

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

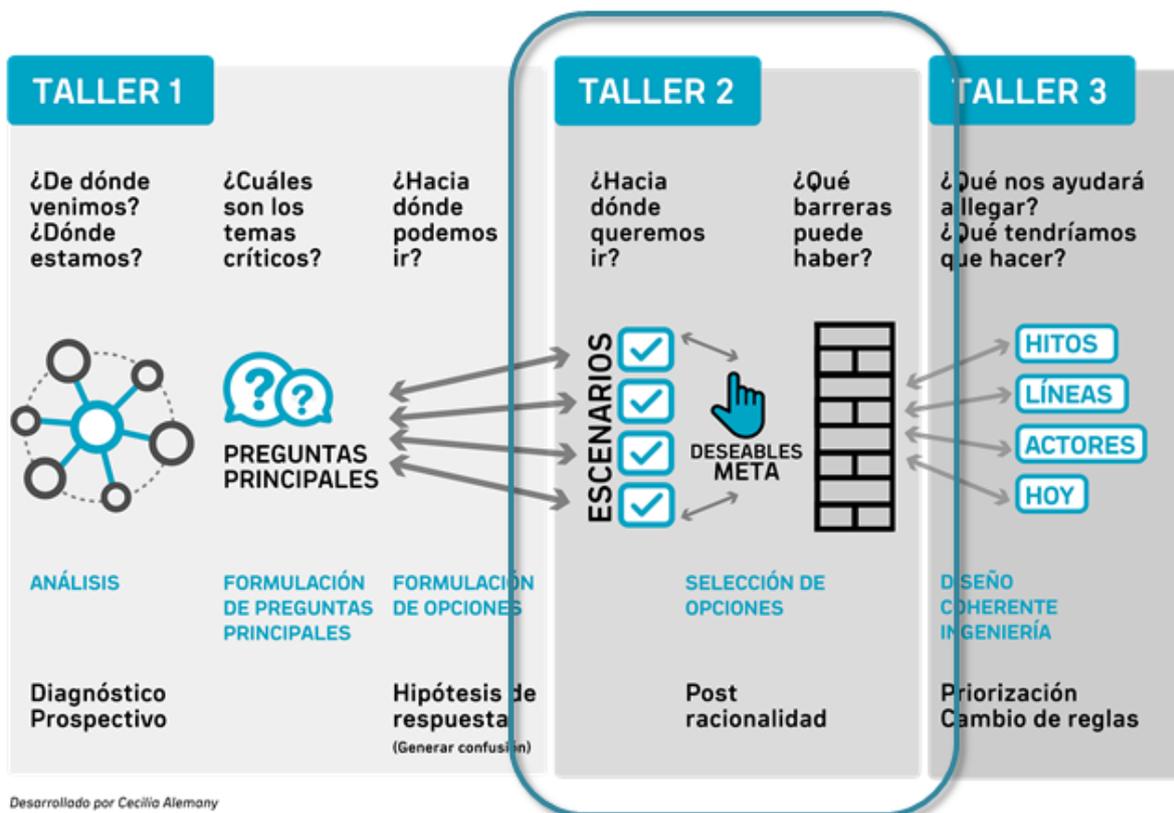


## RELATORÍA DEL TALLER 2

**Autores:** Mag. Arq. María del Huerto Delgado, Lic. en T.S. Valentín Trinidad  
y Lic. en Desarrollo Florencia Beder

### 1. Presentación y Metodología

El presente documento resume los principales componentes y resultados principales del Segundo Taller Prospectivo del Tema 5: “Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad” correspondiente al Proyecto “Montevideo del Mañana”, que es una propuesta de la Intendencia de Montevideo (IM) que busca avanzar hacia la construcción colectiva de estrategias a largo plazo, para lo cual viene desarrollando a lo largo del 2018, una serie de actividades tendientes a la realización de un diagnóstico prospectivo y la formulación de una Visión 2050 y un Plan de Desarrollo 2030 del Departamento de Montevideo,” coordinado por Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la IM.



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

Los objetivos del segundo Taller Prospectivo fueron los siguientes:

- Presentar y validar los escenarios elaborados como resultado del primer taller;
- Identificar colectivamente los escenarios deseables/meta entre los escenarios plausibles y las principales barreras para su logro;
- Identificar la distancia entre el escenario actual/tendencial; y
- Acordar cuáles serían los escenarios no deseables y qué acciones podrían frenar esos escenarios no deseables.

La actividad se organizó en torno a cuatro sesiones según se detalla:

**1ª sesión:** Presentación de la agenda y objetivos del taller.

**2ª sesión:** Presentación de los escenarios preliminares, a cargo de la Coordinadora General por FCS, Lucía Pittaluga (escenarios globales, regionales e inserción de Uruguay) y de los expertos de la temática María del Huerto Delgado y Valentín Trinidad (escenarios temáticos).

**3ª sesión:** Revisión de escenarios.

**4ª sesión:** Escenarios deseables, no deseables y barreras.

Se contó con la participación de 20 invitados, de diversas instituciones, la mayoría de los cuales ya habían participado en el Taller 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 incertidumbre<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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.

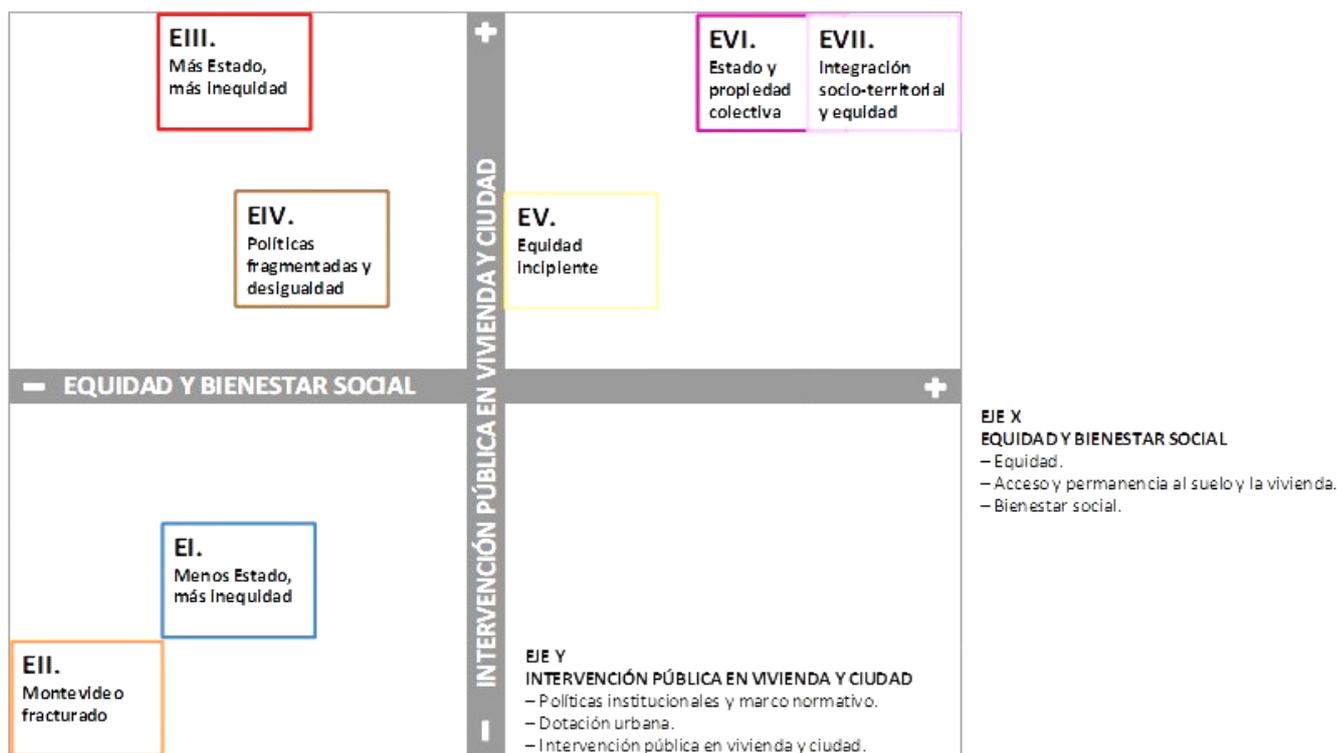
En una reunión entre el equipo temático de la FCS y el de la Intendencia, se agruparon posibles escenarios y se acordó su ubicación con relación a los ejes cartesianos, quedando conformados nueve escenarios, que fueron presentados en el Taller 2. Asimismo en dicha reunión se seleccionaron cinco borradores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

### Escenarios temáticos

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 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 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:

**MATRIZ DE ESCENARIOS TEMA 5**  
(modificado en función de resultados del Taller 2)



#### 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 escenarios E1, E2 y E3

EII = E4

EIII = E5

EIV = E6 - *ESCENARIO ACTUAL*

EV = E7

**Escenarios deseables:**

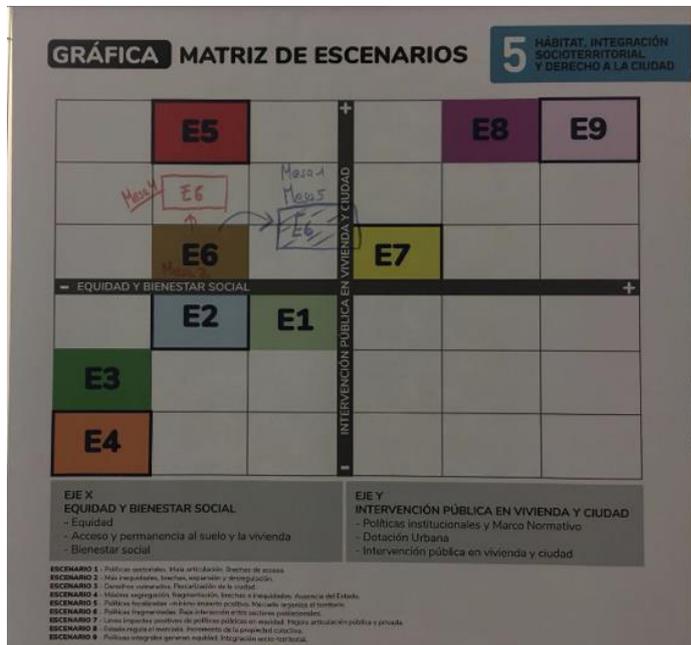
EVI = E8

EVII = E9

### Escenario actual:

- **EIV. 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**.

Como se observa en el gráfico siguiente, este fue el trabajo durante el taller de las diferentes mesas de trabajo para establecer el escenario actual:



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

- **EVI. 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.
- **EVII. 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:

- **EI. 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.

- **EII. 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.
- **EIII. 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.
- **EIV. Políticas fragmentadas y desigualdad** (ex escenario E6) - ESCENARIO ACTUAL.
- **EV. 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.

### **Comentarios 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 EV; actual-no deseable: EIV y deseable EVII), en función de cómo se comportarían en ellos, las principales variables del sistema.

### EI. Menos Estado, más inequidad<sup>2</sup>

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.

### EIII. Más Estado, más inequidad<sup>3</sup>

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 intensifican los procesos de gentrificación.

---

<sup>2</sup> Sumatoria de configuración de los ex escenarios E1, E2 y E3.

<sup>3</sup> Ex escenario E5

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 basada 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.

#### **EIV. Políticas fragmentadas y desigualdad<sup>4</sup>**

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 redundo a la profundización de las inequidades, así como a la vulneración de derechos.

---

<sup>4</sup> Ex escenario E6 – identificado como el escenario actual.

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.

## **EV. Equidad incipiente<sup>5</sup>**

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 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

---

<sup>5</sup> Ex escenario E7

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.

## **EVII. Integración socio-territorial y equidad<sup>6</sup>**

Existe integración socio-residencial, la fragmentación territorial se ha revertido. Se generan mecanismos de justicia territorial y redistribución patrimonial. Se implementan políticas habitacionales integrales, no estratificadas. Existe una diversificación de instrumentos de acceso y permanencia al hábitat que llega a todos los sectores sociales.

Las políticas urbanas modifican la composición de las zonas centrales e intermedias. Se generan incentivos para que sectores de altos ingresos se localicen en la ciudad intermedia y se establece una 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 eliminan los espacios vacíos desaprovechados en la trama urbana.

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, resultado de una intervención participativa con anclaje territorial.

El acceso a servicios en los territorios es de primer nivel, especialmente en equipamientos de salud, educación y cultura. Las políticas de movilidad, eficientes e inclusivas, son clave en la transformación urbana.

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 abandonan las políticas focalizadas en población pobre (gestión de la pobreza), promoviéndose políticas universales que incorporan a todos los estratos sociales, fomentando la equidad.

---

<sup>6</sup> Ex escenario E9

Se eliminan los estigmas y brechas simbólicas entre los distintos grupos socio-económicos, 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 incorpore la perspectiva de los sujetos, que son partícipes del diseño de las mismas (sujeto organizado y no organizado). Asimismo, la política pública ve a las personas como sujetos de derechos y no “beneficiarios”.

La sociedad civil se ha fortalecido y logra que se cumpla la normativa, el Estado es garante de la misma. 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 laico, gratuito y obligatorio con base mínima de 12 años.

Existe una regulación del mercado laboral que garantiza y permite la permanencia en el circuito laboral 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.

### **3. Escenarios deseables y no deseables – Frenos e impulsos**

#### **Listado de escenarios no deseables:**

- EI. Menos Estado, más inequidad.
- EII. Montevideo fracturado.
- EIII. Más Estado, más inequidad.
- EIV. Políticas fragmentadas y desigualdad (*escenario actual*).
- EV. Equidad incipiente

#### **Listado de escenarios deseables:**

- EVI. Estado y propiedad colectiva.
- EVII. Integración socio-territorial y equidad.

#### **Frenos a los escenarios no deseables:**

##### **Frenos al escenario E2 (ahora EI): Menos Estado, más inequidad.**

Trabajado por dos Mesas.

- Articulación real y coordinación institucionalidad. Se generan espacios que reproducen lógicas sectoriales y fragmentadas que son suma de partes. Se necesita innovación, nuevos instrumentos, en sociales e institucionalidad distinta. Que las instituciones incorporen en su trabajo lo trabajado en los espacios de articulación.
- Presupuesto asignada al nivel territorial, territorio como sujeto.
- Mayor presupuesto para vivienda y urbanización, que dimensione el problema.
- Tener representación de los intereses difusos de los “vecinos”.
- Nuevos instrumentos para frenar expansión de la ciudad (policía territorial).

- Acuerdos políticos sobre la problemática de la fragmentación territorial y la expansión de la ciudad.
- Más educación y formación tanto formal como no formal, que incluya la cultura y los valores. Que sea accesible a todos y de calidad, y a la vez se adapte al mundo del trabajo.
- Movilización social; sociedad civil activa, que genere impulsos, reclamos sociales y logre que las demandas lleguen a quienes pueden tomar las decisiones.
- Políticas Públicas integrales, que incluyan las laborales y las de cuidados. Mejorar notoriamente la articulación y coordinación entre el gobierno nacional y el Departamental, en políticas de acceso al suelo urbano y su regulación, así como en el diseño y gestión de las políticas sociales urbanas. Planificación integrada. Otorgar recursos adecuados, para lo cual hay que pensar cómo generar recursos de manera sustentable.
- Apostar a un diseño urbano de calidad e inclusivo, que genere condiciones para el desarrollo sustentable.
- Articulación y coordinación público – privada

**Frenos al escenario E6 (ahora EIV): Políticas fragmentadas y desigualdad (escenario actual).**

Trabajado por dos Mesas.

- Redefinición en el diseño de la políticas públicas apostando a la integralidad aunque se continúe operando de forma sectorializada.
- Acuerdo Político en el marco de la definición prioridades y metas a futuro / Apostar a la generación de acuerdos políticos que se traduzcan en Políticas de Estado y no de gobierno.
- Establecer como tema y prioridad de Estado la atención a la segregación socio-territorial y la desigualdad.
- Políticas sectoriales e integrales que recalifiquen los territorios -céntricos-intermedios y periféricos de la ciudad- en materia socioeconómica, cultural, urbano y ambientalmente; apostando a un cambio en la base material de la ciudad reduciendo la desigualdad y las brechas existentes.
- 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 las diferentes niveles gobierno así como los privados en el caso que corresponda.
- Actores relevantes: Tres niveles de gobierno/ Mejorar notoriamente la articulación y coordinación de las acciones del primer nivel de gobierno y el segundo nivel a nivel de acciones tendientes al diseño de políticas destinadas al acceso al suelo urbano y su mecanismo de regulación así como en el diseño y gestión de las políticas sociales urbanas. Mantener una coherencia en las intervenciones realizadas por los 2 primeros niveles de gobiernos, trascendiendo lo político partidario.
- Integrar los aportes en el diseño de las PPPP al tercer nivel de gobierno, como gobierno de proximidad.
- Desandar la construcción social de la mirada individualista. Con discurso anti política pública en general y rechazo a políticas redistributivas.
- Frenar el aumento de barrios privados.
- Aumentar la reflexión sobre las causas de la desigualdad social, cuestionando la legitimación de la desigualdad y discurso meritocrático, “mantener vagos”.
- Incrementa la velocidad de los cambios para dar visibilidad a la política pública.

- Redefinir el éxito de las políticas públicas. Cambio en modelo de éxito. –vacíos en política pública. Modelo de éxitos inclusivos.
- Redefinir problemas de manera interconectada promoviendo ejercicios de este tipo.
- Población demanda políticas integrales. Ciudadanía fortalecida, políticas de participación sociedad civil activa.

### **Frenos a los escenarios deseables:**

#### **Frenos al escenario E9 (ahora EVII): Integración socio-territorial y equidad.**

Trabajado por tres Mesas.

- Cultura. Generalización de cultura individualista, que naturaliza la desigualdad social y reproduce un discurso meritocrático, contraria a las políticas redistributivas.
- Política. Debilidad institucional con políticas de gobierno que cambian con los ciclos electorales. No se implementan políticas de Estado, sino soluciones cortoplacistas y acotados a problemáticas estructurales y complejas.
- 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 tema sectorial, por lo tanto la articulación no es real; se invierte tiempo y recursos en reuniones pero no se trabaja desde las instituciones sobre lo acordado.
- 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 en el campo concretamente. Presupuestos y priorizaciones son inadecuados.
- Falta de recursos genuinos en el tercer nivel de gobierno y competencias difusas y concurrentes.
- 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. El territorio no es visto como sujeto.
- Falta de conciencia en el sistema político de la problemática de la fragmentación territorial. Continuidad de políticas neoliberales.
- 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.
- Falta de infraestructuras (como saneamiento) e infraestructuras, y no sostenibilidad de los mismos, solucionando los problemas inmediatos, pero no en cómo se van a mantener a lo largo del tiempo, o en los costos de la permanencia de la población en ciertas zonas.
- Intereses corporativos que no piensan en el interés colectivo.

#### **Frenos al escenario E8 (ahora EVI): Estado y propiedad colectiva.**

Trabajado por una Mesa.

- 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.

- Decisiones político-institucionales contradictorias fruto de intereses contrapuestos, propio de una mirada sectorializada.
- Contraposición de intereses entre el poder ejecutivo-legislativo-judicial así como entre los niveles de gobiernos que no permiten alcanzar consensos políticos en materia de políticas de Estado.
- Intervenciones y/o acciones fragmentadas y parciales cuyo impacto no repercute en las desigualdades estructurales existentes.
- Reducida dotación de recursos tanto humanos como materiales en el diseño, gestión y evaluación de las intervenciones realizadas.
- Arraigo que presenta la propiedad privada a nivel societal, visualizada tanto en la formalidad como en la informalidad. La propiedad privada como seguridad ante el ascenso de las incertidumbres propio del estadio de desarrollo de la sociedad capitalista.
- Actores identificados como frenos: Capital privado, guiado por el principio de mayores ganancias.

### **Impulsos a los escenarios deseables:**

#### **Impulsos al escenario E9 (ahora EVII): Integración socio-territorial y equidad.**

Trabajado por dos Mesas.

- Políticas redistributivas y de calidad, que posibiliten la equidad integral: cultural, económica, social, educativa, de movilidad.
- 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.
- 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. Actores clave: organizaciones de la sociedad civil, movimiento sindical y la academia.
- 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.
- Coperación público-privada, trabajando juntos de manera virtuosa, para mejorar la fragmentación y lograr mayor desarrollo (no es qué plata puede poner cada uno, o qué rédito se puede sacar, sino en qué se puede cooperar).
- Generar una “ciudad amigable”, que sea accesible a todos/as en todas sus zonas; generar un ecosistema con circuito socio-económico virtuoso. Esto a su vez va a traer nuevos capitales que inviertan en la ciudad, generen empleo, etc.

#### **Impulsos al escenario E8 (ahora EVI): Estado y propiedad colectiva.**

Trabajado por una Mesa.

- Desarrollar una paulatina reforma en la Constitución, así como en la normativa vigente que introduzca variantes en las formas de propiedad existentes, la propiedad pública del suelo, entre otros.

- 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 presupuesto adecuado.
  - Cambios en los patrones culturales que la sociedad construye sobre los diferentes tipos de propiedad existentes. Deconstruir la relevancia de la propiedad privada.
  - Actores relevantes: Políticos, Técnico-profesionales, academia, instituciones, organizaciones y movimientos sociales, sector privado.
- 
- Llistado de participantes al taller 2.
  - Jack Couriel
  - Fabiana Castillo
  - Marcelo Rossal
  - Paula Baleato
  - Cecilia Lombardo
  - Gabriela González
  - Sergio Blengio
  - Sebastián Ugarte
  - Graciela Villar
  - Salvador Schelloto
  - Beatriz Rocco
  - Pablo Guido
  - Alicia Maneiro
  - Jorge Pazos
  - Federico González
  - Cristina Fynn
  - Virginia Varela
  - Adriana García
  - Gustavo Machado
  - Sergio Segredo