



Informe Final

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

Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

Noviembre 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)
Floencia Beder (Ayudante)
María 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

Tabla general de contenidos

Resumen	1
Introducción	2
Parte 1: Diagnóstico Prospectivo	3
1. Definición del tema: <i>Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad en Montevideo</i>	5
2. La ciudad de Montevideo: entre los vestigios del siglo XX y los desafíos del actual milenio	10
3. Las variables estratégicas del sistema y su comportamiento	18
3.1. Identificación de las variables estratégicas del sistema	18
3.2. Análisis del sistema, sus variables estratégicas y las tendencias	19
4. Interrogantes de futuro para el Montevideo del mañana, vinculadas al hábitat, la integración socio-territorial y el derecho a la ciudad	33
5. Índice de Anexos - Parte 1	34
6. Sobre los aportes al borrador del diagnóstico prospectivo realizados en el Taller 1	35
7. Resultados de la evaluación del Taller 1 a través de la plataforma Survey Monkey®	36
Bibliografía del diagnóstico prospectivo	38
Parte 2: Escenarios Prospectivos	40
1. Introducción	40
1.1. De las preguntas a futuro a la redacción de borradores de escenarios a futuro	40
1.2. Escenarios: actual, deseables y no deseables	41
1.3. Comentarios de los participantes del Taller 2, a los escenarios globales, regionales y nacionales, y la matriz de escenarios temáticos presentados	43
2. Narrativa de los escenarios	44
2.1. Escenario Actual (2018) – E4. Políticas fragmentadas y desigualdad (ex E6)	44
2.2. Escenario Meta – E7. Integración socio-territorial y equidad (ex E9 con agregados de ex E8)	45
2.3. Los otros escenarios profundizados en el Taller 2	46
E1. Menos Estado, más inequidad (ex E1+E2+E3) - <i>no deseable</i>	46
E3. Más Estado, más inequidad (ex E5) - <i>no deseable</i>	47
E5. Equidad incipiente (ex E7) - <i>no deseable</i>	48

E6. Estado y propiedad colectiva (ex E8) - <i>deseable para un grupo</i>	48
3. Índice de Anexos – Parte 2	50
4. Resultados de la evaluación del Taller 2 a través de la plataforma Survey Monkey®	51
Parte 3: Lineamientos e Iniciativas Estratégicas	53
1. Definición de los lineamientos estratégicos	53
1.1. Frenos e impulsos al Escenario Deseado	53
1.2. Identificación de los lineamientos estratégicos	56
2. Del escenario actual al escenario meta: lineamientos estratégicos e iniciativas estratégicas.	57
2.1. Lineamiento estratégico A: <i>Montevideo urbanizada y accesible</i>	57
2.2. Lineamiento estratégico B: <i>Políticas y acciones integrales, participativas, redistributivas y sostenibles</i>	58
2.3. Lineamiento estratégico C: <i>Redefinir competencias entre niveles de gobierno y reasignación presupuestal</i>	59
3. Lineamientos estratégicos, iniciativas estratégicas y líneas de acción propuestas	60
3.1. De los frenos a las estrategias	60
3.2. Síntesis de las Iniciativas Estratégicas y sus relaciones	62
3.3. Hito 2030 - 2035	63
3.4. Cuadro Síntesis de la estrategia de pasaje del Escenario Actual al Escenario Meta	64
4. Desarrollo de las Iniciativas Estratégicas	65
4.1. Iniciativa 5 - Fortalecimiento de la articulación y la gobernanza multinivel	65
4.2. Iniciativa 3 - Unidades estratégicas de planificación y gestión socioeconómico territorial (Unidades de Gestión)	67
4.3. Iniciativa 4 - Equidad de oportunidades socioeconómicas y educativas desde el inicio de la vida	71
4.4. Iniciativa 1- Ciudad compacta, integrada y con buenas calidades urbanas	74
4.5. Iniciativa 2- Laboratorio de innovación en materia de diseño urbano-habitacional de calidad, inclusivo y sostenible	77
4. Anexo	80
5. Resultados de la evaluación del Taller 3 a través de la plataforma Survey Monkey®	80

Resumen Ejecutivo

El presente documento corresponde al Informe Final del **Tema 5: “Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad”**, del ciclo prospectivo “Montevideo del Mañana”, promovido por la Intendencia de Montevideo (IM), desarrollado metodológicamente y ejecutado por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR), conjuntamente la IM, con el objetivo de diseñar, proponer y elaborar la planificación departamental en conocimiento y acuerdo de una multiplicidad de actores.

En la **Introducción** del documento, se presenta el desarrollo metodológico del proceso que inició en febrero de 2018 y finaliza con el presente informe. El mismo tuvo como hitos fundamentales, el desarrollo de tres talleres prospectivos, en los que participaron diversos actores expertos en la temática.

El informe se estructura en tres partes. La **Parte 1** corresponde al **Diagnóstico Prospectivo del Tema 5**, desarrollado por el equipo temático de la FCS, con el apoyo del equipo temático de la IM. El mismo inicia con la definición del tema, para luego proceder a describir el sistema, con sus dimensiones y variables, y posteriormente describir y analizar el comportamiento de las variables estratégicas que componen el mismo. Esta parte culmina presentando las interrogantes de futuro para el Montevideo del mañana, vinculadas al hábitat, la integración socio-territorial y el derecho a la ciudad, así como los resultados de la retroalimentación del diagnóstico prospectivo, en función de los aportes realizados por los expertos, en el Taller 1 del ciclo prospectivo.

La **Parte 2: Escenarios Prospectivos**, comienza con la explicación de la metodología que permitió al equipo temático de la FCS ir de las preguntas a futuro a la redacción de borradores de escenarios a futuro, con los cuales, en el segundo Taller prospectivo, se identificaron los escenarios actual, deseables y no deseables. Esta parte culmina con la descripción narrativa de los siete escenarios de futuro identificados.

En la **Parte 3: Lineamientos e Iniciativas Estratégicas**, se desarrollan los frenos e impulsos al escenario deseado, resultado del análisis de lo trabajado con los expertos en el Taller 2, y se describen los tres lineamientos estratégicos que permitirán alcanzar dicho escenario meta: “Integración socio-territorial y equidad”. En el apartado 3 de esta parte, se profundiza en el desarrollo de los lineamientos estratégicos, iniciativas estratégicas y líneas de acción propuestas, para la consecución del escenario meta, que elaboró el equipo temático de la FCS, en base a los resultados del tercer Taller prospectivo.

Al finalizar cada una de las tres partes, se coloca el índice de Anexos correspondientes, así como los resultados de la evaluación de cada uno de los tres talleres prospectivos, que los participantes realizaron a través de la plataforma Survey Monkey®.

Introducción

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 en 2018 se han desarrollado una serie de actividades. Como objetivo general se plantea la construcción del Montevideo soñado, con audacia y transparencia, facilitando el diálogo y el logro de objetivos compartidos, mediante un proceso liderado por la IM en donde todas y todos formamos parte. La construcción como proceso, viene asociada a un cambio cultural: trabajar por objetivos acordados y compartidos, conjugando intereses de diferentes actores para el bien común de la ciudadanía.

En particular Montevideo del Mañana busca: 1.- Actualizar la planificación estratégica de largo plazo de Montevideo, instalando un proceso de reflexión por parte de todos los actores interesados de la sociedad y un proceso de participación ciudadana; 2.- Construir la Visión 2050 de Montevideo mediante un gran acuerdo de largo plazo, de alcance amplio y global (entre todos los actores: Intendencias Departamentales Metropolitanas, Municipios, Poder Ejecutivo, partidos políticos, academia, Cámaras, trabajadores, ONGs, ciudadanía en general); y 3.- Establecer un Plan de Desarrollo 2030 que oriente las decisiones de todos los involucrados hasta el 2030 con Visión 2050.

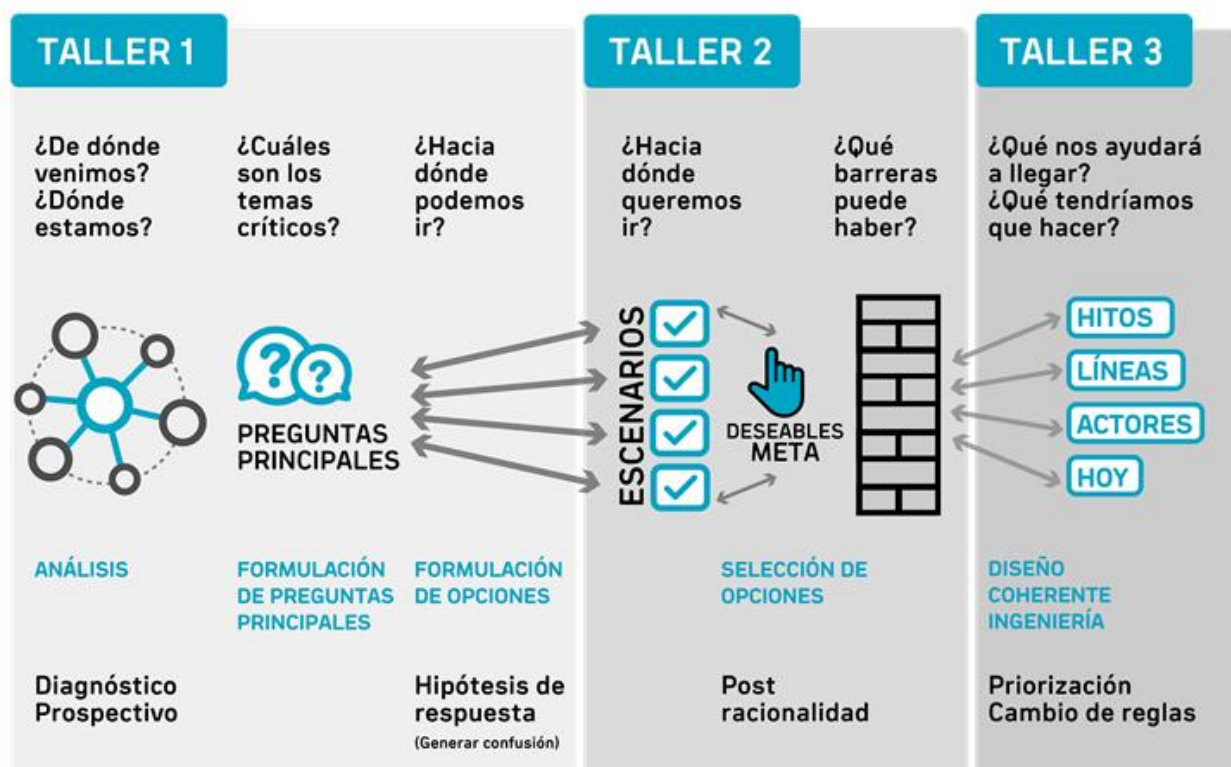
Para el diseño metodológico de este proceso, la Intendencia contó con el apoyo de la Universidad de la República (UdelaR), a través de su Facultad de Ciencias Sociales (FCS), conjuntamente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La metodología utilizada fue la prospectiva, que se plantea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

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

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

Para el análisis de los mismos se conformaron siete equipos de expertos y referentes temáticos de la FCS 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.

Éstos consisten en la descripción del sistema, con sus principales variables, protagonistas y fenómenos implicados, que permiten una mirada sistémica, compleja y actualizada de cada temática. Este análisis propició de insumo para el proceso de trabajo con expertas y expertos temáticos, que se desarrolló a lo largo de tres talleres de trabajo. El siguiente esquema muestra la secuencia del ciclo de los tres talleres prospectivos:



Desarrollado por Cecilia Alemany
Equipo Montevideo del Mañana, FCS/UdeloR

En el tema “Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad” el primer taller prospectivo tuvo lugar el 20 de julio y contó con la presencia de 22 expertos/as. En este se introdujo a los participantes en el proceso global de Montevideo del Mañana y en la metodología prospectiva en particular. Se presentó e intercambió sobre el diagnóstico prospectivo elaborado por el equipo de FCS, se plantearon y reformularon las grandes interrogantes de largo plazo y se promovió un ejercicio colectivo de elaboración de respuestas a esas grandes interrogantes (hipótesis posibles).

A partir de esa instancia de trabajo, el equipo temático de la FCS sistematizó la información a través de la técnica de análisis morfológico, generando una versión preliminar de escenarios prospectivos que fueron insumo para el siguiente taller.

El segundo taller prospectivo tuvo lugar el 6 de setiembre y contó con la presencia de 20 expertos/as. En esta instancia se presentaron los escenarios globales, regionales y nacionales posibles. Asimismo, se presentaron y validaron los escenarios temáticos elaborados como resultado del primer taller. Se identificaron colectivamente los escenarios deseables/meta entre los escenarios plausibles, la distancia entre el escenario actual/tendencial y las principales barreras e impulsos para su logro.

El tercer taller prospectivo tuvo lugar el 5 de noviembre y contó con la presencia de 20 expertos/as. En éste se ajustó el escenario deseado/meta, se identificaron estrategias (el cómo) para superar las barreras y desafíos identificados en el segundo taller para el logro de los escenarios deseados. Por último, se identificaron y acordaron colectivamente las principales líneas e iniciativas estratégicas para el logro del escenario deseado, definiéndose algunos hitos temporales para su consecución.

Posteriormente, el equipo temático de la FCS procedió a analizar los resultados del último taller, para analizar la coherencia interna de lo surgido en las cinco mesas que trabajaron en paralelo. Asimismo, se relacionaron las iniciativas estratégicas trabajadas con el escenario meta, procurando identificar vacíos que obstaculicen la consecución de éste, frenos no levantados o impulsos no considerados en el taller. Paralelamente se buscó completar las propuestas, con las acciones planificadas en la “Estrategia de Resiliencia” elaborada por la Unidad Ejecutiva de Resiliencia de la IM, identificándose cuales contribuyen a alcanzar el escenario meta de esta temática.

Resulta importante destacar que el trabajo realizado por el equipo técnico de FCS en el tema referido por este informe, se realizó con el aporte de valiosos intercambios mantenidos periódicamente con integrantes de diversos departamentos de la IM (algunos de los cuales participaron del tercer taller prospectivo). Estos encuentros posibilitaron el diálogo continuo entre teoría y práctica, que resultó clave en la elaboración de insumos para los talleres de expertos/os y sus posteriores análisis.

El documento que aquí se presenta sintetiza los principales resultados de ese recorrido. En primer lugar, se presenta el diagnóstico prospectivo ajustado a partir de los aportes realizados en el primer taller y las interrogantes de futuro acordados. En segundo lugar, se presentan los escenarios prospectivos, su metodología de construcción y narrativas. El tercer parte presenta los lineamientos e iniciativas estratégicas ajustadas en taller y posteriormente por el equipo de FCS para alcanzar el escenario deseado. En todas las secciones se presentan los resultados de las evaluaciones realizadas por los participantes de los talleres prospectivos.

Parte 1: Diagnóstico Prospectivo

1. Definición del tema: *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

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.

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 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 básicos. 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.

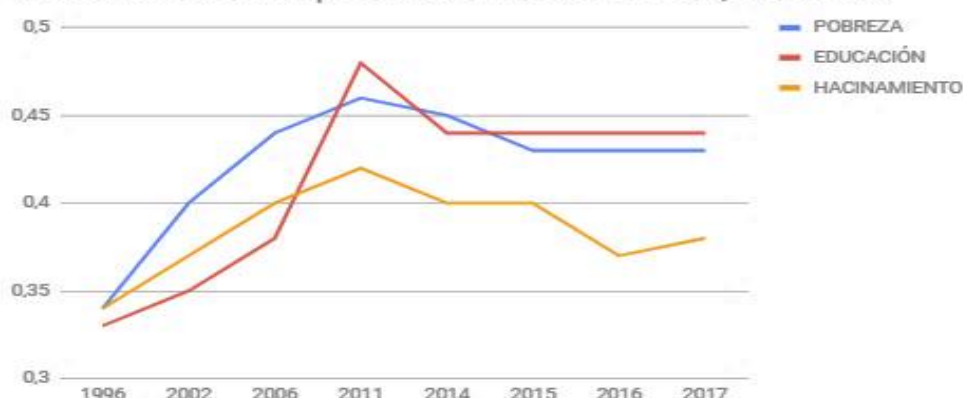
Otro proceso urbano de relevancia para la conformación de la segregación territorial de Montevideo fue el creciente desplazamiento de la opción residencial de sectores medios y altos en su faja costera este y hacia la Ciudad de la Costa en el Departamento de Canelones.

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

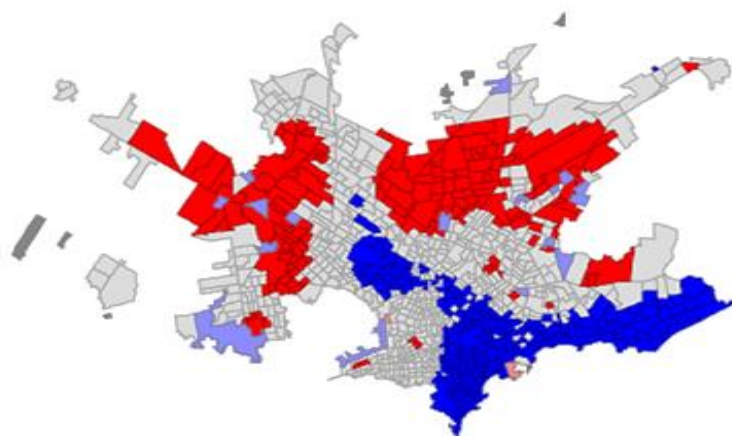


Fuente: Banco de Datos de Facultad de Ciencias Sociales en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares 1996-2017, Instituto Nacional de Estadística.

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.

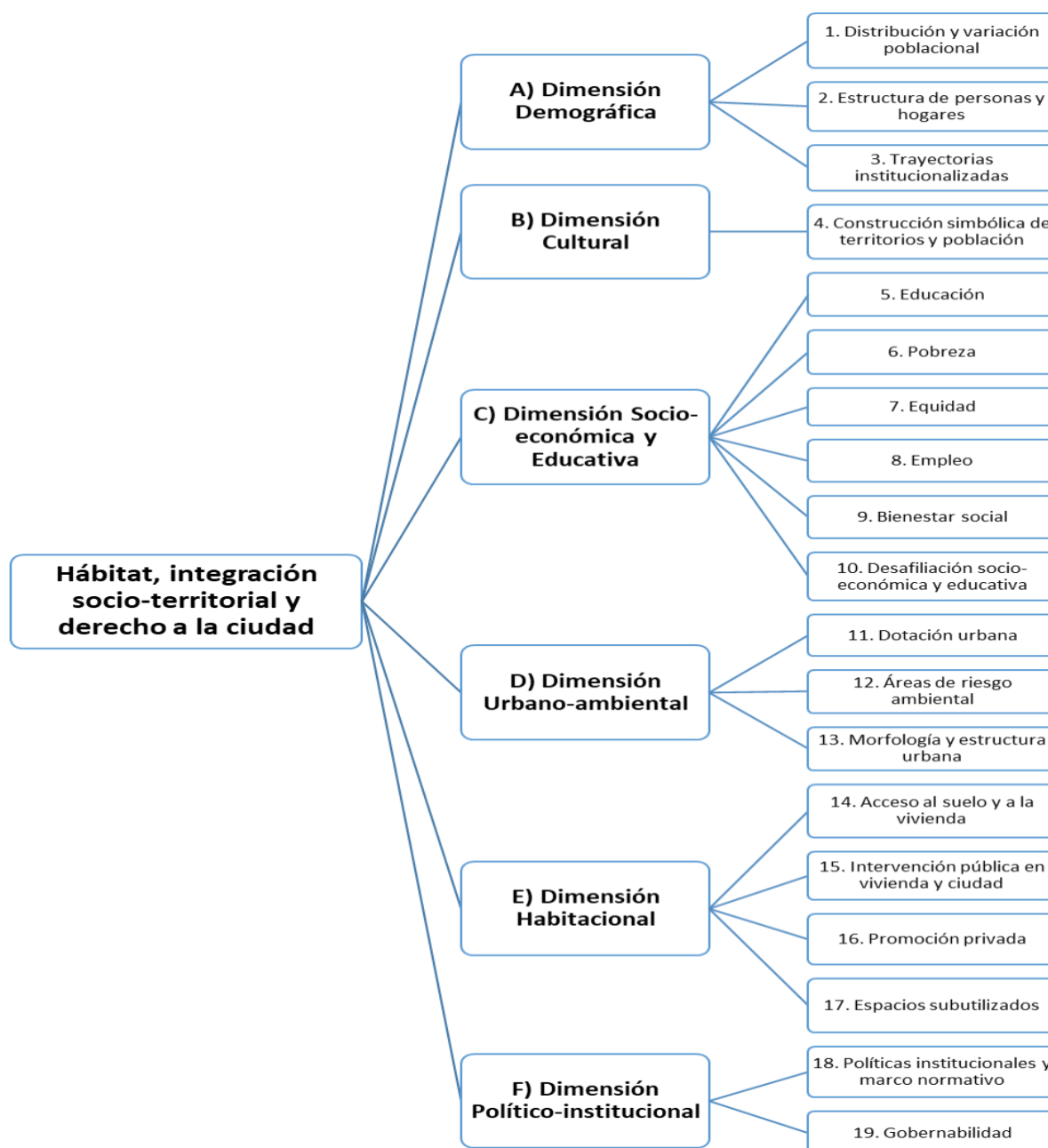
Como consecuencia de los procesos antes mencionados, en las *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo* (al igual que varios autores), se plantea que en la morfología urbana de la ciudad se pueden identificar cuatro zonas bien diferenciadas:

- **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.

2. 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 analizado⁴

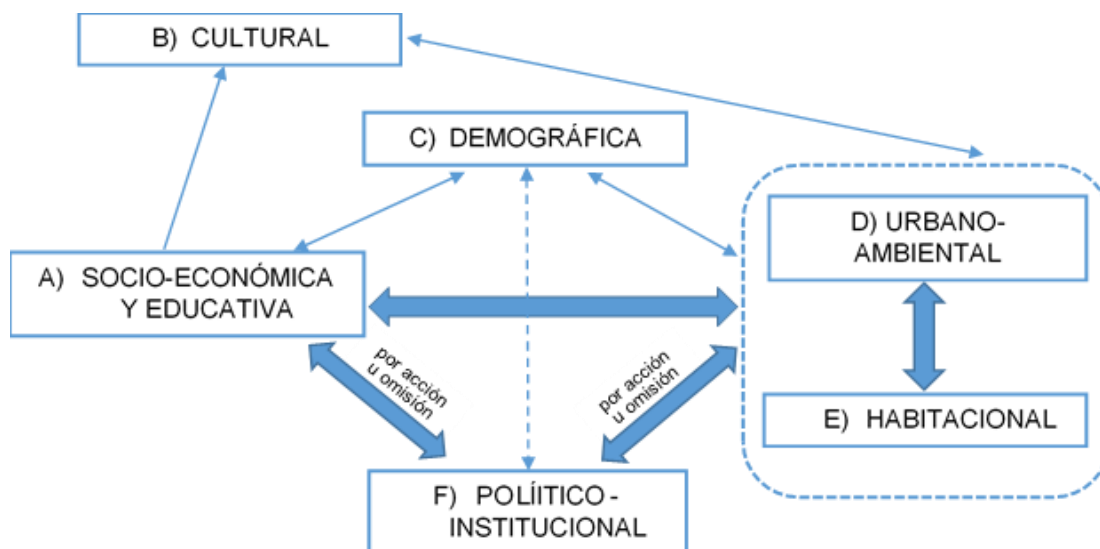


Posteriormente, se analizaron las **relaciones entre las dimensiones del sistema**, identificándose aquellas que tienen un mayor grado de influencia unas en otras (flechas dobles gruesas), menor grado de influencia recíproca (flechas dobles finas), una influencia posible (flecha doble punteada) e influencia unidireccional.

⁴ En función de aportes realizados en el taller 1 dentro de la variable “bienestar social” se incluyó como componente “salud” y se modificó la variable “áreas de riesgo ambiental” incluyéndose “desarrollo sustentable”.

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 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 Comunes 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 montevideanos/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.

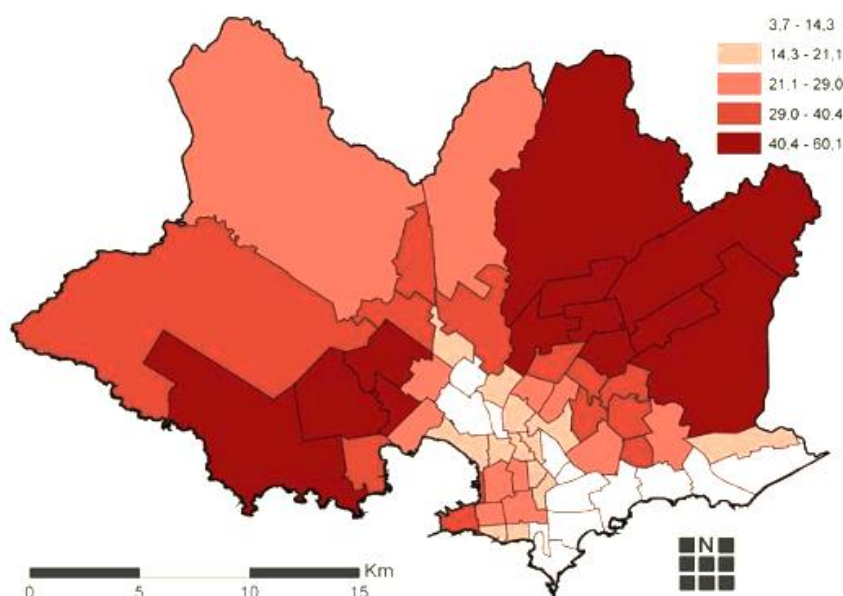
Sin duda muchas de las políticas implementadas por el gobierno nacional a partir de 2005, en especial las políticas sociales, han favorecido las mejoras antes mencionadas, habiendo sido el Ministerio de Desarrollo Social, un actor relevante que a partir de su creación implicó el desarrollo y ajuste simultáneo 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 turgurización 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 DINAVI⁵, en su rol de rector de políticas de vivienda y hábitat, y de administrador del FNVyU⁶; 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 Nº18.125), 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)⁷, 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 MIDES⁸).

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 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

⁵Dirección Nacional de Vivienda (MVOTMA)

⁶Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo

⁷En 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.

⁸Ministerio de Desarrollo Social.

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.

3. Las variables estratégicas del sistema y su comportamiento

3.1. 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 social⁹ (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 presentar, dentro del gráfico, valores “bajos” tanto de importancia como de capacidad de actuación. Las dos variables que quedaron ubicadas allí son:

⁹ 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).

- 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)

3.2. 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	- Nivel educativo - Rezago - Cobertura del sistema educativo formal
	Equidad	- Desigualdad de ingresos
	Desafiliación socio-económica y educativa.	- Desempleo o empleo informal - Deserción del sistema educativo formal.
Urbano-ambiental	Dotación urbana	- Equipamientos urbanos - Espacios públicos - Infraestructuras y servicios urbanos - Conectividad / movilidad
	Áreas de riesgo ambiental y desarrollo sustentable.	- Zonas inundables y contaminadas - Servicios ecosistémicos en riesgo - Sustentabilidad ecológico-ambiental, social y económica.
Habitacional	Acceso al suelo y a la vivienda	- Stock de vivienda - Déficit de vivienda - Precariedad habitacional y del hábitat - Valor inmobiliario
Político-Institucional	Intervención pública en vivienda y ciudad	- Inversión estatal en materia de hábitat y vivienda.
	Políticas institucionales y marco normativo.	- 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 Comunes 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**¹⁰ 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 (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

¹⁰ Los datos que a nivel de Área Metropolitana se presentan, comprenden a la totalidad de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

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 población¹¹ 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	2011
				1996-2004	2004-2011	de 0 a 14	65 o más
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)							

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

¹¹ Ver Tabla 1 del Anexo 5

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%¹².

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. Mientras que en 1996 existe una dispersión de 6,8 puntos porcentuales entre los CCZ, en 2011 es de 22,4 puntos¹³.

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

¹² Ver Tabla 2 del Anexo 5

¹³ Ver Tablas 3 y 4 del Anexo 5

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 Gini¹⁴ 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 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.

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						

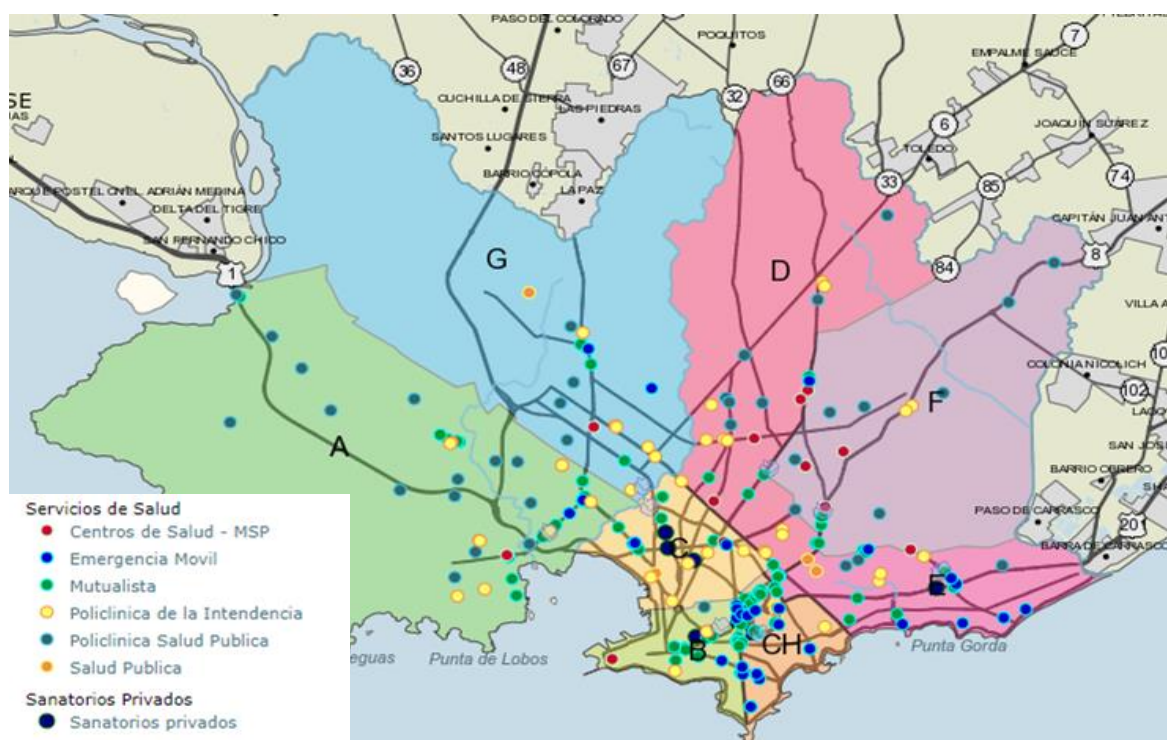
La variable **salud**, se consideró en el análisis como componente del derecho a la ciudad, como parte del derecho a servicios, pero la misma no quedó identificada como variable dentro del sistema. En el Taller 1 propuso incorporarla al diagnóstico, y se lo hizo como componente de la variable “bienestar 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:

¹⁴ 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).

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.



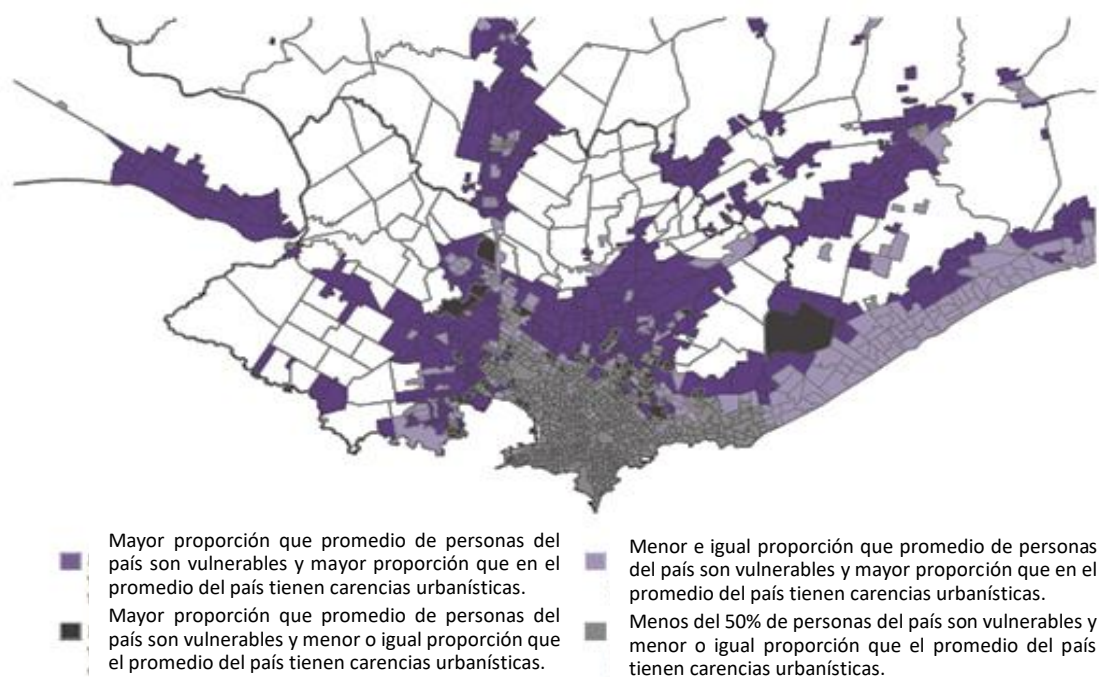
Fuente: Sistema de Información Geográfico on-line de la Intendencia de Montevideo (2018)

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 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**¹⁵, 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

¹⁵ La medición de NBI es además un método directo de medición de la pobreza, con un enfoque multidimensional.

% 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).
- 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%).

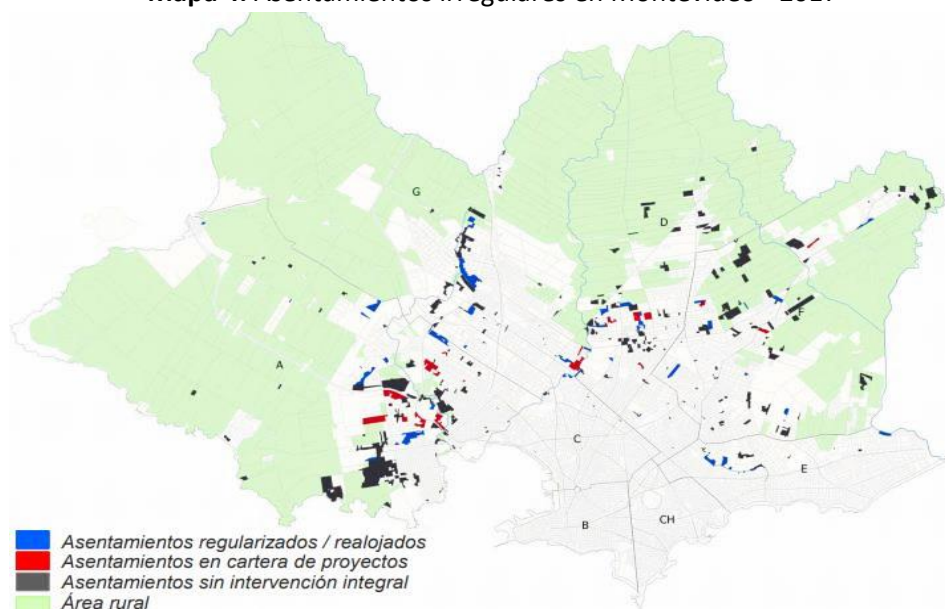
Por otra parte, el 90,9% de los hogares de Montevideo no presentan **necesidades básicas insatisfechas**, mientras que los hogares que tienen al menos una NBI ascienden a 9,1%. Reforzando las tendencias de **precarización del hábitat en las áreas periféricas** (especialmente en el CCZ 18), en los CCZ 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).¹⁶

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

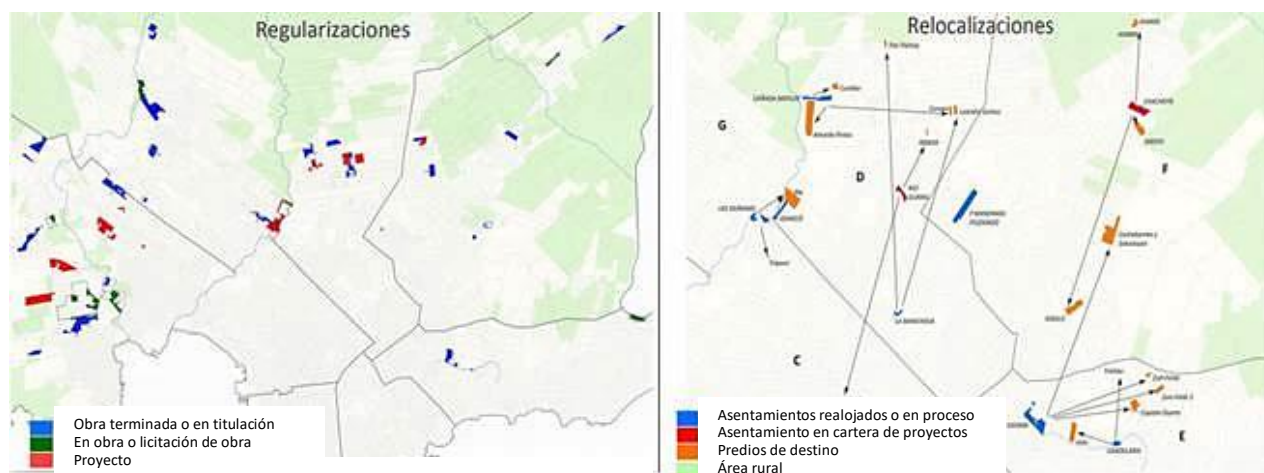
Según datos de la Intendencia Departamental de Montevideo, en 2017 había un total de 382 asentamientos constituidos por 37.283 hogares y 134.095 personas. De ellos 77 han sido intervenidos o se encuentran en ejecución y 26 están en cartera de proyectos. Por su parte, 279 (73% del total), no tienen intervención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

¹⁶ Ver Tabla 5 del Anexo 5

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-PMB¹⁷.

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).

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*

¹⁷ Programa de Mejoramiento Barrial, ex Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, hoy en la órbita del MVOTMA.

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,¹⁸ 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 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

¹⁸ Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) que por lo reducido de su área no se correspondían con las necesidades de las familias beneficiarias.

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.	- 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.	- 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.	- 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.	- 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.	- 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.	- Políticas urbano-habitacionales. - Políticas socio-económicas y habitacionales integradas. - Políticas habitacionales focalizadas. - Planificación territorial y desarrollo de instrumentos. - Normativa urbana y edilicia.

4. 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?**

5. Índice de Anexos – Parte 1

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.

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, incluyéndose en la variable “áreas de riesgo ambiental” el “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. “Salud” se incorporó a esta versión como un componente de la variable “bienestar social”, incluyéndose datos vinculados a la cobertura de salud. También se incorporan 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.

7. Resultados de la evaluación del Taller 1 a través de la plataforma Survey Monkey®

Cantidad de Asistentes	Cantidad de respuestas	No respondieron
22	15	7



Comentarios dejados en la plataforma por quienes completaron la evaluación:

- Se realizaron sugerencias al diagnóstico que entiendo deberían incorporarse.
- Un mejor comentario del diagnóstico elaborado por la FCS. La mecánica está bien resuelta.
- A mi entender, la metodología del taller sirve para sondear opiniones respecto a un aspecto o un planteo ya formulado, no para producir un análisis profundo ni para corregir un encare que ya está planteado. El tema del hábitat montevidéano y de Montevideo del Mañana en general, tiene grandes carencias en cuanto al marco de análisis. Lo intentó plantear Couriel, creo que sin éxito. Mi temor es que temas enormes (ambiente, espacio público), queden de lado totalmente. ¿Cómo se corrigen esas preguntas que no están? Les agradecería que hagan llegar a la brevedad posible los materiales presentados (inclusive el de Couriel), sin ninguna maduración, solamente para revisarlos y rememorarlos. Saludos.

- Acentuar estrategia de búsqueda de respuestas/propuestas de mayor viabilidad (intercambio tendió a centrarse en diagnóstico y e ideales del "deber ser").
- Buena la metodología. Más tiempo para las conclusiones.
- Ser más estricto en el horario de comienzo.
- Dar más espacio para aportes.
- Creo que la "lluvia de preocupaciones" hizo que el tema se dispersara demasiado, en la medida que cada intervención apuntaba a cosas diferentes. Me parece que en la presentación faltó un intento mayor por relacionar los datos que se estaban presentando con las políticas que sobre ellos incidieron. Una mayor concreción en los temas a debatir, para que realmente se debatan. No sólo imaginarse qué puede pasar, sino también pensar qué podemos hacer para que eso pase o no.
- Sería bueno que se lograran sintetizar las posturas individuales de cada grupo porque acordar entre posiciones muy distintas puede banalizar la colaboración o destacar posturas "exageradas". Intentar dar cuenta que los puntos de vistas distintos queden en papel, aunque sean contradictorios.
- Pensar en las zonas híbridas (en términos del capital sociocultural y económico) como fuentes de posibles aportes para la convivencia, repetir estrategias allí utilizadas (Municipio B especialmente). Pero también dentro de esas zonas hay dificultades en la integración (Barrio Sur en 5 manzanas cercanas al Cementerio central tenemos tres barrios dentro de uno, los Edificios de ladrillo que dan hacia la Rambla, las nuevas viviendas cooperativas -10- y los pobladores históricos de Z. Michellini y Curuguaty) se están buscando estrategias que ya se han desplegado en Ciudad Vieja. La distribución de los subgrupos previo a la asistencia generó que algunos quedaran muy pequeños y otros numerosos (seguramente porque no asistieron participantes previstos). Tener un plan B en caso de que se repita. Si se envían documentos para estudio no repetir la lectura o presentación en la actividad, aprovechar el tiempo para trabajar. Tal vez hacer hincapié en algún punto que se entienda más relevante o habilitar un pequeño espacio de preguntas, pero no mucho más.
- Tiempo insuficiente para la elaboración de respuestas. Sugerir lecturas previas sobre los debates existentes entorno a cada tema.
- Sería importante, recuperar el intercambio -sin caer en catarsis o reabrir el debate- al final de cada encuentro a los efectos de enriquecer la síntesis de cada encuentro con un poco de tiempo. Combinar la dinámica ágil con algunos momentos de reflexión un poco más sostenida. El acompañar el tema con el trabajo sobre mapas podría colaborar.

Bibliografía del diagnóstico prospectivo

- 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. "ÁREAS 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.

Parte 2: Escenarios Prospectivos

1. Introducción

1.1. De las preguntas a futuro a la redacción de borradores de escenarios a futuro

Durante la Sesión 4 del Taller 1, en cada mesa se trabajó una de las cinco preguntas clave hacia el futuro definidas, analizándolas con relación a tres de las variables estratégicas del sistema, e identificando posibles respuestas a la pregunta en una perspectiva de que todo sigue igual; hay un retroceso; un salto cualitativo o una ruptura en las tendencias actuales.

Con esto insumos, el equipo temático de FCS elaboró borradores de posibles escenarios a futuro, para lo cual se listaron las diez variables estratégicas trabajadas en el primer taller, y posteriormente se seleccionaron las cuatro variables que se consideraron en más relevantes para el sistema y con mayor incertidumbre¹⁹. A partir de ellas y de cómo su combinación podría habilitar a la conformación de diversos escenarios a futuro, es que se identificaron los dos ejes cartesianos alrededor de los cuales se construyeron posibles configuraciones de escenarios de futuro. Los ejes identificados fueron:

- Eje Y (vertical): “Intervención pública en vivienda y ciudad”, que refiere a las variables estratégicas:
 - Políticas institucionales y marco normativo.
 - Dotación urbana.
 - Intervención pública en vivienda y ciudad.
- Eje X (horizontal): “Equidad y bienestar social”, que refiere a las variables estratégicas:
 - Equidad.
 - Acceso y permanencia al suelo y la vivienda.
 - Bienestar social.

En una reunión entre el equipo temático de la FCS y el de la Intendencia, se agruparon posibles escenarios y se acordó su ubicación con relación a los ejes cartesianos, quedando conformados nueve escenarios, que fueron presentados en el Taller 2. Asimismo, en dicha reunión se seleccionaron cinco borradores de escenarios a trabajarse en el taller. Finalmente, en función de la cantidad de asistentes al taller, se trabajaron en profundidad cuatro escenarios.

¹⁹ El criterio de incertidumbre se relaciona a la capacidad de actuación sobre dicha variable, en el entendido de que cuánto más inciertas son las variables en su comportamiento futuro, más relevantes son para ser retenidas en el ejercicio prospectivo.

1.2. Escenarios: actual, deseables y no deseables

A continuación, se presentan los siete escenarios resultantes del análisis de lo trabajado en el Taller 2. Como se aprecia, los nueve escenarios que se llevaron al taller (ver Gráfico 2) finalmente se agrupan en siete, en función de que se consideró que los originales E1, E2 y E3, pueden responder a una única configuración que se recoge ahora como E1.

En el gráfico inferior se muestra cómo quedan ubicados los siete escenarios con relación a los ejes X - Y, luego del análisis realizado en el taller (los escenarios E6 y E7 casi coinciden en la ubicación del E7; se desfasaron en la gráfica con el objetivo de que pudieran leerse ambos):

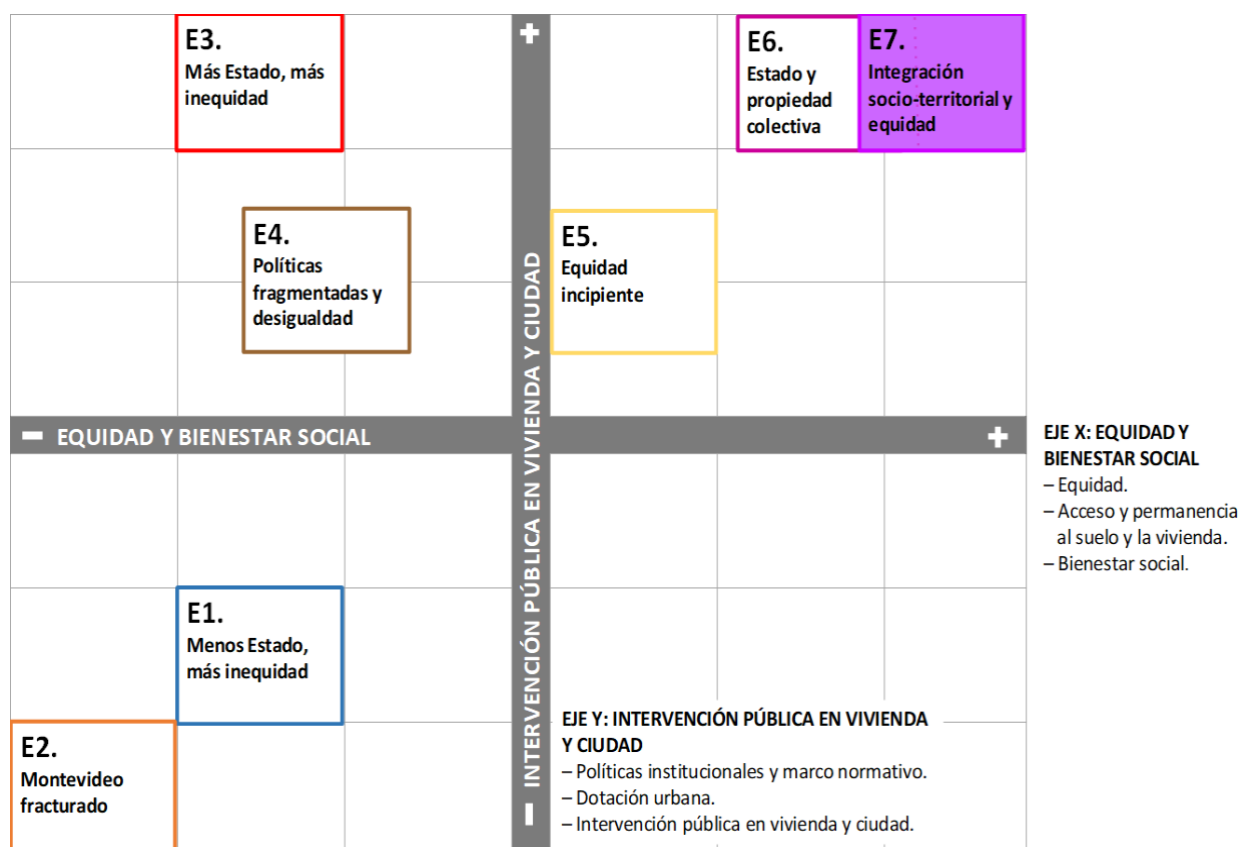


Gráfico 1: CORRELACIÓN DE NUMERACIÓN DE ESCENARIOS (numeración actual con relación a la que se trabajó en el taller) **y CLASIFICACIÓN**

Escenarios no deseables:

E1 = sumatoria de configuración de los ex-escenarios E1, E2 y E3

E2 = ex-escenario E4

E3 = ex-escenario E5

E4 = ex-escenario E6 - *ESCENARIO ACTUAL*

E5 = ex-escenario E7

Escenarios deseables:

E6 = ex-escenario E8, para una mesa de trabajo.

E7 = ex-escenario E9, para tres mesas de trabajo

Escenario actual:

- **E4. Políticas fragmentadas y desigualdad** (ex escenario E6): Existen políticas públicas pero fragmentadas; la articulación público-privada es imperfecta y las intervenciones en materia de vivienda y ciudad no logran revertir los procesos de segregación socio-territorial y fragmentación

urbana. Todas las mesas de trabajo reconocen a este como el escenario actual y se lo identifica como un **escenario no deseable**.



Gráfico 2: Los 9 escenarios llevados al Taller 2 y la ubicación del escenario actual (ex E6) por las distintas mesas.

Escenarios deseables (se consideró que ambos pueden ubicarse en el cuadrante ++):

- **E6. Estado y propiedad colectiva** (ex escenario E8): Los cambios políticos, institucionales y de marcos normativos, conciben a la población como sujeto de derecho, con sus diferentes modos de vida. El Estado interviene y regula, especialmente los precios del suelo y la vivienda (venta y alquiler), y está bastante generalizado el acceso y la permanencia a la vivienda en calidad de usuarios. Existe equidad y bienestar social para todos los habitantes de la ciudad.
- **E7. Integración socio-territorial y equidad** (ex escenario E9): Las políticas e intervenciones públicas son integrales e integradoras, por lo que generan equidad. Toda la población tiene sus derechos garantizados, goza de bienestar social y la integración socio-territorial es el rasgo distintivo de la ciudad.

Escenarios no deseables:

- **E1. Menos Estado, más inequidad** (sumatoria de configuración de los ex escenarios E1, E2 y E3): Las intervenciones públicas son escasas y sectoriales, las políticas públicas están vaciadas de contenidos y con presupuestos muy menguados. La ciudad continúa su expansión hacia las periferias informales y en guetos de ricos. Una importante parte de la población tiene los derechos vulnerados, crecen las violencias, inequidades y las brechas entre estratos socio-económicos.
- **E2. Montevideo fracturado** (ex escenario E4): Existe una máxima fragmentación y segregación socio-territorial. El Estado está ausente de la ciudad, los actores públicos y privados no articulan, y las inequidades y vulneración de derechos se encuentran generalizados.

- **E3. Más Estado, más inequidad** (ex escenario E5): Existen muchas políticas y acciones públicas pero muy focalizadas y con calidades diferenciadas según estratos socio-económicos, predominando la acción del mercado (formal e informal) como organizador del territorio. Se refuerzan las brechas y la segregación socio-territorial está bastante generalizada.
- **E4. Políticas fragmentadas y desigualdad** (ex escenario E6) - ESCENARIO ACTUAL.
- **E5. Equidad incipiente** (ex escenario E7): Las políticas e intervenciones públicas tienen un leve impacto positivo en cuanto a equidad y bienestar social de la población. Existe una incipiente articulación entre actores los públicos, y de ellos con los actores privados. Si bien es un escenario más positivo que el actual en lo relativo a equidad y bienestar social, una de las mesas lo identificó como un escenario no deseado.

1.3. Comentarios de los participantes del Taller 2, a los escenarios globales, regionales y nacionales, y la matriz de escenarios temáticos presentados

En la instancia de intercambio que se realizó una vez finalizada la presentación, se plantearon algunos aspectos que los participantes consideraron deben tenerse presente en los escenarios a futuro vinculados a esta temática, según se da cuenta a continuación:

- La orientación socio-política y cómo esta influye directamente y/o condiciona la configuración de escenarios futuros. Asimismo, hacer una lectura desde la economía política, la mirada desde los actores y cómo las políticas los consideran.
- Considerar las especificidades y singularidades relativas a género y generaciones.
- Se cuestiona la posibilidad del Estado de regular todo, y en especial los precios como se planteaba en la configuración del ex escenario E8.
- Relevancia de la temática del acceso y permanencia al suelo y la vivienda, y la consideración de la sustentabilidad en sus diferentes dimensiones.
- Importancia de las calidades urbano-arquitectónicas de lo que se planifica y construye tanto en materia de hábitat como de vivienda y servicios, ya que a mayor calidad menor necesidad de mantenimiento. Los barrios con mejores calidades son mejor mantenidos en el tiempo.
- Pensar en lógica de sistemas urbanos para la dotación de servicios y equipamientos: transporte, grandes equipamientos, centralidades, concentración de servicios. No invertir de manera desordenada ni consolidar zonas con malas calidades urbanas.
- Recuperar la memoria institucional de las políticas públicas (lecciones aprendidas).
- No poner políticas públicas en general, sino que especificar a qué tipo de políticas se refiere.
- Hay una ausencia del tema del tratamiento de los residuos y del ambiente, como forma de mitigar desigualdades.
- Se acuerda entre los participantes que es correcto que el cuadrante inferior derecho de la matriz no contenga escenarios, ya que no es posible un escenario en el que haya poca o nula intervención pública y se genere equidad y bienestar social.

2. Narrativa de los escenarios

A continuación, se describe cuál sería la configuración posible de los escenarios a futuro que fueron analizados en profundidad en el Taller 2 (no deseables: E1 y E5; actual-no deseable: E4 y deseables E6 y E7), en función de cómo se comportarían en ellos las principales variables del sistema.

2.1. Escenario Actual (2018) – E4. Políticas fragmentadas y desigualdad (ex E6)

En el Taller 2, todos los grupos identificaron el ex escenario E6 (Políticas fragmentadas y desigualdad) como representante de la situación actual (2018) con una ubicación más positiva a la propuesta tanto en el eje de las “x” como en el de las “y”.

Este escenario, se caracteriza por una coyuntura signada por el “ascenso de las incertidumbres”, existen importantes niveles de desigualdad vinculados a lo educativo-laboral; resultado de nuevas exigencias impuestas por las propias dinámicas económicas del sistema. La triada educación, empleo y remuneración de calidad, se vuelven claves para afrontar el alto costo de vida y, particularmente, en el acceso y permanencia en la vivienda. Sin embargo, un vasto conjunto población no presenta el capital socioeducativo que le permite lograr una efectiva inserción al mercado laboral y empleos de calidad. Esto repercute fuertemente en sus condiciones de vida, signada por la precariedad, así como por la vulneración de derechos, incrementando la brecha ya existente con otros grupos poblacionales (mejor posicionado para afrontar las exigencias del patrón de desarrollo económico).

Lo mencionado, 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 disímiles. Se vislumbra 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. La localización diferenciada de los diferentes estratos socioeconómicos en la ciudad genera fuertes barreras para la interacción y esto repercute fuertemente en los patrones de integración social.

Por su parte, en materia de Políticas Públicas, se asiste a una notoria falta de integralidad en el diseño y ejecución de las mismas; esta fragmentación, se traduce en acciones y/o intervenciones aisladas que no permiten revertir el curso de las desigualdades existentes. Es así que las políticas públicas no logran abordar integralmente las diferentes manifestaciones de la cuestión social, lo que redundaría a la profundización de las inequidades, así como a la vulneración de derechos.

En efecto, se diseñan políticas públicas que intentan mejorar las condiciones socioeconómicas y urbanas de la población, empero dado su falta de coordinación-articulación, presupuesto y recursos técnicos asignados, no se modifica sustancialmente aspectos de carácter estructural de la problemática, son acciones que intentan mitigar, pero no resuelven integralmente.

En materia de acceso al suelo y la vivienda, se evidencia que 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, 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.

Paralelamente, esta coyuntura habilita que determinados sectores, ante la falta de alternativas de acceso a la vivienda dentro del mercado formal, deban producir su hábitat en condiciones de precariedad socio-urbano-habitacional que deteriora fuertemente su calidad de vida.

Adicionado, al diseño de nuevas acciones públicas vinculadas a mejorar para el acceso y mejoramiento integral del hábitat y la vivienda, pero que no logran revertir las desigualdades y asimetrías socioeconómico-habitacionales existentes entre las diferentes áreas de la ciudad.

Este escenario es plausible de suscitarse en un macroentorno donde mundo está cada vez más definido por dos ciclos que se refuerzan, uno virtuoso que conduce a mayor prosperidad, y otro vicioso, que tiende a la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad. Dominando las desigualdades entre países y dentro de los países. A nivel regional, se asiste a un escenario en el cual la producción se basada en beneficios de corto plazo, donde los niveles de vida han mejorado más de lo esperado, pero hay mayor concentración del ingreso y se ha ampliado la brecha social y económica entre las clases sociales. Por su parte, a nivel nacional este escenario convive con uno de crecimiento con poca equidad y estancamiento del mercado laboral del empleo.

2.2. Escenario Meta – E7. Integración socio-territorial y equidad (ex E9 con agregados de ex E8)

Existe integración socio-residencial, la fragmentación territorial se ha revertido. El régimen de acceso al suelo no responde a las demandas del mercado en el marco de las instituciones de la propiedad privada, sino que se basa fundamentalmente en la perspectiva de derecho a la ciudad de la población que habita Montevideo. Se generan mecanismos de redistribución patrimonial con estos objetivos, en particular reasignación del suelo urbano, con importantes transformaciones en la justicia territorial y la equidad social. Se generan cambios en la asignación presupuestal, en términos de asignación y reasignación, tanto a nivel sectorial como entre los niveles de gobierno.

Se implementan políticas habitacionales integrales, no estratificadas, que incorporan los aprendizajes de las evaluaciones de sus propios impactos en términos de integración-segregación territorial. Existe una diversificación de instrumentos de acceso y permanencia al hábitat que llega a todos los sectores sociales. La cooperación entre el sistema público y el privado (organizaciones de la sociedad civil organizada y no organizada, y actores empresariales nacionales y extranjeros) se da de manera virtuosa, con impactos positivos en la integración socio-territorial.

Las políticas urbanas y habitacionales modificaron la composición de las zonas centrales, intermedias y periféricas. Se generan incentivos para que sectores de altos ingresos se localicen en la ciudad intermedia y periférica, con fuerte regulación de los barrios privados. Asimismo, las políticas públicas no instalan a los sectores de menores ingresos en la periferia de la ciudad. Se destruyeron algunos de los complejos habitacionales degradados de la ciudad re-convirtiéndolos en espacio público de alta calidad urbano-arquitectónica, con la reconfiguración de sus referencias simbólicas. La estética de los territorios y su democratización se incorpora como uno de los componentes principales de las políticas urbanas.

Se eliminaron los espacios vacíos desaprovechados en la trama urbana, principalmente mediante la utilización efectiva de la capacidad habitacional de las zonas centrales y densificando las zonas intermedias, mediante un proceso planificado que incorporó la dimensión de la sustentabilidad de la ciudad.

Se mejoró la redistribución de obra pública y su mantenimiento, con una mayor articulación (no sectorializada) que se traduce en una fuerte mejora en la dotación urbana y su redistribución en la ciudad, resultado de una intervención participativa con anclaje territorial. Las políticas de movilidad, eficientes e inclusivas, son clave en la transformación urbana.

El acceso a servicios de primer nivel se ha democratizado en los territorios, especialmente lo que refiere a equipamientos en educación, cultura y salud. La gestión pública presenta un sistema coherente tras haber realizado un proceso de re-ingeniería institucional que ha reasignado funciones y recursos entre distintos niveles y sectores, con mecanismos eficientes de articulación intra e inter

organizacionales. La formulación, implementación, evaluación y monitoreo de las políticas y acciones se retroalimenta. Los lineamientos de los instrumentos de Ordenamiento Territorial existentes constituyen referencias transversales que definen el modelo territorial y son tenidas en consideración por el resto de las políticas.

Hay una nueva orientación de la política económica cuyos pilares son el crecimiento, la equidad y la inclusión, habilitando una mayor redistribución y universalización de derechos. Se institucionaliza la Renta básica universal como garante de condiciones básicas de oportunidades para toda la población. Se abandonaron las políticas focalizadas en población pobre (gestión de la pobreza), promoviéndose políticas universales que incorporan a todos los estratos sociales, fomentando la equidad. En ese contexto, se eliminan los estigmas y brechas simbólicas entre los distintos grupos socioeconómicos, en base a la igualdad efectiva de oportunidades sociales y a una política educativa en clave de diversidad.

Se generan cambios en la cultura institucional, efectivizándose una intervención articulada de las políticas públicas en base a la efectivización de derechos. La política pública incorpora la perspectiva de los sujetos, que son partícipes del diseño de las mismas (sujeto organizado y no organizado). En ese sentido, los espacios de participación se fortalecen y sus consideraciones se incorporan en la agenda pública. La sociedad civil se ha fortalecido y logra que se cumpla la normativa, el Estado es garante de esta.

Los centros educativos constituyen ámbitos de integración social, con participación de población con perfiles socio-económicos diversos, que aumentan el capital social reduciendo la segregación educativa y la desigualdad futura. Asimismo, se generan cambios en el sistema educativo ajustados a los nuevos desafíos, de carácter flexible y con foco en enseñar a aprender. Se establece un sistema educativo obligatorio con base mínima de 12 años.

Existe una regulación del mercado laboral que garantiza y permite la permanencia en el circuito laboral de buena calidad de todos los sectores sociales. No hay población con derechos vulnerados.

Este escenario se puede dar en un macroentorno donde a nivel nacional la estructura productiva está basada en recursos naturales, tecnología y conocimiento. A nivel regional el mundo demanda nuestros productos y no se depende de la relación USA-China. A nivel regional, puede darse un escenario de integración latinoamericana o no, en el que se da un círculo virtuoso donde mejora el uso de recursos y la calidad de la gestión pública, todo lo cual aumenta la sostenibilidad y la participación de todos los actores involucrados.

2.3. Los otros escenarios profundizados en el Taller 2

E1. Menos Estado, más inequidad (ex E1+E2+E3) - *no deseable*

Las inequidades y brechas entre diferentes estratos socio-económicos han crecido, la ciudad se continúa expandiendo fundamentalmente habilitada por el vaciamiento las políticas públicas y la desregulación del Estado, junto a la adjudicación de menor cantidad de recursos a las intervenciones públicas.

Las políticas de bienestar/protección social (incluidas las de seguridad), son insuficientes en cantidad y calidad, lo que, sumado a la profundización de las inequidades, genera un incremento general de las violencias y de la vulneración de derechos. Las brechas socioeconómicas y educativas se manifiestan en la ciudad, y existen territorios fuertemente estigmatizados, lo que disminuye las posibilidades de interacción entre grupos sociales diferentes.

Debido a que existen importantes niveles de desigualdad vinculados a lo educativo-laboral, a la vez que han surgido cambios en el patrón de acumulación que conllevaron a nuevas exigencias en el acceso al mercado laboral, se ha incrementado la dependencia entre educación, calidad del empleo y

remuneración. Es por eso que, ante nuevas barreras de ingreso al mercado formal de empleo, aumenta la informalidad, a la vez que el acceso al mercado laboral formal para los sectores de población menos calificados se da con bajas remuneraciones. Esto sumado al costo de los servicios básicos, el transporte y la vivienda (en propiedad o en alquiler), incrementa las brechas y dificulta la mantención del costo de vida para un sector de la población.

Por otra parte, la ciudad se expande tanto de manera precaria como a través de barrios privados para sectores socio-económicos altos. Aumenta la precariedad y la densificación de las zonas periféricas, a la vez que son escasas las posibilidades de acceso y permanencia formal, para gran parte de la población. Continúa el vaciamiento de las áreas intermedias de la ciudad, aumentando la degradación del equipamiento e infraestructuras urbanas, y hay importantes problemas de movilidad.

La consolidación y exacerbación del individualismo, la prevalencia del interés privado sobre el interés público, y la falta de alineación y articulación entre el interés privado y el público, contribuyen al incremento de la fragmentación urbana y la segregación socio-territorial.

Este escenario se puede dar en un macroentorno caracterizado por la desigualdad y la baja gobernabilidad a nivel global; una región “en llamas”, donde el narcotráfico, la corrupción y la pobreza están generalizadas, y las políticas ambientales son de baja calidad. Asimismo, este escenario convive con uno nacional de bajo crecimiento, basado en la agroindustria con poco valor agregado, con poca equidad y estancamiento del mercado laboral.

E3. Más Estado, más inequidad (ex E5) - *no deseable*

Hay una fuerte intervención pública pero muy desigual territorialmente. Para los sectores vulnerables predominan las políticas focalizadas “de emergencia” de baja calidad que refuerzan la segregación socio-territorial. Se generan soluciones habitacionales que fomentan la homogenización de los primeros quintiles socioeconómicos en zonas periféricas de la ciudad. Se generalizan e intensifica los procesos de gentrificación.

Se generan grandes incentivos para que población de medianos y altos ingresos se radique en territorios periféricos, con buenas dotaciones urbanas. La ciudad crece segregadamente con periferias con distintas calidades urbanas según sectores socio-económicos. Los mercados formales e informales son quienes organizan el territorio.

Baja la inversión privada, pero aún más en las periferias precarizadas, sumado a una reducción de oferta laboral por baja inversión privada.

Las políticas públicas sectoriales se ven permeadas por la condicionalidad impuesta por los organismos multilaterales de crédito, que restringen las líneas de acción. Se refuerzan lógicas de acceso a prestaciones bajo el signo de la condicionalidad de las transferencias y en clave de “beneficio” y no en tanto garantizar derechos. No existe impacto positivo de políticas educativas y de formación laboral dirigidas a sectores vulnerables.

Este escenario se puede dar en un macroentorno donde dominan las desigualdades entre países y dentro de los países, en un contexto de inversión transnacional que orienta inversiones nacionales. A nivel regional, por un escenario en el cual la producción se basa en beneficios de corto plazo y se ignoraron los costos humanos, sociales y ambientales. A nivel nacional este escenario convive con uno de crecimiento con poca equidad y estancamiento del mercado laboral del empleo, basado en la agroindustria con poco valor agregado.

E5. Equidad incipiente (ex E7) - *no deseable*

Se diseñan políticas públicas que intentan mejorar las condiciones socioeconómicas y urbanas de la población, empero su impacto es leve, dado que no se modifica sustancialmente aspectos de carácter estructural, son acciones que intentan mitigar, pero no resuelven integralmente la problemática. Las políticas sociales, económicas y urbanas no están concebidas con un enfoque integrado, que aborden las causas más profundas de la cuestión urbana.

El sector público de vivienda busca promover la inversión inmobiliaria, del sector privado, en determinados espacios de la ciudad donde no se estaba invirtiendo previamente. Aunque existe coordinación pública-privada, los grupos de interés económicos (privados) son los que dominan en materia de negociación con el Estado.

Existen y se diseñan marcos normativos e instrumentos para regular las formas de uso de los espacios; sin embargo, cuando un privado presenta el interés de invertir esas normas quedan a un lado o hasta se generan excepciones para lograr la inversión, muchas veces sin pensar en sus impactos socio-urbanos ambientales.

En suma, se diseñan y ejecutan diferentes instrumentos que logran un positivo impacto en materia de mejoras en las condiciones de habitabilidad y de acceso a la ciudad, 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. Se procesa un incremento sustantivo de los recursos destinados a la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, se evidencia que las acciones públicas, vinculadas a mejorar para el acceso y mejoramiento integral del hábitat y la vivienda, no logran revertir totalmente las desigualdades y asimetrías socioeconómico-habitacionales existentes.

Si bien existe transferencia de recursos a los territorios (colectivos sociales organizados), se realiza sin presencia de equipos ni recursos humanos que contribuyan a dotar de capital socioeducativo y apoyen en la gestión de los mismos.

No existe innovación en materia de diseño de espacios públicos y equipamientos urbanos, se diseña desde el “horizonte de lo conocido” sin un enfoque que considere a quiénes están destinados, ni los temas de género y generaciones, sino que se generan producciones homogéneas que no satisfacen las necesidades de la población que las utilizará.

Este escenario es factible de suscitarse en un macroentorno signado por dos ciclos que se refuerzan, uno virtuoso que conduce a mayor prosperidad, y otro vicioso, que tiende a la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad. Lo mencionado, conduce a un escenario regional donde los niveles de vida han mejorado, pero hay mayor concentración del ingreso. Por su parte, a nivel nacional, se asiste a un crecimiento nacional en alza, producto de propicias condiciones internacionales y regionales, canalizadas por políticas activas de desarrollo. Este escenario supone que hay avances en los compromisos asumidos por los gobiernos y avances en la modalidad de gestión de las políticas públicas multisectoriales, pero no se logran fortalecer las capacidades de todos los involucrados, ni se logra una mayor sostenibilidad con eficiencia.

E6. Estado y propiedad colectiva (ex E8) - *deseable para un grupo*

Existe equidad y bienestar social para todos los habitantes de la ciudad, habiéndose revertido los procesos de segregación socio-territorial. A través de un proceso de desmercantilización de la ciudad ha aumentado la propiedad pública del suelo urbano, generalizándose el acceso y la permanencia a la vivienda en calidad de usuarios y destacándose la función social de la vivienda sobre el interés privado.

Se ha detenido el crecimiento de la mancha urbana y densificado la ciudad consolidada. Las políticas de captación de plusvalías urbanas, sumado a una fuerte asignación del presupuesto destinado al

hábitat y dotación urbana, permiten la redistribución equitativa de inversiones de calidad en la ciudad, con énfasis en zonas anteriormente deprimidas. Asimismo, el transporte público es altamente subsidiado y permite equidad en el acceso, favoreciendo la movilidad urbana.

La renta básica universal en vigencia incluye el acceso y permanencia al suelo y la vivienda. Se potencia la economía solidaria por sobre la de mercado.

Los cambios políticos, institucionales y de marcos normativos, conciben a la población como sujeto de derecho, atendiendo sus diferentes modos de vida. Se produce una reforma y reestructuración del aparato estatal en sectores claves como hábitat, vivienda, educación, trabajo, economía (planeamiento y presupuesto) y desarrollo social. La educación es desmercantilizada y el modelo educativo flexible en capacidades, actualización de contenidos y mayor inversión.

Este escenario se puede dar en un macroentorno donde a nivel nacional la estructura productiva está basada en recursos naturales, tecnología y conocimiento. A nivel regional el mundo demanda nuestros productos y no se depende de la relación USA-China. A nivel regional, puede darse un escenario de integración latinoamericana, en el que se da un círculo virtuoso donde mejora el uso de recursos y la calidad de la gestión pública, todo lo cual aumenta la sostenibilidad y la participación de todos los actores involucrados.

3. Índice de Anexos – Parte 2

Anexo 1: Planilla con configuración de los escenarios

Anexo 2: Macroentornos Nacionales, Regionales e Internacionales

4. Resultados de la evaluación del Taller 2 a través de la plataforma Survey Monkey®

Cantidad de Asistentes	Cantidad de respuestas	No respondieron
20	8	12



Comentarios dejados en la plataforma por quienes completaron la evaluación:

- Deberían haber mandado los materiales de escenarios antes o al menos después del taller para tenerlos presentes
- Clarificar los escenarios resultantes de manera sintética y rigurosa.
- Incluir la calidad urbano-arquitectónica como una dimensión sustantiva, así como la necesidad de demoler conjuntos habitacionales vulnerables desde su origen.
- Preparar síntesis.
- Los tiempos son la clave. se ubica mucho en poco tiempo y ello vulnera las posibilidades de aportar con claridad y profundidad. Más tiempo para el intercambio y debate.

- Precisamente la sistematización de tanta información vertida y generada creo que pierde carácter y sustancia entre su pronunciación en el debate y el cuadrito en una gran matriz que ocupa finalmente.
- La metodología/ impronta que aplica cada uno de los coordinadores de mesas es muy diferente, lo que se refleja en los resultados de cada mesa a la hora de presentar las conclusiones, debería homogeneizarse esa diferencia en lugar de tanto los aportes de los invitados.

Parte 3: Lineamientos e Iniciativas Estratégicas

1. Definición de los lineamientos estratégicos

1.1. Frenos e impulsos al Escenario Deseado

Como se explicó en la Parte 2 del presente informe, en función de lo trabajado por el equipo de la FCS, validado con el equipo técnico temático de la IM y llevado a los talleres prospectivos 1 y 2, para ser profundizado con los expertos, se llegó a la definición de que, en la temática del hábitat, la integración socio-territorial y derecho a la ciudad, Montevideo y su área metropolitana en la **actualidad** se encuentran en la situación descrita en el **escenario no deseado E4. Políticas fragmentadas y desigualdad**, que sintéticamente se resume en que:

“Existen políticas públicas pero fragmentadas; la articulación público-privada es imperfecta y las intervenciones en materia de vivienda y ciudad no logran revertir los procesos de segregación socio-territorial y fragmentación urbana”.

Las principales problemáticas del Escenario Actual, que coincide con el descrito en el Diagnóstico Prospectivo, se pueden resumir en seis grandes grupos:

- I. Desigualdad y fragmentación socio-urbana.
- II. Dificultades para el acceso y permanencia al suelo y vivienda, para determinados estratos socio-económicos.
- III. Precariedad del hábitat (precariedad concentrada y dispersa).
- IV. Inequidades educativo-laborales.
- V. Políticas públicas y acciones fragmentadas.
- VI. Debilidades de coordinación inter e intra-institucional y escasez de recursos.

Asimismo, se definió cuál es el **Escenario Deseado o Meta: E7. Integración socio-territorial y equidad**. Este escenario se caracteriza como se sintetiza:

“Las políticas e intervenciones públicas son integrales e integradoras, por lo que generan equidad. El régimen de acceso al suelo no responde a las demandas del mercado en el marco de las instituciones de la propiedad privada, sino que se basa fundamentalmente en la perspectiva de derecho a la ciudad de la población. Toda la población tiene sus derechos garantizados, goza de bienestar social y la integración socio-territorial es el rasgo distintivo de la ciudad.”

Para lograr transitar del escenario no deseado actual al escenario deseado o meta, en el Taller 2, los expertos trabajaron en la identificación de **frenos e impulsos** que permitan el logro del escenario deseable.

En las cuatro mesas de trabajo se identificaron **frenos** muy similares, asociados a temas políticos, de recursos, culturales, de gestión y coordinación institucional e interinstitucional, y de participación ciudadana, según se enumera:

- **Cultura.** Generalización de **cultura individualista**, que naturaliza la desigualdad social y reproduce un discurso meritocrático, contraria a las políticas redistributivas. Intereses corporativos que no piensan en el interés colectivo.
- **Política.** Debilidad institucional con políticas de gobierno que cambian con los ciclos electorales. No se implementan políticas de Estado, sino **soluciones cortoplacistas y acotadas** que no

permiten abordar integralmente las problemáticas estructurales y complejas. Falta de conciencia en el sistema político de la problemática de la fragmentación territorial. Continuidad de políticas neoliberales.

- **Políticas y acciones públicas fragmentadas/desintegradas**, que no optimizan las intervenciones sectoriales, ni planifican de manera integral. Se generan diversos **espacios de articulación que no dan resultado** ya que no rompen con la lógica fragmentada, tanto sectorial como con respecto a la gestión de los distintos niveles de gobierno en cada sector, por tanto, la articulación no es real; se invierte tiempo y recursos en reuniones, pero no se trabaja desde las instituciones sobre lo acordado. Decisiones político-institucionales contradictorias fruto de intereses contrapuestos, propio de una mirada sectorializada.
- Falta de recursos genuinos en el **tercer nivel de gobierno** y competencias difusas y concurrentes con los otros niveles de gobierno.
- **Arreglos institucionales del Estado central y multinivel burocratizados**, con poca racionalidad y coherencia, que fomentan que las iniciativas rápidamente se burocratizan. Altos costos de gestión administrativa del Estado y pocos destinos directamente ejecutados en la micropolítica, es decir concretamente en el campo.
- **Presupuestos y priorizaciones son inadecuados. No se monitorean ni evalúan las políticas e intervenciones**, por lo que no se retroalimentan con los aprendizajes que podrían generarse en un proceso de evaluación continua y de impacto. Reducida dotación de recursos tanto humanos como materiales en el diseño, gestión y evaluación de las intervenciones realizadas.
- **Planificación. No se respeta la planificación territorial** ya que no hay acuerdo político para ello. La planificación es de mala calidad. **Desconocimiento** de técnicos y políticos **de los instrumentos** a su alcance. **Renuncia pública** por parte del **Estado y sus políticas a regular** el funcionamiento del **mercado de suelo y las acciones de los promotores privados y/o grupos de interés económico** vinculado al sector inmobiliario.
- **Participación.** Políticas públicas que debilitan la participación, o están en contra de una participación genuina. Diálogos complejos sociedad civil-estado; **escasa posibilidad de incidencia, falta de condiciones para la participación.**
- **Falta de infraestructuras** (como saneamiento) **e equipamientos**, y no sostenibilidad de los mismos, solucionando los problemas inmediatos, pero sin planificar cómo se van a mantener a lo largo del tiempo, o en los costos de la permanencia de la población en ciertas zonas.

Asimismo, las cuatro mesas trabajaron en la identificación de **impulsos** que permitan alcanzar el **escenario deseado**, y superar los frenos antes descriptos. Los impulsos identificados fueron:

- **Políticas redistributivas y de calidad**, que posibiliten la equidad integral: cultural, económica, social, educativa, de movilidad.
- **Políticas Públicas integrales**, que incluyan las laborales y las de cuidados. Mejorar notoriamente la **articulación y coordinación** entre los **tres niveles de gobierno**, en políticas de acceso al suelo urbano y su regulación, así como en el diseño y gestión de las políticas sociales urbanas.
- Dotar a las **Políticas Públicas** de instrumentos como **mayor presupuesto y componentes** como la **planificación** estratégica, que contemple tanto el diseño como la integralidad de las acciones que se desarrollen por parte de los **diferentes niveles de gobierno**, así como los privados en el caso que corresponda.
- **Fortalecer niveles locales**, asignando a los **Municipios** recursos genuinos. Redefinir estratégicamente competencias inter-nivel.

- **Redefinir gasto público y desburocratizar el Estado.** Disminuir la brecha entre la macropolítica y la micropolítica, bajando los gastos de administración y aumentando los presupuestos del trabajo concreto en campo.
- **Reforma y reestructura del aparato estatal** en sectores claves como hábitat y vivienda, educación, economía, planeamiento y presupuesto, trabajo, desarrollo social, entre otros. **Definición intersectorial de prioridades** en clave de **políticas de estado y con presupuestos adecuados.**
- **Diagnósticos, planificación y evaluación adecuados:** saber qué se necesita; presupuestar y planificar bien; evaluar lo que se hace, pero también los recursos necesarios e invertidos, y retroalimentar la planificación. **Planificación integrada.** Otorgar recursos adecuados, para lo cual hay que pensar cómo generar recursos de manera sustentable.
- **Innovación, nuevos instrumentos e institucionalidad distinta.** Que las instituciones incorporen en su trabajo lo trabajado en los espacios de articulación. **Mayor presupuesto** para vivienda y urbanización, que dimensione el problema. Nuevos instrumentos para **frenar expansión de la ciudad.** Innovar en **diseño de calidad y formas sostenibles** para la **dotación urbana** y su **mantenimiento.** Apostar a un diseño urbano de calidad e inclusivo, que genere condiciones para el desarrollo sustentable.
- **Aumentar la reflexión** sobre las causas de la desigualdad social, cuestionando la legitimación de la desigualdad y discurso meritocrático. Cambio en los modelos de éxito tanto a nivel individual como de las políticas pública. **Modelos de éxitos inclusivos.**
- Más **educación y formación** tanto formal como no formal, que incluya la cultura y los valores. Que sea accesible a todos, de calidad y flexible, para que se adapte al mundo del trabajo.
- Promover un **rol activo de la sociedad civil organizada,** redefiniendo los problemas con la ciudadanía y garantizar su real consideración. Transferir recursos a organizaciones **fortaleciendo la ciudadanía** (no solo considerarlas para implementación de políticas públicas). Generar y poner en funcionamiento **canales para la participación que logren sus objetivos.** Promover la **movilización social, política y sectorial** (por temas o problemas) eficiente. Políticas de participación. **Sociedad civil activa,** que genere impulsos, reclamos sociales y logre que las demandas lleguen a quienes pueden tomar las decisiones.
- **Cooperación público-privada,** trabajando juntos de manera virtuosa, para mejorar la fragmentación y lograr mayor desarrollo. Como público se considera todo lo estatal en los tres niveles de gobierno, y como privado los distintos intereses particulares: privado-empresarial, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de base territorial, etc.
- Generar una “**ciudad amigable**”, que sea **accesible** a todos/as en todas sus zonas; generar un ecosistema con **círculo socioeconómico virtuoso.** Esto a su vez va a traer nuevos capitales que inviertan en la ciudad generen empleo, etc.

1.2. Identificación de los lineamientos estratégicos

Con estos, insumos surgidos del trabajo de los expertos participantes del 2^{do} taller, el equipo de la FCS abordó la identificación de posibles **lineamientos estratégicos**, que permitan alcanzar el escenario meta, eliminando frenos y generando impulsos, con estrategias de mediano y largo plazo.

Se identificaron tres lineamientos estratégicos, que se consideró abarcaban las distintas áreas de abordaje de la problemática actual, y su desarrollo permitirá la consecución de escenario deseado. Ellos son:

- **Lineamiento estratégico A: Montevideo urbanizada y accesible.**
- **Lineamiento estratégico B: Políticas y acciones integrales, participativas, redistributivas y sostenibles.**
- **Lineamiento estratégico C: Redefinir competencias entre niveles de gobierno y reasignación presupuestal.**

2. Del escenario actual al escenario meta: lineamientos estratégicos e iniciativas estratégicas

Paralelamente a la identificación de los lineamientos estratégicos, el equipo técnico de FCS formuló dentro de ellos, cinco iniciativas, con una propuesta preliminar de objetivos, líneas de acción, resultados esperados y actores involucrados, las que se llevaron al Taller 3, para ser analizadas en profundidad y reelaboradas por los expertos temáticos. Cada una de las cinco mesas de trabajo que se conformaron, trabajo una de las iniciativas estratégicas.

Tomando como base el borrador elaborado por el equipo de FCS, los expertos redefinieron los objetivos estratégicos de la iniciativa correspondiente, los resultados esperados de ella; identificaron y listaron los actores que se deberían involucrar, y esbozaron líneas de acción que permitan el acercarse al escenario meta y/o frenar los escenarios no deseados. De este modo, conjuntamente se transformó la iniciativa, construyendo una mucho más relevante para los intereses de los expertos presentes, teniendo en claro los objetivos de largo plazo (la promoción del escenario meta y freno a los no deseables).

Posteriormente, en una segunda etapa del taller, se trabajó sobre la elaboración de una línea de tiempo de cada iniciativa estratégica, completada con hitos y fechas. Retomando las líneas de acción trabajadas en la etapa anterior, se acuerdan las tres o cuatro más críticas o relevantes para el logro de los resultados esperados de la Iniciativa trabajada.

Posteriormente se definió una lógica de encadenamiento de las líneas de acción elegidas, esto es, definir si una línea es necesaria para el desarrollo de las demás. Una vez hecho eso, se colocaron en la línea de tiempo los resultados esperados de cada línea de acción, siguiendo la misma lógica de qué resultado esperado es previo a otro o condición para que los demás se den. Finalmente, se trabajó desde “el final de la historia”, esto es, de atrás hacia adelante, comenzándose a trabajar sobre el último resultado de la línea de tiempo. Se intentó colocar ese resultado en una fecha de la línea de tiempo respondiendo a la pregunta de *¿en qué fecha creemos que se lograría (el resultado esperado) si empezáramos a implementar esta Iniciativa ya?*, y se prosiguió con los resultados intermedios, como hitos entre el hoy y esa fecha que se puso anteriormente.

Por último, se realizó un chequeo de ambos manteles trabajados en las etapas 1 y 2 para verificar la coherencia entre ambos, a fin de revisar si los resultados esperados y los objetivos estratégicos evolucionaron durante el trabajo en la línea de tiempo, asegurando que la formulación final se reflejara en ambos manteles.

A continuación, se enumeran las cinco iniciativas estratégicas que se llevaron para ser trabajadas en el taller 3, por los expertos temáticos, indicando a qué lineamiento estratégico contribuyen.

2.1. Lineamiento estratégico A: *Montevideo urbanizada y accesible*

Apostar a la integración socio-residencial, revirtiendo los procesos de fragmentación y generando mecanismos de justicia territorial y redistribución patrimonial. Esto implica, por una parte, el diseño e implementación de diferentes instrumentos que logren un impacto positivo en materia de mejoras en las condiciones de habitabilidad y de acceso a la ciudad, donde la cooperación público-privada es clave. Por otra, la mejora en la redistribución de obra pública y su mantenimiento, con una mayor articulación (no sectorializada) que se traduce en una fuerte mejora en la dotación urbana y su redistribución en la ciudad y su área metropolitana, resultado de una intervención participativa con anclaje territorial. Asimismo, trabajar en el acceso a servicios de primer nivel en los territorios (especialmente equipamientos de salud, educación y cultura), y políticas de movilidad, eficientes e inclusivas.

- **Iniciativa 1- Ciudad compacta, integrada y con buenas calidades urbanas.**
La ciudad deja de expandirse, se compacta y urbaniza, contando con variados instrumentos de acceso y permanencia al hábitat, que permiten gestionar la ciudad, de manera equitativa e integrada, generando un impacto positivo en materia de derecho a la ciudad.
- **Iniciativa 2- Laboratorio de innovación en materia de diseño urbano-habitacional de calidad, inclusivo y sostenible.**
Generación de un ámbito-usina de ideas e innovación en materia de diseño urbano-habitacional, combinado con estrategias de desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental sostenibles, e innovación en modalidades de gestión, que permitan el mejoramiento físico y revitalización de zonas degradadas y/o precarias (dotarlas de funciones-actividades) y revalorización de centralidades urbanas.

2.2. Lineamiento estratégico B: *Políticas y acciones integrales, participativas, redistributivas y sostenibles*

La integralidad de las políticas públicas conlleva al desafío de generar cambios en la cultura institucional, que permita una intervención articulada de las políticas públicas, basada en la efectivización de derechos, incorporando la perspectiva de los sujetos como partícipes del diseño de las mismas (sujeto organizado y no organizado), articulando el interés público e intereses particulares, dando sostenibilidad a las acciones.

Esta nueva orientación en el diseño y gestión de las políticas y acciones públicas, basadas en la igualdad efectiva de oportunidades (sociales, económicas y urbano-habitacionales), fomentan la equidad, así como nuevas modalidades de articulación y participación con injerencia en la agenda política.

- **Iniciativa 3- Unidades estratégicas de planificación y gestión socioeconómico territorial.**
La Unidad de Gestión como instrumento institucional, compartido por los tres niveles de gobierno, para diseñar, impulsar, coordinar y gestionar la implementación de Planes Estratégicos (en materia social, económica, educativa, laboral, cultural, ambiental, salud, entre otros) para diferentes zonas de la ciudad. Dispondrán de presupuestos adecuados y recursos técnicos-operativos para el diseño, implementación y coordinación de acciones, así como el sostenimiento de los mecanismos de articulación de políticas públicas y acciones privadas, integrando de manera efectiva a la gestión pública los acuerdos interinstitucionales, así como la participación social en diversas modalidades.
- **Iniciativa 4- Equidad de oportunidades socioeconómicas y educativas desde el inicio de la vida.**
Promover igualdad de oportunidades y equidad en el acceso al mercado laboral, requiere reorientar las propuestas educativas y de formación, para que puedan adaptarse a los desafíos económicos, culturales y del mundo laboral contemporáneo.

2.3. Lineamiento estratégico C: *Redefinir competencias entre niveles de gobierno y reasignación presupuestal*

Reestructuración del aparato estatal en sectores claves como hábitat, vivienda, educación, trabajo, economía (planeamiento y presupuesto) y desarrollo social; para lo cual se requiere redefinir estratégicamente las competencias y recursos destinados a los distintos niveles de gobierno, con énfasis en el fortalecimiento del tercer nivel de gobierno.

- **Iniciativa 5 - Fortalecimiento de la articulación y la gobernanza multinivel.**

Fortalecer la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, dotando especialmente a los Municipios, de mayores competencias y presupuestos, permitiendo incrementar la gobernanza multinivel, con fuerte participación y cooperación público-privada-social.

El resultado de lo trabajado en el Taller 3, con todas las reelaboraciones realizadas por los expertos, se adjunta en la **“Relatoría del Taller 3”**, que se encuentra en el Anexo de esta parte del Informe final.

Posteriormente, el equipo temático de la FCS procedió a analizar los resultados del Taller 3, para analizar la coherencia interna de lo surgido en las cinco mesas que trabajaron en paralelo. Asimismo, se relacionaron las iniciativas estratégicas trabajadas, con el escenario meta, procurando identificar vacíos que obstaculicen la consecución de este, frenos no levantados o impulsos no considerados en el taller. Paralelamente se buscó completar las propuestas, con las acciones planificadas en la **“Estrategia de Resiliencia – Montevideo Resiliente”**, elaborada por la Unidad Ejecutiva de Resiliencia de la IM, identificándose cuales contribuyen a alcanzar el escenario meta de esta temática.

En el apartado siguiente, se presentan las iniciativas estratégicas y líneas de acción propuestas, resultado del trabajo a lo largo de todo este proceso prospectivo.

3. Lineamientos estratégicos, iniciativas estratégicas y líneas de acción propuestas

3.1. De los frenos a las estrategias

Como se explicó previamente, con los resultados del Taller 3, el equipo temático de la FCS procedió a reelaborar las propuestas, analizando su coherencia interna y el alcance de las mismas para la consecución del **Escenario Meta E7. Integración socio-territorial y equidad**.

Lo que a continuación se presenta es el resultado de dicha reelaboración, así como del volver a analizar las restricciones del escenario actual (que se describe en el diagnóstico prospectivo), los frenos e impulsos identificados en el Taller 2, sumado al complemento con las acciones planificadas en la “Estrategia de Resiliencia” de la IM. En la misma línea, se considera que aportarán a la consecución del escenario meta de esta temática, propuestas que se están elaborando en este proceso prospectivo, en el marco de los temas 4 “Transformación cultural y participación” y 7 “Conectividad y movilidad sostenible”.

Una primera cuestión que surgió fue el cómo levantar los principales frenos asociados a la temática, que surgieron fuertemente a lo largo de todo el proceso prospectivo, vinculados a:

- **Fragmentación, desarticulación y superposición de las políticas y acciones públicas.** Falta de coordinación intra e inter-institucional; espacios de articulación que no dan resultado, ya que no rompen con la lógica fragmentada, tanto sectorial como con respecto a la gestión de los distintos niveles de gobierno. La consecución de soluciones cortoplacistas, acotadas, con falta de visión de políticas de Estado de mediano y largo plazo. Primacía de la sectorialidad y la superposición de acciones, por sobre las soluciones/políticas integrales y coordinadas.
- **Debilidad en la coordinación de los tres niveles de gobierno, sumado a la debilidad de los Municipios.** A ello se suma una importante burocratización de la gestión pública.
- **Problemas con la identificación, priorización y asignación de los recursos públicos.** Necesidad de mayor y mejor asignación presupuestal para estas temáticas, de forma realista, diseñando respuestas sostenibles e innovando en la gestión pública y en la identificación de recursos (públicos y privados).
- **Inexistencia de cultura de la evaluación de las políticas y acciones.** No se monitorean ni evalúan las políticas e intervenciones, por lo que no se retroalimentan con los aprendizajes que podrían generarse en un proceso de evaluación continua y de impacto.
- Necesidad de **mayor participación real**, en todos los niveles, con **capacidad de incidencia sobre las políticas públicas**, y necesidad de **mayor cooperación entre el sector estatal y el privado** en sentido amplio (organizaciones sociales, sector privado empresarial, academia, etc.).

En función de lo anterior, se vio necesario reordenar la presentación de los lineamientos estratégicos, para darles mayor lógica secuencial, iniciando por abordar la temática de la re-ingeniería institucional del sistema público, asociado a la necesidad de evaluar el actual modelo de descentralización, redefiniendo competencias entre niveles de gobierno, para luego proceder a una reasignación de recursos. Se plantea la necesidad de evaluar la relación de los Centros Comunes Zonales (CCZ) con los Municipios, de modo que los recursos (técnicos y financieros) con los que hoy cuentan estén al servicio del tercer nivel de gobierno. Se debería ver como en la gobernanza de los Municipios se le puede dar participación a los hoy existentes Consejos Vecinales (asociados a los CCZ).

Se considera clave el anclaje territorial de las acciones, que sea en el territorio donde se articulen actores (públicos nacionales/sectoriales, Intendencia, sociedad civil, sector empresarial) y acciones;

se identifiquen necesidades y demandas; se generen, gestionen y/o coordinen políticas, programas e intervenciones; y se monitoreen, evalúen y retroalimenten las anteriores.

Esto se enmarca en el **Lineamiento Estratégico C: *Redefinir competencias entre niveles de gobierno y reasignación presupuestal***, que refiere a la reestructuración del aparato estatal en sectores claves como hábitat, vivienda, educación, trabajo, economía (planeamiento y presupuesto) y desarrollo social; para lo cual se requiere redefinir estratégicamente las competencias y recursos destinados a los distintos niveles de gobierno, con énfasis en el fortalecimiento del tercer nivel de gobierno. Para ello se implementará la **Iniciativa Estratégica 5: *Fortalecimiento de la articulación y la gobernanza multinivel***, reelaborada en el Taller 3 y que forma parte de la propuesta de rediseño institucional propuesto más adelante.

En paralelo a, se debe ir trabajando en el **Lineamiento estratégico B: *Políticas y acciones integrales, participativas, redistributivas y sostenibles***, que promueve la integralidad de las políticas públicas, lo que conlleva al desafío de generar cambios en la cultura institucional, que permita una intervención articulada de las políticas públicas, basada en la efectivización de derechos, incorporando la perspectiva de los sujetos como partícipes del diseño de las mismas (sujeto organizado y no organizado), articulando el interés público e intereses particulares, dando sostenibilidad a las acciones. Esta nueva orientación en el diseño y gestión de las políticas y acciones públicas, basadas en la igualdad efectiva de oportunidades (sociales, económicas y urbano-habitacionales), fomentan la equidad, así como nuevas modalidades de articulación y participación con injerencia en la agenda política.

Para ello es que se desarrollarán dos iniciativas estratégicas. La **Iniciativa estratégica 3: *Unidades estratégicas de planificación y gestión socioeconómico territorial***, (**Unidades de Gestión -UG**), se plantean como un instrumento institucional, compartido por los tres niveles de gobierno, con anclaje territorial en los Municipios. El objetivo de las mismas es el de diseñar, impulsar, coordinar, gestionar y monitorear-evaluar, políticas, programas e intervenciones en las distintas áreas. Dispondrán de presupuestos adecuados y recursos técnicos-operativos (que se redistribuyen desde los CCZ y otras reasignaciones presupuestales), para el diseño, implementación y coordinación de acciones, así como el sostenimiento de los mecanismos de articulación de políticas públicas y acciones privadas, integrando de manera efectiva a la gestión pública los acuerdos interinstitucionales, así como la participación social en diversas modalidades.

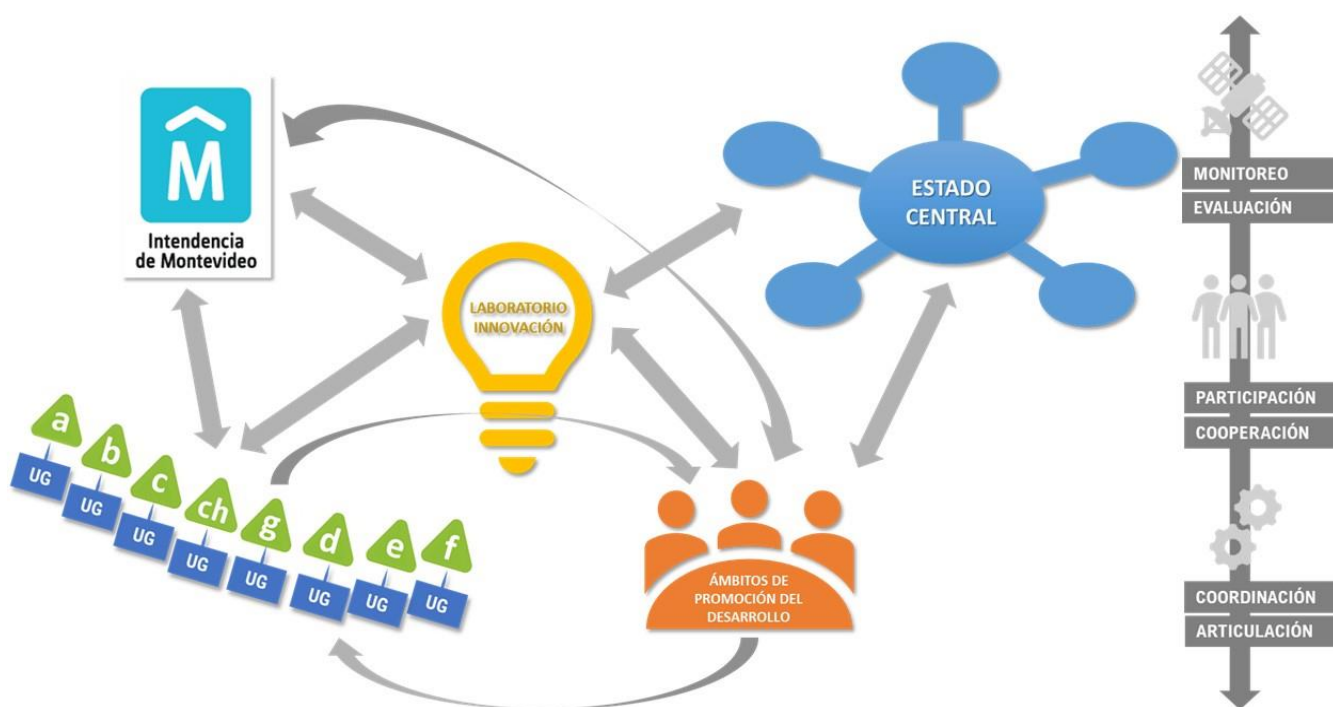
A ello se suman las líneas de acción que integran la **Iniciativa estratégica 4: *Equidad de oportunidades socioeconómicas y educativas desde el inicio de la vida***, que trabaja en promover la igualdad de oportunidades y equidad en el acceso al mercado laboral, reorientando las propuestas educativas y de formación, de modo que puedan adaptarse a los desafíos económicos, culturales y del mundo laboral contemporáneo. Para ello se plantea la necesidad de generar “**Ámbitos de promoción del desarrollo**”, que articulen instituciones y organismos públicos y privados con competencias y/o acciones en los ámbitos de la educación, el empleo y el desarrollo económico. Los mismos a su vez deben tener un anclaje territorial, que se generará a través del vínculo con las UG antes descritas.

Lo anterior fortalecerá el desarrollo del **Lineamiento estratégico A: *Montevideo urbanizada y accesible***, que busca la integración socio-residencial, revirtiendo los procesos de fragmentación y generando mecanismos de justicia territorial y redistribución patrimonial. Esto implica, por una parte, el diseño e implementación de diferentes instrumentos que logren un impacto positivo en materia de mejoras en las condiciones de habitabilidad y de acceso a la ciudad, donde la cooperación público-privada es clave. Por otra, la mejora en la redistribución de obra pública y su mantenimiento, con una mayor articulación (no sectorializada) que se traduce en una fuerte mejora en la dotación urbana y su redistribución en la ciudad y su área metropolitana, resultado de una intervención participativa con anclaje territorial. Asimismo, trabajar en el acceso a servicios de primer nivel en los territorios (especialmente equipamientos de salud, educación y cultura), y políticas de movilidad, eficientes e inclusivas.

Para esto será clave implementar la **Iniciativa estratégica 1: Ciudad compacta, integrada y con buenas calidades urbanas**, lo que permitirá que la ciudad deje de expandirse, se compacta y urbanice, gracias a que cuenta con variados instrumentos de acceso y permanencia al hábitat, que permiten gestionar la ciudad, de manera equitativa e integrada, generando un impacto positivo en materia de derecho a la ciudad. A ello se suma la propuesta de la **Iniciativa estratégica 2, de generar un Laboratorio de innovación en materia de diseño urbano-habitacional de calidad, inclusivo y sostenible**. El mismo se plantea como un ámbito-usina de ideas e innovación en materia de diseño urbano-habitacional, combinado con estrategias de desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental sostenibles, e innovación en modalidades de gestión, que permitan el mejoramiento físico y la regeneración de toda la ciudad. Este “Laboratorio de innovación” recibirá demandas y aportes de los distintos actores públicos y privados, se apoyará fuertemente en las organizaciones académicas y de innovación, públicas y privadas, y aportará sus innovaciones a las políticas y acciones de las instituciones de los distintos niveles de gobierno, las “Unidades de Gestión” y los “Ámbitos de promoción del desarrollo”. Se lo piensa no como una nueva institucionalidad, sino como un programa, que surja en el marco de un acuerdo de trabajo articulado e integral entre el Gobierno Nacional a través del MVOTMA y la Intendencia de Montevideo, y su gobernanza será público-privada.

3.2. Síntesis de las Iniciativas Estratégicas y sus relaciones

A continuación, se presenta el esquema que sintetiza lo antes expuesto, las relaciones entre las instituciones/organizaciones existentes y propuestas, y en la flecha de doble dirección de la izquierda se indican aquellas acciones indicadas al inicio de este apartado, como claves a incorporar transversalmente en todas las iniciativas.



3.3. Hito 2030 - 2035

En la misma lógica de coordinar las distintas iniciativas estratégicas, se configura, a partir del análisis de sus líneas de tiempo (desarrolladas en el Taller 3), un hito intermedio entre el escenario considerado como actual y el escenario meta. Este hito se constituye como una especie de “escenario de medio camino” y da cuenta de los resultados necesarios que se deberían alcanzar a los efectos de lograr el cumplimiento del escenario meta deseado para el Montevideo del Mañana (hacia el 2050).

Se entiende pertinente que el mismo se ubique en el período temporal 2030-2035, es decir casi 15 años aproximadamente del comienzo y/o desarrollo de las iniciativas estratégicas diseñadas e implementadas.

Además, este período temporal se constituye en un “momento bisagra” de la propuesta, dado que permite analizar y evaluar los alcances e impactos de los resultados obtenidos, habilitando un proceso de innovación, rediseño y/o continuidad de los lineamientos estratégicos propuestos, a fin de alcanzar el escenario meta deseado.

Los resultados esperados para el período 2030-2035 conllevarían a la materialización de cambios políticos, institucionales y de marcos normativos que habilitan paulatinos procesos de reforma y reestructuración del aparato estatal en sectores claves como hábitat, vivienda, educación, trabajo, economía (planeamiento y presupuesto) y desarrollo social, así como una reasignación de competencias y fortalecimiento de los Municipios. Esto es producto a un necesario proceso de madurez institucional, así como político, donde se desarrollan acuerdos políticos en torno a temas centrales que ya no son prioridades de gobierno sino de Estado; repercutiendo tanto a nivel de los presupuestos adecuados para nutrir financieramente como técnico-operativamente a las Políticas Públicas y los diferentes niveles de gobierno. A su vez, los cambios en la cultura política e institucional concretan una intervención integral, basada en la efectivización de derechos, trascendiendo la concepción de beneficiarios por sujetos de derechos.

En efecto, se asiste a una política pública, dotada de presupuestos acordes a los desafíos que la cuestión urbana le impone, así como los recursos técnicos-operativos para el diseño, implementación y coordinación de acciones públicas y acciones privadas; integrando de manera efectiva a la gestión pública los acuerdos interinstitucionales, y la participación de los sujetos (sujeto organizado y no organizado) en el diseño de las mismas, con injerencia en la agenda política.

Lo mencionado es plausible de materialización a partir del fortalecimiento de la gobernanza multinivel, destinando los recursos y presupuestos necesarios; así como la generación de espacios, como las *Unidades de Gestión* y el *Laboratorio de Innovación de diseño de Políticas Socio-urbanas*, para el análisis y elaboración de propuestas para el abordaje de las diferentes expresiones de la cuestión urbana. Garantizando la elaboración de acciones públicas multinivel de gobierno, multiactoral y multidimensional, contemplando las necesidades y aportes de los territorios, así como la integralidad y sostenibilidad de las intervenciones a efectuar.

Lo mencionado se traduce en una sustancial mejora de las condiciones socioeconómicas y urbanas de la población, a través de una fuerte mejora en la dotación urbana y su redistribución en la ciudad, resultado de una intervención participativa con anclaje territorial. Complementado, por un impacto positivo en materia de mejoras en las condiciones de habitabilidad y de acceso a la ciudad, con una relevante diversificación de instrumentos de acceso y permanencia al hábitat que llega a todos los sectores sociales. Adicionado a importantes avances orientados a la desmercantilización de la ciudad, con una fuerte apuesta a la propiedad pública del suelo urbano, al acceso y permanencia a la vivienda en calidad de usuarios.

Por su parte, en materia socioeducativo laboral se asiste a un viraje en el sistema educativo, conformándose una propuesta basada en la promoción del desarrollo de competencias y habilidades, con una currícula ajustada a los nuevos desafíos socioeconómicos, de carácter flexible y con foco en enseñar a aprender. Adicionado, una fuerte regulación del mercado laboral por parte del Estado, que

garantiza el ingreso y la permanencia efectiva al mercado de trabajo, así como a empleos de calidad. Para la consecución de estos avances, ha sido la consolidación a nivel territorial de los *Ámbitos de Promoción del Desarrollo*.

La nueva orientación a nivel político, institucional, normativo, de diseño y gestión de las políticas y acciones públicas, basadas en la igualdad efectiva de oportunidades (sociales, educativos, económicas y urbano-habitacionales), fomentan la equidad, la justicia territorial y la redistribución patrimonial, generando un impacto positivo en materia de derecho a la ciudad.

3.4. Cuadro Síntesis de la estrategia de pasaje del Escenario Actual al Escenario Meta



4. Desarrollo de las Iniciativas Estratégicas

4.1. Iniciativa 5 - Fortalecimiento de la articulación y la gobernanza multinivel

Dentro del Lineamiento Estratégico C: “Redefinir competencias entre niveles de gobierno y reasignación presupuestal”, se desarrolla la Iniciativa Estratégica N° 1: *Fortalecimiento de la articulación y la gobernanza multinivel*, que promueve la reestructuración del aparato estatal en sectores claves como hábitat, vivienda, educación, trabajo, economía (planeamiento y presupuesto) y desarrollo social; para lo cual se requiere redefinir estratégicamente las competencias y recursos destinados a los distintos niveles de gobierno, con énfasis en el fortalecimiento del tercer nivel.

Por tanto, esta iniciativa permite fortalecer la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, dotando especialmente a los Municipios, de mayores competencias y presupuestos, permitiendo incrementar la gobernanza multinivel, con fuerte participación y cooperación público-privada-social.

Para ello se parte de una evaluación del actual modelo de descentralización departamental, especialmente la articulación Municipios – Centros Comunales Zonales (CCZ), así como de las competencias del segundo y tercer nivel de gobierno, para luego proceder a una reasignación de recursos. Los recursos técnicos y financieros con los que hoy cuentan los CCZ estarán al servicio del tercer nivel de gobierno, y se buscará rever la actual gobernanza de los Municipios, de modo de que en ella se incorpore la participación a los Consejos Vecinales de los CCZ.

Objetivos estratégicos:

- Evaluar el modelo de descentralización y su lógica territorial para el rediseño de la gobernanza socio-territorial.
- Construcción de la visión común del Departamento y el Área Metropolitana.
- Profundizar el proceso de descentralización político-institucional y fortalecimiento de la gobernanza local, potenciando la participación, con un enfoque de gobernanza multinivel y coordinación público-pública y articulación público-privada-social.
- Privilegiar el ámbito local como acción de gobierno y participación ciudadana, otorgando legitimidad a los mismos.

Líneas de acción:

1. Aumentar la conciencia institucional de la necesidad de evaluación e implementación de la misma en las políticas y acciones públicas, desde su diseño, tanto a nivel departamental como nacional.
2. Profundizar la gobernanza, desarrollando la participación y la cooperación de instituciones y ciudadanos, atribuyéndoles representación y asignándoles medios de acción, a la vez que consolidando y desarrollando los espacios organizativos que se expresan en la sociedad. Acordar los lineamientos entre la ciudadanía de cercanía a la institucionalidad.
3. Desarrollo e implementación de instrumentos que aseguren la presencia más directa y cotidiana de la población en los asuntos públicos (instrumentos de consulta y decisión flexibles, cercanos a la sociedad; construcción de una nueva institucionalidad).
4. Fortalecimiento de los Municipios, de la articulación y la gobernanza multinivel. Reforzamiento de los Municipios con recursos existentes en los CCZ y otros reasignados desde la Intendencia y el gobierno nacional.
5. Consolidación de espacios de definición de asuntos de interés colectivo considerados temas de interés central para los gobernantes. Anclaje territorial de las acciones, de modo que en el

territorio se articulen actores (públicos nacionales/sectoriales, Intendencia, sociedad civil, sector empresarial) y acciones; se identifiquen necesidades y demandas; se generen, gestionen y/o coordinen políticas, programas e intervenciones; y se monitoreen, evalúen y retroalimenten las anteriores. Coordinación con las “Unidades de Gestión”, el “Laboratorio de innovación” y los “Ámbitos de promoción del desarrollo”.

Resultados esperados:

- Tercer nivel de gobierno, con competencias y recursos incrementados y adecuados a sus roles y funciones, coordinando el anclaje territorial de las diversas políticas y acciones.
- Gobernanza multinivel activa, que potencia la participación ciudadana, la coordinación público-pública y la cooperación público-privada-social.

Actores:

- Municipios del Área Metropolitana de Montevideo
- Intendencia de Montevideo
- MEF, OPP y ANDE
- Consejos territoriales (Casavalle, Chacarita)
- Sindicatos de empleados públicos de las instituciones/servicios relacionados
- Asociaciones vecinales de base territorial y/o sectorial
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Sector privado empresarial

4.2. **Iniciativa 3 - Unidades estratégicas de planificación y gestión socioeconómico territorial** (Unidades de Gestión)

En el marco del Lineamiento Estratégico B denominado “Políticas y acciones integrales, participativas, redistributivas y sostenibles”, se encuentra la Iniciativa Estratégica Nº 3: *Unidades estratégicas de planificación y gestión socioeconómico territorial*.

Estas “**Unidades Gestión**” (en adelante UG) se constituyen como un instrumento institucional, compartido por los tres niveles de gobierno, que se encuentran integradas al interior del tercer nivel de gobierno, es decir los Municipios. Vale aclarar que las UG para su surgimiento y puesta en funcionamiento se les deben de dotar de un marco legal que legitima este ámbito, así como se le provee de la necesaria cuota de poder de gestión y decisión para consagrar la gestión operativa. Las UG, a su vez, se nutren en materia de recursos técnicos-operativos, de técnicos provenientes del primer y segundo nivel de gobierno, así como de la redistribución de recursos técnicos presentes en los actuales Centros Comunales Zonales (CCZ). En materia de financiación, dispondrán de presupuestos adecuados para el diseño, implementación y coordinación de acciones, así como el sostenimiento de los mecanismos de articulación de políticas públicas y acciones privadas, integrando de manera efectiva a la gestión pública los acuerdos interinstitucionales. Las UG se encargan de diseñar, impulsar, coordinar, articular y gestionar la implementación de acciones públicas (en materia social, económica, educativa, laboral, cultural, ambiental, salud, entre otros) con injerencia en la agenda política, para diferentes zonas de la ciudad. A su vez, los actores que conformaran legalmente este ámbito son los siguientes: técnicos de los 3 niveles de gobierno, asesores y decisores de las políticas públicas, OSC, Consejo Vecinales, representantes de organismos o instituciones internacionales, académicos, sector privado, la población organizada y no organizada que habitan estos espacios de la ciudad.

Objetivos estratégicos:

- Generar cambios en la cultura institucional, así como en la lógica de decisión política, que permita efectivizar la intervención articulada de las políticas públicas, incorporando la perspectiva de los sujetos y sus derechos.
- Brindar las condiciones para el acceso igualitario a una calidad de vida digna, para todos los habitantes, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.
- Diseñar, coordinar y gestionar políticas, efectuando los correspondientes procesos de seguimiento y evaluación de las mismas, integrando las particularidades de las “Unidad de Gestión” y sus principales dimensiones de intervención, (paisaje, características ambientales, sociales, urbanas y económicas), articuladas con políticas de protección del patrimonio natural y cultural.
- Promover un enfoque de gestión socio territorial integrada, multiactoral y multidimensional.

Líneas de acción

1. Convocar a los organismos o instituciones del Estado responsables de la ejecución de políticas públicas para la implementación en las Unidades de Gestión, implementando y sosteniendo ámbitos de articulación de las políticas públicas en el área de intervención, con una eficaz ejecución de las mismas, con abordaje integral (no sufre modificaciones).
2. Promover y efectivizar la participación directa de actores sociales (organizaciones de la sociedad civil, comisiones vecinales, Consejo Vecinal, comunidad, sector privado, etc.) en espacios de

coordinación, diseño de componentes del Plan, que contemplen los principales temas de interés, con incidencia directa en la agenda política.

3. Proporcionar asistencia técnica para el diseño y montaje de proyectos necesarios para la implementación de las líneas estratégicas del plan, elaborados por los ámbitos de coordinación a través de la Unidad de Gestión; efectuando, a su vez, las gestiones de administración de fondos para la implementación de las líneas estratégicas.
4. Identificar necesidades, analizar y elaborar propuestas de desarrollo socioeconómico habitacional para el conjunto de la población, que tomen en cuenta la heterogeneidad y diversidad de intereses existentes en cada una de las zonas, y consensuar prioridades que apunten a mejorar el bienestar de la zona de intervención.

Adicionado a las anteriores líneas de acción, corresponde incorporar algunas de las iniciativas esgrimidas en el documento **“Montevideo Resiliente”** (2018), correspondiente al Departamento de Planificación y Resiliencia de la Intendencia de Montevideo, a los efectos de complementar los principales lineamientos estratégicos mencionados en este documento.

A continuación, se detallan las iniciativas resilientes a ser considerados en la presente propuesta:

Pilar A Montevideo conectado y dinámico						
A1 Controlar la expansión urbana, promoviendo el máximo aprovechamiento de las áreas consolidadas y la revitalización de las áreas centrales precarizadas.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporali- dad	Líder	Actores
A1.1	Sistema de instrumentos de gestión del suelo	Existente	Planificación / Ejecución	Corto plazo	Departamento de Planificación (IM)	Departamento de Desarrollo Urbano (IM). Departamento de Desarrollo Inteligente y Sostenible (IM). Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA). Cámara Inmobiliaria. Cámara de la Construcción. Asociación de Promotores Privados de la Construcción.
A1.2	Recuperación de fincas abandonadas	Existente	Ejecución	Corto plazo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM)	Departamento de Planificación (IM). Departamento de Desarrollo Social (IM). Dirección Nacional de Vivienda (MVOTMA).
A1.3	Revalorización de centralidades urbanas	Existente	Ejecución / Planificación	Corto plazo / Mediano plazo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM)	Departamento de Planificación (IM). Departamento de Movilidad (IM). Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Departamento de Cultura (IM).
A2 Privilegiar el uso del espacio público para el transporte colectivo y activo por sobre el individual						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalid ad	Líder	Actores
A2.3	Recalificación de espacios para la circulación peatonal	Existente.	Ejecución / Investigación	Corto plazo / Mediano plazo	Departamento de Movilidad (IM) y municipios de Montevideo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM). Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente (IM). Departamento de Cultura (IM). Red de iniciativas ciudadanas
A2.4	«Seguro a la escuela». Circuitos peatonales barriales seguros	Escalable	Investigación	Corto plazo	Departamento de Movilidad (IM).	Departamento de Planificación (IM). ANEP. Comisiones de fomento de escuelas públicas. Prestadores de servicios de transporte público. Asociaciones de comerciantes a nivel barrial.

Pilar B Montevideo inclusivo y solidario						
B.1 Revertir la segregación socio-territorial y garantizar el acceso al derecho a la ciudad						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B1.1	Recalificación de hábitat en áreas de asentamientos informales	Existente	Ejecución	Mediano plazo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM), Unidad Especial Ejecutora de Atención al Programa de Mejoramiento de Barrios	Municipios. Departamento de Planificación (IM). Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Departamento de Desarrollo Social (IM). MVOTMA. MIDES. ANEP. Ministerio del Interior. Comisiones de vecinos y referentes barriales
B1.2	Plan de Ordenamiento Territorial Cuenca del arroyo Chacarita	Existente	Planificación	Mediano plazo	Departamento de Planificación (IM).	Municipio F. Departamento de Desarrollo Urbano (IM). Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Departamento de Desarrollo Social (IM). Comisiones de vecinos y referentes barriales.
B.2 Profundizar la dimensión cultural del desarrollo como motor de integración, equidad y reconocimiento de la diversidad de todos los habitantes						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B2.1	Tercer Plan de igualdad de género	Existente.	Ejecución	Corto plazo	División Asesoría para la igualdad de género (IM)	Municipios. Intersocial feminista y otras organizaciones de la sociedad civil vinculadas.
B2.3	Difusión de valores patrimoniales de los barrios de Montevideo	Nueva.	Investigación	Corto plazo	Departamento de Cultura (IM).	Municipios. Departamento de Planificación (IM). Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Departamento de Desarrollo Económico – División Turismo (IM). Organizaciones vecinales. Clubes sociales y deportivos barriales. Centros culturales barriales.
B3 Fortalecer el espacio público como ámbito para la integración social, la seguridad ciudadana y la convivencia.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B3.1	Acondicionamiento de parques y plazas	Existente	Ejecución/ Planificación	Corto plazo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM).	Municipios. Ministerio del Interior.
B4 Potenciar mecanismos de participación y decisión, transparentes, efectivos e innovadores.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B4.1	Montevideo Decide	Escalable	Ejecución	Corto plazo	Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación (IM).	Dirección de Planificación (IM). Municipios. Montevideanos que participan en la plataforma.

Pilar C Montevideo innovador y co-creativo						
C.1 Promover un modelo de desarrollo que privilegie la economía circular, social y solidaria.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporali- dad	Líder	Actores
C1.3	Uso transitorio de espacios e infraestructuras	Nueva	Investigación	Mediano plazo	Departamento de Planificación (IM)	Municipios. Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente. Departamento de Desarrollo Urbano. Defensoría de vecinos y vecinas. Departamento de Cultura. Departamento de Desarrollo Social
Pilar D Montevideo comprometido y preparado						
D.4 Fortalecer el compromiso ciudadano con el cuidado del ambiente y mejorar sus capacidades para entender, prevenir y dar respuesta a situaciones de riesgo, bajo una perspectiva de resiliencia.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalid ad	Líder	Actores
D4.1	Plan Nacional para la Adaptación al Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras – Montevideo territorio piloto	Nuevo	Planificación	Corto plazo	Departamento de Planificación (IM).	Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Municipios. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Sistema Nacional de Emergencias (SINAE). Congreso de Intendentes. Organizaciones de la sociedad civil

Resultados esperados

- Mejora en el bienestar de la población de la zona, a partir de una efectiva integralidad de las políticas públicas en materia de vivienda – empleo – educación, basadas en la equidad de oportunidades (sociales, económicas y urbano-habitacionales).
- Existencia de “Unidades de Gestión” que trabajan eficazmente en la mejora en las calidades en los tejidos urbanos en diversas dimensiones: cobertura de redes y servicios; sistema vial; dotación de espacios públicos equipados; acceso y calidades del parque habitacional; gestión ambiental sostenible.
- Diseño e implementación de Políticas que contrarresten la polarización social, a través de una distribución territorial equitativa de bienes y servicios de carácter social, económico, urbano-habitacional; contemplando nueva dotación urbana y la correspondiente mejora de la estructura urbana existente y proyectada.

4.3. **Iniciativa 4 - Equidad de oportunidades socioeconómicas y educativas desde el inicio de la vida**

También dentro del Lineamiento Estratégico B, “Políticas y acciones integrales, participativas, redistributivas y sostenibles”, se encuentra la Iniciativa Estratégica N° 4: *Equidad de oportunidades socioeconómicas y educativas desde el inicio de la vida*.

La misma busca promover la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso al mercado laboral, lo que requiere reorientar las propuestas educativas y de formación, para que puedan adaptarse a los desafíos económicos, culturales y del mundo laboral contemporáneo. Se generan “Ámbitos de promoción del desarrollo”, que articulan instituciones y organismos públicos y privados con competencias y/o acciones en los ámbitos de la educación, el empleo y el desarrollo económico. Los mismos tienen un anclaje territorial, que se genera a través del vínculo con las nuevas “Unidades de Gestión”.

Objetivos estratégicos:

- Promover la equidad de oportunidades socioeconómicas y educativas desde el inicio de la vida de toda la población.
- Garantizar el acceso a servicios socioeducativos de calidad.
- Desarrollar espacios de formación educativa integrales para niñas/os, adolescentes y jóvenes, de carácter flexible, con foco en “enseñar a aprender” y ajustados a los nuevos desafíos sociales-económicos-culturales-ambientales-tecnológicos, entre otros, a la vez que promueva el reconocimiento de saberes.
- Diseñar e implementar programas socioeducativos-laborales dirigidos a adolescentes y jóvenes de distintos sectores socioeconómicos, readecuando la curricula a las nuevas exigencias del patrón de acumulación y al desarrollo de competencias y habilidades. Asimismo, reforzar la educación para el trabajo independiente y cooperativo (autoempleo).
- Diseñar y ejecutar instrumentos de regulación del mercado laboral, garantizando la permanencia en el circuito laboral de todos los sectores sociales.

Líneas de acción:

1. Acceso a servicios socioeducativos de calidad para todos/as, y promoción de equidad de oportunidades socioeconómicas y educativas al inicio de la vida. Implementar “Ámbitos de promoción del desarrollo”, que articulen instituciones y organismos públicos y privados con competencias y/o acciones en los ámbitos de la educación, el empleo y el desarrollo económico.
2. Generar espacios de formación educativo-laboral para adolescentes y jóvenes, adecuando las curriculas, ampliando/adecuación la oferta de educación técnico-profesional e incrementando los cursos atendiendo a las nuevas exigencias y desafíos del mundo laboral contemporáneo y al desarrollo de habilidades y competencias.
3. Ampliar la infraestructura pública educativa, a partir de la creación de nuevos centros educativos y de la ampliación de la capacidad de los servicios existentes, atendiendo a la primera infancia, educación inicial, enseñanza primaria, enseñanza secundaria, y educación técnico-profesional.
4. Diseñar, promover y apoyar iniciativas dirigidas a asegurar la permanencia en el sistema educativo y a mejorar el desempeño de los estudiantes.
5. Regulación del mercado laboral, garantizando la permanencia en el circuito laboral de todos los sectores sociales.

6. Definición e instrumentación de acuerdos público-privado en materia de inversiones económico-laborales en diferentes áreas de la ciudad.

Adicionado a las anteriores líneas de acción, corresponde incorporar algunas de las iniciativas esgrimidas en el documento “**Montevideo Resiliente**”, a los efectos de complementar los principales lineamientos estratégicos mencionados para esta iniciativa. A continuación, se detallan las iniciativas resilientes a ser considerados en la presente propuesta:

Pilar B Montevideo inclusivo y solidario						
B.1 Revertir la segregación socio-territorial y garantizar el acceso al derecho a la ciudad						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B1.3	Complejo Polivalente SaCuDe en Flor de Maroñas	Existente	Planificación	Mediano plazo	Departamento de Cultura	Municipio F. Departamento de Salud. ANEP. MIDES. Universidad de la República. Comisiones de vecinos y referentes barriales.
B.2 Profundizar la dimensión cultural del desarrollo como motor de integración, equidad y reconocimiento de la diversidad de todos los habitantes						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B2.3	Difusión de valores patrimoniales de los barrios de Montevideo	Nueva.	Investigación	Corto plazo	Departamento de Cultura (IM).	Municipios. Departamento de Planificación (IM). Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Departamento de Desarrollo Económico – División Turismo (IM). Organizaciones vecinales. Clubes sociales y deportivos barriales. Centros culturales barriales.
B4 Potenciar mecanismos de participación y decisión, transparentes, efectivos e innovadores.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B4.1	Montevideo Decide	Escalable	Ejecución	Corto plazo	Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación (IM).	Dirección de Planificación (IM). Municipios. Montevideanos que participan en la plataforma.
B4.2	Laboratorio ciudadano MVD Lab – Edición Montevideo Resiliente	Escalable.	Investigación	Corto plazo	Departamento de Desarrollo sostenible e inteligente (IM).	Dirección de Planificación (IM). Municipios

Resultados esperados:

- Mejora en la relación entre servicios educativos y sujetos (desde la primera infancia a la juventud) en términos de acceso, calidad y variedad de la oferta, relación docente/estudiante, cobertura, asistencia regular y permanencia dentro del sistema educativo.
- Acumulación y mejora del capital socioeducativo por parte de la población repercutiendo en el acceso al mundo laboral, y al bienestar social.
- Promover la participación ciudadana y el rol de una ciudadanía activa.

Actores:

- Intendencia de Montevideo
- Municipios del Área Metropolitana de Montevideo
- Ministerios: MIDES, MTOP, MIEM, MEC, MIEM, MEF
- Consejos territoriales (Casavalle, Chacarita)
- ANEP, UDELAR, UTEC, Universidades Privadas, Institutos técnicos, Sector académico
- Instituciones de enseñanza/formación privada formal e informal
- Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y otras instituciones públicas y privadas que promueven el emprendedurismo y el desarrollo
- Sindicatos de empleados públicos de los servicios relacionados
- Agrupaciones de profesionales
- Asociaciones vecinales de base territorial y/o sectorial
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
- Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)

4.4. Iniciativa 1- Ciudad compacta, integrada y con buenas calidades urbanas

En el marco del Lineamiento Estratégico A denominado “Montevideo urbanizada y accesible”, se encuentra la Iniciativa Estratégica N° 1: *Ciudad compacta, integrada y con buenas calidades urbanas*.

Ello implica que la ciudad deja de expandirse, se compacta y urbaniza, contando con variados instrumentos de acceso y permanencia al hábitat, que permiten gestionar la ciudad, de manera equitativa e integrada, generando un impacto positivo en materia de derecho a la ciudad. Asimismo se desarrollan nuevas herramientas que permiten la sostenibilidad de la dotación urbana.

Objetivos estratégicos:

- Construir una herramienta de gestión de obras de mejoramientos y mantenimiento de equipamientos y servicios urbanos de calidad y sostenibles.
- Aumento sustantivo del presupuesto para vivienda y construcción de ciudad con eficacia y eficiencia. Monitoreo, evaluación y reformulación de las intervenciones.
- Plantear políticas universales e integrales, con participación ciudadana.

Líneas de acción:

1. Estrategias de acceso, mejoramiento y mantenimiento sostenibles de la dotación urbana, la movilidad y la habitabilidad.
2. Máximo aprovechamiento de las áreas consolidadas y revitalización/recuperación de zonas degradadas o precarizadas.
3. Planes de subsidios más fuertes por parte del Estado.
4. Fomentar la corresponsabilidad de los ciudadanos en el acceso a las viviendas.

Adicionado a las anteriores líneas de acción, corresponde incorporar algunas de las iniciativas esgrimidas en el documento “**Montevideo Resiliente**”, a los efectos de complementar los principales lineamientos estratégicos mencionados para esta iniciativa. A continuación, se detallan las iniciativas resilientes a ser considerados en la presente propuesta:

Pilar A Montevideo conectado y dinámico						
A1 Controlar la expansión urbana, promoviendo el máximo aprovechamiento de las áreas consolidadas y la revitalización de las áreas centrales precarizadas.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporali- dad	Líder	Actores
A1.1	Sistema de instrumentos de gestión del suelo	Existente	Planificación / Ejecución	Corto plazo	Departamento de Planificación (IM)	Departamento de Desarrollo Urbano (IM). Departamento de Desarrollo Inteligente y Sostenible (IM). Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA). Cámara Inmobiliaria. Cámara de la Construcción. Asociación de Promotores Privados de la Construcción.
A1.2	Recuperación de fincas abandonadas	Existente	Ejecución	Corto plazo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM)	Departamento de Planificación (IM). Departamento de Desarrollo Social (IM). Dirección Nacional de Vivienda (MVOTMA).

A1.3	Revalorización de centralidades urbanas	Existente	Ejecución / Planificación	Corto plazo / Mediano plazo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM)	Departamento de Planificación (IM). Departamento de Movilidad (IM). Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Departamento de Cultura (IM).
A2 Privilegiar el uso del espacio público para el transporte colectivo y activo por sobre el individual						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
A2.1	Recalificación de espacios para la circulación peatonal	Existente.	Ejecución / Investigación	Corto plazo / Mediano plazo	Departamento de Movilidad (IM) y municipios de Montevideo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM). Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente (IM). Departamento de Cultura (IM). Red de iniciativas ciudadanas
Pilar B Montevideo inclusivo y solidario						
B3 Fortalecer el espacio público como ámbito para la integración social, la seguridad ciudadana y la convivencia.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B3.1	Acondicionamiento de parques y plazas	Existente	Ejecución / Planificación	Corto plazo	Departamento de Desarrollo Urbano (IM).	Municipios. Ministerio del Interior.
Pilar C Montevideo innovador y co-creativo						
C.1 Promover un modelo de desarrollo que privilegie la economía circular, social y solidaria.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
C1.3	Uso transitorio de espacios e infraestructuras	Nueva	Investigación	Mediano plazo	Departamento de Planificación (IM)	Municipios. Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente. Departamento de Desarrollo Urbano. Defensoría de vecinos y vecinas. Departamento de Cultura. Departamento de Desarrollo Social
Pilar D Montevideo comprometido y preparado						
D.1 Instalar una gestión ambiental que incorpore el enfoque ecosistémico y de manejo de cuenca.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
D1.3	Proyecto Drenaje Sostenible	Escalable	Planificación	Corto plazo	Departamento de Desarrollo Ambiental (IM).	Municipios. Departamento de Desarrollo Urbano (IM). Departamento de Movilidad (IM). Departamento de Planificación (IM).
D.4 Fortalecer el compromiso ciudadano con el cuidado del ambiente y mejorar sus capacidades para entender, prevenir y dar respuesta a situaciones de riesgo, bajo una perspectiva de resiliencia.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
D4.1	Plan Nacional para la Adaptación al Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras – Montevideo territorio piloto	Nuevo	Planificación	Corto plazo	Departamento de Planificación (IM).	Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Municipios. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Sistema Nacional de Emergencias (SINAE). Congreso de Intendentes. Organizaciones de la sociedad civil

Resultados esperados:

- Ciudad con dotación urbana de calidad y para todos.
- Una política nacional de estado alineada a lograr una ciudad compacta e integrada.
- Heterogeneidad social en todas las áreas de la ciudad.
- Ciudadanos corresponsables.

Actores:

- Intendencia de Montevideo
- Municipios del Área Metropolitana de Montevideo
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Comisión Nacional de Patrimonio
- Entes que brindan servicios: OSE, UTE, ANTEL.
- Cámara de la Construcción del Uruguay – Empresas constructoras
- Promotores inmobiliarios – Sector inmobiliario
- Empresas de Transporte público de pasajeros
- Facultades de Arquitectura, de Diseño y de Ingeniería – Sector académico
- Asociaciones vecinales de base territorial y/o sectorial
- Federaciones de cooperativas de vivienda
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Agrupaciones de profesionales

4.5. **Iniciativa 2- Laboratorio de innovación en materia de diseño urbano-habitacional de calidad, inclusivo y sostenible**

La Iniciativa Estratégica Nº 2: *Laboratorio de innovación en materia de diseño urbano-habitacional de calidad, inclusivo y sostenible*, se enmarca también en el Lineamiento Estratégico A: “Montevideo urbanizada y accesible”.

Se propone la generación de un ámbito-usina de ideas e innovación en materia de diseño urbano-habitacional, combinado con estrategias de desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental sostenibles, e innovación en modalidades de gestión, que permitan el mejoramiento físico y la regeneración de toda la ciudad. Este “*Laboratorio de innovación*” recibirá demandas y aportes de los distintos actores públicos y privados, se apoyará fuertemente en las organizaciones académicas y de innovación, públicas y privadas, y aportará sus innovaciones a las políticas y acciones de las instituciones de los distintos niveles de gobierno, las “Unidades de Gestión” y los “Ámbitos de promoción del desarrollo”. Se lo piensa no como una nueva institucionalidad, sino como un programa, que surge en el marco de un acuerdo de trabajo articulado e integral entre el Gobierno Nacional a través del MVOTMA y la Intendencia de Montevideo, y su gobernanza será público-privada.

Objetivos Estratégicos:

1. Innovar en estrategias de diseño y gestión en materia de diseño urbano-habitacional, desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental sostenibles.
2. Promover la incorporación de la innovación, en el diseño e implementación de obras públicas, planes habitacionales y acciones que promuevan el desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental sostenibles.
3. Formación de recursos humanos, profesionales, gestores, obreros y trabajadores para que puedan implementar los resultados-productos que surjan del laboratorio.
4. Promover el involucramiento de la sociedad en el trabajo del laboratorio, a través de diversas estrategias de participación.

Líneas de acción:

1. Diseño del “Laboratorio de innovación”: gobernanza, alcances, competencias, alcances, componentes, integración, metodologías de trabajo y presupuesto. Generación de acuerdos entre instituciones públicas e instituciones académicas y/o de profesionales, para que incorporen sus aportes al laboratorio (pasantías, concursos, proyectos de extensión, etc.). Es fundamental definir el mecanismo de gobernanza del laboratorio, que parte de un acuerdo sólido e integral, entre el gobierno nacional (por ejemplo, a través del MVOTMA) y la Intendencia, que trasciende los proyectos puntuales, o los objetivos concretos. El Laboratorio se define como un Programa, con un sistema mixto de gobernanza del laboratorio, con una Dirección más de gestión, integrada por representantes de los distintos sectores, y un Consejo Consultivo que funciona y tiene injerencia en el laboratorio, en el que participan los otros actores.
2. Definición de ámbito de trabajo, modalidades/mecanismos de promoción y recepción de inquietudes e ideas de los distintos actores públicos, sociales, y particulares, para que puedan incorporarse, y de ser viable gestionarse, a través del “laboratorio”.
3. Análisis de viabilidad económica; formación de recursos humanos e incorporación de los productos, líneas de trabajo, etc. que surgen del laboratorio, a la ejecución de las acciones y políticas públicas, articulando y aportando innovaciones al estado central, la Intendencia, los Municipios – *Unidades de Gestión*, y los *Ámbitos de promoción del desarrollo*.

- Definición e implementación de estrategias de revitalización integral y sostenible de todas las zonas de la ciudad, adelantándose a los posibles efectos negativos de generar acciones de revitalización urbana.

Adicionado a las anteriores líneas de acción, corresponde incorporar algunas de las iniciativas esgrimidas en el documento “**Montevideo Resiliente**”, a los efectos de complementar los principales lineamientos estratégicos mencionados para esta iniciativa. A continuación, se detallan las iniciativas resilientes a ser considerados en la presente propuesta:

Pilar B Montevideo inclusivo y solidario						
B.2 Profundizar la dimensión cultural del desarrollo como motor de integración, equidad y reconocimiento de la diversidad de todos los habitantes						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B2.1	Tercer Plan de igualdad de género	Existente.	Ejecución	Corto plazo	División Asesoría para la igualdad de género (IM)	Municipios. Intersocial feminista y otras organizaciones de la sociedad civil vinculadas.
B4 Potenciar mecanismos de participación y decisión, transparentes, efectivos e innovadores.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
B4.1	Montevideo Decide	Escalable	Ejecución	Corto plazo	Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación (IM).	Dirección de Planificación (IM). Municipios. Montevideanos que participan en la plataforma.
B4.2	Laboratorio ciudadano MVD Lab – Edición Montevideo Resiliente	Escalable.	Investigación	Corto plazo	Departamento de Desarrollo sostenible e inteligente (IM).	Dirección de Planificación (IM). Municipios
Pilar D Montevideo comprometido y preparado						
D.4 Fortalecer el compromiso ciudadano con el cuidado del ambiente y mejorar sus capacidades para entender, prevenir y dar respuesta a situaciones de riesgo, bajo una perspectiva de resiliencia.						
N°	Nombre	Tipo	Estado	Temporalidad	Líder	Actores
D4.1	Plan Nacional para la Adaptación al Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras – Montevideo territorio piloto	Nuevo	Planificación	Corto plazo	Departamento de Planificación (IM).	Departamento de Desarrollo Ambiental (IM). Municipios. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Sistema Nacional de Emergencias (SINAE). Congreso de Intendentes. Organizaciones de la sociedad civil

Resultados esperados:

- Diseño, generación e institucionalización de un “laboratorio de innovación” que alimenta las acciones y políticas públicas.
- Ámbito de trabajo con competencias y objetivos claros, así como definidas las modalidades de participación.
- Instancias de formación instaladas y recursos humanos capacitados, capaces implementar los productos del laboratorio.
- Ámbitos de participación instalados, con injerencia en lo público.

5. Productos, líneas de trabajo, etc. que surgen del laboratorio, incorporados en las acciones y políticas públicas, aportando al mejoramiento físico, la integración sociocultural, la revitalización de toda la ciudad.

Actores:

Dirección:

- Intendencia de Montevideo
- Intendencias del Área Metropolitana
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Consejo Consultivo y/o Comisiones dentro del Laboratorio:

- Municipios del Área Metropolitana de Montevideo (se ven como muy débiles en la actualidad)
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Ministerio de Industria, Energía y Minería
- MEC - Comisión Nacional de Patrimonio
- MIDES
- OPP y Presidencia: Secretaría de ciencia y tecnología; Secretaría de cambio climático y medio ambiente.
- COTAOT
- COAVI
- INEFOP
- ANII
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Asociaciones vecinales de base territorial y/o sectorial
- Entes que brindan servicios: OSE, UTE, ANTEL.
- Sindicatos tanto de los de empleados públicos de las instituciones/servicios relacionados, como los de quienes produzcan las innovaciones y las agrupaciones de profesionales.
- Academia: UDELAR, UTEC, UTU, Universidades privadas
- Cámaras empresariales / Sector privado que promueve y apoya el diseño y la innovación
- Instituciones de fomento de la innovación (ANII, Incubadoras de empresas, co-workings, LATU-Latitud, etc.).

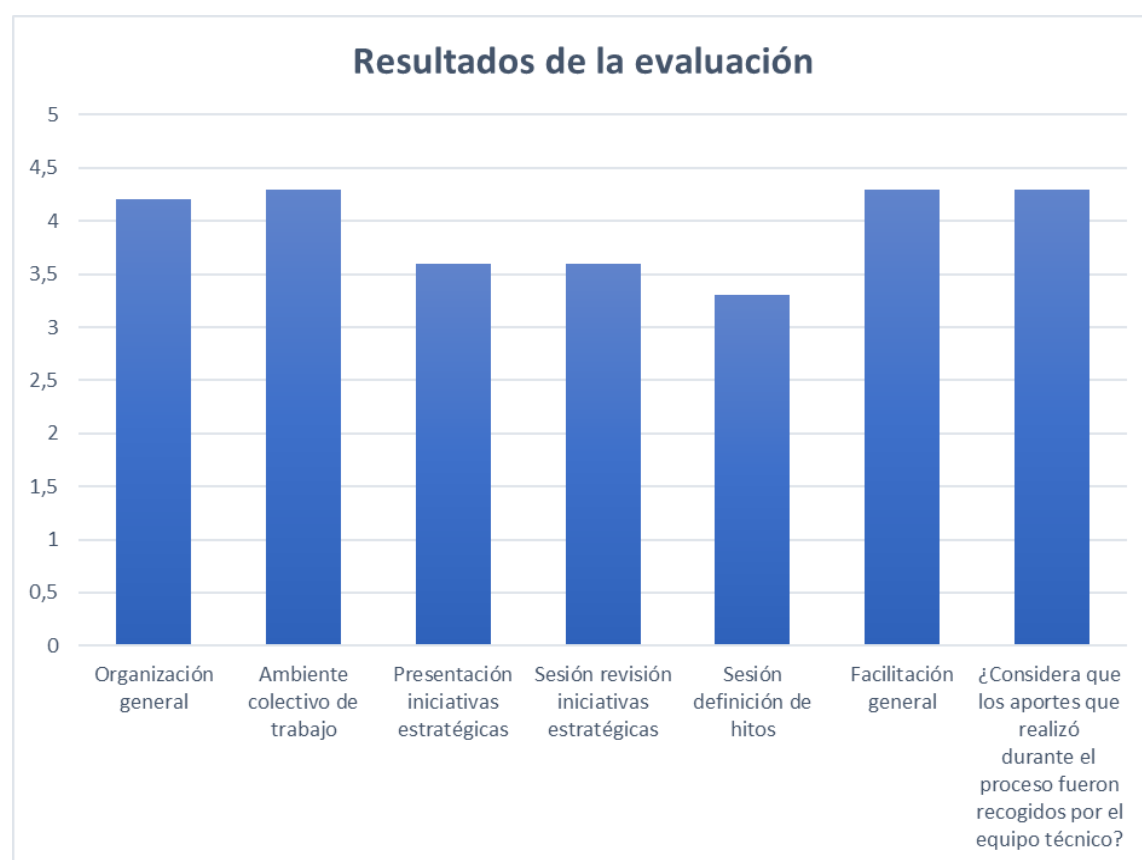
5. Anexo:

- Los anexos de todas las partes se encuentran en el link siguiente:
- https://drive.google.com/folderview?id=1sNCo_RN3CS4Y3231XaWbThf_F4t-zy6E

Relatoría del Tercer Taller Prospectivo – Noviembre de 2018.

6. Resultados de la evaluación del Taller 3 a través de la plataforma Survey Monkey®

Cantidad de Asistentes	Cantidad de respuestas	No respondieron
20	6	14



Comentarios dejados en la plataforma por quienes completaron la evaluación:

- Global positivo.

- Posibilitó el intercambio y reflexión sobre la temática y eso está muy bueno. Aunque no se logró contagiar el proyecto de Montevideo del Mañana durante el proceso.
- Pocos participantes.
- Excelente.