



Diagnóstico prospectivo

con aportes del Taller 1

Tema 5: Hábitat, integración socio-
territorial y derecho a la ciudad.

Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

Agosto 2018

Equipo de coordinación de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

Lucía Pittaluga (Coordinadora General)
Luis Bértola (Co-coordinador)
Reto Bertoni (Co-coordinador)
Cecilia Alemany (Experta en Prospectiva)
Alejandro Sosa (Apoyo en la organización de los talleres prospectivos)

Equipo responsable del tema 5 de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

María del Huerto Delgado (Experta temática)
Valentín Trinidad (Experto temático)
Florencia Beder (Ayudante)
Fernanda Blanco (Pasante de la Licenciatura en Desarrollo, FCS-UdelaR)

Equipo de coordinación de la Intendencia Departamental de Montevideo

Ramón Mendez
Sharon Recalde
Laura González

Integrantes del equipo de trabajo del tema 5 de la Intendencia Departamental de Montevideo

Alba Antúnez
Santiago Armas
Claudia Bracco
Valeria Fontán
Soledad Mantero
Álvaro Paciello
Irene Patrón
Rina Piana
Mario Piazza
Alejandro Ramírez
Alicia Rubini
Álvaro Trillo
María Fernanda Villalba
Juan Voelker

Contenido

1. Presentación	1
2. Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad en Montevideo	2
3. La ciudad de Montevideo: entre los vestigios del siglo XX y los desafíos del actual milenio	7
4. Las variables estratégicas del sistema y su comportamiento.....	15
4.1. Identificación de las variables estratégicas del sistema	15
4.2. Análisis del sistema, sus variables estratégicas y las tendencias	16
5. Interrogantes de futuro para el Montevideo del mañana, vinculadas al hábitat, la integración socio-territorial y el derecho a la ciudad	30
6. Sobre los aportes al borrador del diagnóstico prospectivo realizados en el Taller 1	31
Bibliografía	32
Índice de Anexos.....	34

Anexo 1: Principales dimensiones y variables del sistema y sus definiciones.

Anexo 2: Resultados de la identificación de los distintos tipos de variables del sistema analizado.

Anexo 3: Áreas diferenciadas en suelo urbano, según las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (2012).

Anexo 4: Municipios y CCZ según subcategorías urbanas.

Anexo 5: Análisis de datos socio-demográficos y económicos, por CCZ según subcategorías urbanas:

Tabla 1. Datos demográficos por CCZ.

Tabla 2. Datos sobre educación, rezago y clima educativo por CCZ.

Tabla 3. Tasa de actividad, empleo y desempleo por CCZ. Censos 1996 y 2011.

Tabla 4. Tasas de actividad, empleo y desempleo por CCZ según sexo. Censo 2011.

Tabla 5. Hogares con NBI y hacinamiento. Censo 2011.

1. Presentación

Montevideo del Mañana es una propuesta de la Intendencia de Montevideo (IM) que busca avanzar hacia la construcción colectiva de estrategias a largo plazo, para lo cual viene desarrollando a lo largo del 2018, una serie de actividades tendientes a la realización de un diagnóstico prospectivo y la formulación de una Visión 2050 y un Plan de Desarrollo 2030 del Departamento de Montevideo.

Para el diseño metodológico de este proceso, la Intendencia cuenta con el apoyo de la Universidad de la República (UdelaR), a través de su Facultad de Ciencias Sociales (FCS), conjuntamente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La metodología en prospectiva se plantea como un nuevo ensayo para diseñar, proponer y elaborar la planificación departamental en conocimiento y acuerdo de una multiplicidad de actores.

El proceso se organiza en torno a siete grandes temas, dentro de los desafíos que asume Montevideo de cara a su futuro. Ellos son:

1. La integración metropolitana.
2. Bahía de Montevideo, puerta abierta a la región.
3. La transformación de la matriz productiva.
4. La transformación cultural y la participación.
5. Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad.
6. Gestión integral de residuos.
7. La conectividad y movilidad sostenibilidad.

Para el análisis de los mismos se conformaron siete equipos de expertos y referentes temáticos de la FCS-UdelaR y la IM. En base a insumos existentes y a los debates generados a la interna de cada equipo interinstitucional, los equipos de la FCS responsables de cada tema, elaboraron diagnósticos prospectivos, analizando las eventuales tendencias a nivel local y global. Este análisis será puesto a consideración pública. Asimismo, estos equipos temáticos guiarán el debate de expertos en un círculo más amplio, manteniendo una estrecha colaboración entre sí, asegurando la coherencia global de proceso.

El documento que aquí se presenta corresponde al diagnóstico prospectivo referente al tema 5: “Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad”, que incorpora aportes realizados por los participantes del Taller 1 del ciclo prospectivo, realizado el pasado 20 de julio.

2. Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad en Montevideo

“Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.”

Hábitat III. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. “Nueva Agenda Urbana”, inciso 11. Quito, 17-20 de octubre de 2016.

Promover *el derecho a la ciudad* para todos sus habitantes resulta un desafío, dado que implica garantizar el acceso a los más diversos bienes y servicios de carácter público y el acceso al suelo urbanizado y a la vivienda adecuada. El mencionado derecho conlleva la satisfacción de necesidades habitacionales de la población, asegurando al mismo tiempo el disfrute de espacio público de calidad, el acceso a equipamientos y servicios adecuados, así como a opciones educativas y laborales de calidad, que posibiliten la disminución de la multidimensionalidad de la pobreza y potencien las capacidades para el desarrollo humano de toda la población.

La segregación urbana y residencial se encuentra presente en Montevideo, como en el resto del universo urbano contemporáneo. En el “Informe Nacional de Uruguay para Hábitat III” (octubre de 2016) se plantea que en el sistema urbano de Uruguay y especialmente en Montevideo, existe una tendencia hacia la creciente segregación socioespacial por estratos de ingresos, nivel educativo y sociocultural, inserción laboral y, en menor medida, origen migratorio.

La **segregación socio-territorial** (segmentación social y fragmentación territorial) implica la producción de localizaciones con homogeneidad social interna y escasa interacción social entre ellas, caracterizadas por fuertes asimetrías en sus calidades urbanas, sus dotaciones de equipamientos e infraestructuras, la calificación y uso del espacio público, las soluciones habitacionales y las posibilidades de accesibilidad de sus habitantes a los recursos de la ciudad. (Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo, 2012:30)

El distanciamiento entre los diferentes sectores socioeconómicos de la población montevideana ha conllevado a impactos notorios a nivel socio-territorial, limitándose la interacción entre las distintas clases socioeconómicas, lo que acrecienta la fragmentación social, refuerza procesos de estigmatización y dificulta la convivencia ciudadana. Esto se suma a la tendencia común a todos los sectores de la sociedad, de crecientes procesos de individualización donde prima el interés particular, que obtura la construcción colectiva de espacios de convivencia, intercambio y encuentro, comprometiendo la integración social en la ciudad.

Tomando los aportes del diagnóstico cultural de Montevideo realizado por el equipo de FCS del tema 4¹, se aprecia que los habitantes de la ciudad coinciden en encontrar una fuerte transformación cultural, sintetizada en la idea de fractura social, que viven con dramatismo y como causa de la inseguridad, de los conflictos educativos y de la creciente distancia respecto a “otros”. Desde el punto de vista de las y los habitantes, se generan procesos de segregación cultural: en el sentido literal de la palabra, se separan grupos. Estos grupos se caracterizan en forma diferencial según la posición de las personas, y configuran una cartografía compleja de mapas de “otros”. En algunos casos, la segregación subjetiva se asocia con sentimientos de hostilidad, también en forma literal sentimientos de “hostis”, extranjería y amenaza. Las transformaciones culturales en este sentido son notorias, y se plasman por ejemplo en un fuerte

¹ Borrador de Diagnóstico prospectivo del Tema N°4: Transformación cultural y participación”. Convenio Facultad de Ciencias Sociales - Intendencia Departamental de Montevideo, mayo de 2018.

incremento en los últimos años de la inseguridad ciudadana. En ese sentido puede decirse que el incremento de la segregación urbana y las desigualdades contribuyen a la consolidación de "mundos culturales" en Montevideo. Aparecen "mundos urbanos" diferenciales. Desde cada posición, las preferencias son distintas. Aparecen así distintos mapas de la ciudad: distintos aspectos que gustan, otros que disgustan, en función de la posición social de las personas, considerando las posiciones económicas, de género, raciales, intergeneracionales y en particular, distintas estrategias para mejorar el acceso a servicios en cada posición. ("Transformación cultural y participación", FCS, 2018).

Los procesos de segregación socio-territorial de Montevideo, tal como se manifiestan hoy en la ciudad, comienzan a gestarse a inicios de los años '60, con la crisis del modelo de sustitución de importaciones, cobrando relevancia a partir de los '70. El proceso de desindustrialización y el giro liberal (aperturista y desregulador), generó transformaciones en el mercado de trabajo, que tuvo implicancias en la desigualdad social, con una consecuente manifestación en la espacialidad urbana.² Como ya indicaban Katzman et al. en 2004: *"Si hasta hace unas décadas la ciudad se veía como una unidad territorial integrada, consolidada y compacta, con barrios y zonas definidas por una identidad funcional, común y congruente con la centralidad de un mundo del trabajo que se estructuraba en torno al empleo estatal e industrial formal, con el creciente predominio del empleo en los servicios, de carácter informal y precario, ese escenario se transformó"*. (Katzman et al., 2004: 21).

Fue importante el cambio en la actuación del Estado, que en un contexto neoliberal y de globalización de las sociedades y economías, disminuye su rol regulador y su carácter interventor en las relaciones capital-trabajo (propio del Estado de Bienestar), en favor de las leyes del libre mercado. Un claro ejemplo de esto es el cambio institucional que implicó la liberalización del mercado de los alquileres en 1974, que generó modificaciones en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y cambios en el precio de la tierra y de las viviendas. Esto, unido a la coyuntura económica desfavorable, provocó que mucha población no pudiera asumir el aumento de precios y se viera obligada emigrar a la periferia de la ciudad o a permanecer de manera informal en zonas precarizadas de las áreas centrales.³

Al respecto plantea Couriel: *"en este contexto de crisis y liberalización, se dificulta el acceso al mercado formal del suelo urbano y la vivienda para amplios sectores de la población de trabajadores, y comienza un proceso de movimiento territorial de Montevideo que implica la expulsión a la periferia de la ciudad consolidada, a la población con problemas de inserción laboral"* (Couriel, 2005: 35)

Es entonces que en Montevideo se acelera un doble proceso: por una parte, de expansión horizontal informal y por otra, de vaciamiento de las áreas consolidadas, ambos con el rasgo distintivo de la precarización del hábitat.

² Couriel enumera algunos cambios de esta época *"Aumento en la participación económica de las mujeres; desaparición de algunas empresas y la reestructuración de los patrones de empleo; cambios en la estructura y en la inserción internacional de la economía; aumento en las crisis de corto plazo y el desempleo como variable de ajuste."* (Couriel, 2005: 42)

³ Según el informe realizado por la Comisión Social Consultiva de la Facultad de Arquitectura - Universidad de la República y el Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo (FARQ-GPDM), publicado en abril de 2004 "en el período 63-96 y en términos absolutos la población del centro metropolitano, experimenta un crecimiento del 23%, algo mayor al crecimiento de la población nacional (22%). Montevideo Urbano, crece en el período un 12%, mientras que su primera corona, crece un 175% (...) Hacia finales de la década de los 80, el ITU advirtió acerca del fenómeno de "involución urbana generalizada" que se daba en el Montevideo Urbano#. Entre 1963 y 1985 frente al leve crecimiento poblacional experimentado, ya se había constatado la incapacidad de la ciudad para absorber el crecimiento vegetativo y para seguir alojando un contingente importante de su población. Cerca de 50.000 familias (12% de la población) fueron "expulsadas" hacia los bordes del *históricos de cobertura de infraestructura*, Montevideo urbano, hacia los intersticios y tugurios del tejido consolidado, afectando al 40% de la extensión total del tejido urbano, agravándose paulatinamente la situación de subutilización de importantes porciones de la ciudad que habían alcanzado niveles de equipamientos sociales y de acervo habitacional relativamente adecuados."

La **precarización del hábitat**: se concreta en soluciones habitacionales inadecuadas, en déficit de equipamientos, dificultades de acceso a servicios e infraestructuras básicas, crisis del espacio público, ocupación de áreas de riesgo, coexistencia de usos incompatibles, etcétera. Asimismo, este proceso también promueve una generalización de la informalidad y el debilitamiento de los vínculos entre los habitantes y las instituciones. La retracción en el uso del espacio público, su degradación y escasa calificación en amplias zonas del territorio departamental, conlleva una precarización general del espacio urbano. (Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo, 2012:30)

Por su parte, los efectos de los propios procesos de urbanización y metropolización de la capital, junto a los de la implementación de políticas habitacionales focalizadas, contribuyeron a la configuración de una ciudad segregada. Las políticas habitacionales promovidas directamente en la periferia de la ciudad, reforzaron dichas dinámicas, reproduciendo tejidos de escasa densidad, monótonos y repetitivos, y expandiendo la ciudad hacia las periferias, con proyectos de vivienda para grupos socio-económicamente homogéneos, en zonas en las que la urbanización es simultánea o posterior a la llegada de la población, no llegando a consolidarlas al faltar equipamientos e infraestructuras básicas. El barrio Casavalle constituye un caso icónico de política pública con claros impactos segregativos.

En cuanto a las zonas consolidadas de la ciudad, los cambios en el sistema productivo, y en particular el proceso de desindustrialización dejó sus huellas. El cierre de fábricas implicó la precarización de importantes áreas centrales e intermedias de la ciudad (como la Aguada, Belvedere y Nuevo París), dado que no se asignaron nuevas funciones a los edificios industriales abandonados ya integrados a la trama urbana, contribuyendo de este modo al deterioro de importantes áreas del territorio urbano. Según el informe realizado por FARQ-GPDM (2004), en 2003 existían en Montevideo 100 hectáreas en 44 establecimientos industriales sin actividad o subutilizados.

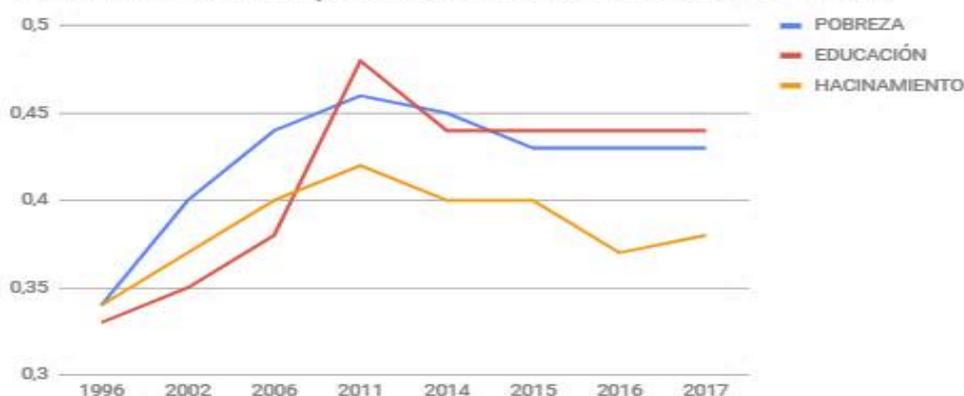
Otro proceso urbano de relevancia para la conformación de la segregación territorial de Montevideo fue el creciente desplazamiento de la opción residencial de sectores medios y altos en su faja costera este y hacia la Ciudad de la Costa en el Departamento de Canelones.

La crisis económica de principios de siglo acentuó los niveles de pobreza y precariedad urbana, profundizando las brechas en la ciudad. Pero resulta particularmente relevante considerar que los últimos años de sostenido crecimiento económico y mejora de indicadores sociales presentan limitaciones para la mejora en términos de desigualdad social y en particular la desigualdad territorial.

“La crisis 2001-2003 produjo un incremento de la pobreza y un deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores sociales consolidando los procesos de fragmentación y vulnerabilidad social. A partir del 2005 se implementaron una serie de políticas públicas para los sectores más desfavorecidos que aliviaron las necesidades básicas de amplios sectores, pero no pudieron revertir los significativos cambios en la estructura social y la distribución de los sectores sociales en el territorio”. (Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo, 2012).

Uno de los indicadores con los que se mide la segregación territorial es el Índice de Duncan. Como se aprecia en el siguiente gráfico, dicho índice ha crecido en las últimas décadas, presentando una muy pequeña mejora en los últimos años:

Índice de Duncan según POBREZA, EDUCACIÓN y HACINAMIENTO. Departamento de Montevideo, 1996-2017

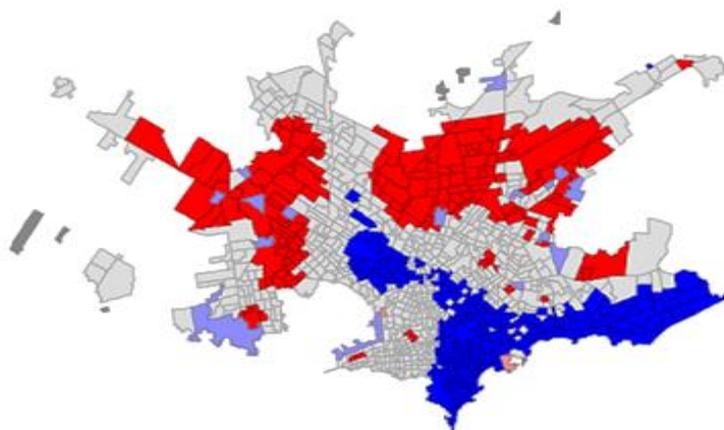


Fuente: Banco de Datos de Facultad de Ciencias Sociales en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares 1996-2017, Instituto Nacional de Estadística.

El Índice de Duncan varía entre 0 y 1, en donde el 0 implica distribución igualitaria de los grupos analizados, mientras que el 1 implica distribución de máxima desigualdad, es decir, un escenario de extrema segregación. El valor de este indicador se puede interpretar como “la proporción del grupo socioeconómico minoritario que tendría que cambiar de residencia para alcanzar una distribución más homogénea que evite la concentración de pobreza o de riqueza en zonas específicas de una urbe”. Considerando los grupos poblacionales según su estado por debajo o encima de la línea de pobreza; la integración o no de algún integrante del hogar con estudios terciarios; y la presencia de hacinamiento, el indicador da cuenta de una ciudad que se perpetúa segregada.

Otro indicador utilizado para medir segregación es el I de Morán, utilizado para estimar el grado en que un indicador de referencia se asemeja en valor a otra unidad espacial. Este índice calcula el promedio ponderado de las desviaciones del valor medio de la variable en las unidades vecinas. Cuando no existen pruebas de una autocorrelación espacial, el I de Moran tiende al valor cero.

Mapa 1. Aglomeración (LISA) de segmentos de Montevideo según proporción de personas con NBI, 2011.



Fuente: Aguiar (2016) en base a INE, Censo 2011

El mapa muestra, a nivel de segmentos censales, la concentración de unidades territoriales aglomeradas de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y las aglomeradas de hogares con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS). Como se esperaba de lo señalado anteriormente, el azul representa los “puntos calientes” de concentración de NBS y el rojo los “puntos calientes” de concentración de NBI.

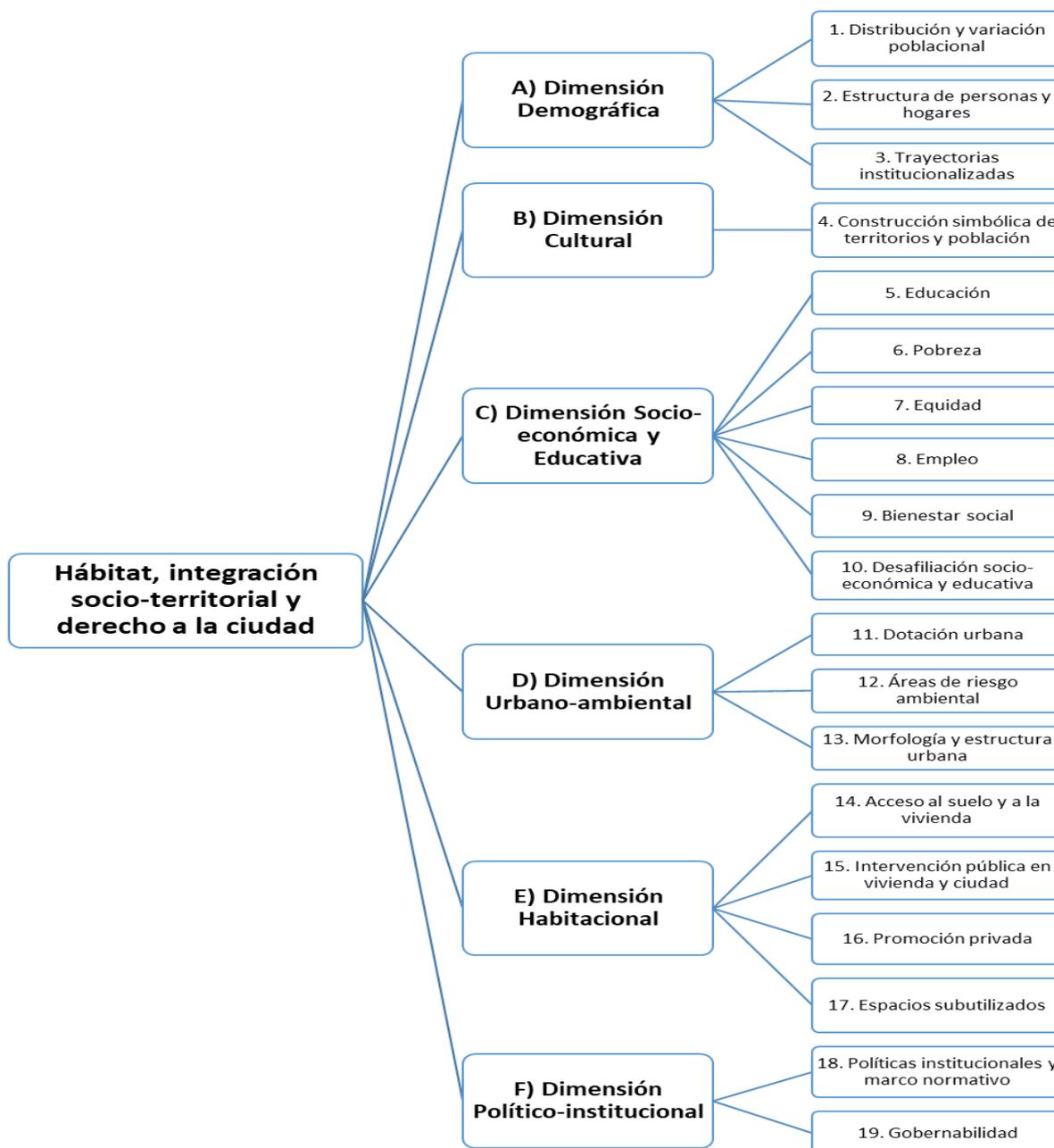
Como consecuencia de los procesos antes mencionados, en las *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo* (al igual que varios autores), se plantea que en la morfología urbana de la ciudad se pueden identificar cuatro zonas bien diferenciadas:

- **la zona costera Este**, donde tienden a localizarse los sectores de ingresos medios - altos y altos. Son las zonas que presentan los menores niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y mayores niveles educativos y de ingresos de la población y el predominio del uso del automóvil, donde “se impone una lógica de barrios segregados, con buenos equipamientos e infraestructuras y buenas calidades ambientales, pero con baja interacción con el resto de la ciudad”.
- **las zonas intermedias**, constituidas por barrios consolidados que conservan la mixtura social, presentando niveles intermedios de NBI, donde se afincan sectores sociales con heterogeneidad de ingresos, en situación de despoblamiento relativo.
- **las zonas periféricas en expansión**, donde orientan su localización los sectores de ingresos bajos. Son barrios que presentan niveles críticos de carencias (especialmente en el oeste y el noreste de la ciudad), con “crisis de equipamientos y espacios públicos calificados. Sus habitantes hacen uso de las centralidades tradicionales, recurren a la educación pública y sus desplazamientos dependen en gran medida del transporte colectivo”.
- **las áreas centrales**, que a partir de la migración de sectores de nivel alto y medio-alto hacia la costa este se fueron vaciando y degradando, pero que en las últimas dos décadas “los intereses públicos y privados confluyeron para la renovación urbana y la mejora socioeconómica en la Ciudad Vieja”, así como de otras zonas como el Barrio Sur y Goes, por lo que son zonas de renovación urbana, con cierta mixtura poblacional.

3. La ciudad de Montevideo: entre los vestigios del siglo XX y los desafíos del actual milenio

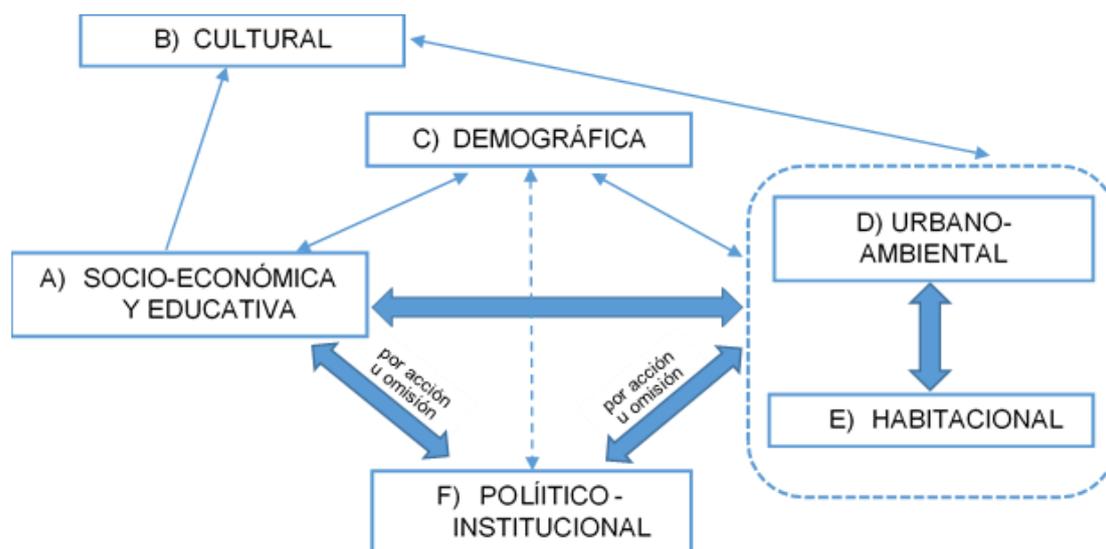
En el marco del proceso de trabajo realizado por el equipo interinstitucional, conformado por las/os técnicas/os y profesionales de diversas unidades de la IM y el equipo de la FCS, para el análisis retrospectivo y prospectivo del sistema referido a la temática “Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad”, se procedió a definir las principales dimensiones y variables del mismo, según se detalla:

Esquema 1: Dimensiones y variables del sistema analizado



Posteriormente, se analizaron las **relaciones entre las dimensiones del sistema**, identificándose aquellas que tienen un mayor grado de influencia unas en otras (flechas dobles gruesas), menor grado de influencia recíproca (flechas dobles finas), una influencia posible (flecha doble punteada) e influencia unidireccional. Estas relaciones se grafican en el siguiente esquema, y cabe aclarar que se consideró que existe una alta interrelación entre la dimensión urbano-ambiental y la habitacional, por lo que su interacción con las otras dimensiones se da simultáneamente:

Esquema 2: Relaciones entre las dimensiones del sistema



La reflexión acerca de la interacción de las dimensiones del sistema, permite a su vez explicar las principales dinámicas que acaecen en la ciudad de Montevideo. En este sentido, las transformaciones suscitadas en las últimas décadas, interpelan y obligan a reconocer los impactos generados, a través de la consolidación del modelo de desarrollo económico neoliberal, en materia socioeconómico-espacial en la ciudad de Montevideo.

Concretamente, y como se enunció en el capítulo 2, desde la década de los '60 y hasta la actualidad, se asiste a un conjunto de transformaciones surgidas a partir de la crisis del mundo del trabajo como espacio de integración social, así como de las transformaciones suscitadas en el marco del *Welfare State* nacional, producto de los procesos de reforma del Estado (Barba Solano, 2006); transformaciones que tienen su correspondiente correlato socio-económico territorial.

En efecto, los cambios en el mundo del trabajo tuvieron como punto de partida el resquebrajamiento de la sociedad salarial, entendida esta última no solo como una sociedad en la cual la mayoría de la población es asalariada, sino como una sociedad en la cual la mayoría de los sujetos tienen su inserción social relacionada con el lugar que ocupan en el salariado, o sea, no solo por lo que representa para su renta/ingresos, sino también para su estatus, protección e identidad (Baraibar, 2009). Este resquebrajamiento ha implicado un proceso de precarización que permite comprender los procesos que alimentan la vulnerabilidad social, producen el desempleo y la desafiliación, con lo que modifican profundamente la sociedad. Lo mencionado denota cómo la integración de los sujetos comienza paulatinamente a precarizarse. En efecto, el trabajo se transformó en una expresión de estos procesos de vulnerabilidad (Castel, 1997).

A lo mencionado, se le añade los cambios en la demanda de calificaciones para el acceso al mercado de trabajo que han provocado, en los últimos años, el denominado "desempleo de segmentación"; hecho que se produce cuando existen puestos de trabajo con mayores exigencias de calificación y desempleados que no las poseen (desajuste entre la oferta y la demanda).

Relacionado a este último punto, se suman las bajas condiciones de capital humano de ciertos grupos poblacionales, signadas por la desvinculación temprana de las instituciones educativas, lo que limita las oportunidades de acceso a empleos en el sector formal. No obstante, el ingreso al mercado formal para determinadas poblaciones, con bajo capital educativo, insertos en determinados sectores/áreas, no aseguran cubrir mínimamente los costos de vida.

A su vez, las actividades laborales informales surgen como válvula de escape para aquellos grupos que quedan por fuera del mercado formal de trabajo. Los trabajadores afectados a actividades informales son

aquellos con menor calificación, así como también los más jóvenes y aquellos grupos poblacionales de mediana-avanzada edad.

Cuestión no menor refiere a la participación de las mujeres en el mercado de empleo, el cual se ha incrementado en la última década, no obstante

ante lo cual “la inequidad de género en las tasas económicas (TA, TE y TD) continúa prevaleciendo” (Comisión Sectorial de Población, 2012: 12). En 2011 la brecha en las tasas de actividad entre hombres y mujeres era de 14 puntos porcentuales a favor de los primeros. Mientras que la Tasa de Actividad (TA) masculina asciende a 67,8 %, la femenina solo alcanza el 53,5 %. En todos los Centros Comunales Zonales (CCZ) de Montevideo, la TA femenina es inferior a la masculina.

En suma, el resquebrajamiento de la sociedad salarial ha implicado el “ascenso de las incertidumbres” (Castel, 1997), incrementando los procesos de vulnerabilidad y desvinculación en la esfera del trabajo y las protecciones asociadas al mismo; factores centrales en la configuración del fenómeno de este análisis, generando consecuencias manifiestas en las demás esferas de la vida cotidiana.

Cabe precisar también, que Montevideo atravesó momentos críticos tras los impactos generados por las crisis económicas suscitadas en 1982, la desaceleración del crecimiento económico de fines de los 90 del siglo XX, y el punto de mayor tensión socioeconómico y político en 2002, tras el crack económico suscitado. A partir de 2004 comienza un lento proceso de resurgimiento de la economía nacional. Sin embargo, las huellas de estas crisis y recesiones económicas aún calan en lo más profundo de las trayectorias familiares de aquellas, de las actuales y las futuras generaciones de hogares que han pagado los costos de estas crisis.

Respecto a este último punto, de acuerdo a los datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística del Uruguay (INE), el número total de montevidéanos/os que se encuentran viviendo por debajo de la línea de pobreza se redujo en el período comprendido entre los años 1984 y 1994. Pero a partir de 1995 se produce un proceso incremental de los niveles de pobreza, que en 2002 supera los niveles previos a 1984, conllevando a que no solo hubiera más hogares pobres, sino que éstos se volvieron relativamente más pobres.

En 2004 la pobreza alcanzó al 38,4% de la población capitalina; sin embargo, el 2005 se constituye en un punto de inflexión de esta tendencia, favorecida por el repunte de la economía nacional que impactó positivamente en el descenso del porcentaje de la población en situación de pobreza económica y en la desigualdad en la ciudad. Esta tendencia se mantuvo hasta 2017, cuando la pobreza alcanza al 12,9 % de las personas.

En materia de desigualdad de ingresos, es posible afirmar que el Índice de Gini que en promedio durante la década de los '90 del SXX ascendía a 0,41 cayó a 0,38 en 2017, según datos del INE. Esto denota el impacto generado por el propio crecimiento económico suscitado en las últimas décadas, aunque la reducción de la brecha de desigualdad no es sensible.

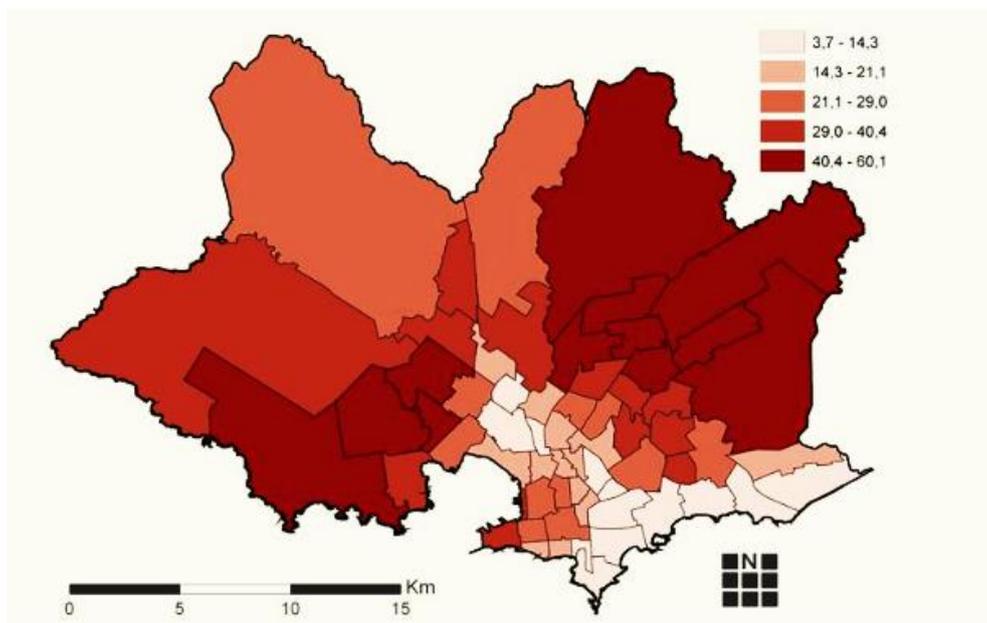
Sin duda muchas de las políticas implementadas por el gobierno nacional a partir de 2005, en especial las políticas sociales, han favorecido las mejoras antes mencionadas, habiendo sido el Ministerio de Desarrollo Social, un actor relevante que a partir de su creación implicó el desarrollo y ajuste simultáneo de la matriz de bienestar social (ámbito laboral, seguridad social, salud y educación), y la transformación en clave de reestructuración y expansión de la Red de Asistencia e Integración Social. Se procesó un incremento sustantivo de los recursos destinados a la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Los mencionados procesos corresponden analizarlos también a luz de las condiciones materiales de vida de la población capitalina. En este sentido, utilizando los datos extraídos del Censo 2011, basados en estudios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para la ciudad de Montevideo, es posible identificar la coexistencia de tres zonas muy bien definidas y diferenciadas entre sí:

- a) la zona costera Este, que presenta los menores niveles de NBI;

- b) un área intermedia, que presenta niveles intermedios de NBI, así como también contiene barrios con similares valores al de la zona costera Este; y
- c) el anillo periférico montevideano, donde se concentran barrios con niveles críticos de carencias, especialmente en el oeste y el noreste de la ciudad.

Mapa 2. Porcentaje de la población con al menos una NBI por barrio en Montevideo/Año 2011



Fuente: Calvo et. al. (2013) Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. INE-Uruguay.

Como conclusión fundamental del trabajo elaborado por Calvo et. al. (2013), es posible constatar que ésta distribución geográfica de las NBI, se ha mantenido en gran parte incambiada durante las últimas tres décadas:

“El análisis de Montevideo reitera en gran medida las diferencias barriales que se habían encontrado en trabajos previos de cálculo de las NBI con la información censal de 1985 (DGEC, 1990) y de 1996 (Calvo y Giraldez, 2000). Mientras que un conjunto de barrios, ubicados en su mayoría en la periferia montevideana, presentan altos valores de población con carencias críticas (entre 40% y 60% del total de su población), todos los barrios de la costa este del departamento presentan valores muy bajos (inferiores a 14%), lo cual evidencia una distribución territorial polarizada de las NBI. Los barrios que se encuentran en peor situación son: Casavalle, Villa García, Manga, Toledo Chico, La Paloma, Tomkinson, Punta Rieles, Tres Ombúes, Victoria, Bañados de Carrasco, Casabó, Pajas Blancas, Jardines del Hipódromo, Piedras Blancas, Nuevo París y Las Acacias, todos ellos por encima de 40% de población con al menos una carencia crítica. En el extremo opuesto, Punta Gorda y Carrasco no alcanzan a 4% de población con carencias críticas”. (Calvo et. al. 2013: 34).

A lo mencionado se añade que los beneficios del crecimiento económico suscitado en la última década no sólo no llegaron a los sectores sumergidos en la pobreza, sino que han contribuido en gran medida a profundizar las desigualdades ya existentes.

En suma, las transformaciones del mundo en el trabajo han provocado el aumento de la proporción de población económicamente activa que muestra un involucramiento precario e inestable con el mercado laboral; adicionado a las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad en el trabajo también se manifiestan en la localización de las clases sociales en el territorio urbano.

En efecto, en las últimas décadas, la ciudad asiste a una profunda división entre las áreas centrales-costera sur y el anillo periférico, resultando un incremento de la homogeneidad social a nivel de la escala zonal-

barrial, así como las diferencias entre barrios. Por un lado, es posible identificar los barrios situados en la costa este, espacios donde se localizan los sectores de ingresos medio-altos y altos que buscan mejores servicios y calidades urbanas. Por otro, las áreas precarizadas, constituidas tanto por espacios urbanos formales degradados, así como por las diversas expresiones del hábitat informal (Trinidad, 2012).

Se asiste a una desigualdad intra-urbana que tiende a reforzar la diferenciación de la ciudad en zonas mejor equipadas que concentran a la población con mayor poder adquisitivo frente a zonas pobres y/o empobrecidas con una base precaria de bienes y servicios urbanos: infraestructura, movilidad y accesibilidad, equipamientos y espacios colectivos. Es posible sostener que las formas de producción del hábitat en la ciudad, mantienen una cierta correlación positiva con una sociedad estratificada en segmentos socio-económicos; consolidando, una estructura -de oferta- residencial segmentada que promueve una estructura socio-espacial fraccionada y desigual en el “acceso a oportunidades” (Di Virgilio, 2014).

La localización diferenciada de los diferentes estratos socioeconómicos en la ciudad no se constituye en una gran novedad, sin embargo, la polarización y agudización de este proceso se muestra como inédita para la larga historia capitalina; generando fuertes barreras para la interacción de los diferentes grupos poblacionales pertenecientes a sectores económicos disimiles. Como establece Svampa (2004), la sociedad resultante de la experiencia neoliberal ha adquirido formas territoriales cada vez más radicales, las que son ilustradas por el proceso de auto segregación de las clases medias y altas, así como por la segregación obligada de los excluidos del modelo, que se refleja en la multiplicación de las diferentes manifestaciones del hábitat informal.

Estos resultados denotan con claridad la impronta y características que presenta el proceso de consolidación de la ciudad posfordita (Abramo, 2012) y sus claras implicancias en materia socio-espacial: es decir, profundiza los procesos de segmentación social interna, así como la amplificación de las distancias entre los diferentes sectores societales presentes en la ciudad.

Esto se encuentra estrechamente vinculado a la consolidación de la tendencia a la desigual distribución de grupos poblacionales en el territorio y a la creciente polarización en la distribución territorial de los hogares que pertenecen a categorías socioeconómicas disimiles. Esa continua polarización social implica que la composición social de cada vecindario tienda a ser más homogénea, y cada vez más heterogénea entre vecindarios, reduciendo las oportunidades de interacción entre las clases sociales. El pasaje a un nuevo tipo societal ha implicado una fuerte transformación de los patrones de integración social, generado la emergencia de una nueva morfología urbana (Svampa 2004); así como los propios proceso de construcción simbólica que realizan los sujetos entorno a la percepción colectiva de inseguridad, violencia, criminalidad y su correspondiente vinculación territorial, la percepción social del riesgo se sustenta en un proceso cultural que combina miedos colectivos, cambios en los hábitos cotidianos y vulnerabilidad de los individuos. La violencia, la criminalidad y la inseguridad explotan como realidades insoslayables. Se trata de fenómenos de raíces estructurales en directa correlación con dinámicas de la desafiliación socioeconómico-educativo-laboral. A ello se añaden, en las últimas décadas, factores como el narcotráfico, el consumo de drogas ilegales, construcciones simbólicas de perfiles poblacionales vinculados a proceso de desafiliación, entre otros. Muchas veces, los riesgos que surgen en la construcción de estos espacios colectivos están signados por representaciones culturales y estigmatizaciones que se tienen sobre esos “otros”, residentes en zonas signadas por la precariedad.

Entonces, en la medida en que avanzan los procesos de segregación residencial y se consolidan barrios como verdaderos guetos urbanos, se generan condiciones que favorecen la cristalización de subculturas con códigos y valores propios, lo que acentúa aún más las diferencias.

Asimismo, los medios de comunicación desempeñan un rol decisivo en la reproducción de los miedos colectivos. La importancia de este aspecto radica en la correlación positiva entre seguridad ciudadana y bienestar social: la percepción de inseguridad afecta, en forma significativa, la calidad de vida de la población.

Otro aspecto fundamental, radica en que la inseguridad ciudadana también se nutre de violencias como: la violencia doméstica, violencia de género, la prostitución infantil, la violencia institucional, así como las múltiples discriminaciones que son objeto diferentes grupos poblacionales.

Por otra parte, en virtud del análisis sucinto que antecede, en materia socioeconómico-cultural, corresponde efectuar lo propio en relación al factor desarrollo urbano y acceso a la ciudad; concretamente, desde las década de 1980 hasta la actualidad, Montevideo asiste a cambios en las formas de uso y ocupación del suelo metropolitano, apreciándose nuevas expresiones territoriales materializadas a través de los procesos vinculados a urbanizaciones residenciales privadas, enclaves residenciales para estratos medios y altos, áreas/sectores (formal e informal) precarizadas/os, instalaciones logísticas, centros de innovación tecnológica, zonas francas, cementerios privados, nuevos trazados viales, emprendimientos turísticos e industriales, así como iniciativas planteadas en diversos momentos por parte de actores públicos y privados (Presidencia, 2007; Bervejillo y Lombardi, 1999).

En materia de acceso al suelo y la vivienda, se evidencia que Montevideo ha crecido mayoritariamente sobre la base de la producción informal, mientras el mercado de vivienda sigue sus propias reglas, signado por la capacidad real y efectiva de acceso a la vivienda a través de la compra, el arrendamiento u otros medios de tenencia. Se registra la presencia de inversores en busca de oportunidades en el sector inmobiliario, y el capital privado opta por aquellas inversiones con mayor rentabilidad y rápida recuperación, por lo que apunta a un espectro social de nivel socioeconómico alto y medio-alto, lo que se traduce en una concentración de inversiones inmobiliarias y de renovación del stock edilicio en las zonas de mayor valor del suelo, agudizando los desequilibrios socio-urbanos a los que se ha hecho referencia (IM, 2010: 14).

En esta lógica, no encuentra su lugar el concepto de necesidad habitacional, que abarca un espectro mucho más amplio y que no puede traducirse en demanda explícita y solvente. Esta necesidad para muchos sectores, ante la falta de alternativas de acceso a la vivienda dentro del mercado formal, se manifiesta en el territorio en extensas áreas de expansión residencial, caracterizadas o marcadas por la precariedad socio-urbano-habitacional (IM, 2010: 14), y dónde el mercado informal del suelo y la vivienda cobra relevancia frente al formal

Este complejo y paradójico proceso se encuentra vinculado con dos movimientos, por un lado, la expulsión de los sectores socioeconómicos empobrecidos a estos espacios de la ciudad y, por otro, al propio proceso de densificación poblacional de estas zonas y los propios procesos de independización de las nuevas generaciones con reducido capital económico para acceder a otras áreas de la ciudad (Bajac y Trinidad, 2018). Capítulo aparte requeriría el analizar los aspectos vinculados a la seguridad en la tenencia, así como la poca o casi nula posibilidad de los sectores más carenciados, de acceder a la justicia ante situaciones de desalojo.

Es pues que, ante la falta de alternativas de acceso y permanencia a la vivienda dentro del mercado formal para muchos sectores, la necesidad insatisfecha se manifiesta en el territorio de diversas formas:

- Extensas áreas de expansión residencial, formal e informal, que no obedece a un crecimiento demográfico real de la población montevideana, y se encuentran signadas por las diferentes manifestaciones de la precariedad socio-urbano-habitacional.
- Progresiva precarización de barrios populares de origen formal en áreas intermedias y periféricas (fundamentalmente por densificación informal en lotes formales).
- Ocupación y tugurización de fincas abandonadas, principalmente, en áreas centrales e intermedias de la ciudad.

Mención especial reviste la tensión existente entre la lógica de la política pública (que implica intervenciones en materia habitacional, servicios, equipamientos, entre otros) y la dinámica del hábitat informal, sobre todo cuando la primera presenta un rezago de décadas en la atención de este problema socio-urbano-territorial. Este fenómeno, exige una intervención integral atendiendo los factores estructurales del problema, a los efectos de modificar concretamente esta problemática; caso contrario el

hábitat informal continuará con su proceso de expansión y consolidación de carencias en materia socio-urbano-habitacional.

A su vez, corresponde afirmar que el fenómeno del hábitat informal no se reduce a las áreas de precariedad concentrada (los asentamientos irregulares), sino también a otras expresiones como ser el loteo informal de predios rurales o la extensión de la precariedad dispersa. Respecto a este último, vinculada a la informalidad en la formalidad, la sumatoria de viviendas-piezas en los patios de las viejas viviendas de trama formal, densificando manzanas y generando muchos inconvenientes también en relación a la posibilidad de formalización, condiciones de vida y acceso a servicios (Bajac y Trinidad, 2018).

A esto se suman las intervenciones efectuadas por el Estado focalizadas en los pobres urbanos, puesto que los mencionados programas habitacionales (núcleos básicos evolutivos, conjuntos de viviendas “de emergencia”, relocalizaciones en “bloque”, entre otros), finalmente contribuyeron a la generación de una ciudad marginal, paralela, clandestina, excluida y no sustentable, a la vez que generando y consolidando los fenómenos de concentración de precariedad urbana, en el entendido que la generación de una oferta de asistencia condicionada al lugar de residencia, muchas veces acentúa la exclusión en el espacio urbano (Berdía y Terra, 2006). Justamente, son las propias materialidades socio-urbano habitacionales generadas por el Estado, las que en la actualidad se presentan como uno de los mayores desafíos que debe enfrentar el sector público de vivienda. Adicionado, a las falencias Estatales en materia de intervención sobre las múltiples expresiones de la cuestión social y sus correlatos a nivel territorial.

En este no tan nuevo, escenario capitalino, el sector público nacional, con los limitados recursos destinados a vivienda, desarrolla desde 2005 una reforma del Sistema Público de Vivienda, que implicó reposicionar al MVOTMA a través de la DINAVI⁴, en su rol de rector de políticas de vivienda y hábitat, y de administrador del FNVyU⁵; reestructurar el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), centrando su competencia en el otorgamiento de créditos hipotecarios; y la creación y puesta en funcionamiento de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV-Ley N°18.125), teniendo a su cargo la gestión de la cartera social heredada del BHU, la ejecución de proyectos y programas habitacionales, y el diseño de instrumentos financieros de estímulo al desarrollo del mercado hipotecario y a la inversión privada para vivienda de interés social. También se modificó el alcance de las intervenciones de MEVIR en materia de precariedad en el medio rural; se readecuaron las acciones habitacionales para los pasivos (con el BPS); y la búsqueda de complementariedad en el abordaje de la problemática de la precariedad socio-urbano habitacional, tanto concentrada como dispersa, entre el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI)⁶, el Plan Nacional de Relocalización (PNR), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Plan Juntos (articulando y coordinando con los Programas de Proximidad del MIDES⁷).

Mención espacial refiere al sistema cooperativo de vivienda que, en este último Plan Quinquenal de Vivienda concentra el 50% de los recursos destinados para vivienda y hábitat, por lo que en los últimos tiempos se ha transformado en la principal vía de acceso a la ciudad y el hábitat adecuado para los sectores medios/medios bajos y bajos. Sin embargo, es imprescindible diseñar nuevos programas acordes a los disímiles perfiles poblacionales y diversificar la inversión a través de otros programas de vivienda.

Asimismo, se viene consolidando otro instrumento muy relevante en materia de intervención del Estado en la gestión del suelo urbano y hábitat, como son las Carteras de Tierra e Inmuebles. La Intendencia Departamental de Montevideo conformó la propia hacia principios de los años '90 (CMTV), mientras que en la última década se viene consolidando la Cartera de Inmuebles para Viviendas de interés Social (CIVIS) del MVOTMA. Trascendiendo sus particularidades, este instrumento viene teniendo un impacto positivo en el otorgamiento de suelo con destino a políticas habitacionales, así como equipamientos y servicios

⁴Dirección Nacional de Vivienda (MVOTMA)

⁵Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo

⁶En este programa se incluye también la acción en “Áreas Precarizadas” destacándose la intervención desarrollada por la UEEA-PIAI_IM en el Área Precaria de “La Paloma” en el Cerro.

⁷Ministerio de Desarrollo Social.

urbanos. A ello se suma el proceso de elaboración participativa de una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) con fines habitacionales, que desde el 2017 viene promoviendo el MVOTMA, desde la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Dirección Nacional de Vivienda, con el objetivo de establecer de forma ordenada y sistemática mecanismos concretos para coordinar el accionar de los actores implicados en la planificación y gestión del uso del suelo urbano.

Este conjunto de instrumentos ha logrado un positivo impacto en materia de mejoras en las condiciones de habitabilidad y de acceso a la ciudad en las últimas décadas, pero dada la envergadura de la problemática que se aborda, que es de carácter multicausal, conlleva a la necesaria articulación con otros actores que trascienden el área de vivienda.

A su vez, otros de los avances en materia de abordaje de la precariedad socio-urbano habitacional, refiere al trabajo en lógica de “Cuenca Urbana” desarrollado por Intendencia capitalina, a través de los proyectos: “Cuenca Pantanoso”, “Cuenca Casavalle” y “Cuenca Chacarita” y los Consejos interinstitucionales que se crearon (para Casavalle y Chacarita). Esta modalidad de intervención promueve un abordaje más global de la problemática, abarcando tanto la trama formal como informal que presentan carencias en materia habitacional, equipamientos, espacios públicos, saneamiento, mejoras viales, entre otros. Se articulan intervenciones en materia de hábitat informal con planes municipales de desarrollo urbano, y de otros organismos públicos, habilitando un uso más eficiente de los recursos y una mayor coordinación de las acciones entre las diversas instituciones que intervienen en el territorio.

Por su parte, vale destacar que el sector público de vivienda ha buscado promover la inversión inmobiliaria, del sector privado, en determinados espacios de la ciudad donde no se estaba invirtiendo y orientado a grupos poblacionales caracterizados por ser demanda económicamente solvente. Si bien se evidencia la dinamización de inversiones privadas en vivienda en áreas consolidadas en la ciudad, estas acciones privadas, ni las acciones públicas vinculadas a mejorar para el acceso y mejoramiento integral del hábitat y la vivienda, no han logrado revertir las desigualdades y asimetrías socioeconómico habitacionales existentes entre las diferentes áreas de la ciudad. Resulta pues imprescindible, integrar políticas sociales, económicas y urbanas, concebidas con un enfoque integrado, que aborden las causas más profundas de la cuestión urbana.

4. Las variables estratégicas del sistema y su comportamiento

4.1. Identificación de las variables estratégicas del sistema

Como se graficó al inicio del capítulo anterior, el sistema definido para la temática “Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad”, se genera por la interacción de 19 variables que se organizan en seis grandes dimensiones (Esquema 1). Dada la complejidad del sistema en cuestión y como parte de la metodología de diagnóstico prospectivo implementada, en el equipo interinstitucional FCS-IM de este tema se procedió a ponderar dichas variables, con el objetivo de identificar cuáles son las variables clave o estratégicas en este sistema. Para ello 14 de los técnicos-profesionales que integran el equipo interinstitucional FCS-IM de este tema, clasificaron cada una de las 19 variables en términos de su importancia para el sistema y la capacidad de actuación sobre la misma. Se entiende como “importante” qué tan influyente es la variable para lograr el desarrollo del sistema y “capacidad de actuación”, la que tiene el Departamento de Montevideo sobre cada una de las variables. Como “Departamento de Montevideo” se entiende a todas las instituciones, tanto públicas como privadas y de orden departamental como nacional en su conjunto.

Los resultados de la ponderación se graficaron como se muestra en el Anexo 2, y del resultado de la ubicación en la misma, quedaron definidos los distintos tipos de variables, según se detalla:

- A) **Variables claves o estratégicas:** variables **muy importantes y muy dependientes de la actuación**, es decir que se pueden mover y/o modificar a través de la acción de los actores. Son sensibles al cambio, por lo que cualquier acción sobre ellas podría modificar su comportamiento. Asimismo, se considera que la modificación en una variable clave genera importantes impactos en el sistema. Por tanto, es en estas variables en las que se concentrará el análisis del sistema, justamente por tener la doble condición de ser importantes y tenerse capacidad de incidir sobre ellas, a futuro. Cabe aclarar que la variable N°7 se ubicó prácticamente sobre el eje de capacidad de actuación, motivo por el cual se decidió incorporar la variable “equidad” como variable clave.

Por tanto, son **ocho las variables estratégicas identificadas** para el sistema:

- Educación (5)
- Equidad (7)
- Desafiliación socio – económica y educativa (10)
- Dotación urbana (11)
- Áreas de riesgo ambiental (12)
- Acceso al suelo y a la vivienda (14)
- Intervención pública en vivienda y ciudad (15)
- Políticas institucionales y marco normativo (18)

- B) **Variables determinantes:** variables **importantes, pero poco dependientes de la actuación**, por lo que se caracterizan por presentar altos puntajes en importancia, pero bajos en capacidad de actuación. En este cuadrante se ubicaron cinco de las 19 variables analizadas:

- Construcción simbólica de territorios y población (4)
- Pobreza (6)
- Empleo (8)
- Bienestar social⁸ (9)
- Gobernabilidad (19)

- C) **Variables dependientes:** son variables **poco importantes pero muy dependientes de la actuación**. Generalmente reflejan los cambios que ocurren en el sistema. Estas variables se caracterizan por

⁸ La dimensión Salud no había sido incluida dentro de las variables del sistema, y a partir de los aportes realizados en el Taller 1, se incorpora la misma como un componente de la variable “bienestar social” (ver definiciones en Anexo 1).

presentar, dentro del gráfico, valores “bajos” tanto de importancia como de capacidad de actuación. Las dos variables que quedaron ubicadas allí son:

- Morfología y estructura urbana (13)
- Espacios sub utilizados (17)

D) **Variables autónomas:** son variables con **baja influencia y dependencia**. Por su ubicación, son variables que pueden no pertenecer al sistema. No detienen la evolución del sistema, pero tampoco permiten obtener ninguna ventaja. En la ponderación realizada, cuatro de las 19 variables del sistema se ubican en el gráfico como variables autónomas:

- Distribución y variación poblacional (1)
- Estructura de personas y hogares (2)
- Trayectorias institucionalizadas (3)
- Promoción privada (16)

4.2. [Análisis del sistema, sus variables estratégicas y las tendencias](#)

En el capítulo anterior, se describieron las características e impactos del sistema a nivel de la ciudad de Montevideo.

Como se explicó previamente, de las 19 variables del sistema se identificaron **ocho** como **variables estratégicas** que corresponden a cuatro de las seis dimensiones del sistema. A continuación, se enuncian las variables estratégicas del sistema y los componentes que se consideró pueden dar cuenta de ellas:

DIMENSIÓN	VARIABLES ESTRATÉGICAS	COMPONENTES
Socio-económica y educativa	Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel educativo - Rezago - Cobertura del sistema educativo formal
	Equidad	<ul style="list-style-type: none"> - Desigualdad de ingresos
	Desafiliación socio-económica y educativa.	<ul style="list-style-type: none"> - Desempleo o empleo informal - Deserción del sistema educativo formal.
Urbano-ambiental	Dotación urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Equipamientos urbanos - Espacios públicos - Infraestructuras y servicios urbanos - Conectividad / movilidad
	Áreas de riesgo ambiental y desarrollo sustentable.	<ul style="list-style-type: none"> - Zonas inundables y contaminadas - Servicios ecosistémicos en riesgo - Sustentabilidad ecológico-ambiental, la social y la económica.
Habitacional	Acceso al suelo y a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Stock de vivienda - Déficit de vivienda - Precariedad habitacional y del hábitat - Valor inmobiliario
Político-Institucional	Intervención pública en vivienda y ciudad	<ul style="list-style-type: none"> - Inversión estatal en materia de hábitat y vivienda.
	Políticas institucionales y marco normativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas públicas - Normativa e instrumentos de regulación territorial y del mercado inmobiliario

Dado lo acotado, tanto en tiempo de elaboración como en extensión del documento, a propuesta metodológica centró el análisis del sistema a través de la profundización de la dinámica de las variables

identificadas como estratégicas, tanto por su importancia para el sistema, como por la capacidad de actuación sobre la misma.

Asimismo, el análisis detallado de cada una de estas variables estratégicas y sus componentes, por su complejidad y alcance escapa a los objetivos de este documento. Lo que se procura es analizar el sistema y sus interacciones, para poder identificar tendencias en el mismo.

Cabe mencionar que, si bien fenómenos y procesos que hacen al sistema en análisis, responden a dinámicas metropolitanas, el análisis de las variables identificadas como estratégicas, se realiza a nivel del Departamento de Montevideo, ya que es donde existe mayor información desagregada por Centros Comunales Zonales (CCZ) o Municipios, y a la vez en el marco de este proceso prospectivo, el Tema 1 centra su análisis en la dimensión metropolitana.

Se comparte lo planteado Unidad de Estadística y Gestión Estratégica (2013:11-12), referido a que *el territorio metropolitano ha sido configurado como resultado de dinámicas económicas, sociales, culturales, político-institucionales y ambientales que no obedecen a una planificación del conjunto, pero que hoy son de una magnitud tal que justifican un abordaje integral, flexible y con visión estratégica. Asimismo, incorporar lo metropolitano como dimensión de análisis y acción debe sortear la cuestión de cómo delimitar conceptual y espacialmente al fenómeno. Esto es, precisar los criterios que permiten establecer los límites de lo metropolitano y definir una forma de denominar al territorio comprendido en dichos, ya que el Área Metropolitana no se delimita por criterios político-administrativos, sino que debe prestarse atención a la interacción que allí tiene lugar*.

Entrando al análisis de las variables del sistema en Montevideo, si bien las **dimensiones demográfica y cultural** no tienen variables que hayan surgido como estratégicas (debido fundamentalmente a la baja capacidad de incidencia que se puede tener sobre ellas), se considera relevante referir a algunas, ya que son las que explican parte de los procesos de diferenciación entre áreas caracterizadas de la ciudad, antes descritos.

De acuerdo a la definición de **Área Metropolitana**⁹ utilizada por la Unidad Estadística de la IM en el informe antes citado, según los datos del Censo 2011, la misma cuenta con 1.947.604 habitantes, 1.868.888 en zonas urbanas y 78.716 en rurales, de los cuales 1.319.108 (67,7 %) corresponden a Montevideo (1.305.082 al área urbana y 14.026 a la rural); 520.187 (26,7%) a Canelones (471.968 población urbana y 48.219 rural), y 108.309 (5,56 %) a San José (91.838 población urbana y 16.471 rural).

Con relación a la densidad de población, en Montevideo es de 2.488,9 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que la diferencia del resto de los departamentos, presentando una gran distancia respecto al promedio de 18,8 habitantes por kilómetro cuadrado en todo el país. Canelones también se destaca en la realidad nacional ya que su densidad de 114,7 lo ubica en el segundo lugar, seguido por Maldonado (34,3), San José (21,7) y Colonia (20,2), siendo estos los departamentos con mayor densidad del país.

Si se analizan las variaciones intercensales de población a nivel del Área Metropolitana, se observa que en tanto Montevideo presenta un crecimiento negativo en los últimos dos períodos intercensales (1996-2004: -0,15; 2004-2011: -0,07), Canelones y San José exhiben un crecimiento positivo (1,15 /0,96 y 0,80/0,68 respectivamente). Aunque en el último período (2004-2011) parece revertirse la tendencia ya que Montevideo decrece a un ritmo menor y Canelones y San José crecen a una tasa menor respecto al período 1996-2004. La migración interna es el componente que más influye en las diferencias en el crecimiento poblacional que presentan los departamentos del Área Metropolitana en los últimos períodos intercensales (INE, 2012). La evolución de la población de Montevideo desde 1963 al 2011 muestra una tendencia al estancamiento del crecimiento y en los últimos años de decrecimiento que puede explicarse por una conjunción de factores: menor afluencia de migrantes internos, traslado de los montevideanos hacia zonas de residencia en Canelones y en menor medida hacia San José, y emigración internacional

⁹ Los datos que a nivel de Área Metropolitana se presentan, comprenden a la totalidad de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

(Pellegrino, 2003, 2008). Por su parte, tanto Canelones como San José registran un porcentaje de la población nacida en otro departamento superior a la media nacional (INE, 2012). Este fenómeno adquiere relevancia en la medida en que Montevideo atenúa su peso como atractora de la población. (Unidad Estadística de la IM, 2013: 16-17).

La primera **tendencia** que surge claramente de la comparación de datos censales referidos a población¹⁰ entre los censos 1996, Fase 1 del 2004 y 2011, da cuenta de variaciones diferenciadas de población según áreas: **en el período 1996-2004 las áreas centrales e intermedias pierden población de manera considerable, mientras que las áreas periféricas se expanden y ganan población.** Este proceso se desacelera en el período 2004-2011, donde disminuye la pérdida de población en las áreas centrales (incluso los CCZ1 y 16 ganan población, al igual que tres de los cinco CCZ de las áreas intermedias), mientras que los CCZ de las áreas periféricas, se desacelera el crecimiento en los CCZ 9 y 18, a la vez que los otros tres CCZ pierden población. Todo ello en el marco de una pérdida global de población a nivel de todo Montevideo de -0,2 entre 1996 y 2004, y -0,1 entre 2004 y 2011.

La pérdida de población y funciones (principalmente la industrial), en las **áreas centrales e intermedias** conllevó a la **degradación de los entornos urbanos y el desaprovechamiento de los servicios e infraestructuras** en ellas existentes, mientras que la **expansión de las periferias** tanto de manera formal (por políticas públicas habitacionales focalizadas para los sectores de menores ingresos económicos), como informal (ocupaciones informales y asentamientos irregulares), presenta **carencias críticas en lo referido a dotación urbana y precariedad del hábitat**, poniendo en cuestión el *derecho a la ciudad* para sus habitantes. Si bien la señalada desaceleración de la pérdida o ganancia de población en las distintas áreas en el período 2004-2011, se puede asociar a políticas públicas que enuncian la necesidad de frenar la expansión horizontal de la ciudad y la utilización de las capacidades instaladas en las áreas consolidadas, sumado a algunas acciones en esta línea, aún no se ha logrado detener el proceso ni dotar de adecuadas condiciones urbano-habitacionales a la población que en ellas reside.

Si al análisis de crecimiento intercensal de población se le agrega el dato de la distribución de personas por rango de edades y tasa de fecundidad por CCZ, aparece otra **tendencia** clara que es que la población de las áreas periféricas es la que tiene mayor porcentaje de personas de entre 0 y 14 años, así como la tasa de fecundidad más alta, lo que refuerza el fenómeno de **infantilización de la pobreza** (la incidencia de la pobreza sigue siendo mayor en la infancia que en los restantes tramos etarios). Asimismo, se aprecia que el **mayor porcentaje de población mayor de 65 años** se encuentra en el **área costera este**.

		Índice de crecimiento intercensal		Distribución de personas por CCZ según rangos de edades (en porcentajes). Censo 2011		Tasa de Fecundidad por CCZ. Censos 1996 y 2011*	
		1996-2004	2004-2011	de 0 a 14	65 o más	1996 Total CCZ	2011 Total CCZ
PROMEDIO ÁREAS CENTRALES (CCZ 1, 2, 3 y 16)		-1,1	0,1	13,4	18,0	1,38	1,20
PROMEDIO ÁREA COSTERA ESTE (CCZ 4, 5, 7 y 8)		-0,6	-0,4	14,7	19,2	1,53	1,39
PROMEDIO ÁREAS INTERMEDIAS	(CCZ 6 y 15)	-1,3	0,6	19,9	16,2	1,73	1,69
	(CCZ 11, 13 y 14)	-0,4	-0,4				
PROMEDIO ÁREAS PERIFÉRICAS	(CCZ 9 y 18)	1,5	0,4	24,4	11,2	2,06	2,01
	(CCZ 10, 12 y 17)	0,9	-0,5				
TOTAL MONTEVIDEO		-0,2	-0,1			1,68	1,60

* Promedio de hijos nacidos vivos para mujeres mayores de 14 años (frecuencia)

¹⁰ Ver Tabla 1 del Anexo 5

Si se analiza la **pobreza por el método del ingreso**, si bien la proporción de personas en situación de pobreza monetaria en Montevideo se ha reducido prácticamente a la mitad entre 2006 y 2016, pasando de 32,9% a 8,3%, dicha reducción presenta una notoria heterogeneidad entre las distintas áreas de la ciudad. La pobreza en 2015 alcanzó al 2% de las personas residentes en las zonas del centrales y costera este, mientras que en las periferias Este y Oeste, las cifras eran muy superiores (20,5% y 17,9%), reforzando la tendencia a la segregación.

Los datos vinculados a la **educación formal y desafiliación socio-económica y educativa reafirman la tendencia** de que **los peores índices se concentran en las zonas periféricas**. En promedio para Montevideo, el 86% los jóvenes de entre 12 y 17 años asiste a un centro educativo, pero en las zonas periféricas se registran las tasas más altas de inasistencia (entre el 17,8 y el 20,3%), mientras que en el área costera este, la tasa de inasistencia alcanza niveles apenas de entre 1,7 y 4,3%. Otros indicadores educativos como el rezago escolar o el promedio de años de estudio formal para las personas mayores de 21 años confirman estas tendencias diferenciadas, destacando lo referido al “clima educativo” en el hogar del joven. Este indicador refiere al promedio de años de estudio de todos los integrantes del hogar, lo que es considerado como un factor importante dado que incide en el fenómeno de abandono temprano y por tanto en la desafiliación del sistema educativo formal. La heterogeneidad de situaciones a nivel de áreas caracterizadas es muy elevada, ya que mientras en la zona costera este el **clima educativo bajo** oscila entre el 4,5 y el 14,9%, el mismo va creciendo en las áreas centrales y luego las intermedias, llegando en las áreas periféricas a niveles de clima educativo bajo de entre 45,7 y 59,7%¹¹.

Este dato es preocupante, ya que como se plantea en el informe de la Unidad de Estadística y Gestión Estratégica (2013), al analizar datos del Censo 2011: *“numerosos estudios han evidenciado la influencia de las distintas trayectorias educativas y del nivel educativo en el acceso al empleo, y la importancia de la cantidad de años de educación en el logro de mejores niveles salariales. A su vez, la educación tiene un rol clave en la explicación de los distintos patrones reproductivos: las personas con mayores niveles educativos no solo tienen menos hijos que las personas que acceden a menores niveles, sino que también inician más tarde la vida conyugal y la reproducción* (Comisión Sectorial de Población, 2012). Esto impacta más negativamente a las mujeres, y como se vio al analizar la tasa de fecundidad, a las mujeres de las áreas periféricas, ya que como se indica en el informe antes citado, *“el nivel educativo de la mujer actúa no solo expandiendo sus aspiraciones y oportunidades de inserción social, en posiciones frecuentemente incompatibles con una familia numerosa, sino también ampliando la información de que dispone para decidir el número de hijos en forma eficaz”* (Varela et al., 2008, pág. 41).

Profundizando en el análisis de los **aspectos laborales, de ingresos e índice de Gini**, indicadores que hacen a la equidad, las tendencias siguen marcando la fragmentación social, con incremento de las heterogeneidades entre áreas de la ciudad y homogeneización a la interna de las mismas.

La información del mercado de trabajo resulta valiosa por una suma de razones. *“Por un lado, el mercado laboral está estrechamente ligado con la actividad productiva de la economía, los aspectos coyunturales del mercado laboral se explican por los vaivenes de la actividad económica, y a su vez ayudan a dimensionar mejor estas fluctuaciones. Por otro lado, el ingreso proveniente del mercado laboral constituye una parte fundamental del ingreso de los hogares (alrededor del 70 % en Uruguay), por lo que resulta relevante la consideración de lo que acontece en el mercado laboral para evaluar el bienestar de las familias [...]. En el mismo sentido, el análisis de las variables vinculadas al mercado laboral es imprescindible para el diseño de políticas económicas, y específicamente de políticas de empleo y de capacitación laboral, y para definir la orientación del sistema educativo”* (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, s.f., Pág. 4).

La **tasa de actividad** (TA) es uno de los indicadores más utilizados para medir la evolución de la oferta laboral, que relaciona la población económicamente activa (PEA) con la población en edad de trabajar (PET). La TA se mantiene estable en el total de Montevideo (en el entorno del 60 %) para el período intercensal 1996-2011. Sin embargo, la dispersión de la TA entre los CCZ es mayor en 2011 que en 1996.

¹¹ Ver Tabla 2 del Anexo 5

Mientras que en 1996 existe una dispersión de 6,8 puntos porcentuales entre los CCZ, en 2011 es de 22,4 puntos¹².

Por otra parte, una medida del tamaño relativo de la demanda laboral es la **tasa de empleo (TE)**, que se define como el cociente entre el total de ocupados (O) y la población en edad de trabajar, e indica qué proporción de los que podrían tener trabajo, efectivamente lo tienen. Para el total de Montevideo la TE se incrementa en el período considerado, pasando de 52,6 % en 1996, a 56 % en 2011. Cae únicamente en tres de los CCZ de las áreas periféricas (CCZ 9, 10 y 17).

Como resultado de la interacción entre la oferta y la demanda de trabajo surge una variable fundamental del mercado de trabajo: la **tasa de desempleo (TD)**, que se define como el cociente entre el desempleo y la PEA. La TD cae de forma considerable en el período intercensal, pasando de 12,4 % en 1996 a 6,7 % en 2011, mostrando este comportamiento en todos los CCZ.

Si se desagregan las tasas anteriormente descritas según sexo se verifica que, *“aunque la participación de las mujeres en el mercado de empleo se ha incrementado en la última década [...], la inequidad de género en las tasas económicas (TA, TE y TD) continúa prevaleciendo”* (Comisión Sectorial de Población, 2012, pág. 12). En 2011 la **brecha en las tasas de actividad entre hombres y mujeres** es de 14 puntos porcentuales a favor de los primeros. Mientras que la TA masculina asciende a 67,8 %, la femenina solo alcanza el 53,5 %. En todos los CCZ la TA femenina es inferior a la masculina. Sin embargo, existen diferencias significativas entre las zonas. La TA femenina oscila entre 37,7 % (CCZ 17) y 60,9 % (CCZ 2). Mientras que todos los CCZ de **las áreas periféricas presentan tasas de actividad femenina inferiores a la media** de Montevideo, los restantes presentan valores superiores. En relación a la TE y TD también las mujeres están en situación más desfavorable que los hombres. La TE femenina es 49,1 %, mientras que la masculina asciende a 64,2 % (diferenciándose en 15 puntos porcentuales), a la vez que la TD es menor para los hombres (5,2%) que para las mujeres (8,2 %).

A su vez, al analizar el índice de Gini¹³ en distintos años (entre 1991 y 2017) se puede apreciar, por una parte, que el índice es mayor en el total de Montevideo (mayor diferencia de ingresos entre los más altos

ÍNDICE DE GINI SEGÚN CCZ		1991	1996	2004	2011	2017
ÁREAS CENTRALES	CCZ 1	0,395	0,374	0,420	0,322	0,310
	CCZ 2	0,361	0,364	0,368	0,318	0,309
	CCZ 3	0,325	0,342	0,344	0,307	0,287
	CCZ 16	0,335	0,358	0,351	0,315	0,311
ÁREA COSTERA ESTE	CCZ 4	0,305	0,333	0,322	0,311	0,309
	CCZ 5	0,384	0,361	0,378	0,339	0,320
	CCZ 7	0,361	0,357	0,337	0,315	0,320
	CCZ 8	0,420	0,422	0,510	0,436	0,390
ÁREAS INTERMEDIAS	CCZ 6	0,346	0,359	0,347	0,323	0,318
	CCZ 11	0,347	0,361	0,402	0,350	0,329
	CCZ 13	0,308	0,332	0,377	0,333	0,318
	CCZ 14	0,317	0,369	0,371	0,339	0,313
	CCZ 15	0,348	0,356	0,397	0,360	0,304
ÁREAS PERIFÉRICAS	CCZ 9	0,313	0,337	0,375	0,336	0,328
	CCZ 10	0,334	0,331	0,373	0,330	0,305
	CCZ 12	*	*	0,376	0,325	0,314
	CCZ 17	0,341	0,375	0,389	0,335	0,306
	CCZ 18	0,350	0,372	0,327	0,312	0,319
TOTAL MONTEVIDEO		0,399	0,412	0,451	0,405	0,382

Fuente: Área Socio-demográfica del Banco de Datos, FCS-UdelaR, en base a ECH 1991-2017, INE

¹² Ver Tablas 3 y 4 del Anexo 5

¹³ El índice de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio. Se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano).

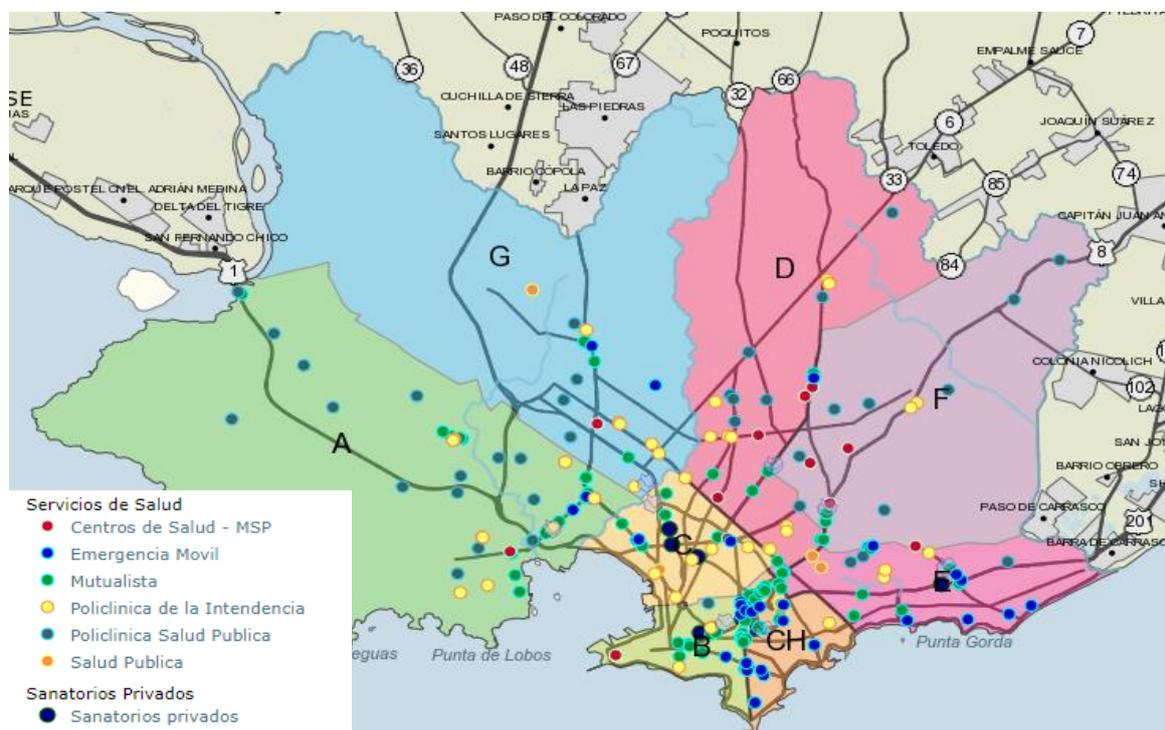
y más bajos de la ciudad) que a la interna de cada CCZ, lo que da cuenta de la mayor homogeneidad a la interna de cada centro comunal; por otra, la mayor diferencia de ingresos entre distintas zonas de la ciudad, y por último, que luego de un pico alto en 2004, el índice viene disminuyendo en la ciudad.

La variable **salud**, se consideró en el análisis como componente del derecho a la ciudad, como parte del derecho a servicios, pero la misma no quedó identificada como variable dentro del sistema. En el Taller 1 propuso incorporarla al diagnóstico, y se lo hizo como componente de la variable “bienestar social”. En la siguiente tabla se muestran los porcentajes de cobertura de servicios de salud para Montevideo, según tipo de cobertura, donde se da cuenta que solo el 1,30% de la población montevideana no tiene cobertura de salud:

Tipo de cobertura de salud	Total Montevideo
ASSE	24,03%
IAMC (Asistencia Médica Colectiva)	69,23%
Seguros privados integrales	6,19%
Sanidad Policial y Militar	6,80%
Emergencia móvil	55,65%
Otra cobertura parcial	2,06%
Área Salud BPS	1,06%
Policlínicas Municipales	7,55%
Sin Cobertura	1,30%

Fuente: MSP. “Encuesta Nacional de Salud. Primeros Resultados”. 2016

Si se analiza la localización por tipo de cobertura en las distintas zonas de la ciudad, se puede apreciar una mayor concentración de los mismos en las áreas centrales, costera este e intermedias, siendo mucho menor la dotación en las zonas periféricas, donde la cobertura está dada casi exclusivamente por Policlínicas de Salud Pública o de la Intendencia.



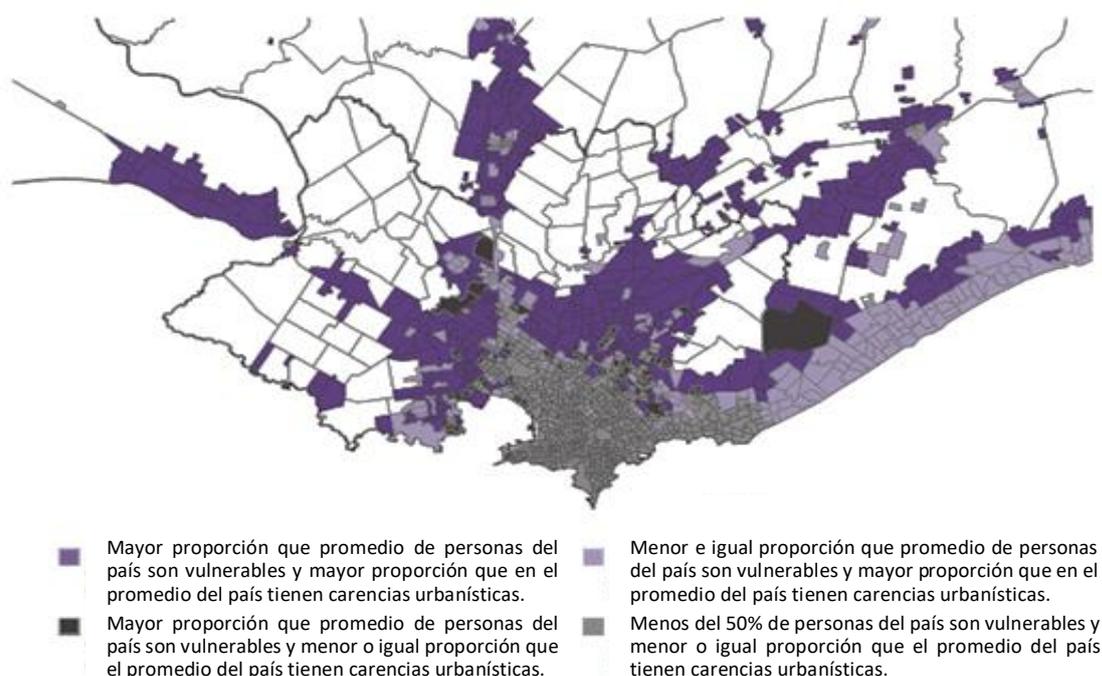
Fuente: Sistema de Información Geográfico on-line de la Intendencia de Montevideo (2018)

Si al análisis anterior se suma el de **dotación urbana y precariedad del hábitat**, se verifican estas tendencias. En 2011, junto con el Censo, el INE realizó el primer censo de entorno urbanístico (CEU 2011) de Uruguay. Su objetivo fue relevar las “características ambientales del territorio, [mediante información acerca] de los espacios públicos, calles y veredas” (INE, 2011). En concreto, los temas de estudio fueron el arbolado, el material del pavimento vehicular, el pavimento peatonal y su accesibilidad, la existencia de cordones y drenajes pluviales, la presencia de basurales y la existencia de paradas de ómnibus, teléfonos públicos y placas con nombres de calles, en cada borde de zona censal.

Los resultados a nivel de Montevideo indican que el porcentaje de población con carencias según infraestructura en 2011 era el siguiente: Acera: 53,0%; Alumbrado: 41,0%; Rampas: 41,0%; Desagües pluviales: 9,1%; Pavimento vehicular: 8,7%.

A pesar de estar fuertemente extendidas a un amplio conjunto de la población, las carencias en de dotaciones urbanas aparecen asociadas a otros indicadores de vulnerabilidad social. En este sentido, en el marco del Reporte Uruguay 2015, se estimó la proporción de personas que presentan carencias de entorno, según si residen en hogares que por su puntaje en el índice de carencias críticas (ICC) se encuentran por debajo del umbral definido para identificar las situaciones de vulnerabilidad (asociadas a la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos). Una vez más se corrobora que el predominio de estas carencias (tanto de entorno como de vulnerabilidad social) no se distribuye en forma aleatoria en el territorio. En el siguiente mapa de Montevideo y el área metropolitana, para cada segmento censal se identificó si la proporción correspondiente se encontraba por encima o por debajo del promedio nacional de personas en situación de vulnerabilidad según el ICC y de personas afectadas por carencias de entorno. Como se observa, los mayores niveles de vulnerabilidad relativa, tanto en materia de vulnerabilidad social como de carencias en el entorno urbanístico, tienden a concentrarse territorialmente en las periferias noreste y suroeste de Montevideo, y en el área metropolitana en los corredores de acceso de las rutas 1, 5, 6 y 8. En ciudad de la costa los problemas se concentran al norte de Av. Italia. Asimismo, una alta proporción de la población (72,3%) presenta alguna carencia de infraestructura en acera, pavimento vehicular o desagües pluviales. Esta proporción es mayor (89,7%) si se considera a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social según el índice de carencias críticas. (Reporte Uruguay, 2015).

Mapa 3. Personas vulnerables con carencias en el entorno urbanístico que residen, por segmento, en relación a la media nacional, 2011 (%)



Fuente: Reporte Uruguay, 2015.

Sumado a lo anterior, con el estudio de la localización de hogares con **Necesidades Básicas Insatisfechas**¹⁴, el **hacinamiento** y la ubicación de los **asentamientos irregulares**, queda manifiesta la tendencia de que los hogares que presentan **mayor precariedad en el hábitat**, son los que se encuentran **en las áreas periféricas**.

En Montevideo existe un total de 520.538 **viviendas**; 472.013 están ocupadas (90,7 %) y 48.525 están desocupadas (9,3 %). Los CCZ 5 y 9 son los que poseen mayor cantidad de viviendas (11,6 % y 11 % respectivamente). En el otro extremo, los CCZ 15 y 18 son los que poseen menor número de viviendas (2,3 % y 2,6 % respectivamente). A su vez, en los CCZ 5 y 2 es donde se concentran mayor cantidad de viviendas desocupadas (14,1 % y 11,8 % respectivamente), seguidos de los CCZ 1 y 9.

En términos de **tenencia** de la vivienda, es posible afirmar que el constituirse en propietarios de la vivienda es algo sumamente anhelado por las personas y familias, siendo la vivienda propia uno de los bienes más deseados y uno de los activos más importantes con que cuentan las familias. No obstante, debido a las brechas existentes entre las capacidades de compra y los precios de las viviendas, las familias de menores ingresos no logran acceder a viviendas dignas (Held, 2000).

La forma de tenencia más común es “propietarios”, alcanzando el 55,4 %. El mayor porcentaje de propietarios de la vivienda se encuentra en el CCZ 17 (67,1 %), mientras que el menor corresponde al CCZ 1 (45,2 %). La segunda forma de tenencia en importancia es el arrendamiento. El 26,6 % de las viviendas de Montevideo están bajo la condición de alquileres. A este respecto, la situación de los distintos CCZ es bastante dispar. Mientras que los CCZ 1, 2, 3 y 4 concentran un mayor porcentaje de inquilinos, oscilando los valores entre 34,4 % y 45 %; los CCZ de la periferia presentan menor porcentaje de inquilinos, entre los que se destaca el CCZ 18 con 10,2 % de inquilinos. La siguiente forma de tenencia en importancia son los ocupantes; valor que para el total de Montevideo asciende a 14,3 %, presentando las áreas periféricas valores superiores al promedio de Montevideo en esta forma de tenencia, mientras que los CCZ de las áreas centrales y la costa este presentan valores inferiores al promedio. Los que presentan un mayor porcentaje son dos de los CCZ de las periferias, el 10 y el 18 (26 % y 25 % respectivamente), mientras que el CCZ 7 es el que exhibe el menor porcentaje (7,6 %). Finalmente, las cooperativas tienen menor peso relativo dentro de las formas de tenencia ya que el valor asciende a 3,7 % para todo el departamento. Al analizar las diferencias entre los CCZ, se destaca el CCZ 8 con un alto porcentaje de viviendas cooperativas (17 %).

Con relación a la **precariedad** habitacional, esta se entiende como la manifestación física de pobreza y/o vulnerabilidad en el hábitat residencial, vinculada a las malas condiciones de los materiales de las construcciones y/o su estado de conservación, así como infraestructuras y servicios a la vivienda (agua potable, electricidad, saneamiento). En el Censo 2011 se indagó sobre el grado de adecuación de las viviendas, valorando los materiales de las paredes, techos y pisos. Como resultado se clasifican las viviendas en tres categorías: adecuadas, medianamente adecuadas e inadecuadas:

- las viviendas adecuadas constituyen el 78% de las viviendas de Montevideo. Los mayores porcentajes se concentran en los CCZ del centro y la costa, los que presentan porcentajes superiores al promedio de Montevideo. En particular los CCZ 1, 5 y 2 cuentan con los mayores porcentajes de viviendas adecuadas (98,6%, 98,1% y 97,9% respectivamente). Contrariamente, los CCZ de la periferia presentan porcentajes de viviendas adecuadas por debajo del promedio. Entre ellos, los CCZ 18 y 10 presentan los porcentajes más bajos (44,3% y 50,5% respectivamente).
- las viviendas medianamente adecuadas, que para el total de Montevideo representan un 14,2%, se concentran en los CCZ de la periferia, mientras que los CCZ del centro y la costa presentan los valores más bajos. En concreto, los porcentajes más elevados de viviendas medianamente adecuadas se encuentran otra vez en los CCZ 18 y 10 (31,5% y 29,7% respectivamente), y los valores más bajos en los CCZ 1 y 5 (1,2 % y 1,7 % respectivamente).

¹⁴ La medición de NBI es además un método directo de medición de la pobreza, con un enfoque multidimensional.

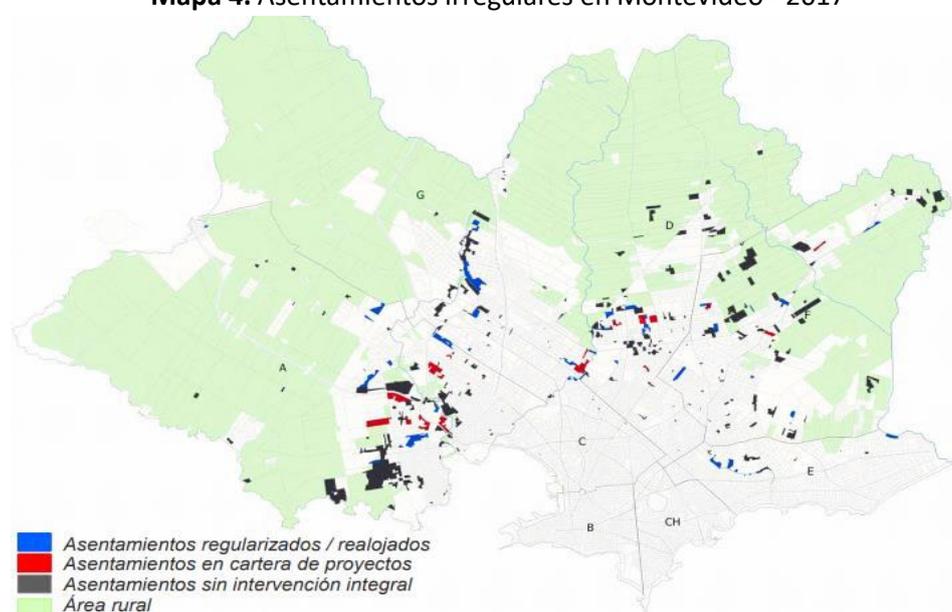
- las viviendas inadecuadas, que significan un 7,8% de las viviendas de Montevideo, se concentran en los CCZ de la periferia, mientras que en los CCZ del centro y la costa este los valores son sensiblemente menores. Los porcentajes más elevados de viviendas inadecuadas, reforzando lo indicado anteriormente, se registran en los CCZ 18 y 10 (24,1% y 19,9% respectivamente) y los valores más bajos en los CCZ 1, 2 y 5 (0,2%).

Por otra parte, el 90,9% de los hogares de Montevideo no presentan **necesidades básicas insatisfechas**, mientras que los hogares que tienen al menos una NBI ascienden a 9,1%. Reforzando las tendencias de **precarización del hábitat en las áreas periféricas** (especialmente en el CCZ 18), en los CCZ de la periferia se registran los porcentajes más elevados de hogares con NBI, siendo en todos los casos superiores al promedio departamental. Dentro de estos se destaca el CCZ 18 que posee el mayor porcentaje de hogares con NBI (17,2 % una NBI, 2,5 % dos NBI, 0,7 % tres o más NBI). Por su parte, los CCZ de las áreas centrales y la costa este presentan valores inferiores al promedio, siendo el CCZ 5 el que registra el menor porcentaje de hogares con NBI: 1,5 %.

Por otra parte, los hogares con **hacinamiento** en el total de Montevideo alcanzan el 6,7%. Se destaca que en los CCZ de la periferia este fenómeno se presenta con mayor intensidad que en los CCZ de la costa este y las áreas centrales. Una vez más, los CCZ periféricos 10 y 18 son los que presentan los valores más altos (14,2 % y 12,7 % respectivamente), mientras que los valores más bajos se encuentran en los CCZ de la costa este, CCZ 5 y 7 (1,3 % y 1,6 % respectivamente).¹⁵

Con relación a los **asentamientos irregulares**, éstos son la mayor expresión territorial de precariedad concentrada, ya que encierran las mayores vulnerabilidades en el habitar urbano. En esos espacios las limitaciones del paradigma de acceso al suelo se expresan en sus mayores violencias, y directamente vinculados a la segregación y estigmas sociales. Como es de esperar, en función de todos los indicadores analizados previamente, los asentamientos irregulares se concentran en las áreas periféricas de la ciudad. **Los cuatro municipios de la periferia Montevideana (Municipios A, G, D y F) concentran el 95% de los asentamientos irregulares de la ciudad.** Por su parte, hay dos Municipios que directamente no tienen asentamientos y dos que juntos tienen el 5% (Intendencia Departamental de Montevideo, 2017).

Mapa 4. Asentamientos irregulares en Montevideo - 2017



Fuente: Intendencia Departamental de Montevideo. Desarrollo Urbano, 2017

Según datos de la Intendencia Departamental de Montevideo, en 2017 había un total de 382 asentamientos constituidos por 37.283 hogares y 134.095 personas. De ellos 77 han sido intervenidos o se encuentran en ejecución y 26 están en cartera de proyectos. Por su parte, 279 (73% del total), no tienen

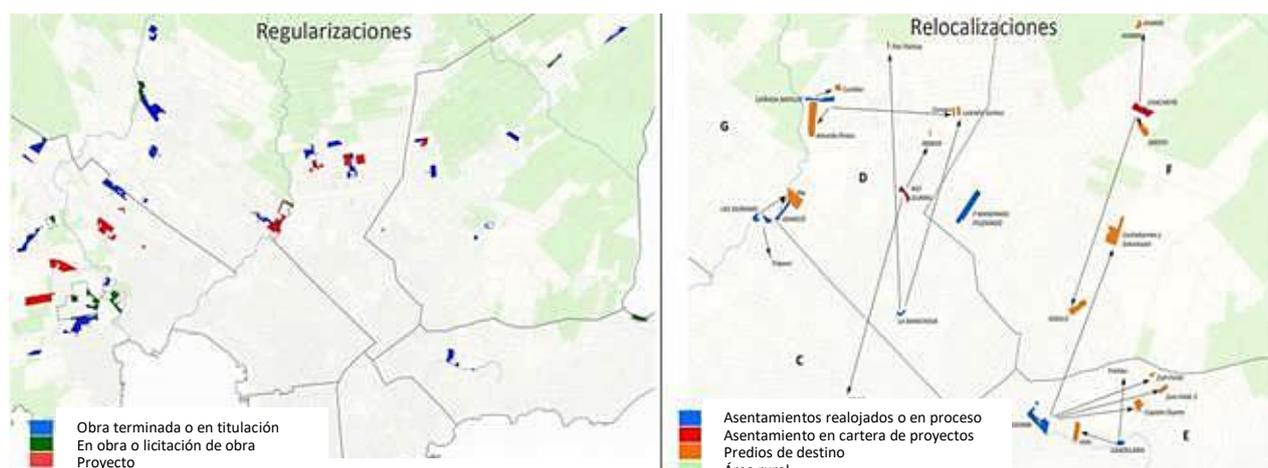
¹⁵ Ver Tabla 5 del Anexo 5

intervención planificada. Las intervenciones en términos de asentamientos irregulares se desarrollan en la zona periférica de la ciudad, reproduciendo lógicas de segregación. Por otra parte, muchos de ellos se ubican en áreas de riesgo ambiental (zonas inundables, suelos contaminados o bajo líneas de alta tensión), lo que incrementa su vulnerabilidad, y en algunas ocasiones se conforman “*avanzando sobre suelo rural, generando “urbanizaciones” espontáneas y un hábitat altamente deficitario en su calidad ambiental y dotación de servicios*” (IM, 2011).

Las políticas de intervención no han logrado revertir el problema, sino marginalmente palearlo, ya que como se plantean las intervenciones, se está muy lejos de poder resolver el problema (con el supuesto incluso, de que próximas crisis no aumenten el número). El nudo central parece ser la mercantilización de la tierra y el acceso al suelo urbanizado. Dado los precios de la tierra y el costo asociado a este tipo de proyectos de mejoramiento barrial, sumado a los acotados presupuestos designados, no ha sido posible abordar en un volumen considerable el problema.

Por otra parte, siguiendo la lógica del mercado, la política pública produce y reproduce la segregación territorial al ubicar a la población de acuerdo a su nivel socioeconómico, y la política en asentamientos irregulares no es una excepción. El siguiente mapa muestra la ubicación geográfica de las relocalizaciones y regularizaciones del programa PIAI-PMB¹⁶.

Mapa 5. Regularización y relocalización de asentamientos en Montevideo, 2017



Fuente: Intendencia Departamental de Montevideo. Desarrollo Urbano, 2017

La población incluida en dichas intervenciones tiende a permanecer en la periferia de la ciudad. En el caso de las regularizaciones, la permanencia en el mismo espacio es una condición inherente al carácter de la intervención. Por su parte, en el caso de las relocalizaciones, como se aprecia en estos mapas, es una constatación que el territorio de destino también forma parte de la periferia urbana.

Profundizando en el impacto de las **políticas públicas habitacionales** implementadas, se puede afirmar que ellas han incidido en la conformación de la ciudad, pero también la inacción del Estado ha tenido sus consecuencias, ya que su ausencia es suplantada por otros actores del mercado formal e informal. “*Las lógicas de actuación de cada uno de los actores, impactan de diferente manera en el entramado socio-urbano, y determinan qué ciudad resulta: integrada o fragmentada; compacta o dispersa; barrios de núcleos básicos evolutivos (NBE); conjuntos habitacionales y/o cooperativas de vivienda que se integran o separan del entorno en que se insertan; asentamientos irregulares; densificación (formal e informal) en lotes de la trama urbana formal*”. (Delgado y Vallés, 2013).

¹⁶ Programa de Mejoramiento Barrial, ex Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, hoy en la órbita del MVOTMA.

En una investigación realizada en la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura, se verificó que *“la producción de vivienda social pública, en muchos casos ha contribuido a la expansión de la ciudad en sus áreas periféricas, al igual que la creación y consolidación de asentamientos irregulares, reproduciendo tejidos de escasa densidad, monótonos y repetitivos. En general la urbanización de estas áreas es simultánea o posterior no llegando a consolidarlas por falta de equipamientos e infraestructuras básicas como veredas, alumbrado y arbolado”*. Pero, por otra parte, *“en el caso de la recuperación de fincas y utilización de terrenos en zonas centrales se ha logrado aumentar la densidad y aprovechar los activos instalados”*. (Delgado y Vallés, 2013).

Capítulo aparte requeriría el analizar y profundizar en cómo el abordaje de la dimensión ambiental hace al desarrollo sostenible y equilibrado de la ciudad y el área metropolitana en su conjunto, ya que tal como lo plantea la Intendencia de Montevideo en las *“Bases para el Plan Estratégico de Montevideo (2011:46) el desarrollo sustentable involucra al menos tres dimensiones fuertemente vinculadas y de similar relevancia; la sustentabilidad ecológico-ambiental, la social y la económica. En este sentido, la noción de sustentabilidad apunta a una gestión integral del territorio con un adecuado manejo ambiental, en la que se desarrolle la capacidad para planificar el crecimiento y armonizar la demanda por el uso del suelo, con el cuidado del ambiente y el disfrute ciudadano. Todo ello forma parte del concepto derecho a la ciudad que se maneja en este documento.*

Asimismo, la IM plantea que *los principales conflictos ambientales que se deben enfrentar en el momento actual, están relacionados con el nivel de las actividades humanas: la pérdida de biodiversidad, la contaminación de océanos y cursos hídricos, la pérdida y degradación de suelos agrícolas y forestales, el mal uso del agua, los desechos tóxicos y peligrosos. Por su parte, según lo que surgió en la tercera versión de la Agenda Ambiental de Montevideo (2008-2012), desde la percepción ciudadana, los principales conflictos ambientales refieren a la limpieza de la ciudad, al manejo y disposición final de residuos sólidos, a la contaminación industrial... y últimamente se ha instalado la preocupación por el cambio climático y sus efectos a mediano plazo.* El trabajo en lógica de cuencas urbanas que se ha iniciado desde la Intendencia, va en la línea de abordar las distintas dimensiones del desarrollo sustentable, pero las disparidades en cuanto a situación y acciones implementadas en las diferentes áreas de la ciudad, marcan similares disparidades a las de las otras variables analizadas previamente.

Por otra parte, cabe destacar que en los últimos tiempos se han desarrollado **instrumentos** de urbanización de tierras y provisión de infraestructuras, así como instrumentos de planificación territorial, entre los que se destacan el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo y las Directrices de OTDS; la Ley de Ordenamiento “Territorial y Desarrollo Sostenible, con la creación de zonas especiales de prioridad para la construcción de vivienda social o la reserva de tierras para ese mismo fin; Planes especiales (para la promoción de áreas específicas), así como los programas departamentales de realización de infraestructuras para la provisión de terrenos urbanizados para la ejecución de diversos programas habitacionales promovidos por la Intendencia de Montevideo o el MVOTMA. Asimismo, la normativa departamental establece los factores de ocupación del suelo, normas edilicias (retiros, alturas, etc.) y usos del suelo. Existen también instrumentos de promoción e incentivos fiscales se encuentran las exoneraciones impositivas; los estímulos para la utilización del stock y la penalización de su no uso, uso inadecuado o abandono (proyecto de fincas abandonadas a estudio del Parlamento); la Ley Nº18.795 (de acceso a la vivienda de interés social).

Por otra parte, se encuentran los algunos Instrumentos programáticos, con programas de promoción de uso de tierra urbanizada o programas de mejoramiento de viviendas (oficinas de rehabilitación) y los Instrumentos de regulación del mercado del suelo, donde se destacan la cartera de tierras e inmuebles.

No obstante esto, históricamente, la asignación de suelo en muchos de los programas habitacionales públicos, ha estado determinada por las ofertas privadas, que generaron tierra urbanizada en zonas de la ciudad no abastecidas de servicios e infraestructuras. La Intendencia de Montevideo a través de la Cartera de Tierras ha modificado en parte esta realidad al integrar fincas y terrenos departamentales recuperados del abandono y la ocupación, o adquiridos especialmente, para ser otorgados a población de bajos ingresos, especialmente a cooperativas de vivienda. Sin embargo, se continúa adquiriendo terrenos que

deben ser urbanizados. Por su parte, la creación de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) del MVOTMA aún no ha modificado los procesos de gestión del suelo, ya que no se ha efectivizado en cantidad suficiente el suministro de terrenos o fincas para vivienda.

Por su parte, el **crecimiento especulativo del mercado inmobiliario** agrava los problemas de acceso a la ciudad y a la vivienda, mientras que las políticas públicas, con sus limitados recursos, no han logrado revertir los procesos de segregación socio-territorial.

En esta línea, importa destacar que del análisis de relaciones entre población y crecimiento habitacional, mientras el área costera este ha sufrido pérdida de población en los períodos intercensales (índice promedio de -0,4 en el período 2004-2011), los CCZ 5, 7 y 8 (barrios Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Malvín y Carrasco) son los que concentraron el mayor número de permisos de construcción en 2011, lo que da cuenta de que **la inversión privada en vivienda parece no responder a las necesidades habitacionales de la población, sino a ubicarse en las zonas de mayor valor del suelo y la vivienda.**

“Los barrios que concentraron el mayor número de proyectos durante el 2011 siguen siendo en la franja costera del Este de la ciudad. Carrasco registra la mayor cantidad de proyectos con 154, seguido por Pocitos con 121 aunque este barrio recibe la mayor superficie de construcción con 65.835 metros cuadrados, 10 mil metros más que Carrasco. En tercer lugar, aparece el Buceo con 90 permisos otorgados, luego Malvín con 72 y Punta Carretas con 65 aunque con superficies construidas bastante más bajas. En contraste, los barrios menos dinámicos son Nuevo París, Colón Belvedere y Atahualpa con 9 permisos otorgados. Nuevamente, los datos dan cuenta de lo segmentado y territorialmente concentrado del dinamismo del sector formal. A mitad de tabla se ubican el Centro. La Ciudad Vieja y barrios aledaños”. (UPV, 2012).

En esta línea, si se observan los datos del informe del INE del año 2016, sobre “Indicadores de Actividad y Precios del Sector Inmobiliario”, donde del total de 14.571 altas de compraventas registradas en Montevideo en ese año, la mayor cantidad se concentraron en Pocitos (1.646), seguidas por Cordón (916) y Centro (805), mientras que, en los barrios más periféricos como La Teja, Cerro o Peñarol, ese número baja considerablemente (en el entorno de las 120-130). También interesa destacar que, de ese total de compraventas, el 74% corresponde a propiedad horizontal (PH) y el restante 26% a propiedad común (PC). A su vez, el 87% de las compraventas de PH y el 89% PC fueron de unidades con destino vivienda. Otra tendencia que se puede identificar en este informe, es la baja sostenida (con pequeñas altas o bajas según los años) en el número de compraventas entre 2007 y 2016, en casi todos los barrios (17.858 en 2007, 18.464 en 2008 y 14.571 en 2016).

Si estos datos se cruzan con la diferencia existente en el precio promedio en m² de dichas transacciones, en distintos barrios de Montevideo. Mientras que el precio de m² promedio para la ciudad fue de 734 dólares (USD) para PC y USD 1.524 para PH, el precio promedio en Carrasco para PC fue USD 1.445 y en Pocitos USD 1.231 para PC y USD 1.779 para PH, mientras que en la Unión fue de USD 625 para PC y USD 1.323 para PH, y en el caso del Cerro alcanzó apenas USD 390 para PC (sin datos para PH) y en el barrio Peñarol USD 423 para PC (sin datos para PH). Se comienza a explicar por qué la inversión privada tiende a concentrarse en las zonas con mayor dinámica y precios de venta superiores, como lo son la franja costera este y las áreas centrales, así como el mayor precio de la PH frente a la PC.

Por su parte, analizando la evolución de las **políticas habitacionales** en el período 1990-2017, no puede dejar de reconocerse una **creciente tendencia e interés en dar respuestas cada vez más ajustadas a las necesidades habitacionales reales de la población**, aspecto que tiene incidencia también en la ciudad que se genera o en la ciudad en la que se implanta. A principios de los '90 el satisfactor que respondía a la necesidad habitacional se materializaba casi completamente, en una vivienda nueva, que en los casos de las franjas socio económicas más bajas se encontraba en conjuntos numerosos, de tipologías incompletas,¹⁷ repetitivas y monótonas, que generaban ciudad nueva no consolidada con carencia de infraestructuras y servicios que iban llegando luego, a veces gracias a reclamos, pero siempre después. En

¹⁷ Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) que por lo reducido de su área no se correspondían con las necesidades de las familias beneficiarias.

los programas que fueron apareciendo con los sucesivos planes quinquenales, el satisfactor se multiplicó, se comenzaron a proponer programas habitacionales distintos y específicos a las necesidades y posibilidades de los usuarios. Por lo menos es un camino que ha comenzado a recorrerse, basta pensar en que los programas de regularización y relocalización de asentamientos se da la posibilidad, a algunas familias, de comprar una vivienda usada, situación muy distinta a aquella de los años 90. Esto va de la mano con la idea de densificar la ciudad existente y no seguir extendiéndola.

Por otro lado, pese a que en algunos casos se continúa produciendo vivienda social en predios de dimensiones importantes, ubicados en áreas periféricas, en la actualidad se implantan en ellos programas diversos, buscando generar barrios más heterogéneos, tanto en la constitución física como social, además de proveer de servicios o por lo menos preverlos desde su origen, realizando las infraestructuras antes de la construcción de las viviendas y dotando de calidades urbanas que integran estos conjuntos con el entorno de la ciudad.

Pese a estos **intentos de revertir la segregación socio-urbana**, en la medida que la producción espontánea e informal sigue asociada con altos niveles de precariedad constructiva, así como una casi total prescindencia de las normas de edificación y formas de acceso a las infraestructuras, el resultado en términos de calidad urbano habitacional es deficitario. La falta de orientación y asesoramiento a los procesos de construcción espontánea de ciudad genera un déficit de habitabilidad urbana caracterizado por una inadecuada implantación y trazado de los asentamientos, frecuentemente en sitios con problemas ambientales o zonas inundables. A esto se suman las otras vulnerabilidades o precariedades previamente detalladas, vinculadas a aspectos socio-culturales, laborales y educativos.

Las leyes del mercado pautan los costos de la vivienda y los ritmos de producción, mientras que el sector público no ha sido capaz de generar por sí mismo soluciones habitacionales que subsanen los desequilibrios del mercado (IM, 2011). La ciudad sigue segmentada socio-económicamente y sin lograr revertir su fragmentación territorial.

En la siguiente tabla se sintetizan las principales conclusiones de este diagnóstico prospectivo, refiriendo a la situación, tendencias de las últimas décadas, así como posibles factores de cambio y/o rupturas de las variables estratégicas priorizadas para el sistema en estudio:

EL PROBLEMA: Montevideo es una ciudad socio-territorialmente segregada (presenta segmentación social y fragmentación territorial)			
DIMENSIONES	SITUACIÓN	TENDENCIAS	FACTORES DE CAMBIO y/o RUPTURA
Socio-económica y educativa	Distanciamiento entre los diferentes sectores socio-económicos de la población montevideana y homogenización a la interna de los CCZ.	<ul style="list-style-type: none"> - En las áreas periféricas mayor proporción de personas en situación de pobreza (sobre todo niños), mayores índices de rezago escolar y desafiliación socio-económica y educativa. - Mayor porcentaje de población con más de 65 años y niveles de ingreso superiores en el área costera este. - Los indicadores de equidad (empleo, ingresos e índices de Gini, Duncan e I de Morán) siguen marcando la segregación social, con incremento de las heterogeneidades entre áreas de la ciudad y homogenización a la interna de los CCZ. - Reducción casi a la mitad de la pobreza monetaria en Montevideo, entre 2006 y 2016. - Las políticas de intervención no han logrado revertir las problemáticas de la segregación, ni de la estigmatización de los habitantes de algunas zonas de la ciudad, sino marginalmente palearlas o mitigarlas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas sociales, económicas, de empleo y educación. - Crisis económicas. - Seguridad ciudadana. - Acuerdos público-privados. - Espacios de integración y convivencia ciudadana.
Urbano-ambiental y Habitacional	Una ciudad fragmentada en la que se pueden identificar 4 tipo de áreas (centrales, intermedias, periféricas y costera este), con calidades urbanas, ambientales, habitacionales y de acceso a infraestructuras y servicios, diferentes.	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de población y funciones en áreas centrales e intermedias, con degradación de los entornos urbanos y el desaprovechamiento de servicios e infraestructuras existentes. - Expansión horizontal de las periferias formal (políticas habitacionales focalizadas) e informalmente (ocupaciones informales y asentamientos irregulares), concentrando carencias críticas en dotación urbana y precariedad del hábitat. - Concentración de los estratos medios-altos en la costa este. - Desaceleración de estos procesos en el período 2004-2011. - Implementación de programas de urbanización de tierras, provisión de infraestructuras, mejoramiento de barrios en las periferias. - Programas de rehabilitación de barrios consolidados y promoción de la inversión pública y privada en áreas consolidadas. - Inversión privada desacelera su acción en la costa este y se incrementa en áreas centrales e intermedias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas habitacionales focalizados según estratos de ingresos económicos. - Generación e implementación de instrumentos de planificación, gestión del suelo y promoción de inversiones privadas. - Programas de mejoramiento de barrios. - Programas de rehabilitación urbana y edilicia. - Carteras públicas de tierras e inmuebles. - Acciones sobre inmuebles y áreas vacantes en las áreas consolidadas de la ciudad.
Político-Institucional	Políticas públicas sectoriales con poca articulación inter-institucional.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de políticas sectoriales, focalizadas y con escasa articulación. - Programas habitacionales públicos concentrados en las periferias. - Últimos planes quinquenales de vivienda que promueven el uso de la ciudad consolidada, el acceso al suelo urbanizado y ley que promueve la inversión privada en vivienda en determinadas áreas consolidadas. - Trabajo en lógica de “cuencas urbanas” y articulación inter-institucional a través de la creación de Consejos asociados a ellas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas urbano-habitacionales. - Políticas socio-económicas y habitacionales integradas. - Políticas habitacionales focalizadas. - Planificación territorial y desarrollo de instrumentos. - Normativa urbana y edilicia.

5. Interrogantes de futuro para el Montevideo del mañana, vinculadas al hábitat, la integración socio-territorial y el derecho a la ciudad

En función del análisis del sistema, las variables estratégicas y sus tendencias, se plantean las siguientes preguntas de futuro, que se espera guíen la elaboración de hipótesis y escenarios con relación a la temática en cuestión.

Las interrogantes a futuro propuestas inicialmente para ser trabajadas en el Taller 1 fueron:

- 1) ¿Cómo se distribuirá socio-territorialmente la población en el Montevideo del futuro?
- 2) ¿Cómo impactarán las políticas públicas en el *derecho a la ciudad* de la población montevideana?
- 3) ¿Qué tipo de ciudad se generará a partir de las intervenciones en materia de hábitat y dotación urbana?
- 4) ¿Cuáles son las posibles formas de conjugar el interés público y privado en el acceso de la población al suelo y la vivienda?
- 5) ¿Qué acciones socio-económicas, educativas y culturales posibles impactarían en la desigualdad?

Estas preguntas se trabajaron y reformularon en el primer taller, siendo su conformación final la que se detalla:

- 1) **¿Cuál será la población y de qué manera podría estar distribuida socio territorialmente en la región metropolitana?**
- 2) **¿Cómo impactarían los marcos normativos institucionales y tipos de intervención en el derecho a la ciudad de las personas en el Gran Montevideo?**
- 3) **¿Qué ciudad se generaría a partir de las interacciones entre Estado, Sociedad, Mercado y Territorio en materia de hábitat?**
- 4) **¿Cuáles son las oportunidades de articular los intereses público y particular en el acceso y permanencia de la población al suelo y la vivienda?**
- 5) **¿Qué acciones socio - económicas, educativas y culturales desde la sociedad civil, la política pública y el mercado, impactarían en la desigualdad, en términos positivos o negativos?**

6. Sobre los aportes al borrador del diagnóstico prospectivo realizados en el Taller 1

- Necesidad de analizar la temática y los procesos en lógica de Gran Montevideo o área metropolitana:
 - Se comparte la visión, aunque este diagnóstico presenta datos a nivel del Departamento de Montevideo, se reconoce que los fenómenos y procesos descritos son por las dinámicas metropolitanas. Esto se explicita al describir los fenómenos de expansión de la ciudad en las últimas décadas, y se visualizan las carencias en el entorno urbanístico en el área metropolitana (Mapa 3).
 - No se profundizó más en la temática ya que el Tema 1 centra su trabajo en la “La integración metropolitana”, aunque se han incorporado datos de variación intercensal de población a nivel del Área Metropolitana.
- Se cuestionó que no se incorporó en el análisis lo rural, ni las interfaces urbano-rural, ni lo rural ambiental; el trabajo se focaliza en lo urbano-ambiental sin considerar como impacta el nivel global:
 - Se optó por dejar por fuera del análisis las áreas rurales o de interface, se focalizó en lo urbano. El diagnóstico profundiza en el concepto de “derecho a la ciudad” vinculado al acceso de toda la población a los más diversos bienes y servicios de carácter público; al suelo urbanizado y a la vivienda adecuada; al disfrute de espacio público de calidad, al acceso a equipamientos y servicios adecuados, y a opciones educativas y laborales de calidad.
 - Es cierto que la problemática ambiental se menciona, sin profundizar demasiado en ella, ya que era el centro del análisis del Tema 6.
 - En esta segunda versión, se amplía la definición de la variable ambiental, incorporando el concepto de desarrollo sustentable.
- Importancia de considerar los temas de la movilidad: para el equipo también se considera clave el tema de la movilidad, como modo de hacer efectivo el derecho a la ciudad, pero no se profundizó en él dado que es el eje central del Tema 7 “La conectividad y movilidad sostenible”.
- Se consideran variables importantes para el sistema, las vinculadas a salud, educación, empleo, así como los distintos tipos de violencias sociales e institucionales, y la seguridad jurídica ante temas como los desalojos. Se incorporaron a esta versión algunos datos vinculados a la cobertura de salud, así como menciones a los temas de seguridad jurídica, desalojos y acceso a la justicia. Los temas de educación y empleo ya estaban desarrollados por ser parte de las variables estratégicas.
- Profundizar en el análisis del valor del suelo y la inversión privada, y sus impactos en la segregación. Si bien estos temas estaban abordados en la primera versión del diagnóstico, se incorporan a esta, algunos otros datos relativos a cantidad de compraventas y valor promedio del metro cuadrado de las mismas, por barrios.
- Mayor cruce entre políticas públicas implementadas y resultados generados. Esto se menciona en el diagnóstico vinculado a varias de las variables analizadas, pero profundizar en ello escapa al alcance de este documento.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. Revista *EURE (Santiago)*, 38(114), 35-69.
- Aguiar, S. 2016. “Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo”. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología, Montevideo.
- Bajac, A. y Trinidad, V. “El proceso de urbanización en la periferia noreste de Montevideo: análisis sobre el crecimiento de los asentamientos irregulares del Municipio F”. En Seminario latinoamericano teoría y política sobre asentamientos populares. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. Argentina.
- Baraibar, X. 2009: “Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia ‘por defecto’ de la dimensión territorial.” *Fronteras v.:* 5, Montevideo.
- Barba Solano, C. (Coord.). 2006. “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: Una perspectiva comparada”. En: BARBA, Carlos (Coord.), Retos para la superación de la pobreza y la integración económica y social en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- Bervejillo, F y Lombardi, M. Setiembre de 1999. “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo”. En V Seminario Internacional Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Calvo, J. et. al. 2013. “Atlas sociodemográfico de la desigualdad del Uruguay. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011”. Programa de Población, UM, FCS, UDELAR, Montevideo.
- Castel, R. 1997. “La metamorfosis de la cuestión social”. Paidós. Buenos Aires
- Comisión Social Consultiva: Facultad de Arquitectura - Universidad de la República y Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo, 2004. “AREAS VACANTES INDUSTRIALES. Hacia la Reapropiación Social de las Áreas Urbanas Consolidadas”.
- Couriel, J. 2010. “De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo”. Montevideo. TRILCE.
- Delgado, M.H. y Vallés, R. (Responsables). 2013. “La gestión del suelo en la producción habitacional y sus impactos socio-territoriales. El caso de Montevideo, 1990-2012”. Informe académico. Unidad Permanente de Vivienda – Facultad de Arquitectura, UdeLaR.
- Di Virgilio, M. y Perelman, M. (coordinadores). 2014. “Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia”. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.
- Instituto Nacional de Estadística, 2016. “Indicadores de Actividad y Precios del Sector Inmobiliario”. INE. Uruguay.
- Intendencia de Montevideo (IM). 2010. “Documento de Avance Revisión del Plan Montevideo: Hacia del Plan Montevideo 2010-2020”. Intendencia de Montevideo. Montevideo. Uruguay.
- Intendencia de Montevideo, 2011. “Bases para el Plan Estratégico de Montevideo”.
- Intendencia de Montevideo, 2012. “Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo”.
- Katzman, R et al. 2004. “La ciudad fragmentada: respuestas de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo”. Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay No2. Montevideo ILPES. UCU.
- MVOTMA, 2016. “Informe Nacional de Uruguay para Hábitat III”.

-
- Naciones Unidas, 2017. “Nueva Agenda Urbana”. ISBN: 978-92-1-132736-6
 - Presidencia de la República. 2007. “Libro Blanco: una mirada territorial por regiones del Área Metropolitana. Agenda Metropolitana”. Presidencia de la República. Uruguay.
 - Reporte Uruguay. 2015. MIDES-Presidencia. Oficina de planeación y Presupuesto. Presidencia de la República. Uruguay
 - Svampa, M. 2004. “Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales”. Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento y Biblos.
 - Terra, C. y Berdía, A. 2006. “Derecho al techo y a la ciudad”. En *la Dimensión Social del MERCOSUR*. Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados (RMADS), Buenos Aires, Argentina.
 - Trinidad, V. 2012. “Las urbanizaciones informales. Una modalidad de acceso al Hábitat y la ciudad contemporánea”. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo. Uruguay.
 - UPV. 2012. “Monitor Habitacional”. Boletín N° 1. Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, UdelaR.
 - Unidad de Estadística y Gestión Estratégica. 2013. “Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana”. Intendencia de Montevideo.

Índice de Anexos

Anexo 1: Principales dimensiones y variables del sistema y sus definiciones.

Anexo 2: Resultados de la identificación de los distintos tipos de variables del sistema analizado.

Anexo 3: Áreas diferenciadas en suelo urbano, según las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (2012).

Anexo 4: Municipios y CCZ según subcategorías urbanas.

Anexo 5: Análisis de datos socio-demográficos y económicos, por CCZ según subcategorías urbanas:

Tabla 1. Datos demográficos por CCZ.

Tabla 2. Datos sobre educación, rezago y clima educativo por CCZ.

Tabla 3. Tasa de actividad, empleo y desempleo por CCZ. Censos 1996 y 2011.

Tabla 4. Tasas de actividad, empleo y desempleo por CCZ según sexo. Censo 2011.

Tabla 5. Hogares con NBI y hacinamiento. Censo 2011.