre la población. Ante esto, se menciona como necesario que se desarrollen instancias de sensibilización y capacitación de los RRHH de las instituciones para saber decodificar esas formas de relacionamiento y poder establecer

relaciones institucionales; por un lado, a pesar de tipo de vinculación y, por otro, transformadores de esta realidad (no devolver con violencia institucional). Un ejemplo de trabajo en esta línea es que el que se ha llevado adelante con el personal médico del Centro de Salud Misurraco, donde se ha generado una impronta de trabajo que hace que incluso que quien se incorpora al servicio sepa el marco que se promueve.

También se menciona una división territorial marcada por la existencia de fronteras simbólicas que son producto del miedo a las bandas que en general se asocian al narcotráfico. Estas “fronteras invisibles” existentes en el barrio e impactan directamente la cotidianidad de las personas que allí viven.

Ante esta realidad se señala que las alternativas para seducir a los jóvenes y disputarle a lo que ofrece el narcotráfico (que no es solo material sino también simbólico) están siendo insuficientes y serían necesarias mayor diversidad de capacitaciones orientadas al empleo, o que se adapten a intereses de los jóvenes, con posibilidades de acceso real a empleo, y la generación de otros sentidos a través de proyectos de vida.

Respecto a esto último, algunos entrevistados señalan que el sistema cultural en la zona que impera está muy ligado a los modelos que ofrece la delincuencia (“ser chorro o narco”), por encima incluso, del jugador de fútbol, este modelo es el que domina el territorio, ante esta realidad. Esta oposición se hace evidente en su sentido más profundo cuando desde el modelo de la ilegalidad se cataloga al trabajador como “gil”.

En relación a esto, se plantea como problemática central, la relación entre el pasaje por privación de libertad y la vida en el territorio. Como ejemplo de esto, en algunas entrevistas se menciona con preocupación el alto porcentaje de niños que crecen mientras sus referentes adultos se encuentran privados de libertad. En algunos relatos se indica con preocupación ciertas pautas de comportamientos de una “subcultura” asociada a la vida delictiva (narco tráfico, porte de armas, etc.). Parte de esta complejidad es abordada por el equipo territorial de la DINALI, que desde 2017 trabaja en la zona. Sin embargo, el porcentaje de población que vive en el barrio y cuenta con experiencias de privación de libertad, por un lado configura de manera particular al barrio y su dinámica (incluso lo hace diferente a otros barrios con niveles de deprivación similares) y, por otro lado, demanda que el alcance de las políticas y programas que quieran atender profundamente esta situación tengan un despliegue e intensidad muy superior al que tienen actualmente, a pesar de ser bien valorados en su diseño e implementación.

## **6.5. Participación de vecinos**

La participación de los vecinos es uno de los principales tópicos manejados en las entrevistas y en las reuniones de articulación interinstitucional e intersocial, como un aspecto central y donde hay consenso en la relevancia de promover la participación social de los habitantes de Marconi, sin embargo a la hora de precisar qué se entiende por participación o qué función se le atribuye existen miradas divergentes. Está presente la idea de que es importante que los vecinos puedan expresarse ejerciendo el derecho a la participación e incorporar sus propuestas a los diseños y respuestas públicas. No hay consenso sobre para qué y cómo deberían participar los vecinos. Es un punto clave que genera miradas diferentes entre el nivel central y el territorial, siendo este último más crítico con las modalidades específicas de participación que se proponen desde lo institucional, su vinculación con las demandas de los vecinos y la vinculación entre las inquietudes y definiciones de éstos y las concreciones.

De acuerdo a los entrevistados del nivel central, la participación social, la apropiación de las propuestas y la demanda activa por parte de los vecinos es algo a promover y es clave para la

sostenibilidad de las acciones (desde la infraestructura hasta lo cultural). Algunos actores reconocen factores que la dificultan y que algunas propuestas desde lo institucional puedan no ser atinadas para “conquistar” a los vecinos. Se dice: *“A veces, algunas cosas donde queremos que participen están muy alejadas de sus necesidades”*. Desde la mirada de algunos entrevistados, el barrio tiene, en comparación con otros del mismo contexto, una participación y organización vecinal débil. Las situaciones de exclusión no invitan a participar y la participación está fuertemente asociada a la superación del miedo. De todas formas, para otros actores, a veces la participación necesita de acompañamiento y no por eso es menos participación, a la vez que no debería menospreciar las participaciones (a veces micro) que sí se alcanzan.

En un escenario ideal, algunos actores de nivel central plantean que la participación es necesaria pues supone aumentar la capacidad de empoderamiento, agencia y gobernanza y con una meta horizonte de democracia directa en lo local, que impulse el sentido de participación e incidencia de los vecinos en las decisiones que se toman para su contexto. La participación, en este sentido, es condición que posibilita la sostenibilidad de distintos logros (desde lo más vincular, pasando por temas de higiene hasta el cuidado de nueva infraestructura o espacios públicos). En este sentido, convive –en esta representación sobre el para qué de la participación ciudadana– una visión sustantiva con una pragmática y utilitaria.

En el caso de los actores de territorio, equipos técnicos y organizaciones sociales, se es más crítico, en la medida que a los vecinos se los invita, espera y demanda a que participen en múltiples actividades (desde las cotidianas hasta las políticas, sin que muchas veces su participación suponga que se atiendan sus demandas). Así, a pesar de ser coincidente en la importancia de la participación, se impulsa una discusión sobre la adecuación de las formas de participación que se promueven y cómo éstas logran articularse con las dinámicas del barrio y las demandas que más espontáneamente los vecinos pueden promover. En este marco argumentativo, desde los equipos territoriales se señala la necesidad conjugar la participación con la concreción de las decisiones alcanzadas de manera participativa como forma de promoverla y consolidarla. A modo de ejemplo, se señala la financiación de proyectos de vecinos, y respuestas a sus dos principales demandas: trabajo y vivienda.

Lo planteado deja la idea de que es central definir qué se espera y tener claro la gradualidad de la participación esperada y requerida y en qué nivel y en qué formas se plantea la participación. Esencialmente porque existe consenso en lo valiosa que es.

## 7. CONTINUIDAD Y SUGERENCIAS DE SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad del proceso llevado adelante en el marco del Plan Marconi es uno de los temas centrales de cara a la continuidad de las acciones desarrolladas en la zona. Este es uno de los aspectos donde hay mayor consenso. En este caso –en base a una muy positiva valoración de la forma de funcionamiento, procesos e incluso resultados– es unánime la idea de la necesidad de dar continuidad al proceso de trabajo y mantener los espacios de comunicación y coordinación, es decir la mesa interinstitucional y la mesa intersocial.

Cuando se habla de continuidad, algunos de los entrevistados advierten el riesgo de un posible retroceso ante el cambio de las personas referentes institucionales (autoridades políticas) y ante una inminente transición política que pueda suponer ajustes o recortes presupuestales o de políticas y menor priorización a procesos de trabajo como el desarrollado en el marco del *Plan Marconi*. Estas inquietudes, por un lado, la de entender como necesaria la continuidad de esta iniciativa que puede sintetizarse bajo el nombre de *Plan Marconi*, y por otro lado, la preocupación por las condiciones de posibilidad de esta continuidad en un contexto de cambios, coexisten con una amplia certeza de que la continuidad depende en gran medida del nivel de apropiación que los equipos técnicos y las organizaciones sociales hayan hecho de estos procesos, de manera tal que se consoliden como actores que demanden y defiendan la continuidad de estos espacios.

El espacio de la Intersocial no solo se ha mantenido sino que aumentó en número. Porque se ha logrado un espacio de compromiso y generado un espacio de confianza y de mayor diálogo. Hoy, si se les plantea a las instituciones que esto se va a terminar, las instituciones van a decir “no, esto tiene que seguir”. Es un espacio para preservar y este es un logro muy importante respecto de los procesos generados [anteriormente] porque gran parte de la continuidad depende del compromiso que sean capaces de ejercer los equipos técnicos y las organizaciones sociales al próximo gobierno. (Participante de Espacio Inter-institucional, nivel central).

[...] existe la convicción de que este es el camino, la sostenibilidad tiene que ver más con el conjunto de instituciones que conforman y participan de esta instancia; y son las que deben reivindicar estos espacios como válidos. (Participante de Espacio Intersocial, nivel territorial, programa público)

Como primera síntesis de las valoraciones de los actores entrevistados, entonces, se debe señalar (a) el consenso en la necesidad de darle continuidad al Plan Marconi, (b) la necesidad de avanzar en los objetivos del plan asumiendo que en una primera etapa fue necesario definir a *la mitigación de las violencias* como un objetivo posible pero que es importante, en una nueva etapa, propender a definir objetivos de cambios más profundos y estructurales para Marconi. En tercer lugar, (c) existe consenso en que el plan se sostiene sobre la base de la existencia de dos espacios de comunicación y coordinación como son la mesa interinstitucional y la mesa intersocial y que en consecuencia éstas deben mantenerse, continuar y potenciarse; y, en por último, (d) la centralidad de los equipos técnicos territoriales y las organizaciones sociales en demandar la continuidad de los espacios conformados como escenario mínimo para sostener/reclamar el cumplimiento de las líneas de acción comprometidas o en otras palabras los compromisos asumidos.

Independientemente de quién gane las elecciones, se debe seguir trabajando con esta modalidad. Sin importar la mirada política hay un interés común, y lo que se está pensado debe llegar a buen término. La mesa tiene que quedar instalada. El municipio debe liderar. (Participante de Espacio Inter-social, nivel territorial, referente de OSC)

Por último, un aspecto no menor y que hemos señalado, es que el Plan Marconi se concibe como una línea de trabajo que se enmarca en una continuidad temporal y espacial más amplia que está dada por el Plan Cuenca Casavalle. En este sentido, además, de los elementos señalados anteriormente, la continuidad y sostenibilidad de las acciones para Marconi está fuertemente relacionada con la continuidad, sostenibilidad y profundización del Plan Cuenca Casavalle, de su fortalecimiento institucional (relación entre los tres niveles de gobierno) y la asignación presupuestal que logre en el próximo período de gobierno.

### **7.1. Requisitos para sustentabilidad del Plan Marconi**

Sobre la base de los aspectos señalados en el apartado anterior sobre el acuerdo general en mantener la forma y espacios de trabajo así como las líneas de acción para mejorar las condiciones de vida en el barrio Marconi, es importante avanzar –al menos tentativamente, no con afirmaciones contundentes pero sí sugerentes– en cuáles son algunos elementos claves o incluso requisitos a la hora de pensar la continuidad en tiempos de transiciones.

Los elementos que se identifican como claves para la continuidad y sostenibilidad de lo que se ha realizado entre los años 2016–2019 en el marco del denominado *Plan Marconi* son los siguientes:

- a) Continuidad de los espacios de comunicación y coordinación.
- b) Elaboración de un plan que identifique previamente objetivos, acciones, metas y responsabilidades
- c) Asignación presupuestal específica
- d) Liderazgo efectivo y consensuado
- e) Participación de la población habitante de la zona

Detallaremos brevemente algunos aspectos de cada uno de estos puntos con el objetivo que sirvan de guía para definiciones posteriores o discusiones que supongan clarificar las alternativas y tensiones existentes entre éstas.

#### **7.1.1. Continuidad de los espacios de articulación.**

Como ya se señaló en el apartado 4.3.3 los dos espacios de articulación (el inter-social y el inter-institucional) han sido pilares fundamentales de lo desarrollado en el marco del Plan Marconi, y existe una visión positiva sobre su existencia, funciones y capacidades de incidencia. Si bien también se señalan aspectos de mejora (por ejemplo, darle un carácter más ejecutivo y menos informativo), desde la mirada de los diferentes actores se entiende que la mirada transversal sobre el territorio no puede ser tal sin la existencia de espacios de articulación como estos, donde participan los tres niveles de gobierno conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la zona.

Se señala como una dificultad presente de estos espacios, y a superar a futuro, la ausencia de representantes de organismos relevantes para la atención de las problemáticas de la zona, en particular se menciona a los ministerios de trabajo y de vivienda, si bien ambos tienen representación (MVOTMA a través del programa Plan Juntos y el MTSS a través de INEFOP), se entiende que es insuficiente y no hay una participación activa a nivel de la alta política ministerial.

### **7.1.2. Plan de acción común**

Otro de los requisitos clave para la continuidad refiere a la definición de un plan de acción común, que permita asociar objetivos, metas y responsabilidades a las instituciones acordes a su capacidad de incidencia política y presupuestal.

En este sentido, el punto de partida debe ser la elaboración de un plan único con una visión integral (dada la complejidad e imbricación de las problemáticas presentes) y territorial que contenga una definición de los recursos que aportaría cada organismo. Esto último no debería suponer una sumatoria de lo que cada organismo tiene para aportar, sino que la elaboración del presupuesto así como del plan debe formar parte de un acuerdo interinstitucional que exprese claramente una visión estratégica de lo que se quiere lograr en territorio y definir cuáles son las metas a las que se quieren alcanzar.

Lo que se precisa es la elaboración de un solo proyecto, definición de lo que tiene que poner cada organismo, los plazos en los que se tiene que llevar adelante y el presupuesto que se tienen que comprometer (...) Y si se está pensando en una transición hay discusiones que hay que darlas al principio porque después que el presupuesto se vota ya se complica todo. (Participante D de Espacio Inter-institucional, nivel central)

### **7.1.3. Presupuesto**

Un elemento clave para la continuidad y sostenibilidad de las acciones, refiere a la necesidad de contar con un presupuesto específico, que más allá de los montos, requiere determinadas características para una mejor implementación. El énfasis con que se señala la necesidad de contar con un presupuesto específico, definido, atado a una planificación es imprescindible para la continuidad de las acciones, la profundización de éstas e incluso la capacidad de atender emergentes que puedan surgir a futuro. Esta centralidad se manifiesta como evidente para el futuro al compararla con lo sucedido en el período 2016-2019 donde la falta de una presupuestación específica se identifica como una de las principales debilidades y limitantes que llevó a que, ya en primera instancia, el Plan Marconi definiera como objetivo la mitigación de las violencias y no la transformación o superación de éstas. Se entiende que el cambio de gobierno y la transición política si bien representa un riesgo para la continuidad, también abre un escenario de discusión presupuestal que puede ser una oportunidad para potenciar las acciones a realizarse.

Éste, según lo señalado en las entrevistas, es el debe más importante del actual Plan Marconi. El hecho de no haber contado con presupuesto específico limitó la posibilidad de proyectar nuevas acciones, debiendo trabajar con lo que ya se tenía planificado, aprovechar recursos excedentarios y ser inventivo en las financiaciones.

En este sentido, se entiende pertinente que el futuro presupuesto tenga una serie de características que son claves para una iniciativa de este tipo: (a) orientación territorial, (b) transversal–no sectorial de manera que permita romper la lógica natural que impera en la reserva, asignación y gestión presupuestal, (c) que sea flexible –de manera de atender los cambios en las prioridades y que pueda transferirse entre organismos–, y (d) rápido en su capacidad de ejecución.

Tener una mirada presupuestal del territorio en el sentido de que actualmente un alto porcentaje de las políticas del territorio se define fuera del territorio. (Participante A de Espacio Inter-institucional, nivel central)

Tener una asignación presupuestal común para el territorio dentro de la planificación quinquenal es fundamental para lograr sustentabilidad. (Participante B de Espacio Inter-institucional, nivel central)

A su vez, que el presupuesto sea común para el territorio tendría una doble funcionalidad; lograr que las definiciones surjan de la propia interinstitucionalidad; y en consecuencia permitiría evitar la multiplicidad de estrategias llevadas adelante por cada organismo.

Hay que actuar de manera integrada entre las instituciones, pero hay dificultad clara de presupuesto, que están diseñados de modo sectorial y vertical. (Participante C de Espacio Inter-institucional, nivel central)

Como ya se señaló, un aspecto clave a atender es la necesidad de lo que algunos denominan “desburocratizar” que no es otra forma de decir que debe existir la posibilidad de reorientar fondos y facilitar el traspaso presupuestal de un organismo a otro dependiendo de las prioridades que se resuelvan o vayan apareciendo. Este aspecto, como todo lo que engloba la dimensión presupuestal es central, en consecuencia ver las posibilidades legales y los mecanismos adecuados para poder concretar un presupuesto de estas características es imprescindible. Asimismo, que las discusiones y definiciones presupuestales se realicen en tiempo y forma pues en un período de transición las definiciones presupuestales son de los aspectos más relevantes y urgentes que se definen, o avanzan sustantivamente, ya en el primer año de gestión.

#### **7.1.4. Liderazgo efectivo y consensuado**

En el caso del actual proceso del Plan Marconi, en sus espacios intersectoriales, hubo un liderazgo definido por la propia Presidencia de la República y asumido en consecuencia por parte de la Subsecretaría del MIDES y por la alcaldesa del Municipio D. Este liderazgo es valorado muy positivamente por parte de los distintos actores, sean de instituciones de gobierno, organizaciones sociales y de los equipos territoriales. Algunos entrevistados señalan como una fortaleza el grado de compromiso y capacidad de incidencia que tuvieron las personas que ocuparon dichos cargos.

La alta valoración de los liderazgos señalados tiene un componente que refiere al rol y la jerarquía de éste (los liderazgos se dan desde roles con capacidad de incidencia fuerte tanto a la interna de sus instituciones como a nivel político en general) y a la vez la valoración viene dada por la dedicación, compromiso y horizontalidad que en los espacios de comunicación y coordinación estas dos personas lograron. Sobre este último punto, como amenaza a futuro, es que el Plan Marconi se asienta, en última instancia, en personas y que –en un marco de transición y cambio– es imprescindible generar liderazgos institucionalizados que vayan más allá de grados de compromisos de las personas.

Existe consenso en que debe haber un liderazgo Político-Técnico marcado de quién lleva adelante la propuesta y que las acciones (*liderazgo y elaboración*) se tienen que enmarcar en una planificación quinquenal que abarque a los tres niveles de gobierno.

Más allá de los organismos específicos, de cara a la continuidad parece necesario distinguir al menos analíticamente, tres dimensiones a considerar en el liderazgo necesario en un contexto de transición. Por un lado se distingue una dimensión que hace al (a) liderazgo político y técnico,

otra que refiere a (b) un liderazgo sustantivo y, por último, (c) un liderazgo presupuestal, todos importantes pero no necesariamente combinables en una única institución, rol o persona.

#### 7.1.4.1. Liderazgo político-técnico.

Desde la mirada de algunos entrevistados, la institucionalidad que funciona a nivel general (país, departamento, barrios) es útil si tiene niveles de decisión. Para eso, es necesario tener una conducción de carácter político institucional que así lo defina, y redes en las distintas instituciones que hace que las decisiones se conecten con sus niveles de mandos medios o ejecutivos.

El liderazgo político es muy distinto al liderazgo técnico (con sus pro y sus contras). No es lo mismo que un ministro llame a otro, a que un alcalde llame a un ministro. (Participante C de Espacio Inter-institucional, nivel central).

Este aspecto es clave y se entiende que –incluso con limitaciones presupuestales– en el período 2016–2019 esto se logró. En consecuencia la definición de este liderazgo con reconocimiento entre pares institucionales y con capacidad de llegada e incidencia a niveles de decisión –de manera transversal en el Estado– es fundamental para lograr concretar acuerdos y prioridades.

Si bien a la hora de definir liderazgos la dimensión política es la principal característica en la que se hace foco, a la hora de nombrar las representaciones institucionales para la mesa interinstitucional en particular, la capacidad política (decisión/incidencia) debe estar acompañada de un fuerte conocimiento técnico de los temas que son de la competencia de su organismo y de las características del territorio. En este sentido, se ve como relevante que el liderazgo esté dado por actores de organismos que tengan experiencia y camino recorrido en la articulación de políticas para la atención de temáticas diversas.

#### 7.1.4.2. Liderazgo sustantivo

Algo sobre lo que hay consenso es la necesidad de que exista un liderazgo que tenga un conocimiento profundo y cabal de las características y dinámicas del territorio, esto permite referirse a un liderazgo sustantivo. Esto puede verse claramente en la diferencia que puede existir entre el conocimiento del territorio que se puede tener desde el tercer nivel de gobierno (municipio), que con sus oficinas y funcionarios en la zona puede contar con mayores elementos de conocimiento “de primera mano” sobre las condiciones y situaciones del barrio, apoyado en su vínculo con organizaciones sociales de la zona y con los equipos con enclave territorial. En este sentido el actor que naturalmente cumple con las condiciones explicitadas es el Municipio, sin embargo cuando se valoran las otras dos dimensiones mencionadas (política y presupuestal) ya no es tan evidente que este actor sea el más adecuado en las condiciones actuales.

#### 7.1.4.3. Liderazgo presupuestal

Si bien explícitamente no se hace referencia a un tipo de liderazgo exclusivamente presupuestal, la centralidad –ya destacada– de la temática presupuestal en la posibilidad de continuidad, sostenibilidad y profundización del *Plan Marconi* en el contexto de transición política, hace necesario distinguir –al menos analíticamente– esta dimensión del liderazgo de las restantes.

De la mano de las limitaciones y problemáticas para la gestión de un presupuesto específico surge, de manera novedosa, la posibilidad de que actores institucionales del gobierno central sean quienes lideren el proceso del plan. La aparición de este actor, como alternativa para el liderazgo de la continuidad del Plan Marconi, es por un lado llamativa pero responde

fuertemente a la idea y necesidad de que exista un organismo transversal y con experticia en la materia, capaz de hacer la reserva, seguimiento, asignación y ejecución de recursos presupuestales que posibiliten las acciones y obras previstas o que se definan como necesarias. Aspecto que a la fecha no ha logrado solucionarse completamente dado un presupuesto definido y manejado sectorialmente.

#### 7.1.4.4. ¿Quién debería liderar este tipo de procesos?

Atendiendo a las tres dimensiones señaladas anteriormente, existen diversas miradas y alternativas sobre quién(es) debería(n) liderar el proceso, se mencionan principalmente cuatro organismos; Intendencia, MIDES, Municipio y OPP. Si bien hay matices en cuanto a quien debe llevar el liderazgo de esta interinstitucionalidad, existe acuerdo en que hay que construir procesos y sistemas que se sostengan institucionalmente donde el componente personal de los liderazgos, si bien es ineludible y hasta necesario, no sea prioritario. En este marco, no existe un claro consenso con respecto a qué institución referente debe liderar el proceso, pero se menciona al Municipio D, al MIDES, a la Intendencia y a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como algunos de los posibles.

El Municipio como actor central en vínculo con el territorio es visto por varios entrevistados como el organismo que naturalmente debería liderar las acciones a realizar en el territorio (privilegiando en este caso la dimensión que anteriormente mencionábamos como *liderazgo sustantivo*). Se trata de la institución que está físicamente presente en el territorio y que cuenta con un mayor conocimiento del mismo. Algunos actores reconocen que en el escenario ideal, esta debería ser la institución que lidere un proceso de este tipo (que enfatiza el trabajo con una mirada territorial). Desde esta mirada se plantea que el tercer nivel de gobierno debe pasar a ser el primer nivel de gobierno.

Si bien la responsabilidad de establecer políticas públicas debe ser del gobierno central, quien debe estar en el centro de la coordinación es el Municipio, que es quien tiene el gobierno de cercanías y el conocimiento del territorio. El municipio debe tener un diálogo permanente con las organizaciones sociales no tanto para validar lo que se va haciendo sino para integrar a las organizaciones sociales a la propuesta de gestión. (Participante E de Espacio Inter-institucional, nivel central)

Lo difícil es mover las estructuras presupuestales, generar competencias por vía legal para que el municipio pueda tomar decisiones. (Participante B de Espacio Inter-institucional, nivel central)

Pero se señala también, se trata de una institución aún pequeña (por ejemplo, en cantidad de recursos humanos y presupuesto) que no cuenta con las condiciones (reglamentarias, materiales) y capacidades (políticas y técnicas) suficientes para encabezar políticas transversales e interinstitucionales. A continuación una serie de citas que ilustran esto.

Debe haber (en la teoría) liderazgo de gobierno local, pero hay que ver si tiene las condiciones para sostener un liderazgo. Las variables de desarrollo local son muy complejas (narcotráfico, vulnerabilidades etc.) y es difícil decirle al gobierno local 'toda tuya'. Sino, el liderazgo de algún organismo del gobierno central que permita mover cosas. (Participante D de Espacio Inter-institucional, nivel central)

En una 'mesa chica', se puede pensar en un liderazgo del municipio. Pero en cuestiones más profundas, ahí ya implica trabajo ministerial (Participante C de Espacio Inter-institucional, nivel central)

Los municipios son estructuras débiles a la hora de toma de decisión de su territorio (un alto porcentaje de las políticas del territorio se define fuera del territorio). Eso debilita el gestor territorial, que debería tener mayor capacidad de decisión. Hoy el municipio detecta una necesidad y depende de un organismo nacional (o en el mejor de los casos del gobierno departamental), lleva mucho tiempo, burocracia. (Participante A de Espacio Inter-institucional, nivel central).

Descentralización presupuestal: Hay que fortalecer las estructuras del tercer nivel de gobierno con mayor capacidad de decisión, para ello es importante mover las estructuras presupuestales y generar competencias por vías legales de manera que el municipio pueda tomar decisiones. Si bien las políticas gubernamentales no pasan por su decisión sí deben pasar por su visión ya que es el mejor articulador en el territorio. (Participante B de Espacio Inter-institucional, nivel central).

Por su parte, el MIDES es mencionado como institución que tiene como finalidad del desarrollo social y que tiene capacidad de incidencia política a nivel de la administración central (*liderazgo técnico y político*). Se trata del órgano encargado de la coordinación de las políticas sociales y que en un contexto de orientación conceptual sobre el desarrollo social que se busca debería ser la institución encargada del liderazgo.

La Intendencia de Montevideo es otro de los organismos mencionados como eventual rector del proceso de trabajo, ya que tiene por sus antecedentes y funciones, un conocimiento más cercano con el territorio y particularmente, es la institución que lidera el Plan Casavalle, dentro del cual se encuentra el Plan Especial Marconi (*liderazgo técnico*).

El restante organismo que emerge de las entrevistas como sugerencia para liderar el proceso de trabajo, es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ya que se caracteriza por su transversalidad en políticas, cercanía al Poder Ejecutivo y capacidades de planificación y asignación presupuestal (*liderazgo político y liderazgo presupuestal*; aunque hasta la fecha no ha participado de lo que hasta la fecha ha sido el Plan Marconi y también varias cuestiones la capacidad real de ejercer el liderazgo sustantivo).

En síntesis, la importancia de definir los liderazgos, que éstos sean potentes y atiendan las tres dimensiones mencionadas es algo sobre lo cual existe una fuerte concordancia. Sin embargo, a la hora de pensar si es posible encontrar alguna institución capaz de asumir estas tres dimensiones del liderazgo al mismo tiempo, no existe un acuerdo claro y quizá deba avanzarse a un liderazgo compartido, similar al sucedido entre 2016–2019 (entre MIDES y el Municipio D) pero asegurando el componente presupuestal de acuerdo a las características que se enunciaron en el apartado 7.1.3.

#### **7.1.5. Participación**

Como ya se ha señalado a lo largo del documento hay dos aspectos de la participación de actores que no formen parte del gobierno (sea en el nivel que sea) es un elemento imprescindible para la sostenibilidad del *Plan Marconi*. Por un lado, la participación de la sociedad civil organizada a través de las organizaciones sociales con presencia y arraigo en el territorio, por otro, la participación de los habitantes del barrio. Ambas, con distinto grado de fortaleza y cometidos son necesarias.

Con respecto a la participación de las organizaciones sociales, se entiende que es una de las grandes fortalezas que tuvo el plan. Esencialmente a través de la conformación de la mesa intersocial, con la participación de estas organizaciones se lograron avances muy sustantivos, incluso en las diferencias, en términos de comunicación, conocimiento de las prioridades y

miradas de cada organización y representantes de las institucionales (sean éstas autoridades centrales o equipos territoriales) que dio como resultado el aumento en los niveles de confianza que es –visto en perspectiva– uno de los principales logros del plan. Sobre esta base se consolidó la existencia y permanencia de la mesa intersocial, la cual lejos de ir reduciendo su convocatoria, la fue aumentando con el tiempo y sosteniendo la periodicidad así como la asistencia.

Bajo estas consideraciones, existe un consenso con respecto a la importancia que tienen las organizaciones sociales –y también los equipos territoriales de los programas sociales– en sostener el *Plan Marconi*, los espacios de intercambio y coordinación creados, en demandar su cumplimiento, en continuar ampliando la demanda en consonancia con lo se entienda pertinente de acuerdo a los emergentes que puedan surgir o a aspectos que no hayan sido priorizados aún. Por otro lado, se señala –además– que las continuidades están aseguradas por las organizaciones en la medida que son estas las que estaban, están y permanecerán en el territorio en cualquier escenario de transición. Este aspecto no es menor porque otorga a las organizaciones una responsabilidad importante donde la capacidad de incidencia del trabajo desde el Estado se ve potenciada y orientada de mejor manera por esta sociedad (*partnership*) con las organizaciones, pero también donde la propia capacidad de incidencia de las organizaciones sociales sobre las problemáticas del barrio no es la misma con o sin políticas públicas y presupuesto asociado.

Por su parte, con respecto a la participación de las personas que habitan el barrio, con distintos énfasis e incluso con diferencias conceptuales sobre lo que es o debería ser la participación (como ya señalamos anteriormente), existe acuerdo en que la mirada y la acción de los vecinos son muy importantes de incorporar en el marco de un plan de acciones que tenga como foco el territorio.

Para varios entrevistados, éste ha sido uno de los debates del proceso del Plan Marconi, más allá de que se lograron avances y se plasmaron acciones específicas a través del trabajo con vecinos (por ejemplo el diseño del Espacio Aparicio Saravia, “Plaza de los sueños”), se considera que tal como se señalaba en informes anteriores (ver DINEM-MIDES, 2017), Marconi es un barrio donde a las instituciones les ha sido complejo lograr un ciertos niveles de apropiación y participación por parte de vecinos. A modo de ejemplo, se menciona el caso del espacio ubicado en detrás del anfiteatro de Marconi, donde pese a algunos intentos, no se ha logrado conformar una comisión de vecinos que pueda autogestionarlo, tal como sucede en otra zona de Casavalle en el espacio SACUDE.

Esta es una dimensión sobre la que hay un potencial para lograr avances y en particular, poder afianzar la sostenibilidad y el desarrollo social de las acciones realizadas en la zona.

## 8. SUSTENTABILIDAD Y REPLICABILIDAD

Entre los cometidos originales de la experiencia del Plan Marconi, además de los específicos con respecto mejorar las condiciones del barrio a través de acciones directas (obras, dispositivos, servicios, capacitaciones, talleres, etc.), se encontraba la de valorar si la forma de funcionamiento podía constituir una metodología u orientación que potencialmente fuese replicable en otros territorios donde los niveles de vulneración y vulnerabilidad social, de violencias en términos más generales, fuesen similares. A este cometido o mirada se la ha sintetizado en la pregunta sobre la replicabilidad del Plan Marconi.

En una primera mirada sobre el tópico, existe consenso en que tal como se implementaron las acciones en Marconi no serían directamente replicables en otros territorios. La principal razón para sostener esto es debido a que no puede pensarse en que exista alta disponibilidad de representantes de alta jerarquía política para los distintos barrios que presentan niveles de carencia similares a Marconi. No obstante, para varios entrevistados sí puede mantenerse la representación política con otros actores institucionales de menor cargo jerárquico que cuenten con una validación o respaldo previo (“investidura”) que garantice su capacidad de decisión e incidencia, ya que esto último es un elemento clave para el desarrollo de las acciones y que fue valorado positivamente en las entrevistas.

Este modelo tal como se implementó, no es replicable, no hay una subsecretaría ministerial para cada barrio. Implica distribución de poder y sobre todo sistematización de procedimientos. (Participante D de Espacio Inter-institucional, nivel central)

Por su especificidad difícilmente es replicable. Es conveniente pensar en una estructura, ejemplo el Plan Casavalle que siga con foco en Marconi. (Participante G de Espacio Inter-institucional, nivel central)

Existen visiones que entienden que lo relevante es poder establecer una metodología y sistematización de formas de proceder; otras, que es importante que la alta política siga teniendo capacidad de atender territorialmente los asuntos de alta política, y para eso es necesario despejar el terreno de los aspectos más operativos. Parece necesario mantener, con distinta intensidad y funciones, un espacio de autoridades de alto nivel en conjunto con espacios dirigidos por referentes de segunda línea.

Si bien la mayoría de los entrevistados –que participan de la interinstitucional– resaltan la importancia que ha tenido este espacio, para la recuperación de confianza interinstitucional y el mensaje positivo al territorio “*de que se está haciendo algo*” llegados a la pregunta de ¿cómo seguir? parte de los entrevistados sostienen la dificultad de continuar dependiendo de una estructura como la que actualmente tiene el *Plan Marconi*, que carece aún de una formulación que pueda considerarse propiamente un plan y carece de un presupuesto propio, lo que hace que la impronta personal de sus liderazgos lo transforme en viable pero se encuentre amenazado, en consecuencia, en un escenario de transición política.

Esta interinstitucionalidad no debe ser una sumatoria de lo que las instituciones tienen para aportar sino haciendo un desarrollo estratégico partiendo de un análisis profundo de lo que sucede en cada lugar. (Participante D de Espacio Inter-institucional, nivel central)

Algunos actores específicos mencionan que ya se están desarrollando –en otros territorios– modalidades de trabajo similares, con espacios interinstitucionales e intersociales que tienen

características similares, pero donde los liderazgos varían en función de las características propias de cada lugar (capacidades institucionales) y las problemáticas a atender. Se señala, para estos casos, que no es necesaria la participación de referentes institucionales de alto nivel político pero sí que quienes vayan como representantes de cada institución cuenten con el respaldo y la investidura que les permita decidir en nombre de su institución.

DOCUMENTO PARA DISCUSIÓN - NO CIRCULAR

## 9. CONSIDERACIONES FINALES

El *Plan especial para Marconi en el marco del Plan Cuenca Casavalle* ha sido –en los casi 4 años de desarrollo (2016–2019)– más que un plan propiamente dicho, un proceso de trabajo colectivo entre tres grandes actores, a saber, (a) instituciones de gobierno a nivel nacional, departamental y municipal, (b) equipos territoriales de los programas sociales de las instituciones mencionadas anteriormente, y (c) organizaciones sociales con anclaje en el barrio. Este proceso ha supuesto la instalación y consolidación de dos espacios de información y coordinación (la mesa interinstitucional y la mesa intersocial) y una serie de logros y concreciones en distintas dimensiones, asociados mayoritariamente a la capacidad del Estado y sus instituciones de retomar compromisos ya existentes, coordinar esfuerzos (presupuestales, recursos humanos y líneas de trabajo), priorizar acciones y definir formatos de trabajo novedosos y ad hoc según fueran las necesidades.

Este *plan*, más allá del hito que da lugar a su surgimiento, debe concebirse, por un lado, como una instancia específica (propia de un territorio) pero, por otro, en el marco de una continuidad temporal y geográfica más amplia cuyo principal marco es el Plan Cuenca Casavalle, así como –aunque en menor medida– otras iniciativas, como fue el Plan 7 zonas o instancias propiciadas por el Municipio D.

Dado que su inicio remite a mediados del año 2016, no contó –como ya hemos señalado en el informe– con la capacidad de realizar una planificación específica y con la definición de un presupuesto asociado, sino que debió valerse de planificaciones pre–existentes (esencialmente a nivel de cada una de las instituciones que conformaban la mesa interinstitucional). En este sentido, atendiendo a lo que era posible en esas condiciones, se propuso como objetivo general *la mitigación de las violencias presentes en Marconi*. El término mitigación no es baladí en la comprensión de estos tres años y medio del Plan Marconi, no lo fue en las instancias de coordinación y discusión, no lo fue a la hora de pensar la implementación y priorización de acciones, no lo es a la hora de valorar los logros, ni tampoco –finalmente– lo es a la hora de pensar en la continuidad y la sostenibilidad del plan. Siendo una tensión a atender el desarrollo de acciones y compromisos que atenúen y mitiguen ciertas problemáticas presentes a nivel territorial, del desarrollo de aquellas que las atiendan profunda y estructuralmente, lo cual supone acciones de mayor envergadura y presupuesto.

En este marco el Plan Marconi, en consecuencia, es la conjunción de dos grandes dimensiones o componentes de trabajo: (a) *acciones* coordinadas entre los tres niveles de gobierno y la sociedad civil y (b) espacios de información y coordinación entre estos mismos actores. Sobre el primer aspecto, las acciones realizadas, se destaca haber retomado compromisos existentes en anteriores planificaciones para el barrio, así como la identificación de nuevas necesidades y la concreción de acciones asociadas. Mayoritariamente, dado que el diagnóstico de las problemáticas del barrio ya existía, el Plan posibilitó coordinar las acciones, jerarquizarlas, agilizarlas (a modo de catalizador) a la vez que hacerlas viables. En consecuencia, este componente del Plan (las acciones), si bien con objetivos de mitigación, es central en la buena valoración y sostiene materialmente el segundo componente.

El segundo componente, la conformación de los dos espacios de coordinación, es tan importante –a los efectos del Plan– como el de acciones y se imbrica y fortalece muy estrechamente con éste. Así como las acciones, obras y servicios, son altamente valoradas, la mesa interinstitucional y la mesa intersocial son instancias claves en la comprensión del trabajo en red de los y las representantes del gobierno central, del departamental, del municipal y de las organizaciones sociales. A lo largo del documento se ha señalado la importancia de estos dos espacios, los logros

que ellos han supuesto no sólo en lo que refiere a las acciones concretadas sino más aun en la recomposición de vínculos de confianza y cercanía entre las distintas sectorialidades de los tres niveles de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y los operadores técnicos locales. En este sentido, en el marco de la transición política que supone el año 2020, existe un marcado consenso entre los distintos actores entrevistados en la necesidad de dar continuidad a estos dos espacios de coordinación dado los efectos positivos que tiene tanto en la identificación de necesidades del barrio desde distintas miradas, priorización de acciones, comunicación transversal de las definiciones, ganancia de confianza interinstitucional e interpersonal, así como intercambio de distintos enfoques de aspectos claves en el desarrollo local como es el caso de la participación social y vecinal.

En la síntesis global, la valoración de lo que en el documento se ha identificado como Plan Marconi, es sin duda –y más allá de bemoles, aspectos perfectibles e incluso no logrados– muy positiva en el entendido que el Plan se comenzó a construir partir de mediados de 2016, con planificaciones y presupuestos sectoriales ya definidos.

Sin embargo, y más allá de esta valoración, el escenario de transición que se abre en 2020, implica la posibilidad y necesidad de plantear algunos aspectos a considerar para la sostenibilidad de lo hecho, la continuidad de aspectos bien valorados y la mejora de aspectos críticos para a profundización de los logros y superación de algunas debilidades. A continuación, a modo de cierre, se repasarán brevemente algunos ítems surgidos desde el análisis de los discursos de los integrantes de las mesas (interinstitucional e intersocial).

En primer lugar, necesidad de establecer –para esta segunda etapa– una planificación para el territorio que sea común y articulada entre las distintas instituciones de los tres niveles de gobierno e incorpore la visión de los actores locales. En este sentido, la planificación debe establecer objetivos, acciones, hitos, metas, indicadores y responsables. En esta planificación debe asegurarse una presencia plena de las distintas autoridades y sectorialidades que tienen en su marco de competencias algunas de las distintas dimensiones donde se presentan vulneraciones y vulnerabilidades a nivel local.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con lo señalado en el párrafo anterior, es imprescindible definir un presupuesto específico asociado a la planificación. Éste, sin lugar a dudas, de manera consensuada, es un aspecto central en las limitantes que tuvo el Plan Marconi en el período 2016-2019 y que –en tanto se busque continuar y profundizar lo realizado– es necesario tener en cuenta para el período 2020-2025. Sin embargo, de igual manera que la planificación, éste no debe concebirse de manera sectorial sino que debe atender la transversalidad y flexibilidad que supone la articulación. Es importante recordar que al presupuesto debería poder cumplir con las siguientes características: (a) orientación territorial; (b) transversalidad (no exclusivamente sectorial); (c) flexibilidad y de sencilla reorientación; y (d) agilidad en su ejecución.

En tercer lugar, continuando con las características actuales y más allá de una planificación y presupuestación específica, la continuidad y sostenibilidad del plan debería mantener una fuerte vinculación con planes de desarrollo ya existentes, en particular el Plan Casavalle que ha sido marco de lo realizado hasta la fecha, más allá de las especificidades locales de Marconi.

En cuarto lugar señalar un aspecto mencionado en varias oportunidades en el documento. La imperiosa necesidad de contar no sólo con los tres niveles de gobierno sino también, y de forma muy especial, con las organizaciones sociales presentes en la zona. Éstas aportan miradas específicas, conocimiento de las realidades barriales desde otros lugares que los estrictamente públicos, y aseguran continuidad de las acciones más allá de los lógicos cambios institucionales

y personales que supone una democracia. Asimismo, es relevante la incorporación de los equipos técnicos u operadores sociales de los distintos programas, en tanto permite disminuir una lógica distancia entre las definiciones de alto nivel político (centralidad) y su implementación concreta en territorio (“traducción”) a la vez que mejorar los niveles de confianza y comunicación en aspectos claves como es el fenómeno de la seguridad en contextos barriales complejos. Esto, la conjunción de los 3 niveles de gobierno, la sociedad civil y los operadores sociales, ha dado lugar a lo que algunas personas entrevistadas señalan de forma paradigmática en una frase: “se rompió el ellos y nosotros [...] ahora somos todos nosotros”.

En quinto lugar, dos aspectos son importantes a atender. En el marco de una planificación y acciones que suponen diversas miradas, enfoques, actores e instituciones, es imprescindible definir liderazgos y establecer con claridad la gobernanza del plan. Como ya se ha señalado, las miradas sobre este punto no son consensuadas y dependiendo de qué dimensión se priorice, el liderazgo puede o debe ser asumido por una u otra institución. Sea como sea, es imperioso tener presente este aspecto y considerarla al menos en tres grandes dimensiones: (a) liderazgo sustantivo; (b) liderazgo político; y (c) liderazgo presupuestal. De la mano con esto, es importante atender –como en toda instancia de coordinación– la tensión entre las características del rol y de la persona, en la medida que ambas son imprescindibles para el liderazgo y para las coordinaciones en general.

En sexto lugar, entendiendo que las particularidades de Marconi le son propias pero que muchas de sus características no le son exclusivas, la intervención desarrollada en este territorio puede constituir un modelo de funcionamiento que pueda ser extendido (en su generalidad y con adecuaciones ad hoc) a otros territorios. Este aspecto, que en el período 2016-2019 ha mostrado incipientes avances, debería ser considerado como un subproducto relevante de las acciones y coordinaciones a realizarse en Marconi y Casavalle.

Por último dos consideraciones finales.

La primera es que más allá de la fuerte impronta que el Plan Marconi 2016-2019 ha dado a la participación de instituciones de gobierno (3 niveles), organizaciones sociales y operadores sociales, la incorporación de la mirada de los vecinos es un tema que se ha abordado de manera aún perfectible. Este aspecto, por distintas experiencias, no es trivial –por lo cual no puede ser abordado de manera ingenua– pero sí necesario. En este sentido, desde la posible incorporación directa de los vecinos y vecinas en algún espacio de coordinación o bien directamente en instancias de participación promovidas desde las instituciones, es recomendable retomar discusiones sobre la concepción de participación social, qué es, qué es esperable, cuáles son sus objetivos, cómo promoverla, entre otras, de manera de escorar conjuntamente las miradas sobre este aspecto.

La segunda. Desde los relatos de las personas entrevistadas, en el marco de este documento de sistematización, se entiende que –en esta etapa de continuidad y profundización– el nuevo Plan debería asumir las problemáticas de Marconi y zonas aledañas de manera integral, profunda y estructural atendiendo las dos grandes dimensiones intrínsecamente vinculadas, la material y la cultural. Concentrarse exclusivamente en una de ellas es insuficiente. Las políticas de mitigación, necesarias en ciertos momentos y las únicas posibles bajo ciertas circunstancias, también lo son. El cambio cultural, se sostiene desde algunos relatos, es posible si varían sustancialmente las condiciones materiales –aunque esto último no es suficiente por sí solo– y se trabaja sobre la construcción de la esperanza. Una esperanza que debe construirse y basarse en posibilidades reales de cambio, una esperanza que exige a las personas, pero que también exige y mucho al Estado.

## 10. DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Casanova, Alejandra. La mirada urbana en la prevención del delito. El Caso Marconi, Montevideo, 2019.
- CSI- EQUIPOS MORI - Arq. F. Bervejillo (2012) PLAN ESPECIAL CASAVALLE
- DINEM (2017): Informe de Caracterización socioeconómica de Barrio Marconi (Informe interno). MIDES- DINEM, Montevideo.
- Equipo Municipal (2010) Resumen avance hacia el Plan integral Casavalle. "Casavalle también es Montevideo Documento de trabajo [https://issuu.com/casavalle/docs/libro\\_casavalle-2](https://issuu.com/casavalle/docs/libro_casavalle-2)
- Equipos Mori – Bervejillo (2012): Plan especial Casavalle. Intendencia de Montevideo, Montevideo.
- Filardo, V. Hacia la resignificación de "Casavalle", Montevideo Uruguay. 11/2005
- Ichusti, H,(2019, 9 de enero) Entrevista Mate Amargo
- Ichusti, H. "Plan Cuenca Casavalle" en: <http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/experiencias-plancuencacasavalle.pdf>
- Intendencia de Montevideo (2012) Directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. IDM, Montevideo <http://sit.mvotma.gub.uy/RegistroWeb/PDFs/FichaInstrumento5134.pdf>
- Intendencia de Montevideo (2014), Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle, Montevideo
- Intendencia de Montevideo (2014): Plan Parcial Casavalle: Resumen de Avance. Departamento de Planificación. Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2015): Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Montevideo. Uruguay.
- Intendencia de Montevideo. Documento de Avance Revisión del Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005) Hacia del Plan Montevideo 2010-2020
- Intendencia Departamental de Montevideo (2015) Departamento de Planificación. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle
- Intendencia Municipal de Montevideo Decreto 28.242I "Plan Montevideo" (Plan de Ordenamiento Territorial, 1998-2005), <http://sit.mvotma.gub.uy/docs/instrumentos/1137/DECRETO%20N%C2%BA%2028242-998.pdf>
- Junta Departamental (1998) Plan Montevideo
- Junta Departamental de Montevideo (2015): Decreto N° 35.621. Junta Departamental de Montevideo, Montevideo.
- Junta Departamental de Montevideo Resolución N° 3754/09 Creación del Consejo Cuenca Casavalle.
- Junta Departamental de Montevideo, 2/07/2015 Decreto N° 35621 Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle.
- Municipio D (2009): Resolución 3754-2009 creación consejo Casavalle. Consejo Cuenca Casavalle, Montevideo Organismo Responsable Municipio\_ Montevideo\_ Municipio D
- Municipio D. Área Social CCZ11. Situación Complejo Habitacional Marconi. Documento de trabajo (2015)
- Nedov, Sandra. (2018, 31 de diciembre) Entrevista Mate Amargo
- Poder Ejecutivo (2008): Ley N° 18.308 Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Marco Regulador General, Uruguay.
- Poder Legislativo (2008) Ley No.18308 Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, PL, Montevideo