

Experiencias de Desarrollo Económico Local en la periferia urbana de Montevideo:

el Programa PAPPUM de Cooperación
con la Unión Europea



Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales
más Necesitados de la Periferia Urbana de Montevideo

Convenio URY/B7-310/96/103



URUGUAY



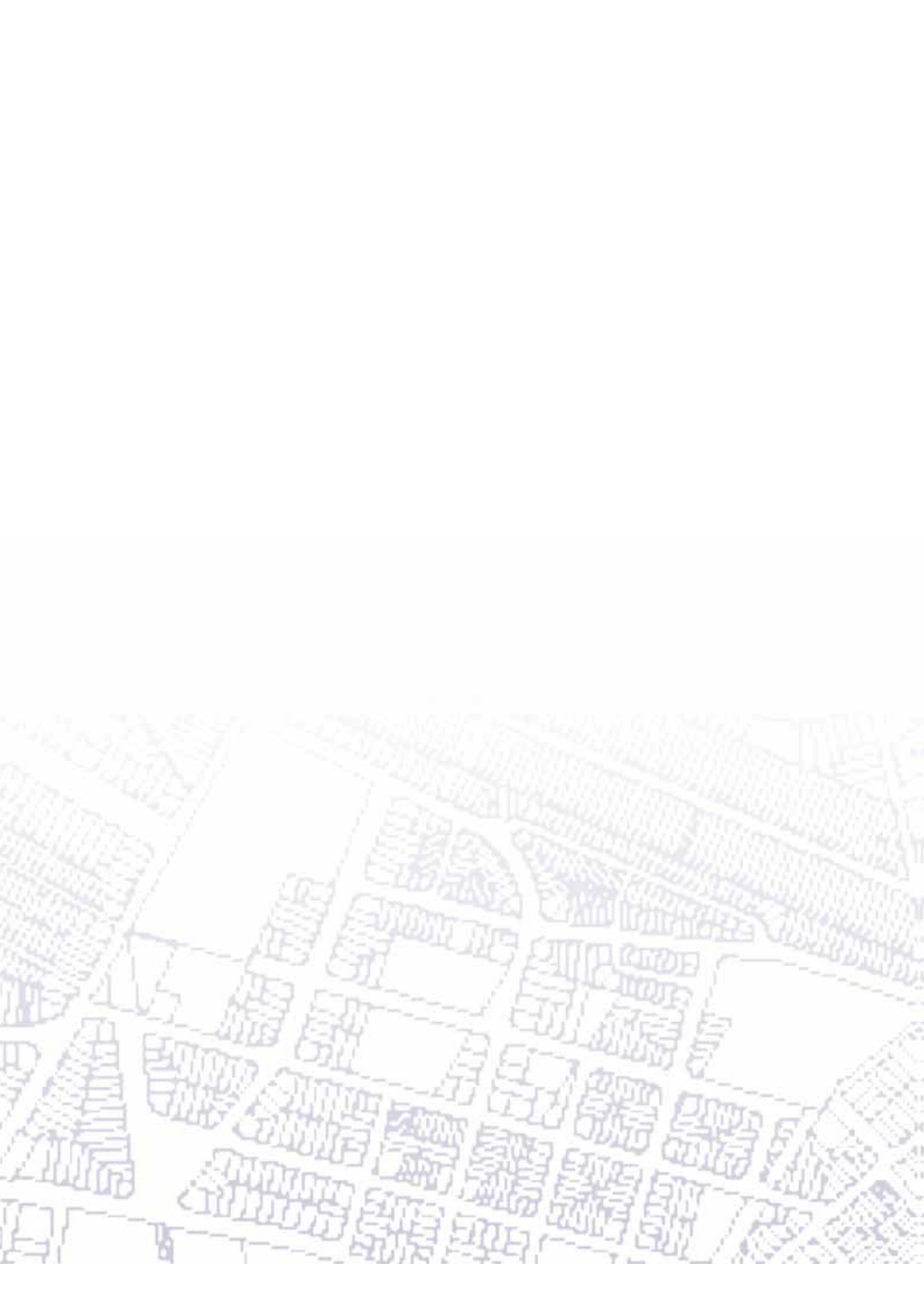
UNIÓN EUROPEA



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



Montevideo
deTodos





Experiencias de Desarrollo Económico Local en la periferia urbana de Montevideo: el Programa PAPPUM de Cooperación con la Unión Europea

Esta ponencia ha sido realizada por el
Programa de Apoyo Integral a los
Sectores Sociales más Necesitados
de la Periferia Urbana de Montevideo
(Nieves Martínez, Ernesto González Posse),
con el valioso aporte de Altair Magri.

Experiencias de Desarrollo Económico Local en la periferia urbana de Montevideo: el Programa PAPPUM de Cooperación con la Unión Europea

Nieves Martínez, Ernesto González Posse.

Es una publicación del Programa Pappum:

El Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales más Necesitados de la Periferia Urbana de Montevideo (PAPPUM), es un proyecto de cooperación entre la Unión Europea y el gobierno de la República Oriental del Uruguay, a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Su objetivo es facilitar la inserción laboral de mujeres jefas de hogar, jóvenes desocupados o con trabajo precario, y personas adultas con dificultad para reincorporarse al mercado de trabajo, a través de la capacitación por competencias

Este proyecto de cooperación se ejecuta bajo la modalidad de donación, lo que significa que no genera ningún tipo de deuda para el país. Desarrolla sus acciones a través de los Centros de Desarrollo Económico Local (Cedel) Casavalle y Carrasco Norte -mediante un convenio con la Intendencia Municipal de Montevideo- y del Centro de Capacitación y Producción (Cecap), que funciona en la órbita del MEC.

© Pappum, Reproducción autorizada citando la fuente

Montevideo, Noviembre de 2006

Impreso en Imprenta Boscana - DL: 340318

Diseño: Kairos & Cronos - www.kyc.com.uy

Fotografía: Pappum, Federico Gutiérrez

Introducción

La convocatoria al III Seminario Internacional sobre Desarrollo Económico Territorial y Empleo encuentra al Programa de cooperación PAPPUM en la fase final de su proceso de implementación. En su transcurso se han llevado adelante innovaciones metodológicas de intervención territorial de carácter local, específicamente centradas en la inserción laboral como paso ineludible para una integración social basada en la equidad de oportunidades y la participación social en los asuntos comunitarios.

En esta ponencia se presenta la visión del desarrollo económico local como resultado de una acción sistémica que apunta a la innovación de las actividades productivas con vistas a la competitividad en condiciones de equidad territorial; y la visión del desarrollo social como proceso de integración y nivelación “hacia arriba” de los individuos pertenecientes a una comunidad. El trabajo muestra los resultados de la aplicación del programa PAPPUM en una dimensión esencial: la capacitación por competencias con objetivos de inserción laboral directa y de formación de microemprendedores, ambas categorías insertas en un proceso de acumulación productiva y ciudadana.



1- El Desarrollo Económico Local

En las últimas décadas, los paradigmas del Desarrollo Local y del Desarrollo Económico Local han cobrado fuerza como alternativa a los cambios en las relaciones económicas y sociales. El territorio subnacional da respuesta a las tensiones sin resolver del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK) en sus varias dimensiones de políticas productivas, regulatorias, fiscales, distributivas y a los intereses de una economía mundial que *“no opera exclusivamente a nivel de empresas, sino que exige una inserción de la sociedad en su conjunto”* (Lechner: 1998-242).

Podemos pensar que se ha logrado un consenso desde diferentes orientaciones teóricas en donde el concepto Desarrollo Local (DL) define un proceso de crecimiento integral en el que las condiciones de vida de todos los miembros de una comunidad -sociedad local- mejoran de manera sostenida, tanto en lo material como en lo social, cultural y político; como se define en las Agendas XXI Locales: *“El Desarrollo Local hace referencia al proceso de aumento de la capacidad de los espacios locales para reconocerse como protagonistas de su desarrollo, identificar necesidades y problemáticas, potencialidades recursos y vacíos, definir sus demandas y orientar recursos a la solución de sus problemas. Por eso, todo proceso de Desarrollo Local involucra en forma obligatoria, al menos, los siguientes aspectos: Territorio, Espacio, Economía, Política, Sociedad, Cultura y Medio Ambiente”*.

El desarrollo Económico Local (DEL) como

capítulo específico del primero, refiere a: *[...] las condiciones que despliega una sociedad para formular y concertar esfuerzos colectivos con fines de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar recursos locales endógenos para su obtención”* (CEPAL:2006). Esto supone de acuerdo también a las Agendas XXI Locales: *“Fomentar una estructura económica diversificada que garantice mayor estabilidad socio-económica, que reduzca los desplazamientos de las personas y disminuya el transporte de bienes; dotar de una cobertura amplia y equitativa a las necesidades sociales; ‘{...}’ y a un trabajo remunerado. Desarrollar programas de integración social de los sectores marginados aceptar la diversidad de su ciudadanía. Garantizar el acceso a la información a todos los ciudadanos e implantar sistemas para promover su participación en la toma de decisiones”* En estas posturas se basa la sustentabilidad del territorio subnacional, como espacio propio en condiciones de intercambiar con el entorno y como resguardo de los Estados Nación.

El DEL interpela tanto al viejo modelo centralizado del EBK como al modelo liberal de mercado sustitutivo del Estado. Norbert Lechner (Lechner: ob.cit-239) analizaba que: *“La antinomia de Estado y mercado ha cedido lugar a la comprensión que tanto el modelo desarrollista, centrado en el rol activo del Estado, como el modelo liberal, apoyándose en la dinámica del mercado, deben ser analizados en relación al contexto social y no en función de discursos ideológicos”*

1.1- El desarrollo endógeno en el modelo de acumulación productiva

El ámbito económico local como espacio y agente con la necesaria capacidad de respuesta a los cambios en el sistema de acumulación capitalista, debe observarse conjuntamente en el marco de profundas reformas políticas y sociales. La transformación que se consolida en las últimas décadas del siglo XX, contiene los cambios ocurridos en la esfera de las relaciones productivas y en las relaciones del Estado con la sociedad (entendida ésta en su sentido amplio y como sociedad civil corporativizada). En el anterior modelo de acumulación fordista vigente hasta la década de los setenta, la inversión productiva se consolidó en dos ejes:

- a. la actividad sectorial a través de agentes productivos que localizaron una producción de tipo industrial en un territorio preferentemente central y urbano, concitando dos fenómenos de los cuales hoy debe dar cuenta el espacio local en términos de amortiguar sus efectos negativos. Por un lado la traslación demográfica sobre el territorio nacional atraída por el empleo que se afincó residencialmente en los centros urbanos alrededor de las industrias, dando origen a los barrios obreros y por otro, la generación de cadenas productivas complementarias de insumos industriales y servicios
- b. El Estado de Bienestar Keynesiano se centró en un modelo de crecimiento y desarrollo -especialmente en América Latina- a partir de fines de la década de los 40's, subvencionando los emprendimientos a través de políticas proteccionistas (modelo

de sustitución de importaciones-ISI) y luego, a la entrada en la crisis del modelo en la década de los 60's apuntó con un modelo centro-periferia a la generación de polos de crecimiento y zonas francas en zonas periféricas de los centros de comando económico-políticos, a través de planes y programas que aunque desconcentrados en el territorio no tomaron en cuenta a los actores, sus potencialidades y recursos.

También la emergencia de este concepto de desarrollo económico local y/o regional toma en cuenta los factores exógenos o del entorno que acompañan y sustentan la emergencia de la teoría del desarrollo local endógeno.

En primer lugar, la emergencia de un nuevo modelo de acumulación del sistema capitalista que impuso pautas de homogeneización a través del proceso de globalización y los Estados nación en crisis de gobernabilidad entendida como crisis de legitimidad y eficiencia en materia de políticas de desarrollo productivo y social (Tomassini:1993, Alcántara: 1994 entre otros), fomentaron la alternativa de un nuevo campo de relacionamiento entre el mundo y los espacios locales, que puso en cuestión la razón misma del Estado central en tanto protagonista del control social. La característica que queremos resaltar de este proceso es el concepto de flexibilidad que aparece ligada a la localización y a la organización de las actividades. Flexibilidad entendida en su relación con la desconcentración espacial que produce efectos sobre el territorio urbano en dos dimensiones altamente dependientes entre sí: lo pequeño, local, y la metropolización de estructura policéntrica y expandida en periferias urbanas.

La respuesta inmediata al avance de la globalización económica y a la mundialización de

las relaciones humanas fue la autarquía local expresada en la demanda de un mayor grado de autonomía subnacional. En un segundo momento, el plano local comenzó a ser visto como una nueva oportunidad de desarrollo nacional, de carácter multiterritorial y multidimensional. La articulación entre actores de diferentes niveles –locales, regionales y supranacionales– se presenta como la oportunidad de reconstrucción del espacio nacional: “en la fase de globalización, integración mundial y desvanecimiento de fronteras económicas, surge también la tendencia a impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales, como un mecanismo social de defensa de su entorno inmediato, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y permanencia. El valor de concebir los problemas globalmente, en su trascendencia mundial, pero traducirlos en preocupaciones y acciones locales, parece ser una búsqueda de reposicionamiento social ante un mundo demasiado complejo en su desarrollo, en sus equilibrios y en sus contradicciones” (Cabrero: 1996-11).

En segundo lugar, la ineficiencia del paradigma del crecimiento económico como factor causal del desarrollo (teoría del derrame) para solucionar los factores domésticos del crecimiento económico de la periferia, como la cuestión social derivada del mismo, dio paso a una concepción basada en la teoría sistémica desde donde se observa que el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente del desarrollo considerado desde ahora como un proceso basado en tres condiciones: construcción social, integralidad y sustentabilidad económica y social (Sen: 1999, Stiglitz: 2000). La consolidación en la función de demanda económica de factores no económicos como la innovación tecnológica, el rol de las instituciones y el capital social como indicadores de desarrollo, ensambla con

la valoración del entorno de cercanía dando a lo local un valor agregado de sistema poniendo “{...} énfasis en un nuevo proceso en que los diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular las iniciativas locales y concretarlas” (Marsiglia- Pintos: 1999-284)

El Estado de Bienestar en crisis también acompañó el proceso con transformaciones político-administrativas en el plano territorial. La descentralización reorganizó a la nación en niveles subnacionales con competencias ampliadas. En el plano de las relaciones sociales afectadas por la ruptura del tejido social y sus efectos de segmentación y segregación social se apunta a la reorganización sobre un plano territorial. Las viejas organizaciones sectoriales (gremios y sindicatos) en crisis derivan recursos hacia organizaciones de base territorial sobre temas que hacen a las necesidades básicas y enfoques que ponen énfasis en nuevos derechos civiles, sociales y políticos (género, etnias) localizadas en el territorio local. La novedad es el enfoque que desde la teoría de sistemas se adopta: la integralidad de los procesos, la sinergia de esfuerzos colectivos que aunque diferentes en intereses y capacidades tienen “la capacidad de un sistema de establecer y, según sea la necesidad, de transformar o cambiar los criterios selectivos para las relaciones con el ambiente” (Luhmann: 1970, pág 213).

En este contexto de múltiples abordajes interpretativos el desarrollo económico local, se concibe como una herramienta propicia con el “fin de estimular la creación de entornos sociales e institucionales territoriales, para lograr la mayor eficiencia productiva y competi-

tividad de los diferentes tejidos productivos y empresariales locales” (Albuquerque: 1999, 12).

1.2- Dos claves para el DEL: competitividad sistémica e innovación

1.2.1- Competitividad sistémica

La competitividad para la CEPAL se basa en dos elementos: el posicionamiento de los actores de actividad en el comercio mundial y el nivel de eficiencia, respecto a la participación en las exportaciones de bienes de ese grupo de actividad. En este marco, los actores deben competir en el mercado doméstico y en el mercado externo, suponiendo que el aprendizaje doméstico proporciona las destrezas necesarias para entrar en el circuito internacional.

“Se considera el sistema local como el resultado de la interacción que se produce entre diversas dimensiones (ambiental, económica, social, cultural y política) y escalas (la local, la regional pertinente, la nacional y las internacionales), conformando un sistema relacionado con otros de igual o diferente dimensión y escala”. (González Posse:2002-15)

La estrategia que conlleva a la competitividad sistémica en la economía de un entorno local es definida por Albuquerque (ob.cit-32) como “la incorporación de progreso técnico, gerencial y organizativo en la actividad productiva, lo cual depende esencialmente de la gestión empresarial, la infraestructura tecnológica disponible, la calidad de los recursos humanos y de las relaciones laborales y el nivel de vinculación existente entre el sistema de educa-

ción y capacitación del sistema productivo y empresarial”. Estas pautas dan la dimensión sistémica del desarrollo económico dada la dependencia de factores que necesitan los nuevos estilos de producción. El territorio –entorno del factor productivo- se transforma en el campo proveedor de insumos necesarios, así cómo constituye la base física de la cadena productiva. Los agentes que se movilizan en el territorio son los protagonistas de la construcción social del desarrollo endógeno. En este sentido, los diferentes subsistemas (Gobierno, universidades, corporaciones y empresas, grupos sociales) instalados en el territorio local proveerán los insumos necesarios físicos e intelectuales para los emprendimientos, donde es imprescindible la voluntad de cooperación entre actores y la articulación de recursos especialmente a través de marcos de promoción pública especialmente diseñados hacia el desarrollo.

Como definen Montero y Morris (Montero y Morris: 2001-7): *“No es el territorio el que es competitivo {...} sino mas bien que, en el pueden encontrarse ciertas potencialidades en sus empresas, actores e instituciones que pueden o no desarrollarse siempre y cuando se den condiciones {...} que implican que el desarrollo endógeno debe tener un fuerte componente de políticas públicas orientadas a favorecerlo. La clave para ello es una cierta forma de organización social y económica basada en redes densas de firmas pequeñas”*

En el mismo sentido, Coraggio analiza que: *“{...} lo importante es el desarrollo y no lo local, es este el que marca el recorte de la geometría territorial”* (J.L. Coraggio: 2000). Entonces, el DEL en condiciones ciertas de competitividad necesita de un entorno sinérgi-

co y organizado. Sus características esenciales son la proximidad, la confluencia productiva hacia determinados rubros, la articulación entre empresas y actores enmarcados en un “contrato” socio-institucional de cooperación mutua, con una visión estratégica del territorio, donde apuntando hacia una competitividad por calidad se revaloricen los recursos existentes que pueden ser pasibles de procesos de innovación tecnológica en sentido amplio, es decir tanto en tecnologías “duras” como “blandas”.

1.2.2- Innovación:

“La innovación no sólo puede favorecer la dimensión del crecimiento, sino también la dimensión de la equidad” (Montero y Morris: ob.cit-3), entendiendo equidad no sólo en el plano de los actores sino proyectada en la dimensión territorial, donde el plano local carece de fomento público y privado y altamente dependiente de los centros de comando. Volver más equitativas las oportunidades de los territorios locales, parte de reconocer la premisa de las asimetrías que son definidas por Veltz (Veltz: 2001-20) como *“regiones ganadoras y regiones perdedoras”* de los beneficios de la inversión del capital y de las actividades del Estado. La innovación productiva es un factor que insufla aire nuevo en aquellas zonas que han sufrido los efectos del declive del modelo fordista, en especial las que pertenecen a la dinámica metropolitana, que dependen de las actividades educativas, administrativas, financieras y laborales de la metrópolis.

Aún bajo estas condiciones metropolitanas difícilmente recusables en materia de inequidad, un proceso de innovación en el entorno local

que suponga desarrollo empresarial, revitalización de la infraestructura física y búsqueda de nichos de mercado, permitiría desarrollar actividades conectivas –red de insumos locales- dentro de la estructura económica local, afincar laboralmente los recursos humanos disponibles y dinamizar la circulación interna de los bienes locales fomentando la demanda interna.

A veces resulta engorroso visualizar qué ventajas comparativas del entorno local pueden tener potencialidad para convertirse en competitivas, especialmente cuando se observan zonas deprimidas económica y socialmente y con tradiciones afincadas de antiguos modelos de producción. Desde una visión sistémica importa más comprender la importancia que asumen los actores que la detección a priori de los potenciales factores productivos. La dinámica de sinergias invierte la relación clásica de función-actor.

Desde la perspectiva de crecimiento y desarrollo como una construcción social, la teoría indica la detección de los actores presentes en el territorio en cuanto a sus potencialidades, sus expectativas y su voluntad para participar. Observa también el grado de madurez de las instituciones públicas para potenciarlos en la búsqueda de alternativas. El proceso anterior –top down- donde los factores de producción indicaban que actores intervenían se revierte a implementar un proceso horizontal –bottom up- donde es la conjunción de actores la que decide el dónde, el cómo y con quien apuntar en materia de desarrollo económico local.

Entonces, la capacidad institucional local respecto a normas regulatorias, apoyos a la promoción y distribución de recursos, así cómo

la apertura a espacios participativos como la educación y capacitación laboral y la investigación, potencian el campo de la innovación en condiciones de equidad creciente en el territorio nacional. Se entiende aquí por equidad creciente, la reducción de la brecha entre el potencial de desarrollo y su concreción en cada territorio, reconociendo que existen potenciales diferenciados.

1.3- El empleo como insumo necesario del Desarrollo Económico Local

El modelo de acumulación posfordista supuso nuevas regulaciones respecto a la relación capital- trabajo. La flexibilización de las relaciones laborales es una pauta que respalda el nuevo sistema productivo y apunta a transformar fundamentalmente tres aspectos de las relaciones laborales.

En primer lugar, la capacitación para el empleo muda su sentido, *“se exige la polivalencia al trabajador involucrado en la producción {...} así cómo, la utilización del trabajo temporal”* (Alburquerque, ob.cit-47). La transformación económica hacia el sector servicios exige nuevas especializaciones dependientes a su vez de una mayor calificación intelectual en comparación con el modelo productivo basado en el sector industrial que atendía a una capacidad fundamentalmente manual. Hoy la capacitación como valor agregado del trabajo está más ligada al nivel de educación formal de los individuos (medida en años de escolarización).

Dos dilemas se presentan: el primero, se basa en los diferentes tiempos entre la exigencia de

velocidad del capital y la reproducción de recursos humanos para proveerlo: *“la flexibilización de capitales, procesos y productos está orientada al corto plazo y a resistir y adaptarse a los permanentes cambios de la demanda. Paralelamente la misma está asentada necesariamente en condiciones y factores de mediano y largo plazo (como son la educación y capacitación, salud pública, desarrollo de la investigación y desarrollo tecnológico); condiciones generales de producción y reproducción (infraestructuras y equipamientos) y los denominados intangibles (conductas, valores, aprendizajes, organización etc).* (Sabaté:2002-4).

El segundo dilema, derivado del anterior, es que el sistema productivo en contextos periféricos no logra reproducirse en las actuales condiciones por falta de competitividad y de arreglos sinérgicos, derivando la problemática al factor social y generando un círculo vicioso de inercias negativas entre subdesarrollo económico y desintegración social. La integración social a través del sistema laboral que consolidó el Estado de Bienestar como forma de “domar” a las condiciones del modelo de acumulación capitalista, dejan de funcionar y las políticas asistencialistas para paliar la cuestión social no alcanzan a cubrir las necesidades básicas que hacen a los derechos sociales. La exclusión de amplios grupos sociales de los beneficios económicos se traduce en la segregación del sistema social en general, en el no acceso a los bienes públicos, donde la educación y la capacitación para el trabajo y el desempeño social del individuo son las herramientas necesarias para la sobrevivencia. El abandono del sistema formal de educación, la pérdida de beneficios como la salud y la vivienda, recortan la cartera

de oportunidades de los individuos y sus familias para entrar a los circuitos productivos que logran reproducirse pero que exigen altos niveles de integración social, especialmente en educación formal y capacitación en nuevas tecnologías.

En segundo lugar, la flexibilización en las relaciones laborales de la década de los 90's fue sustentada por una regulación estatal que transformó el marco de protección social del trabajador y su familia (seguridad social y respaldos financieros entre otros bienes). El empleo precario y el autoempleo si bien salvan al trabajador de la extrema exclusión social producen efectos de estancamiento y ghetización marginando grupos en territorios específicos. La población se reagrupa en el espacio urbano y suburbano por el grado de acceso a los bienes, asentándose en el territorio en zonas

ganadoras y zonas *perdedoras* “*Las necesidades se concentran donde los recursos son menores y los recursos se generan donde las necesidades son menores*” (Pirez:2000-10). La acción estatal al compensar las necesidades básicas de la sobrevivencia con políticas focalizadas para pobres fortalece al mismo tiempo las condiciones para la ruptura del tejido social y aumenta las probabilidades del estancamiento económico de determinadas áreas productivas.

En tercer lugar, la organización para la defensa de los intereses corporativos se vio afectada por la baja de afiliados a sindicatos, gremios y asociaciones, debilitando el poder de presión corporativa de los grupos. Los sindicatos como contrapartida de control de las reglas del sistema capitalista de producción y trabajo, tienen relativa legitimidad de deman-

Capacitación en confección de calzado.



da y capacidad de presión en la defensa de los intereses laborales.

La suma de estos tres aspectos repercute en la cartera de oportunidades de la familia basada en el empleo y en las dimensiones del bienestar: continuidad educativa, vivienda y salud y bienes de infraestructura física de las zonas en que habitan, quedan en la responsabilidad de los individuos y en las condiciones del mercado de bienes. El *“desarrollo desigual es el resultado inevitable del libre mercado. Cuando existe ya no sólo hay escasez sino miseria, las leyes del mercado resultan inoperantes. {...} la racionalidad del mercado supone la igualdad de oportunidades para competir, pero el mismo no genera dicha premisa”* (Lechner: ob. cit -243):

1.4- La periferia urbano-metropolitana: un dilema para el desarrollo local

El fenómeno metropolitano que se consolida en América Latina a partir de la década de los 70's, aporta una nueva y compleja perspectiva para el análisis del concepto del desarrollo económico local. El desarrollo local en contexto metropolitano presenta características particulares que escapan a la noción clásica del enfoque, pues supone que no se puede contar con las premisas básicas sobre las cuales se apoya la teoría del desarrollo endógeno como son la proximidad y la homogeneidad, la identidad y los recursos específicos de una localidad dada.



La complejidad de una periferia metropolitana se expresa en la diversidad de niveles político-administrativos, las más altas tasas de crecimiento poblacional, concentración y consumo de tipo urbano, recursos de capital hacia los servicios en desmedro de la economía rural y agroindustrial, desplazamiento de personas y bienes sobre corredores desde y hacia la metrópolis sin conexiones transversales, organización territorial autónoma y autorregulada del afincamiento residencial y del uso y explotación económica de los recursos del medio ambiente. En este contexto, el factor empleo y de servicios básicos se constituyen en el movilizador principal de las familias en busca de una mejor canasta de bienes.

La administración y gestión de políticas sociales en los territorios político-administrativos no se corresponden con las dinámicas espacial, social y económica, absorbiendo o expulsando beneficiarios de acuerdo al grado y calidad de los productos de políticas. Por otra parte, se observa una tendencia de los agentes económicos a localizar sus recursos de capital en el espacio metropolitano dirigidos hacia el área de los servicios aprovechando debilidades normativas y fiscales de las unidades subnacionales. Desde lo público, {...} la descoordinación entre los gobiernos municipales y de éstos con las agencias reguladoras del Estado conllevan al uso del lobby por parte de los intereses privados -nacionales y transnacionales- para establecer capitales golondrina influenciando en las oportunidades del desarrollo local en contextos metropolitanos sin garantías de estabilidad y concurrencia a los intereses de políticas de los actores locales y de las necesidades de sus sociedades (Magri: 2003- 25)

1.5- La acción pública en el Desarrollo Económico local

Los primeros actores institucionales del nivel local son los Municipios si bien cuentan con escasa visibilidad y relevancia en materia de planes de desarrollo. América Latina en general ha procesado mecanismos de descentralización desde el Estado central a las regiones y los Municipios, aunque las evaluaciones luego de más de una década de iniciado este proceso marcan fundamentalmente una des-



centralización de competencias que no fue acompañada de los recursos necesarios para implementarla. Suele llamarse a este proceso “la descentralización del conflicto”, refiriéndose a la transferencia de los problemas del Estado a los niveles más bajos de relacionamiento socio-institucional. En el año 2000 el BID advertía que “Si no hay una posición y una política activa de descentralización, compensación de los desequilibrios territoriales e impulso a las redes locales de instituciones de apoyo, va a ser difícil lograr avances por parte de los actores locales” (BID: 2000-6).

En este sentido, el papel que puedan cumplir los gobiernos municipales va a depender del marco jurídico y administrativo que los contiene, de las capacidades instaladas pero fundamentalmente de la voluntad de promover, regular y distribuir recursos con destino al desarrollo. Esta no es una tarea fácil para los gobiernos subnacionales por las restricciones que arrastran en su relación frente al centralismo histórico del Estado: *“Los gobiernos municipales han demostrado un interés creciente por asumir un papel nuevo en la promoción del desarrollo económico de sus comunas. Sin embargo, pocos cuentan con la capacidad económica, administrativa, técnica y política necesaria para tener real incidencia en ello. Muchos carecen de estrategias de desarrollo, planes reguladores, unidades especializadas, recursos para programas de capacitación y asesoramiento técnico, y proyectos de inversión que faciliten el desarrollo de los actuales productores, amplíen sus capacidades y, especialmente, atraigan nuevas inversiones”*. (CEPAL/GTZ. Op. Cit. pág. 307).

En los últimos años, la tendencia a generar

instituciones con una visión de responsabilidad del desarrollo como política pública está dando paso a la creación de agencias de desarrollo con una visión integral e integradora del territorio local. La planificación estratégica, la programación de actividades de carácter multifactorial y participativo son los principales objetivos de estas nuevas formas de institucionalidad a nivel subnacional. La densidad institucional y el desarrollo tienen para algunos autores una correlación positiva (BID: 2002-7) en el supuesto de que *“un mayor número de instituciones al servicio de los intereses sociales debe de estar relacionado a la capacidad social de asimilarlas. No por el mero hecho de reproducir instituciones se gana en eficiencia, pero si cada una de esas entidades cumple su cometido adecuadamente se genera un tejido social que cubre las necesidades mas especializadas”*.

1.6- Sociedad civil y participación de actores en la economía local

El cambio en las relaciones de producción dejó frágiles a los sistemas productivos locales. La retirada de la inversión dejó una infraestructura industrial y recursos humanos ociosos con capacidades inadecuadas para las nuevas exigencias del capital y altos índices de desempleo. Aún en esta situación, no podemos pensar a los actores económicos locales diferentes en expectativas e intereses a otros que se desarrollan en planos de actividad nacional o supranacional. Sin embargo, es posible encontrar diferencias en las condiciones con que cuentan para el desempeño de sus actividades que pueden ser contabilizadas como ventajas y obstáculos al desempeño productivo.

1.6.1- Los Obstáculos:

En primer lugar, la dependencia histórica del Estado central y sus agencias en materia de absorción de la demanda y del lobby empresarial, hizo que los empresarios no visualizaran al Municipio como un actor con capacidad de creación de mecanismos de fomento y regulación para dirigir procesos de desarrollo local y endógeno.

En segundo lugar, las empresas regidas por las reglas del antiguo modelo de acumulación desarrollaron sus procesos de producción en forma completa tomando insumos importados lo que les daba una relativa dependencia de insumos intermedios, no promoviendo de hecho la cadena productiva en el entorno. Esta forma de acumulación no dio paso a la especialización productiva del entorno local, inhibiendo de hecho el relacionamiento entre empresas de porte y medianos y pequeños emprendimientos relacionados funcionalmente. En las condiciones actuales las empresas familiares (micropymes) constituyen un activo económico importante especialmente en las zonas deprimidas, sin embargo las condiciones en las que se desarrollan no les permite ampliar su radio de acción para relacionarse en la oferta de actividades a otros actores productivos. La falta de información, la imposibilidad de acceso a recursos financieros, bienes de infraestructura por fuera de normativas vigentes (vivienda, pequeñas industrias) no registrados, los recluyen en un circuito de sobrevivencia básica que alimenta y reproduce el circuito de la marginalidad. El desafío es *“como crear un proceso de conversión que fije este potencial en una forma capaz de hacer trabajo adicional”* (De Soto: 2000-74).

En tercer lugar, la crisis y transformación de las relaciones económicas que no fueron enfrentadas en conjunto ni con una visión global del territorio y sus actores, encontró en el plano local intereses muchas veces encontrados en materia productiva (ej. turismo e industria), no allanan sus diferencias a través de objetivos complementarios.

1.6.2- Las ventajas y oportunidades

En primer lugar, desde el punto de vista de la exigencia de la innovación tecnológica como premisa básica para la competitividad, la empresa local debe concebirse como parte de una red de empresas y encadenamientos productivos. La oportunidad de integrarse a los planes estratégicos de las comunas y las redes productivas se basa en un cambio de visión que se apoya en la articulación de intereses y la capacidad de asociatividad privada y socio-institucional.

En segundo término, desde la óptica de los costos de inserción competitiva, la coordinación cooperativa que es alcanzable en pequeños entornos le permite acceder a los sistemas de información, formación y alcance a infraestructura productiva y de servicios

Finalmente, un encadenamiento productivo en términos asociativos repercute positivamente en la relación entre el capital y el valor agregado del trabajo de origen local, repercutiendo favorablemente en el entorno.

1.7- Redes: la conectividad como instrumento del desarrollo

Pensar la conformación de redes productivas en el entorno local es observar una interacción de actores en la búsqueda de intercambios mutuos, donde se encuentra la posibilidad de construir escenarios de planificación estratégica para la emergencia de sistemas locales de innovación productiva constituida en la agregación de: empresas, actores e instituciones. De este modo, se puede identificar desde una visión sistémica del territorio el know how incorporando valor de innovación a través de un proceso de imitación- adaptación y de la combinación entre un marco de ventajas comparativas (factores específicos del sistema local) y escenarios de ventajas competitivas (factores específicos más un entorno de colaboración institucional y redes privadas y sociales).

Pero también es importante, actuar sobre la fase de identificación y aproximación a las expectativas de otros actores para definir el *know what*: saber que campos de actividad potenciar a partir de la información que se pueda establecer entre individuos de una red o entre redes sectoriales. A estos efectos, la conectividad entre actores se vuelve elemento esencial para “*competir con fuerzas propias*” a través de potenciar “*capital físico, capital humano y conocimientos*” (Montero y Morris, *ibid*, pág.7).

1.8- Capacitación por competencias:

Los objetivos de esta línea de capacitación por competencias operan como alternativa a una tensión presente entre la dimensión de la educación formal que se ofrece a los individuos y las exigencias que presenta el mercado respecto de las competencias necesarias



para desarrollar actividades específicas. Esta tensión tiene dos caras, por un lado, el des-
envolvimiento laboral requiere competencias
que generalmente no son abordadas por el
circuito de educación formal como: destre-
zas, habilidades y actitudes en desempeños
específicos y en el relacionamiento con la so-
ciedad en general.

Por otro lado, como ya hemos analizado, la
velocidad de transformación de un mercado
integrado a las dinámicas globales amplía la
brecha entre la capacitación de los recursos
humanos y las exigencias de la productividad.
Este fenómeno se observa especialmente en
niveles locales periféricos de la capital y en los
Departamentos del interior de Uruguay, algu-
nos de ellos antiguos centros del modelo de
producción fordista y que hoy alejados de los
centros de comando de la producción econó-
mica, de las finanzas y de la administración,
no encuentran una adaptación a las nuevas
exigencias que supone la transformación de
las relaciones entre capital y trabajo y entre
capital e inversión.

¿Qué es la capacitación por competencias?
Bajo esta denominación se define un aprendi-
zaje de carácter integrador de conocimientos,
capacidades, habilidades y actitudes, donde
la persona encuentra las destrezas necesarias
para enfrentar los desafíos de un mundo don-
de los saberes convencionales no siempre
responden efectivamente a las exigencias del
entorno laboral. Es la combinación de facto-
res de conocimientos, actitudes, habilidades
y desempeño personal en situaciones de rela-
cionamiento personal y colectivo. De esta for-
ma la capacitación que potencia estas com-
petencias objetivas y subjetivas del individuo,

no sólo ha de servir para ocupar un puesto
de trabajo, sino para formar en la vida social,
profesional y laboral de la persona y que esta
sea lo más satisfactoria posible combinando
lo cognoscitivo, lo afectivo y lo conductual en
el desempeño colectivo.

Las claves de esta estrategia de formación de
emprendedores son el saber ser y el saber
hacer. Saber ser implica *“actitudes y valores
en cuyo marco el emprendedor manejará su
aprendizaje, su vida de relación, su actividad y
su futura proyección hacia la sociedad”* Saber
hacer, se vincula a *“competencias relaciona-
das al ejercicio de determinadas habilidades
y destrezas necesarias para las distintas acti-
vidades en la vida del individuo y empresario,
tanto en el ejercicio de su negocio como en su
actividad en la comunidad”* (Andrade: 2004-
42). Si bien las citas aluden a la capacitación
como empresario o emprendedor, el mismo
enfoque debe ser aplicado para la inserción
como trabajador dependiente en una empre-
sa preexistente.

Con este enfoque general se aborda la for-
mación por competencias, aunque otra ca-
racterística esencial en ella aún no ha sido
mencionada. Se trata de la elección del con-
tenido de la formación teórica y general que
se brinda, la que toma como punto de partida
la necesidad de la inserción del beneficiario
en el mundo del trabajo. Esa elección se rea-
liza en este tipo de formación en base a las
posibilidades del mercado, sea para la inser-
ción directa o autónoma. Es decir, que no se
brinda capacitación en base a un menú pre-
determinado, fijo y poco flexible, sino que se
identifica primero la posibilidad de inserción y
es a partir de allí que se define el contenido
de la capacitación.

En todos los casos, hay una definición que comienza por el contenido de la técnica de trabajo que se requiere y se complementa con otros aspectos según la situación y el objetivo. Así, cuando se trata de la inserción directa o dependiente además de las técnicas específicas se requiere formar para el trabajo en equipo, se debe informar sobre los derechos y obligaciones emergentes de la inserción dependiente, las actitudes sociales que deben observarse, etc. Aún cuando la actividad productiva sea la misma en el caso de inserción directa que autónoma, a la formación de la técnica correspondiente debe agregarse un complemento distinto en el caso de inserción autónoma o mediante emprendimiento. En efecto, lo fundamental acá es formar en temas como la administración y gestión de empresas, contabilidad, financiamiento, comercialización, etc. Todo ello conduce a que el costo de capacitación y asistencia sea más elevado por beneficiario en el caso de la inserción autónoma, si bien los efectos sobre el empleo pueden ser mayores a mediano plazo y largo plazo, en tanto el desarrollo de emprendimientos exitosos conducirá posiblemente en el futuro a mayor demanda de empleo.

1.9- Entre la teoría y la práctica: el DEL en el subdesarrollo.

La teoría del desarrollo endógeno en el entorno local enfrenta en la praxis factores que interpelan su aplicación efectiva y que se encuentran en las inercias endógenas del entorno, producto de prácticas históricas de la relación entre el Estado y la sociedad. Algunas sobre las que aún se debe el debate actual frente a los desafíos de un futuro de desarro-

llo integral son: a) la baja articulación entre el nivel central del Estado con los niveles subnacionales, especialmente en las demandas que hacen a las oportunidades de crecimiento y desarrollo local; b) una escasa presencia de los empresarios en la “cosa pública” del territorio local; c) escasas oportunidades de capacitación de los recursos humanos locales, insuficientes para una demanda productiva de nuevo tipo, con dos efectos, por un lado la búsqueda de recursos humanos fuera del entorno y por otro la migración local en busca de oportunidades menos exigentes. Estos factores -no exclusivos- estarían restando potencialidad al espacio local, que no termina de consolidarse como tal, dependiendo todavía de otros lazos históricos dependientes del Estado central y de instituciones articuladoras de intereses como son los partidos políticos y sus actores. En especial en el espacio local de la periferia urbana de tipo metropolitano, cuestiones como la identidad local que supone la posesión de una cultura de cercanía y de solidaridades de larga data, y el rol de articulación del Gobierno local fortaleciendo una relación sólida de ciudadanía con sus habitantes se convierten en variables de peso para impulsar y promover la cultura ciudadana y la cultura social, ingredientes fundamentales para potenciar los recursos tangibles e intangibles que se localizan en el territorio.

2- Desarrollo del Programa PAPPUM



El “Programa de Apoyo a la Periferia Urbana de Montevideo” (PAPPUM) nace del Convenio (URY/B7/310/96/103) acordado entre la República Oriental del Uruguay – representado por el Ministerio de Cultura (MEC) – y la Unión Europea (UE) – representada por la Delegación de la UE en Uruguay – el 7 de noviembre del año 2001. Los dos componentes mas relevantes del Programa son, por un lado el fortalecimiento del CECAP (Centro de Capacitación y Producción del MEC) orientado a la capacitación de jóvenes en dificultades para abordar la educación formal en secundaria o UTU. Por otra parte en Convenio con la Inten-



Centro de Desarrollo Económico Local Carrasco Norte (Ex Hotel del Lago del Parque Rivera)



Centro de Desarrollo Económico Local Casavalle

dencia Municipal de Montevideo, el PAPPUM aborda la creación dos Centros de Desarrollo Económico Local (CEDEL) en los barrios de Casavalle y de Carrasco Norte que en el mapa político administrativo de descentralización de la IMM ocupan parcialmente las áreas de los Centros Comunes Zonales 11 y 8 respectivamente. Su concreción es el resultado de varios años de la labor conjunta entre la cooperación europea, las instituciones nacionales y municipales y las comunidades respectivas. Por su relación con el tema de este Seminario el análisis se centrará en este componente del PAPPUM.

La meta principal a desarrollar apunta a dinamizar la economía local realizando estrategias de intervención local adecuadas a las condiciones de las zonas elegidas a fines de su revitalización económica y social, ensamblando los potenciales humanos con los recursos de infraestructura económica instalados. El enfoque de la cooperación internacional pone énfasis en desarrollar estas estrategias innova-

doras de integración social potenciando ejes de igualdad de oportunidades especialmente con un enfoque de género y juventud, componentes socio-demográficos especialmente excluidos en oportunidades de equidad en la periferia de Montevideo. Las acciones principales del PAPPUM giran en torno a la formación por competencias (FPC) como herramienta para el empoderamiento de las capacidades explícitas y potenciales de los individuos beneficiarios mediante su inserción en el mundo del trabajo.

2.1.- La selección del universo beneficiario:

Montevideo fue el centro económico productivo del modelo de sustitución de importaciones (ISI) aplicado en el país a partir de la década de los treinta y hasta fines de los sesenta. Desde comienzos del siglo XX surgieron barrios como La Teja, Camino Veraciero, Hipódromo, Camino Maldonado. Fueron barrios funcionales que concentraron población alrededor de las actividades productivas de empresas textiles, frigoríficas, madereras, industria metalúrgica liviana. En este período de la primer mitad del siglo XX estos barrios de Montevideo consolidaron su perfil demográfico a partir del crecimiento del sector industrial. A raíz de la crisis económica y el agotamiento del modelo industrial fordista a principios de la década del setenta comenzaron un rápido y sostenido declive. Estos barrios se convirtieron en cementerios industriales mostrando una infraestructura edilicia vacía en su centro a la vez que se expandían hacia la periferia bajo una modalidad de ocupación de terrenos fiscales y privados bajo la forma de asentamientos irregulares integrados de población excluida del mercado de trabajo. En este sentido, no sólo la transformación productiva expulsó y segregó población laboral y socialmente, también la reorientación de políticas sociales como es el caso de las políticas de vivienda a través de la Ley de Liberalización de Alquileres de 1973 contribuyó al lanzamiento de los grupos sociales ex -dependientes de la industria hacia la periferia de la capital conformando zonas suburbanas densamente pobladas y en condiciones de precariedad del empleo y del bienestar.



En este contexto surgen en Montevideo zonas de nueva urbanización como Carrasco Norte, Borro, Casavalle y Camino Maldonado, antiguamente zona de chacras de mediana y pequeña extensión proveedoras de insumos agrícolas a la capital. Se produjo un efecto de condensación de la población en los bordes de la ciudad capital del Departamento (el Montevideo rural), consolidando la periferia suburbana de lo que se da en llamar el Área Metropolitana de Montevideo, que luego continúa su expansión más allá de los límites departamentales hacia Canelones y San José.

La elección de los barrios de Casavalle y Carrasco Norte para la implementación del Programa PAPPUM, se funda en que si bien presentan perfiles sociodemográficos y económicos diferentes, en ambos existen condiciones de riesgo social asociados a la precariedad de las condiciones de subsistencia de las familias en materia de oportunidades de empleo y bienes públicos, más allá de las políticas de focalización de asistencia pública, y que se presentan factores intensamente asociados a la transformación de las relaciones entre capital y trabajo que contribuyen a la inestabilidad social. Desde el punto de vista de la densidad del tejido social dos características son comunes a ambos barrios aunque se manifiestan con diferente intensidad:

- a. la falta de identidad local por el arraigamiento de grupos heterogéneos en actividades y prácticas sociales, conformando los viejos y nuevos vecinos, con problemas en factores de integración como la tolerancia y la convivencia en el espacio.
- b. asociado a lo anterior, las oportunidades reducidas de compartir espacios comunes ante la falta de infraestructura de ser-



vicios públicos básicos y de esparcimiento y cultura (plazas, clubes, asociaciones barriales) producto de la urbanización incompleta, aspecto dominante en Casavalle aunque no es relevante en el barrio de Carrasco Norte.

Barrio Casavalle

En Casavalle, alrededor de un 20% de la PEA local está desempleada (sobre un total nacional de desempleo del 11%), y la subsistencia del desempleo reconoce prácticas de auto-sustentación basadas en la recolección y clasificación de residuos, changas temporales y la mendicidad, especialmente en los grupos más vulnerables: mujeres, niños y adolescentes. Los servicios públicos tienen escaso desarrollo en saneamiento y agua potable, luz y red vial en las zonas periféricas del barrio, quedando principalmente en la capacidad de las familias el acceso en condiciones de bienestar de las viviendas (descarga de excretas, materiales de la vivienda y condiciones de hacinamiento).

Casavalle muestra una tendencia sostenida a la desintegración y territorial. En el plano social la mayoría de los habitantes vive en condiciones de necesidades básicas insatisfechas. Como grupo social son percibidos por la so-



ciudad montevideana como actores de riesgo resultando de hecho segregados a la vez que ellos mismos se autosegregan del contexto social predominante de la ciudad de Montevideo. También el espacio urbano y suburbano local que ocupan se encuentra aislado del resto de la ciudad, son zonas suburbanas a medio camino entre la ciudad y el espacio rural, devaluadas desde el punto de vista de la inversión inmobiliaria y productiva, zona de riesgo que no interesa a la inversión privada.



Cuadro 1: Datos sociodemográficos de Casavalle:

Población total	% de población de Montevideo (proxi)	% Pobreza Jov-mujeres	Ingreso p/cáp 2002 en \$U	ÍDH 2004	ITB * Mat	Incidencia pobreza
65.000	6.66%	18%	3.950	0.637	0.905	54.8

* Índice de tasa bruta de matriculación en primaria y secundaria.

Datos: IDH 2005 e INE.

Cuadro 2: Principales perfiles productivos de Casavalle por sectores en porcentajes

Rubro	Cantidad unidades
1- Aprovechamiento a familias	335
2- Suministros vivienda	50*
3- Transporte e insumos	87
4- Cuidado personal	126
5-Actividad comercial/ industrial	44
6-Industrias	86
7- Servicios financieros	34
8-Cultura, enseñanza y religión	95

* proxi

Fuente: **PAPPUM**, Estudio de mercado laboral en Casavalle y Carrasco Norte y **MS Marketing**, 2006

Cuadro 3: Tipo de empresas

Tipo de empresas	Cantidad empresas	Porcentaje/total
Micro ((1 a 4 p)	516	52.7%
Pequeña (5 a 19 P)	70	7.2%
Mediana 20 a 29 p)	18	1.8%
Grande: (+ de 100 p)	11	1.1%
S/desc:	365	37.2%
Total:	980	100%

Datos: **PAPPUM**, Estudio de mercado laboral en Casavalle y Carrasco Norte y **MS Marketing**, 2006

Barrio Carrasco Norte

En Carrasco Norte, las condiciones de vulnerabilidad social no son tan extremas como en Casavalle por su relación de proximidad con un barrio de alta actividad comercial y de servicios como Carrasco sur; y porque las condiciones originales de formación tuvieron un origen cooperativo en torno a la vivienda de grupos sociales con mayor capacidad de recursos al acceso de bienes, en general grupos de clase media afectados por las políticas de vivienda de principios de los setenta. En la última década la crisis que asoló al país afincó grupos en situación de emergencia, constituyéndose Asentamientos Irregulares sobre los bordes barriales.



Cuadro 4: Datos sociodemográficos de Carrasco Norte

Población total (proxi)	% de población de Montevideo (proxi)	% Pobreza Jov-mujeres	Ingreso p/cáp 2002 en \$U	ÍDH 2004	ITB Mat	Incidencia pobreza
26.000	2.03%	30.7%	S/definir**	0.0.872	.0.973	19.4

* Índice de tasa bruta de matriculación en primaria y secundaria.

** Datos relativizados por inexistencia de microdatos a la fecha

Datos: IDH 2005 e INE.

Cuadro 5: Principales perfiles productivos de Carrasco Norte por sectores en porcentajes

Rubro	Cantidad unidades
1- Aprovechamiento a familias	199
2- Suministros vivienda	10 *
3- Transporte e insumos	78
4- Cuidado personal	161
5-Actividad comercial	50
6-Industrias	80
7- Servicios financieros	101
8-Cultura, enseñanza y religión	86

* proxi

Fuente: PAPPUM, Estudio de mercado laboral en Casavalle y Carrasco Norte y MS Marketing, 2006

Cuadro 6: Tipo de empresas

Tipo de empresas	Cantidad empresas	Porcentaje/total
Micro ((1 a 4 p)	380	41.2 %
Pequeña (5 a 19 P)	108	11.7%
Mediana 20 a 29 p)	50	5.4%
Grande: (+ de 100 p)	16	1.7%
S/desc:	368	39.9%
Total:	922	100%

Datos: PAPPUM, Estudio de mercado laboral en Casavalle y Carrasco Norte y MS Marketing, 2006

2.2- Descripción de la orientación, de los objetivos y la metodología del Programa PAPPUM

Orientación: El Programa PAPPUM participa de la orientación que destacan las Agendas XXI Locales de la Unión Europea que entienden que: *“el Desarrollo Local es producto de un esfuerzo colectivo, comprometido y articulador de los actores que comparten un mismo espacio de territorio”*. En este sentido, se alienta a través de la cooperación al fortalecimiento de la vinculación que existe entre los componentes naturales de la sociedad local: los grupos sociales, las instituciones públicas y el mercado, a los efectos de potenciar recursos humanos y materiales existentes con vistas al desarrollo endógeno local.

Objetivos: Acorde con lo anterior, el PAPPUM tiene como principal objetivo contribuir al re-establecimiento de condiciones de inserción laboral y de bienestar que permitan lograr la mejora efectiva de la situación socioeconómica y de la calidad de vida de la población beneficiaria. Como objetivos específicos de

integración social a través de la reinserción laboral se propuso:

- desarrollar estrategias de intervención directa en dos espacios locales del Departamento de Montevideo fomentando el fortalecimiento de ámbitos de articulación y coordinación entre actores públicos y privados para la generación de redes productivas locales estratégicas en el corto y mediano plazo, apostando a una articulación estratégica de actores socio-institucionales proyectada en el largo plazo.
- propender a una mayor participación ciudadana en los asuntos locales a través del fortalecimiento de los lazos entre el individuo y su comunidad por la vía de la capacitación para la inserción laboral con la meta de lograr para los mismos condiciones básicas de sustentabilidad social. En este sentido, el Programa PAPPUM des-

tina sus estrategias a una población que en muchos casos está en condiciones de pobreza estructural, preferentemente integrada por mujeres, jóvenes y grupos en situación de desempleo, con baja o nula inserción en el sistema de educación formal y carencias en otros bienes sociales.

Metodología: Por primera vez en el Uruguay se aplicó un Proyecto basado en una metodología innovadora en materia de capacitación laboral en el mundo urbano. Teniendo en cuenta que el trabajo es el activo principal en la cartera de oportunidades de las familias y de los individuos, el Programa apuntó a generar líneas de capacitación en diversas especializaciones con el objetivo de alcanzar autonomía personal y grupal a través de em-

prendimientos productivos o del empleo dependiente, así cómo reducir la marginalidad del trabajo informal proporcionando instrumentos de formalización legal y productiva. De esta forma, con participación directa de los interesados, la metodología apunta a identificar las ideas y proyectos de los individuos y los grupos, para luego realizar un análisis de factibilidad de los mismos y la búsqueda de mercados de inserción. La estrategia prevé por un lado, identificar las capacidades de los beneficiarios que participan del programa, y por otro lado detectar la demanda de las organizaciones, empresas, Cámaras, instituciones públicas y sociales involucradas económica, social y políticamente con el territorio, buscando compatibilizar en el territorio demanda y oferta productiva y demanda y oferta de mano de obra.



Esta modalidad de formación por competencias enfoca a la potenciación de la cadena productiva local, departamental y nacional al proveer recursos humanos capacitados para incorporarse al mercado e infraestructura logística.

2.3. Proceso de selección de líneas de trabajo y elección del universo y adecuación estratégica de los contenidos del Programa al entorno local.

Selección de las líneas de trabajo: En coordinación con la IMM se realizó en el año 2002 un Convenio de Cooperación donde se acordó la puesta en práctica de tres líneas de trabajo que, con sus modificaciones posteriores se presentan a continuación:

- a. Inserción laboral, apuntando en dos dimensiones, por un lado, la identificación de nuevas ideas para emprendimientos productivos de cooperativas, microempresas y vecinos individuales. Se estimula la formulación de proyectos productivos y se brinda la capacitación específica necesaria (gerenciamiento, administración de empresas, gestión empresarial, cooperativismo entre otros). Por otro lado, se provee capacitación para la inserción laboral dependiente identificando la demanda de perfiles técnicos y profesionales de las empresas locales y de las respectivas áreas de influencia.
- b. Agricultura urbana, fomentando la cultura del abastecimiento de insumos agrícolas y agroindustriales locales, se aprovecha la geografía y la estructura urbana y subur-

Huerta comunitaria. Programa Agricultura Urbana, Carrasco Norte



banas de estas zonas periféricas integradas al Área Metropolitana de Montevideo. Se busca potenciar formas de industrialización y comercialización de productos primarios con valor agregado como forma de extensión productiva de una incipiente cultura de autoabastecimiento alimentario en productos básicos primarios y elaborados.

- c. Participación ciudadana; a través del espacio comunitario constituido en los CEDEL's, aportando obras de infraestructura y servicios complementarios a las actividades específicas de la capacitación laboral como espacios de expansión y recreación, de coordinación entre y con estructuras político-administrativas del entorno local.

2.3.1- La estrategia del Programa y sus líneas de trabajo

La implementación del programa se basó en las siguientes orientaciones. En primer lugar, en relación con la formación y orientación laboral el Programa desarrolló diversas estrategias en sus tres líneas de trabajo específicas en los CEDELs dirigidas a: a) el diseño de un modelo de formación por competencias; b) diseño de un modelo de fortalecimiento institucional que en algún momento contó con la participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE). En este sentido, se llevaron a cabo cursos de capacitadores y un ejercicio de descentraliza-

Oficina móvil de orientación laboral. Convenio PAPPUM - MTSS - CUTCSA



ción de las oficinas de DINA E con vistas a poner en marcha el Servicio de Información y Orientación Laboral (SIOL) y el desarrollo de un programa de desarrollo curricular en Formación y Orientación Laboral (FOL) en ambos CEDELS; c) el diseño de un modelo de formación laboral relacionado con el sector productivo con el objetivo de estimular el progreso constante y la adecuación entre las demandas de los sectores del mercado laboral y la oferta formativa de las instituciones educativas. El Programa se orientó a diseñar y desarrollar un documento titulado “Formación y Orientación Laboral (FOL)” que servirá de guía a los capacitadores y a los potenciales alumnos que son beneficiarios del Programa.; d)- el diseño de un modelo de formación básica con orientación vocacional y ocupacional, en el marco de un Convenio suscrito con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con el objetivo de concentrar la franja etaria de jóvenes que han desertado o están en vías de ello de la educación formal; e) el diseño de un modelo de Formación Profesional por Com-

petencias, en principio en colaboración con la DINA E-MTSS, con vistas a que dicho modelo pueda ser estandarizado en una aplicación más amplia.

En segundo término, y referido específicamente a la inserción laboral, se promovió la inserción directa y la autónoma. La primera mediante la formación en competencias demandadas y la segunda mediante el análisis de mercado y la capacitación en aspectos como gestión empresarial, evaluación de proyectos además de la capacitación técnica específica. En cuanto a Agricultura Urbana se aplicaron idénticos instrumentos adaptados a las necesidades de la actividad.



Arriba: Centro de Desarrollo Económico Local Casavalle.
Enrique Amorin 4741
Tel: 211.5242



Abajo:
Centro de Desarrollo Local
Carrasco Norte (Ex Hotel del
Lago del Parque Rivera.
Tel: 600.8630



2.3.1- Fases operativas de los Proyectos CEDEL´s:

El programa definió una estrategia general de afincamiento territorial y estrategias específicas de intervención. En primer lugar, en coordinación con la IMM se definió la construcción de dos edificaciones como base operativa de los Centros de Desarrollo Económico Local (CEDEL´s) con el objetivo de operar como centro de referencia local de la potencial población beneficiaria, de las instituciones locales y como base logística para los emprendimientos.

En segundo lugar, la operación del Proyecto CEDEL´s del PAPPUM se subdividió en cuatro fases a desarrollar a lo largo del período de cooperación internacional:

- a. Una Fase de Identificación, dirigida a constituir equipos profesionales con capacidad de intervención específica en las líneas de trabajo de inserción laboral, agricultura urbana y participación ciudadana. Estos equipos en principio tuvieron la tarea de
- b. La Fase de Construcción, estuvo dirigida a afincar una infraestructura edilicia del CEDEL y a comenzar a desarrollar los contenidos del Programa, con el objetivo de

identificar a los potenciales beneficiarios de las estrategias de capacitación laboral. Se procedió relevando las expectativas de los individuos en emprendimientos individuales y colectivos productivos y expectativas de capacitación para la obtención de un empleo dependiente. A estos efectos, también el trabajo inicial se abocó a tareas de identificación del entorno productivo de ambas zonas, detectando los principales recursos con capacidad productiva y el perfil de las demandas potenciales de trabajo de las empresas locales. El trabajo técnico también comprendió tareas de elaboración de bases de datos con el objetivo de que la comunidad y las empresas cuenten con un Banco de Datos actualizado del Mercado de Trabajo local en demanda y oferta; y la elaboración de un Plan Operativo Anual.



garantizar la sustentabilidad de la iniciativa en el mediano plazo bajo el monitoreo del Programa PAPPUM y la autosustentabilidad en el largo plazo sin la intervención de la colaboración internacional. Los items estuvieron basados en dos ejes: el desarrollo de una incipiente articulación con el entorno empresarial e institucional de cada zona a través del lanzamiento público de los primeros programas de capacitación por competencias con la realización de Talleres y Seminarios de información y sensibilización sobre temas de empleo y creación de puestos de trabajo y creación de redes locales como instrumento de integración e integralidad en objetivos e intereses particulares e institucionales. El otro eje fue la implementación del financiamiento, de la organización interna, el reglamento de Uso de los Servicios y Espacios, la implementación del Plan Estratégico y del Plan Operativo, la implementación de modelos de gestión, y la asignación efectiva de los recursos humanos ejecutores del Programa.

- c. La Fase de Posicionamiento de cada CEDEL en el entorno local, actuando como punto de referencia en orientación, implementación y evaluación de las actividades locales, en la mancomunidad de intereses empresariales, sociales e institucionales. El CEDEL actúa como base operativa de los emprendimientos colectivos, con capacidad de coordinar y evaluar los servicios y actividades desarrolladas. En estas tareas es fundamental la participación de las Comisiones de Fomento Local de los CEDEL's y de otras estructuras en el apoyo al trabajo del centro. La Fase de Consolidación y Transferencia, relacionada a la autonomización del Pro-

grama de la cooperación, está basada en el afianzamiento de un trabajo participativo desde redes socio-institucionales locales y de actores públicos del Estado (UdelaR, DINAE, DINAPYME, MEC, LATU) y privados del contexto departamental (Taruman, Fundación con Todos los Niños, Grameen Bank, Endeavour, CUDECOOP entre otros). El enfoque del desarrollo económico local del Programa PAPPUM pone énfasis en un proceso en el que varios actores conjuguen voluntades y recursos para estimular y concretar iniciativas locales.

2.3.2- Estructura y Actividades de los CEDEL's:

- a. Diagrama de estructura funcional: comisiones, directivas, técnicos
- b. La estructura de un CEDEL tiene tres apoyos: la cooperación, las instituciones y la sociedad local organizada en torno a ONG's y asociaciones de base territorial. Las funciones de los componentes estriban en implementar estrategias de información, sensibilización de los centros respecto de la población usuaria potencial y de otros actores de interés productivo que necesiten insumos de mejora de gestión, innovación productiva y recursos humanos. La consolidación de los Centros, comprende acciones dirigidas a la articulación y coordinación con las estructuras públicas y con la sociedad hacia una meta de enraizamiento local en torno a temas vinculados al territorio y su desarrollo, se busca que a través de la cultura de la participación puedan concretarse vías de conectividad en diversas dimensiones.

b- Actividades realizadas

b.1. Actividades en Inserción laboral, capacitación y Agricultura Urbana.

- Estudio de mercado por zonas a cargo de una consultora de Marketing
- Apoyos institucionales del Estado central y de la IMM
- Locación física de los CEDEL 's
- Conformación de cuerpos de capacitadores y de técnicos encargados de los Centros
- Obtención de predios para Agricultura Urbana
- Conformación de Comisiones de Apoyo de base social barrial
- Comisiones de Fomento para el Trabajo
- Consolidación de una metodología de inserción directa en empresas
- Planes de Financiamiento y sustentabilidad para cada CEDEL
- Equipamiento de viveros de empresas en los CEDEL 's
- Iniciación de una Empresa-Escuela de Gastronomía en Carrasco Norte
- Desarrollo del Programa de Agricultura urbana.
- Capacitación y colaboración a emprendimientos agroalimentarios y comercialización de productos
- Capacitación en Artesanía Productiva
- Vivero de emprendimientos locales para la incubación de empresas
- Estudios de viabilidad y factibilidad de emprendimientos
- Capacitación para la Inserción laboral directa
- Cursos de gerenciamiento y administración de empresas y otros cursos de cooperativismo
- Inserción en medios de comunicación masiva con difusión del programa cursos (Instituto de Alta costura Strasser)

b.2.- actividades para fortalecer la participación ciudadana

- Constitución de ámbitos de participación en las estructuras de los centros
- Comunicación y coordinación con los CCZ y Consejos Vecinales
- Inserción del tema en las agendas de los organismos de gobierno local
- Movilización de recursos materiales y humanos para la realización de instancias de capacitación y difusión en cada zona
- Realización de Talleres y Seminarios con convocatoria amplia



2.4- Análisis de resultados.

Los siguientes cuadros muestran la población beneficiada por el Programa desagregada por las orientaciones programáticas del mismo. En lo referente a las actividades formativas, a la fecha se han dictado 79 cursos de capacitación presenciales que implicaron 929 plazas y se inició un curso a distancia con 225 personas participantes.

Las metas iniciales del Programa Operativo General apuntaron a la atención de aproximadamente 7000 personas en ambas zonas. La evaluación primaria del Programa Operativo (POA 2) indica que se pudo llegar con resultados a un 40% de lo previsto en el programa de inserción laboral y a un 35% en los programas de formación y capacitación.

2.4.1- Capacitación laboral

Cuadro 7: población meta a atender y atendidos en número de personas

	POG	POA 2	Porcentajes/meta
Inserción laboral	4000	1600	40%
Formación/ capacitación	3300	1155	35%

Datos: PAPPUM 2006 al 31/8/2006

Cuadro 8: Población atendida en los CEDELS

Tipo de atención	N° personas	% total
Total atendida programa	1610	100%
Inserción laboral	329	22.20
Microemprendimientos	279	84.80%
Empleo dependiente	50	3.11%
Asesoramientos*	1153	77.80%
Orientación laboral (DINAE)**	128	7.95%

Datos: PAPPUM 2006 al 31/8/2006

*El rubro "asesoramientos" comprende tanto a personas directamente interesadas en aspectos del Programa como información general y derivaciones a instituciones públicas o privadas.

**En adelante no se incluirá en el análisis los 128 beneficiarios atendidos por DINAE.

La respuesta por CEDEL muestra una receptividad más alta al Programa reflejada en personas atendidas en el barrio de Casavalle, especialmente en información y orientación laboral y asesoramiento. El rubro de microemprendimientos tiene mayor impacto en cuanto a número de personas en Carrasco Norte y

puede estar relacionado al perfil socio económico y de nivel educativo que presenta la zona. También habría influido el entorno de actividades económicas del barrio de Carrasco, que presentaría mejores oportunidades de inserción laboral y productiva por su nivel residencial y de servicios, a la vez que un ma-

por relacionamiento con el centro capitalino a través de las vías de conexión. En contrario, Casavalle y su entorno son consideradas zonas deprimidas sin aledaños en situación de desarrollo; también son diferentes los índices

de situación socio-económica y nivel educativo de sus habitantes, haciendo especialmente fuerte una intervención basada en la información y la orientación.

Cuadro 9: Población atendida por zona de intervención por CEDEL

Zona	Casavalle		Carrasco Norte	
	Nº personas	%	Número personas	%
Infor y Orientac.	968	100	514	100
Inserción Laboral	165	17.05	163	31.71
Microemprendimientos	125	12.91	153	29.77
Empleo dependt.	40	4.13	10	1.95
Asesoramientos*	803	82.95	351	68.29

Datos: PAPPUM 2006 al 31/8/2006

* Ídem aclaración cuadro nº5

El cuadro nº10 muestra que el 64% de los beneficiarios fueron mujeres y el 58% fueron personas de menos de 30 años. A la fecha, 329 personas ya están insertas en el mercado de trabajo. Es de apreciar que aunque

los hombres se colocan en una posición de expectativa mayor que las mujeres respecto de los beneficios del Programa, la situación de jefatura del hogar no muestra diferencias apreciables entre sí.

Cuadro 10: Inserción laboral por sexo, jefatura del hogar y tramos etarios en total CEDEL ´s

Población	Valores absolutos	Porcentajes
Mujeres	955	64%
Hombres	527	36%
Subtotal	1.482	100%
Jefatura hogar	700	47%
Sin Jefatura hogar	715	48%
S/datos	67	5%
Subtotal	1.482	100%
Menores 30 años	575	39%
Mayores 30 años	857	58%
Sdatos	50	3%
Subtotal	1.482	100%
Total personas atendidas	1.482	100%

Datos: PAPPUM 2006 al 31/8/2006

Microemprendimientos según rubro de actividad y zona

El rubro emprendimientos tiene resultados positivos, e identifica un espacio a potenciar. En Casavalle se formaron en torno a confección, zapatería, artesanías y huertas. En Carrasco Norte y respondiendo al perfil del territorio, los rubros mas demandados fueron las artesanías y pequeños emprendimientos en el sector alimentario. En esta última zona se formaron dos cooperativas con integrantes de varios microemprendimientos para la colaboración en la compra y venta de productos.



Cuadro 11: Emprendimientos y personas en cada Cedel y total

Rubro/activ	Casavalle		Carrasco Norte		Totales	
	Emprend.	Personas	Emprend	Personas	Emprend	Personas
Agropecuarias*	7	18	8	21	15	39
Administrac	1	1	1	1	2	2
Artes gráficas	0	0	2	4	2	4
Artesanía	12	28	22	42	34	70
Comercio y Markt	3	3	4	25	7	28
Confección	26	61	8	21	34	82
Edif. Y Constr	0	0	1	7	1	7
Electr –electrónico	1	1	0	0	1	1
Imagen personal	0	0	2	2	2	2
Ind alimentarias	1	2	11	26	12	28
Madera y mueble	2	3	2	2	4	5
Mant y Serv Prod	1	2	1	1	2	3
Servicios	4	6	2	32	6	8
Total	58	125	64	154	122	279

Fuente: Datos PAPPUM al 31/8/2006

* refiere a emprendimientos en agricultura y agroindustria urbana

Se ha realizado en total 17 ferias o espacios de ventas, de cada uno de los cuales participaron 16 emprendimientos en promedio, implicando un promedio de 25 personas por evento.

2.4.2- Agricultura urbana

Los emprendimientos en el sector agroindustrial muestran la potencialidad de este rubro en el nivel microempresarial. Ambas zonas ubicadas en la periferia suburbana del Departamento de Montevideo presentan extensiones apreciables de tierra baldía, lo que constituye un factor importante a tener en cuenta porque no sólo apunta a fortalecer la economía doméstica sino que se constituye en un avance controlado de la expansión metropolitana que por sus características tiende a urbanizar el territorio. Respecto a las bocas de expendio de productos, se ha participado en múltiples ferias a lo largo del Programa, incluyendo espacios de muestra y venta específicos del mismo en la explanada de la IMM: Espacio emprendedor 2005.



Cuadro 12: Proyecto agroalimentario en emprendimientos y personas participantes

Resultados	Personas involucradas
17 emprendimientos	34
Cursos varios (13 cursos)	176

Datos: PAPPUM 2006 al 31/8/2006

2.4.3- Participación ciudadana

Este capítulo es de especial interés porque apunta a largo plazo y hace directamente a la sustentabilidad del Programa más allá de su tiempo de ejecución, lo que también es válido en los aspectos analizados precedentemente. La cultura política de la sociedad es parte fundamental del capital social, y en este sentido, el interés demostrado por las sociedades locales, participando en forma representativa en Comisiones de Trabajo es destacable. Se constituyeron 23 Comisiones entre ambas zonas, donde el ítem de gestión y coordinación muestra la madurez de los actores sociales en cuanto al número de personas involucradas. Un hecho novedoso es la constitución de una Comisión de Grupo de compras, que aunque tiene antecedentes en el país generalmente fue canalizado a través de instituciones religiosas.

Cuadro 13 :Participación en Comisiones de trabajo en dos CEDEL ´s

	Carrasco Norte	Casavalle	Total personas
Comisiones de Fomento para el trabajo	10	9	19
Comisiones de microemprendimientos			
Comisión de Gestión y coord..	10	5	15
Comisión de Reglamentos	6	3	9
Comisión de Difusión y Eventos	6	5	11
Grupo de compras		7	7
Total	32	29	61

Datos: PAPPUM 2006 al 31/8/2006



3- Conclusiones y lecciones aprendidas:



Luego de casi tres años de iniciadas las actividades de los CEDELs los resultados entre las metas previstas y los logros obtenidos dejan un saldo positivo. No obstante el juego de luces y sombras que acompaña este tipo de emprendimientos basados en la interacción de múltiples actores con diferentes intereses y ópticas acerca de las pautas que modelan el relacionamiento social y el, estilo de desarrollo, queda la apreciación de que todavía términos como articulación y visión cooperativa tiene un buen porcentaje en el debe de los actores más relevantes de la comunidad.

Varios son los factores que entran en el análisis, la percepción y desempeño de los agentes productivos acerca del Programa y del contexto local y del país. Por un lado, operan los obstáculos impuestos por la normativa en los procesos de gestión. Por otro lado, las sociedades locales cuentan con escaso grado de capital social acumulado, expresado en niveles de tolerancia, colaboración y organización, presentando una considerable tensión entre la realización de las expectativas individuales y su pertenencia al colectivo local. En las siguientes líneas se tratarán algunos aspectos de apreciación sobre las restricciones pero también sobre las oportunidades de los actores e instituciones locales, en momentos en que el programa se encuentra próximo a la fecha de cierre del período de ejecución.

Los estudios de mercado realizados muestran que existen fallas como las observadas en el marco teórico en cuanto a la visión que tienen los agentes públicos y privados respecto de

su rol en el espacio comunal y las expectativas que este podría cumplir. A continuación analizamos la experiencia obtenida desagregando por tipo de actores.

a-El mercado laboral.

Analizado a grandes trazos, el estudio de mercado realizado en el año 2006 muestra claramente varias tendencias en este aspecto. En primer lugar gran parte de los empresarios locales no relacionan positivamente la relación inversión de capital con trabajo, la mayoría no estaba dispuesto a incorporar personal a su empresa en el corto y mediano plazo, a la fecha de realización de dicho estudio a menos que se verificara un crecimiento de la actividad económica. No obstante, tanto el crecimiento de la economía como los resultados en el curso de 2006 en materia de empleo, parecerían reflejar una valoración empresarial de esa evolución que ha permitido concretar la contratación de personal en mayor número. Por otra parte, las preferencias de incorporación atienden al rubro “atención al público” y un factor que resalta en cuanto a la relación con el medio, es que los empresarios no tienen preferencias por incorporar población de las zonas de afincamiento productivo y se muestran propensos a una mayor liberalización de las condiciones laborales como factor relacionado al riesgo de inversión¹.

En segundo lugar si bien tenían expectativas de crecimiento productivo, tanto el factor innovación como el factor conectivo (redes)

1-Cabe aclarar que los últimos datos de ECH del INE (octubre-noviembre 2006) podrían transformar esta apreciación, basada fundamentalmente en un descenso en la tasa de desempleo, donde estos actores de opinión podrían haber cambiado su percepción.

tienen relativa importancia respecto a sus expectativas de futuro.

En tercer lugar, los empresarios relacionan crecimiento productivo con aumento de la demanda de productos y servicios, cuestión que se contradice con las bajas expectativas de incorporar fuerza de trabajo calificada y de pertenecer a redes de información y capacitación de la gestión empresarial. Estos tres puntos estarían indicando que no ha habido cambios significativos de adaptación a las reglas de productividad – competitividad vigentes, marcando rumbos inciertos para los agentes empresariales. Se puede suponer que los mismos se desempeñan como dueños de empresas más que como empresarios, en tanto el lucro productivo tiene una visión de corto plazo. En el análisis de las percepciones de los empresarios se puede observar una baja noción de la gestión empresarial tanto en su dimensión organizativa como proyectiva hacia el mercado.

Un aspecto a destacar que surge del Estudio de Mercado es que la mayoría de los micro



y pequeños empresarios tienen dificultades para acceder al crédito. Como observamos en el marco teórico precedente, la ausencia de activos fijos como la vivienda propia que actúa como garantía para el acceso a préstamos se convierte en una traba para el desarrollo económico como potenciales emprendedores y para el desarrollo humano como individuos. No obstante, recientemente se vienen desarrollando líneas más flexibles (como por ejemplo las del MIDES, el Grameen Uruguay, etc.)

Respecto del conocimiento de un proyecto de desarrollo económico local en las dos zonas bajo un impulso de cooperación internacional e institucional, los actores privados tienen relativa información general del mismo aunque no se han movilizad para interiorarse de los posibles beneficios. En un sentido similar no visualizan a la institución Intendencia como un agente potencial para la promoción del desarrollo económico local.

b- Las instituciones públicas que actúan en el nivel local

El Estado debe participar como co-agente de la iniciativa a través de agencias centrales sectoriales y del Municipio. En este sentido el Programa ha tenido cierta colaboración de algunos de los organismos del Estado. Una de las falencias observadas y que se resalta como una de las condiciones necesarias para el DEL es la coordinación intergubernamental que en este caso se observa todavía incipiente y manteniendo aún rasgos de compartimentación institucional. En buena medida, ello seguramente responde a la falta de experiencia nacional en cuanto a la territorialización de las

políticas públicas, casi siempre concebidas y ejecutadas como políticas “sectoriales”.

En el aspecto relacionado a las competencias naturales de las instituciones –políticas públicas- y con vistas a la autonomización del proceso de DEL a través de los CEDEL’s la responsabilidad del Estado está puesta en la sustentabilidad del proyecto, a partir de una mayor intervención de promoción y dirección en cuanto a promoción de redes productivas de tipo integral, incorporando actores aún no visualizados como tales que se encuentran en el tejido social de las zonas. En este sentido el reforzamiento del mismo debería pasar por dos dimensiones de políticas: las políticas de distribución de bienes en servicios sociales y de infraestructura considerando que sobre la periferia urbana de Montevideo recaen los efectos de la metropolización; y la profundización de dos mecanismos de gobernanza: la descentralización y la participación ciudadana como garantías del proceso democrático. El desafío que se le presenta a la esfera institucional es identificar y actuar sobre el potencial de estos actores con vistas a la implementación de políticas y estrategias de desarrollo: su situación y opinión sobre estrategias de innovación con vistas al desarrollo, su voluntad de participar, conectarse y cooperar, y el objetivo de convertirse en agentes de un desarrollo endógeno con características innovadoras y competitivas en el país y el entorno. En el rubro de la capacitación laboral es importante el rol del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que el 23 de octubre pasado inauguró en Casavalle el primer Centro Público de Empleo (CEPE) en Montevideo, mediante convenio IMM-DINAE, continuando en cierta forma la experiencia recogida en el transcurso del Programa, para mejorar la

información sobre posibilidades de empleo para la población objetivo.

La Intendencia Municipal de Montevideo – agente principal de los CEDEL´s en el futuro inmediato – está en un proceso de fortalecimiento institucional de los mismos. La interrogante que queda pendiente es el estatus de los Centros respecto de otras instituciones de poder local como las Juntas Locales y los Consejos Vecinales, órganos de poder político partidario y de poder ciudadano respectivamente.

c-La sociedad local como agente de desarrollo

Específicamente en las zonas de intervención la sociedad local se encuentra en una trampa de pobreza y exclusión que aunque con tendencia a la reversión aún no llega a niveles de bienestar básico. Respecto al vínculo local, las organizaciones territoriales de vecinos y las ONG´s actúan sobre los problemas esenciales del bienestar, aunque de acuerdo a estudios realizados en el ámbito académico 2 existe la autopercepción de la segregación del resto de la ciudad y entre zonas de un mismo barrio. En este contexto la intervención del programa enfocó el trabajo sobre dos grupos especialmente vulnerados: las mujeres y los jóvenes, un factor demográfico que aumenta la PEA y que es el más relegado en materia laboral. La respuesta de la sociedad se puede

analizar como muy positiva en cuanto a la demanda de capacitación y asesoramiento, así como en los resultados de emprendimientos posteriores. Sin embargo, el alcance del Programa es acotado y su continuidad debe ser tomada en cuenta también por los beneficiarios directos desde la demanda hacia el Estado. Para esto es necesario fortalecer aún más y con la participación de otros actores líneas de participación ciudadana. Existen tres niveles de participación de la ciudadanía, la participación social en organizaciones de tercer nivel, la participación ciudadana en asuntos de la cosa pública y la participación política en agregaciones de intereses partidarios. A los efectos de potenciar el DEL se hace necesario crear más espacios para la participación ciudadana, generando redes que propicien el fortalecimiento de las capacidades personales como puente de ejercicio de derecho de las capacidades ciudadanas.

2Veiga y Rivoir: "Sociedad y Territorio - Montevideo y el Área Metropolitana" MVOTMA, Montevideo 2005 y Magri, A: La influencia de las políticas públicas en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo, 1985-2000" Tesis de Maestría, ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, 2002.



3.1- Que queda y que no queda de la experiencia PAPPUM

La experiencia dio frutos que es preciso reconocer pues estos son el resultado de un trabajo mancomunado de múltiples actores, cada uno con diferentes funciones pero caminando hacia la convergencia del desarrollo del barrio.

Por un lado quedan dos centros zonales que han enraizado en el entorno y están en contacto con otras experiencias de desarrollo local, que con otros actores se reproducen en otros departamentos del país. En estos Centros queda también una metodología novedosa de trabajo como lo es la capacitación por competencias que se convirtió en proveedora de soluciones a corto plazo, pero que encierra un potencial de reproducción en la experiencia personal de cada beneficiario de los proyectos.

Por otro lado, la experiencia PAPPUM dio pie a cierto número de compromisos institucionales del Estado central y de la Intendencia de Montevideo, posibilitando dinámicas de relacionamiento que continuarán, porque se asentaron en la cotidianeidad del trabajo público y en el imaginario de oportunidades de la sociedad local. Quedan los equipos técnicos locales, con una experiencia invaluable de trabajo enfocado a la capacitación, a la gestión y administración de los Centros y fundamentalmente expertos en prácticas de intervención para el relacionamiento con los grupos más vulnerables que radican en las zonas. Si la apuesta de PAPPUM estuvo asentada en la capacitación para la inserción laboral y en la participación ciudadana como efectores de la integración social, estas raíces que quedan seguramente seguirán extendiéndose asegurando en el espacio local los recursos para un efectivo desarrollo económico y social.

Seguramente quedan en el deber del trabajo factores que aún no han dado todo el rendimiento deseado: sólidos y efectivos lazos de cooperación socio-institucional que promuevan una mayor confianza entre actores públicos y privados, la potenciación de los lazos conectivos a través de redes de asuntos locales, un rol más intenso de la esfera pública para articular y promover los recursos, son algunas de las debilidades manifiestas alrededor de la tarea de los Centros creados a partir de la experiencia PAPPUM. Como cerrábamos en nuestras reflexiones teóricas, estas debilidades necesitan convertirse en oportunidades porque de su fortaleza depende el desarrollo económico y social de la sociedad que habita en la periferia urbana.



4- Bibliografía:

Albuquerque, F: Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.

Alcántara, M: “De la gobernabilidad” en Revista América Latina Hoy nº8, www.usal.es

Andrade, G: Aprender a emprender. En Revista VINCULO empresarial. Año XV, nº106, Montevideo, 12/2004.

Blanco I y R Goma: “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. VII Congreso del CLAD, Lisboa, 2002.

Borja, J y M. Castells: “Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información”. Ed. TAURUS, Madrid, 1998 (a)

Boisier, Sergio (b): ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? En Revista del CLAD # 27, 10/2003, Caracas.

Boisier, Sergio ©: “Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién?” DT, ILPES, 5/2004.

CEPAL: Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Local. Documento de investigación. 2006.

De Soto, H: El misterio del capital. Edic. El Observador, 2000, Montevideo

González Posse, E: URUGUAY 2025: PROSPECTIVA TERRITORIAL EN URUGUAY, DINOT-MVOTMA, Montevideo, 2005 (a)

González Posse, E: El desarrollo local en Uruguay: análisis y potencialidades. Doc. Trab. Del Rectorado, nº17, 8/2002, Montevideo.

Lechner, N: El debate sobre el Estado y Mercado. Ensayo, Colección Estudios Públicos, 1999. Santiago.

Luhmman, N: Teoría de Sistemas. Ed. Alianza, Madrid 1979.

Magri, Altair: La influencia de las políticas públicas en la segmentación social y territorial del Área Metropolitana de Montevideo, 1985-2000” Tesis de Maestría, ICP-FCS-UdelaR, Montevideo, 2002 (a)

Magri, Altair: “Condiciones del bienestar de las personas en los hogares particulares del Área Metropolitana de Montevideo”. DT/ICP/FCS nº 34 (b) 2003

Marsiglia, J y G. Pintos: La construcción del desarrollo local como desafío metodológico en: Desarrollo Local en la Globalización, CLAEH, 1999, Montevideo

Montero C y Morris P: Territorio, competitividad y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación. Programa de Innovación Tecnológica del Ministerio de Economía en la VI Región. Santiago de Chile, 2001.

Pirez, P: “Desarrollo local y ciudad metropolitana” Doc. CONICET, Buenos Aires, 2002 (a)

Sabaté, F: Desarrollo Local y Economía urbana. Notas del posgrado en Desarrollo Local, ciclo 2001 UNGS, Provincia de Buenos Aires.

Tomassini, L: “Estado, gobernabilidad y desarrollo” Serie de Monografías nº9, BID, Washington. 1993

Veiga Danilo y Ana L. Rivoir: “Sociedad y Territorio - Montevideo y el Área Metropolitana” MVOTMA, Montevideo, 2005

Veltz, P: “Tempos da economia, tempos da cidade: as dinâmicas” en: Henri Acselrad (org). DP6A Editora, 2001, Río de Janeiro.



Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales más Necesitados de la Periferia Urbana de Montevideo

Convenio URY/B7-310/96/103



URUGUAY



UNIÓN EUROPEA



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



Montevideo
deTodos

La Unión Europea y Uruguay,
una cooperación que cuenta.

Sede del Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales
más Necesitados de la Periferia Urbana de Montevideo

Av. 18 de Julio 1516/ of. 901
C.P. 11200
Montevideo, Uruguay
Teléfono: (598-2) 402 8995
e-mail: Programa@mec-ue.org.uy

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea.
Su contenido es responsabilidad exclusiva del Programa. No necesariamente refleja la opinión de la Unión Europea.