

**Informe Final del Ejercicio Prospectivo de
Montevideo del Mañana**

Equipo de coordinación de la Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR

Lucía Pittaluga (Coordinadora General)

Luis Bértola (Coordinador)

Reto Bertoni (Coordinador)

Cecilia Alemany (Experta en Prospectiva)

Alejandro Sosa (Apoyo en la organización de los talleres prospectivos)

Equipos de la FCS	Equipos de la IDM
Tema 1. Integración metropolitana	
Martín Freigedo (Experto temático) Alejandro Milanesi (Experto temático) Florencia Álvarez (Pasante LED, FCS-UdelaR) Mayra Fernández (Ayudante)	Alicia Artigas, Alejandro Ramírez, Eleonora Leicht, Carlos Leonczuk , Oscar Caputi
Tema 2. Bahía de Montevideo puerta abierta a la Región	
Inés Huber (Experta) Ramiro Rodríguez Buño (Experto en Puerto) Agustín Helal (Ayudante)	Gabriela Fachola, Elizabeth Villalba, Justo Onandi, Sharon Recalde, Alejandro Ramírez, Jorge Alsina , Gabriela Camps , Cecilia Cuadro, Pablo Sierra, Silvina Canton
Tema 3. La transformación de la matriz productiva	
Stephany Scotto y Lucía Pittaluga (expertas temáticas) Manuel Adler (ayudante) Hugo Laguna (ayudante) Rodrigo Álvarez (pasante LED, FCS-UdelaR)	Laura González, Gabriela Fachola, Cristina Zubillaga, Magdalena Bessonart, Santiago Armas
Tema 4. Transformaciones culturales y participación	
Sebastián Aguiar (Experto temático) Malena Montano (Ayudante) Máximo Valdéz (pasante LED, FCS-UdelaR) Ricardo Klein (Experto temático) Hernán Cabrera (Experto temático)	Alicia Bisio, Andrés Scagliola, Jorge Márquez, Andrea Apolaro , Ramiro Pallares , Guzmán Robaina , Paulo Pereyra , Alejandro Ramírez , Pablo Balea , Isabel Rodríguez, Rina Piana
Tema 5. Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad	
María del Huerto Delgado (Experta temática) Valentín Trinidad (Experto temático) Florencia Beder (Ayudante) María Fernanda Blanco (pasante LED, FCS-UdelaR)	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
Tema 6. Gestión integral de residuos	
Federico Baráibar (Experto) María Inés Lado (Ayudante) Carolina Diperna (Pasante LED, FCS-UdelaR)	Marianela Elizalde, Gabriella Feola, Gabriela Camps, Alicia Rafaele, Jorge Alsina, Gabriela Monestier, Oscar Caputti, Hugo Rea, Pablo Sierra
Tema 7. Conectividad y Movilidad Sostenibles	
Santiago Aristoy (Ayudante) Santiago Ventos (Pasante LED, FCS-UdelaR)	Fernando Errandonea, Roberto Elissalde, Gonzalo Marquez, Justo Onandi, Gabriel Pereyra Basile, Carolina Romero, Juan Vespa

Equipo de coordinación de la Intendencia Departamental de Montevideo

Ramón Méndez

Sharon Recalde

Laura González

Empresa Tres Vectores (creación del soporte de diseño gráfico para los talleres)

Giselle della Mea

Andrea Perez

Tabla de contenido

Introducción	6
1. Punto de partida: la visión de futuro del departamento de Montevideo de la Intendencia Departamental de Montevideo	8
2. Metodología del ejercicio prospectivo	12
2.1. Formación en prospectiva	12
2.2. Organización del proceso prospectivo	12
2.2.1. Fase 1: Elaboración del Diagnóstico Prospectivo	13
2.2.2. Fase 2: Elaboración de los Escenarios de Futuro	14
2.2.3 Fase 3: Elaboración de los Lineamientos e Iniciativas Estratégicas	15
2.3 Organización de los talleres prospectivos.....	17
2.3.1. Formación para la facilitación de los talleres prospectivos	17
2.3.2. Preparación de materiales para los talleres	18
2.3.3. La convocatoria a los talleres, aspectos logísticos y las evaluaciones por parte de los participantes.....	19
3. El diagnóstico de Montevideo	23
3.1. La y las ciudades de Montevideo.....	26
3.2. Montevideo productivo.....	31
3.3. Montevideo ambiental.....	33
3.4. Montevideo: ¿ciudad-puerto o puerto-ciudad?	36
3.5. Montevideo y el Área Metropolitana: la mancha urbana	37
4. El escenario meta de Montevideo	39
Tema 1: “Coordinación metropolitana”	40
Tema 2: “Nueva institucionalidad y armonía”	40
Tema 3: “Nuevos modelos productivos consolidados” e “Interconexión circular”	41
Tema 4: “Fuerte crecimiento basado en aspectos sociales y culturales”	41
Tema 5: “Integración socio-territorial y equidad”	42
Tema 6: “Cultura circular”	42
Tema 7: “Escenario disruptivo: sistema metropolitano de transporte y sustentabilidad ambiental”	43
5. Los caminos: cuatro ejes estructuran la estrategia de largo plazo del departamento de Montevideo.....	43
5.1. Montevideo Múltiple: población y territorio.....	45
5.2. Cultura	47
5.2.1. Cultura metropolitana	47
5.2.2. Montevideo y la bahía	48
5.2.3. Cultura innovadora	49
5.2.4. Cultura de la diversidad, la inclusión y la igualdad	50
5.2.5. Cultura ambiental	52
5.2.6. Cultura de movilidad activa y multimodal.....	53
5.3. Gobernanza, instituciones, democracia y participación	55
5.3.1. La gobernanza de la ciudad	55
5.3.2. La gobernanza del área metropolitana	56
5.3.3. La gobernanza y la matriz productiva	57
5.3.4. La gobernanza de la bahía	58
5.3.5. La gobernanza del territorio y la vivienda	59
5.3.6. La gobernanza del sistema de transportes y movilidad	61
5.4. Transformación productiva	61
5.4.1. Escenario meta: complejos productivos dinámicos del área metropolitana	62

5.4.2. El núcleo innovador	65
5.4.3. Servicios no transables: gobierno, educación, salud, transporte público departamental	69
5.4.4. Servicios transables: puerto y logística, turismo, servicios globales de exportación	71
5.4.5. Sectores intensivos en empleo: alimentos y bebidas, comercio	74
6. Conclusiones a partir del proceso prospectivo	75
7. Bibliografía.....	77
8. Anexos Material Metodológico	78
Anexo 1. Material metodológico preparado para el proceso prospectivo.....	78
1. Plan de trabajo Convenio IDM-FCS	78
2. Cronograma de actividades del Plan de Trabajo.....	78
3. Pauta para la elaboración del diagnóstico prospectivo	78
4. Pauta para la selección de variables estratégicas.....	78
5. Presentación: ¿qué es una variable estratégica?.....	78
6. Pauta para formular interrogantes estratégicas elaborada por C. Alemany	78
7. Pauta para realizar el análisis morfológico elaborada por C. Alemany	78
8. Pauta para la sistematización de taller 2 y preparación de taller 3.....	78
9. Pauta para la redacción del informe final temático.....	78
Anexo 2. Material preparado sobre escenarios globales, regionales y nacionales.....	78
1. Documento elaborado por L. Pittaluga de escenarios globales, regionales y nacionales .	78
2. Presentación (PPT) escenarios globales, regionales y nacionales en 2do taller prospectivo	78
3. Fichas de escenarios globales, regionales y nacionales diseñadas por empresa 3Vectores	78
Anexo 3. Material metodológico preparado para la facilitación de los talleres.....	78
1. Nota conceptual para la planificación de los talleres prospectivos (C. Alemany)	78
2. Guía para la preparación del 1er Taller prospectivo (C. Alemany)	78
3. Guía para la preparación del 2do Taller prospectivo (C. Alemany)	78
4. Guía para la preparación del 3er Taller prospectivo (C. Alemany)	78
5. Diseño Interrogantes de futuro (3 Vectores)	79
6. Diseño matriz de hipótesis por (3 Vectores)	79
7. Diseño escenario temático por (3 Vectores).....	79
8. Diseño impulsos y frenos (3 Vectores).....	79
9. Diseño iniciativa estratégica (3 Vectores)	79
10. Diseño línea de tiempo hitos de iniciativa estratégica (3 Vectores).....	79
Anexo 4. Convocatoria de participantes a los talleres.....	79
1. Lista de participantes a los talleres	79

Resumen Ejecutivo

1. A partir de los insumos generados por la Intendencia Departamental de Montevideo, que definieron los siete temas a ser tratados en el proceso prospectivo, se procedió a la selección de los siete equipos temáticos de la FCS y a la selección de los equipos temáticos de contraparte de la IDM.

2. La metodología del proceso prospectivo incluyó tres instancias: los cursos de formación del equipo de trabajo FCS-IDM en la metodología de prospectiva, la organización del proceso prospectivo y la organización de los talleres prospectivos.

3. A partir del trabajo de los siete equipos se generaron tres resultados tangibles contenidos en los documentos de los informes finales de cada uno: un estado de la situación actual del tema; un paneo de los posibles escenarios de futuro de cada tema y la selección de un escenario meta; una propuesta de acciones para llevar adelante para transformar la situación actual en el escenario meta en cada tema.

4. En el diagnóstico de Montevideo resaltan cinco elementos críticos que permiten establecer los rasgos generales de la situación actual del departamento. Estos son: la segregación socio-territorial existente pese al mejoramiento de las variables económicas durante los años recientes y las intervenciones de política pública; la heterogeneidad estructural que permea la matriz productiva de Montevideo reflejando una estructura productiva segmentada en la que coexisten actividades productivas que se diferencian por su productividad, valor agregado y nivel de incorporación y absorción tecnológica; los conflictos ambientales de Montevideo; la escasa coordinación entre los actores relevantes impiden una actuación integral sobre el territorio y, por último, y no por ello menos importante, la insoslayable y dificultosa mirada metropolitana de Montevideo.

4. El Montevideo del Mañana es un territorio que trasciende el espacio del departamento como resultado de una virtuosa coordinación metropolitana en el que una nueva institucionalidad sostiene una relación armónica entre la ciudad y su puerto en la bahía. En ese territorio, el desarrollo de modelos productivos dinámicos consolidan una matriz productiva diversificada, con una fuerte presencia de la economía circular, en la que las oportunidades de empleo de calidad contribuyen a disminuir brechas de desigualdad en el mercado laboral. Estas condiciones materiales inciden fuertemente en la concreción de avances sustantivos en la integración socioterritorial, lo que se viabiliza a partir de la articulación interinstitucional en las políticas públicas y se relaciona muy estrechamente con un uso intensivo de los espacios públicos por parte de la ciudadanía, propiciado por nuevos modelos de movilidad sustentable. Los montevideanos se reconocen como parte de un colectivo diverso y plural en el que el reconocimiento del otro constituye la base del desarrollo personal. Esta configuración de las relaciones sociales permite el desarrollo de capacidades y destrezas individuales y colectivas que contribuyen al surgimiento de espacios de creación donde se potencia la cultura innovadora. Se está, por tanto, en un escenario con rasgos muy notables en términos de sustentabilidad ambiental, económica y social.

5. A partir de los diferentes caminos que proponen los siete temas para cerrar la brecha entre el escenario actual y el escenario meta se identificaron cuatro dimensiones clave recurrentes y/o convergentes en la caracterización de los respectivos lineamientos estratégicos e iniciativas estratégicas que componen una estrategia. Se trata de factores con un potencial estructurante en la concepción, el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo departamental en el largo plazo y también de los planes de desarrollo subsidiarios de la misma.

Estas cuatro dimensiones son: el territorio y la población, la cultura, la gobernanza, instituciones, democracia y participación y la transformación de la matriz productiva.

6. Finalmente, se concluyen sobre algunos aspectos relevantes a partir del proceso prospectivo.

Introducción

La Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) se propone la construcción colectiva de estrategias a largo plazo para lo cual se ha propuesto desarrollar durante los años 2018 y 2019 una serie de actividades para lograr una Visión y un Plan de Desarrollo del departamento. Durante 2018, dichas actividades se llevaron a cabo a través de diferentes metodologías de consulta a la ciudadanía, entre las cuales se encuentra la consulta a “expertos”. Para esta última actividad la IDM trabajó en conjunto con la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR).

La IDM ha venido realizando un proceso de construcción permanente de la idea de futuro de Montevideo (“la vía montevideana de la planificación estratégica”) basada en procesos participativos que han tomado diversas formas, algunas veces plasmados en documentos publicados. EL Plan Estratégico 1994 inició esta vía de planificación de la ciudad. Éste continuó con el proceso de construcción de MVD2030 Fase I, consistente en la realización de talleres con expertos que fueron convocados con el fin de dar su mirada sobre Montevideo hacia el año 2030 y reuniones internas de la IDM con los referentes de cada tema. Este proceso fue plasmado en el documento “Bases para el Plan Estratégico de Montevideo” publicado en el año 2011.

La Fase II de MVD2030 se elaboró a partir del producto de la etapa anterior, pero profundizando las técnicas participativas, lo que enriqueció el documento de la Fase I. Este proceso de participación se dio a partir de la apertura de una página web y otros medios virtuales que posibilitó el acceso e involucramiento de diversos sectores de la ciudadanía. Por otra parte, se realizaron debates presenciales en los ocho municipios del departamento. De esta forma se elaboró el documento “Plan Estratégico de Montevideo MVD2030” presentado públicamente el 15 de abril de 2015 y aprobado por Resolución Nº 2156/15 el 19 de mayo del mismo año.

Durante el año 2017 se inició una nueva etapa en la cual se pretende avanzar en la participación de los diversos sectores de la sociedad para llegar a una apropiación del plan a futuro. Por otro lado, se hace necesario alejar el horizonte temporal para poder tener la perspectiva necesaria y el tiempo adecuado para planificar. En este sentido, se vio necesario definir una nueva visión hacia un horizonte más lejano que los anteriores. Esta construcción da la oportunidad de ampliar el alcance y el inicio de una nueva etapa de participación en la construcción de un nuevo Plan del Departamento de Montevideo (en adelante Plan) y de la búsqueda de un consenso para la implementación de las estrategias comprendidas.

Para lo anterior, la IDM definió un proceso denominado Montevideo del Mañana (MM) comenzado en el año 2018. Éste “...integra el análisis prospectivo con la participación ciudadana hacia la formulación de la Visión de Futuro para Montevideo y del Plan de Desarrollo para el mediano plazo”¹. Dentro del MM se están implementando diversos mecanismos, además de la consulta a expertos ya mencionada, como debates presenciales, debates en Montevideo Decide, laboratorios de participación en MVD Labs o Coloquios.

Las actividades incluidas en el trabajo conjunto de la IDM con la FCS fueron viabilizadas a través de un convenio entre ambas instituciones cuyo dos objetivos generales son: i. Generar los insumos necesarios para la elaboración de la Visión 2050 y Plan de Desarrollo 2030 (síntesis del proceso) y contribuir técnica y metodológicamente en el proceso de planificación estratégica liderado por la IDM; ii. Dejar capacidades instaladas a nivel institucional en torno a la planificación del desarrollo desde la Administración departamental.

Los objetivos específicos de dicho convenio son los siguientes: i. Proveer conocimiento experto y metodologías de planificación estratégica al proceso de construcción del MVD del mañana; ii. Realizar un proceso de reflexión y análisis prospectivo a partir de talleres temáticos con expertos; iii.

¹ Fuente: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/montevideo-del-manana/montevideo-del-manana>

Capacitar al personal de la IDM en aspectos vinculados a la construcción colectiva de procesos prospectivos y en metodologías a implementar; iv. Tomar en consideración los aportes del proceso de participación ciudadana que se desarrollará en paralelo a la consulta a expertos para la construcción de escenarios; v. Elaborar material de base para las diferentes instancias del proceso y el diseño preliminar de la Visión 2050 – Plan de Desarrollo 2030 para su aprobación por las autoridades departamentales; vi. Facilitar la comunicación del proceso MVD fundamentalmente en la academia nacional.

Para implementar el convenio se conformó un equipo de trabajo el que, a nivel político, está integrado por el intendente del departamento de Montevideo y su Gabinete, los que serán la autoridad política que lidere y guíe el proceso, atendiendo a las recomendaciones técnicas y políticas en sentido amplio. Además, dará el aval político, aprobará el plan de trabajo y los resultados del proceso. También, se apropiará de los resultados del mismo. A nivel político-técnico, los equipos técnicos vinculados a través de este convenio son los de la FCS y de la IDM– Departamento de Planificación y otras áreas que se vinculen de la IDM. Se conformaron siete equipos técnicos temáticos en función de los temas que se seleccionaron para prospectar.

A partir del trabajo de los siete equipos se generaron tres resultados tangibles contenidos en los documentos de los informes finales de cada uno: un estado de la situación actual del tema; un paneo de los posibles escenarios de futuro de cada tema y la selección de un escenario meta; una propuesta de acciones para llevar adelante para transformar la situación actual en el escenario meta en cada tema. El presente documento sintetiza los principales resultados obtenidos por los siete equipos temáticos y los pone en una perspectiva de conjunto.

Se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se expone la visión de la IDM de la cual partió el análisis prospectivo (apartado 1); en segundo lugar, se detalla la metodología utilizada en el análisis prospectivo (apartado 2); luego se presenta el diagnóstico de Montevideo que surge del conjunto de los siete informes finales temáticos (apartado 3); en cuarto lugar se plantea el escenario meta de Montevideo (apartado 4); en quinto lugar, se exponen los cuatro ejes estructurantes de una estrategia de Montevideo, a saber el territorio, la cultura; la gobernanza; y la transformación productiva (apartado 5); finalmente, en el apartado 6 se realizan unas conclusiones a partir del proceso prospectivo llevado adelante.

1. Punto de partida: la visión de futuro del departamento de Montevideo de la Intendencia Departamental de Montevideo

El trabajo entre la IDM y la FCS comenzó en el mes de febrero 2018 con la definición de la visión global que partió de una propuesta de la IDM aprobada por el gabinete político.

Ésta es: “Montevideo se proyecta a la región y al mundo como una capital, en un entorno metropolitano y en sintonía con un proyecto nacional, en base a un modelo de desarrollo humano, resiliente, dinámico, creativo, participativo, igualitario y ambientalmente sustentable”.²

Las principales ideas detrás de esta visión se organizan en los siguientes seis ejes y catorce temáticas:

1. Montevideo capital proyectada al mundo
 - i. **Capitalidad**
 - ii. **Modelo Metropolitano**
2. Montevideo creativo, innovador y multifacético
 - iii. **Áreas de oportunidad de alcance metropolitano**
 - iv. **Bahía, puerto y ciudad**
 - v. **Logística y territorio**
 - vi. **Empleo y producción sostenible**
 - vii. **Economía Circular**
3. Montevideo inclusivo, equitativo y solidario
 - viii. **El sistema de espacios públicos**
 - ix. **Transformación cultural**
 - x. **Hábitat e integración social**
4. Montevideo democrático y participativo
 - xi. **Relacionamiento interinstitucional – Estrategias de gestión**
5. Montevideo conectado y dinámico
 - xii. **Gestión integral de residuos**
6. Montevideo comprometido y preparado
 - xiii. **Movilidad y conectividad sustentable en el territorio**
 - xiv. **Transporte Público Sustentable**

Posteriormente, por cuestiones relacionadas a los cronogramas de los tiempos de trabajo del proceso de MM que exigía que el trabajo de consulta a expertos culminara a finales del año 2018, se redujeron las catorce temáticas planteados a siete. A saber: i. La integración metropolitana; ii. Montevideo puerta de entrada a la región; iii. La transformación de la matriz productiva; iv. La transformación cultural y la participación; v. Equidad, integración socio-territorial y hábitat; vi. Gestión integral de residuos y de cursos de agua; vii. Conectividad y movilidad sustentable

La formulación y preguntas pertinentes de esas siete temáticas desde el punto de vista de la IDM son las siguientes:

1. La integración metropolitana

El desarrollo territorial de Montevideo ha traspasado las fronteras departamentales. Sin embargo las decisiones sobre ese territorio se toman en las diferentes circunscripciones administrativas, no siempre de manera sinérgica ni alineadas con acuerdos asumidos tanto a nivel nacional como departamental.

- ¿Los instrumentos de planificación metropolitana existentes son suficientes para dirigir la acción de los distintos organismos competentes y direccionar de forma clara la acción privada? ¿Qué instrumentos a elaborar pueden facilitar el desarrollo armonioso de la región

² Fuente: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/montevideo-del-manana/montevideo-del-manana>

en el futuro?

- ¿Es necesario definir nuevas estructuras administrativas metropolitanas supradepartamentales que coordinen el ordenamiento de este territorio y de las actividades que se desarrollan en él?
- ¿Cuáles son los temas prioritarios a atender de forma coordinada para lograr una mejor calidad de vida de la población que habita esta región?
- ¿Cómo generar planes de inversión en infraestructura pública de largo plazo que potencien el rol capital de Montevideo y contemplen tanto las políticas nacionales como las departamentales para el desarrollo de la región metropolitana y el ordenamiento de su territorio?

2. Montevideo puerta de entrada a la región

La ciudad de Montevideo y en particular la bahía es un área estratégica para el desarrollo del Uruguay. En ella se conjugan múltiples actividades e intereses. Los desafíos son compatibilizar el desarrollo urbano, la inclusión social, la gestión ambiental y paisajística, las actividades de turismo servicios y logística, buscando la convivencia del puerto con la ciudad y las infraestructuras logísticas con todas las actividades urbanas.

- ¿Cuáles son los roles a potenciar en el ámbito de la bahía, atendiendo al objetivo de que el puerto de Montevideo se consolide como un importante hub regional logístico, en concordancia con la planificación estratégica departamental?
- ¿Cómo preservar y potenciar los valores ambientales y paisajísticos que dan identidad a la ciudad?
- ¿Cómo ajustar temas de implantación en el territorio, la movilidad de cargas, el vínculo con el puerto y con los Departamentos limítrofes, y minimizar el impacto de la distribución de cargas en la trama urbana de Montevideo?
- ¿Cómo equilibrar el uso del territorio de manera armoniosa entre diversas actividades productivas y habitacionales, respetando el vínculo de la cadena logística con el puerto y con el resto del territorio nacional, teniendo en cuenta aspectos territoriales, de movilidad, ambientales, socio-económicos, entre otros?

3. La transformación de la matriz productiva

Los cambios globales en los modos de producción y en las modalidades de trabajo por la aplicación de nuevas tecnologías y la preservación ambiental, deberían impulsar una transformación de la matriz productiva, lo que demandará nuevas habilidades laborales. Esta transformación genera retos y oportunidades para Montevideo y sus habitantes.

- ¿Cuál es el impacto de los cambios tecnológicos en la matriz productiva departamental? ¿Cuál es el impacto en el empleo?
- ¿Cuáles serían los sectores con mayor potencial para adaptarse e innovar (áreas intensivas en conocimiento)? ¿Cómo impulsar una economía creativa, colaborativa, cooperativa y circular?
- ¿Cuáles serían los aportes desde los distintos niveles de gobierno y cuáles las apuestas que debe realizar la sociedad, para potenciar las oportunidades detectadas?

4. La transformación cultural y la participación

Impulsar una transformación cultural que promueva la convivencia y la solidaridad, respete y valore la diversidad, promueva la equidad de género, racial e intergeneracional, que valore el cuidado ambiental y cuestione el consumo desmedido, resulta uno de los mayores desafíos para nuestra

sociedad montevideana. Esta transformación sólo puede basarse en una amplia participación que garantice a toda la ciudadanía el derecho a expresar sus necesidades y a compartir propuestas y compromisos.

- ¿Cómo impulsar una transformación cultural que consolide valores y garantice el desarrollo humano de Montevideo?
- ¿Qué estrategias contribuyen a lograr el acceso a todos los servicios y al mercado laboral para toda la ciudadanía, asegurando la inclusión social, la equidad de género, racial e intergeneracional?
- ¿Cómo es posible fomentar el rol de los/as ciudadanos/as como sujetos de derecho, potenciando al mismo tiempo su rol activo en el “hacer” cotidiano de la ciudad, cumpliendo con sus obligaciones, aportando ideas, participando en las decisiones y ejecutando acciones? ¿Qué mecanismos innovadores son posibles? ¿Qué lugar ocuparán los aportes en la formulación y ejecución de las políticas públicas?

5. Equidad, integración socioterritorial y hábitat.

La segregación urbana y residencial se encuentra presente en Montevideo. Satisfacer las necesidades habitacionales de la población a través de una vivienda digna, pero asegurando al mismo tiempo el disfrute de espacio público de calidad, el acceso a equipamientos y servicios adecuados, así como a opciones laborales de calidad, posibilitan la disminución de la multidimensionalidad de la pobreza y potencian las capacidades de desarrollo humano de toda la población.

- ¿Cómo coordinar y gestionar políticas públicas que promuevan la integración socioterritorial, incluyendo aspectos habitacionales, sociales, laborales, educativos, entre otros?
- ¿Cómo conjugar el interés público y el privado para garantizar el acceso al suelo urbanizado y a la vivienda adecuada, para todos los sectores de la población montevideana?
- ¿Cómo diseñar y gestionar el uso del espacio público para que sea un lugar de socialización y generador de identidad, satisfaciendo el derecho a la recreación? ¿Cómo habilitar espacios para disfrute del tiempo libre?

6. Gestión integral de residuos y de cursos de agua

Los cambios en la producción y el consumo han determinado el crecimiento sostenido en la generación de residuos, con consecuencias sobre las diferentes etapas del proceso, desde su generación en origen hasta la disposición final. El abordaje integral del problema, considerando componentes ambientales, sociales, económicas y territoriales, posibilita una solución profunda y sustentable.

- ¿Qué cambios son necesarios en la gestión de la cadena de residuos sólidos en todas las etapas, desde la producción hasta la disposición final? ¿Es necesaria la reconversión de sectores, la incorporación de actores?
- ¿Cómo avanzar hacia la clasificación de residuos? ¿Cómo prevenir la llegada de residuos a los cursos de agua? ¿De qué manera la clasificación puede contribuir al impulso de una economía circular?
- ¿Qué cambios culturales pueden contribuir a la implementación de un sistema de gestión integral de residuos? ¿Cuál es el rol de las empresas y de la ciudadanía en el cuidado del ambiente urbano y los cursos de agua?

7. Conectividad y movilidad sustentable

Tres fenómenos interrelacionados comprometen la conectividad y la sustentabilidad del sistema de movilidad de Montevideo: la expansión de la mancha urbana y la expulsión de sectores vulnerables a la periferia de la ciudad; la valoración negativa de la ciudadanía del transporte público; y el aumento

incesante del parque automotor. Además de comprometer la movilidad de los sectores más vulnerables, esta situación desata una competencia entre diferentes modos y medios por el uso del espacio público, tanto para el transporte de personas como de cargas, aumentando tiempos de traslado y la contaminación atmosférica y generando sobrecostos.

- ¿Cómo conjugar el ordenamiento del territorio metropolitano con el sistema de movilidad, para garantizar la conectividad y la sustentabilidad global del sistema?
- ¿Qué transformaciones estructurales e innovadoras pueden aplicarse para mejorar la eficiencia global del sistema de movilidad, priorizando la movilidad activa y el transporte colectivo por sobre el individual, incluyendo la interacción entre el transporte de personas y de cargas, para mejorar tiempos y reducir costos económicos y ambientales? ¿Cómo avanzar en la incorporación de nuevas tecnologías y/o de energías alternativas?
- ¿Cómo alcanzar acuerdos entre los diversos actores públicos y privados para transformar el sistema de transporte colectivo, mejorando su eficiencia y su sustentabilidad, y con una mirada metropolitana?

Como puede verse gráficamente en el siguiente diagrama, las siete temáticas definidas fueron transversalizadas por otros seis temas a saber: Género; Cambio Climático; Resiliencia; Cambios Demográficos; Gestión Articulada, la Institucionalidad y la Gobernabilidad; y, Ciencia Tecnología e Innovación.



Fuente: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/montevideo-del-manana/montevideo-del-manana>

Finalmente, también dentro del proceso de MM se incluyó la perspectiva de resiliencia en la forma de pensar y hacer ciudad de todos sus habitantes. Por ello se elaboró la *Estrategia de Montevideo Resiliente* cuyos principales desafíos son: la expansión del área urbana y modelo de desarrollo territorial; la inequidad social, económica y territorial; la movilidad y el transporte; la sustentabilidad ambiental y la gestión de residuos; y, el cambio climático, los territorios costeros y la gestión del riesgo. La estrategia de resiliencia de Montevideo se organiza en 4 pilares, 14 objetivos, 45 iniciativas y 3 procesos estratégicos denominados «laboratorios de resiliencia», para aportar a la construcción de la visión Montevideo Resiliente. Los pilares abordan los desafíos de resiliencia, aportando una visión de largo plazo que define la dirección estratégica asumida y un conjunto de objetivos orientados al logro de esta visión.

2. Metodología del ejercicio prospectivo

A partir de los insumos generados por la IDM que definieron, como se mencionó, los siete temas a ser tratados en el proceso prospectivo, se procedió a la selección de los siete equipos temáticos de la FCS (conformado por un experto temático, un ayudante, un pasante de la Licenciatura de Desarrollo de la FCS) y a la selección de los equipos temáticos de contraparte de la IDM.

En febrero 2018 se inició el proceso prospectivo que culminó en noviembre del mismo año. Éste incluyó tres subprocesos a saber: Breve curso de formación del equipo de trabajo FCS-IDM en la metodología de prospectiva (2.1.); Organización del proceso prospectivo (2.2.); y, Talleres prospectivos (2.3.). A continuación, se describe en qué consistieron los tres subprocesos.

2.1. Formación en prospectiva

Previo al inicio del proceso prospectivo se organizó un cursillo de formación en prospectiva y facilitación de talleres para el equipo IDM-FCS. Éste estuvo a cargo de la asesora en prospectiva contratada por la FCS, Cecilia Alemany.

Se organizaron dos módulos con la siguiente descripción

➤ **Formación en los conceptos básicos de prospectiva para equipo IDM-FCS**

26 de febrero FCS (10h-13h/14h-17h):

Desarrollo de conceptos: duración: un día (6 horas); Programa: Conceptos de base • Cómo salir del pensamiento causal y pensar en clave prospectiva • Identificación de hipótesis de futuro • Metodología de construcción de escenarios

27 de febrero en FCS (10h-13h):

Aplicación de conceptos: duración: ½ día (3 horas); Programa: aplicación de los conceptos básicos a un ejemplo sacado de una temática de las que propone la IDM

➤ **Formación práctica que incluye diseño básico de los talleres para equipo IDM-FCS**

27 de febrero en FCS (14h-17h) y 28 de febrero en FCS (10h-13h): Duración: un día (6horas):

Implica definir el detalle de alcance, insumos, dinámicas de trabajo en el taller y construcción de resultados deseables para cada uno de los 3 talleres tipo (Taller 1. Elaboración de hipótesis de futuro Taller 2. Selección de escenario deseado y análisis de sus implicancias Taller 3. Estrategia de Desarrollo que se aplicarían en cada tema). Si bien la metodología sería la misma para todos los temas, las agendas de cada taller deberán adaptarse a cada tema.

2.2. Organización del proceso prospectivo

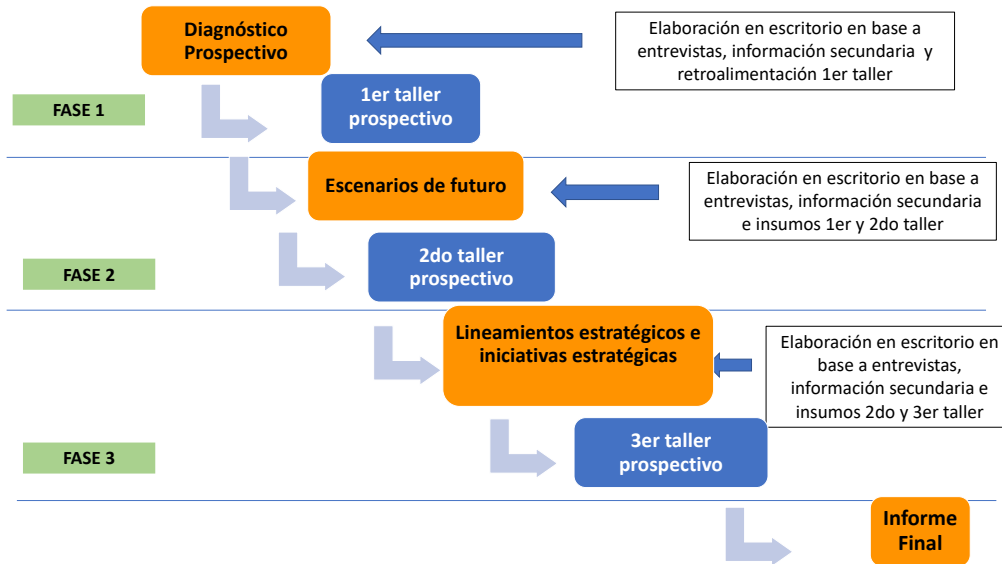
El proceso prospectivo se organizó en tres fases de trabajo pautadas por tres talleres prospectivos. En esta sección se describen las actividades realizadas antes de los talleres, entre los talleres y después de ellos. En la sección siguiente se describen las actividades ligadas a los talleres prospectivos en sí mismos.

El diagrama siguiente esquematiza las tres fases de la organización del proceso prospectivo. Cada una de las tres etapas del proceso implicó la elaboración de un insumo por parte del equipo de la FCS-IDM el que fue puesto a la consideración de los participantes de los talleres como material disparador de las dinámicas participativas. En el Anexo 1 figuran el Plan de Trabajo del convenio FCS-IDM y el cronograma de trabajo.

En la primera fase de trabajo, se redactó el diagnóstico prospectivo de cada uno de los siete temas en estudio para luego llevar este diagnóstico al 1er taller prospectivo para su revisión y retroalimentación y trabajar con las interrogantes de futuro contenidas en el diagnóstico; en la segunda fase, se elaboraron los escenarios de futuros posibles de los siete temas a partir de los insumos obtenidos en el 1er taller y éstos se llevaron al 2do taller prospectivo para su revisión y,

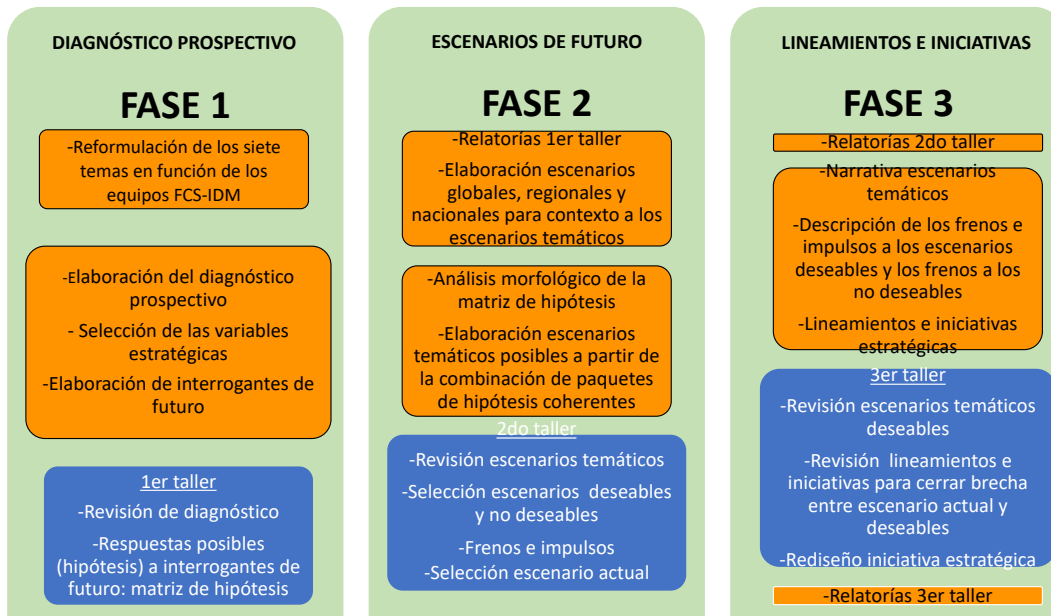
además, se trabajaron cuáles de todos los escenarios eran deseables y cuáles eran no deseables; y, en la tercera y última fase, se elaboraron los lineamientos estratégicos e iniciativas estratégicas en base a los insumos obtenidos en el 2do taller para transitar del escenario actual al escenario meta en cada uno de los temas, los que se llevaron al 3er taller prospectivo para su revisión y rediseño.

Organización del proceso prospectivo



El detalle de las actividades llevadas adelante en cada una de las fases del proceso prospectivo figura en el diagrama siguiente.

Actividades de las tres fases del proceso prospectivo



2.2.1. Fase 1: Elaboración del Diagnóstico Prospectivo

En base a los insumos existentes y a los debates generados en el seno de cada equipo de trabajo FCS-IDM responsables de cada tema se elaboraron los diagnósticos prospectivos. Éstos últimos consisten en la descripción del sistema en estudio, con sus principales variables y las variables estratégicas, actores y fenómenos implicados, que permiten una mirada sistémica, compleja y actualizada de cada temática. En el Anexo 1 figuran los documentos de pautas para elaborar el diagnóstico prospectivo,

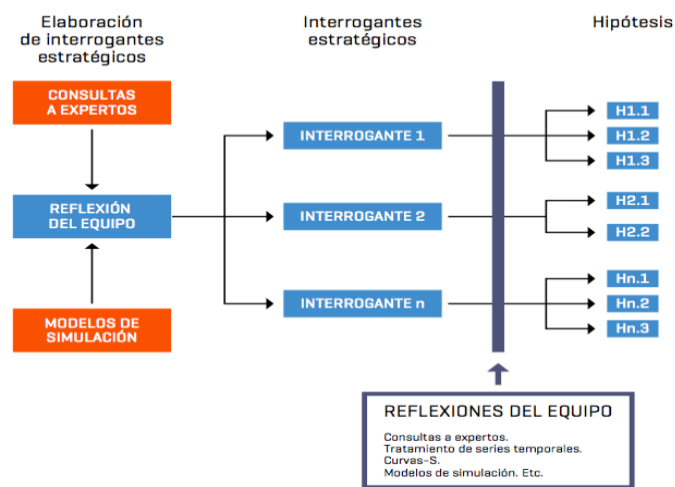
para seleccionar las variables estratégicas y para formular las interrogantes de futuro estratégicas.

El diagnóstico prospectivo culminó con la formulación de interrogantes estratégicos de futuro acerca del sistema cuyas respuestas alternativas o hipótesis conforman los disparadores para la construcción de escenarios de futuro. Como ya se mencionó, estas respuestas fueron obtenidas en la 1er ronda de talleres prospectivos.

La metodología de elaboración de interrogantes de futuro para obtener el conjunto de las hipótesis posibles para luego construir los escenarios de futuro se basó en el Manual sobre Prospectiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Argentina (Beinstein, 2016).

En el diagrama de aquí abajo se esquematiza el proceso a partir del cual desde la formulación de las principales interrogantes estratégicas de futuro, las cuales se someten a la consideración de expertos (en nuestro caso en el 1er taller prospectivo) y se obtienen las hipótesis alternativas de respuesta (por ejemplo a la interrogante 1 se obtuvieron tres hipótesis alternativas -H1.1, H1.2, H1.3).

Gráfico 5.3.2-1 Interrogantes estratégicos e hipótesis.



Fuente: Beinstein J. (2016), Mincyt, Argentina

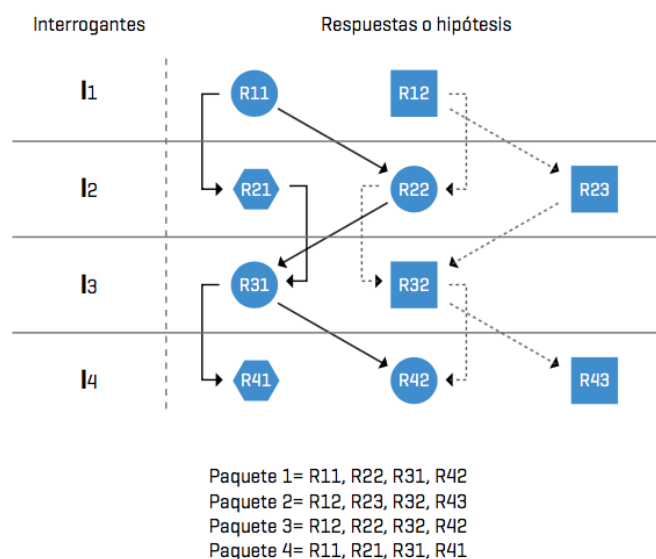
2.2.2. Fase 2: Elaboración de los Escenarios de Futuro

La fase 2 de la metodología del Manual del Prospectiva del Mincyt (Beinstein, 2016) contiene tres sub-fases para la construcción de los escenarios de futuro. Éstas se describen en los párrafos siguientes.

i. Construcción de paquetes coherentes de hipótesis. A partir de las interrogantes de futuro planteadas en los diagnósticos prospectivos y respondidas en el 1er taller, se construyó una caja o espacio morfológico donde cada interrogante estratégico encabeza una fila de respuestas o hipótesis. Ello permite tratar gráficamente las distintas combinaciones de hipótesis y armar paquetes que incluyen una hipótesis por interrogante.

Se observa en la ilustración del diagrama siguiente cómo las cuatro interrogantes de futuro (I1 a I4) son respondidas a través de diferentes hipótesis o respuestas (R11, R12; R21, R22, R23; R31, R32; R41, R42, R43, R44). Estas respuestas diferentes conforman paquetes coherentes de hipótesis a través de diferentes combinaciones (paquete 1 a 4). El conjunto de estos paquetes es lo que se denomina caja morfológica.

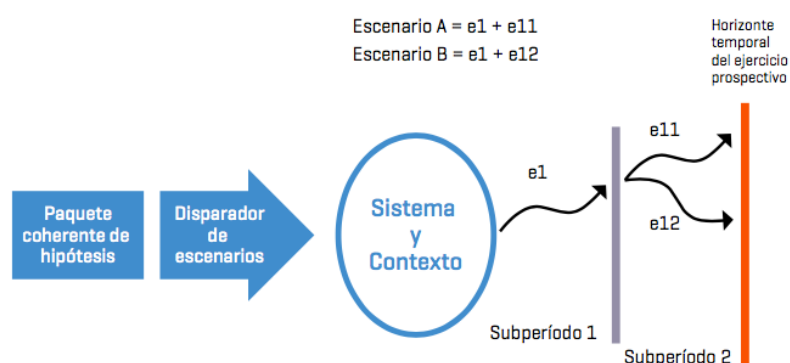
Gráfico 5.3.3-1 Caja morfológica.



Fuente: Beinstein J. (2016), Mincyt, Argentina

ii. Construcción de escenarios de futuro. Hay que entender el escenario de futuro de un territorio, como es el departamento de Montevideo, como un recorrido temporal posible en el futuro de un sistema complejo que avanza en el tiempo, al mismo tiempo que se va transformando e interactuando con su contexto, sea global, regional o nacional. Por ello, a partir de cada paquete de hipótesis elaboradas en la sub etapa anterior se elaboró un escenario temáticos de futuro, teniendo en cuenta el sistema contenido en el diagnóstico prospectivo y el contexto. Para esto último se elaboraron escenarios globales, regionales y nacionales, los que figuran en el Anexo 2.

Gráfico 6.1-1 Hipótesis, disparador, sistema, escenarios.



Fuente: Beinstein J. (2016), Mincyt, Argentina

iii. Relato de los escenarios de futuro. El relato o narrativa de los escenarios se realizó por parte de cada uno de los expertos temáticos y el equipo coordinador de la FCS. Éste consistió en tomar las variables estratégicas seleccionadas en el diagnóstico prospectivo y narrar su evolución o disrupción a lo largo de los superíodos en función de las hipótesis. Se realizaron además reuniones con las contrapartes de la IDM para corregir y redactar las primeras narrativas. Se completaron, además, entrevistas individuales para precisar algunas nuevos temas que surgieron en esta fase.

2.2.3 Fase 3: Elaboración de los Lineamientos e Iniciativas Estratégicas

En el 2do taller prospectivo se puso a consideración de los participantes la narrativa de los escenarios temáticos de futuro. A partir de las dinámicas participativas se seleccionaron los que eran deseables

y los que no lo eran. Y se definió, además, cuál de ellos era el más representativo de la situación actual. Por último, se trabajó sobre cuáles serían los frenos e impulsos a los escenarios deseables y cuáles serían los frenos a los escenarios no deseables.

A partir de los impulsos y frenos obtenidos del 2do taller se elaboraron los lineamientos estratégicos. Y dentro de los lineamientos se elaboraron iniciativas estratégicas. Éstas fueron trabajadas y rediseñadas en el 3er taller prospectivo. El conjunto de lineamientos e iniciativas pretende ser un camino para la transición desde la situación actual a los escenarios desables.

Aquí abajo figura un resumen de las actividades llevadas adelante durante todo el proceso:

Actividades de la 1era fase:

- Selección de los equipos temáticos FCS: un experto, un ayudante, un pasante de la Licenciatura de Desarrollo de la FCS
- Selección de los equipos temáticos de contraparte IDM
- Pauta para la elaboración del diagnóstico prospectivo (Anexo 1)
- Pauta para la selección de las variables estratégicas (Anexo 1)
- Pauta para la elaboración de interrogantes de futuro (Anexo 1)
- Reformulación de los temas en función de los equipos FCS-IDM
- Reuniones temáticas FCS-IDM
- Entrevistas individuales con referentes del tema
- Taller interno FCS de discusión borradores de los diagnósticos
- Entrega a IDM informe integral diagnóstico prospectivo
- Envío a participantes de diagnóstico prospectivo para 1er taller prospectivo

Actividades de la 2da fase:

- Elaboración de las relatorías de los 1eros talleres por cada uno de los siete temas
- Documento de escenarios globales, regionales y nacionales para dar contexto a los escenarios temáticos (Anexo 2)
- Armado de los escenarios temáticos de futuro a partir de las hipótesis obtenidas según las siguientes actividades:
 - Pauta para la elaboración del espacio morfológico simplificado (Anexo 1)
 - Talleres internos FCS para aplicación práctica de la metodología de creación de espacio morfológico
 - Reuniones con contrapartes de la IDM para intercambio de resultados
 - Elaboración de los escenarios con paquetes coherentes de hipótesis
 - Relato de los escenarios posibles
- Taller interno FCS escenarios globales, regionales y nacionales
- Reuniones temáticas FCS-IDM
- Entregas relatos escenarios de futuro temáticos
- Envío resumen de relatos escenarios a participantes 2do taller prospectivo

Actividades de la 3era fase

- Elaboración de las relatorías de los 2dos talleres por cada uno de los siete temas
- Narración de los escenarios: escenario que describe la situación actual; escenarios deseables y no deseables; escenario meta (Pauta para la sistematización de taller 2 y preparación de taller 3, Anexo 1)
- Narración de los frenos e impulsos a los escenarios deseables y no deseables (idem)
- Elaboración de los lineamientos estratégicos y de las iniciativas estratégicas (Idem)
- Reuniones con contrapartes de la IDM para intercambio resultados
- Entrevistas con actores clave para recolecta de ideas de iniciativas
- Envío resumen de escenarios deseables a participantes 3er taller

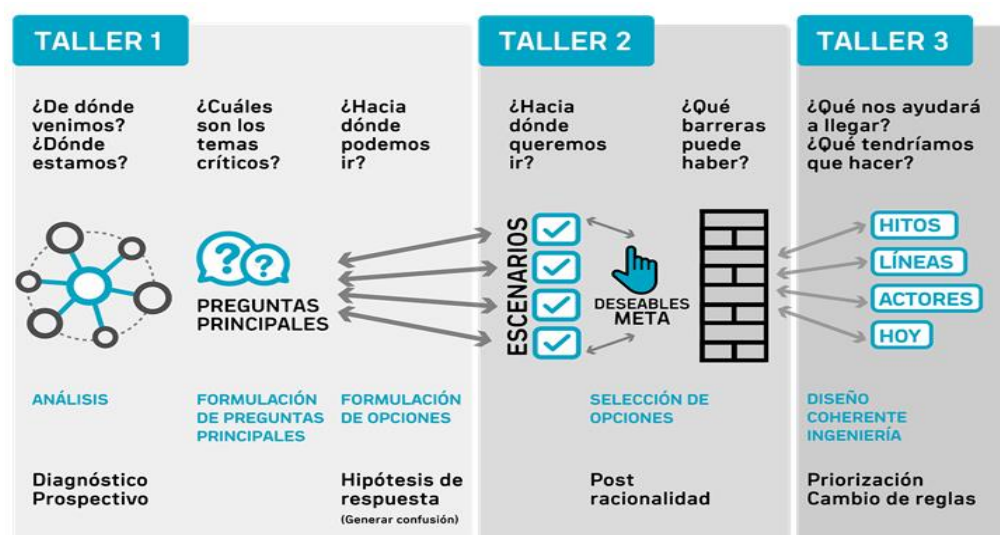
Actividades luego de la 3era fase:

- Elaboración de las relatorías de los 3eros talleres por cada uno de los siete temas
- Entrega de informes finales por tema conteniendo las tres fases (Pauta para la redacción del informe final temático, Anexo 1)
- Entrega de informe final de síntesis
- Participación en por lo menos 3 eventos (a la fecha no realizados aun)

2.3 Organización de los talleres prospectivos

Dentro del marco del diseño del proceso prospectivo realizado por el equipo coordinador de la FCS, la asesora en prospectiva Cecilia Alemany elaboró la metodología de trabajo de los tres talleres y formó a los distintos facilitadores de los talleres del equipo de la FCS. En el Anexo 3 se adjuntan los documentos elaborados por la asesora para cumplir con esas tareas. La empresa 3vectores diseñó todo el material de soporte físico para el trabajo dentro de los talleres (en el Anexo 3 se encuentra el material elaborado) y cada sub equipo temático de la FCS se encargó de convocar a los participantes a los talleres.

La sucesión de los tres talleres, sus objetivos y resultados esperados figuran esquematizados en el siguiente diagrama.



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

2.3.1. Formación para la facilitación de los talleres prospectivos

Los facilitadores de los talleres fueron los propios integrantes del equipo de la FCS y en el caso del tema 4 sobre transformación cultural también facilitó Gabriel Marquez del equipo de la IDM. Para ello la asesora en prospectiva procedió a su formación como facilitadores. Esta actividad se conformó de 9 sesiones de skype del equipo de facilitadores de la FCS y del equipo 3 vectores con Cecilia Alemany (ver en Anexo 1-documeto 2- el cronograma de dichas sesiones):

1ª sesión: discusión de definiciones generales y agenda del Primer Taller y adaptación al tema – 1,30 horas (colectiva, todos los co-facilitadores juntos).

2ª sesión: inducción a posibles comportamientos de actores y revisión de temas sensibles – 1,30 horas

3ª sesión: manejo de conflictos en la práctica – 1,30 horas.

4ª sesión detalles de las dinámicas del primer taller – 1,30 horas.

5ª sesión: autoevaluación del primer taller, preparación y revisión de agenda del segundo taller – 1,30 horas.

6ª sesión: revisión de detalles de las dinámicas del segundo taller – 1,30 horas.

7ª sesión: autoevaluación del segundo taller, preparación y revisión de agenda del tercer taller – 1,30 horas

8ª sesión: revisión de detalles de las dinámicas del segundo taller – 1,30 horas.

9ª sesión autoevaluación del tercer taller – 1 hora (colectiva, todos los co-facilitadores juntos).

2.3.2. Preparación de materiales para los talleres

Para el detalle de la organización de los talleres ver en Anexo 3 la nota conceptual de Cecilia Alemany.

Esta actividad se descompone por las siguientes sub actividades:

- Definición contenidos equipos técnicos
- Revisión de las posiciones posibles de los actores en el taller
- Preparación formatos visuales a presentar para su ejecución por parte de la empresa 3Vectores
- Definición materiales adicionales (afiches, insumos para dinámicas)
- Impresión de todos materiales

Tres Talleres prospectivos precedidos por un evento de apertura (taller 0)

Taller 0

La apertura del proceso prospectivo fue el 8 de junio. Se realizó la presentación pública de MM, con la presencia de integrantes del Consejo Consultivo, autoridades de la IDM, representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, equipo de trabajo de UdelaR-FCS y de IDM y público en general que se acercó a conocer los contenidos de partida del proceso y los procedimientos diseñados para la construcción de la estrategia a futuro.

Taller 1 (para el detalle del contenido de este taller ver en Anexo 3 la Guía de Facilitación taller 1)

Los objetivos del primer taller prospectivo son: Inducir a los expertos en el proceso global y a la prospectiva; Presentar el insumo diagnóstico prospectivo y validar ese análisis de tendencias y situación actual con expertos; Plantear las grandes interrogantes de largo plazo e identificar si son las fundamentales para los expertos o si falta integrar alguna adicional; Promover un ejercicio colectivo de elaboración de respuestas a esas grandes interrogantes (hipótesis posibles) más allá de respuestas intuitivas u obvias; Identificar los supuestos subyacentes en las hipótesis posibles.

El primer taller supone que las grandes interrogantes ya fueron identificadas y se presentan bien articuladas, los diagnósticos se envían previamente a los participantes como versión borrador en pdf por mail (se envían solo a quienes confirman participación y se pide confidencialidad). Si se realizaron las entrevistas en profundidad previamente, las preguntas críticas deberán de reflejar las preocupaciones principales que hayan sido planteadas por los informantes calificados en las entrevistas.

Los resultados esperados del primer taller son: Proceso de análisis técnico y elaboración de alternativas de políticas en clave prospectiva validado por temas con expertos más relevantes; Diagnóstico prospectivo presentado, debatido y validado con expertos; Principales aportes de expertos sobre diagnóstico prospectivo identificados y relevados para su consideración posterior por parte del equipo técnico; Grandes interrogantes de futuro presentadas, mejoradas y validadas; Principales hipótesis (respuestas a grandes interrogantes) y supuestos de las hipótesis identificados y acordados; Compromiso de participación de masa crítica de expertos plural logrado en esta primera instancia así como para el resto del proceso de consulta a expertos.

Taller 2 (para el detalle del contenido de este taller ver en Anexo 3 la Guía de Facilitación taller 2)

Los objetivos del segundo taller son: presentar y validar los escenarios elaborados como resultado del primer taller e identificar colectivamente los escenarios deseables/meta entre los escenarios plausibles, la distancia entre el escenario actual/tendencial y las principales barreras para su logro.

El segundo taller prospectivo supone que los equipos llegan con los escenarios elaborados, se envían previamente como documento borrador por correo a quienes hayan confirmado asistencia.

Los resultados esperados del segundo taller prospectivo son: Que los participantes se identifiquen con los escenarios presentados, es decir que reconozcan sus aportes del primer taller, pero los encuentren mejorados, sistematizados y presentados de forma convincente y que aporten para su mejora; Que los participantes identifiquen los escenarios deseables colectivamente, así como los principales desafíos y barreras para el logro de esos escenarios deseables.

Taller 3 (para el detalle del contenido de este taller ver en Anexo 3 la Guía de Facilitación taller 3)

Los objetivos del tercer taller prospectivo son: Estilizar el o los escenarios deseados/meta; Identificar estrategias (el cómo) para superar las barreras y desafíos identificados en el segundo taller para el logro de los escenarios deseados; Identificar y acordar colectivamente las principales líneas de una estrategia para el logro del o los escenarios deseados, y de ser posible acordar principales metas o hitos.

Los resultados esperados del tercer taller prospectivo son: escenarios deseados estilizados validados con los participantes; estrategias para superar las barreras y desafíos identificadas; acuerdo colectivo de base sobre los contenidos de las principales líneas de una estrategia para el logro del o los escenarios deseados.

2.3.3. La convocatoria a los talleres, aspectos logísticos y las evaluaciones por parte de los participantes

La convocatoria a los talleres

A los talleres se convocó a un tipo de participantes que se denomina “expertos”, es decir personas que tienen dominio de la temática por diversas razones, sea académica, sea por sus funciones o sea por la influencia de su opinión sobre el tema.

Para el equipo de FCS que convocó a los talleres fue importante encontrar un equilibrio entre los diferentes tipos de expertos para obtener la mayor diversidad de visiones posible de forma de asegurarse tener insumos para construir la mayor amplitud de escenarios posibles. Dado el grado de especialización de los diferentes temas, era obvio que los técnicos responsables de esos temas en la IDM debían intervenir de diferentes maneras en el proceso. Existía un primer grupo que había participado activamente del diagnóstico prospectivo y de las reuniones con el equipo de FCS en las ulteriores instancias por lo que se consideró que no era metodológicamente conveniente que diera su opinión también en los talleres. El otro grupo de técnicos de la IDM que no tuvo contacto con el proceso interno fue invitado a los diferentes talleres (es decir estas personas fueron invitadas a los talleres porque estaban “no contaminadas” por los contenidos ya existentes en los documentos elaborados por la FCS que se llevaban a ser considerados por los participantes de los talleres), obviamente tratando de buscar ese equilibrio mencionado con otro tipo de expertos para que los talleres no sólo reflejaran la visión de la IDM sobre los diferentes temas.

Para seleccionar a esos 25 a 30 personas que se denominan expertos de cada uno de los siete temas se siguió en la medida de lo posible las siguientes instrucciones contenidas en la “Nota Conceptual para la planificación de los talleres” elaborada por C. Alemany):

1er paso=> Se sugiere hacer una tormenta de ideas en el equipo de cuáles son las instituciones clave (públicas, privadas y sociedad civil) que tienen que estar sí o sí porque son parte del tema, problema o solución.

2o paso=> Hacer una lista en tormenta de ideas en el equipo temático de cuáles son los expertos clave en este tema que tienen que estar porque son:

✓referentes, o

✓innovadores y pueden aportar ideas, o

✓son parte del problema de cómo se pensó, o

✓trabajaron diseñando o implementando soluciones a estos problemas en el pasado.

3er paso=> Hacer una lista de los **subtemas** que componen cada tema/eje de análisis (está vinculado con las sub-dimensiones del trabajo prospectivo y las diferentes especialidades o conocimientos), e identificar para cada subtema quiénes entre instituciones y expertos los cubren.

El corte en los participantes tiene que estar en no hacer talleres políticos sino de expertos, donde el componente político e institucional está, pero no es la mayoría. Por ejemplo, se puede revisar la lista de primeras opciones en cada taller, para que el balance en el total, cubriendo primero todos los subtemas, segundo asegurando que los expertos clave estén, que en el total los participantes político-institucionales no sea mayor de 1/3 del total de participantes externos al grupo temático (entre 8 y 9 max.).

4o paso=> La **comunicación** se inicia en todos los casos con la primera opción, se invita de forma personal e intransferible, y si esa persona declina se pasa a la segunda columna para asegurar que ese subtema esté cubierto. En algunos subtemas se podrá invitar a más de un experto pero cuidado con el número total, no excederse de más o menos las 25 personas.

En el Anexo 4 está la lista completa de participantes a los tres talleres de los siete temas

Evaluaciones de los talleres por parte de los participantes

Los talleres se realizaron en cuatro locaciones distintas dentro del Departamento de Montevideo y sin costo de locación para el proyecto. Luego de cada taller se elaboró una relatoría del taller que se entregó a la IDM y se envió a los participantes de cada taller. Además, se llevó adelante una evaluación del taller por parte de los participantes via correo electrónico a través del software libre *Survey Monkey*.

Taller 1

Fecha	Lugar	Temas
Julio 17 martes/ 8.30h-13h	Edificio anexo OPP	Tema 1 Metropolitano
Julio 17 martes/ 14h-18h30	FCS	Tema 6 Residuos
Julio 19 jueves/ 8.30h-13h	Centro Formación AECID	Tema 2: Puerto-ciudad
Julio 20 viernes/8.30h-13h	Edificio Anexo OPP	Tema 5: Hábitat
Julio 24 martes/8.30h-13h	Parque Tecnológico Cerro	Tema 3: Productivo
Julio 26 jueves/8.30h-13h	FCS	Tema 4: Cultura
Julio 27 viernes/8.30h-13h	FCS	Tema 7: Movilidad

- Entregas de las relatorías de los 1eros talleres: 3 de agosto 2018

Evaluación Taller 1 a través de una encuesta on-line a todos los participantes

Total participantes: 154

- **Total de respuestas: 81 (52%)**
- **Promedios generales (entre 0 y 5):**
- Organización: 3.9
- Ambiente de trabajo: 4.3
- Presentación diagnóstico: 3.3
- Sesión preguntas de futuro: 3.4
- Sesión elaboración respuestas: 3.2
- Facilitación general: 3.9

- Aporte preocupaciones de forma adecuada: 3.7
- Sala: 4

Taller 2

Fecha	Lugar	Temas
Set 4 martes/ 8.30h-13h	Edificio Anexo OPP	Tema 6 Residuos
Set 5 miércoles/ 8.30h-13h	Centro Formación AECID	Tema 2: Puerto-ciudad
Set 6 jueves /8.30h-13h	Edificio Anexo OPP	Tema 5: Hábitat
Set 7 viernes /8.30h-13h	Centro Formación AECID	Tema 3: Productivo
Set 11 martes /8.30h-13h	FCS	Tema 4: Cultura
Set 12 miércoles /8.30h-13h	FCS	Tema 7: Movilidad
Set 13 jueves/ 8.30h -13h	Edificio Anexo OPP	Tema 1 Metropolitano

- Entregas de las relatorías de los 2dos talleres: 20 de setiembre 2018

- **Evaluación Taller 2 a través de una encuesta on-line a todos los participantes**
- **Total participantes: 136**
- **Total de respuestas: 60 (43%)**
- **Promedios generales (entre 0 y 5):**
- Organización: 4,4
- Ambiente de trabajo colectivo: 4,4
- Presentación escenarios: 4,2
- Revisión escenario adjudicado: 3,8
- Selección frenos e impulsos: 3,7
- Facilitación general: 4,4
- Aportar preocupaciones de forma adecuada: 4,2
- Asignación de tiempos de cada sesión: 3,6
- Promedio general: 4,1

Taller 3

Fecha	Lugar	Temas
Oct 30 martes/ 8.30h-13h	Edificio Anexo OPP	Tema 1 Metropolitano
Oct 30 martes/ 14h-18h30	Edificio Anexo OPP	Tema 6 Residuos
Nov 1 jueves/ 8.30h-13h	Centro Formación AECID	Tema 2: Puerto -ciudad
Nov 1 jueves /14h-18h30	Edificio Anexo OPP	Tema 5: Hábitat
Nov 6 martes/8.30h-13h	Edificio Anexo OPP	Tema 3: Productivo

Nov 8 jueves/8.30h-13h	FCS	Tema 4: Cultura
Nov 9 viernes/8.30h-13h	FCS	Tema 7: Movilidad

- Entregas de las relatorías de los 3eros talleres 15 de noviembre 2018

Evaluación Taller 3 a través de una encuesta on-line a todos los participantes

Total participantes: 126

Total de respuestas: 48 (38%)

Promedios generales (entre 0 y 5):

Organización general: 4

Ambiente colectivo de trabajo: 4.2

Presentación iniciativas estratégicas: 3.5

Sesión revisión iniciativas estratégicas: 3.7

Sesión definición de hitos: 3.3

Facilitación general: 4.1

¿Considera que los aportes que realizó durante el proceso fueron recogidos por el equipo técnico? 3.8

Preguntas para responder en formato comentario:

¿Hay algún aporte o reacción post-taller que desee compartir?

¿Qué opinión le merece el ciclo de los talleres? ¿Cómo evaluaría el proceso y los resultados obtenidos a partir de éste?

3. El diagnóstico de Montevideo

En su libro sobre las metrópolis del siglo XXI, publicado dentro de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Terraza et al. (2016) afirman que las ‘hiper-ciudades’ –que concentran hoy la mayor parte del poder económico y social– no son el lugar en que se incuba la vida urbana del futuro. Lo son las ciudades medianas con poblaciones entre 100.000 y 2.000.000 de habitantes, estas ciudades emergentes, entre las que se ubica Montevideo, conforman redes de ciudades para generar los efectos positivos de la aglomeración urbana, al mismo tiempo que plasman una expresión más matizada y negociada de la ciudad.

Sin duda el departamento de Montevideo tiene muchas ventajas en este nuevo paradigma urbano, su escala humana de ciudad no es la única, también lo es su condición de capital de Uruguay y de inserción en una región metropolitana dinámica, a su vez inserta en la región de la costa sur del país, corredor agroindustrial y de servicios, que se inscribe, además, en uno de los sistemas urbanos más desarrollados y más grandes de Sudamérica alrededor del estuario del Río de la Plata.

Descubrir esas ventajas para explotarlas está en la base de la planificación estratégica para la cual se generaron los insumos del presente ejercicio prospectivo de MM cuyo proceso metodológico fue descrito en el apartado anterior. En este apartado se retoman los elementos convergentes de los siete temas para concluir sobre un diagnóstico general de Montevideo como un primer paso para establecer las fortalezas y debilidades de partida.

Los siete diagnósticos temáticos dan cuenta de un mismo Montevideo, cada uno desde su mirada particular. De todas las problemáticas tratadas en ellos, resaltan cinco elementos críticos que permiten establecer los rasgos generales de la situación actual en Montevideo (ver esquema de abajo). Estos son: la segregación socio-territorial persistente pese al mejoramiento de las variables económicas durante los años recientes y las intervenciones de política pública (sección 3.1.); la heterogeneidad estructural que permea la matriz productiva de Montevideo reflejando una estructura productiva segmentada en la que coexisten actividades productivas que se diferencian por su productividad, valor agregado y nivel de incorporación y absorción tecnológica (secciones 3.2.); los conflictos ambientales de Montevideo (3.3.); la escasa coordinación entre los actores relevantes que impiden una actuación integral sobre el territorio (3.4. y 3.5.) y, por último, y no por ello menos importante, es la insoslayable y dificultosa mirada metropolitana de Montevideo (3.5.).

Un primer punto en común de los diagnósticos elaborados es que en todos se resaltan los avances recientes para resolver las problemáticas señaladas aunque éstos son aún insuficientes.

Los temas 4 y 5 son los que más se detienen en analizar la segregación socio-territorial de Montevideo.³ El escenario del tema 5 (Delgado et al., 2018) que mejor representa el momento actual, coincidente con el diagnóstico, se titula “Políticas fragmentadas y desigualdad”. En este escenario hay políticas públicas que atacan la segregación, pero éstas son ineficaces porque están fragmentadas; la articulación público-privada es imperfecta y las intervenciones en materia de vivienda y ciudad no han logrado revertir 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.

En el tema 4 (Aguiar et al., 2018) el escenario actual muestra una situación de estancamiento económico y de las principales variables sociales, en particular las educativas, y un proceso de

³ En las Directrices Departamentales (IDM, 2012) ya se hablaba de segregación socio-territorial (segmentación social y fragmentación territorial), la que 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.

segmentación del mercado de trabajo que se acelera por desarrollos tecnológicos. En este marco, se encuentran consolidadas las desigualdades territoriales, en zonas cada vez más distintas entre sí. Las distancias consolidadas ambientan procesos de fragmentación cultural, de extranjería social y un deterioro del diálogo social y el reconocimiento del otro.

El tema 3 (Scotto et al., 2018) también aborda esta problemática de segregación en Montevideo a través del señalamiento de cómo la segregación residencial tiene impactos sobre el mercado de trabajo. Así mismo, el tema 7 (Aristoy et al., 2018) pone a la movilidad como un eje central de la integración socio-económica del territorio. El Plan de Movilidad, en ejecución reconoce en sus postulados que es un instrumento fundamental en la integración territorial. Las infraestructuras y servicios asociadas a la movilidad han de permitir la integración de la ciudadanía y el territorio en todas sus escalas, y facilitar la accesibilidad de los habitantes a los recursos del territorio. En este sentido son decisivos en la construcción de un territorio sustentable, inclusivo y democrático. En la sección 3.1. titulada “Montevideo: la y las ciudades” se ahonda sobre la idea de cómo el incremento de la segregación urbana y las desigualdades contribuyen a la consolidación de diferentes ciudades que cohabitan en Montevideo.

Los temas 2, 3, 6 y 7 tienen un foco en la problemática productiva de Montevideo. Ésta última es la principal economía del país, la más compleja, la que cuenta con la mayor cantidad de empresas de tamaño grande y mediano. Su estructura productiva es diversificada, en el sentido que cuenta con sectores tradicionales, tanto de los servicios como de la industria y también con nuevos sectores intensivos en conocimiento. Sin embargo, el escenario del tema 3 que representa la situación actual se denomina “Heterogeneidad estructural con progreso técnico” y pinta un Montevideo productivo con grandes contrastes. Las actividades productivas están principalmente focalizadas en cadenas de valor de industrias y provisión de servicios tradicionales y servicios no transables con bajo-medio valor agregado y baja-media intensidad tecnológica, si bien son relativamente intensivos en términos de personal empleado. En la matriz productiva departamental conviven también sectores de media-alta intensidad tecnológica y valor agregado como ser la industria química, farmacéutica o la logística, las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) y los servicios globales de exportación. Es decir, existe una heterogeneidad estructural de la matriz, entendida como la coexistencia de actividades productivas que se diferencian por su productividad, valor agregado y nivel de incorporación y absorción tecnológica.

En su diagnóstico prospectivo, el tema 1 plantea la necesidad de la planificación del proceso de metropolización ya que la creación de entornos territoriales donde pueden potenciarse las capacidades innovativas y de producción solo puede lograrse mediante una planificación estratégica en varios planos y en donde se privilegie la cooperación por sobre la competencia.

Los diagnósticos de los restantes temas sobre la problemática productiva son compatibles con los enunciados de los temas 1 y 3. Estos abordan las actividades productivas desde el punto de vista de su temática, enfocando el uso conflictivo del territorio de la bahía entre las actividades productivas y residenciales que la cohabitan (tema 2: Huber et al., 2018); o el sector productivo proveedor de servicios de transporte público falto de eficiencia (tema 7); o aun el sector productivo ligado a la gestión integral de los residuos con poco peso para lidiar con una transformación ineludible (tema 6). En la sección 3.2. se tratan estas problemáticas.

Desde la percepción ciudadana, los principales conflictos ambientales refieren a la limpieza de la ciudad, el manejo y disposición final de residuos sólidos, la contaminación industrial, en particular atmosférica y el vertido de efluentes líquidos. Últimamente, se ha instalado la preocupación por el uso racional de la energía, el cambio climático, y sus efectos ambientales a mediano plazo. (IDM, 2012). Por su lado, las directrices departamentales incluyen dentro de la dimensión ambiental, además de los residuos sólidos, los recursos hídricos; el suelo y subsuelo; el aire; la biodiversidad, la energía; y, el cambio climático y la variabilidad.

De todas las sub-dimensiones ambientales enumeradas en el párrafo anterior, el proceso de MM incluyó únicamente para tratar en profundidad la problemática de los residuos sólidos a través de la prospectiva realizada en el tema 6 (Baraibar et al., 2018), utilizando el enfoque de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos (GIRS). La GIRS implica un cambio de enfoque del manejo tradicional de la basura, abarcando el ciclo completo de los residuos con el fin de construir ciudades sostenibles. “Así, el primer propósito de la gestión integral es evitar la generación; si no es posible evitar, se debe procurar la minimización utilizando el concepto de las 3R’s (reducir, reutilizar, reciclar), si esta minimización no es posible, entonces se debe plantear el tratamiento, y sólo cuando el tratamiento no sea factible, se debe recién pensar en la disposición final” (Rondon Toro et al., 2016)

Así mismo, en los restantes temas surgieron otras problemáticas ambientales clave de Montevideo, como la necesidad de su gobernanza a nivel metropolitano (tema 1), la calidad ambiental de la bahía (tema 2), las actividades productivas ligadas al logro de calidad ambiental (tema 3), el patrón de consumo de los montevideanos (tema 4), las áreas de riesgo ambiental y desarrollo sustentable urbano (tema 5) y, los aspectos ambientales asociados al transporte de las personas y la carga (tema 7). En la sección 3.3 se abordan todos estos asuntos.

Para los temas 1 y 2 es central la mala coordinación entre los actores relevantes del territorio los que tienen resultados importantes sobre la problemática planteada. En el tema 1 se señala que si bien existe coordinación interinstitucional a nivel metropolitano, la misma es insuficiente. La normativa aborda de forma limitada los asuntos metropolitanos, con incipientes canales de interacción y déficit de coordinación entre los actores. En el tema 2 se constata la falta de coordinación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que actúan en el territorio de la bahía de Montevideo, lo que tiene impacto sobre la coherencia de la planificación integral del territorio. En las secciones 3.4 y 3.5. se encarán estos aspectos del diagnóstico de Montevideo.

Desde la propia IDM (2013) se plantea 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, ya que el AM no se delimita por criterios político-administrativos, sino que debe prestarse atención a la interacción que allí tiene lugar.

El tema 1 (Freigedo et al, 2018) trata específicamente sobre la integración metropolitana y también señala que la definición concreta del AM no resulta una tarea sencilla. Desde el punto de vista geográfico las definiciones cartográficas son múltiples, llegando en algunos casos a involucrar territorios en los departamentos de Florida y Maldonado. Al haber optado este tema por una mirada político-institucional a la problemática metropolitana, se define el AM como un espacio jurídico compuesto por un gobierno nacional, tres gobiernos departamentales y 39 municipios (8 de Montevideo, 30 de Canelones y 1 de San José). Esta definición permite acotar un universo de actores que conforman el espacio de gobernanza metropolitana.

Los otros temas, salvo el tema 4, concluyen que los asuntos tratadas por ellos no pueden ser abordados sino es desde el punto de vista del AM. Es decir que coinciden que el AM es la unidad de análisis.

El tema 5 es explícito en subrayar que, si bien los 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 dónde existe mayor información desagregada por Centros Comunales Zonales (CCZ) o Municipios. El tema 6 define en el alcance que el sistema a prospectar incluye todos los residuos sólidos generados en el territorio de Montevideo y su área Metropolitana.

En cuanto al tema 2, señala las incoherencias que existen en el uso de la bahía extendida por la falta de planificación entre las intendencias que conforman el AM. En efecto, se observa que el transporte de personas y carga en las proximidades del puerto de Montevideo se ha visto incrementado por la mayor actividad logística del propio puerto y el aumento del parque automotor en el departamento y el AM, lo que en los últimos años produjo distorsiones y congestionamientos importantes de los accesos al puerto y en la trama urbana. Por otra parte, ha venido cambiando la forma de gestión espacial de las cargas debido, entre otros aspectos, a la creación de nuevos centros de concentración, como terminales extraportuarias y puertos secos en la periferia de la ciudad. Si bien Montevideo cuenta con 1.689 ha de suelo no habitacional utilizable para logística en la periferia Oeste, un 58% se encuentra vacante. Esto puede deberse a que en los últimos 10 años se produjo un corrimiento importante de los emprendimientos logísticos hacia los departamentos de Canelones y San José debido a menores costos del suelo, mayores facilidades para la transformación del mismo y la gestión de permisos.

Por otra parte, el tema 7 apunta a que el sistema de transporte metropolitano y la gestión metropolitana conjunta muestran inercias y falta de coordinación, lo que lleva a que las decisiones de la población tiendan a la búsqueda de soluciones individuales, principalmente mediante la expansión del parque automotriz y de motocicletas, en perjuicio de soluciones de transporte colectivo. Esto, a su vez, impacta negativamente en el congestionamiento vial, aumentan los accidentes de tránsito, así como en la percepción del sistema de transporte público.

Finalmente, el tema 3 afirma, sobre la base del Libro Blanco del Área Metropolitana (Martínez, 2007), que el análisis de la matriz productiva de Montevideo debe necesariamente tener una mirada desde el AM, la que incluye a los departamentos de Canelones y San José, hacia adentro de ella misma y con relación al resto del país. Las economías de aglomeración favorables a Montevideo pueden condenar a las ciudades intermedias de Canelones y San José a constituir ciudades-dormitorio, con estructuras sociales fragmentarias, una base productiva funcional a la metrópoli y sin capacidad de endogeneizar las dinámicas que desde allí provenga. Por otro lado, esa estrategia debe ser, a su vez, compatible con un plan de desarrollo nacional, con una visión ganar-ganar (con respecto al resto de los territorios del país). La mancha urbana y su expansión es tratada en las secciones 3.5.

3.1. La y las ciudades de Montevideo

Montevideo tiene una población de 1.380.000 habitantes (2017) como muestra el cuadro siguiente. Sin haber crecido en términos absolutos en 20 años, en términos relativos alberga en 2017 40% de la población del país contra 42% en 1996. Las proyecciones de población señalan, además que esta débil tendencia a la pérdida de población relativa podría mantenerse en el futuro.

Población del país y departamentos del AM

Lugar	1996	2017	Var 96_17 (%)	Peso1996(%)	Peso 2017 (%)
País	3.258.203	3.493.205	7	100	100
Montevideo	1.382.538	1.381.228	(0)	42	40
Canelones	458.602	581.532	27	14	17
San José	99.722	115.584	16	3	3
AM	1.940.862	2.078.344	7	60	59

Fuente: Elaboración en base a Proyecciones de Población (INE)

El 78% de la población ocupada se desempeña en el sector servicios, el 21% en la industria y el restante 1% en el sector agropecuario. En cuanto a los sub-rubros más empleadores, 19% trabaja en

establecimientos que se dedican al comercio al mayor y menor, luego, se ubica la industria manufacturera con poco más de 11% (dentro de ella el subsector “Elaboración de otros productos alimenticios” es el de mayor peso). En el tercer puesto empleador están los servicios sociales y los relacionados con la salud humana (10,5%) y luego se ubican la enseñanza (7%) y la administración pública (7%).

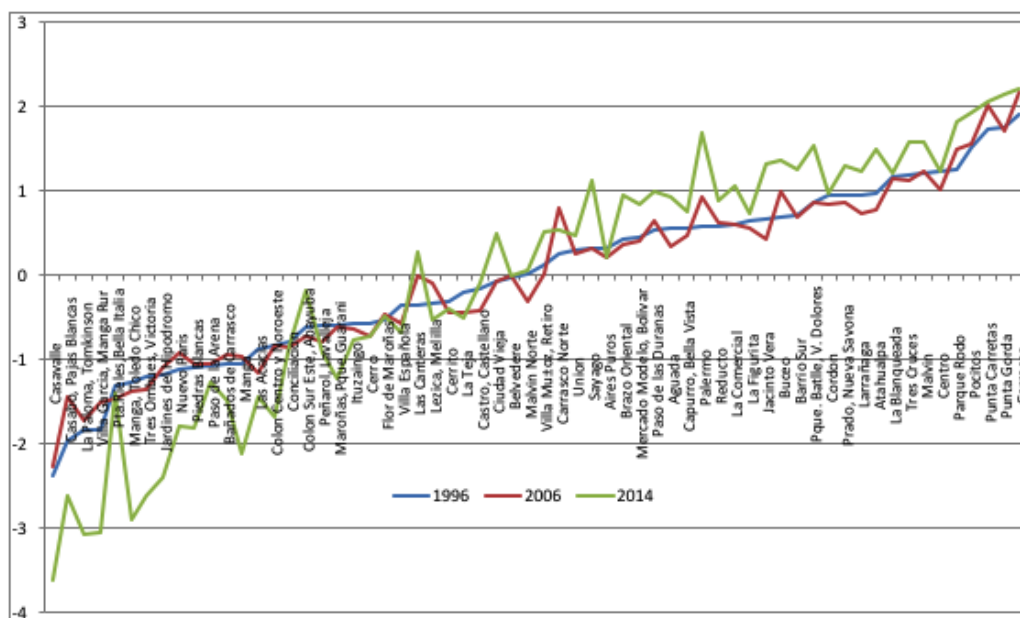
El dinamismo económico entre 2006 y 2016 se manifestó en mejoras en todos los indicadores del mercado de trabajo. Sin embargo, esas mejoras generalizadas en el mercado de trabajo no se trasladaron homogéneamente a todos los grupos de activos ni en todos los barrios de Montevideo y su área metropolitana. Pese a que las mujeres han impulsado el crecimiento de la oferta de trabajo desde hace décadas, persiste una diferencia importante en el nivel de la oferta femenina con respecto a la masculina y también importantes diferencias entre las mujeres en función de su nivel educativo y si tienen o no hijos pequeños. Por otro lado, los jóvenes menores de 25 años continúan siendo una de las poblaciones con mayor dificultad de inserción en el mercado laboral, teniendo una tasa de desempleo sensiblemente mayor a la de los trabajadores más viejos.

Los niveles de pobreza en la ciudad cayeron desde 38% en 2004 a 13,1% en 2015. El índice de Gini cayó de 0,45 en 2006 a 0,38 en 2015 (INE, 2015). La tasa de desempleo disminuyó a niveles sin precedentes.

Sin embargo, persisten niveles altos de desigualdad que intersectan con las dimensiones raciales, de género, generacionales, ambientando configuraciones concretas de exclusión. Las desigualdades territoriales se muestran estables, marcando una fuerte dualización. En efecto, las zonas que se distinguen en la ciudad se han vuelto más diferentes entre sí.

A partir de un índice multidimensional de posiciones barriales en función de indicadores económicos, (gráfico de abajo) laborales, de salud y educativos puede constatar que, pese al incremento de prosperidad en años recientes hubo un incremento de las distancias entre los barrios, principalmente en el año 2014.

Índice multidimensional de posiciones barriales (IPB)



Fuente: Aguiar et al. (2018) en base a datos de INE (Censo 1996, ENAH 2006 y ECH 2013-2015)

Las distancias sociales no pueden considerarse en forma independiente de la movilidad urbana. Según un trabajo que reagrupa citas de grupos de discusión del Departamento de Sociología de la FCS entre 2007 y 2017, los habitantes más privilegiados, aunque deban salir de sus barrios, pocas veces dicen que abandonan “la” ciudad, “su círculo”, circunscrito a determinada zona. Los adultos

describen los circuitos en la ciudad como herméticos y segmentados. Si uno sale de sus círculos, para lo que no suele tener motivos, corre riesgos. La distancia física aparece aún más aguda para los jóvenes: del otro lado quedan “lugares marginales desconocidos”, situados “fuera de la ciudad”, se mueven siempre “en los mismos círculos”.

Las personas con posiciones económicas y geográficas “medias” proponen su circuito distinto del de abajo y del de arriba; si bien es similar a los de las personas de posición económica superior involucra nuevos nodos, puntos no mencionados por ellos. De cualquier modo, el circuito que implica “toda la parte norte de la ciudad” es ajeno, no hay comunicación. Las personas de posiciones económicas y geográficas inferiores se declaran “lejos de todo”, van sólo a veces “al Centro” a trabajar, a hacer trámites o de paseo, se sienten alejados de todo y perciben el señalamiento del que son objeto cuando llegan a otras zonas, a lo que se suma las dificultades de acceso.

Las mujeres se encuentran condicionadas por la distribución diferencial del trabajo de cuidados o por situaciones como la inseguridad o el acoso sexual callejero, y en muchas oportunidades remitidas a circuitos condicionados. En las relaciones generacionales se advierten conflictos en los medios de transporte y en la circulación en los espacios públicos.

La distancia social se plasma también en procesos de segregación cultural. Las transformaciones culturales son notorias y se forjan, por ejemplo, en un fuerte incremento del sentimiento de inseguridad ciudadana.

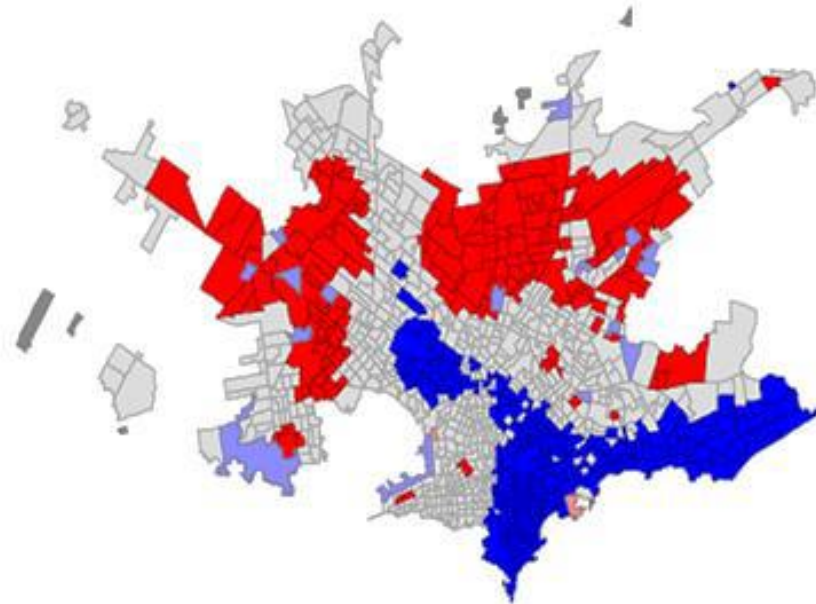
En suma, el incremento de la segregación urbana y las desigualdades contribuyen a la consolidación de diferentes ciudades que cohabitan en Montevideo.

A todo esto, se agrega la situación de grupos específicos de habitantes de Montevideo (personas con discapacidad, personas trans, personas afro, etc.) con sus propias dinámicas urbanas.

Los cambios en la tradicionalmente estable composición de la migración a Montevideo plantean desafíos y oportunidades. Existen fuertes diferencias entre la población migrante en función de su nivel socioeconómico, medido a través de las NBI. La población migrante con NBI se concentra fuertemente en Ciudad Vieja, el Centro, Cordón y Tres Cruces. Muchas personas migrantes viven en pensiones en muy malas condiciones dado que no existen regulaciones adecuadas. En cambio, las personas migrantes con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS), aunque concentrados en la ciudad, presentan una distribución diferente. Están, al igual que los inmigrantes con NBI en Ciudad Vieja y el Centro, pero en áreas más definidas, por ejemplo, concentradas en 18 de julio y algunas arterias. También viven en Punta Carretas, Pocitos y Carrasco. Desde un punto de vista poblacional, se presentan entonces dos configuraciones territoriales geográficas distintas de la inmigración, en función de la posición económica de las personas.

Una de las formas más usuales de acercarse a la segregación residencial (la concentración en el espacio de residencia de personas con características similares) es a través de un índice que calcula la aglomeración. El mapa de abajo muestra los valores obtenidos a través de este índice para Montevideo, a nivel de segmentos censales, mostrando la concentración de unidades territoriales aglomeradas de hogares con NBI y las aglomeradas de hogares con NBS. El azul representa los “puntos calientes” de concentración de NBS y el rojo los “puntos calientes” de concentración de NBI.

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



Fuente: Aguiar et al. (2018) en base a INE, Censo 2011

Como consecuencia de los procesos antes mencionados, en IDM (2012), al igual que varios otros documentos, 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 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 despoamiento 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.

La segregación residencial se reproduce también en los servicios prestados de salud. Si bien, apenas 1,30% de la población montevideana no tiene cobertura de salud (70% se atiende por Asistencia Médica Colectiva, 24% por ASSE, 6% por Sanidad policial y militar y el resto por privados) si se analiza la localización por tipo de cobertura en las distintas zonas de la ciudad se aprecia 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 IDM.

Por su lado, Arim (2008) halla que el proceso de segregación residencial de Montevideo puede en sí mismo transformarse en un mecanismo de retroalimentación de la pobreza mediante su impacto sobre el desempeño de los habitantes de distintos espacios urbanos en el mercado de trabajo. Ese proceso hace que enfrenten dificultades crecientes para superar la privación por sus propios medios. Es decir, que el proceso de segregación residencial en Montevideo tiene un correlato en el mercado de trabajo: vivir en una zona desfavorecida alimenta un proceso de exclusión social porque afecta negativamente las remuneraciones potenciales de sus habitantes. La pobreza puede transformarse en exclusión en virtud del distanciamiento de los habitantes de las zonas periféricas de los mejores segmentos del mercado de trabajo.

Las constataciones anteriores sobre la segregación urbana y residencial se reportan también en el “Informe Nacional de Uruguay Hábitat III” (MVTOMA, 2016) que plantea que en el sistema urbano de Uruguay y especialmente en Montevideo, existe una tendencia hacia la creciente segregación socio-espacial por estratos de ingresos, nivel educativo y sociocultural, inserción laboral y, en menor medida, origen migratorio.

La precarización del hábitat en Montevideo es otro fenómeno característico de la ciudad. Ésta 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, etc. 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 (IDM, 2012). Subsisten así problemas importantes de acceso al suelo y a la vivienda por parte de los montevideanos. Las políticas públicas implementadas hasta ahora no han logrado revertir el problema, sino marginalmente palearlo. El nudo central parece ser la mercantilización de la tierra y el acceso al suelo urbanizado.

En cuanto a la gestión de los residuos sólidos de Montevideo, ésta posee uno de los pocos Rellenos Sanitarios del país, que atiende a más del 40% de la población nacional. Si bien éste cuenta con las tecnologías de control de emisiones y efluentes adecuadas, en los alrededores del Sitio de Disposición Final las condiciones de vivienda y de trabajo de la población, que basa gran parte de su actividad laboral a la recuperación de los materiales dispuestos, son de una extrema precariedad. Según IDM (2012), son un poco más de 3000 familias las que viven de la clasificación de residuos en todo el departamento de Montevideo.

Por último, la movilidad es un eje central de la integración socio-económica del territorio. Las directrices departamentales de Montevideo (IDM, 2012) ponen un énfasis especial en esto. Detectan carencias fundamentalmente en las conectividades transversales a los tradicionales ejes radiales, por ejemplo, en la vinculación entre periferias, y en el desarrollo consistente del transporte multimodal, centrándose fundamentalmente en el transporte motorizado e individual.

Como otras ciudades, Montevideo ha visto crecer los problemas relacionados con el transporte: aumento de las necesidades de movilidad de carga y personas, desarrollo del parque automotor de vehículos individuales y de carga, deterioro de la infraestructura vial, saturación del espacio público, entre otros. Adicionalmente, el predominio del modo de transporte pasivo basado en combustibles fósiles agrega una dimensión ambiental que es imprescindible tomar en cuenta.

En CAF (2017), se constata que Montevideo forma parte de las tres ciudades de América Latina y el Caribe (ALC) en las que más se usa el vehículo individual. En efecto, Brasilia (el 41% de los desplazamientos es en auto privado), Montevideo (el 39%) y Ciudad de Panamá (el 36%) son las ciudades que más recurren al automóvil privado en el subcontinente. El uso del auto privado tiene, según CAF, una relación positiva con el PIB per cápita de las ciudades y una negativa con la densidad

de la población en la ciudad. Sin embargo, hay ciudades cuyo PIB per cápita es tan alto como el de Montevideo, Brasilia o Ciudad de Panamá y no son muy densas que registran menores desplazamientos en automóvil individual (por ejemplo, Rosario, Buenos Aires o San José). Estas diferencias en las preferencias de movilidad tienen un conjunto variado de explicaciones, entre las que resaltan el costo relativo entre transporte público y privado, la eficiencia del sistema de transporte público o aún aspectos culturales. En función de estos y otros aspectos, los sistemas de transporte mejor evaluados por los usuarios de cada sistema son los de Buenos Aires-Argentina y Fortaleza-Brasil.

En Montevideo la situación del transporte público ha venido empeorando. La opinión de los montevideanos sobre el sistema de transporte público urbano es mala y ha venido desmejorando en los últimos años (aunque en 2018 mejoró un poco⁴). Esto evidentemente se refleja en la toma de decisiones individuales hacia el abandono del transporte colectivo para utilizar el transporte privado, sea en moto o en automóvil.

3.2. Montevideo productivo

Montevideo es una bahía, que canaliza una buena parte de la producción nacional hacia la economía mundial y absorbe buena parte de las importaciones de bienes, además de ser un centro regional de tránsito y transbordo de mercaderías. También es un componente importante de circuito regional de transporte de pasajeros. Montevideo es, además, una capital administrativa y una urbe productiva y cultural.

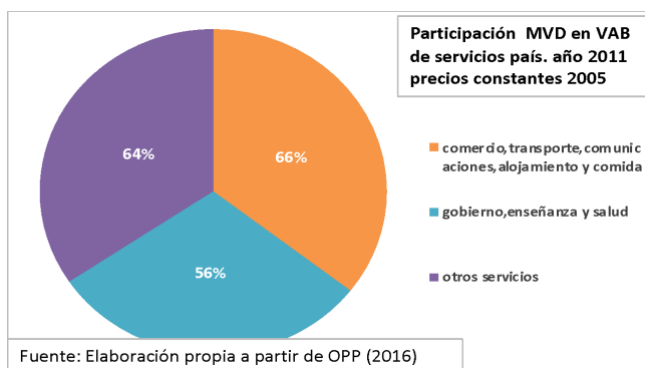
El poderío empresarial montevideano es claro dado que concentra cerca de 51% de las empresas del país y la mayor parte de las grandes (74%) y también de las medianas (62%). En realidad, Montevideo es el departamento con mayor presencia de empresas de todos los tamaños. Canelones le sigue en importancia con presencia considerable en todos los tramos de empresas. Por su parte, San José concentra apenas un 3% de las empresas.

Por otro lado, Montevideo es el departamento con mayor desarrollo industrial, verificándose la concentración muy importante de muchos sectores de la industria. El de elaboración de alimentos, uno de los más importantes de la industria, está concentrado en un 55% en la capital (10% en Canelones y 2% en San José). El resto de los rubros varía entre 15% (industria láctea) y 82% (farmacéutica) o 85% (calzado).

De los 530 km² que componen la superficie del departamento de Montevideo se estima que 39% es suelo urbano mientras que la restante superficie se divide entre suelo de uso agrícola (49%) y áreas protegidas (12%). Con menos de la milésima parte de la superficie productiva del país se estima que la producción agropecuaria que sale de Montevideo Rural aporta más del 3% al producto bruto agropecuario nacional y aporta alrededor del 30% de los alimentos que se comercializan en el departamento.

Como ya se dijo, casi el 80% del valor agregado bruto (VAB) de Montevideo está compuesto por servicios. Estos se componen, mayormente del rubro comercio, transporte, comunicaciones, alojamiento y restaurantes, que contribuyen al VAB de Montevideo en un 41% (ver gráfico de abajo derecha). Mientras que los rubros gobierno, enseñanza y salud contribuyen al VAB del departamento en 13%. Del VAB de servicios a nivel del país, los del gobierno, educación y salud de Montevideo representan 56% (ver gráfico de abajo izquierda). Estos datos de OPP del año 2011 (último disponible) muestran la enorme concentración de estos servicios en la capital.

⁴ Monitor del gobierno departamental de Montevideo, Equipos Consultores, abril de 2018. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/noticias/institucional/esta-disponible-el-monitor-de-opinion-publica-de-abril>



La movilidad colectiva de las personas como sector productivo es importante en Montevideo. Han cerrado varias empresas de transporte (la última fue Raincoop en 2016) y el mercado se ha concentrado en menos actores, aunque la mayor escala de las compañías urbanas no ha redundado en una mayor eficiencia. Por otro lado, hay una falta de coordinación de las líneas suburbanas (a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas-MTOP) con las urbanas (a cargo de la IDM), la que genera importantes anomalías en el funcionamiento, ya que ambos subsistemas en vez de colaborar y complementarse compiten entre sí por el mismo público, repartiendo ineficiencias.

También la gestión de los residuos involucra un sector productivo relevante para el departamento. La valorización de los residuos de origen domiciliario es una apuesta importante para crear actividades económicas dinámicas. Sin embargo, el sistema de recolección de residuos de Montevideo basado en gran parte en contenedores colectivos universales no apuesta a una recolección selectiva de residuos con destino a la valorización salvo algunas excepciones. Aunque el nuevo Plan Estratégico de Gestión Integral de Residuos (IDM, 2018) incluye el imperativo de reducir el volumen de residuos que alcanza el relleno sanitario en favor de la valorización de materiales reciclables, y eventualmente de residuos compostables.

Montevideo concentra servicios dinámicos como son las TIC, algunos subrubros de la biotecnología, las actividades ligadas a los servicios ambientales (entre las cuales está la de gestión de los residuos), los servicios globales de exportación o la logística. Este último alcanza aproximadamente 3,6% del PIB. Unas 300 empresas participarían del sector de logística, registrando una facturación anual mayor a 1.200 millones de dólares.

El puerto de Montevideo es uno de los principales motores económicos de Uruguay. Es el de mayor movimiento de cargas en el país, y se ubica dentro de los principales puertos del continente. El mismo experimentó un crecimiento promedio anual de 5% en las cargas manejadas entre 2010 y 2016, superando el promedio anual de los principales puertos regionales. El 50% de los movimientos de contenedores en el Puerto de Montevideo entre 2008 y 2016 estuvieron asociados a actividades de *hub*, mientras que el resto estuvo asociado a actividades de comercio de exportación e importación.

Los productos agropecuarios y su industrialización representan un porcentaje importante de las exportaciones uruguayas y el puerto de Montevideo juega en ello un papel estratégico: por este puerto sale el 22% de las exportaciones de soja, la totalidad de las de aserrío, una parte menor de las de celulosa y prácticamente el total de las de leche, arroz y carne (DINOT-ITU, 2017).

Muchas empresas logísticas vinculadas al puerto se han instalado preferentemente en el corredor de Ruta 1 (Departamentos de Montevideo y San José) y corredor de Ruta 5 especialmente en el Departamento de Canelones, buscando el acceso más directo y menores distancias al puerto de Montevideo. En los últimos 10 años se produjo un corrimiento importante de los emprendimientos logísticos hacia los departamentos de Canelones (corredor de Ruta 5 y Ruta 101) y San José (Ruta 1) en mucho menor medida, fundamentalmente por menores costos del suelo, diferencias normativas y mayores facilidades para la transformación del suelo y gestión de permisos. La IDM intentó crear

una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) pero este proyecto falló y actualmente se encuentra en estudio la reformulación de proyectos logísticos (y no logísticos) para los predios afectados originalmente a la ZAL, intentando demantalar las zonas logísticas generadas de forma espontánea. Por otro lado, otro proyecto logístico de relevancia es la nueva Unidad Alimentaria de Montevideo que tiene entre sus principales cometidos facilitar y desarrollar el comercio y la distribución de alimentos a nivel nacional y departamental.

Por su lado, la industria naval en Uruguay ha intentado desarrollarse vinculada al puerto de Montevideo. El proyecto nacional naval más ambicioso corresponde al fallido Polo Logístico Clúster Naval que se esperaba desarrollar en un predio de 87 ha que actualmente se encuentra anexado al Puerto Logístico de Punta de Sayago.

También son dinámicas las industrias culturales o creativas en Montevideo. Las industrias culturales mueven un 3% del PIB a nivel global, y además resultan plataformas sinérgicas, asociadas con aspectos como el turismo o incluso menos tangibles, como la identidad o el renombre simbólico de las ciudades. Montevideo presenta un mercado pequeño, que condiciona fuertemente la producción y artistas de mucha calidad en distintos rubros. Por su parte, los eventos culturales que se llevan a cabo muestran una fuerte asistencia de público y un potencial como fuente de desarrollo. Se destaca también la emergencia y la multiplicación de actividades culturales en el departamento.

En suma, el escenario de la matriz productiva actual de Montevideo refleja la heterogeneidad de su estructura productiva. Si bien existen actividades productivas dinámicas como las que se mencionaron arriba, el promedio evidencia limitaciones de la especialización de la estructura productiva, las cuales se ven traducidas en restricciones tecnológicas, de capital humano, así como de generación endógena de conocimiento. Esto último es resultado de la débil articulación y sinergias entre los diversos actores del Sistema Nacional de Innovación (SNI), como la academia, el sector público y el privado. La matriz productiva se caracteriza por la presencia de importantes brechas de productividad entre empresas y sectores productivos. Es esta coexistencia de actividades dinámicas y no dinámicas en una misma matriz productiva la que se denomina heterogeneidad estructural.

Adicionalmente, en términos generales, la matriz productiva se encuentra atrasada en referencia a la transformación digital, entendida como la transformación de un negocio a partir de la incorporación de las TIC. La transformación basada en estas tecnologías es exógena (en base a la importación), salvo algunas excepciones. Sin embargo, las condiciones de infraestructura digital están dadas para lograr avances importantes en este sentido.

Finalmente, se diagnosticó que el sector productivo de Montevideo todavía es conservador y averso al riesgo. No obstante, existen cambios que a pesar de ser aislados, como la aparición de espacios de cowork y desarrollo del emprendedurismo, comienzan a generar comunidades que se aglomeran y presentan resultados tangibles, por ejemplo, el surgimiento de dinámicas de colaboración formales e informales. Además, si bien no hay ningún sector en Montevideo que opere verdaderamente como un cluster productivo, las experiencias de aglomeración productiva poco a poco comienzan a fortalecerse en el departamento.

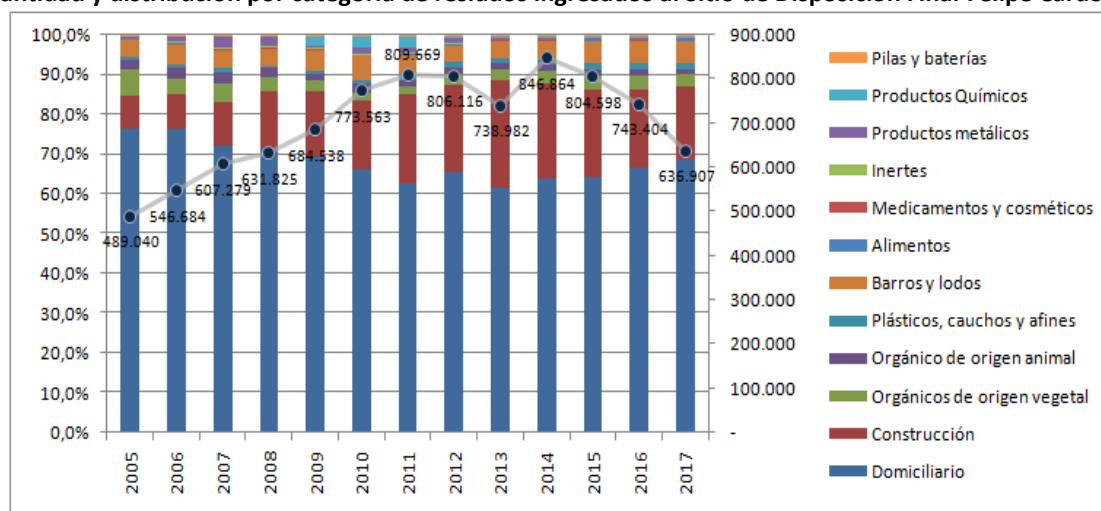
3.3. Montevideo ambiental

Uruguay ha sido pionero en materia de legislación ambiental en América Latina. En lo que concierne a la normativa relativa a la gestión de residuos y particularmente la relativa a la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) ubica a Uruguay con el marco legal más completo en la materia América Latina. Sin embargo, en relación al GIRS Uruguay ha experimentado un rezago en la región, a pesar de algunos esfuerzos recientes de varias intendencias, entre las que está la de Montevideo. La falta de inversión en el transporte de residuos y la disposición final en el Interior del país, la falta de políticas claras y los magros resultados en materia de valorización de residuos a nivel país, así como una gran informalidad del sector de la recuperación de residuos desde los clasificadores hasta la industria del reciclaje, marcan la tónica de una realidad que no refleja el cuerpo normativo vigente.

Según datos de DINAMA, Uruguay generó en el año 2017 3.482.810 toneladas de residuos entre industriales (47%), de construcción (19%), domiciliarios (33%) y especiales (1%). De los residuos industriales se ha recuperado un 63% con fines de valorización energética o destinados al reciclaje. Los residuos domiciliarios no se recuperan a las mismas tasas. Aunque no hay datos agregados de volúmenes de residuos domésticos recuperados, algunas fracciones como el PET (Tereftalato de Polietileno, empleado para las botellas de bebidas) ha experimentado una caída muy significativa entre los años 2009 y 2017, del 75% al 10% de recuperación.

Como ya se mencionó, Montevideo cuenta con un único Sitio de Disposición Final (SDF), Felipe Cardoso, que recibe residuos sólidos tanto de la ciudad de Montevideo como de su área metropolitana. Para el año 2017 se registró un ingreso de 636.907 ton/año de residuos, según consta en gráfico de abajo. Esta cifra ha registrado una disminución en los últimos dos años, luego de encontrarse en niveles estables del orden de las 800.000 ton/año desde el 2010. En el gráfico de abajo se observa también la composición de los residuos y su evolución en el periodo.

Cantidad y distribución por categoría de residuos ingresados al Sitio de Disposición Final Felipe Cardoso



Fuente: Elaboración propia con datos aportados por la IDM.

En la recolección de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Montevideo coexisten dos mecanismos principales: la recolección formal y la recolección informal.

La recolección formal tiene un alto nivel de cobertura y es realizada directamente por el servicio de la IDM en la mayoría de la ciudad, y por servicios tercerizados en otras. A partir del año 1998 se comenzó a implementar en algunas zonas de la ciudad el sistema de recogida por contenedores colectivos, que se profundizó hasta cubrir más del 90% de la ciudad. Asimismo, a partir del Plan de Gestión de Envases de Montevideo, operativo a partir del año 2014, comenzaron a desarrollarse esfuerzos sistemáticos para la recuperación de envases no retornables y materiales reciclables a través de diversos sistemas de recolección diferenciada. Existe recogida selectiva, aunque no completamente desarrollada, de algunos residuos específicos. Por ejemplo, los residuos de áreas verdes y los residuos agroindustriales se destinan a una planta de compostaje que gestiona la propia IDM, denominada TRESOR (Tratamiento de Residuos Orgánicos).

La recolección informal de residuos sólidos urbanos es realizada por clasificadores que trabajan en su mayoría de manera autónoma, realizando las tareas de clasificación en la vía pública. La recuperación de materiales post consumo generados por los hogares depende en gran medida del trabajo de los clasificadores. De todos modos, toda la cadena de valor de los residuos en Uruguay tiene una base importante en la informalidad. Comercios, servicios e industrias que entregan sus residuos a transportistas no habilitados, transportistas que entregan sus residuos a gestores no habilitados o que los disponen en basurales. Aunque, la circulación informal de residuos es una realidad difícil de relevar y cuantificar, razón por la cual no hay datos totalmente confiables.

The Economist Intelligence Unit-EIU (2017) hizo una evaluación del reciclaje inclusivo de 12 ciudades de ALC. Dicha evaluación la organizó en tres dimensiones principales: 1) una dimensión normativa, 2) una dimensión organizativa y 3) una dimensión de mercado. San Paulo, Ciudad de Buenos Aires y Bogotá lideran en las tres dimensiones de reciclaje inclusivo, mientras que Montevideo se encuentra en la cola de la fila. Si bien ha desarrollado normativa (se ubica sexto en esta dimensión en el ranking establecido), está en los últimos lugares en la dimensión organizativa (lugar noveno) y de mercado (lugar octavo).

Por otro lado, como ya se mencionó, el sistema de recolección de residuos de Montevideo basado en gran parte en contenedores colectivos universales no apuesta a una recolección selectiva de residuos con destino a la valorización, salvo algunas excepciones. En Montevideo las 4 plantas de clasificación existentes (que emplean a 128 personas) recuperaron en el 2016 el 12,6% del material celulósico declarado como envases primarios (y atribuidos a Montevideo), 4,2% de los envases de PET post consumo, 1,6% de las botellas de vidrio generadas, para una recuperación global de 3,8% del total de envases generados en Montevideo. Si bien en el Interior (Canelones, Maldonado y Rocha) los niveles de recuperación de materiales han evolucionado de manera sensible, no se espera que la misma tendencia haya ocurrido en Montevideo. Esto se debe principalmente a que en el Interior los clasificadores participan de la recolección (no así en Montevideo), y por este mismo motivo en el Interior las plantas de clasificación acceden a material generado en servicios y comercios.

La existencia de basurales rebeldes, pese a los esfuerzos por eliminarlos⁵, completa un panorama de la gestión de los residuos departamental muy complejo en todas sus dimensiones. Además, la comunicación y educación ambiental han sido insuficientes o inadecuados para lograr los cambios de comportamiento necesarios en los ciudadanos del departamento.

El diagnóstico anterior está comprendido en el escenario actual del tema 6 denominado “Tímido avance regulatorio sin impactos significativos”. En éste hay una distancia sustancial para alinear la gestión de los residuos hacia un modelo sostenible o circular. El nuevo Plan Estratégico de Gestión Integral de Residuos (IDM, 2018) apunta en esa dirección.

Las actividades productivas que surgen a partir de la introducción de la dimensión ambiental en la economía son centrales en el diagnóstico del tema 3. Montevideo y su AM carecen aún de un sector dinámico que provea servicios ambientales de calidad, aunque han surgido en los últimos años, por ejemplo, empresas gestoras de residuos, conforme se han incrementan las exigencias y los estándares de desempeño por parte del Estado, o empresas de servicios energéticos (ESCO). El escenario actual temático señala que existen dificultades para las empresas en interiorizar los costos ambientales. En esta actividad hay una alta informalidad, hay expertise para cubrir distintos servicios vinculados al medio ambiente pero no son socialmente valoradas. Hay pocas empresas y bajos incentivos para su desarrollo. Por otra parte, la normativa ambiental es limitada así como la capacidad de control por parte de las autoridades. No obstante, hay una leve incorporación de la sustentabilidad ambiental y de la economía circular en la agenda pública de Montevideo

En los restantes temas, si bien no profundizan como el 6 y el 3 en lo ambiental, éste es un factor clave en sus diferentes análisis. El tema 1 (Freigedo et al., 2018) señala que en los últimos años han habido avances para tratar de resolver los conflictos ambientales de la AM dentro de ese ámbito. El tema 2, como ya se mencionó, releva la degradación ambiental de la bahía y la falta de coordinación entre

⁵ Más técnicamente los basurales se denominan residuos fuera de los circuitos previstos (vertido a cursos de agua y basurales, residuos en espacios públicos en general). El desarrollo de basurales y acumulaciones de residuos fuera de los sistemas previstos a tales fines es un fenómeno multicausal que responde a fenómenos culturales, a la falta de fiscalización, a los sistemas de incentivos, a la informalidad de sectores de actividad, entre otros. En Montevideo hay a la fecha alrededor de 140 basurales que cubren unas 50 ha. No hay datos del volumen que allí se acumula, aunque la reciente reducción de residuos que llegan al Sitio de Disposición Final desde el año 2014 puede deberse parcialmente a este fenómeno.

los actores intervinientes más importantes para encontrar una solución conjunta. Actualmente ha comenzado el proceso de elaboración del plan “Bahía limpia” que intenta reunir a todos los actores de la Bahía para una mejor gestión ambiental. Uno de los problemas más importantes del manejo ambiental, además de la calidad del agua de la bahía, es el incremento de inundaciones que está teniendo lugar actualmente, además de los rellenos no controlados de las zonas urbanas de la bahía. El Plan Maestro de ANP 2018-2035 incluye la transformación del puerto en un “Green Port”. Estos son puertos en los que se apunta al desarrollo sostenible y prácticas medioambientales, con énfasis, por ejemplo, en temas como la calidad del aire, el consumo de energía, la huella de carbono y las relaciones con la comunidad.

El tema 4 ahonda sobre consumo y medio ambiente y afirma que los niveles actuales de consumo son insostenibles al proyectarse a futuro. El consumismo aparece como una tendencia creciente con consecuencias múltiples, en el trato social, los espacios públicos, la dinámica urbana, y redundando en compromisos ambientales y prácticas privadas de corto plazo con fuertes consecuencias de mediana y larga duración, locales y globales. Para dar cuenta de esta dimensión se utilizan los siguientes indicadores: evolución de las ventas de automóviles cero kilometro y de teléfonos móviles, y la evolución de la cantidad de residuos sólidos por persona en el departamento. El tema 5 utiliza en su diagnóstico la variable estratégica “Áreas de riesgo ambiental y desarrollo sustentable” cuyos componentes son las zonas inundables y contaminadas, los servicios eco-sistémicos en riesgo y la sustentabilidad ecológico-ambiental, social y económica. A partir de allí aborda críticamente los procesos que contradicen los preceptos de la sustentabilidad ambiental, como la extensión del suelo urbano, la profundización de la segregación socio-territorial y la precarización de la calidad de vida en la ciudad consolidada ya que los sectores más pobres son los más vulnerables a los conflictos y problemas ambientales.

Finalmente, el tema 7, plantea que el crecimiento del número de vehículos de uso individual y motor a combustión en Montevideo la vuelve insostenible en el futuro. En el diagnóstico señala varios problemas ambientales ligados al transporte: la evolución de la calidad del aire ligada al transporte dado que en el año 2010 la fuente mayoritaria de NO₂ son las emisiones vehiculares; la contaminación sonora que en el año 2016 fue importante; y, la transformación de la matriz energética y la transición hacia la movilidad eléctrica.

3.4. Montevideo: ¿ciudad-puerto o puerto-ciudad?

Históricamente las características geográficas de la bahía de Montevideo han sido un factor determinante para el desarrollo del país. La profundidad de su lecho marino y el resguardo que brinda, han viabilizado el desarrollo de un puerto y numerosos industrias vinculadas a la exportación e importación, mientras que sus playas y paisajes han promovido las actividades de recreación y ocio.

A partir de 1992 con la Ley de Puertos y con el aumento del comercio internacional, la actividad logística del puerto creció en forma importante posicionándolo en un lugar destacado a nivel regional. A efectos de responder a estas nuevas demandas, el puerto y los operadores portuarios optaron por crecer en el borde costero así como ocupar territorio extraportuario.

Actualmente, en la bahía de Montevideo coexisten el puerto que aspira a convertirse en un *hub* regional⁶, actividades residenciales, culturales, recreativas, turísticas, de defensa naval, industria pesquera y naval, refinación e industria de combustibles. Como analiza profundamente el tema 2, siendo la bahía un territorio acotado físicamente, con actividades de gran impacto tanto a nivel nacional como departamental, ésta se ha transformado, sobre todo en las últimas décadas, en un área de conflicto de intereses.

⁶ El Plan Maestro del Puerto 2018-2035 plantea un escenario de desarrollo de Montevideo como puerto *hub* regional, incorporando los desafíos de los puertos de 6a generación en el marco de una ciudad- puerto más inteligente que utiliza la infraestructura TIC (*smart port*) y apunta a un *green port*.

En efecto, en los últimos años, por una parte los cambios culturales (conciencia sobre la protección del medioambiente, enfoque de resiliencia, mayor valoración de aspectos patrimoniales y paisajísticos, mayor empoderamiento de la ciudadanía sobre el territorio), y, por otro lado, los cambios económicos e intereses comerciales y la aspiración de posicionar a Montevideo como hub regional que mencionó, han presentado un contexto de conflictividad en la forma de ocupación y uso del ámbito de la bahía.

En este contexto, existen importantes dificultades de la bahía y sus áreas extraportuarias. En primer lugar, hay una falta de coordinación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que actúan en el territorio de la bahía de Montevideo. Ello tiene impacto sobre la coherencia de la planificación integral del territorio. Además, no se han cumplido en parte algunos de los acuerdos logrados entre los actores del ámbito, lo que ha generado dificultades en el relacionamiento de éstos y problemas de compatibilidad entre las actividades.

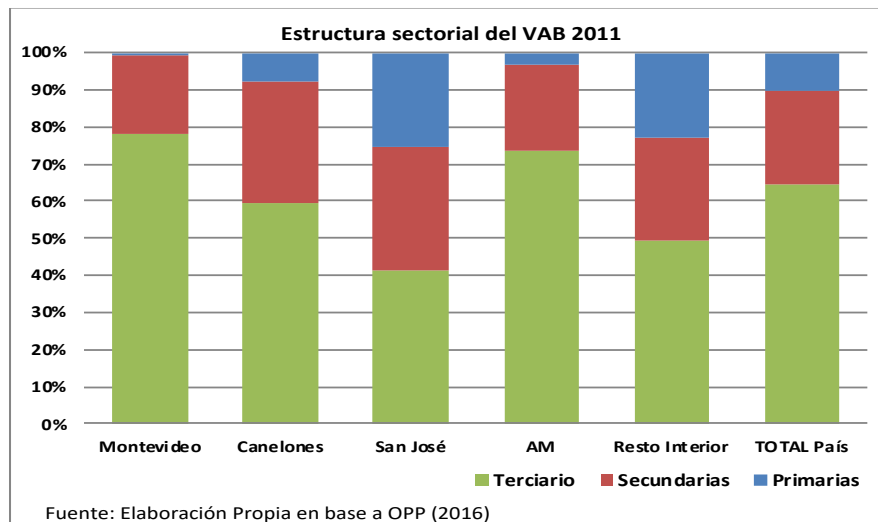
Por otro lado, existen carencias en la optimización del uso del espacio de la bahía, limitando aún más un espacio que de por sí es acotado y no se han conseguido viabilizar gran parte de las áreas extraportuarias de Montevideo que presentan carencias de infraestructura adecuada. Existen así mismo, dificultades para lograr la revalorización de la zona y recalificación urbana, lo que desalienta la densificación residencial. Tampoco se han logrado desarrollar proyectos de alto impacto, como por ejemplo el Puerto Logístico de Punta de Sayago, el cual, de concretarse, disminuiría la presión por espacio portuario en el ámbito.

Por último, la falta de identidad de la población respecto a la bahía y al puerto (puerto de espaldas a la ciudad), colaboran en que no se generen intereses más fuertes para la transformación del territorio por falta de visualización de su valor. A esto último, se suma el riesgo y la degradación ambiental, que ya se señaló, como el generado por los barcos abandonados y las áreas inundables, los edificios abandonados y la fricción que provocan las actividades logísticas e industriales en áreas de interfase residencial.

3.5. Montevideo y el Área Metropolitana: la mancha urbana

La complejidad de la AM implica que se tengan que desplegar importantes esfuerzos de articulación en la gestión de las políticas públicas que contrasta con la fragmentación administrativa de los servicios públicos. Esta fragmentación ha hecho que se generen problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de las aglomeraciones urbanas existentes. En la sección 5.2.2. se abordan los problemas de gobernanza del AM que analiza el tema 1.

Los Departamentos del AM responden por más del 60% del PIB del país (50% Montevideo, 10% Canelones, 2% San José, aproximadamente). Como puede observarse en el gráfico de abajo, en Montevideo casi 80% de ese PIB corresponde al sector servicios, en Canelones es 60% y en San José es 40%. En Montevideo la industria pesa 20%, Canelones y San José un poco más de 30%, mientras que el sector agropecuario representa cerca de 30% del VAB en San José, Canelones es menos de 10% y en Montevideo es cerca de 1%. Podría, entonces, sostenerse que las actividades predominantes en los Departamentos del Área Metropolitana son urbanas, sin desmerecer la importancia de la actividad agropecuaria.



El proceso de la mancha urbana es una “(...)expansión urbano-territorial [del] conurbano montevidеоano 1985-1996-2004 que constituye un hecho singular, en tanto no es resultado del incremento de la población (ni por crecimiento demográfico ni por migraciones rural-urbanas significativas), sino por las particularidades de la dinámica y la distribución de ocupaciones del suelo” (Martínez, 2010)

En este sentido, Martínez (2010) destaca 3 aspectos fundamentales para comprender este proceso de expansión urbano territorial:

- a- las migraciones intraurbanas acentuadas desde fines del siglo pasado que involucra a sectores pudientes con nuevos hábitos residenciales que si bien no involucra mucha población su impronta territorial es apreciable;
- b- la intensificación del uso de casas de veraneo reconvertidas en viviendas permanente, dando lugar a barrios satélites con aumento en la demanda para suplir la insuficiencia del acondicionamiento urbano de ocupación del suelo en bajas densidades; y,
- c- familias pobres por pérdida de empleo y/o salario insuficiente que tienden a realojarse en sitios precarios dentro o en bordes por fuera de la trama urbana mediante acciones y/o transacciones informales tanto en sitios de la ciudad como por acceso a suelo rural vacante.

La población que reside en el AM constituye un 59% respecto al total del país para 2017, con una tasa de variación de 7%. No obstante, los departamentos de Canelones y San José muestran un crecimiento por sobre el promedio nacional de 27% y 16% respectivamente, superando ampliamente al desempeño de la capital.

Las proyecciones de población existentes indican, como ya se mencionó, que la población de Montevideo como ciudad no crecerá de manera importante, aunque sí puede esperarse un crecimiento del área Metropolitana, por lo que el peso de Montevideo en el AM habrá de disminuir levemente. En todo caso, lo que indican estas proyecciones es que el peso, la importancia, del AM seguirá en aumento.

A lo anterior se suma que el Escenario Base hasta el año 2050 que utiliza el Plan Director de Sanamiento y de Drenaje de la IDM (IDM, 2017) prevé para el futuro una distribución más pareja del crecimiento de viviendas entre las distintas zonas de la ciudad, en relación con las tendencias dominantes en el período 1985-2005. En este escenario, las áreas centrales y en particular las intermedias adquieren mayor protagonismo en la captación del crecimiento de vivienda, mientras que se atenúa el ritmo de crecimiento y de expansión física de las periferias, y se reduce a un mínimo la incidencia de la urbanización informal. Se trata de un escenario normativo y estratégico, que tiene como condición de viabilidad el mantenimiento de una continuidad y consistencia en las políticas urbanas, tanto de parte del Gobierno Departamental como del Gobierno Nacional.

Por último, no es imposible pensar que la mancha urbana en el futuro también puede llegar a producirse una expansión de la mancha urbana hacia el Norte del país, es decir puede llegar a expandirse el AM hacia el norte, debido a la eventual dinamización que se genere en el centro del país a partir de la revitalización de las vías férreas vinculadas a la nueva planta de celulosa. Abajo un mapa de las líneas trazadas de ferrocarril en Uruguay.

4. El escenario meta de Montevideo

El escenario tendencial o imagen a la que tiende Montevideo si las condiciones actuales se mantienen es el que se abordó en el apartado anterior que surge del diagnóstico. Las bases de este escenario son el mantenimiento de la segregación socio-territorial, la heterogeneidad productiva estructural, los conflictos ambientales y las dificultades para planificar Montevideo con mirada metropolitana.

El proceso de análisis, discusión y síntesis del ejercicio prospectivo en los siete temas abordados ha dado por resultado un escenario meta de Montevideo que podría caracterizarse como un escenario viable, deseable y de fuerte consenso entre los participantes de los talleres prospectivos. Podría señalarse que en él se propone una imagen realizable mejorando la tendencia pero sin alcanzar lo que en alguno de los temas se identificó como niveles óptimos.

El Montevideo del Mañana es un territorio que trasciende el espacio del departamento como resultado de una virtuosa coordinación metropolitana en el que una nueva institucionalidad sostiene una relación armónica entre la ciudad y su puerto en la bahía. En ese territorio, el desarrollo de modelos productivos dinámicos consolidan una matriz productiva diversificada, con una fuerte presencia de la economía circular, en la que las oportunidades de empleo de calidad contribuyen a disminuir brechas de desigualdad en el mercado laboral. Estas condiciones materiales inciden fuertemente en la concreción de avances sustantivos en la integración socioterritorial, lo que se viabiliza a partir de la articulación interinstitucional en las políticas públicas y se relaciona muy estrechamente con un uso intensivo de los espacios públicos por parte de la ciudadanía, propiciado por nuevos modelos de movilidad sustentable. Los montevideanos se reconocen como parte de un colectivo diverso y plural en el que el reconocimiento del otro constituye la base del desarrollo personal. Esta configuración de las relaciones sociales permite el desarrollo de capacidades y destrezas individuales y colectivas que contribuyen al surgimiento de espacios de creación donde se potencia la cultura innovadora. Se está, por tanto, en un escenario con rasgos muy notables en términos de sustentabilidad ambiental, económica y social.

Esos rasgos del Montevideo del futuro se encuentran de la siguiente manera en los escenarios meta temáticos.

La integración socio-territorial es medular del Montevideo del futuro en los temas 4 y 5 y en su logro metropolitano (tema 1). Está muy presente también en el futuro trazado por los restantes temas. A través de la mejora radical de la calidad de vida de los residentes de la bahía (tema 2), de la creación de empleos de calidad (tema 3), de la formalización de los clasificadores de forma inclusiva en el sector de la gestión de residuos (tema 6) y, del logro de un sistema metropolitano de movilidad que consigue la integración socio-territorial de la población (tema 7).

En el tema 3 se pinta un AM del futuro en la que la matriz productiva se encuentra diversificada con una fuerte presencia de sectores dinámicos y transversales. Ello contribuye a reducir fuertemente la heterogeneidad estructural. El puerto y la logística ligada contribuyen de manera importante a esa transformación productiva (tema 2), también lo hacen el sector de industrias creativas (tema 4), el de servicios ambientales relacionados a la GIRS (tema 6) y las actividades productivas que surgen de la transformación eléctrica de la movilidad (tema 7). Esto no puede lograrse sin la colaboración metropolitana para la planificación del territorio (tema 1).

Como dice el libro del BID sobre ciudades emergentes en ALC, la creciente atención sobre los asuntos ambientales y ecológicos han ganado en las discusiones sobre la ciudad (Terraza et al., 2017). En los escenarios meta de este ejercicio prospectivo MM también ganó la visión ambiental. En tres de los

siete temas (temas 6, 3 y 7) se pone en el centro del futuro deseable el eje ambiental. Si bien en los restantes temas está también presente, pero con diferentes énfasis. En el tema 2 se habla de la bahía limpia, en el tema 4 se menciona la cultura ambiental, en el tema 5 se pone el acento sobre el habitat y el ambiente y en el tema 1 se señala la coordinación metropolitana de los asuntos ambientales.

El logro de la coordinación territorial metropolitana está en la base del escenario meta de Montevideo. Sin ésta, difícilmente se consigan las otras características del Montevideo del futuro. En los párrafos siguientes se resumen los siete escenarios meta temáticos.

Tema 1: “Coordinación metropolitana”

Este escenario se caracteriza por una construcción normativa en clave metropolitana y de canales de interacción que favorecen la integración y la elaboración de políticas. Existe normativa que permite normalizar la gestión, en el sentido de que la misma conforma un plan/es de gestión metropolitano. A su vez, estos planes promueven la interacción de los actores. Complementariamente, se destinan recursos técnicos y financieros, con compromisos presupuestales definidos entre los distintos actores para atender estas iniciativas conjuntas.

El escenario se cristaliza en acuerdos temáticos más variados y profundos sobre los asuntos metropolitanos en temas como transporte, gestión de residuos u ordenamiento territorial, entre otros. Ello se refleja también en la consolidación de una nueva institucionalidad de gestión, que puede implicar desde una unidad central integral a unidades o áreas de trabajo con enfoques metropolitanos específicos, en algunos casos, pudiendo llegar a agencias de gestión sectorial (ej. Unidades metropolitanas de transporte). A su vez, sustentados en el desarrollo e interconexión de sistemas de información generales y sectoriales. Ello se complementa con una concertación territorial sobre temas específicos y consolidación de redes de trabajo locales, asociadas a la incorporación en el proceso de actores con intereses particulares. A su vez, los habitantes identifican la creación de una gobernanza de los servicios públicos integrados.

Tema 2: “Nueva institucionalidad y armonía”

En este escenario se considera la existencia de terminales de aguas profundas en Brasil, no porque sea un escenario deseable para el país, sino porque se entendió que constituye la situación más probable. En una primera etapa el puerto de Montevideo se desarrolla como hub regional profundizando su calado a 14 metros y llevando adelante la construcción del Puerto Logístico en Punta de Sayago, para convertirse luego en puerto alimentador una vez queden operativas las terminales de aguas profundas regionales.

En el escenario meta se profundizan los vínculos entre los actores mediante nuevas instituciones (entendidas éstas como acuerdos, reglas, normas y leyes) lo que hace posible la construcción de una mirada común de largo plazo, un accionar coordinado, la construcción de un Plan de Desarrollo para la Bahía y la formación de una “Organización Promotora” de los proyectos, la cual viabiliza la concreción de éstos a través de la búsqueda de interesados, el diseño de estructuras financieras adecuadas y el dinamismo de la gestión.

En ese contexto se concretan proyectos urbano-residenciales que recalifican y densifican las áreas deprimidas del ámbito, contribuyendo al equilibrio socio-territorial y ambiental del mismo. Por otro lado, el desarrollo de Punta de Sayago, el Smart Port que optimiza los usos del recinto portuario y la reestructura de espacios de otros actores de la bahía, permiten una disminución en la tensión territorial por la utilización de dicho territorio, así mismo en la periferia urbana se viabilizan áreas extraportuarias, dotándolas de la infraestructura adecuada.

Otra característica de este escenario es que se ha logrado una bahía limpia a través del manejo costero integrado, gestión por cuencas, entre otros proyectos. Por otra parte, se mejoran los servicios de salud, educación, se desarrollan programas de integración social, formación laboral y cambio cultural que apuntan a una mejora de la convivencia e igualdad de oportunidades especialmente para la población más vulnerable. Además, se fortalece la identidad de la bahía,

recuperando el acceso al borde costero, y poniendo de manifiesto los valores patrimoniales, paisajísticos y ambientales, creándose nuevos atractivos (espacios públicos de calidad, Port Center, etc.), lo que convierte este territorio en un atractor para un turismo accesible y diverso tanto a nivel internacional como local, visibilizando este ámbito como espacio para el disfrute de todos y todas.

Tema 3: “Nuevos modelos productivos consolidados” e “Interconexión circular”

El escenario meta del tema 3 denominado “Nuevos modelos productivos consolidados” se logra tras un recorrido que pasa por un anterior escenario titulado “Interconexiones circulares”. En este último, las empresas han interiorizado la dimensión ambiental en sus procesos al mismo tiempo que las actividades económicas ligadas al medio ambiente se posicionan como un sector clave con impacto sobre el resto de los sectores productivos. La educación ha dado un salto cualitativo en cuanto a calidad y acceso, de la mano de las plataformas digitales y con fuerte énfasis en la formación dual. Sin embargo, aún no se han alcanzado los niveles deseados de acceso a la educación superior. Además, la política pública comienza a incorporar de forma sistémica un enfoque territorial.

En el escenario meta de “Nuevos modelos productivos consolidados” existe un Sistema Nacional de Innovación robusto, con incentivos claros a la innovación y con una articulación entre los actores que lo componen. La región metropolitana se consolida como referente en economía circular y la economía colaborativa. En este sentido, existe una incorporación generalizada en todos los sectores de la economía de la importancia del cuidado del medio ambiente, adaptándose los procesos productivos desde las etapas de diseño hasta de producción y comercialización. El continuo avance tecnológico se introduce en la matriz productiva, en donde fenómenos como la internet de las cosas (IoT por sus siglas en inglés), el big data y la inteligencia artificial -entre otros- contribuyen a una mayor digitalización de los procesos productivos.

La matriz productiva se encuentra diversificada con una fuerte presencia de sectores dinámicos y transversales. Ello contribuye a reducir la heterogeneidad estructural.

En relación a la aglomeración productiva en el territorio, se fortalecen los polos existentes y surgen nuevas aglomeraciones sectoriales, algunas de las cuales son referencia en la región y atraen mano de obra calificada. A su vez, estas aglomeraciones fomentan el desarrollo de iniciativas locales, capacitando trabajadores de los territorios generando derrames locales. A esto se le agrega una mirada de complementariedad y asociativismo al interior de los polos y entre ellos, desarrollándose así sólidos encadenamientos productivos.

Se logra en este escenario una drástica reducción de las desigualdades en el mercado laboral. La brecha salarial por género se reduce casi al máximo así como las situaciones de discriminación y acoso hacia mujeres. También existen importantes mejoras en el ingreso de otras poblaciones al mercado laboral como los jóvenes y las personas en situaciones de discapacidad, logrando la conformación de un mercado laboral que conjuga productividad con inclusión.

Tema 4: “Fuerte crecimiento basado en aspectos sociales y culturales”

Este escenario implica una estrategia de desarrollo con perspectiva social y ambiental, que permite modificar la matriz productiva y tiende progresivamente hacia una desmercantilización de los cuidados, los servicios y las relaciones sociales en general, así como al fortalecimiento de las políticas universales.

Sobre esa plataforma, en este escenario los procesos de interacción con otros se vuelven virtuosos, e implican una auténtica cercanía a la diferencia, acompañada de un incremento de la inmigración y de un Estado y una sociedad que apuestan fuertemente a la convivencia, con apertura a lo nuevo y sin ánimo censor, propiciando una legitimación de los actores creativos. Adquieren también un papel central las nuevas generaciones, con una apuesta a la juventud y una ampliación de la idea de ciudadanía, incluyendo a la niñez.

El futuro implicará procesos difíciles de vislumbrar, por poner un ejemplo la inteligencia artificial; este escenario implica uruguayos/as abiertos a aceptar innovación y cambios, un fuerte aumento del

tiempo libre y prioridades en las personas y una fuerte participación social: los ámbitos de participación institucionalizada empiezan a tener mayor articulación interinstitucional, diversificación temática, movilidad de participantes, crecen en calidad en el marco de cambios tecnológicos y en general en las formas de democracia; por su parte, las se fortalece la incidencia y el potencial creativo de las organizaciones sociales, aumentando además la importancia de las nuevas formas de articulación y de las redes.

En conjunto, el Estado y la sociedad, toman como plataforma la producción cultural para un desarrollo social y nacional con Independencia del vaivén político. Logran llevar a Montevideo a ser una ciudad de referencia global en materia cultural (como lo han sido desde Medellín a Bilbao).

Tema 5: “Integración socio-territorial y equidad”

Existe integración socio-residencial, la fragmentación territorial se ha revertido. El régimen de acceso al suelo no responde a las demandas del mercado, 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.

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. 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 reconvirtiéndolos 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 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. 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.

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.

Tema 6: “Cultura circular”

Supone una relación virtuosa entre modelo de producción/consumo y circularidad de materiales e implica el desarrollo de un sistema de GIRS eficiente, acorde a la regulación vigente. Hay una perfecta implementación de los principios de Responsabilidad Extendida del Productor y la normativa apunta a un mayor aprovechamiento de los residuos orgánicos. Se desarrolla un cambio cultural que apunta a la corresponsabilidad, poniendo foco en el generador de los residuos, asumiendo éste su responsabilidad cabalmente con el apoyo de programas educativos. La GIRS se trabaja a partir de

esta visión que considera que se avanza en la medida que se hace más responsable el generador del residuo (en oposición a otras visiones que focalizan sobre la capacidad de pago de impuestos del generador del residuo y la responsabilidad de las autoridades de hacerse cargo del residuo).

Se minimiza la generación de residuos pues estos pasan a cumplir el rol de productos o materiales desde el diseño de productos y procesos. La circularidad en su máxima expresión ya que desde su diseño se incorpora la valorización. Se regula la obsolescencia programada y se dan cambios en los procesos de consumo. Nuevas tecnologías a nivel domiciliario permiten valorizar in situ gran parte de los residuos domésticos. Se incorporan estrategias efectivas y eficientes de economía circular gracias a un marco legal certero en la materia. Se reduce a menos del 20% el volumen de residuos con destino a disposición final en relación al nivel del año 2018.

Se consigue desarrollar un complejo de valorización integral de residuos junto a un Sitio de Disposición Final de residuos metropolitano cogestionado por los departamentos involucrados. Se logra formalizar a los clasificadores de forma inclusiva en el sector de la gestión de residuos.

Tema 7: “Escenario disruptivo: sistema metropolitano de transporte y sustentabilidad ambiental”

En él se producen cambios radicales en la gestión del transporte metropolitano, a través de la generación de arreglos institucionales supradepartamentales que involucran a los gobiernos departamentales y el gobierno nacional. Esta nueva autoridad metropolitana con su correspondiente correlato normativo, permite la gestión eficiente del sistema de transporte metropolitano.

El transporte es público y limpio. Existen redes eficientes de transporte público, las ciclovías están fortalecidas, existe peatonalización selectiva de calles y espacios, y la conexión intermodal entre los diferentes sistemas de transporte. Se considera además la promoción de ejes cívicos para reorientar la red de tránsito incorporando al ciudadano de a pie como protagonista de los desplazamientos, y así favorecer las nuevas formas de movilidad y nuevas centralidades o centros urbanos intermedios. Montevideo es de la gente y ya no del automóvil.

El uso del suelo está armonizado con la movilidad y se asegura que se maximiza el acceso de los habitantes a los trabajos, escuelas, hospitales y parques. Esto mediante el uso de estrategias de movilidad sostenible que promuevan: (i) la reducción de las distancias de desplazamiento necesarias de acceso; (ii) el uso de modos sostenibles como el transporte público y los no motorizados, y el menor uso del auto privado; y, (iii) el uso de fuentes de energía o combustibles más limpios.

Se consolida una masiva introducción de vehículos eléctricos para usos productivos, logísticos, transporte de pasajeros y particulares. Todos estos procesos redundan en una consolidación del cambio de la matriz energética, de la mejora del medio ambiente y sobre los comportamientos y demandas de movilidad de la población.

5. Los caminos: cuatro ejes estructuran la estrategia de largo plazo del departamento de Montevideo

A partir de los diferentes caminos que proponen los siete temas para cerrar la brecha entre el escenario actual (apartado 3) y el escenario meta (apartado 4) se identificaron cuatro dimensiones clave recurrentes y/o convergentes en la caracterización de los respectivos lineamientos estratégicos (LE) e iniciativas estratégicas (IE) que componen una estrategia. Se trata de factores con un potencial estructurante en la concepción, el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo departamental en el largo plazo y también de los planes de desarrollo subsidiarios de la misma.

Estas cuatro dimensiones son: el territorio y la población (5.1.), la cultura (5.2.), la gobernanza, instituciones, democracia y participación (5.3.) y la transformación de la matriz productiva (5.4.).

El MM debe concebirse y desplegarse en escenarios territoriales y de población múltiples. Montevideo es una bahía, que canaliza una buena parte de la producción nacional hacia la economía

mundial y absorbe buena parte de las importaciones de bienes, además de ser un centro regional de tránsito y transbordo de mercaderías. También es un componente importante de circuito regional de transporte de pasajeros. Montevideo es una capital administrativa y una urbe productiva y cultural. La aglomeración urbana ha generado la creación de un Área Metropolitana que trasciende los límites departamentales. Montevideo forma parte también de un arco del litoral Sur y Oeste, que, a su vez, se despliega fuera del territorio nacional, en el llamado Diamante del Plata, que incluye Buenos Aires, Rosario y sus áreas metropolitanas. La canalización del transporte de bienes desde el Norte del país abre posibilidades de expansión de la mancha urbana en esa dirección. El MM supone una articulación virtuosa entre estas dimensiones.

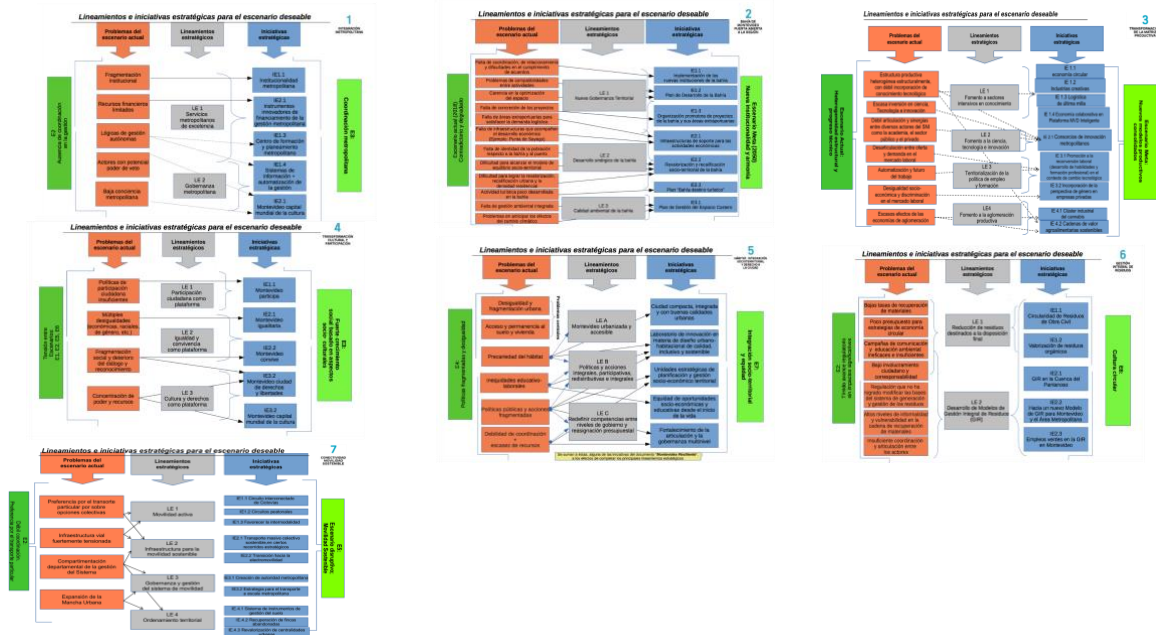
Los factores culturales -en un sentido amplio- han sido identificados como factor de cambio de los diversos temas abordados en el ejercicio. En particular se ha destacado la necesidad de un cambio cultural como condición necesaria en el proceso de construcción de los escenarios meta. Esto sería condición suficiente para caracterizar a la cultura como una dimensión clave en el proceso de planificación estratégica. Sin embargo, el carácter polisémico del término hace que no sea obvio a qué se refiere estrictamente con él. Los informes de los diferentes temas utilizan algunos “sufijos” para explicar el alcance del concepto. Así es posible encontrar términos como “cultura institucional”, “cultura ambiental”, “cultura del diálogo”, “cultura emprendedora”, “cultura del reciclaje”, “cultura individualista”, “cultura de la evaluación”, “cultura de consumo responsable”, “cultura innovadora”. En este informe se define cultura en un sentido antropológico, como el conjunto de valores y maneras de pensar de colectivos y personas, que condicionan su interpretación de la realidad y son, por tanto, base de la configuración de las instituciones formales e informales que contribuyen a la cohesión de la matriz organizativo-institucional.

Los problemas de gobernanza, instituciones, democracia y participación aparecen como claves en la construcción de los escenarios meta de prácticamente todos los temas. Más allá de disímiles contextos en lo que se utiliza el término, resulta relevante señalar que el denominador común es la referencia a la eficacia y a la calidad de la intervención pública, articulando distintos niveles de decisión y acción. También se menciona la necesidad de incorporar a las organizaciones de la sociedad civil y a la propia ciudadanía en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y -en particular- en la selección de los instrumentos idóneos para alcanzar los objetivos. Esta nueva forma de gobernar obliga a pensar en redes de interacción y mecanismos innovadores de participación de los distintos actores. A su vez, se advierte sobre el riesgo de que la creación de estructuras burocráticas agudice el problema de la yuxtaposición de competencias y cometidos, acumulando capas geológicas de institucionalidad.

Finalmente, una estrategia de desarrollo departamental debe dar respuesta a la pregunta que formuló de manera retórica Roberto Monteverde en el denominado Taller 0 del proceso prospectivo de MM, ésta es ¿de qué vivirá Montevideo? Al final del camino, surge de los diversos talleres la interrogante complementaria de: ¿cómo, dónde y entre quiénes se organizará la producción? Esta dimensión es crucial para orientar la planificación de las actividades económicas que darán sustento material a la estrategia de desarrollo departamental. En esta perspectiva resultará clave instrumentar acciones tendientes a fortalecer el denominado “núcleo innovador” (Economía Digital-Industrias Creativas-Economía Circular-Bioeconomía) por sus potencialidades propias en interacción directa con el desarrollo del nuevo paradigma global. Pero también por su carácter invasivo e inductor de productividad en otros sectores “tradicionales”. No cabe duda, que, entre estos últimos, el papel del puerto, la logística y el transporte, el comercio y los servicios públicos, pero también algunas industrias manufactureras (alimentos y bebidas), deberán formar parte del espectro de sectores a atender en una estrategia de desarrollo productivo departamental.

Estos cuatro ejes estructurantes constituyen una guía para la elaboración de una estrategia departamental de desarrollo y para la priorización y selección de iniciativas de un plan de desarrollo departamental.

El resumen de los resultados del proceso prospectivo de cada tema se encuentra esquematizado en los diagramas siguientes (más adelante se retoman uno a uno en detalle). Estos diagramas pretenden mostrar el camino que se recomienda transitar desde el escenario actual (en color verde claro en el extremo izquierdo del diagrama) al escenario meta o deseable (en el mismo color, pero en el extremo derecho del diagrama). Se parte del escenario actual, del que se enumeran los mayores problemas que surgieron del diagnóstico prospectivo y de los comentarios al mismo por parte de los participantes al 1er taller prospectivo (en color naranja en el diagrama). Luego, se muestra el camino sugerido expresado a través de los LE (en gris en el diagrama). Estos, como ya se mencionó, fueron el resultado del trabajo en el 2do taller prospectivo en el que los participantes detectaron los frenos e impulsos a los escenarios deseables y no deseables. Finalmente, se enumeran las IE (en azul en el diagrama) de cada lineamiento, las que fueron trabajadas en el 3er taller prospectivo.



5.1. Montevideo Múltiple: población y territorio

Hablar de Montevideo es hablar de muchas cosas.

Pensar a Montevideo sin su puerto es imposible. Fue el puerto, la bahía, lo que dio origen a la ciudad, que primero fue fortaleza y luego puerto administrativo y comercial, transformándose en un importante centro, en la vía de entrada de bienes y personas a toda una región supranacional. Si bien fue perdiendo el rol hegemónico regional que tuvo hasta fines del siglo XIX, nunca perdió su carácter y se mantiene fuertemente integrado a una lógica regional rioplatense.

La lógica regional trasciende a la bahía, pero la bahía se mantiene con una especificidad a destacar.

Montevideo devino en mucho más que un puerto, se transformó en una ciudad, una concentración importante de personas que nuclea a más del 40% de la población del país, con todo lo que ello implica desde la producción, la ocupación y el consumo.

Montevideo también es un fuerte centro administrativo, la capital de un país. Y es su centro cultural.

Montevideo, el tejido productivo, comercial, de movilidad, ha rebasado los límites geográficos del propio Departamento de Montevideo y constituye una unidad indisoluble con otros departamentos, con los que mantiene un intenso intercambio de bienes, servicios y personas. No solamente una importante proporción de la población, que vive en los departamentos linderos, trabaja en Montevideo, sino que una creciente cantidad de habitantes de Montevideo trabaja en otros departamentos o en servicios de conexión. El AM se transforma en una importante unidad de análisis, que no solamente guarda relación con la producción, el empleo, el medio ambiente, la

cultura y la movilidad, sino también con la construcción urbano-habitacional, el uso del suelo y la actividad administrativa.

Más allá del AM, y dentro del propio territorio nacional, Montevideo forma parte de un arco costero del sur y litoral Sur del río Uruguay, con alta densidad de población, y que puede extenderse desde la capital hacia el Norte por la dinamización económica que pueda implicar el potencial desarrollo ferroviario en estado actualmente de proyecto. Desde el siglo pasado que se ha observado la progresiva formación de una región urbana metropolitana más allá del AM en la Costa Sur de Uruguay, extendida entre Colonia y Punta del Este, y marcada por el creciente influjo de Buenos Aires (Bervejillo et al., 1999).

Montevideo está también en la región del Cono Sur de América Latina.

Con esta misma visión, más recientemente, la Fundación Metròpoli elaboró el concepto del “Diamante del Plata” (Vegara et al., 2016). Éste muestra el gran potencial del territorio organizado alrededor del estuario del Río de la Plata para participar con un rol importante en el nuevo escenario internacional de ciudades globales a través de estrategias apoyadas por la complementariedad y las sinergias entre los diferentes nodos que lo componen (ciudades que no aspiren al mismo perfil, no aspiren exactamente a los mismos equipamientos, sino que pueda haber una colaboración).⁷

En este territorio se encuentran algunos de los sistemas urbanos más desarrollados y más grandes de Sudamérica con una población de poco más de 21 millones de habitantes. Las principales ciudades de Argentina y Uruguay se encuentran dentro de esta área a muy poca distancia por mar y por tierra. El nodo principal es la Región Metropolitana de Buenos Aires con 14,3 millones de habitantes, que a pesar de ocupar el 0,5% del área total de Argentina, vive el 35% de su población, que genera más del 30% del PIB del país.

Como muestra el mapa de abajo, el Diamante del Plata comprende el estuario del Río de la Plata que es también la salida al mar y el punto de convergencia de los ejes de comunicación de un vasto territorio de casi 3 millones de km², que cubre Uruguay y casi todo el Norte de Argentina, además de todo el territorio de Paraguay con el Área Metropolitana de Asunción y grandes extensiones del Este de Bolivia y el Sur de Brasil.



Fuente: *Cities in evolution, The power of mega events*, de Alfonso Vegara

⁷ El concepto de Diamante Territorial refiere al potencial de ciertos territorios que pueden conseguir mejoras relevantes trabajando juntos. El diamante es una metáfora de lo que puede llegar a ser un territorio constituido por puntos, líneas y superficies que representan las ciudades, sus conexiones y sus sistemas ambientales.

En suma, imaginarse el Montevideo del Mañana (MM) supone construir una visión articulada y coherente de todas estas dimensiones del territorio de Montevideo y más allá de él.

Dentro de la región transfronteriza y desde un punto de vista de su inserción global un camino que insoslayablemente deberán recorrer Montevideo y su AM es el de la integración regional con las otras ciudades de Uruguay y Argentina que conforman el “Diamante del Río de Plata”, uno de los sistemas urbanos más desarrollados y más grandes de Sudamérica. En estos tiempos de retroceso del Mercosur a nivel político y económico a escala país, las ciudades están llamadas a ser las centinelas de la integración regional en todas las dimensiones que hace al bienestar de los ciudadanos.

5.2. Cultura

La cultura, entendida como el conjunto de valores y maneras de pensar de colectivos y personas, que condicionan su interpretación de la realidad y son, por tanto, base de la configuración de las instituciones formales e informales que contribuyen a la cohesión de la matriz organizativo-institucional, aparece recurrentemente en los informes de los siete temas del ejercicio prospectivo, como factor determinante de la situación actual y, dado su rol fundante en las configuraciones e interacciones sociales, como un componente inercial en los respectivos diagnósticos prospectivos.

En contraste, pero complementariamente a esta caracterización, el cambio cultural aparece como un componente crítico de las dinámicas transformativas de las variables que describen los respectivos sistemas. En consecuencia, aparece como condición necesaria en el proceso de construcción de los escenarios meta y por tanto ocupa un lugar destacado en las propuestas de lineamientos e iniciativas estratégicas.

En tanto el desarrollo se conciba como un proyecto colectivo que se funda en la expansión de las capacidades individuales y colectivas para construir sociedades prósperas y libres, los procesos de diferenciación, segregación y extrañamiento constituyen obstáculos para visualizar objetivos comunes e incluso para legitimar procesos de toma de decisión. Por ello, una estrategia de desarrollo ineludiblemente debe incorporar estrategias que habiliten espacios de construcción de valores compartidos en base a una cultura urbana y de convivencia.

5.2.1. Cultura metropolitana

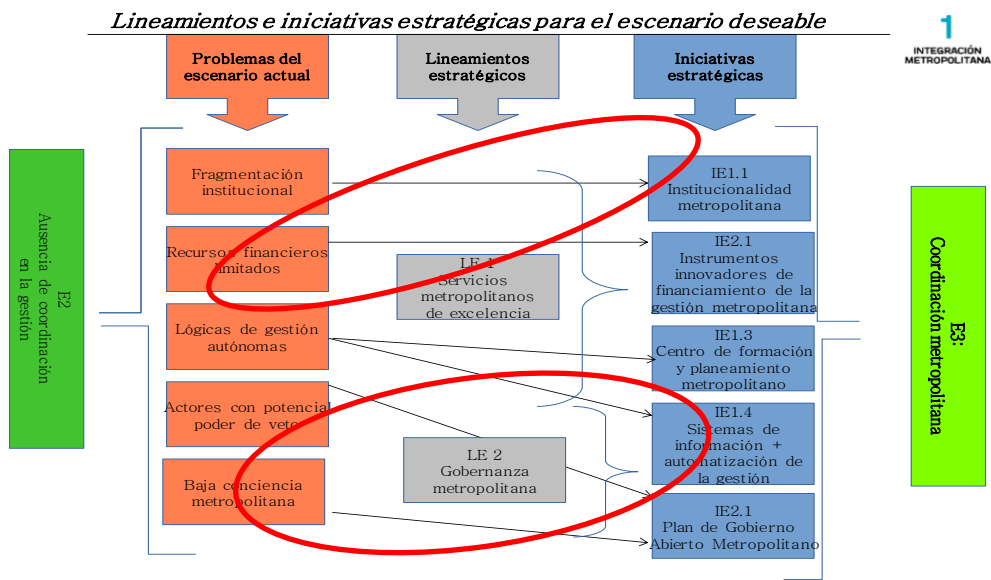
En la situación actual se identifica como un hito importante en la cultura política la identificación de problemáticas que obligan a pensar soluciones más allá de las fronteras geográficas y jurisdiccionales de Montevideo. En ese sentido el Programa Agenda Metropolitana aparece como una plataforma potente, aunque se identifican obstáculos para que pueda constituirse en un espacio estratégico. En el sistema se identifica la dimensión “cultura y participación ciudadana” -definidas como prácticas y hábitos ciudadanos que buscan incidir sobre las políticas públicas con perspectiva metropolitana- como variable clave. Asimismo, en el proceso de discusión en los talleres emergen como punto crítico las dificultades para instalar en la región metropolitana una cultura del diálogo, debido a las tensiones asociadas a disputas de competencias entre distintas autoridades territoriales en el mismo nivel y también en distintos niveles de gobierno; lo que conspira contra la coordinación/gestión integral metropolitana.

En la definición del escenario meta se enfatiza la importancia de un imprescindible cambio cultural para conseguir niveles superiores de coordinación metropolitana, tanto en la esfera de la construcción institucional como en el imaginario colectivo de la ciudadanía de la región metropolitana.

En consecuencia, uno de los pilares de un plan de desarrollo departamental se focaliza en romper con las culturas institucionales fragmentadas, ahondando en la comprensión de la necesidad de colaboración, lo que hace decisivo diseñar e implementar nuevos formatos de intercambio de información y de adopción de procesos de gestión que modifiquen los canales tradicionales. Y, también, entre las iniciativas estratégicas se incorpora la promoción de conciencia ciudadana sobre

el carácter metropolitano de algunos problemas, creando mecanismos de transparencia y rendición de cuenta, a través de la participación ciudadana en múltiples formatos en la búsqueda de acercar el gobierno al ciudadano. De esta forma se lograría integrar a los actores involucrados al proceso de elaboración de políticas por medio de dinámicas innovadoras que utilicen el conocimiento y aprendizajes acumulados en la red. Uno de los posibles instrumentos, al respecto, sería el despliegue de un ambicioso y participativo plan de gobierno abierto.

En el diagrama de abajo, que esquematiza los caminos propuestos para dirigirse hacia el escenario meta del tema 1, están resaltados en rojo los LE e IE que involucran este necesario cambio de cultura metropolitana.



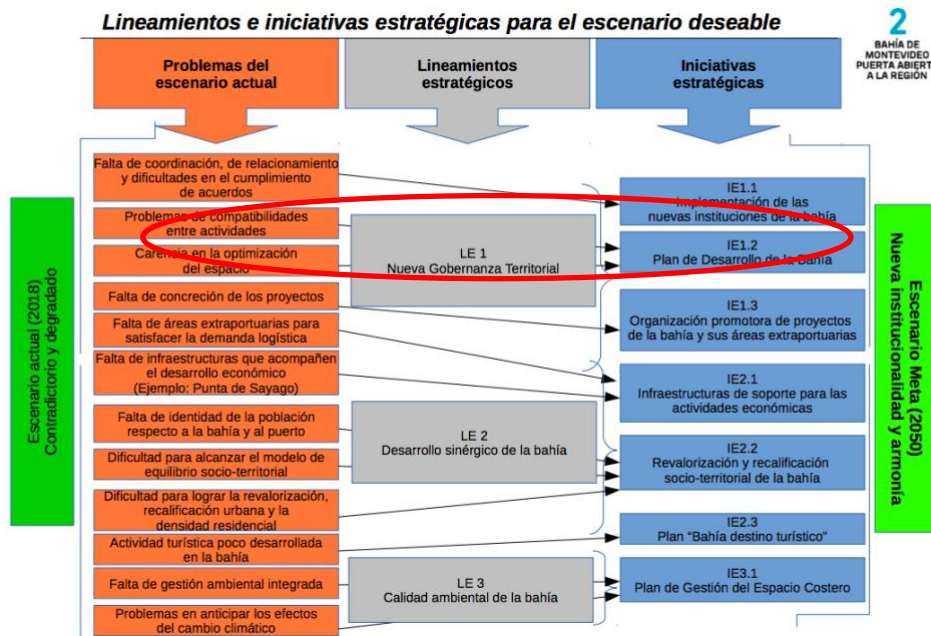
5.2.2. Montevideo y la bahía

Aunque se reconoce que en la situación actual se está procesando un cambio en los patrones culturales del montevidеоano medio y un aumento de presencia ciudadana en los temas de gestión de la bahía, persiste una falta de apreciación del valor cultural-testimonial de la bahía y su patrimonio, tanto en tomadores de decisión como también en las comunidades que habitan en ese ámbito. Se destaca asimismo que, en las relaciones interinstitucionales, se aplica en algunos casos una “cultura del hecho consumado” que conspira contra la coordinación de acciones en el territorio.

En el escenario meta seleccionado en el proceso de discusión en los talleres se maneja de manera explícita la necesidad de promover un cambio cultural que contribuya a una mejora de la calidad de vida de la población en general y de la convivencia e igualdad de oportunidades para la población más vulnerable del entorno de la bahía, con el objeto de alcanzar un equilibrio socio-territorial en el contexto departamental. Pero también, si se recupera el sentido del concepto de cultura explicitado al comienzo de esta sección, debe señalarse que la “nueva institucionalidad” implica nuevas reglas de juego para reorganizar a los actores, tomadores de decisión, involucrados en el ámbito y esto conllevaría a un cambio cultural como base de la configuración de las instituciones formales e informales que contribuyen a la cohesión de la matriz organizativo-institucional.

Entre los lineamientos e iniciativas estratégicas cabe destacar la preocupación por un cambio cultural tanto a nivel de las organizaciones responsables de acciones en el territorio, como de la ciudadanía. En el primer caso este cambio implicaría transformar hábitos y prácticas institucionales que impiden la construcción de una visión de largo plazo común, pero también la mejor gobernanza obliga a considerar como aspecto clave el fortalecimiento de la participación ciudadana y el empoderamiento de la sociedad en general. En el segundo caso se persigue el objetivo de lograr que los montevidеоanos se identifiquen como ciudadanos portuarios o “bahianos” (relacionados con la bahía), lo que a su vez contribuiría al involucramiento y la participación ciudadana en los problemas del ámbito. Una de las

iniciativas estratégicas en este sentido es promover la apropiación de la ciudadana de la bahía a través del espacio público, generándose integración y convivencia y poniendo en valor el capital patrimonial tangible e intangible en cada barrio a efectos de reforzar el sentido de pertenencia y desarrollar el capital social de las comunidades barriales.



5.2.3. Cultura innovadora

El análisis de la matriz productiva de Montevideo (tema 3) permite caracterizar la situación actual como un escenario en que el sector productivo no desarrolla en términos generales actividades de innovación endógena, sino que se importa tecnología. Esto se explica por la ausencia o debilidad de una cultura innovadora. Este fenómeno constituiría un obstáculo para la internalización en la dinámica productiva del departamento de algunas de las actividades y prácticas claves del nuevo paradigma tecno-económico y especialmente aprovechar las ventanas de oportunidad que emergen de la vertiginosa dinámica del cambio tecnológico contemporáneo. Asimismo, parecería asociarse a factores culturales la persistencia de la brecha de género en el mercado de trabajo a pesar de las políticas públicas desplegadas.

El escenario meta implica cambios culturales profundos. De manera directa esto se manifiesta en la necesidad de consolidar una cultura emprendedora. Pero indirectamente son necesarias transformaciones profundas de hábitos, prácticas y representaciones de la realidad para concretar, por ejemplo nuevas formas de organización empresarial caracterizada por una fuerte influencia de la economía colaborativa; o la aceptación de que la generación de conocimiento puede darse por fuera de los límites del ámbito académico y empresarial tradicional, aceptándose que la innovación puede surgir también por fuera de estos espacios tradicionalmente legitimados; o la concreción de la integración política y económica entre los departamentos del área metropolitana, reconociendo que las dinámicas productivas trascienden los límites departamentales; o, incluso el reconocimiento y legitimación de nuevas formas de regulación del mercado de trabajo, condicionadas por la internalización de las nuevas tecnologías en los procesos de valorización.

Entre los LE y las IE, no cabe duda de que el desarrollo de la economía circular implica un cambio cultural profundo, no solo en el ámbito de la producción sino también -y fundamentalmente- en las pautas y modalidades de consumo y disposición de residuos. Pero también implica cambios de similar magnitud la revalorización de la importancia de la ciencia y la tecnología por parte de la sociedad, que contribuya a legitimar y demandar inversión en I+D y la incorporación de la perspectiva de género en las empresas privadas. Ésta última tiene como objetivo disminuir la discriminación de

género en el mercado laboral a través del incentivo de la incorporación del modelo de calidad con equidad de género en empresas privadas de la región metropolitana.

En definitiva, el cambio en la matriz productiva del departamento en sintonía con las transformaciones globales y con impactos positivos en materia de productividad y efectos distributivos sólo se puede concretar a partir del desarrollo de una cultura innovadora, que va más allá de superar la tradicional aversión al riesgo del empresariado para convertirse en un activo de carácter colectivo. El desarrollo endógeno sólo es posible a partir de la instalación en el tejido social de una cultura innovadora.



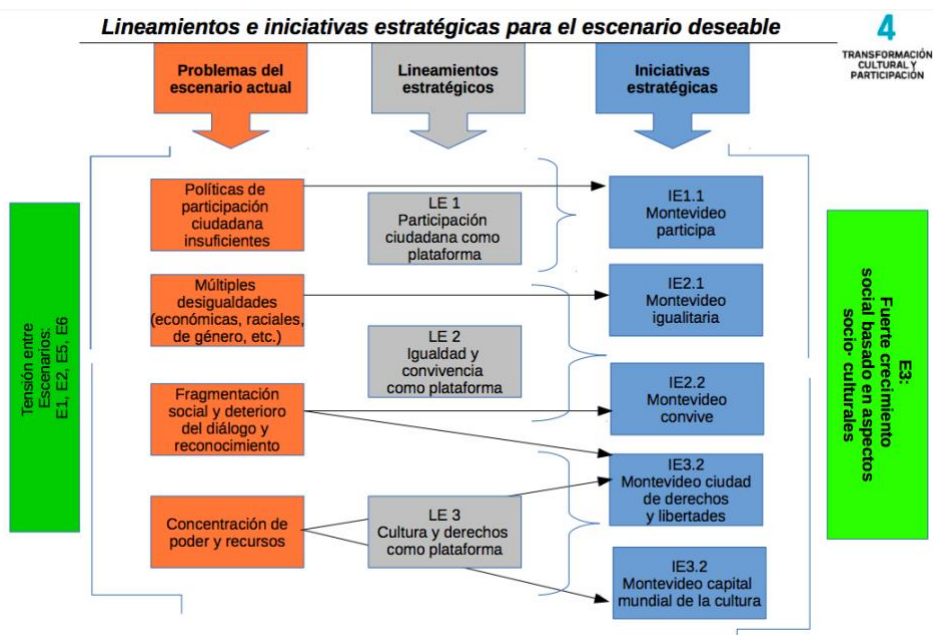
5.2.4. Cultura de la diversidad, la inclusión y la igualdad

La situación actual puede definirse como un escenario en el que se procesa una transformación cultural caracterizada por la expansión de la idea de fractura social, que se vive con dramatismo y se manifiesta en procesos de segregación cultural: culturas diferentes/divergentes en términos valorativos que ambientan procesos incluyentes y excluyentes de segregación socio-territorial. Asimismo, y en interacción con este proceso, se observa un creciente debilitamiento de la participación ciudadana en espacios institucionalizados -incluida la participación política-, más allá de que hay nuevas formas de participación desde la sociedad civil, especialmente vinculada a algunos colectivos. Este fenómeno se asocia a una configuración más tradicional y persistente que puede categorizarse como una cultura de aversión al riesgo que opera como obstáculo a la innovación en diferentes ámbitos de la interacción social.

El escenario meta, se configura a partir de una articulación sinérgica de tres grandes dimensiones: la convivencia y la cultura urbana, la participación social y la producción y acceso a la cultura. El resultado de esa virtuosa interacción contribuye a posicionar a la cultura como plataforma del desarrollo. Cabe destacar en este sentido que, en esa configuración, el reconocimiento y el respeto al otro, así como la participación social y ciudadana son claves. En contrapartida se identifica a ethos individualista como principal freno al escenario deseado, junto a la exacerbación de la mercantilización, que conduce a la pasividad en el terreno cultural y la denominada precarización cultural (consumo masivo de cosas importadas, “enlatados” / “diversión fácil”, cadenas internacionales que gobiernan la cultura).

En sintonía con las tres dimensiones que componen el escenario meta, se organizan lineamientos e iniciativas estratégicas en tres plataformas: la participación ciudadana, la igualdad y la convivencia y la cultura y los derechos.

De acuerdo al sentido que otorgamos en esta sección al concepto de cultura aparecen como relevantes las iniciativas vinculadas a la superación de la desigualdad de oportunidades, ya que ella representa el cimiento de la fragmentación social y cultural. La justificación es clara: la justicia, la integración social y la convivencia son los ingredientes clave para lograr una sociedad que se proyecte a futuro con resiliencia, desde el respeto, atacando las desigualdades, con principios renovados en temas comunes: solidaridad, consumismo, medio ambiente, espacios públicos. Desde una apuesta decidida a la igualdad y la convivencia puede lanzarse un fuerte proceso de crecimiento basado en aspectos socioculturales. Bajo este principio se propone alcanzar un fuerte acuerdo social en la necesidad de una Montevideo igualitaria, y que en 2050 la ciudad sea un modelo mundial de igualdad de oportunidades. Entre las iniciativas propuestas para avanzar en materia de convivencia se destaca la necesidad de instrumentar acciones para reconstruir el tejido social, generando espacios de mediación, de traducción, de encuentro y solidaridad, empoderando a las víctimas o personas sin voz, apostando a la resolución de conflictos por caminos alternativos a lo penal y tomando el sistema educativo como plataforma.



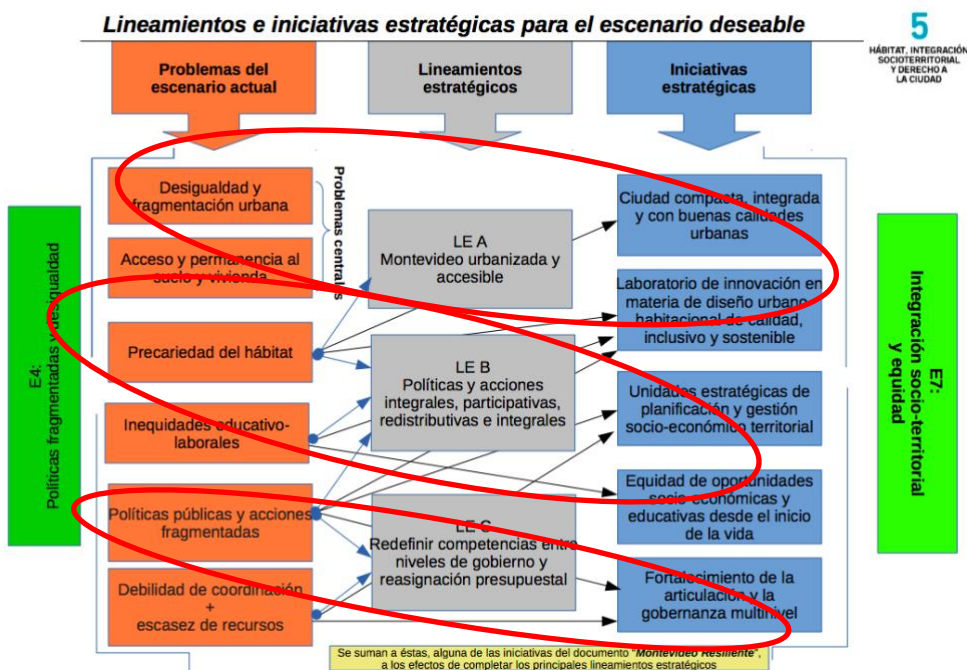
Desde otro ángulo, la integración socio-territorial se asocia estrechamente a la cultura diversa, inclusiva e igualitaria.

En este sentido, el tratamiento específico de los problemas de hábitat e integración socio-territorial describe la situación actual como una nueva morfología urbana cuya configuración se asienta en procesos de construcción simbólica y su correspondiente vinculación territorial. El resultado es que 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. 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. En este contexto, las deficiencias en la cultura institucional han conspirado contra integralidad de las políticas públicas y comprometido por tanto sus resultados.

En el escenario meta, se define como aspecto sustantivo la democratización en los territorios del acceso a servicios de primer nivel, particularmente educación, cultura y salud como sustrato necesario para construir equidad en términos socio-territoriales y contribuir desde allí a la cohesión social. Pero complementariamente, se conciben cambios en la cultura institucional, efectivizándose una intervención articulada de las políticas públicas en base a la efectivización de derechos. Cabe destacar que uno de los frenos para alcanzar el escenario meta sería la generalización de cultura una individualista, que naturaliza la desigualdad social y reproduce un discurso meritocrático, contraria a

las políticas redistributivas; y otro, la inexistencia de una cultura de la evaluación de las políticas y acciones.

Entre los LE e IE se jerarquiza la promoción de acciones para generar cambios en la cultura institucional, que permita una intervención articulada de las políticas públicas, basada en la efectivización de derechos, articulando el interés público e intereses particulares, dando sostenibilidad a una estrategia de equidad socio-territorial. Pero, concomitantemente se propone montar laboratorios de innovación para gestar 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. Reorientar las propuestas educativas y de formación, para que puedan adaptarse a los desafíos económicos, culturales y del mundo laboral contemporáneo. Profundizar la dimensión cultural del desarrollo como motor de integración, equidad y reconocimiento de la diversidad de todos los habitantes.



5.2.5. Cultura ambiental

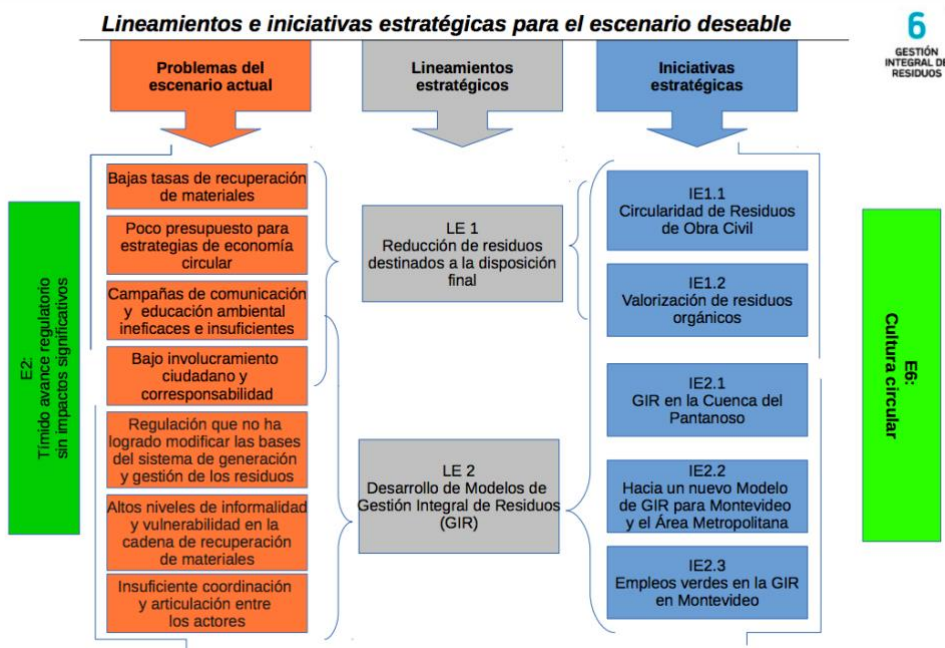
Como ya se mencionó, la preocupación por la dimensión ambiental está presente -aunque con diferentes énfasis- en casi todos los temas objeto del ejercicio prospectivo. Particularmente en el escenario meta de la matriz productiva de Montevideo la decisión de incorporar la economía circular así lo evidencia. También en conectividad y movilidad sostenible la dimensión ambiental está fuertemente presente y su relación con patrones culturales es muy clara. Aparece claramente, por otro lado, en la relación entre la ciudad y el puerto y en el tema 5 sobre hábitat cuando hace propio el “Plan Nacional para la Adaptación al Cambio Climático en Ciudades e Infraestructuras – Montevideo territorio piloto” de la Estrategia de Montevideo Resiliente. Pero el espacio privilegiado de reflexión directamente vinculado a lo que podría denominarse cultura ambiental ha sido -por definición- el tema de gestión integral de residuos.

En la situación actual en materia de gestión de residuos se hace identifica como factor crítico la falta de una cultura del reciclaje. Esto no sólo se asocia a patrones de consumo y hábitos relacionados a la disposición de residuos por parte de la población montevideana, sino también a la debilidad de las políticas públicas en la materia y a la ineficiencia o insuficiencia de programas de concientización y

educación ciudadana. Afirmandose que no se han realizado los esfuerzos necesarios para involucrar al ciudadano en la Gestión Integral de Residuos.

El resultado de las consultas a expertos en los talleres prospectivos resultó en la definición de “Cultura circular” como escenario meta. Allí se enfatiza en la necesaria relación virtuosa entre el modelo de producción/consumo y circularidad de materiales que supone un sistema de gestión integral de residuos. Señalándose de manera explícita que alcanzar este objetivo implica cambios culturales notables en materia de gestión de residuos que apuntan a la corresponsabilidad.

Entre los LE cabe destacar el objetivo de reducir la cantidad de residuos destinados a la disposición final que, se enfatiza, no se agota en una discusión técnica, requiere del logro de cambios culturales profundos a nivel de consumo, pero también a nivel de coordinación entre actores, delimitación de roles, control efectivo, transparencia de los sistemas, lo que implica un cambio en la cultura institucional. Y las iniciativas apuntan a provocar cambios culturales a través de una estrategia de educación cívica y ambiental para contribuir a la implementación de un sistema de gestión integral de residuos, instalando -asimismo- la cultura de consumo responsable.



5.2.6. Cultura de movilidad activa y multimodal

En la situación actual en términos de movilidad se identifican factores culturales que dificultan el tránsito hacia una movilidad sostenible.

El uso particular motorizado como opción predilecta de transporte continúa operando de forma real y simbólica en la ciudadanía montevideana. Además, el desprestigio de los medios de transporte colectivos, de la mano del aumento del parque automotor, genera presiones sobre la infraestructura vial que ésta no es capaz de resistir. Se generan embotellamientos continuos en algunos puntos de la ciudad, aumentando las demandas de nuevas infraestructuras, que paradójicamente privilegian o favorecen el uso del automóvil.

Esta situación de Montevideo se refleja en los datos siguientes. En Bello Horizonte (el 40%) y Recife (el 39%), en Brasil, y en Guadalajara (el 37%), México, se registran más viajes a pie que en el resto de la región, mientras que Caracas (el 14%), Montevideo (el 11%) y Ciudad de Panamá (el 8%) son las ciudades con un menor alcance de esta forma de desplazamiento (CAF, 2017).

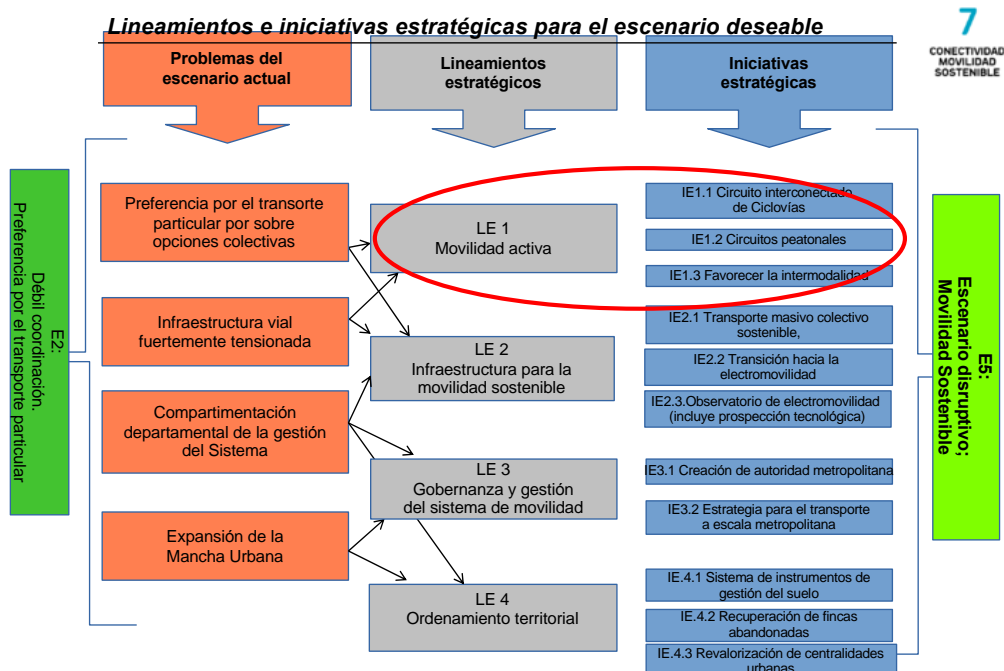
Los montevideanos se movilizan para el trabajo. Tres elementos son destacables en términos de género y movilidad. En primer lugar, que es mayor el porcentaje de hombres que viajan en auto (39% frente al 26% de las mujeres). En segundo lugar, que las mujeres se mueven en viajes a pie corto en una proporción mayor que los hombres (33% frente al 25% de los hombres). Y en tercer lugar, que las mujeres utilizan más el medio de transporte colectivo por excelencia que los hombres (30% frente al 20% de los hombres).

Por esta razón es que se promueve aquí la Movilidad Activa, que busca disminuir la cultura del vehículo particular de motor para los desplazamientos de corta y mediana distancia, buscando otros modos de transporte sostenibles como el transporte público, la bicicleta o a pie. La movilidad activa está basada en los desarrollos sobre la base del concepto “las ciudades para la gente” de Jan Gehl (2014). Gehl vino a Montevideo en 2017 y propuso un proyecto para la avenida 18 de Julio con estas bases conceptuales.⁸

En el escenario meta se consolida una masiva introducción de vehículos eléctricos para usos productivos, logísticos, transporte de pasajeros y particulares que pretende cambiar las preferencias de los montevideanos. Se incorpora y difunde, además, un enfoque de género en la movilidad. Todos estos procesos redundan en una consolidación del cambio de la matriz energética, de la mejora del medio ambiente y sobre los comportamientos y demandas de movilidad de la población

Se pone además el énfasis en la configuración de una articulación virtuosa entre nuevos medios de transporte y su uso multimodal, en articulación con la movilidad activa implica necesariamente un cambio cultural.

Uno de los LE identificado como clave se plantea como objetivo operar sobre los factores culturales, apostando a la participación ciudadana y un cambio cultural orientado hacia la movilidad activa. Esto se traduce en una línea de acción específica para incidir en los hábitos y prácticas sociales a través de campañas sobre movilidad activa en colectivos específicos y promoción de transporte público en base a eficiencia y calidad.



⁸ GEHL architects (2017), Facultad de Arquitectura-UdelaR, IDM, Banco Interamericano de Desarrollo (La Avenida Que Queremos. Estudio de la vida y del espacio público, visión futura e intervenciones pilotos para la Avenida 18 de Julio de Montevideo

5.3. Gobernanza, instituciones, democracia y participación

En el tratamiento de todos los temas los aspectos de gobernanza e institucionales aparecieron con mucha fuerza. Esto resulta obvio, si es que estamos discutiendo la necesidad de políticas de transformación y si no esperamos que los cambios sucedan espontáneamente.

Sin embargo, es importante destacar que en la mayoría de los casos se entiende que las normativas y estructuras de gobernanza existentes no permiten o constituyen frenos al desarrollo, por lo que nuevas formas de gobernanza deben ser creadas.

5.3.1. La gobernanza de la ciudad

La situación actual se caracteriza, como ya se mencionó, por la consolidación de las desigualdades territoriales, en zonas cada vez más distintas entre sí. Es un proceso que se acentúa por dinámicas contrapuestas, centrífugas, de segregación residencial incluyentes y excluyentes.

A ello debe sumarse cierto debilitamiento de la democracia y los partidos políticos, que amenaza acompañarse, al influjo global y regional, con respuestas populistas y de cooptación corporativa de los espacios de representación.

Montevideo presenta de cualquier modo, fuertes políticas de participación ciudadana, crecientes en el período.

Iniciativas como Montevideo Decide muestran nuevas formas potenciales de gestión de lo público, pero el escenario actual se caracteriza por rigideces institucionales y una dificultad de asumir la cesión de poder que significan formas amplias de participación. En particular se consideran deficitarios los procesos de decisión colectiva como el Debate Educativo o el Diálogo Social.

De cualquier modo, el tejido social organizacional es denso, espacio de acontecimientos, con la fortaleza actual del movimiento feminista y la presencia de organizaciones de nuevos tipos.

El escenario meta se define en el marco de un contexto, signado por el desarrollo con perspectiva social y ambiental, que permite modificar la matriz productiva y tiende progresivamente hacia una desmercantilización de los cuidados, los servicios y las relaciones sociales en general, así como al fortalecimiento de las políticas universales. Se aspira a que exista un decidido liderazgo público, que se acompaña de una mejor eficiencia del gasto, un aumento de recursos a partir de nuevas fuentes de financiación e inversión y fuertes políticas públicas de vivienda, territoriales, de redistribución y reconocimiento culturales. En particular se propone una apuesta fuerte a la educación como estrategia, acompañada con políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia.

La participación social y ciudadana es el pilar para el desarrollo social, y permite ambientar acuerdos amplios de caminos para la solución de los problemas y la proyección a futuro.

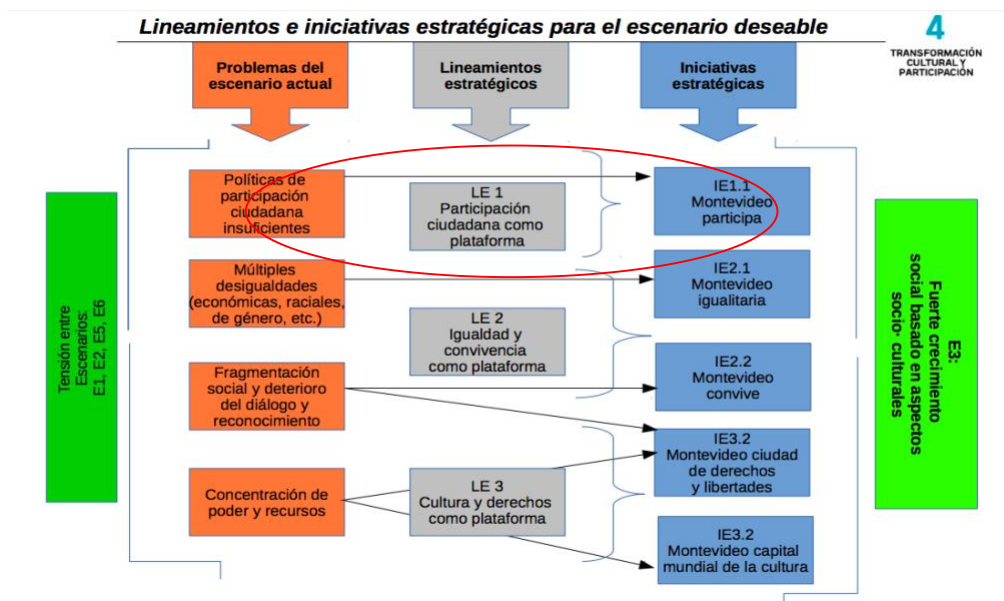
Los LE e IE tienen que ver con la construcción de la democracia:

1. Iniciativas cotidianas de participación fuertemente jerarquizadas, con importante difusión, un componente pedagógico y objetivos claros. El próximo gobierno municipal, en diálogo con las instituciones nacionales, ambienta un fuerte proceso participativo y democrático; en 2023, en oportunidad del aniversario de Montevideo, se lanza el plan Montevideo Participa, para una gestión colectiva e involucrada de la ciudad y el desarrollo de políticas públicas para promoción de la cultura, la participación, el intercambio

2. Desarrollo democrático desde lo local. Vecindad y comunidad como lugar plataforma del cambio. La vecindad continúa siendo y será un espacio cotidiano de encuentro y reconocimiento. En 2023, luego de una cuidadosa evaluación pública, en el marco de Montevideo Participa, se relanzan los Concejos vecinales y los presupuestos participativos, con nuevas plataformas, fuerte apuesta municipal y mecanismos que permitan controlar los principales vicios instalados. Lo local ampara también Instancias de mediación en temáticas de seguridad, la localización de problemas, prospectivas barriales, definición sobre presupuestos.

3. Fuerte apuesta estatal a la generación de acuerdos de convivencia. Los partidos políticos, las distintas instituciones, deben alertarse de la urgencia de avivar la llama democrática y ambientar amplios acuerdos sociales. En el Bicentenario de 2025 un amplio acuerdo social renueva la transparencia de las políticas y la convivencia en las ciudades del país y particularmente en Montevideo. En 2030 la calidad de la discusión sobre lo público y lo común en Montevideo y la ampliación de la democracia en las instituciones (salud, educación, justicia, empresas públicas) la vuelve una ciudad de referencia regional, y hacia 2050 modélica en cuanto a respeto del medio ambiente y gestión igualitaria y racional del consumo.

En la figura se destacan los aspectos que en el plano de los trabajo del Tema 4 tienen que ver específicamente con aspectos de gobernanza.



5.3.2. La gobernanza del área metropolitana

La situación actual del Área Metropolitana, que componen los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, muestra un panorama en donde no se ha desarrollado una construcción normativa que la tome en cuenta como espacio jurídico, en tanto las competencias están fragmentados entre los distintos niveles de gobierno. Pese a ello, han existido algunos intentos que no siempre han tenido la capacidad técnica y política para el desarrollo de políticas metropolitanas sostenibles. Quizás el intento más relevante fue la creación de Agenda Metropolitana, aunque ha presentado problemas para constituirse como un espacio estratégico. En la misma línea se han desarrollado Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial (EROT), así como impulsos en temas medioambientales y productivos.

El proceso de trabajo en el marco del grupo de Integración Metropolitana priorizó los aspectos político-institucionales de la construcción de la gestión metropolitana. Ello se relaciona con la construcción actual y futura en términos de gobernanza y capacidades de un territorio en donde conviven múltiples actores con intereses y estrategias no siempre alineadas, que muchas veces se basan en relaciones de conflicto. El escenario deseable se caracteriza por una construcción normativa en clave metropolitana y de canales de interacción que favorecen la integración y la elaboración de políticas.

En base a ello se plantearon dos LE: servicios metropolitanos de excelencia y gobernanza metropolitana. Estos lineamientos contienen en total cinco iniciativas estratégicas que buscan contemplar una visión sistémica de los asuntos identificados por los expertos, ya que se enfocan de

manera directa tanto a la construcción de institucionalidad y gobernanza, como de capacidades humanas, técnicas y financieras para superar la fragmentación en las decisiones.

Más allá de herramientas e iniciativas concretas, como imagen objetivo, el escenario deseable aboga por un proyecto político y técnico. Político en el sentido de la construcción un proyecto metropolitano basado en liderazgos y consensos de largo plazo, que implique la presencia de una nueva institucionalidad formal que le de sustento. Político también en cuanto al involucramiento de los ciudadanos en la forma cómo se llevan adelante los servicios públicos, atendiendo sus preferencias y necesidades.

Transitar hacia el escenario deseable requiere la construcción sostenida de capacidades técnicas y la audacia para encontrar nuevas estrategias e innovar en la gestión.

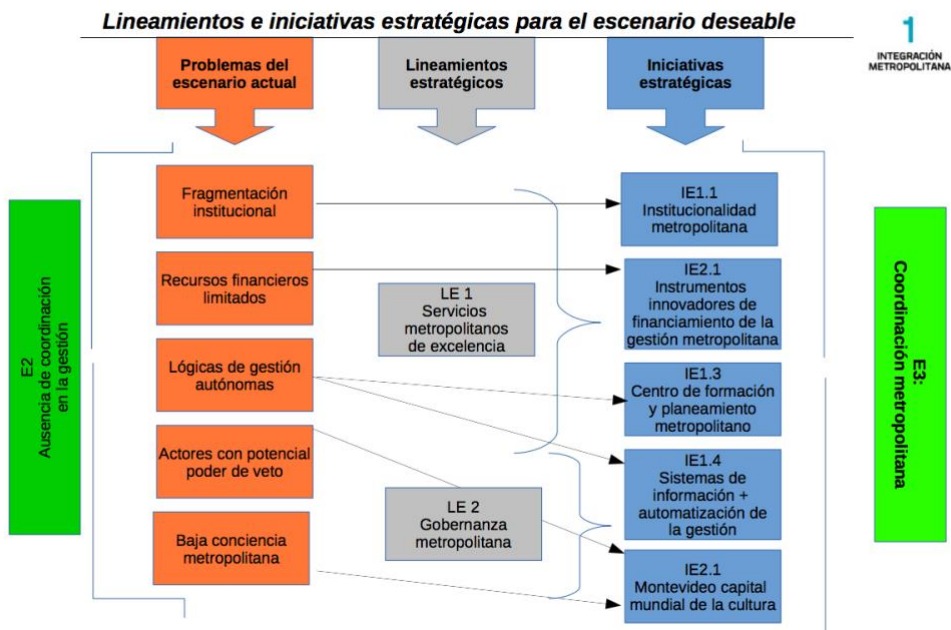


Figura 3.2: Esquema desarrollado para la Iniciativa Estratégica 1.

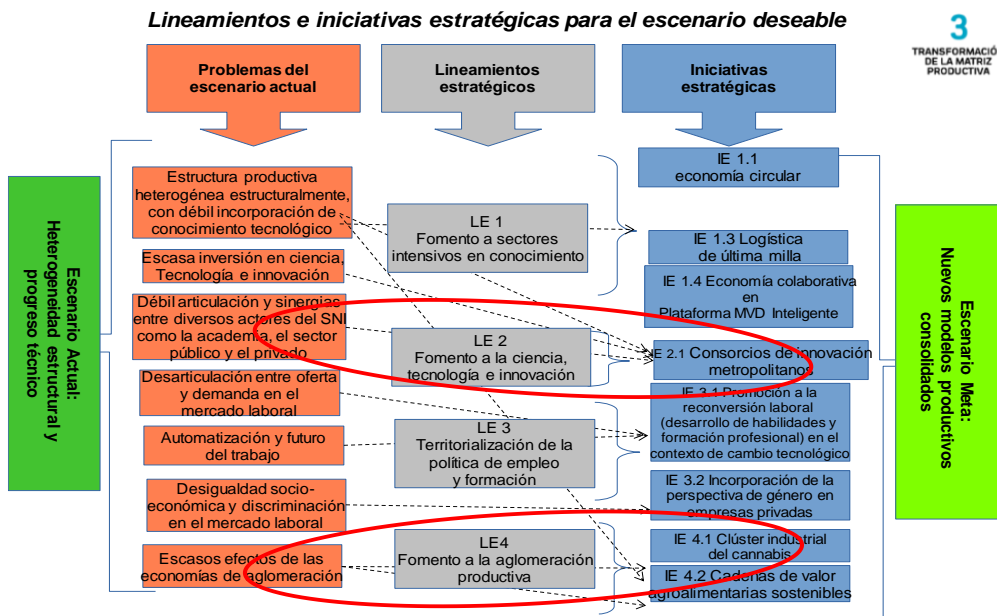
AGENCIA: representantes políticos



5.3.3. La gobernanza y la matriz productiva

Como ya se mencionó, el escenario productivo actual se caracteriza por la heterogeneidad estructural con progreso técnico. En el escenario meta se logran reducir radicalmente esas heterogeneidades dado que se transforma la estructura productiva inyectando innovación.

Los LE e IE son los siguientes.. El SNI no necesariamente es una instancia fuertemente formalizada, aunque sí se propone que lo sea a nivel nacional. Igualmente es complejo conformarlo a nivel departamental, por lo que es necesaria una importante creatividad para aterrizar el SNI en el territorio. Algunas iniciativas son la creación de consorcios metropolitanos (instancias metropolitanas para el desarrollo de centros temáticos y polos de desarrollo, como la ruta biotecnológica), el cluster industria del cannabis, el cluster cadena agro-alimentaria, el desarrollo de clusters de inteligencia artificial, big data, machine learning y similares. El eje de estas iniciativas es el aprovechamiento de las economías de aglomeración.



5.3.4. La gobernanza de la bahía

Se sabe que la situación actual es la de una difícil gobernanza de un ámbito en el que participan actores clave con intereses diferentes.

En 2006 se creó la Unidad de Planificación Estratégica de la IDM. Comienza un proceso de relacionamiento interinstitucional con los principales actores de la bahía, con el objetivo de acordar una guía para la acción de las instituciones, lo que finalmente se plasmó en un acuerdo marco firmado en 2010 por el MTOP, la ANP y la IDM en el que se definieron LE que incluían la necesidad de instituir un ámbito inter-institucional de coordinación permanente y de evaluación conjunta.

Unos meses después se formaliza un vínculo interinstitucional entre dichas instituciones que fue especialmente útil para las definiciones y gestiones del Puerto Logístico de Punta de Sayago, el proyecto de conectividad carretera y ferroviaria con Punta de Sayago, las Terminales Pesqueras de Capurro y el proyecto de los Accesos al Puerto de Montevideo.

El relacionamiento fue complejo y se presentaron dificultades para el cumplimiento de lo pactado, lo que se agudizó en los últimos años, especialmente con el proyecto del Ferrocarril Central. Algunos actores cuestionan la real existencia de consensos en estos últimos años, cuando en los hechos actores clave han dificultado la articulación entre la planificación departamental y sectorial-nacional. Además, destacan dificultades de acceso a la información más relevante en tiempo y forma.

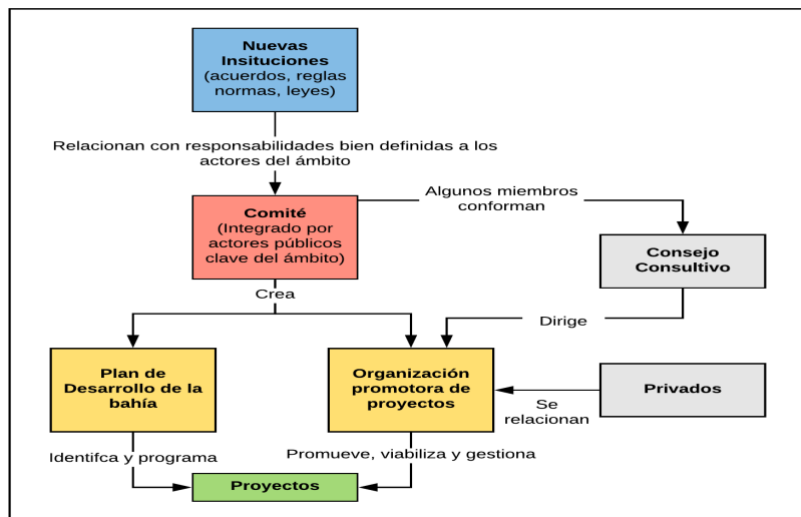
Como ya mencionamos, el escenario meta es denominado “Nueva institucionalidad y armonía puerto-ciudad”. Se creó una nueva y fuerte institucionalidad que coordina a los actores, se consigue

un desarrollo equilibrado y compatible entre las diferentes actividades que conviven en el ámbito y se fortalece el vínculo ciudad-puerto.

Los LE y las IE pasan por una nueva gobernanza territorial intersectorial y la aprobación de una ley nacional o política de estado, que incluya a actores públicos de distintos niveles de gobierno, y que tenga como resultado una mejor gestión, coordinación y una mayor democratización del ámbito.

Ello se expresaría en un Plan de Desarrollo con foco nacional-departamental que implique una política de estado que trascienda los gobiernos, y del que derive un Plan Maestro Territorial consensuado, con presupuesto de las partes, e inversiones tanto públicas como privadas para la concreción de los proyectos derivados.

Igualmente, se contempla la existencia de modelos asociativos público-privados que viabilicen la gestión y financien las iniciativas. Se concibe además el fortalecimiento de un tercer nivel de gobierno, de la sociedad civil y de asociaciones de trabajadores que potencien el desarrollo de la gobernanza, permitiendo una participación ciudadana que transmita y jerarquice la problemática local.



5.3.5. La gobernanza del territorio y la vivienda

En la situación actual, las Políticas Públicas muestran una notoria falta de integralidad en el diseño y ejecución; esta fragmentación, se traduce en acciones y/o intervenciones aisladas que no permiten revertir el curso de las desigualdades existentes. Existe falta de coordinación-articulación, presupuesto y recursos técnicos asignados.

En el acceso al suelo y la vivienda se evidencia que el mercado 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.

Algunos sectores, ante la falta de alternativas de acceso a la vivienda dentro del mercado formal, deben producir su hábitat en condiciones de precariedad socio-urbano-habitacional, lo que deteriora fuertemente su calidad de vida.

El escenario meta supone que se generan cambios en la cultura institucional, mediante 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 aquellas (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 ésta.

Los LE en este campo apuntan a “Redefinir competencias entre niveles de gobierno y reasignación presupuestal”, y a desarrollar la IE de Fortalecimiento de la articulación y la gobernanza multinivel, que: promueve la reestructuración del aparato estatal en sectores clave como hábitat, vivienda, educación, trabajo, economía (planeamiento y presupuesto) y desarrollo social. Para ello se requiere redefinir estratégicamente las competencias y recursos destinados a los distintos niveles de gobierno, con énfasis en el fortalecimiento del tercer nivel. Se dota a los Municipios de mayores competencias y presupuestos, permitiendo incrementar la gobernanza multinivel, con fuerte participación y cooperación público-privada-social.

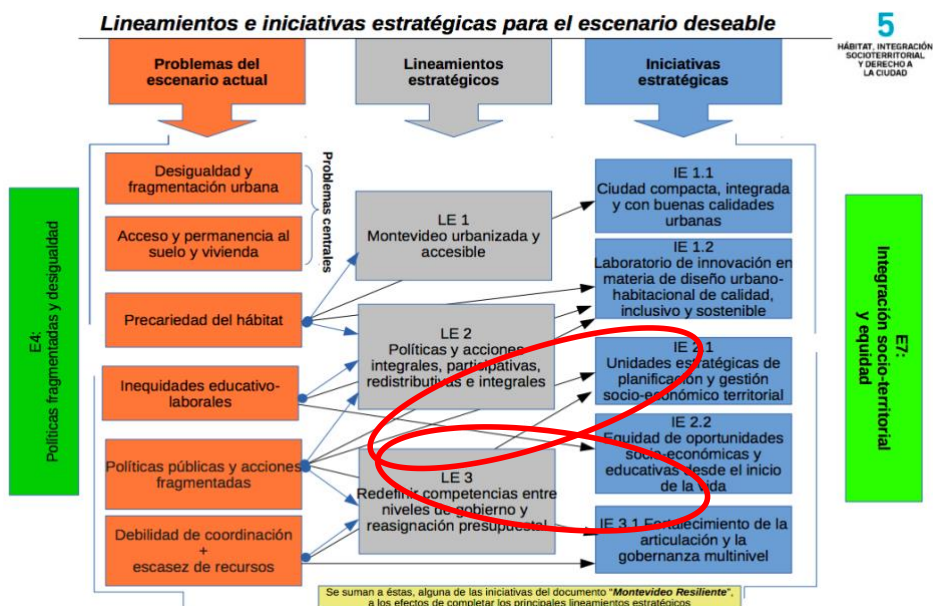
Los recursos técnicos y financieros con los que hoy cuentan los CCZ estarán al servicio del tercer nivel de gobierno y se buscará rever la actual gobernanza de los Municipios, de modo de que en ella se incorpore la participación a los Consejos Vecinales de los CCZ.

Otra iniciativa es la creación de Unidades estratégicas de planificación y gestión socioeconómico territorial (Unidades de Gestión). Se trata de un Instrumento institucional, compartido por los tres niveles de gobierno, integrado al tercer nivel de gobierno, es decir los Municipios. Es el marco legal que legitima este ámbito y lo provee de la necesaria cuota de poder de gestión y decisión.

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 Comunaes Zonales (CCZ). 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.

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.

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.



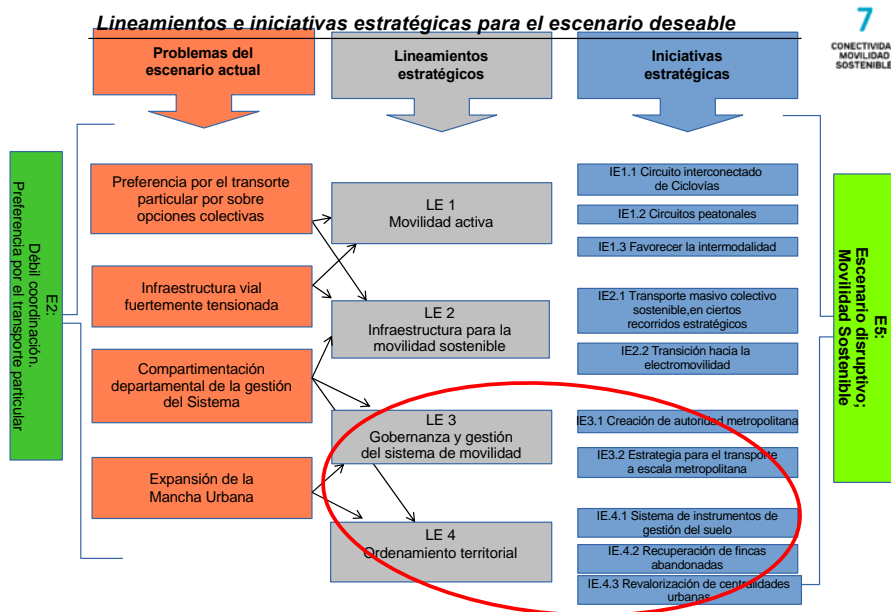
5.3.6. La gobernanza del sistema de transportes y movilidad

La situación actual muestra, como ya se mencionó, que la capacidad de coordinación metropolitana de los gobiernos departamentales involucrados es muy débil y las carencias regulatorias son notorias y extendidas. El escenario meta supone cambios radicales en la gestión del transporte metropolitano.

La propuesta de acción para transitar hacia el escenario meta se basa en dos LE y cinco IE:

GOBERNANZA y GESTIÓN DEL SISTEMA DE MOVILIDAD. La gestión del sistema de movilidad se realiza en clave metropolitana, lo cual supone efectivas y eficientes coordinaciones con los gobiernos limítrofes y con el gobierno nacional. Se incorpora tecnología en todos los aspectos de la gestión del sistema de transporte. Se crea la autoridad metropolitana con capacidad de acción en políticas sobre Movilidad

ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Las políticas de ordenamiento territorial son concebidas como elementos fundamentales para la movilidad. La movilidad es entendida como sistema determinante en la transformación del territorio, cuyas infraestructuras asociadas tienen gran inercia estructurante. De este modo, la planificación de la movilidad se integra en los procesos de planificación y gestión del territorio.



5.4. Transformación productiva

Según Jane Jacobs, una de las mayores urbanistas teóricas de la segunda mitad del siglo XX, las ciudades son las madres del desarrollo económico porque la aglomeración urbana genera capacidad para producir innovación, la que es la esencia del desarrollo económico. Entre muchos ejemplos de ciudades alrededor del mundo que ilustran sus ideas, Jacobs toma el de Montevideo y afirma que Uruguay podría haber consolidado su desarrollo si su capital hubiera sido lo suficientemente innovadora, lo que le hubiera permitido crear y exportar otros productos. Faltó una economía urbana, un proceso de aglomeración complejo tanto de personas como de actividades económicas diversas que habilitara procesos profundos de innovación.

Treinta y dos años después de la publicación de Jacobs sobre las ciudades y la riqueza de las naciones, un libro de CAF (2017) sobre crecimiento urbano y acceso a oportunidades parte de la misma idea que ella: las ciudades, como núcleos del proceso de urbanización, pueden ser el principal motor de desarrollo de un país. La aglomeración de hogares y empresas que tiene una ciudad trae beneficios: concentra los procesos productivos de mayor complejidad y valor agregado y la mayor cantidad de oportunidades en términos de bienestar. No obstante, los beneficios en términos de productividad y calidad de vida de las ciudades dependen del balance entre las ganancias de aglomeración y sus

costos (como los tiempos de traslado, la congestión, la contaminación, los precios de la vivienda, la criminalidad, pobreza, etc.)

De este modo, prosigue CAF, las ciudades, como núcleos del proceso de urbanización, pueden constituirse en motores del crecimiento económico y la productividad. Por ejemplo, a finales de la década pasada, las 600 ciudades económicamente más grandes del mundo producían más de la mitad del producto interno bruto (PIB) global, con menos de una cuarta parte de la población mundial. En 2010, las 289 ciudades de América Latina con más de 200.000 habitantes producían más de las tres cuartas partes del PIB de la región, con tan solo la mitad de la población.

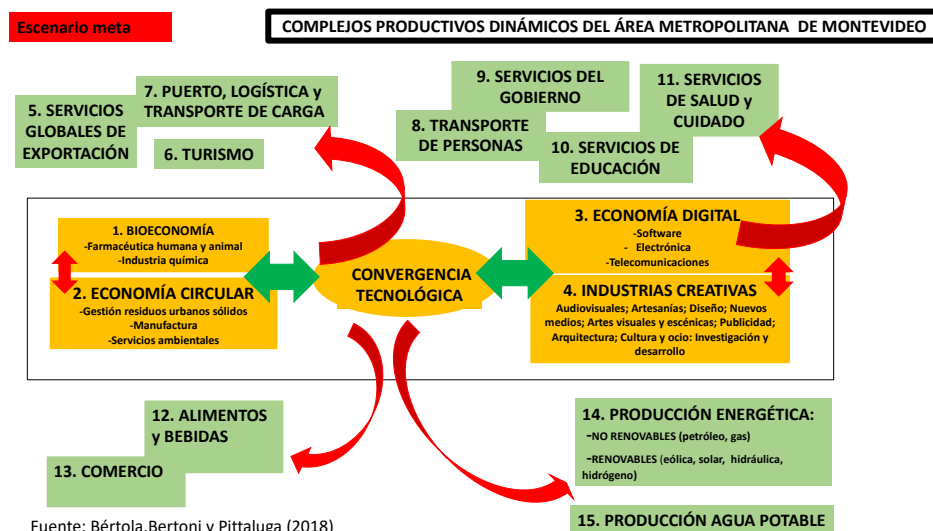
Es cierto que la urbanización no sólo tiene efectos positivos. Los efectos de la urbanización y el cambio climático están convergiendo de modo peligroso dice ONU-Hábitat.⁹ Las ciudades son las principales contribuyentes al cambio climático aunque representan menos del 2% de la superficie de la tierra, las ciudades consumen el 78% de la energía mundial, y producen más del 60 % del total de dióxido de carbono así como un monto significativo de las emisiones de los gases del efecto invernadero; principalmente a través de la generación de energía, vehículos, industria y uso de la biomasa. Asimismo, las ciudades y pueblos son altamente vulnerables al cambio climático. Cientos de millones de personas en las zonas urbanas en el mundo se verán afectadas por el aumento del nivel del mar, aumentos en las precipitaciones, inundaciones, ciclones y tormentas más fuertes y frecuentes, así como periodos de mayor calor y frío extremo.¹⁰

En suma, las ciudades tienen las ventajas de la aglomeración urbana para producir riqueza y desventajas frente a los efectos climáticos y medioambientales. Frente a esta tensión, las estrategias de resiliencia urbana -que buscan crear capacidades de las personas, comunidades, instituciones y sistemas que conforman una ciudad, de adaptarse, crecer y progresar ante impactos y tensiones crónicas que puedan debilitar su estructura y afectar su funcionamiento (como lo hace la “Estrategia Montevideo Resiliente”)- parecen ser dimensiones cruciales para orientar la planificación de las actividades económicas que darán sustento material a la estrategia de desarrollo del AM de Montevideo.

En las próximas secciones se abarcan los aspectos productivos y de innovación tecnológica que surgen de los siete informes tras el ejercicio prospectivo.

5.4.1. Escenario meta: complejos productivos dinámicos del área metropolitana

El escenario meta del tema 3 supone una determinada estructura productiva del AM de Montevideo compuesta por complejos productivos dinámicos como se muestra en el diagrama siguiente.



⁹ <https://es.unhabitat.org/>

¹⁰ idem

Cuatro complejos productivos, Economía Circular, Bioeconomía, Economía Digital e Industrias Creativas conforman el núcleo innovador dinámico del conjunto a través del cual el resto de los complejos productivos más maduros se interrelacionan, se potencian y se modernizan. Como ilustra el diagrama, el núcleo innovador representa la conjunción de dos Revoluciones Tecnológicas -la de la digitalización de los procesos de información y la de la bioeconomía, que parte de la moderna tecnología biológica aplicada a la transformación de la biomasa para producir bienes y servicios de alto valor-, que convergen en la actualidad y se proyectan hacia una nueva transformación de la base productiva. Dentro de estas revoluciones tecnológicas o paradigmas tecno-económicos, la circularidad de los procesos productivos y el aporte de valor de la creatividad y el capital intelectual son un nuevo sentido común del modo de producción.

La estructura productiva del AM posee la base del núcleo innovador dado que las empresas de los cuatro complejos están concentradas en la capital. Ese núcleo innovador se interrelaciona con el resto de los complejos del AM. Por un lado, con los servicios transables (servicios globales de exportación, puerto, logística y transporte de carga y turismo); por otro con los no transables (transporte de personas, servicios del gobierno, servicios de educación y de salud). Además, se relaciona con la industria de alimentos y bebidas y el comercio, los mayores empleadores del territorio y con los servicios públicos de provisión energética y de agua. El diagrama de complejos se reproduce aquí al lado esquematizando las interrelaciones mencionadas.

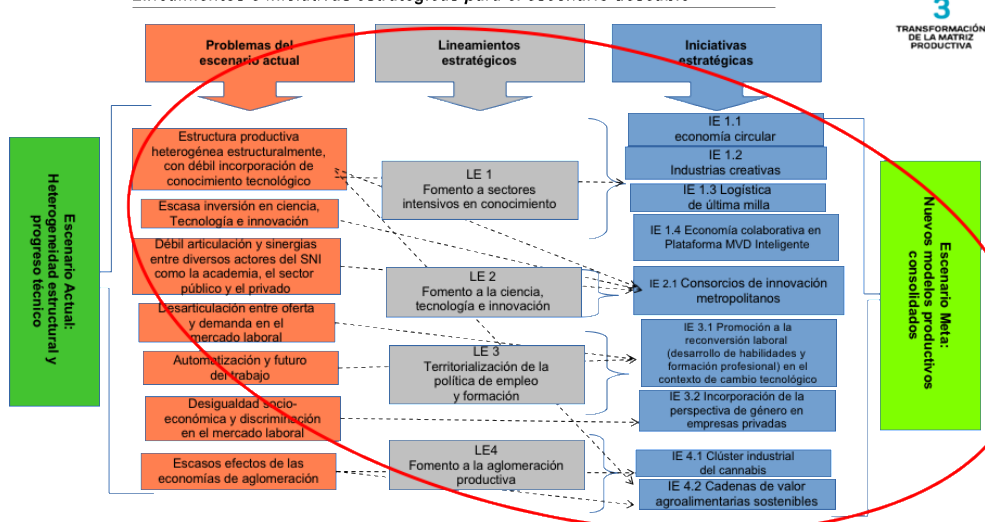


(transporte de personas, servicios del gobierno, servicios de educación y de salud). Además, se relaciona con la industria de alimentos y bebidas y el comercio, los mayores empleadores del territorio y con los servicios públicos de provisión energética y de agua. El diagrama de complejos se reproduce aquí al lado esquematizando las interrelaciones mencionadas.

Para transitar del escenario actual al escenario meta y lograr establecer en el AM una estructura productiva con predominio de los complejos y las interrelaciones dinámicas, los siete informes proponen lineamientos e iniciativas de diverso tipo.

En el diagrama de abajo se muestra, en primer lugar, las propuestas realizadas por el tema 3 de transformación de la matriz productiva. En una visión de conjunto, los cuatro LE y las nueve IE apuntan a los diferentes aspectos del cambio estructural de la matriz productiva del AM.

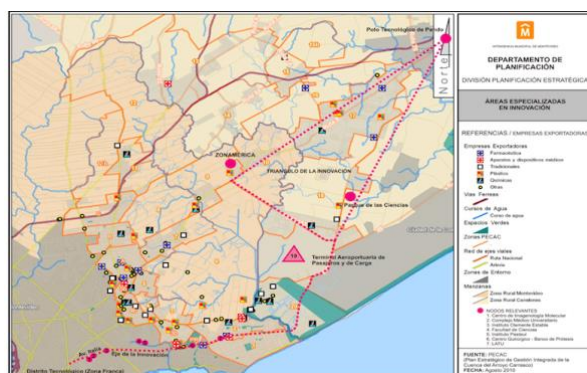
Lineamientos e iniciativas estratégicas para el escenario deseable



Una de las IE con más impacto, que concierne muy directamente al metropolitano, es la de los *Consortios de innovación metropolitanos* (IE 2.1). Mediante la presente iniciativa se busca aprovechar las economías de aglomeración de los sectores intensivos en conocimiento del AM y fomentar así la articulación, vinculación y colaboración entre actores, así como la difusión, transferencia e incorporación de conocimiento y tecnologías en los sectores económicos tradicionales y potenciar nuevos sectores en la matriz productiva del AM, desarrollando de esta manera conocimiento e innovaciones endógenas de la estructura productiva.

El asunto es que hoy este tipo de iniciativas las lleva adelante cada gobierno departamental por su cuenta (por ejemplo, es el caso del fomento a la aglomeración productiva -ruta 8 y 101- actualmente dentro del triángulo de la innovación que muestra el mapa de abajo), habiendo poca o ninguna cooperación y perdiendo por ello los posibles beneficios derivados de las economías de aglomeración. Lo propuesto del tema 1 de Integración Metropolitana de crear una agencia con representantes políticos y consorcios temáticos para planificar el AM e implementar políticas cooperativas es sin duda de primera necesidad en este caso particular.

Figura 3.2: Esquema desarrollado para la Iniciativa Estratégica 1.



Esta IE se inspira en la Corporación Ruta N de Medellín en Colombia. Ruta N es una entidad pública, sin ánimo de lucro, que pertenece a la Alcaldía de Medellín. Se creó con el fin de consolidar una economía del conocimiento en la ciudad para generar condiciones que favorezcan los negocios y el emprendimiento, apoyándose en las instituciones locales existentes. La experiencia de Medellín es relevante para otras ciudades porque demuestra que, a través de la planeación y la definición de una vocación productiva, sumada al trabajo colectivo, se puede impulsar la sostenibilidad y el desarrollo de un territorio. Esta Medellín innovadora y resiliente es, sin duda, un claro ejemplo de una transformación urbana, política, económica y social (ver recuadro abajo).

¿QUÉ RUTA RECORRIÓ MEDELLÍN PARA CONVERTIRSE EN REFERENTE MUNDIAL DE INNOVACIÓN?

Para empezar, Medellín tuvo que darse cuenta de que, sin innovación y diferenciación, no iba a ser competitiva en el mundo globalizado. El resto es una suma de decisiones políticas y condiciones pre-existentes en el territorio: la Administración Municipal creó una entidad como Ruta N para promover los negocios basados en ciencia, tecnología e innovación pero, al mismo tiempo, Medellín contaba con las condiciones necesarias para que esto ocurriese (algunas de las mejores universidades y de los principales grupos económicos del país trabajando desde la ciudad y un sector privado fuertemente comprometido con el desarrollo de la región).

Al igual que las ciudades con índices más desarrollados, lo primero que se hizo fue promover una política pública para darle una ruta clara a los esfuerzos en CT+i. En un trabajo conjunto con investigadores, empresarios, sector público y los demás actores del ecosistema de innovación, nació el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín. Este plan es la guía de la ciudad en sus

apuestas por la innovación y prioriza tres sectores estratégicos en los que se identificaron oportunidades: salud, energía y TIC.

El establecimiento de la política pública de ciencia, tecnología e innovación, y su constante actualización por medio del Observatorio CT+i, le permitió a la ciudad trazarse unos indicadores de impacto que la llevarán a cumplir su principal objetivo: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Medellín a través de la generación de empleos calificados y el aumento del ingreso per cápita.

COMPONENTE URBANO

De igual manera, esta apuesta tiene un componente urbano fundamental. Mientras Medellín trabajaba para que la innovación se convirtiera en un sello de la ciudad, que fuera un factor diferenciador y una característica común de iniciativas públicas y privadas, buscó referentes de cómo se habían transformado positivamente otras ciudades. Se revisaron experiencias como las de Boston y Barcelona, identificando la necesidad de contar con un espacio físico para materializar esta estrategia. Así nació el Distrito de Innovación de Medellín, un proyecto de más de 172 hectáreas y conformado por tres barrios de la ciudad.

Tener un Distrito de Innovación en Medellín ha permitido la generación de más de 2.900 empleos y la llegada de 154 nuevas compañías a la ciudad, provenientes de 23 países. Pero, además, la ha posicionado como referente global en la materia.

Aunque el propósito de hacer de la innovación el principal motor de desarrollo económico de Medellín es a mediano y largo plazo, los logros empiezan a verse. La Encuesta Regional de Innovación arrojó que el 57% de las empresas de la ciudad generaron al menos una innovación en el último año y aumentaron 26% sus ventas gracias a ello. De igual manera, se estableció que el 30% de los nuevos empleos de la ciudad se generaron por efecto de esas innovaciones.

Fuente: <https://www.rutanmedellin.org/es/>

5.4.2. El núcleo innovador

El núcleo innovador de la matriz productiva del departamento de Montevideo está conformado por los complejos productivos de la Economía Digital, las Industrias Creativas, la Economía Circular y la Bioeconomía. En los párrafos siguientes abordamos estos complejos dinámicos.

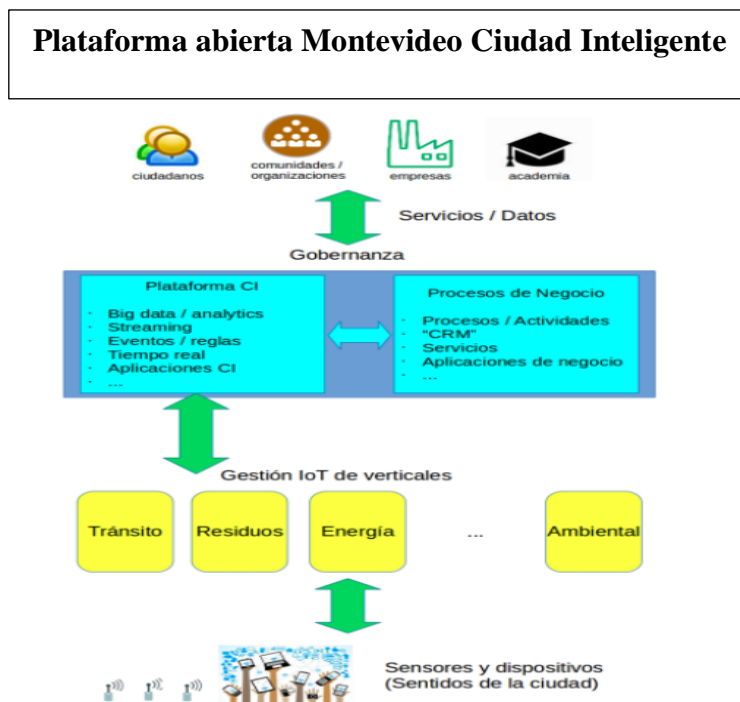
La Economía Digital

El sector de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) es muy dinámico en Uruguay. De las 241 empresas socias de la Cámara Uruguaya de las Tecnologías de la Información-CUTI, que constituyen el universo de la encuesta 2017 que ellos realizan, alrededor de 98% se ubica en Montevideo y el resto en Canelones y Maldonado. Las empresas de Montevideo se ubican hacia el sur del departamento conformando una aglomeración de empresas como puede observarse en el mapa de abajo. De todas las empresas, casi un 40% cuenta con un departamento de Investigación y Desarrollo y 75 % de las empresas realiza ventas hacia el exterior, siendo Estados Unidos el principal destino. Estas empresas generaron aproximadamente 12.200 puestos de trabajo.

Clúster de Tic en Montevideo



Para aprovechar este ecosistema dinámico, la IE 1.4. propone conjugarlo con la plataforma abierta Montevideo Ciudad Inteligente (esquematisada en diagrama de abajo). Ésta última genera importante información del departamento en relación a diversas áreas como la gestión ambiental, el tránsito, el saneamiento, los residuos, etc. La iniciativa busca generar posibilidades de cooperación y vinculación entre el sector público y el sector privado a través de un enfoque de economía colaborativa dado que se comparta la plataforma digital de la IDM. Ésta estará enfocada al acceso de información y datos para el desarrollo de nuevas oportunidades de proyectos tecnológicos e innovadores relacionados al *big data* e internet de las cosas. Mediante estos proyectos se busca resolver problemáticas o demandas sociales de la población y de la IDM.



La IE 1.3. denominada *Logística de última milla* promueve la creación de centros logísticos de fácil acceso para consumidores que permita mejorar costos y eficiencias en la entrega de productos comprados por internet, a la vez que reduzcan la congestión urbana derivado de menor cantidad de vehículos de entrega de productos en circulación. Asimismo, el fomento a la logística de última milla permite incorporar nuevas tecnologías y herramientas digitales, fomentando procesos de innovación tecnológica. El uso de *big data*, internet de las cosas, así como herramientas de geolocalización pueden desarrollar nuevas oportunidades de negocios con el fin de optimizar sistemas de entrega, predecir comportamientos de consumidores y futura demanda. Asimismo, estas herramientas pueden ser conjugadas con instrumentos y avances en materia de infraestructura inteligente, potenciando a nivel agregado los beneficios de la planificación en materia de logística y movilidad urbana. Por otra parte, el desarrollo de la logística de última milla puede ser una nueva fuente de empleos locales, tanto no calificados como calificados, así como un instrumento de fomento al desarrollo e implementación de vehículos autónomos en la ciudad, incentivando el avance hacia su regulación.

Las Industrias Creativas

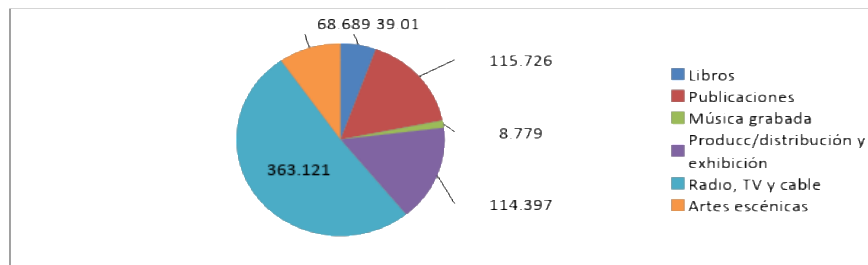
Las industrias creativas suponen la presencia de un elemento artístico o creativo sustancial en el bien o servicio producido, por lo que tienen a la creatividad y al capital intelectual como principales

insumos.¹¹ Con esa definición, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denomina a las Industrias Creativas como Economía Naranja y ésta está conformada por bienes creativos (Audiovisuales, artesanía, diseño, nuevos medios, artes visuales y escénicas) y servicios creativos (Publicidad, arquitectura, cultura y ocio, investigación y desarrollo (Buitrago et al., 2013). Con esa definición, el BID mide la Economía Naranja en Uruguay y ésta contribuye en 3,4% al PIB y crea 4,9% de los empleos de la economía.

La Cuenta Satélite de Cultura del año 2012 toma una definición más restringida de las industrias creativas y estima en 1% con contribución al PIB. Así mismo, esta rama de actividad empleó en 2016 a 14.750 personas. El sector cultural está caracterizado por empresas de pequeño tamaño, la mayoría de las cuales se encuentran situadas en Montevideo. A su vez que se identifica una cierta falta de profesionalidad y alto grado de informalidad.

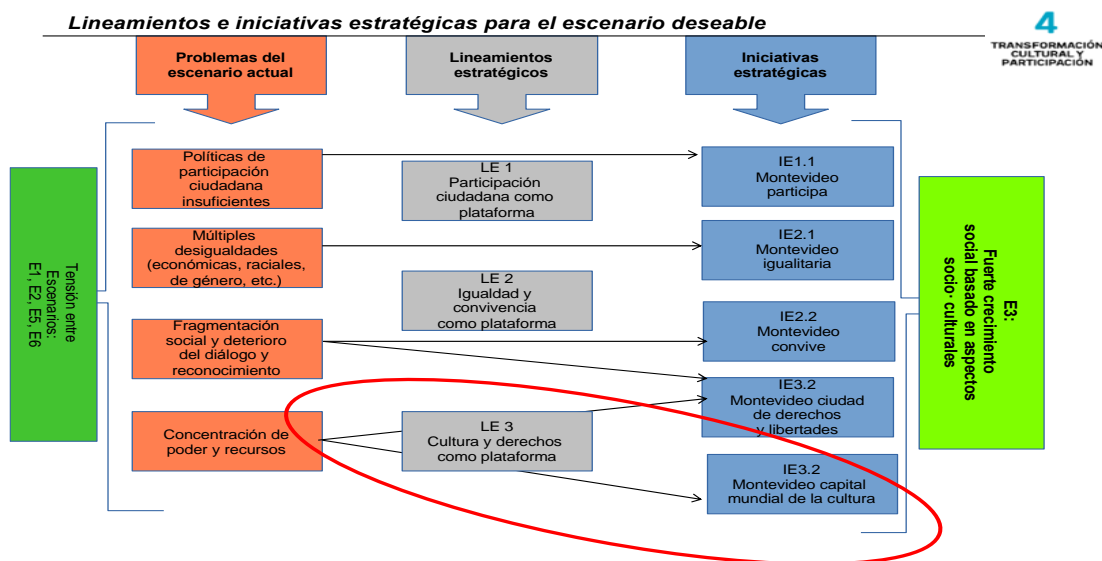
El valor agregado se concentra en las fases de difusión y distribución en detrimento de las fases de creación y producción. El sector incluye diferentes subsectores: Audiovisual; Música; Libros y Publicaciones; Diseño sumándose un apartado especial para el subsector de Videojuegos.

Valor bruto de producción por sector (2009) (miles de dólares)



Fuente: DNC. MEC. (2014) Cuenta Satélite en Cultura del Uruguay. Año 2012

El LE 3 del tema 4 sobre Transformación cultural y participación (ver diagrama abajo) propone una apuesta a la cultura como motor para el desarrollo social y cultural. Éste es un camino que han explorado ciudades como Medellín y Bogotá, orientadas hacia la disminución de la violencia y la promoción de la convivencia, o Bilbao, tomando a la cultura en sentido estricto como dinamizador social, turístico, urbano. Tomando lo mejor de esas experiencias, e incluso de antecedentes en Montevideo y Uruguay, podría apostarse a una promoción de la producción cultural basada en una fuerte sinergia institucional y un apoyo decidido a las y los artistas y su producción, y de ese modo



¹¹ Uruguay Transforma. Hoja de Ruta de las Industrias Creativas.

avanzar hacia un desarrollo basado en aspectos socioculturales que se oponga al empeoramiento de las condiciones sistémicas (socioeconómicas y culturales) y el retroceso de la participación.

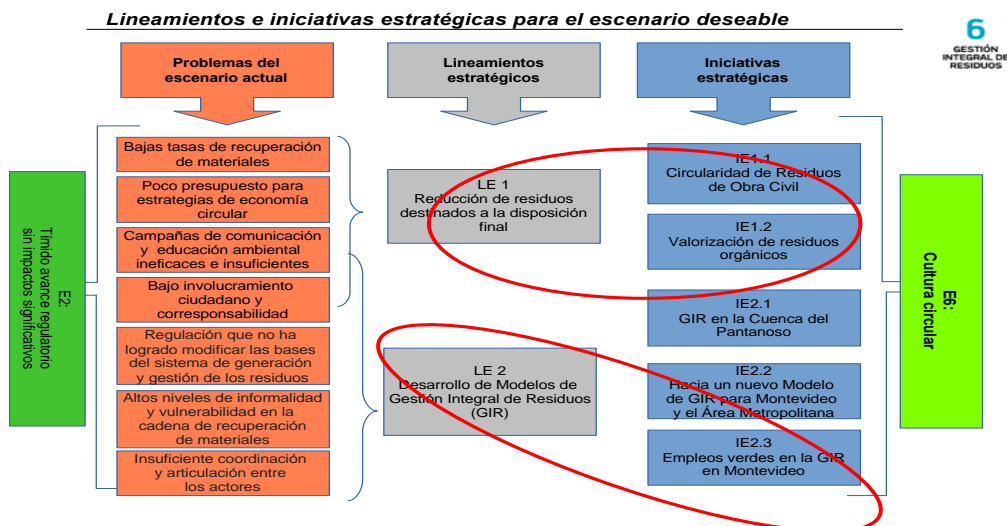
La IE 1.2. del tema 3 denominado *Fomento a las industrias creativa* tiene por objetivo lograr la definición de un plan intrasectorial para el impulso de las industrias creativas en la región metropolitana. Esta iniciativa habrá de coordinarse con la Hoja de Ruta de las Industrias Creativas a nivel nacional lanzada en diciembre 2018 por Uruguay Transforma. Según dicha hoja de ruta, estas industrias son una fuente importante de generación de valor agregado y empleo calificado, pero además son relevantes por la transversalidad del sector y su impacto en otros sectores de la economía como factores de diferenciación y agregado de valor. La prospectiva del sector a nivel internacional, la alta participación de Mipymes, el alto porcentaje de empleo de jóvenes, la remuneración por encima del promedio del sector servicios y el potencial de internacionalización, constituyen factores adicionales para que se entienda que éste conforma un sector estratégico para el país.

Economía Circular

La Bioeconomía, la Economía Verde, el Crecimiento Verde y la Economía Circular son conceptos con algunas diferencias, pero todos ponen el énfasis en la necesidad de orientar las economías hacia el desarrollo productivo sustentable. Las políticas ambientales conjugadas con las productivas y las de empleo son la clave para avanzar en un desarrollo sostenible de esta naturaleza.

Existe en el país cada vez más conciencia de que la transición hacia un desarrollo sostenible implica cambios profundos en la matriz productiva y el mercado laboral. Las políticas ambientales – necesarias para avanzar hacia la sustentabilidad– conllevan el riesgo de destrucción de fuentes de ingreso y puestos de empleo, pero también el potencial de generación de nuevas oportunidades laborales y de negocios. Esos nuevos negocios y empleos son el producto de políticas que orientan modelos de producción, de consumo, de ordenamiento territorial, de instituciones y de gobernanza que consideran la sostenibilidad como una fuerza motriz para la transformación de la matriz productiva.

En el tema 6 sobre la gestión integral de residuos sólidos se seleccionaron cinco IE relacionadas a la reducción y valorización de residuos. Se plantea como estratégico lograr la circularidad de los residuos de la construcción (IE 1.1. del diagrama de abajo), los que constituyen un poco más del 20% de los residuos que ingresan al Sitio de Disposición Final de Montevideo. La IE 1.2. plantea la valorización de los residuos orgánicos, los que conforman el 40% de los residuos domiciliarios de Montevideo. A su vez se optó por trabajar al igual que la Estrategia de Resiliencia de Montevideo, sobre un territorio particular que oficia de laboratorio y sobre el que los residuos mal dispuestos ejercen una presión insostenible desde todo punto de vista. Se trata del Laboratorio Cuenca del Arroyo Pantanoso (IE 2.1.). La quinta iniciativa (IE 2.3) está relacionada a la creación de empleos



verdes, con miras a abastecer de profesionales, técnicos y trabajadores capaces de insertarse en el mercado laboral y en el ecosistema de emprendimientos que será necesario desarrollar en el marco del escenario deseable denominado “Cultura circular” (Relación virtuosa entre modelo de producción/consumo y circularidad de materiales).

La IE 1.1. del tema 3 es complementaria de las iniciativas del tema 6 recién planteada, solo que promueve la economía circular en todos los sectores y no solo en los residuos. Tiene por objetivo fomentar la economía circular en la región metropolitana a través de políticas públicas relacionadas a instrumentos de apoyo financiero, así como un especial énfasis en la creación del subsector de servicios ambientales, sin el cual la instauración de la economía circular resulta imposible. Incluye, además, el mecanismo de la Compra Pública Innovadora a través del cual la IDM podría oficiar de gran impulsor de la economía circular. La IDM podría acoplarse al decreto ya firmado en noviembre de 2018 por el presidente de la República a través de Transforma Uruguay denominado “Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo Científico-Tecnológico y la Innovación”.¹²

Bioeconomía

La bioeconomía es la aplicación de la moderna biotecnología a la biomasa para obtener productos de mayor valor agregado. La biomasa puede ser de diversos orígenes (granos, cultivos de azúcar, residuos agricultura, residuos alimentos, bosques, residuos forestales, subproductos de animales, cultivos energéticos y residuos urbanos) y se transforma en energía (electricidad, biocombustible) como en otros productos (medicamentos, cosméticos, químicos, pienso, etc.).

Según el último registro de empresas biotecnológicas (MIEM, 2014) se identificaron 62 empresas que emplean de manera más o menos intensiva biotecnología para diversos fines productivos. De esas 62 empresas casi el 70% tiene residencia en Montevideo.

La biotecnología puede aplicarse a esos diversos tipos de biomasa para obtener productos de valor. Una de esas aplicaciones que se está llevando adelante en el AM es la del cannabis. La IE 4.1. del tema 3 vinculada con la bioeconomía es la de promoción a la aglomeración productiva en el territorio en torno a la industria del cannabis. Esta iniciativa apunta a generar las capacidades para la aglomeración productiva en el territorio relacionada a la industria del cannabis. Sus posibilidades de uso como insumo para el desarrollo de actividades económicas industriales son amplias y presentan importantes posibilidades de incorporación tecnológica, innovaciones, demanda de conocimiento, generación de empleo de calidad y de encadenamientos productivos. El cannabis puede usarse por ejemplo como insumo para la industria farmacéutica, química, alimentos, plásticos, textil y construcción. Asimismo, presenta oportunidades para el desarrollo de la bioeconomía, pudiendo fomentar transformaciones en la base productiva de la región metropolitana.

5.4.3. Servicios no transables: gobierno, educación, salud, transporte público departamental

Los servicios del gobierno, de salud y educación impactan sobre la igualdad de oportunidades de la ciudadanía. En el diagrama de abajo del tema 5, el LE 2 denominado “Políticas y acciones integrales, participativas, redistributivas e integrales” propone una 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), las que fomentan la equidad, así como nuevas modalidades de articulación y participación con injerencia en la agenda política.

Dentro de ese LE, la IE 2.1. propone la creación de una Unidad de Gestión como instrumento institucional, compartido por los tres niveles de gobierno, para diseñar, impulsar, coordinar y

¹² <https://www.transformauruguay.gub.uy/es/borrador-decreto-de-implementacion-del-programa-compra-publica-innovadora>

gestionar la implementación de Planes Estratégicos (en materia social, económica, educativa, laboral, cultural, ambiental, salud, entre otros) para diferentes zonas de la ciudad. La IE 2.2. propone promover la 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.

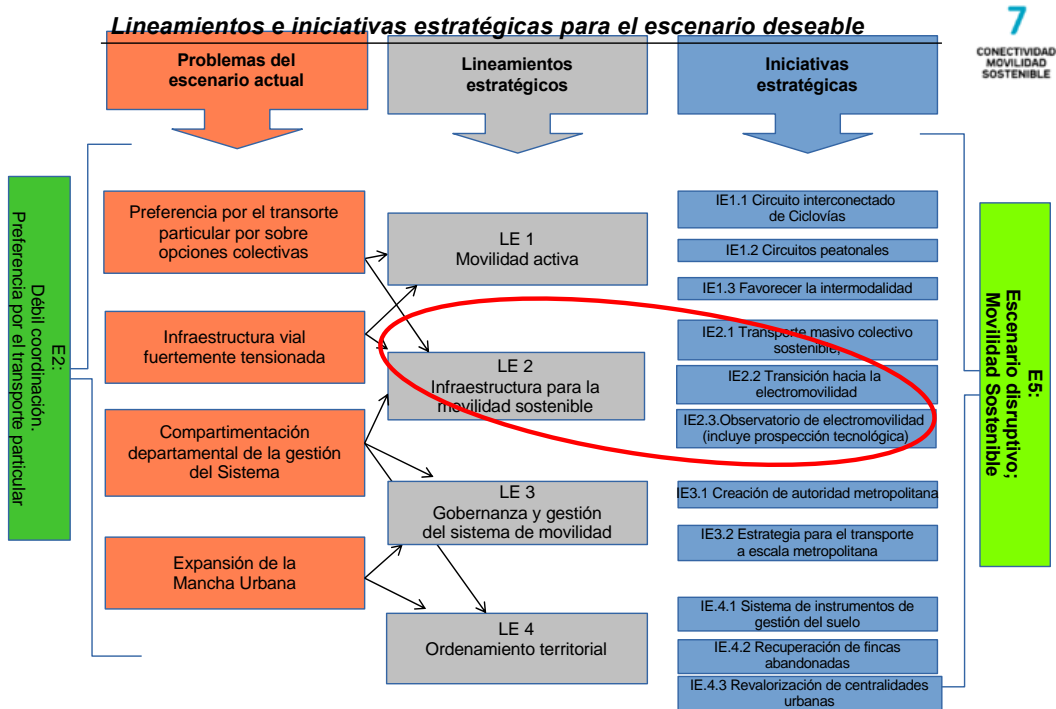


Dentro de la transición a la electromovilidad del tema 7 hay tres sub iniciativas: Transición del transporte público colectivo hacia la electro-movilidad; Impulso al uso de vehículos eléctricos individuales; Red de carga de vehículos eléctricos. Ver esquema de abajo.

La transformación hacia la movilidad eléctrica de Montevideo genera oportunidades para el sector productivo que deben ser organizadas y promovidas. Un ejemplo a tener en cuenta es la hoja de ruta de la movilidad eléctrica de Andalucía, España.¹³ Este plan pretende utilizar la transformación eléctrica para impulsar al sector productivo andaluz. Entre las propuestas que se encuentran desde la promoción de las empresas andaluzas relacionadas con la movilidad eléctrica en plataformas tecnológicas nacionales e internacionales y en foros de interrelación entre empresas de diferentes tamaños y subsectores, para generar sinergias que hagan incrementar su competitividad y su valor; la creación de polos de innovación tecnológica que permitan el encuentro para la discusión de soluciones innovadoras en torno a la movilidad eléctrica asociada al aprovechamiento de las energías renovables, el almacenamiento energético y la generación distribuida, la fabricación de baterías para vehículos eléctricos ligeros, el diseño de un programa de ayudas a la innovación para empresas que investiguen en el campo de la movilidad eléctrica así como la investigación en sistemas de almacenamiento.

También incluye una iniciativa de un Observatorio de electromovilidad (incluye prospección tecnológica). La industria de la electromovilidad está en constante cambio, por lo que se requiere de un trabajo permanente de prospección tecnológica, de modo de identificar cuáles serán las tecnologías dominantes en el futuro, los modelos de negocios que las pueden sustentar y las prácticas de países e industrias referentes en la materia, de modo de adelantarse a problemas y desafíos y así mantener a la estrategia a la vanguardia en la implementación de sus acciones. Dicho observatorio tecnológico participará activamente en ejercicios de prospección tecnológica para

generar una hoja de ruta para el desarrollo coordinado de nuevas tecnologías y generación de las capacidades necesarias para abordar los desafíos que se identifiquen.¹⁴



5.4.4. Servicios transables: puerto y logística, turismo, servicios globales de exportación

Con respecto al futuro, la tendencia mundial a la reorganización de los puertos en función de puertos *hub* regionales conectados con otros que los alimentan (*feeders*), dará lugar a una competencia intensa por quién ocupe primero ese lugar de relevancia como puerto *hub*, donde hoy Santos en Brasil es el puerto más importante. La carga de exportación/importación de la Hidrovía Paraná Paraguay que incluye la carga de Paraguay, tiene una escala final en las terminales de Buenos Aires o Montevideo. Comparando el calado existente en los puertos de la región, Montevideo (11,5 m) está en ventaja respecto de Buenos Aires (10,4 m), pero en desventaja respecto a las terminales del sur de Brasil (Santos a 13,5 m y Río Grande a 14,5 m).

El papel del puerto de Montevideo y sus necesidades de espacio, infraestructura y capacidades operativas serán muy diferentes, tanto en el escenario de surgimiento de Terminales de Aguas Profundas (TAP), como en un escenario de ausencia de terminales oceánicas, pero con operaciones en Montevideo como puerto *hub* de la región. El rol del puerto también variará según el tipo de carga que el resto del mundo demande del país y de la región, y lo que éstos finalmente decidan producir. Es decir, no es lo mismo el desarrollo de un puerto especializado en carga a granel que la de contenedores. Esto dependerá tanto de la demanda internacional, como de la oferta regional (compuesta tanto por la producción uruguaya como de la del resto de la región).

En este contexto, el Plan Maestro del Puerto 2018-2035 elaborado por la Administración Nacional de Puertos (ANP) propone acciones a corto y mediano plazo para desarrollar a Montevideo como puerto *hub* regional, incorporando los desafíos de los puertos de 6ª generación¹⁵ en el marco de una ciudad-

¹⁴ Inspirado en Estrategia de Movilidad Eléctrica del Gobierno de Chile (2017).

¹⁵ Este nuevo modelo -llamado *Smart Port*- de puertos está ligado al concepto de *Smart Cities* o ciudades inteligentes con gestión basada en las TIC, la optimización de los recursos, la seguridad, la movilidad y el transporte, y a la conciencia ambiental.

puerto más inteligente que utiliza la infraestructura de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) y apunta, como ya se mencionó, a un desarrollo que tenga en cuenta la sostenibilidad ambiental (Green Port) y económica. Así mismo el Plan proyecta al 2035 aumentar aproximadamente en tres veces y media la superficie actual de áreas con acceso de buques.

En el escenario meta, el puerto de Montevideo se convierte en puerto alimentador (o *feeder*) de un puerto brasileño (seguramente Santos) el que será *hub* regional dentro del nuevo esquema regional de TAP.¹⁶ En efecto, la mayor demanda de transporte de carga se satisface en la región por medio de la construcción de varias TAP, dos de ellas especializadas en la industria minera y en pesca internacional en el este de Uruguay¹⁷ y las otras en Brasil.

El hecho que se considere que las TAP se construirán en Brasil y éstas serán *hub* regionales, no es un escenario deseado, sino que es el más probable. Para ello se evaluó la capacidad de los puertos para atraer y servir los buques oceánicos de mayor tamaño. Cabe destacar que las TAP implican una reestructura del sistema de conectividades terrestres nacionales con el surgimiento de nuevas conectividades transversales (ruptura de la estructura vial y ferroviaria radial con centro en Montevideo). Independientemente de la nueva Ruta de la Seda (corredor bi-océánico) que conecta América del Sur con China y el lejano Oriente por el océano Pacífico, las TAP en Brasil son una pieza importante no solo como *hub* de dichas rutas, también son clave para el comercio con Estados Unidos, la Unión Europea y África.

En el puerto de Montevideo se aplica exitosamente el Plan Maestro ajustado a las necesidades portuarias que derivan del contexto regional mencionado. Se construye el Puerto de Punta de Sayago con su conectividad carretera y ferroviaria, y no se amplían los rellenos más allá de los previstos para Punta de Sayago. En Punta de Sayago se manejan carga a granel, contenedores y otros productos. De forma que el recinto portuario de Montevideo queda restringido sólo a contenedores, además de la celulosa proveniente de la segunda planta de UPM a través de la inversión ya realizada en 2019 y los graneles a través de la Terminal de Graneles de Montevideo (TGM) operativa desde diciembre 2015. Se sigue así una profunda tendencia de futuro del modelo de negocios de los puertos que es que cada vez más se diseñan las terminales de operación de forma específica y exclusiva para cada tipo de carga. Y, cada vez menos, se diseñan y operan puertos con muelles multipropósito. Esa especificidad técnica, les otorga mayores niveles de productividad, y que sumado a economías de escala, otorgan una ventaja en los beneficios finales de los operadores de esas terminales.

La Armada Nacional deja su ubicación actual en el recinto portuario liberando la dársena para otros usos del puerto, la terminal fluvio-marítima se instala en Bella Vista y se construye la terminal pesquera nacional en Capurro. Allí se crea un espacio de actividades gastronómicas relacionado con los productos que llegan a la terminal, que complementa y crea sinergia en el sector de la Cinta de Borde de Bella Vista-Capurro integrando adecuadamente ambos espacios. La industria naval se desarrolla en el predio de ANP de Punta de Sayago adonde se traslada también el dique Tsakos.

En un escenario de puerto alimentador, en el que algunos operadores logísticos redireccionan parte de sus negocios a las TAP, se satisface la demanda de áreas extraportuarias, dotándolas de infraestructura adecuada y densificando las áreas de las periferias metropolitanas que ya estaban previstas para esos fines en el escenario actual (2018).

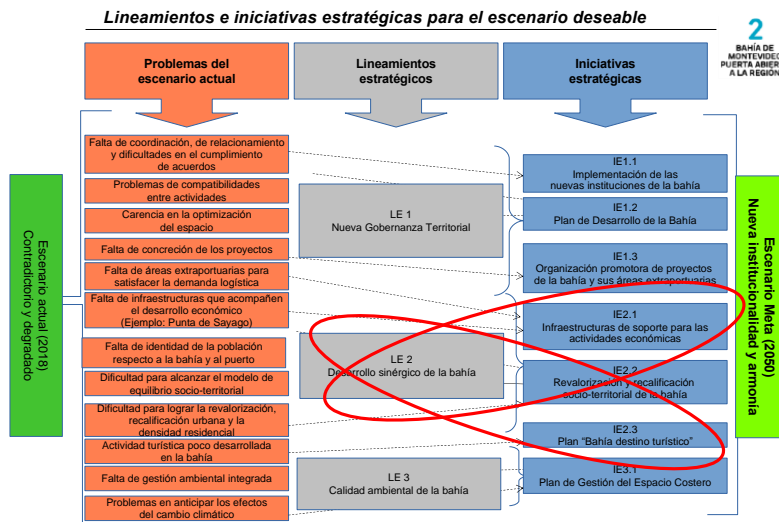
Las LE e IE buscan la concreción de las infraestructuras de soporte para las actividades económicas, tanto del puerto de Montevideo como de la logística asociada, que se suman a lo que ya está previsto en el Plan Maestro. Una de las iniciativas más relevantes es la de viabilizar el Puerto Logístico de Punta de Sayago y conectividad carretera y ferroviaria. Esto implica construir la conexión y accesos (saturación puerto de Montevideo); el muelle de ultramar; el muelle fluvial; y, la planta de

¹⁶ La tendencia de hoy es a instalar Terminales de Aguas Profundas (TAP) y no puertos.

¹⁷ Uruguay cuenta con profundidades de batimetría naturales de 20 m de profundidades cercanas a la costa (en el entorno de 1 km) en la costa este desde Punta del Este hasta el Chuy.

tratamiento de residuos portuarios; además de desarrollar del Clúster Naval y otros desarrollos portuarios próximos.

Por otro lado, la IE 2.3. *Plan Bahía destino turístico*. Montevideo es el principal destino turístico del país y recibe cada año una cantidad de turistas cercana a su población residente, lo que implica un importante ingreso potencial de recursos para un ámbito con tantos valores y tan poco explotado en algunos sectores. El Plan propone la jerarquización de la bahía como objetivo turístico inclusivo y accesible, involucrando y valorizando el patrimonio arquitectónico, urbanístico, cultural, identitario y natural del ámbito. Se plantea promover y priorizar puntos de interés y diseñar un circuito que dé continuidad a un recorrido turístico, buscando los acuerdos y articulaciones interinstitucionales requeridos para su implementación.



Finalmente, se constata la consolidación de las Zonas Francas como plataformas de exportación de servicios. Esto es porque el 75% de las exportaciones de Servicios Globales son realizadas desde alguna de las Zonas Francas especializadas en proveer este tipo de servicios, y porque las Zonas Francas explican el 50% del empleo en estos sectores.

Gran parte de los servicios globales se prestan desde zonas francas ubicadas en área metropolitana de Montevideo:

Zonamérica: Localizada en Montevideo, en Zonamérica trabajan más de 10.000 personas en más de 300 empresas las que operan en diferentes áreas de negocios: Logística, Servicios Financieros, Informática y Tecnología, Call Centers, Oficinas Regionales, Biotecnología, Consultoría y Comercio en general.

Aguada Park: Ubicada en el departamento de Montevideo, los principales clientes de Aguada Park operan en sectores como: software, call centers, BPS y servicios compartidos, servicios financieros, servicios profesionales y compañías de trading, todas enfocadas en la exportación de servicios. El personal ocupado por las empresas es de aproximadamente 3.200 personas.

WTC Montevideo Free Zone: Ubicada en Montevideo, actualmente más de 100 empresas y 1.200 personas brindan sus servicios al mundo desde esta zona franca.

Zona Franca Parque de las Ciencias: Se ubica en el Departamento de Canelones, pero muy cerca de Montevideo. Cuenta actualmente con más de 36 usuarios, entre los cuales se encuentran empresas farmacéuticas, del rubro tecnológico, proveedoras de materias primas, comercializadoras de dispositivos médicos, operadores logísticos y prestadores de servicios en diversas áreas como propiedad intelectual, marketing, diseño e ingeniería, imprenta industrial, entre otras.

5.4.5. Sectores intensivos en empleo: alimentos y bebidas, comercio

El sector alimentos representa un sector económico de gran importancia para la Región Metropolitana. A través del lineamiento estratégico de *territorialización de políticas productivas* y específicamente mediante la iniciativa relacionada al sector alimenticio, se busca fomentar el desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles.

La iniciativa se enfoca en el desarrollo de un programa estratégico departamental de especialización productiva vinculado a las cadenas de valor del sector alimentos, especialmente enfocado en frutas y hortalizas dado su potencial e importancia en la estructura productiva departamental y en el Montevideo rural. El enfoque de especialización productiva combina diversas políticas –industriales, educativas y de ciencia, tecnología e innovación- para potenciar e impulsar las fortalezas y ventajas competitivas de sectores o cadenas de valor.

Los objetivos radican en fomentar el desarrollo de una cadena de valor sostenible –económica, social y medioambientalmente-, impulsando desde la fase primaria al procesamiento industrial de estos alimentos con importante valor agregado. De esta manera, se desarrolla la agroecología y se articula y fortalece una cadena de valor con amplio impacto en la matriz productiva del departamento, mejorando su competitividad, incorporación tecnológica y potencial de exportación. Para transitar hacia mejoras competitivas, es necesario incorporar en toda la cadena de valor capacidades de innovación, investigación y conocimiento que permitan diversificar y sofisticar la oferta, por ejemplo mediante la incorporación de biotecnología a la cadena alimentaria. Asimismo, se espera impulsar la creación de empresas y el empleo especialmente en micro, pequeñas y medianas empresas que componen la cadena.

La IE 4.2 Cadenas de valor agroalimentarias sostenibles se acordará con la Cámara de Industrias del Uruguay.

Con la Cámara de Comercio y Servicios se acordará una iniciativa para la reconversión laboral, el desarrollo de habilidades y la formación profesional en el contexto del cambio tecnológico.

La educación formal y la formación profesional son importantes factores que inciden en el cierre de brechas socio-económicas, en la empleabilidad y calidad del empleo de los trabajadores. Asimismo, un capital humano altamente formado es indispensable para el crecimiento y desarrollo económico, y la reducción de brechas de productividad.

En la actualidad los cambios tecnológicos y la digitalización de los procesos productivos suponen importantes retos y disrupciones en el mercado laboral. Si bien los procesos de innovación y cambio tecnológico pueden generar nuevos puestos laborales, también pueden generar gran incertidumbre y desigualdades, existen importantes desafíos en el mundo del trabajo derivados de estos cambios. Las políticas de empleo y formación juegan un rol fundamental para anticipar y desarrollar nuevas habilidades y competencias para los trabajadores y mitigar posibles efectos negativos en el mercado laboral.

La presente iniciativa se enmarca en esfuerzos por generar políticas de promoción de nuevas habilidades y formación profesional para los y las trabajadores/as y así fomentar la movilidad laboral y el desarrollo de nuevas capacidades demandadas en el mercado laboral. Para ello, se llevaron adelante conversaciones con la Cámara de Comercio y Servicios en relación a su programa de reconversión laboral –PROGRETEC-.

El objetivo de la iniciativa es capacitar a trabajadores de sectores del comercio de la región metropolitana que atraviesan por cambios tecnológicos. De esta manera, se busca brindar herramientas a trabajadores para desarrollar las habilidades demandadas en el mercado laboral y así aportar a la reducción de posibles desigualdades e incertidumbres que el cambio tecnológico pueda generar.

6. Conclusiones a partir del proceso prospectivo

Este ejercicio prospectivo, realizado conjuntamente por un equipo de académicos coordinado desde la Facultad de Ciencias Sociales y personal de la Intendencia Departamental de Montevideo, constituye un insumo para que las autoridades de la IDM elaboren una estrategia y planes de desarrollo para la ciudad de Montevideo con la mirada puesta en el largo plazo.

Los responsables de la elaboración de este informe queremos destacar la valiosísima contribución realizada por el equipo de expertos contratados, así como de los ayudantes y pasantes de la Licenciatura en Desarrollo. Igualmente, queremos destacar los importantes aportes de un amplio elenco de funcionarios de la IDM, que participaron en muy diversas instancias de este proceso de trabajo, que se realizó a lo largo de un año.

El ejercicio prospectivo supuso la participación de muy diversos actores (profesionales, activistas, empresarios, trabajadores, funcionarios de otras reparticiones públicas), que con generosidad dedicaron su tiempo a participar en los 21 talleres y aportar sus conocimientos y puntos de vista.

Entonces, los resultados que aquí se presentan resultan de la interacción entre no menos de 200 personas de diversos orígenes profesionales y áreas de actividad.

En estas líneas finales, queremos destacar unas pocas conclusiones, que consideramos valiosas para tener en cuenta al evaluar esta experiencia y al usar los resultados para seguir con el proceso de definición de líneas estratégicas y de planificación.

Un primer aspecto para destacar es la existencia de un consenso bastante firme y generalizado, sobre dos aspectos contradictorios: en primer lugar, la existencia de una mirada crítica sobre la realidad actual y la demanda de políticas para promover cambios radicales hacia el futuro; en segundo lugar, el reconocimiento de que no nos encontramos en una situación de bloqueo e inmovilidad, sino que en todas las áreas se destacan logros importantes en los últimos tiempos. En síntesis: una mirada crítica, preocupada, propositiva, que reconoce que ha habido fuerzas de cambio en acción, por lo que existe cierto optimismo sobre la factibilidad de conseguir nuevos logros.

En segundo lugar, una conciencia muy profunda y generalizada sobre el hecho de que nos encontramos en momentos históricos de profundos cambios y transformaciones a nivel global, cambios que han de afectar las formas en que convivimos, producimos y consumimos. De esta forma se denota una cultura de apertura intelectual y de curiosidad y expectativa por los cambios que se avecinan.

En tercer lugar, existe un bastante sorprendente consenso sobre un conjunto de valores, ideales, ambiciones colectivas, que se manifiestan en los distintos escenarios que se pretenden construir. Conceptos como igualdad e integración social, apertura al mundo, cuidado del medio ambiente, creatividad e innovación, cultura de la tolerancia, diversidad e inclusión, necesidad de construcción colectiva del tejido urbano y el territorio, encuentran un amplio respaldo y constituyen una base sólida para la construcción del futuro.

Lo anterior no oculta ni disimula la existencia de importantes contradicciones en el abordaje de temas concretos, que reflejan intereses, ideas, roles y ambiciones contradictorias. Si es la bahía que está de espaldas a la ciudad o la ciudad que le da la espalda al puerto. Si las actividades petroleras caducarán más tarde o más temprano, si es que caducan. Si es necesaria o no la construcción de una autoridad metropolitana o si se puede avanzar mediante la creciente coordinación entre las instancias existentes, si el cambio cultural es la base de los cambios hacia la sustentabilidad ambiental o si lo son los incentivos y castigos los que cambian la cultura, si vamos en dirección a nuevas formas de transporte individual basadas en nuevas tecnologías o si se trata de construir superiores soluciones de transporte público, cuán profundas deben ser las transformaciones de la estructura productiva y cómo se insertan en el territorio. Estos son apenas unos muy pocos ejemplos de contradicciones que es importante destacar para apreciar el conjunto de dificultades que encuentran las propuestas de cambio, contradicciones expresadas en valores, intereses y poderes

fácticos. El ejercicio prospectivo identifica escenarios y presenta posibles caminos para alcanzarlos. Sin embargo, al final, será responsabilidad de las autoridades legítimamente constituidas la de concretar y traducir estas ideas en planes concretos y mostrar la capacidad de articular las voluntades sociales para que las políticas no queden en el papel y se transformen en acciones y realizaciones.

Al buscar sintetizar el escenario meta al que se aspira para Montevideo y las líneas estratégicas para lograrlo, encontramos conveniente abordarlo en cuatro dimensiones principales: la problemática del territorio, que presenta una importante complejidad; el plano institucional, es decir, cuáles son los ámbitos para la regulación y elaboración de políticas y coordinación del accionar de diversos agentes y cómo se relacionan con el territorio; los cambios culturales asociados a diferentes prácticas sociales y formas de convivencia; y los cambios en la matriz productiva, es decir, en las formas en las que se ganarán la vida los montevideanos en el futuro. Estas cuatro dimensiones están fuertemente entrelazadas, refieren permanentemente unas a otras.

La dimensión territorial apareció con toda la complejidad de pensar en muchos Montevideo: la diversidad y fragmentación de sus barrios; la indisimulable realidad del área metropolitana que trasciende los espacios departamentales constituyendo un espacio de facto integrado y con fuertes desajustes institucionales; la complejidad que presenta la bahía, incrustada en la ciudad, cortándola con sus vínculos hacia el interior y el exterior, condicionando los espacios urbanos y su integración. Los escenarios deseables todos comprenden cambios importantes en la configuración y articulación del territorio.

Asociado a ellos está la dimensión institucional. No hay área que se haya estudiado que no haya generado propuestas alternativas de construcción institucional: una institucionalidad metropolitana supra-departamental; un consorcio metropolitano de transporte; una autoridad que gobierne las políticas en la bahía, articulando autoridades nacionales y departamentales; nuevas estructuras de gestión y participación ciudadana en los barrios; instancias territoriales de innovación y formación para la actividad productiva; instrumentos adecuados para el economía circular; coordinación de políticas de uso del suelo para vivienda, logística y producción y de construcción de hábitat urbano.

La cultura es vista como una doble dimensión: por un lado, como el sustento mismo del cuerpo social, como construcción de formas de vida y convivencia, como elemento que permea el conjunto de las acciones, las orienta, estimula y desestimula. Por otro lado, la cultura como sector específico de actividad, tanto profesional como de tiempo libre. La cultura está en todos los temas tratados, más allá de los énfasis puestos en cada uno.

Finalmente, la matriz productiva es el corazón del potencial de desarrollo de la ciudad. Las ciudades, especialmente las ciudades de tamaño intermedio, como Montevideo, son ámbitos privilegiados de desarrollo cultural e innovación tecnológica y social. En medio de los profundos cambios que se avecinan, las políticas de desarrollo productivo están llamadas a jugar un rol central. Montevideo es sede de muy buena parte del sistema científico-tecnológico del país, es un centro de producción de servicios modernos de proyección internacional, es un hub logístico destacado y fuertemente integrado al mundo y a la región; Montevideo es el principal centro burocrático del país, con todo lo que implica en materia de dinámicas de gestión pública, sometida a radicales cambios tecnológicos; Montevideo nuclea la dinámica industria del software. Buena parte del futuro productivo, tecnológico y competitivo del país dependerá de las acciones que pueda desarrollar la ciudad, para posicionarse en posiciones altamente competitivas e innovadores en un conjunto de nuevos nichos productivos que tienen en el sector servicios y en las llamadas industrias 4.0 su núcleo central de desarrollo.

Como se ha dicho, estas son las orientaciones que surgen de estos insumos. La IDM es ahora quien debe hacer uso de los mismos de la manera que crea más apropiada.

7. Bibliografía

- Aguiar S., Montano M. y Valdéz M. (2018), Informe Final, Montevideo del Mañana, **Tema 4: Transformaciones culturales y participación**, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Arim R. (2008), Crisis económica, segregación residencial y exclusión social. El caso de Montevideo, FCEA-Udelar, Siglo del Hombre Editores; CLACSO
- Aristoy S. y Ventos S. (con el apoyo de Luis Bértola) (2018), **Tema 7: Conectividad y Movilidad Sostenibles**, Informe Final, Montevideo del Mañana, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Baráibar F., Lado M.I. y Diperna C. (2018), **Tema 6: Gestión integral de residuos**, Informe Final, Montevideo del Mañana, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar
- Beinstein J. (2016), Manual de prospectiva: guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos, contribuciones de Adriana P Sanchez Rico; Ricardo Carri; Manuel Marí; coordinación general de Alicia Balbina Recalde; editado por Inés Parker Holmberg. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2016.
- Bervejillo F. y Lombardi M. (1999) Globalización, Integración y Expansión Metropolitana en Montevideo, Hacia una Región Urbana de la Costa Sur. Ponencia al VI Encuentro de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Toluca, México, 1999.
- Buitrago F. y Duque I. (2013), The Orange Economy, Inter-American Development Bank.
- CAF (2017), Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytia, C., Sanguinetti, P., Bogotá: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>
- Compromiso Empresarial para el Reciclaje-CEMPRE (2017), Estado de situación del reciclaje en Montevideo, mimeo.
- Delgado M.H., Trinidad V., Beder F. y Blanco M.F. (2018), Informe Final, Montevideo del Mañana, **Tema 5: Hábitat, integración socio-territorial y derecho a la ciudad**, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar
- DINOT-ITU (2017), Lógicas territoriales del Uruguay agroexportador. Un análisis de las implicancias territoriales de las principales cadenas productivas agroindustriales del país Martínez E., Delgado M., Pedrosa R., González E. y Stagnaro L., Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVTOMA) e Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU), Facultad de Arquitectura, Udelar.
- Freigedo M., Milanesi A., Fernández M. Y Álvarez F. (2018), Informe Final, Montevideo del Mañana, **Tema 1: Integración metropolitana**, Montevideo del Mañana, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Gehl J. (2014), Ciudades para la gente. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Infinito, 2014. ONU
- Gobierno de Chile (2017), Estrategia Nacional de Electromovilidad. Un camino para los vehículos eléctricos del gobierno de Chile (lanzada en diciembre 2017) http://www.energia.gob.cl/sites/default/files/estrategia_electromovilidad-8dic-web.pdf
- Huber I., Rodríguez Buño R. y Helal A. (2018), Informe Final, Montevideo del Mañana, **Tema 2: Bahía de Montevideo puerta abierta a la Región**, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- IDM (2013), "Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana". Unidad de Estadística y Gestión Estratégica, Intendencia Departamental de Montevideo.
- Intendencia Departamental de Montevideo-IDM (2017), Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano, <https://www.csi-ing.com/es/plan-director-de-saneamiento-y-drenaje-urbano-de-montevideo/>
- Intendencia Departamental de Montevideo-IDM (2018), "Plan Estratégico de Gestión Integral de Residuos del Departamento de Desarrollo Ambiental", Inédito
- Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) (2012), Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo, http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/directrices_departamentales-noviembre12_0.pdf

- Jacobs J. (1985), *Las ciudades y la Riqueza de las Naciones. Principios de la vida económica*”, editorial Ariel, España.
- Martínez E.J. (2010). *Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos 1985-1996-2004*. CSIC-UdelaR.
- Martínez Guarino R. (coord.) (2007), *Aspectos económico-productivos*, Bértola L., Rodríguez A. y Troncoso C., *Libro blanco del área metropolitana | Canelones Montevideo*, San José, OPP.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-MVTOMA (2016), *Informe Nacional de Uruguay para Hábitat III, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible HÁBITAT III*, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Uruguay-Spanish.pdf>
- Miño M. (2016), *Detección de basurales a cielo abierto y otros sitios degradados de Montevideo*, mimeo.
- Moradi A. y Vagnoni E., (2018), “A multi-level perspective analysis of urban mobility system dynamics: What are the future transition pathways? ”, *Technological Forecasting & Social Change* 126 (2018) 231–243
- Rondón Toro E., Szantó Narea M., Pacheco J.F., Contreras E., Gálvez A. (2016): *Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios*. Manuales CEPAL, ISSN 2518-3923. Ministerio de Desarrollo Social – Gobierno de Chile. Santiago de Chile.
- Scotto S., Pittaluga L., Adler M., Laguna H. y Álvarez R. (2018), *Informe Final, Montevideo del Mañana, Tema 3: La transformación de la matriz productiva*, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Terraza H., Rubio D. y Vera F. (2016), *Ciudades emergentes a ciudades sostenibles. Comprendiendo y proyectando las métopolis del siglo XXI*, Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/handle/11319/8150>
- The Economist Intelligence Unit-EIU (2017), *Avances y desafíos para el reciclaje inclusivo: Evaluación de 12 ciudades de América Latina y el Caribe*, EIU, Nueva York, NY.
- Vegara A. y de las Rivas J.L. (2016), *La inteligencia del territorio. Supercities*, https://issuu.com/fundacionmetropoli/docs/supercities_ed._espa__a
- Vegara A. y Rivas J.L. (2011), *Territorios Inteligentes*, https://issuu.com/fundacionmetropoli/docs/territorios_inteligentes_fundacion_metropoli

8. Anexos Material Metodológico

Anexo 1. Material metodológico preparado para el proceso prospectivo

1. Plan de trabajo Convenio IDM-FCS
2. Cronograma de actividades del Plan de Trabajo
3. Pauta para la elaboración del diagnóstico prospectivo
4. Pauta para la selección de variables estratégicas
5. Presentación: ¿qué es una variable estratégica?
6. Pauta para formular interrogantes estratégicas elaborada por C. Alemany
7. Pauta para realizar el análisis morfológico elaborada por C. Alemany
8. Pauta para la sistematización de taller 2 y preparación de taller 3
9. Pauta para la redacción del informe final temático

Anexo 2. Material preparado sobre escenarios globales, regionales y nacionales

1. Documento elaborado por L. Pittaluga de escenarios globales, regionales y nacionales
2. Presentación (PPT) escenarios globales, regionales y nacionales en 2do taller prospectivo
3. Fichas de escenarios globales, regionales y nacionales diseñadas por empresa 3Vectores

Anexo 3. Material metodológico preparado para la facilitación de los talleres

1. Nota conceptual para la planificación de los talleres prospectivos (C. Alemany)
2. Guía para la preparación del 1er Taller prospectivo (C. Alemany)
3. Guía para la preparación del 2do Taller prospectivo (C. Alemany)
4. Guía para la preparación del 3er Taller prospectivo (C. Alemany)

5. Diseño Interrogantes de futuro (3 Vectores)
6. Diseño matriz de hipótesis por (3 Vectores)
7. Diseño escenario temático por (3 Vectores)
8. Diseño impulsos y frenos (3 Vectores)
9. Diseño iniciativa estratégica (3 Vectores)
10. Diseño línea de tiempo hitos de iniciativa estratégica (3 Vectores)

Anexo 4. Convocatoria de participantes a los talleres

1. Lista de participantes a los talleres