



INNOVACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN EN LA TRANSFORMACIÓN DEL HÁBITAT URBANO: EL CASO DE LAS MESAS BARRIALES EN MONTEVIDEO

Lucía Soca Bruni¹

Intendencia de Montevideo
(Uruguay)

Tamara Kasztan Flechner

Intendencia de Montevideo
(Uruguay)

Resumen:

Ante la creciente complejidad de los desafíos urbanos, los gobiernos locales requieren nuevas capacidades para una gestión participativa del hábitat. En el artículo se analiza la experiencia de las Mesas Barriales de Montevideo como dispositivo de innovación pública, tomando como ejemplos la experiencia en los barrios de Malvín Norte-Unión y

¹lucia.soca@imm.gub.uy

Recibido: 24/08/2025

Aceptado: 20/11/2025

Publicado en línea: 30/03/2026



Piedras Blancas. Los hallazgos muestran que estos espacios permiten superar un modelo transaccional de la participación y construir un vínculo relacional con la ciudadanía, base para que el gobierno local desarrolle capacidades dinámicas esenciales: interpretar colectivamente los problemas desde el territorio, conectar actores diversos para generar coaliciones sostenibles y moldear políticas de manera adaptativa y co-creada. La investigación concluye que la innovación territorial no se centra en soluciones materiales, sino en procesos de aprendizaje institucional. En este marco, la escala y la heterogeneidad del barrio, especialmente en contextos del sur global, resultan determinantes para impulsar transformaciones profundas del hábitat.

Palabras clave:

capacidades dinámicas, participación relacional, hábitat, innovación local.

Abstract:

In response to the increasing complexity of urban challenges, local governments require new capabilities for participatory urban management. This study analyzes the experience of the "Mesas Barriales" programme in Montevideo as a mechanism for public innovation, employing a qualitative and exploratory approach for the Malvín Norte-Unión and Piedras Blancas cases. The findings indicate that the implementation of neighborhood participation mechanisms facilitates a shift from a transactional model to a relational engagement with citizens. This relational dynamic serves as the foundation for local governments to apply critical dynamic capabilities for innovation: collectively interpreting challenges from a territorial perspective, forging sustainable coalitions among diverse stakeholders, and adaptively co-creating policy solutions. Consequently, the study concludes that public local innovation is not contingent upon material solutions but rather on an institutional learning process, where the neighborhood's scale and inherent heterogeneity -especially for local governments in the global south are key in profound habitat transformations.

Key words:

dynamic capabilities, relational participation, habitat, local innovation



Sumario del Trabajo

I. Introducción

II. Metodología

III. Descripción del caso: Las mesas barriales de Montevideo

III.1. Malvín Norte - Unión

III.2. Piedras Blancas

IV. Análisis de las capacidades dinámicas en acción: La experiencia de las mesas barriales.

IV.1. Hacer sentido: el hábitat como espacio para la interpretación colectiva.

IV.2. Interpretación colectiva: historicidad, reflexividad y encuentro para una política de transformación barrial.

IV.3. Conectar: de pensar junto a hacer con el barrio.

IV.4. Cuidados: dimensión determinante en la capacidad de “conectar”.

IV.5. Coherencia interna: construcción de arquitectura de gobernanza colaborativa.

IV.6. Moldear: adaptabilidad institucional y co-creación de lo público.

IV.7. De lo transaccional a lo relacional: la interpretación colectiva de los problemas como dirección de la política.

V. Conclusiones y recomendaciones.

VI. Referencias bibliográficas.



I. INTRODUCCIÓN

Más de la mitad de la población mundial vive hoy en ciudades (Banco Mundial, 2023). Este proceso de urbanización ha intensificado las presiones sobre los territorios: las dinámicas extractivistas del mercado desplazan y segregan (Sassen, 2014), mientras que los efectos del cambio climático ponen en riesgo a comunidades enteras. A ello se le suma, la incertidumbre del contexto actual, y la complejidad creciente de las problemáticas socio-políticas. Todos estos elementos se combinan para hacer de la gestión del espacio urbano uno de los más importantes retos del siglo XXI. (García Castro et al., 2020, p. 43).

Este artículo explora la experiencia de las Mesas Barriales impulsadas por la Intendencia de Montevideo desde el 2022. Estas se conciben como un dispositivo que vincula políticas de transformación del hábitat en barrios populares con procesos de participación y organización comunitaria. A partir de su implementación, se analizan dinámicas que emergen tanto de las transformaciones materiales del hábitat como del reconocimiento de prácticas sociales preexistentes en el territorio, desde una concepción ampliada de innovación que trasciende lo tecnológico y se sitúa en lo colectivo y territorial. Estos procesos son considerados estratégicos para la incorporación de innovación en la agenda del gobierno local.

El hábitat se propone como eje integrador de políticas públicas intersectoriales, habilitando iniciativas orientadas a la cohesión social y el fortalecimiento de las redes comunitarias. En este marco, se plantea que la innovación “en los márgenes” —sustentada en el diálogo, la confianza y la generación de espacios colectivos— puede ampliar e impulsar las capacidades del gobierno local con un abordaje “de abajo hacia arriba”.

Este análisis busca relacionar las políticas territoriales con un concepto de innovación sustentado en las “rutinas” - o capacidades dinámicas - que adquieren los gobiernos para promover cambios en las formas que se diseñan e implementan las políticas (Kattel, 2022). Dicho enfoque enfatiza la adaptación y la construcción de narrativas coherentes sobre el valor público de las transformaciones sociales, situando a la innovación en el corazón de lo político, lo colectivo y lo barrial.

Con el análisis de este caso se encontraron aprendizajes basados en la aplicación de estas capacidades en una política concreta de un gobierno local como lo son las Mesas



Barriales. La hipótesis que guía el análisis sostiene que la escucha activa de distintos ámbitos del gobierno genera transformaciones tanto en los contenidos como en los modos de intervención de las políticas, promoviendo respuestas más sostenibles, integradoras y contextualizadas; dando lugar a la innovación desde lo público. Este análisis busca los aprendizajes desde “el hacer” público. La pregunta que guía esta investigación es ¿Cómo las políticas de participación relacional entre gobierno local y ciudadanía - como las Mesas Barriales - incorporan la complejidad de las dinámicas sociales y propician la generación de capacidades de innovación, considerando la transformación del hábitat un proceso de valor público?

El estudio adopta un enfoque cualitativo y exploratorio, orientado a comprender los procesos de innovación institucional en la gestión del hábitat popular. A partir del caso de las Mesas Barriales en Montevideo, se proponen aprendizajes que dialogan con debates actuales sobre la capacidad de innovación de los gobiernos locales.

II. METODOLOGÍA

Este estudio está basado en un enfoque cualitativo y exploratorio, orientado a comprender los procesos de innovación institucional local en la gestión del hábitat popular desde una experiencia situada. El objetivo es analizar el dispositivo “Mesas Barriales” como plataforma de escucha activa e innovación pública. Se seleccionaron dos territorios específicos dentro del programa, elegidos por su relevancia en la transformación del hábitat y por su potencial para develar dinámicas participativas complejas y su relación con el hacer de un gobierno local, en este caso, la Intendencia de Montevideo. Es decir que se analizan los efectos de las prácticas de incorporación de la voz de vecinos y vecinas en las políticas del gobierno local.

Dentro de las técnicas de recolección de información se realizó observación participante en instancias de Mesas Barriales, otras actividades barriales y recorridas territoriales y se complementa el análisis con la revisión documental de insumos institucionales. Para el análisis, se articularon categorías derivadas del marco conceptual y categorías emergentes producidas inductivamente durante el trabajo de campo. Se empleó triangulación metodológica para contrastar los relatos, documentos y observaciones.



Si bien los instrumentos de recolección no fueron diseñados explícitamente para esta investigación, la información recogida en el marco de la labor profesional del equipo de gestión del programa fue suficientemente rica para ser considerada una fuente válida para la reflexión y el análisis aquí presentados. De hecho, las autoras participan en el diseño y la implementación de las Mesas Barriales desde mayo de 2022 a la actualidad.

El artículo concluye con recomendaciones dirigidas a gobiernos locales del sur global, orientadas a consolidar mecanismos institucionales de articulación y transversalidad que reconozcan el valor de la participación comunitaria como vector de innovación y transformación en contextos urbanos complejos.

III. DESCRIPCIÓN DEL CASO: LAS MESAS BARRIALES DE MONTEVIDEO

La creciente complejidad de problemas urbanos está estrechamente vinculada a diferentes problemáticas sociales que se agravan con la desigualdad de las ciudades: la violencia, la segregación, la falta de acceso a oportunidades culturales o de empleo, han impulsado a las instituciones públicas y organizaciones sociales en Uruguay a intentar promover abordaje y soluciones alternativas. Además, la pandemia de COVID-19 y sus lecciones evidenciaron la urgencia de rediseñar la forma en que las instituciones se vinculan con los barrios, con el fin de garantizar la protección social y comunitaria en estos territorios. Las Mesas Barriales, surgen de la inquietud de incorporar la profunda complejidad de la precarización socio urbana en Montevideo, y operacionalizar esta incorporación en un formato de gobernanza que posibilite una implementación eficaz y de impacto en estos territorios de la ciudad.

Desde su surgimiento, en 2022, las Mesas Barriales se constituyen - desde la Intendencia de Montevideo - como dispositivos que articulan políticas y programas ya existentes para la intervención en el hábitat de los barrios populares de Montevideo, con procesos de participación, escucha activa y organización de vecinos y vecinas que habitan estos barrios. Su creación parte de una perspectiva de integración socio-urbana que busca superar los enfoques sectoriales en los que tradicionalmente se organiza el Estado para atender estos temas, para avanzar hacia una mirada integral que posicione *al barrio* como eje ordenador de la política pública. Esto implica reconocerlo, no solo como espacio



físico, sino como territorio vivo donde se producen y reproducen relaciones sociales, materiales y simbólicas.

Esta estrategia, pretendió en su diseño, incorporar la complejidad y multicausalidad de los problemas urbanos, los cuales trascienden los límites tradicionales entre lo formal e informal, y afectan directamente el acceso a derechos fundamentales como la vivienda, la movilidad, el trabajo, la alimentación, en definitiva, el derecho a una vida digna. En este sentido, las Mesas Barriales se propusieron colocar en el centro a las personas y a las comunidades, reconociendo sus saberes sobre el territorio, su capacidad organizativa y su rol protagónico en la construcción de soluciones colectivas.

Se identifica como principal objetivo de esta política, instalar espacios de participación que actúen como catalizadores de procesos de transformación territorial, promoviendo una política pública más transversal, flexible y situada. En este marco, el territorio fue concebido como el eje ordenador de todas las acciones, reconociendo al barrio como espacio de producción material y simbólica, y a las personas y organizaciones que lo habitan como actores activos y propositivos en el diseño e implementación de las políticas. Esto supuso trabajar sobre “lo común” —infraestructura, espacios públicos, alumbrado, calles— como vía de acceso a la red de relaciones del territorio: vecinos y vecinas, referentes barriales, organizaciones de la sociedad civil, gobierno (en sus distintos niveles) y, cuando corresponde, el sector privado.

Más allá de los múltiples espacios ya existentes en los barrios —asambleas, mesas de consulta, concejos vecinales—, se propusieron trabajar desde una visión estratégica sobre el encuentro y el diálogo entre la vecindad y representantes gubernamentales. Allí se sintetizaron necesidades, se construyeron diagnósticos compartidos y se acordaron líneas de acción. No se trata de aplicar planes homogéneos y prefijados, sino de construir respuestas desde las particularidades de cada territorio, reconociendo sus límites físicos y simbólicos, sus tensiones y potencialidades, y sus dinámicas de cooperación y conflicto. Esta estrategia de trabajo intentó alejarse de metas preestablecidas, y se propuso “supuestos orientadores” (Intendencia de Montevideo, 2022) en base a las siguientes premisas:



- Ningún cambio físico por sí solo garantiza la transformación, sino que esta se logra a través de procesos incrementales, progresivos y participativos, en los que las personas no son beneficiarias pasivas, sino sujetos activos y propositivos.
- Considerar al territorio como el "marco ordenador", promoviendo la transversalidad, participación y flexibilidad en la política pública.
- Incorporar la complejidad a lo programático considerando una coyuntura incierta y dinámica priorizando una mirada abarcativa de los territorios.
- Jerarquizar las dinámicas territoriales en el diseño comprendiendo los impactos de las acciones públicas en la vida cotidiana y fortaleciendo el relacionamiento entre las instituciones estatales y las organizaciones comunitarias.
- Incluir el diálogo permanente como práctica política considerando a las personas y organizaciones que ya habitan en los barrios, como sujetos activos y propositivos de la política pública.
- Fortalecer capacidades de innovación pública aprendiendo sobre cómo abordar problemáticas de extrema complejidad, con aproximaciones a medida de cada territorio.

A su vez, procura traccionar a los diferentes niveles de gobierno y la comunidad hacia una mirada integral del territorio y de las políticas socio-urbanas, promoviendo la apropiación colectiva de los procesos de transformación y fortaleciendo el vínculo entre comunidad y gobierno local.

Todo ello se articula desde un enfoque sistémico e integral que rompe con la lógica sectorial en la atención de las problemáticas, y propone nuevos abordajes para enfrentar la exclusión y fragmentación social y demás problemas de gran complejidad que enfrentan los barrios.

La selección de los territorios de intervención no respondió únicamente a niveles de precariedad, sino a una combinación de criterios como la conflictividad, la heterogeneidad urbana, la existencia de proyectos materiales planificados o en ejecución y la presencia de alguna forma de organización social preexistente. Bajo estos lineamientos, la estrategia se implementó en los barrios Unión y Malvín Norte, Piedras Blancas, Ituzaingó y Casabó, cada uno con distintos niveles de avance y profundidad.



La estrategia comenzó con la articulación y valorización de los espacios de participación ya existentes en cada zona, seguida por la identificación de los principales problemas territoriales. A partir de allí, se definieron puntos de entrada estratégicos bajo una lógica de *acupuntura urbana*, impulsando intervenciones de pequeña escala (Imagen 1) que generaran procesos participativos y de co-diseño con vecinos y vecinas. Estas acciones, aunque limitadas en tamaño, buscan un alto impacto en la identidad barrial, la transformación del hábitat y la sostenibilidad ambiental, funcionando además como una forma concreta de presencia institucional en contextos de alta complejidad social.



Imagen 1. Limpieza de cursos de agua en Los milagros - Piedras Blancas (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2023)

Una vez que se comienza a delinear el comienzo del trabajo en cada zona, se convoca a una Mesa Barrial que da inicio a la “lógica del encuentro” en torno a los temas de hábitat y transformación barrial. Las Mesas Barriales son espacios de encuentro que convocan a vecinos y vecinas - organizadxs o no -, organizaciones del barrio, instituciones interesadas. La convocatoria es abierta, y en el diálogo se construye una agenda de acciones para el barrio y su priorización (Imagen 2).



Imagen 2. Mesa Barrial Piedras Blancas (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

Dado que las Mesas tienen un carácter de “masividad” fue necesario convocar a espacios de menor escala llamados Rondas Barriales, para tratar temas de zonas más específicas del barrio (ej.: una calle) o un tema en particular que requiere mucha profundidad en el diálogo (ej.: violencia basada en género o seguridad y convivencia). Además, el trabajo en Mesas y Rondas se complementó con jornadas especialmente pensadas para el co-diseño de espacios públicos y obras de infraestructura y asambleas para el tratamiento de problemas urgentes (Imagen 3).



Imagen 3. Ronda Barrial “La Esperanza” - Piedras Blancas (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

Las Mesas Barriales funcionan como espacio de encuentro y plataforma de trabajo colectivo, situando la vida cotidiana en el centro del proceso en el que se identifican problemáticas estructurales del territorio y posibles puntos de entrada para abordarlas. A su vez, sirve como ámbito de síntesis de los cambios materiales y simbólicos del territorio, gestionando tensiones y alcanzando consensos para la transformación de cada zona.

Este enfoque territorial permite optimizar recursos y adaptar proyectos a las particularidades locales. A través de la conformación de calendarios flexibles de actividades, desde la identificación de necesidades hasta la evaluación final. Se implementan iniciativas multiescalares, como arreglos de calles, construcción de puentes, conexión a saneamiento, talleres culturales y eventos comunitarios, todas orientadas a resolver problemáticas identificadas y construir una estrategia de respuesta integral.

Esto implicó a la interna de la administración departamental, basarse en una agenda co-creada con el territorio, supuso importantes desafíos y un alto grado de adaptabilidad. Una estrategia de “gobernanza adaptativa” fue necesaria para el proceso de trabajo intersectorial. Destaca el rol de un gabinete de coordinación técnico-operativa (Gabinete ABC+) desde el cual se construyó una agenda y planes de trabajo flexibles, integrando los diferentes procesos e intereses de distintos departamentos, que logró articular los lineamientos políticos generales de la estrategia, facilitar la implementación de acciones en el territorio y consolidar esta línea de trabajo.

III.1. Malvín Norte - Unión

Los barrios Unión y Malvín Norte fueron el territorio seleccionado para comenzar con la estrategia Mesas Barriales. El polígono de trabajo se caracteriza por la presencia de un entramado formal muy potente, compuesto por barrios con alta densidad de población, una importante presencia de cooperativas de vivienda por ayuda mutua y grandes complejos habitacionales, realidad que convive con la presencia de asentamientos irregulares y tugurizaciones de diversa índole.

La fuerte tradición de organización barrial y las inversiones públicas impulsadas por la Intendencia de Montevideo permitieron desarrollar desde 2022 una estrategia territorial llamada Mesas Barriales, que articularon demandas vecinales con proyectos de



infraestructura y equipos de soporte ya existentes. La propuesta fue bien recibida por la comunidad, que impulsó su profundización.

La estrategia requirió una gobernanza adaptativa, liderada por un gabinete del gobierno departamental, que articuló actores institucionales y planificó con flexibilidad. Esto permitió que se ejecutaran diversidad de acciones desde obras viales, mejoras en espacios públicos y servicios, así como también abordar temas estructurales como la segregación y los residuos sólidos urbanos, iniciando una colaboración con la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República para repensar su gestión desde una perspectiva ambiental. Es de esta manera, como bajo una lógica de acupuntura urbana, pequeñas intervenciones generaron alto impacto en la identidad barrial y la sostenibilidad de las acciones.

III.2. Piedras Blancas

La implementación de la estrategia de Mesas Barriales en Piedras Blancas se apoyó en situaciones y conflictos antecedentes y en la posibilidad de articular con recursos ya presentes en el territorio. El polígono de intervención, marcado por importantes carencias en presencia estatal, seguridad e infraestructura, incluye tanto barrios regularizados como asentamientos en vías de regularización. El barrio reconoce a las instituciones educativas como espacios de referencia, pese a las limitaciones de algunos servicios. Dentro del polígono de acción coexisten un barrio regularizado como Santa María, que actualmente se encuentra en proceso de titulación y se identifican tres asentamientos: Los Milagros 1 y 2, Las Tres Gracias y Potencia, los cuales se encuentran dentro de las proyecciones de regularización del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). La zona comercial de Av. Belloni es un punto de referencia y conexión, mientras que el resto de las zonas del barrio manifestaban carencias en materia de seguridad, limpieza, transporte público e infraestructura básica. La participación en el barrio era escasa y extremadamente fragmentada, con la existencia de algunas comisiones barriales con mínimo conocimiento y diálogo entre ellas.

El antecedente más relevante fue la ocupación de un predio municipal en 2020 (Imagen 4), que derivó en la creación del Programa Convive y el impulso de otros procesos como la urbanización de tierra para entregar a cooperativas o la creación de nuevos espacios públicos. También se consolidó un espacio de referencia en torno al Policlínico Móvil,



desde donde se comenzaron a abordar problemáticas ambientales vinculadas a residuos e inundaciones.



Imagen 4. Manifestación en el marco de la ocupación del terreno de Sixtina (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2020).

La estrategia logró involucrar a vecinos y vecinas —especialmente mujeres con menores a cargo— en espacios de participación, que revelaron la fragmentación social existente. Esto dio paso a acciones barriales más focalizadas, como las rondas barriales y jornadas de diseño participativo.

IV. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES DINÁMICAS EN ACCIÓN: LA EXPERIENCIA DE LAS MESAS BARRIALES

Planificar un futuro que se presenta al menos incierto, exige a las ciudades - y a sus gobiernos - repensar las categorías y las herramientas para la interpretación colectiva de los problemas más acuciantes. Los fenómenos, entendidos desde su complejidad, son un conjunto interrelacionado, auto organizado y no lineal de dinámicas físicas, sociales, culturales y políticas. El concepto de complejidad se vincula con la sostenibilidad, la capacidad de adaptación e innovación, posibilitando pensar soluciones para el presente y el futuro.

En el concepto de “incertidumbre radical” (Kay & King, 2020) se ofrece un marco para entender aquellas situaciones contemporáneas a las que se enfrenta la sociedad y los gobiernos, en las que los resultados e impactos de esos fenómenos no pueden ser planificados, ni medidos, ni conocidos completamente (algunos ejemplos son las crisis económicas, los desastres ambientales o las pandemias como la de COVID 19). Dado que las predicciones resultan casi imposibles, el foco de las políticas y de las comunidades - de acuerdo a este marco - debería estar puesto en la construcción de sistemas, relaciones y coaliciones robustas para poder responder a estos fenómenos emergentes cada vez más frecuentes. En este contexto, las capacidades que desarrollen los gobiernos - y en especial los gobiernos locales - para responder estratégicamente a los fenómenos emergentes serán vectores clave para incorporar lo nuevo. En este sentido, la innovación será entendida como rutinas o procedimientos estandarizados que conllevan a la generación de valor público (Kattel, 2022).

Las capacidades de innovación del sector público han sido largamente revisadas en la literatura sobre todo europea y norteamericana. Teniendo su surgimiento en las teorías de la resiliencia en la década de los 70’s en el análisis de las capacidades de los sistemas socio ecológicos para adaptarse a los problemas ambientales (Kattel et al., 2025). Se define la capacidad de innovación como las capacidades de cambiar y adaptarse a un entorno también cambiante (Mulgan, 2008), pero en las últimas décadas se ha profundizado el análisis más allá de la adaptación y se han explorado cómo los gobiernos - a través de estas capacidades - son espacios privilegiados para liderar procesos de transformación. Al mismo tiempo, la discusión sobre la innovación en el sector público, ha virado desde la inclusión de la innovación a través de proyectos específicos hacia las mejoras en procesos, equipos y personas para lidiar con problemas complejos, profundizando en las capacidades de interpretarlos (Duggan, 2019).

En términos contextuales y de tendencia, las reformas en el marco del paradigma de la Nueva Gestión Pública ganaron impulso en la década de 1980 y buscaron aumentar la autonomía gerencial de las agencias públicas, lo que llevó a la privatización y la creación de agencias descentralizadas de innovación (Cataldo Díaz, 2024). Esto generó la adopción por parte del sector público de prácticas propias sector privado como la gestión estratégica y la gestión ágil (Chica-Vélez y Salazar-Ortiz, 2021). Desde una mirada crítica a este paradigma, las reformas estatales inspiradas en la NGP se centraron en enfoques



basados en fallas de mercado, promovido por el Consenso de Washington en los 90's - promoviendo la desregulación y la apertura de mercados, implementando acciones con una visión reduccionista y con foco en la eficiencia (Kattel, 2022).

Más adelante y luego de las grandes crisis como la del 2001 en el Río de la Plata, o la del 2008 más asociada al norte global, se puso en evidencia la necesidad de adelantarse a esos problemas y generar herramientas públicas que puedan adaptarse a crisis cada vez más frecuentes y no solo relacionadas a la economía. El Estado debió “incorporar” los efectos de las desigualdades sociales, el cambio climático y la conflictividad social. Así, capacidades que alguna vez se consideraron tradicionales, o que muchos Estados ya habían adoptado, como la habilidad de conectar y articular con actores externos o la movilización de recursos para abordar un problema, adquirieron un rol crucial en la adaptación de lo público a las crisis y, por ende, en la generación de innovación. En este enfoque de las capacidades, se privilegia la mirada sistémica y cada problema es “parte de un todo”, por lo que el abordaje del problema será el “punto de entrada” a una trama compleja e interrelacionada de fenómenos sociales. De la misma manera, el enfoque de las capacidades, incorpora - además de las herramientas de pensamiento estratégico y de largo plazo - la importancia de “aprender haciendo”, por lo que la experimentación, la implementación a pequeña escala y la evaluación participativa serán herramientas fundamentales para incorporar la complejidad a la administración pública. Rainer Kattel y Mariana Mazzucato (2018) han propuesto algunas categorías para comprender la relación de las capacidades del Estado y la innovación.

Se propone que aquellas actividades que el Estado convierte en “rutinas” para incorporar la complejidad y la incertidumbre, son potencialmente generadoras de innovación pública: **hacer sentido (sense-making)**, **conectar (connecting)** y **moldear (shaping)**. Este marco desplaza el foco de la innovación pública desde un análisis centrado en el mercado hacia procesos políticos y sociales (Elaskar, 2025). El marco de capacidades dinámicas, presenta una oportunidad para analizar un aspecto de la innovación pública que ha sido escasamente investigado (Begovic et al., 2023): cómo lo público se adapta a contextos cambiantes interpretándolos colectivamente, reorganizando sus recursos y respondiendo a ello estratégicamente. La definición de estas tres capacidades dinámicas de innovación es una invitación a poner el foco en los procesos políticos que se requieren



para innovar en el ámbito público, y en la experiencia de quienes habitan las ciudades como evidencia de esas innovaciones.

Quienes han analizado estas capacidades en los sistemas de innovación de países “del norte global”, coinciden en la necesidad de complementar y triangular estos aprendizajes con reflexiones desde el sur (Kattel y Mazzucato, 2018). Las reinterpretaciones de este paradigma desde el sur global han aportado conocimientos contextualizados que son útiles para el análisis de este estudio (Gordon, A., Becerra, L. D., & Fressoli, M., 2017). En primer lugar, es importante destacar la reflexión política, una función muchas veces subestimada pero fundamental en este tipo de experiencias (Rahwidiati y Quaggiotto, 2019). Otros estudios señalan que proyectos como este fortalecen la capacidad gubernamental para "la formulación de una visión transformadora" (Bernazza, Comotto y Longo, 2015, p. 26).

Poner en juego las capacidades dinámicas para un gobierno local, también tiene que ver con superar la visión de que la comunidad es carente de conocimiento, y sacar al gobierno local del lugar del “proveedor” de soluciones y en las “rutinas” de interpretar, conectar y moldear, generar espacios de encuentro de saberes. Para complementar el análisis de las capacidades dinámicas, es necesario acudir a otras comprensiones y epistemologías desde el sur. El concepto de “ecología de saberes” (Santos, 2009) puede resultar útil para interpretar la relación que se da entre el conocimiento técnico desde el gobierno local, con los conocimientos y saberes populares. Este concepto se basa en el supuesto de que el conocimiento “técnico” de quienes toman las decisiones en los gobiernos locales, es incompleto y - por lo general - alejado de vivencias y prácticas de quienes residen en barrios populares. Se rechaza, desde esta lectura, la idea de que el conocimiento técnico está "arriba" y el popular "abajo" y se considera que un encuentro entre distintos saberes tiene el potencial para llegar a los consensos necesarios para promover cambios colectivos.

En el análisis de las capacidades de lo público para aprender, adaptarse y accionar, el lugar desde donde se analiza y la escala del problema que se está analizando son fundamentales. La cercanía al problema brinda una perspectiva diferente y más aproximada a las vivencias de las y los habitantes. En este sentido las ciudades - y sus gobiernos - están en la primera línea para abordar los desafíos sociales más complejos;



desde la desigualdad y la exclusión hasta la adaptación al cambio climático. Cada vez más, se reconoce a las ciudades como motores clave del cambio transformador. Para cumplir con este rol, los gobiernos locales necesitan desarrollar capacidades que les permitan adaptar sus recursos, procesos y equipos para resolver problemas existentes y anticipar vulnerabilidades emergentes, todo ello dentro de las limitaciones estructurales en las que operan.

Asimismo, la relectura del enfoque de capacidades dinámicas estatales desde las teorías del Estado latinoamericanas (Thomas y Dagnino, 2005), obliga a poner de relevancia el rol de lo territorial en estas capacidades; como fuente predominante de los elementos emergentes, como escenario principal de los conflictos - y los consensos - urbanos y el marco de aprendizajes situados para toda política latinoamericana. La innovación pública en el sur global nunca será un fenómeno abstracto o centralizado, sino que estará profundamente arraigada en contextos geográficos específicos y deberá ser analizada de acuerdo a ello.

Este análisis propone una escala menor aún para analizar estos procesos. El barrio, como el espacio ordenador por excelencia de las acciones de los gobiernos locales latinoamericanos (Pignatta, 2015), se propone un espacio propicio para poder pensar e interpretar los problemas de forma colectiva, y exige a todo espacio de política pública priorizar en las problemáticas más acuciantes para quienes viven allí. A su vez, ofrece una plataforma perfecta para que el gobierno pueda comprender la complejidad de los problemas que enfrenta, y tensionar a tomadores de decisiones a buscar herramientas adaptativas.

Cómo mencionan Kattel et al (2025), en el contexto urbano, las capacidades y habilidades para impulsar transformaciones deben entenderse como el resultado de interacciones a diferentes niveles entre las capacidades estructurales, las rutinas organizacionales y las capacidades dinámicas. Se han desarrollado algunas reflexiones y aprendizajes sobre las capacidades dinámicas a nivel local derivando en capacidades dinámicas específicas “de lo local”: identificar problemáticas y explorar oportunidades para potencialmente resolverlos, construir coaliciones involucrando actores externos a la toma de decisiones, incorporar “lógicas experimentales” a los programas.



IV.1. Hacer sentido: el hábitat como espacio para la interpretación colectiva

Las políticas públicas que usualmente se desarrollan en anclajes urbanos se enfrentan a diversos desafíos, como la complejidad del entramado social y la diversidad de problemáticas que allí se manifiestan. Las respuestas a estos problemas, se han efectivizado - la mayoría de las veces - mediante intervenciones que responden a las demandas de manera fragmentada, tomando los planteos de los vecinos muchas veces de forma individual, llevando esto a dinámicas de “impulsos y retrocesos” en la presencia de las instituciones en el territorio. Intervenir en la compleja “geografía de las desigualdades” (Kanbur y Venables, 2003) que hoy se presenta en nuestras ciudades, supone abordar la complejidad creciente de núcleos urbanos caracterizados por: precariedad habitacional, ruptura de lazos de convivencia, violencia y criminalidad creciente, e imposibilidad del Estado de permanecer.

Esta desigualdad, además, se expresa de forma interseccional (Crenshaw, 1989), enfoque que reconoce que los distintos ejes de desigualdad —como género, raza, clase social, orientación sexual, diversidad funcional o edad— no afectan de igual manera a todas las personas ni a todos los territorios. Supone, como señala Cubillos Almendra (2015), la acción simultánea de estructuras opresivas múltiples, y, en la propuesta de Rodó-Zárate (2021), incorpora una perspectiva geográfica y situada que entiende el lugar como parte constitutiva de estas desigualdades. Esta mirada permite analizar cómo se materializan en cuerpos y contextos concretos, y cómo adquieren significados distintos según el espacio, el tiempo y la posición social. Estas desigualdades se ven reflejadas en muchos aspectos como en la discriminación, en que en clubes de baby fútbol no quieran ir los visitantes por miedo a la inseguridad o que no ingresen taxis o ambulancias. Sin embargo, estas desigualdades no son igual para todas las personas dentro del mismo barrio, no es lo mismo quienes viven en la trama formal, que quienes lo hacen en asentamientos informales, no es la misma vivencia para mujeres que para varones o según la edad, por ejemplo. Es de esta manera que se entiende el lugar no sólo como escenario donde ocurren las desigualdades, sino como parte constitutiva de ellas. Por ello también es un eje que nos permite trabajar para construir junto a la población local territorios más equitativos e inclusivos.

Todas las dimensiones que hacen a la vida social, económica y cultural de los barrios, hacen del hábitat, una plataforma propicia para promover una mirada interconectada a los



problemas y por tanto lograr pensar de forma integral las propuestas. De alguna forma, el *ecosistema barrio*, se vuelve un espacio perfecto para el desarrollo de soluciones gubernamentales que - aunque más riesgosas y necesitadas de tiempo - desarrollan capacidades de incorporación de la complejidad. El territorio es una construcción social con sujetos que se relacionan entre sí, con el ambiente natural y construido (Tecco, 2002); estas relaciones conllevan conflictos y consensos; el espacio está en constante disputa.

García Vázquez (2012) señala:

(...) el deterioro de los barrios no sólo se da en términos de infraestructura, sino también en las relaciones y la convivencia de los ciudadanos, lo cual plantea nuevas exigencias, y una de ellas es que sin importar el lugar donde se viva, es papel del Estado asegurar el acceso a mejores condiciones de vida y seguridad, e incorporar a los ciudadanos a ser protagonistas de los cambios de sus entornos (García Vázquez, 2012, p. 25).

Un ejemplo de lo recién mencionado se encuentra en la realidad que viven residentes del asentamiento Aquiles Lanza - un asentamiento irregular de más de 500 familias - y el complejo habitacional INVE 16 - un complejo habitacional de gran escala - en Malvín Norte. Se constata la existencia de una narrativa que diferencia un “ellos” (del asentamiento) y un “nosotros” (los de INVE). A pesar de que en INVE 16 cuentan “con techo”, se encuentran con problemáticas compartidas con vecinos y vecinas del asentamiento de Aquiles Lanza; basurales en la zona, falta de iluminación, inseguridad, ocupación de espacios que anteriormente eran espacios públicos, entre otras. Por lo que las rondas (Imagen 5) son convocadas a toda la zona del barrio integrando el complejo habitacional, con el asentamiento irregular, buscando romper las barreras simbólicas, para entenderse como parte del mismo barrio y para lograr una interpretación colectiva de las causas y los efectos de los mismos problemas experiencias desde distintos lugares del barrio.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Marzo 2026. Volumen II



Imagen 5 - Ronda barrial Aquiles Lanza - INVE 16 (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

Para lograr este tipo de “integraciones” se diseña una “forma de estar” particular desde lo público en los territorios: una forma que no intente romper con las lógicas preexistentes, sino que cumpla con una dinámica de acumulación y síntesis en la que las vivencias de las personas en su territorio vayan ordenando el diálogo, la priorización y las acciones de lo público.

Siendo el hábitat - o el barrio - el escenario privilegiado para identificar estas capacidades y desplegarlas desde lo público, a continuación, se analiza la primera de las capacidades dinámicas: la capacidad de hacer sentido de lo que sucede alrededor, interpretarlo de forma colectiva y en base a ello, diseñar acciones.

IV.2. Interpretación colectiva: historicidad, reflexividad y encuentro para una política de transformación barrial

Hacer sentido refiere a las rutinas relacionadas con lo analítico; procesar información, aprender, evaluar e interpretar las diferentes dimensiones de los problemas que enfrenta lo público con el foco puesto en cuál es el valor público que genera el Estado interviniendo en dicho problema.



Imagen 6. 8va mesa barrial Unión - Malvín Norte (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2025).

Como se postula anteriormente, el hábitat brinda una plataforma privilegiada para poner en juego las capacidades de interpretación colectiva. En este sentido, las desigualdades urbanas - que pueden ser leídas como la causa última de los fenómenos de precarización, pobreza y exclusión que se viven en las periferias de la ciudad - son las dimensiones a analizar en colectivo con vecinos y vecinas. Incorporar la complejidad, reconocer e interpretar las dinámicas existentes, resulta en el incremento de capacidades dinámicas y por ende en innovación a nivel de gobierno. En otras palabras, este marco permite repensar la toma de decisiones para un futuro que se presenta en permanente cambio. Para ello, se propone que la historicidad y la reflexividad de las comunidades, el sentido común y la cotidianidad pasan a ser elementos clave para explorar futuros alternativos y lograr cambios sociales. La identidad barrial una de las bases de reflexividad e interpretación colectiva, combinando el saber técnico con el saber popular, pensar soluciones basadas en una reflexión “contextualizada”, situada y local.

Los procesos de interpretación colectiva de los problemas acercan a las Mesas Barriales (Imagen 6) a los fundamentos instrumentales de la participación (Ziccardi, 2008) - eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, la búsqueda de consensos, o la corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía-. A la vez, su implementación puede trascender estos fundamentos y buscar un fin ulterior, como instalar procesos más ambiciosos basados en la reflexividad y la historización, intentando responder a la pregunta: ¿Qué dinámicas - sociales, políticas, económicas - causan los problemas que hoy me impactan a mí y a mis vecinos? ¿Es un fenómeno reciente o de larga data? Estos elementos, posicionan al problema como eje del diálogo; se promueve el diálogo entre visiones opuestas, se recibe positivamente el conflicto, y se dialoga sobre temas que - a priori - no se tiene claro cómo se van a resolver a nivel comunitario ni institucional. A través del fortalecimiento del vínculo relacional de los equipos técnicos con vecinos y vecinas se ejercita la interpretación colectiva de los problemas, y si bien no se explicita de primera mano, el objetivo último siempre está implícito generación de valor público.

Se evalúa como un espacio de síntesis de lo que viene sucediendo en el barrio, pero a su vez como espacio es “provocativo” (“interpela a la institución”). Su carácter asambleario la hace un espacio novedoso para algunos vecinos y vecinas, y promueve ciertos liderazgos barriales. A su vez, su carácter masivo, la hace interesante en términos simbólicos: ser muchos vecinos que comparten miradas y problemas, genera un empoderamiento crítico y un imaginario de integración, que es útil para no fragmentar la respuesta a las problemáticas planteadas.

Por otra parte, las **rondas barriales** plantean otro espacio de interpretación colectiva. Son más situadas y contextuales; de menor escala que las Mesas. Esto permite la incorporación de más elementos emergentes, la construcción de vínculos de mayor confianza entre los equipos de la Intendencia y el barrio y la problematización institucional de las demandas de vecinos y vecinas. Los espacios de rondas son más frecuentes y sistemáticos y dirigidos directamente a la interpretación colectiva de los problemas que fueron emergiendo en las mesas: se preparan dinámicas para elaborar razonamientos y reflexiones en torno a la CAUSA de los problemas (árbol de problemas, mapeo de actores, matrices de recursos).



En términos discursivos, tanto en las Mesas como en las Rondas Barriales se identifica por parte de los equipos técnicos que lo que plantean los vecinos y vecinas no son demandas nuevas, son problemas estructurales del territorio. La invitación a pensar las soluciones en conjunto, “presiona” algunos puntos del sistema, como la posibilidad de imaginarse la transformación y ser parte de ella.

Un ejemplo de esto, ha sido la temática de residuos sólidos urbanos en Malvín Norte - Unión. Estos residuos generan impactos ambientales significativos debido a su gran volumen, la posibilidad de peligrosidad de algunos desechos, manejo inadecuado y deficiente recolección y clasificación. Estas problemáticas afectan el agua, el suelo, el aire y el paisaje, además de atraer vectores y por tanto enfermedades, dispersar metales pesados, deteriorar los espacios públicos y perjudicar la convivencia y el bienestar comunitario (Iribarne, 2023).

La percepción de vecinos y vecinas es que es un tema *imposible de resolver*. La compleja relación de este barrio con los residuos no es de ahora, en este barrio, durante la década de 1950, las antiguas canteras de la zona fueron utilizadas como vertederos, tras sustituir los incineradores por el entierro de basura (Amado et al, 2019). Esto generó oportunidades económicas para sectores excluidos históricamente del mercado laboral, que comenzaron a dedicarse a la clasificación de residuos, venta de materiales, cría de animales y otras actividades informales (O’Hare, 2017). Así surgió el asentamiento Isla de Gaspar y Larravide, uno de los más antiguos de Montevideo, posteriormente realojado en 2018 (Municipio F, 2018). El área donde antiguamente era el vertedero y el asentamiento fue transformada en el parque Idea Vilariño en el 2021 (Intendencia de Montevideo, 2021). Por más que hoy en día no exista un vertedero en el barrio, el tema de los residuos sólidos urbanos es uno de los que más preocupa al barrio y que es sumamente complejo, e involucra a diferentes actores, intereses y escalas. Muchas familias del territorio aún dependen de la clasificación y venta de residuos sólidos urbanos, la quema de cables para extraer metales y otras prácticas productivas informales.

Las respuestas tradicionales de “limpieza puntual” de la zona, no estaban dando resultados. Por ello, desde las Mesas Barriales, se propone la conformación de un *Laboratorio Barrial*. - un espacio de experimentación entre el barrio, la Universidad y el gobierno local - que se consolidó por varios factores: el interés de vecinos y vecinas por



reutilizar residuos para generar ingresos; la presencia de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República, cuya sede en el barrio desarrolla una línea de trabajo en la temática; y el compromiso de la Intendencia de Montevideo en generar, junto a diversos actores comunitarios, propuestas para reducir los residuos sólidos urbanos y mejorar el entorno habitado. Se buscó desarrollar en este espacio lo que propone Pastor Seller (2009) sobre la “orientación preventiva y educativa – no burocrática de los problemas” (p. 71) como un enfoque de intervención comunitaria que anticipa conflictos sociales, promueve el saber colectivo y fortalece los vínculos comunitarios para que actúen desde un marco reflexivo, participativo y no reduccionista, evitando los mecanismos rígidos de la burocracia institucional. Estos espacios de encuentro permitieron “diseccionar” el problema de los residuos de forma contextual y situada, identificar y priorizar problemáticas que afectan a la comunidad en su conjunto (Imagen 7).



Imagen 7. Presentación del laboratorio barrial al barrio en la Feria con Idea (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

Asimismo, en este diálogo, lo emergente es incorporado. Hay una comprensión común de las causas del problema, y un entendimiento compartido del camino para resolverlo.

Información, datos y transparencia como un aporte a interpretación colectiva de los problemas

En el marco de las Mesas Barriales, tanto en Unión-Malvín Norte como en Piedras Blancas, se implementaron espacios para “hacer sentido” de los datos e información

institucional disponible en la Intendencia. Se promovió desde un dispositivo aplicado en ambas Mesas, los talleres de asentamientos y barrios populares, la comprensión del fenómeno de los asentamientos irregulares, la segregación residencial y la precariedad habitacional en Montevideo. Para ello, se invitó a vecinos, vecinas y organizaciones de cada zona a asistir a ciclos de talleres organizados con el Observatorio de Asentamientos de la Intendencia de Montevideo (Imágenes 8 y 9). Estas instancias buscaron historiar y problematizar la formación de asentamientos en Uruguay, con un enfoque particular en Montevideo, profundizando en:

- La historia de la conformación de asentamientos en Montevideo.
- El uso de datos abiertos para el conocimiento de los asentamientos en la ciudad.
- La coyuntura económica que favoreció la segregación urbana en Montevideo.
- La institucionalidad existente para intervenir en las problemáticas de vivienda en Uruguay.



Imagen 8. Taller de asentamientos y barrios populares en Malvín Norte (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2023).



Imagen 9. Taller de asentamientos y barrios populares Malvin Norte (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2023).

Este entorno facilitó la reflexión conjunta con los vecinos y la aparición de nuevas inquietudes por parte de ellos. Las jornadas fueron consideradas muy positivas, especialmente para las y los residentes involucrados en procesos de mejoramiento de barrio o de relocalización a través de programas de vivienda dependientes del gobierno nacional (como vecinos y vecinas de los asentamientos Azara y Albión, Aquiles Lanza o Los Milagros).

IV.3. Conectar: de pensar junto a hacer con el barrio

Se plantea desde Mesas Barriales repensar las herramientas de desarrollo urbano, en un contexto de híper complejidad social y de precarización material como lo es el contexto de los barrios populares de Montevideo. Por ende, se busca, que la participación no se quede en formas unidireccionales o transaccionales (votar proyectos específicos ya existentes) sino que se planteen dinámicas relacionales con quienes habitan los barrios para diseñar nuevas formas de *estar* y *conectar* de la política pública en territorio. Hacer ciudad “de abajo hacia arriba” (Hernandez-Araque, 2016, p. 8) requiere instrumentos específicos para operativizarlo, que, en este análisis, suponen una mejora en las capacidades del gobierno departamental. En este caso, el barrio es el escenario de diferentes gestores de distintos intereses; el gobierno departamental, los gobiernos municipales, organizaciones territoriales y vecinos y vecinas directamente impactados por lo que sucede en su entorno, activistas en la gestión del territorio (Hernandez-Araque, 2016).

La capacidad de conectar describe las rutinas asociadas a la generación de relaciones y redes (*boundary-spanning*: “*traspasar límites*”) con actores internos y externos al Estado. Esto permite negociar, consensuar y apoyarse en nuevas “coaliciones” que den sostenibilidad a las medidas tomadas. “Conectar” es el reconocimiento de que las acciones en el sector público requieren de la construcción de legitimidad y apoyo político (Kattel y Mazzucatto, 2018). Las Mesas Barriales proponen un espacio “catalizador” de este activismo, se incorporan las voces de vecinos y vecinas y se aprende en colectivo. Para ello, se plantea la utilización de diferentes instrumentos de “intervención urbana” que no tienen una direccionalidad concreta, son sencillamente herramientas precisas que permiten “puntos de entrada” desde donde empezar a dialogar con quienes habitan los barrios. En los espacios de Mesa se promueve la reflexión genérica sobre las temáticas estructurantes y se hace énfasis en “el poder del encuentro”. Se posibilitan conversaciones entre la ciudadanía y las autoridades, y se apuesta a un intercambio sobre las problemáticas más acuciantes del entorno. Se parte de premisas que usualmente plantean los vecinos como “Queremos mejorar el barrio” y se plantean metodologías para generar propuestas basadas en lo colectivo y lo común. Por ejemplo, planteando la pregunta: ¿Qué es, entonces, para nosotros y nosotras un mejor barrio? trabajando así la diferencia entre los imaginarios individuales y colectivos.





Imagen 10. Primera Mesa Barrial Piedras Blancas (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2023).

La participación y el involucramiento del barrio en las Mesas Barriales se plantean como canales de escucha activa, con continuidad y permanencia (Imagen 10). En este sentido, la co-creación de proyectos urbanos, como por ejemplo de espacios públicos de calidad, son un tipo de instancia que se promueve desde las Mesas Barriales, no como un fin en sí mismo, sino como un medio, o casi una excusa de poder relacionar el pasado (haciendo énfasis en la identidad del espacio), la problematización de las disputas del presente, y los imaginarios de futuro sobre ese espacio. En este sentido, la reflexividad y la historicidad son dos ejercicios promovidos en el contexto de los encuentros con vecinos y vecinas, habilitando espacios para pensar el vínculo entre el “yo”, “mi historia”, el “nosotros” y el Estado. Esto plantea una vía para la construcción de un vínculo relacional.

Considerando a las Mesas Barriales como un proceso y no como un conjunto de hitos, los espacios de encuentro y participación, no cuentan con un proyecto predefinido desde el inicio, sino que se plantea una construcción colectiva de las respuestas pretendidas desde la Intendencia. La escucha activa se explicita como parte del propio proceso de trabajo; esto se traduce en compromisos que asumen las autoridades de forma pública. La participación directa en estos proyectos, es otra de las herramientas utilizadas para promover el diálogo y el involucramiento activo en la gestión pública del territorio. Las Mesas Barriales funcionan como un espacio para conectar desde una "ecología de saberes" (Subirats, 2021). Se trata de un diálogo donde el conocimiento técnico de la

Intendencia y el saber vivencial de la comunidad se encuentran y sintetizan en estos espacios para co-crear soluciones superiores (Imágenes 10 y 11).

Los temas se organizan según si pueden ser abordados “con acciones puntuales o requieren un trabajo más sostenido.” (Intendencia de Montevideo, 2024). Con esto, se reconocen las distintas escalas de los problemas, que reflejan distintos niveles de intervención requeridos. Apostando a la “sinceridad” institucional y política se habilita a que los colectivos barriales puedan llevar esas reivindicaciones a otros niveles.



Imagen 11. Primera Mesa Barrial Piedras Blancas (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2023).

Las temáticas emergentes que surgen de las instancias colectivas no siempre están asociadas a la competencia del gobierno local, generando una “tensión positiva” para la **coordinación política multinivel**. Los ejemplos más explícitos de esto, para Montevideo, son los temas de seguridad, vivienda y empleo. Las discusiones comienzan traccionarse a temas que no son competencia directa del gobierno local pero que el mismo gobierno, se beneficiaría de los impactos de llegar a ciertos consensos territoriales en esa materia por lo cual desarrolla y despliega mayores capacidades de coordinación y articulación con políticas públicas de ese nivel, traccionando a otros sectores del gobierno local o a otras instancias del gobierno nacional a mirar el problema de la misma manera.

Por ejemplo, en el caso de un complejo habitacional precarizado en Malvín Norte- Unión (INVE 16) se realizaron coordinaciones con los organismos de nivel nacional y con competencia directa en la problemática de vivienda (Agencia Nacional de Vivienda y Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) y tanto para este complejo como para el asentamiento irregular que rodea dicho complejo, Aquiles Lanza. Allí, se identificaron con vecinos y vecinas, obras de infraestructuras “tempranas” (Imagen 12) para posibilitar el trabajo en la regularización dominial posteriormente.



Imagen 12. Conexiones a Saneamiento en barrio Aquiles Lanza - Malvín Norte (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2025).

Como otro ejemplo de esta capacidad puede ser la conexión entre diferentes actores del territorio como organizaciones sociales y el Municipio para implementar cambios en el espacio público. El proceso de remodelación del denominado “espacio verde” ubicado en la intersección de las calles Ing. José Serrato y A. Sosa. El nombramiento de “espacio verde” es dado por parte de las y los adolescentes que participan en Cippus una ONG que en convenio con el Instituto Nacional del Niño/a y Adolescente de Uruguay (INAU) desarrolla un trabajo con niño, niñas y adolescentes en situación de calle en el barrio de la Unión - Montevideo. El espacio, se trata de un espacio público que actualmente cuenta con césped, árboles y muros altos linderos con el Complejo Habitacional (CH) 100 y el Hospital Piñeiro. También posee un pasaje vehicular que conecta con el CH100. Este lugar hasta el día de hoy no tiene grandes usos, más que nada lo utilizan personas en situación de calle y la ONG Cippus, quienes durante la Ronda Joven de diciembre 2024

destacaron su valor como espacio recreativo y expresaron sus deseos respecto al mismo. Por otra parte, el Municipio resolvió retomar proyectos presentados para este espacio en el Presupuesto Participativo que no habían sido seleccionados, con el objetivo de desarrollar una propuesta integral de mejora. Este nuevo proyecto se compartió de forma conjunta con las personas proponentes, Cippus y las Mesas Barriales, y actualmente se encuentra encaminado para su ejecución por parte del Municipio.

De esta forma se generan los incentivos necesarios para que la coordinación política y la articulación multinivel tengan sus impactos positivos. Aunque también genera tensiones a nivel de la burocracia tradicional, (Ziccardi, 2008) con el tiempo, estos procesos traen dos elementos centrales para promover la innovación: mayor confianza del ciudadano/a en el vínculo con la institución y los vecinos y vecinas adquiriendo un papel central en el diseño, la implementación y la evaluación de la política.

IV.4. Cuidados: dimensión determinante en la capacidad de “conectar”

Existe evidencia que la mayoría de las referencias y liderazgos territoriales en Montevideo son ocupados por mujeres, (Intendencia de Montevideo, 2024) lo que justifica un análisis específico sobre la incorporación de la perspectiva de género en los espacios de participación y vinculación con los barrios desde los dispositivos de las Mesas Barriales.



Imagen 13. Exposición de vecinas de Piedras Blancas en Mesa Barrial (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

Tanto en investigaciones antecedentes (Rodríguez Enríquez, C. 2015 y Álvarez, 1998) como en este caso, se ha encontrado que las mujeres son las que usualmente:

- Interpelan a los equipos de gobierno para demandar recursos comunitarios. Sus demandas están usualmente asociadas a dinámicas de la reproducción de la vida: la ida a la escuela, a la plaza (o justamente, la inexistencia de esta), los días de lluvia, los peligros a los que se enfrentan las infancias en el barrio, entre otros. Esto se vincula a cuestiones históricas, sociales y estructurales, a la vez que están atravesadas por la maternidad y los cuidados.
- Gestionan la entrada de nuevos recursos al barrio y asumen el peso de ser “gestoras” de lo público en los barrios.
- Tensionan con las acciones públicas, reclaman por su adaptación a cada contexto (Imagen 13).

Las mujeres - y con ello la atención en los espacios de cuidados - no fue algo que se introdujo en la estrategia estudiada desde su inicio; más bien dicha estrategia fue tensionada a pensar e implementar espacios cada vez más adaptados a entornos compuestos por mujeres con hijos e hijas a cargo. Los cuidados, fueron unas de las dimensiones que “moldearon” las intervenciones volviéndose con el tiempo cada vez más relevantes (Imagen 14).



Imagen 14. Vecina en procesos de autoconstrucción. Programa CONVIVE Piedras Blancas (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

Asimismo, la predominancia de las demandas comunitarias y dirigidas a la reproducción de la vida y al bienestar de las infancias, tuvo que plantearse explícitamente para poder focalizar en otros temas relativos al tiempo libre, el esparcimiento y lo cultural para adultos y adultas.

IV.5. Coherencia interna: construcción de arquitectura de gobernanza colaborativa

Las Mesas Barriales, tuvieron un espacio que propició el intercambio técnico y la generación de un canal para “operativizar” la incorporación de la complejidad. El gabinete ABC+, se propuso - en base a los aprendizajes de la respuesta de la Intendencia de Montevideo al COVID19 (mediante el programa ABC²) - , superar la fragmentación de la respuesta de acuerdo a las diferentes direcciones, y "promover una respuesta integrada e innovadora" (Intendencia de Montevideo, 2024). Con este dispositivo interno, se generó una especie de “motor catalizador” dentro de las estructuras burocráticas ya existentes, para implementar acciones más integrales en territorio. Este espacio operativo, no operó en el vacío y se fue nutriendo de los avances concretos y simbólicos de cada equipo de trabajo. Fue asimismo un espacio de “coordinación horizontal”, en el que se priorizaron diferentes herramientas y programas de acuerdo a la necesidad de cada barrio adaptando las soluciones a las "características y dinámicas del territorio". En este sentido, se puede interpretar este espacio como una plataforma privilegiada para ver en acción la capacidad de *conectar* entre diferentes niveles y eslabones de una estructura político administrativa, que tradicionalmente funciona de forma vertical, como lo es la Intendencia de Montevideo. Este espacio, integrado por las áreas de Desarrollo Urbano, Desarrollo Social, Desarrollo Ambiental, Limpieza, Descentralización cultural, Planificación, Movilidad, Salud y Género, se propuso con acciones ágiles dar respuesta a problemas emergentes en los territorios, intentando así, romper algunas de las inercias institucionales que predominan en las políticas de transformación del hábitat. En este punto, es relevante considerar una posible tensión inherente a esta modalidad de gestión: la priorización de una respuesta ágil podría resultar en decisiones que contradigan la visión estratégica a largo plazo de la ciudad.

² Intendencia de Montevideo, "ABC+", consultado el 23 de agosto de 2025, <https://montevideo.gub.uy/area-tematica/espacios-publicos-urbanismo-y-vivienda/abc-barrios>.

En un contexto global en el que los niveles de confianza entre individuos y hacia las instituciones han sufrido una caída histórica, la polarización de las opiniones es cada vez más profunda y el desencuentro entre personas y colectivos es más frecuente, una estrategia basada en el encuentro, supone radicalizar una narrativa sobre la importancia del “valor público” de la confianza:

La polarización política asociada a la inseguridad humana y la falta de adecuación de nuestras instituciones en tiempos de cambio están impidiendo una acción conjunta más decisiva para afrontar los retos comunes. A pesar de los claros avances en numerosos frentes, la inseguridad humana genera tensión y separa a las personas. (Conceição, 2022, p. 175).

Para que las instituciones puedan generar mayor confianza en la ciudadanía, se deben mejorar algunas de las características de las políticas; asegurando la integralidad con una fuerte narrativa, proveyendo coherencia interna a las acciones del gobierno. Esto, no solo implica despegar las herramientas para la interpretación de los problemas, o las acciones en diferentes escalas para traccionar diálogos en torno a proyectos; es imprescindible para esto plantear los canales de escucha activa, en un marco de confianza de la estructura burocrática técnica en vecinos y vecinas del barrio. Es decir, la confianza, para generar resultados, apropiación e involucramiento, debe ser bidireccional.

En las instancias propuestas por las Mesas y las Rondas Barriales, la escucha activa es una estrategia central; la forma de que no sea una escucha pasiva es traducir permanentemente lo planteado en los espacios de diálogo a acciones concretas en los barrios. La dinámica de abrir espacios de participación, escucha y diálogo, genera “estructuras argumentativas” creadas en conjunto con vecinos y vecinas. En este sentido, la orientación política y técnica pasa a tener un foco en la “intención del cambio” (Güemes, 2020).

Se plantea como objetivo de la Mesas Barriales llegar a ámbitos donde se den relaciones de colaboración entre la Intendencia de Montevideo y los barrios. La colaboración no solo refiere a proponerse llegar a consensos, sino que atribuye a los procesos igual relevancia que a los resultados del vínculo:



Visión de conjunto, comunicación frecuente, conexiones densas, negociación de objetivos, compartir poder y tiempo. (...) La colaboración presupone la creación de sentidos compartidos acerca de un proceso, producto o evento. No se trata sólo de intercambiar información, sino de usar información para crear algo (Denise, 1999; Keast et al., 2007, como se citó en Güemes, 2020, pp. 229–230).

Entonces, serán claves en este esquema - que pretende analizar los efectos de las capacidades dinámicas - las condiciones institucionales que habilitan este relacionamiento. Se analiza desde la experiencia de Mesas Barriales, que es necesaria una fortaleza programática de quienes hacen el planteo dentro de la estructura burocrática y presencia permanente de equipos en el territorio, para “rutinizar” las capacidades dinámicas, a la vez que se plantea una profundización del vínculo con vecinos, vecinas y organizaciones externas a la Intendencia de Montevideo.

La confianza - así como la colaboración - también es un proceso. En el caso de las Mesas Barriales, se ha encontrado que algunos procesos funcionan de soporte para la generación de esta dinámica de confianza bidireccional.

Se fueron generando acciones de pequeña escala para traccionar mayor confianza (Güemes, 2020). Arreglar una calle que hace muchos años se reclama, limpiar un basural, co-crear una agenda cultural para el barrio en vacaciones de invierno, son todos hitos que traccionan la organización hacia objetivos más grandes. Asimismo, se fueron construyendo “narrativas de posibilidad”: cambiar la frustración del abandono, por una sensación colectiva de “agencia”. La evaluación en conjunto con vecinos y vecinas es clave para reconocer aciertos y errores de la administración a medida que se van tomando decisiones. Esto, genera empoderamiento y en última instancia, cuando el diálogo es bien canalizado, capacidad de incidencia del colectivo barrial en las decisiones públicas.

IV.6. Moldear: adaptabilidad institucional y co-creación de lo público

Cuando una política pública, sobre todo en un contexto local, toma la integralidad como una de las premisas de las políticas, se define fundamentalmente que las interconexiones entre los fenómenos de la realidad, lejos de ser un problema para la administración pública, son “espacios de oportunidad” para la acción del gobierno. La integralidad no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe plantear caminos concretos para los



gobiernos, las organizaciones y la ciudadanía para la colaboración, la comprensión conjunta de los problemas y la co-creación de soluciones.

La evolución del diseño de políticas públicas ha sido un tema analizado en América Latina por las ciencias sociales desde diferentes abordajes de la administración pública, siguiendo consensos técnico-políticos a lo largo de la historia (Cardozo et al., 2021). Es en la intersección entre los paradigmas de la innovación y el foco en el bienestar que se encuentran algunas lecciones interesantes para repensar los modos de *hacer* en el contexto de lo público. Moldear (Kattel y Mazzucatto, 2018) implica las rutinas para diseñar e implementar acciones en base a una “direccionalidad” compartida, integrar nuevas soluciones en las prácticas a largo plazo y proporcionar los recursos necesarios para ello. Esto va más allá de la “transformación” a la interna de los gobiernos. Más bien, implica sostener una narrativa fuerte de que el Estado tiene un papel activo en la transformación de la sociedad - y también de los mercados - para alcanzar objetivos públicos.

La política tradicional, independientemente de la problemática a solucionar, se plantea un enfoque “sectorialista” (Aguilar Villanueva, 2006) y funciona en silos, derivando en un “impedimento” para ver las intersecciones entre los fenómenos de la realidad compleja (Begovic, 2024). Siendo este uno de los mayores retos para la integralidad (Subirats, 2021).

El enfoque sistémico y de innovación propone opciones para generar *innovaciones institucionales* (modificar las arquitecturas institucionales para generar mayor valor público) y pasar de la comprensión de los problemas de forma aislada a una interpretación sistemática, de acciones puntuales a intervenciones que se refuerzan mutuamente y generan nuevas posibilidades, desde formas transaccionales a relacionales de interactuar con los ciudadanos e ir generando en estos nuevos sistemas interconectados de soluciones que generen posibles “coaliciones” que apoyen los cambios.

La innovación en el caso de las Mesas Barriales y los espacios que en el marco de esta política fueron generados, funcionaron como plataformas propicias para el cambio en los procesos de diálogo gobierno/ciudadanos, pero no necesariamente impactan en la calidad de los resultados de las políticas implementadas en los territorios. En este sentido, la capacidad de moldear la acción pública de acuerdo al territorio, se vio en tensión muchas



veces con una estructura burocrática que tiene sus programas organizados en silos, dependientes de una estructura jerárquica y generalmente la coordinación y vinculación queda supeditada a la voluntad de los técnicos.

Estos problemas que estructuran a cada territorio son abordados con una o múltiples herramientas para poder iniciar un diálogo sobre transformación urbana. Se encuentra que las posibilidades de “construcción dialógica” no serían las mismas, sin materialidad presente en el barrio. Por ejemplo, en el Barrio Los Milagros de Piedras Blancas, no sería posible dialogar sobre la importancia de que puedan acceder ambulancias y móviles policiales a los pasajes, si no se tuviera la posibilidad de mejorar la accesibilidad efectivamente.

El déficit o la carencia como “móvil inicial” (Ziccardi, 2008) de la organización barrial y la posibilidad de intervenir en ello, es lo que posibilita el relacionamiento inicial entre el programa público y estos territorios. Pero, los conflictos continúan. El espacio público sigue siendo un espacio en disputa, por ello, la mejora en las condiciones de vida de las comunidades que habitan en estos barrios, es una condición para la transformación, pero no quiere decir que cambie nada. La “cuestión de la vivienda” y problemas habitacionales relacionados (presencia de roedores, falta de saneamiento adecuado) es uno de los principales factores que impulsa a las personas a asumir roles de liderazgos en los barrios (Intendencia de Montevideo, 2024), sobretodo las mujeres, que entrelazan esta demanda con otras problemáticas que impactan en las dinámicas de cuidado: falta de acceso a servicios básicos, precariedad en la infraestructura pública y falta de espacios de recreación y cuidados.

En última instancia, la provisión de servicios básicos, no deja de ser un derecho de los barrios y puede - o no - dar lugar a nuevas formas de gestionar desde lo público. Se analiza desde este caso, que, para dar lugar a capacidades innovadoras, es necesario comenzar el diálogo traccionado por la materialidad, pero continuarlo con la problematización y el ejercicio de la interpretación colectiva del problema que estructura las dinámicas del hábitat en esos barrios, que con una conceptualización muy sintética puede mencionarse como las causas de la desigualdad urbana.



Sí se profundizó en las prácticas de escucha y adaptabilidad institucional en la práctica. La institucionalidad pudo reconocer demandas no canalizadas correctamente previamente, a la vez que modificar proyectos, cronogramas de implementación y acciones en el territorio a partir del intercambio con vecinos y vecinas.

Como ejemplo de esto, se plantea el proceso de la *ronda barrial en la Calle Lapeyre, Barrio Malvín Norte*. En el año 2023, en una de las rondas realizadas para transmitir a vecinos y vecinas de la zona donde se instalarán las familias de un realojo de un antiguo asentamiento del barrio “El Progreso” —gestionado por el Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo a través del Plan Nacional de Relocalizaciones del Ministerio de Vivienda—, se presentó a la comunidad un proyecto para la construcción de una plaza en un predio recuperado, donde previamente existía un basural. Durante estas instancias de participación, vecinos y vecinas expresaron de forma unánime que su prioridad no era un nuevo espacio recreativo, sino el saneamiento de la calle Lapeyre (calle adyacente al lugar de la intervención), identificándose como una urgencia colectiva que debía resolverse antes de cualquier otra intervención. Se dio allí un espacio de interpretación de la problemática estructurante de la zona, incluso pudiendo historiar sobre las demandas colectivas antecedentes sobre la misma problemática: el acceso al saneamiento. En respuesta, la Intendencia de Montevideo entendiendo la necesidad y prioridad que planteaba el barrio, reprogramó los recursos originalmente destinados a una plaza de gran escala, orientándose a un proyecto que combinara la ejecución de obras sanitarias prioritarias con la construcción de un espacio público de menor tamaño. La reestructuración implicó además la articulación de acciones entre diferentes sectores de la IM; División Saneamiento, la División Tierras y Hábitat, el sector de Regularización Dominial y el Servicio de Obras Viales y además la coordinación política y presupuestal con el tercer nivel de gobierno: el Municipio E. Las acciones incluyeron la instalación de un colector de saneamiento mixto mediante entubado de gran porte, cámaras de captación de aguas servidas y pluviales, mejoras del terreno contaminado, y la pavimentación de calles adyacentes (Imagen 15).



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO ESPECIAL
Marzo 2026. Volumen II



Imagen 15. Cartografía descriptiva de las decisiones en la zona Mortet Lapeyre. Elaboración propia, 2025.

Permitiendo de esta manera que los hogares que hasta hoy no estaban conectados al saneamiento, pudieran estarlo (Imagen 15).



Imagen 16. Ronda barrial en el Club La Virgen por obras en la calle Lapeyre y Mortet (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2025).

Este proceso refleja cómo la escucha activa y la adaptabilidad institucional pueden moldear proyectos predefinidos para responder de forma más eficaz a las necesidades reales del barrio, fortaleciendo una gestión pública participativa del hábitat. Para ello se desarrollan formas - y capacidades en última instancia - para que el barrio pueda proponer, diseñar y evaluar las acciones implementadas (Hernández-Araque, 2016). Es decir, que las dinámicas propuestas no solo buscan dar información sobre proyectos ya delineados, sino que, en base a una lectura colectiva de los problemas, se replantean las acciones más cercanas a las expectativas de transformación de la coalición “barrio - Intendencia” (Imagen 16). De esta manera, se logran intervenciones más eficientes y un mejor relacionamiento con la comunidad.

Otro ejemplo en el que se puso en práctica la *capacidad de “moldear” las acciones y “amoldarse” a las dinámicas territoriales* fue el proyecto de co-creación de un espacio público en el Barrio Piedras Blancas. Este proceso, inició con un terreno “vacío” que vecinos y vecinas ocuparon en reclamo de la necesidad de viviendas en el barrio (año 2020). En este contexto, un equipo de la Intendencia de Montevideo propone a estos vecinos, desestimar la ocupación y entablar un espacio de negociación. Allí, - colocando en la centralidad el discurso y la experiencia de vecinos y vecinas - se propusieron diferentes soluciones que requirieron a la Intendencia, promover procesos de cambio internos:

- Compromiso de implementar un programa de vivienda por el sistema de autoconstrucción y ayuda mutua: la experiencia del CONVIVE (Imagen 14).
- Compromiso de iniciar un proceso de co-diseño de un espacio público con foco en las infancias del barrio y en la integración entre el CONVIVE y el resto del barrio (Imagen 17).
- Compromiso de disponibilizar suelo urbanizado para su posterior entrega a cooperativas de vivienda integradas por vecinos y vecinas del mismo barrio.



Imagen 17. Inicio del proceso de construcción de viviendas CONVIVE, Piedras Blancas (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

Esto dio lugar a diferentes procesos de movilización y organización del barrio, al mismo tiempo que exigieron a los equipos de la Intendencia de Montevideo, disponibilizar herramientas flexibles de implementación basadas en la cercanía; así como diferentes ámbitos de participación y negociación. Los compromisos asumidos (en el marco de una situación de complejidad crítica) funcionaron como elementos que traccionaron a las estructuras burocráticas para actuar rápidamente, generando los “puntos de entrada” al barrio para comenzar a trabajar otros elementos estructurales como la integración barrial (Imagen 18).



Imagen 18. Propuesta de vecinos y vecinas en instancia de co-diseño de la Plaza - Piedras Blancas (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

El tema de la movilidad urbana, también se vio fortalecido en términos de capacidades de proveer soluciones adaptadas a cada barrio. Por ejemplo, se logró establecer una nueva línea de transporte público (L40). Debido a reiteradas demandas vecinales en la zona de Larravide, fue identificada una necesidad urgente de mejorar la locomoción urbana para conectar por la calle Larravide de manera eficaz la avenida 8 de octubre, el Ecoparque Idea Vilariño y la Rambla del Buceo. Mediante el espacio de diálogo de las rondas barriales, se instaló un canal de escucha activa, dando origen al estudio y posterior implementación de una línea de ómnibus específica (Imagen 19). Este proceso participativo culminó con la creación de la línea L40, inaugurada el 15 de diciembre de 2023, que vincula barrios como La Unión, Malvín Norte y Buceo, transitando por Larravide y articulando servicios locales con mayor frecuencia y accesibilidad y como una acción tendiente a la prevención del delito. Esta línea de transporte aún hoy sigue reconociéndose como un gran logro por todos los actores involucrados, especialmente vecinos y vecinas de la zona.



Imagen 19. Presentación de la Línea L40 en Mesa Barrial Malvín Norte - Unión 2023 (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2023).

Como último ejemplo del desarrollo de las capacidades interpretativas y de moldear respuestas apropiadas a cada territorio, es el lugar que se le dio en las Mesas a la compleja relación entre Malvín Norte-Unión y los residuos. A través del diálogo se han implementado y ajustado diversos mecanismos para reducir la cantidad de residuos en la

vía pública, mejorar los servicios de recolección según la particularidad, contexto y necesidades de cada subzona. A través del trabajo en las rondas y mesas barriales se pudieron establecer mecanismos para desglosar la problemática y avanzar en la búsqueda de soluciones adaptadas al territorio. Entre ellas, se diseñaron **sistemas de recolección diferenciados** (Imagen 20) según las características y necesidades de cada subzona. Por ejemplo, en complejos habitacionales cerrados se implementaron sistemas internos de gestión; en asentamientos informales se incorporó el uso de motocarros; y en otras áreas se recurrió al camión musical, entre otros dispositivos elaborados. En lo que refiere a la limpieza de espacios públicos, se destacan dos aspectos, la conformación de una cuadrilla de limpieza y la limpieza constante y mantenida de los cursos de agua. A partir del diálogo y demandas vecinales, se conformó una cuadrilla destinada a la limpieza de espacios públicos en una zona con alta presencia de residuos sólidos urbanos en la vía pública. Lo distintivo de esta iniciativa es que está integrada por vecinos y vecinas del propio barrio, y se le otorgó un objetivo comunitario. Por lo que, su labor no se limita a la limpieza, sino que incorpora una perspectiva ambiental y de trabajo colectivo, ampliamente valorada tanto por la comunidad como por la Intendencia de Montevideo.



Imagen 20. 6ta Mesa Barrial Malvín Norte - Unión (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

De forma complementaria, la limpieza sostenida de los cursos de agua, junto con acciones de recuperación de flora y fauna y actividades de sensibilización sobre el cuidado ambiental, se ha consolidado como una política desarrollada en conjunto entre la comunidad y la Intendencia (Imagen 21).



Imagen 21. Limpieza de cursos de agua en Malvín Norte (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2025).

Todas estas capacidades fueron implementadas en espacios de diálogo y participación. Este fue el vector que transversalizó toda la estrategia de trabajo y “tensionó” al ámbito público a dar respuestas. El modo en el que fue planteada la participación permitió explorar metodologías que trascendieron la respuesta a demandas puntuales y plantearon dinámicas más relacionales que se describen en el siguiente apartado.

IV.7. De lo transaccional a lo relacional: la interpretación colectiva de los problemas como dirección de la política.

La incorporación de las capacidades dinámicas en los gobiernos locales tiene como base el relacionamiento de las instituciones públicas con actores externos a los límites del Estado; convirtiendo al diálogo y la escucha activa en la principal herramienta creadora de insumos para la innovación. Desde este enfoque, se propone una superación de un modelo tradicional y lineal en el que el relacionamiento se da en una dirección; con un emisor y un receptor, para pasar a un enfoque de aprendizaje mutuo dando lugar a un enfoque relacional (d'Este Cukierman et al, 2014). Este enfoque, que da cuenta de la complejidad y la interdependencia de los fenómenos sociales, tiene entonces en la participación un canal permanente de escucha activa y genera un “espacio dinámico” donde se construyen significados compartidos, se negocian intereses y se habilitan procesos de transformación social sostenidos en el tiempo.

Sin embargo, es importante no dejar de lado lo mencionado por Pastor Seller (2009)

Apostar por la participación supone iniciar un camino ‘pedregoso’ que requiere resolver, de manera dinámica, los problemas que afectan a las capacidades y oportunidades de representación, gobernabilidad y legitimidad en las democracias actuales y adoptar decisiones respecto a la forma y sentido de materializar el principio de autonomía/autodeterminación (...)” (Pastor Seller, 2009, p. 70).

La innovación desde y en el Estado, requiere un sistema interconectado de capacidades dinámicas que operen en sinergia a nivel nacional, regional y local. Las capacidades de "moldeado" a nivel nacional, son ineficaces si no se complementan con capacidades de "dar sentido" a nivel local, capacidades que permitan adaptar esas políticas a contextos específicos (Elaskar, 2025). Un Estado verdaderamente dinámico no es una entidad monolítica, sino un sistema multinivel donde la capacidad de "conectar" verticalmente es crucial. Esto implica asegurar que las misiones nacionales se basen en las realidades locales y que los experimentos locales puedan escalar.

En el Sur Global, esta dimensión territorial de la innovación es inseparable del desafío de la desigualdad. Las capacidades dinámicas no son meramente herramientas para la eficiencia tecnocrática, sino instrumentos políticos críticos para dirigir recursos y adaptar



servicios a las comunidades marginadas, impulsando así el desarrollo inclusivo y la justicia social.

Las políticas de transformación de hábitat en este escenario son, entonces, buenos canales de entrada a la problemática en cuestión. De todas maneras, es especialmente relevante considerar que la participación efectiva en las temáticas de hábitat no es lineal ni sencilla, y se constata en la política tradicional una falta de procedimientos establecidos para garantizar un involucramiento significativo de vecinos, vecinas y organizaciones territoriales en la política (Janssen et al., 2023; Elaskar, 2025).

La participación ciudadana en las políticas constituye un vector clave y funciona como insumo para los tres tipos de capacidades dinámicas mencionadas anteriormente. Esta participación facilita una progresiva adecuación del funcionamiento institucional, combate la apatía y, cuando se canaliza de manera virtuosa, contribuye a disminuir la desconfianza ciudadana. Además, las instituciones adquieren herramientas para evaluar y mejorar las políticas, incorporando elementos emergentes de la vida cotidiana de quienes habitan los territorios. En este sentido, Subirats (2007) sostiene que la participación en la elaboración de las políticas sociales es “una herramienta fundamental para mejorar el diseño, evaluar los servicios y detectar las necesidades reales de la población” (p. 57). Sin embargo, Pastor Seller (2009) advierte que esta centralidad demanda “instrumentos que permitan una adecuada y transparente canalización de la misma y de procesos de decisión y gestión descentralizada, colegiada, ágil y co-responsable en los asuntos públicos sociales municipales” (p. 70).

La **co-creación** representa una forma más profunda e intensa de colaboración. En este modelo, los ciudadanos y ciudadanas no son meramente fuentes pasivas de ideas o datos, sino socios y socias activos en el diseño, la entrega y la evaluación de los servicios públicos (Imagen 22). Es un cambio fundamental de paradigma: de innovar *para* la gente a innovar *con* la gente.





Imagen 22. Ronda Barrial Mortet -Lapeyre (Fotografía propia, Intendencia de Montevideo, 2024).

Este enfoque exige, además, construir una fuerte sinergia social a nivel local, donde la cooperación entre actores no gubernamentales y estatales sea clave para enfrentar la incertidumbre y los retos de un contexto cambiante. Como señala Tecco (2002),

La dimensión de los esfuerzos requeridos y la incertidumbre de un contexto cambiante demandan la construcción de una fuerte sinergia social a escala local, expresada en la cooperación entre actores no gubernamentales y estatales para el logro de propósitos compartidos (Tecco, 2002, p. 4).

América Latina ha sido un terreno especialmente fértil para transitar el camino desde una burocracia cerrada a formatos de innovación abierta, con numerosos laboratorios de innovación a nivel gubernamental emergiendo a nivel nacional y local. Estos espacios actúan como buenas plataformas para experimentar: permiten al Estado explorar ideas nuevas y arriesgadas en un entorno protegido, mientras que la burocracia tradicional continúa implementando los procesos existentes y probados. Si bien los laboratorios funcionan como “traccionadores” de los cambios en la propia gobernanza, institucionalizando la capacidad de renovación, en este artículo se propone realizar un análisis sobre la relación entre las políticas participativas como “rutinas de innovación”

en el ámbito público (Kattel, Drechsler, y Karo, 2024). Dependerá de la capacidad de los equipos técnico-políticos para superar las barreras de la política tradicional y difundir, comunicar e integrar a las estructuras formales las nuevas “arquitecturas” de gobernanza colaborativa (Sørensen y Boch, 2014).

El marco de capacidades dinámicas — hacer sentido, conectar y moldear—, junto con el enfoque en la participación relacional, configuró un marco analítico propicio para extraer hallazgos sobre innovación pública en el contexto de gobiernos locales. A continuación, se resumen los principales hallazgos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este artículo ha analizado la experiencia de las Mesas Barriales de Montevideo, argumentando que su principal valor innovador no reside en la capacidad para inyectar recursos destinados a obras concretas, sino en su capacidad para implementar rutinas en el gobierno local, de aprendizaje y adaptaciones a cada contexto barrial. Intentando responder a la a la pregunta de investigación planteada se han explorado ejemplos que muestran que las políticas de participación relacional como las Mesas Barriales facilitan la generación de interpretaciones colectivas, conexiones entre actores y respuestas co-creadas con el territorio. El presente análisis permite abordar diferentes dimensiones de la hipótesis propuesta, corroborando que las Mesas Barriales fueron un dispositivo estratégico para trascender formatos de participación tradicional. En particular, algunos hallazgos de este estudio pueden ser útiles para repensar las políticas de innovación a nivel local:

- La escucha activa y la participación relacional, promueven hábitos de “tensión” positiva o tracción al gobierno local, a pensar políticas más adaptadas al contexto.
- El hábitat, actúa como un eje integrador que permite una interpretación colectiva y sistémica de problemas complejos como las desigualdades sociales, los impactos del cambio climático, o la seguridad, colaborando con la superación de las respuestas fragmentadas por sectores administrativos.
- Se constata, que las intervenciones barriales en "lo común" (espacios públicos, infraestructura) puede ser una puerta de entrada para construir confianza y diálogo entre la comunidad y el gobierno. Será necesario explorar a futuro las diferencias entre las intervenciones de abordaje familiar y las destinadas al abordaje



comunitario o común, en sus efectos en los niveles de confianza entre vecinos-vecinas y gobiernos locales.

- Esta herramienta - aplicada con sostenibilidad en el tiempo - puede traccionar una transición de una participación transaccional (basado en demandas puntuales) a una conexión relacional, construida sobre la confianza, la permanencia en el territorio y la generación de hitos materiales que apoyen y sean coherentes con la narrativa propuesta.

Estas premisas de trabajo, y su aplicación práctica, crearon espacios propicios para la implementación e incremento de las capacidades dinámicas en la Intendencia de Montevideo. La experiencia de las Mesas Barriales en los polígonos de Malvín Norte-Unión y Piedras Blancas trasciende los aprendizajes de un instrumento de participación. En la práctica, este dispositivo ha funcionado como una plataforma para desarrollar y fortalecer capacidades dinámicas dentro del gobierno local, propiciando la experimentación de herramientas transformadoras del hábitat urbano. Se constató que la estrategia se fundamenta en un diálogo continuo y profundo con el barrio, reconociendo que el conocimiento y experiencias de vecinos y vecinas son un insumo fundamental para la innovación. Al validar la identidad barrial y la experiencia vivida, los vecinos y vecinas son protagonistas y “expertos en su propio entorno”.

La experiencia demuestra que en la *interpretación colectiva* el diálogo entre el conocimiento técnico del gobierno y el saber vivencial de los barrios genera lenguajes compartidos, diagnósticos intersectoriales más potentes (ej. problemática de residuos en Malvín Norte, taller sobre asentamientos) y mayores posibilidades de profundizar utilizando herramientas como la historización colectiva. Con respecto a la capacidad de “conectar”, las Mesas Barriales actúan como catalizadores que fomentan las sinergias y coaliciones tanto a nivel interno (articulación entre Divisiones y Departamentos de la Intendencia) como externo (comunidad, academia), generando respuestas más coherentes con los objetivos de transformación del hábitat (ej. solución de saneamiento en calle Lapeyre). En la capacidad de “moldear” las respuestas, la adaptabilidad institucional es clave. El gobierno local demuestra capacidad para modificar proyectos, cronogramas y prioridades en base a la retroalimentación comunitaria, pasando de un rol de proveedor a uno de co-creador de valor público (ej. proyecto CONVIVE y co-diseño del espacio público en Piedras Blancas).



Conectar implica la habilidad de construir relaciones y coaliciones con actores internos y externos para generar consenso y legitimar la acción. Las Mesas Barriales funcionan como catalizadoras de esta conexión tanto a la interna como a la externa de la Intendencia de Montevideo. La estrategia busca superar la dinámica de "demanda-oferta". A través de la permanencia y la generación de confianza, se pasa de interacciones puntuales a la construcción de un "complejo universo relacional local". La presencia constante y el diálogo honesto sobre lo que es posible y lo que no, fomenta el vínculo de confianza bidireccional. La escucha activa de las necesidades del barrio "presiona" positivamente al gobierno a mejorar su coordinación interna. El caso de la calle Lapeyre, donde la demanda de saneamiento de las y los vecinos llevó a la articulación de múltiples sectores de la Intendencia es un claro ejemplo de cómo una necesidad externa obliga a tejer nuevas redes internas para dar una respuesta coherente. Asimismo, la capacidad de conectar, brindó posibilidades de visibilizar dimensiones "ocultas" muchas veces en las dinámicas de participación. Las mujeres que lideraron casi todos los espacios de participación en el marco de las mesas, son las que también soportaron la carga de la gestión.

La capacidad de "moldear" se refiere a diseñar e implementar nuevas acciones basadas en una dirección compartida entre vecinos y gobierno local e integrar nuevas soluciones en las prácticas a largo plazo. En términos de producción compartida de soluciones, el diálogo y la confianza generados permiten que las obras y decisiones se diseñen en un intercambio real entre los equipos técnicos y la vecindad/comunidad. No se trata solo de informar, sino de incrementar la capacidad de negociación sobre lo planificado. La decisión de priorizar el saneamiento sobre la plaza en Lapeyre no fue un simple cambio, sino un acto de co-diseño que resultó en una intervención más eficiente y legítima. Esta capacidad de adaptación lleva a una reformulación de la agenda pública local. Se abandonan los planes generales y rígidos por un "portafolio de herramientas" que se aplican flexiblemente según el contexto (en lógica entrada - salida). Temas emergentes planteados por las y los vecinos, incluso aquellos que exceden la competencia municipal directa (como seguridad o empleo), se incorporan a la agenda, obligando al gobierno local a liderar nuevas coaliciones y tensionar a otras instancias de gobierno. Esto fomenta la autonomía y el empoderamiento de los colectivos barriales, que se consolidan en gestores activos de su territorio.



La experiencia de las Mesas Barriales evidencia que la innovación pública territorial no es un evento aislado, sino un proceso de aprendizaje institucional. Al desarrollar estas capacidades dinámicas, el gobierno local inicia un movimiento clave: pasa de una postura reactiva, que responde en casos de crisis, a una propositiva y creativa, que imagina y construye activamente una ciudad más justa e integrada junto a los vecinos y vecinas.

Los procesos de participación y organización colectiva que se promueven desde esta estrategia de trabajo, son aún incipientes. Por esto, se sugiere la acumulación de procesos ya existentes con los que vayan surgiendo a futuro; es necesario hacer una síntesis crítica con vecinos y vecinas de lo que sucedió estos años de implementación que aún no se ha realizado.

Asimismo, se sugiere, para evitar apropiación por parte de organismos del Estado de esos procesos, seguir promoviendo autonomía de propuesta y construcción colectiva en vecinos y vecinas. Se propone trascender la dinámica “demanda (vecinal) - oferta (institucional)” incursionando en procesos de formación y transmisión de información, para explorar la causa de los problemas desde su raíz, desde su estructura.

Además del hábitat como una plataforma específica para el trabajo innovador desde el gobierno local, se encontró en la práctica de la Mesas Barriales, que el tipo de territorio seleccionado para este programa fue otra de las claves que propició el hallazgo de elementos emergentes por dos características: la escala y la heterogeneidad de los polígonos de intervención. El barrio - y no el asentamiento - como unidad de intervención: esto permitió plantear soluciones que integraron diferentes zonas, y no se tuvieron que pensar propuestas destinadas únicamente a asentamientos, generando mayor integración y menos segmentación. Trabajar con unidades territoriales que incorporen la heterogeneidad, es un potencial para innovar e integrar: profundizar la mirada de “zonas”: no trabajar sectorialmente con la mirada en cada unidad territorial (sólo en asentamientos, sólo en complejos), sino que, por el contrario, favorecer la mirada integral del territorio; considerando las particularidades de cada formato de habitar el mismo, pero promoviendo medidas que integren a vecinos y vecinas de múltiples formatos.

Al mismo tiempo, es imprescindible para este tipo de políticas de cercanía y permanencia, la presencia de equipos territoriales, y su capacidad de articular con los procedimientos



burocráticos: “Contar con los recursos para esta peatonal fue fundamental...”, “Presencia de directores y directoras...” (Intendencia de Montevideo, 2024). Recursos materiales y compromiso político-técnico permiten que el dispositivo funcione como plataforma.

¿Qué lecciones se pueden extraer de esta experiencia para el marco de las capacidades dinámicas de innovación? Sé que estas capacidades posibilitaron colocar a los problemas como el eje estructurante del dispositivo, y colocar a los colectivos organizados en el centro de la estrategia de trabajo como el elemento que da dinamismo. Vecinos y vecinas le dan movimiento, exigen flexibilidad y este es el potencial innovador de la herramienta. De este modo, la política incorpora las características catalizadoras del activo social barrial y le dan a la herramienta pública local poder de transformación e integración urbana.

En términos de recomendaciones extraíbles de esta experiencia, se destaca que el ejercicio de la escucha activa a vecinos, vecinas, organizaciones y otros niveles de gobierno, no deben ser un elemento aislado de legitimación, deberá ser una “rutina”. Esto requiere una inversión importante en equipos de cercanía, y en la generación y sostenibilidad de espacios de participación.

Para incrementar la capacidad de moldear, siempre será necesario adoptar la flexibilidad presupuestaria, diseñando mecanismos que permitan reasignar recursos en respuesta a las necesidades emergentes y las “ventanas de oportunidad” estratégicas que se vayan generando.

Algunas de las dimensiones analizadas colaboraron con una reflexión que aplica específicamente para los gobiernos locales del sur global; la heterogeneidad social y urbana de los territorios - sobretodo latinoamericanos -, obligan a tomadores/as de decisiones a buscar las innovaciones en dinámicas territoriales y situadas; el barrio como escala de intervención es clave. Así como el barrio es una escala donde potencialmente trabajar estas capacidades a nivel público, la dinámica micro política será clave para lograr *conectar* con otras estructuras del gobierno, otras organizaciones y otros actores. La capacidad de “lectura” a nivel político en el gobierno local se beneficia cuando existen arquitecturas de gobernanza adaptativa a nivel interno (como el Gabinete ABC+).



La innovación más sostenible es la que se ancla en la identidad y la historia local. En última instancia el objetivo es fortalecer la agencia colectiva. Uno de los riesgos identificados por parte de equipos técnicos y organizaciones territoriales fue la posibilidad de que se institucionalice la movilización y el activismo de vecinos y vecinas. Para que esto no suceda, se plantea siempre necesario implementar estrategias que reconozcan y fortalezcan siempre las formas de organización preexistentes en los territorios.

Trabajar en la complejidad de la trama urbana, benefició - y tensionó - a las estructuras tradicionales del gobierno a ir al encuentro de los elementos emergentes de los proyectos en implementación. En esta acción política de la adaptabilidad, aparece el rol clave del gobierno local como agente propositivo de la innovación; trabajando con vecinos y vecinas para delimitar las problemáticas estructurantes y tensionar a otras instituciones para la coordinación política y operativa.

Por su cercanía y competencias básicas en la gestión del espacio urbano, el gobierno local, es un agente que puede proponer espacios de incorporación de elementos emergentes del ecosistema barrio, el complejo universo “relacional local” (Pastor Seller, 2009), pero para ello, debe haber una orientación para hacerlo. En el diseño de esta orientación, el barrio fue considerado como un agente activo en la política pública: problematizando en colectivo, proponiendo soluciones, y luchando por un reconocimiento explícito desde la política de su poder “gestor” en el territorio. Este diálogo, en permanente tensión, colocó al gobierno local como pivot o conector con otras instituciones por ejemplo de alcance nacional, aumentando en estos contextos, su capacidad de generar y liderar coaliciones para sostener (con opciones programáticas y recursos) las transformaciones en los barrios.

Este proceso implica un cambio de paradigma: desde una gestión reactiva y sectorial hacia una gobernanza propositiva, integral y adaptativa. El barrio deja de ser un mero objeto de intervención para convertirse en un sujeto activo y protagónico en la construcción de una ciudad más justa e inclusiva.

Asimismo, se plantea la clásica pregunta por la sostenibilidad y la escalabilidad del modelo. ¿Qué implicancias tendría para la Intendencia —como gobierno local—



implementar esta política en veinte barrios simultáneamente? ¿Se mantendría la profundidad alcanzada en sus primeros años?

Escalar a esa magnitud supone desafíos institucionales, políticos y técnicos de gran relevancia. Replicar la experiencia en veinte territorios no implica únicamente ampliar recursos, sino sostener la perspectiva que orienta la propuesta. En este sentido, para alcanzar esa escala —o recomendar su adopción en otros gobiernos— resulta indispensable el compromiso de los liderazgos políticos y de los equipos técnicos con el enfoque integral que la sustenta.

Uno de los principales retos radica en el cambio de paradigma que el modelo exige: abandonar miradas sectoriales y fragmentadas para asumir un enfoque integral; sustituir una lógica lineal de demanda–solución por dinámicas relacionales basadas en la co-creación, el intercambio de saberes y la construcción conjunta con la comunidad. Este giro es tanto metodológico como cultural e institucional.

Una condición clave para la escalabilidad es que esta perspectiva sea promovida desde los niveles directivos del gobierno local. Incorporarla en gabinetes y espacios de decisión estratégica permitiría transversalizar el enfoque en las distintas áreas, facilitar la asignación de recursos y fortalecer la coordinación intersectorial. Sin este respaldo político-institucional, el modelo podría quedar restringido a experiencias aisladas o depender de voluntades individuales.

La implementación en múltiples territorios también requiere equipos con dedicación territorial clara y capacidades de articulación interinstitucional. Se precisan perfiles con habilidades para la mediación, la resolución creativa de problemas complejos y la adaptación a dinámicas barriales diversas. La escalabilidad, por tanto, no debe entenderse solo en términos cuantitativos, sino como la posibilidad de sostener la calidad del vínculo territorial en contextos ampliados.

Avanzar en esta dirección podría contribuir a construir gobiernos locales más cercanos y consistentes en su accionar, capaces de generar respuestas situadas junto a los barrios y de fortalecer la capacidad organizativa y de incidencia de las comunidades. En definitiva,



la sostenibilidad del modelo dependerá menos de su expansión numérica que de la coherencia institucional con sus principios fundantes.

Este desafío implica reflexionar sobre distintas dimensiones:

- a) Institucionalización. Escalar no es únicamente multiplicar Mesas Barriales, sino reproducir aprendizajes e instalar rutinas en un contexto administrativo altamente burocrático. La formalización del dispositivo como programa podría consolidarse tras ciclos iterativos de implementación y evaluación con un equipo estable.
- b) Financiamiento. La innovación debe traducirse en los instrumentos presupuestales. Explorar convenios no tradicionales con otros organismos del Estado y alianzas con la sociedad civil puede habilitar esquemas de financiamiento innovadores. Iniciativas como finanzas verdes o el involucramiento del sector privado en políticas locales —no abordadas en este artículo— requieren análisis específico.
- c) Evaluación concurrente. Se vuelve estratégica para una escalabilidad robusta, ya que permite identificar tempranamente límites organizacionales, presupuestales y relacionales, evitando que la expansión erosione los atributos innovadores del modelo. Sin estas rutinas, existen riesgos de burocratización del dispositivo o de homogeneización de territorios heterogéneos por mera comodidad programática.

Queda pendiente para futuras investigaciones una relectura de las capacidades dinámicas desarrolladas desde el enfoque de misiones: analizar cómo una política como las Mesas Barriales podría orientarse hacia objetivos cada vez más ambiciosos, con horizontes explícitos de justicia social. En esta línea, examinar las estructuras públicas no solo como facilitadoras o proveedoras sino, al decir de Mazzucato (2014), como “emprendedoras”, agrega a lo público un rol de liderazgo en las transformaciones de futuro.

Esta propuesta busca inspirar un análisis de futuro para la innovación pública especialmente en América Latina. Esta región se caracteriza por la presencia de gobiernos locales robustos, así como por la actividad de movimientos, colectivos vecinales y otras organizaciones que se encuentran inmersos en dinámicas territoriales complejas, marcadas por la negociación, el consenso y el conflicto. Estas condicionantes contextuales, cuando miradas desde el paradigma que se plantea en el presente análisis, pasan a ser el escenario propicio para incorporar las innovaciones que en la trayectoria de



transformación van emergiendo; y esto debe ser interpretado como una potencialidad dado que el objetivo último no debe ser la mejora de los servicios públicos, sino que la creación de condiciones para la transformación y la generación de valor público.

Se diagrama la práctica pública de acuerdo con la hipótesis de la obsolescencia de la "gran política" (Sadin, 2023), ese ejercicio de gobierno que tiene al ciudadano como un espectador pasivo. Las "Mesas Barriales" se proponen -desde el texto y la práctica -, al operar en el terreno de lo vivido y lo cotidiano, trascender esa relación piramidal saturada de afectos y decepciones.

En suma, esta estrategia busca construir políticas públicas más integradoras y sostenibles, reconociendo el valor del conocimiento popular, promoviendo procesos de participación, organización barrial, y fortaleciendo el vínculo entre gobierno local y comunidad. Entendiendo que la participación no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr transformaciones profundas y duraderas en los territorios.

Las políticas de integración socio-urbana que aspiren a un verdadero impacto deben imaginar soluciones en el límite de lo posible, fortaleciendo el trabajo en territorio, conectando actores diversos y **construyendo colectivamente una ciudad más justa, inclusiva y habitable.**

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, L. F. (2006). Estudio introductorio. En *Políticas públicas: Coletânea* (pp. 43–65). ENAP.

Alvarez, S. E. (1998). Latin American feminisms "go global": trends of the 1990s and challenges for the new millennium. En S. E. Alvarez, E. Dagnino, & A. Escobar (Eds.), *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements* (pp. 293-324). Westview Press.

Alves, G., Brassiolo, P., Buccari, F., Camacho, C., Cifuentes, R., Estrada, R., & Fajardo, G. (2025). *Soluciones cercanas: El papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2430>



- Amado, M., Chavarría, A., Dibarboure, L., Larrosa, I., & Zino, C. (2019). *Hábitat y vivienda: Marcos conceptuales para el abordaje de una problemática compleja*. Zona 4.
- Banco Mundial. (2023). *Desarrollo urbano: Panorama general*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- Begovic, M. (2024). Illusion of control: (Institutional) artifacts of certainty. *Medium – UNDP Strategic Innovation*. <https://medium.com/@undp.innovation/illusion-of-control-institutional-artifacts-of-certainty-3788d2df61d8>
- Begovic, M., Colville, J., Quaggiotto, G., Haldrup, S. V., Naatujuna, D., Oprunenco, A., Sadiku, L., Uusikyla, I., Uriartt, S., Zerouali, K., & Leurs, B. (2023). Building capacity for strategic innovation: An emerging competency framework for portfolio work. *Medium – UNDP Strategic Innovation*. <https://medium.com/@undp.innovation/building-capacity-for-strategic-innovation-an-emerging-competency-framework-for-portfolio-work-fadb768242be>
- Bernazza, C., Comotto, S., & Longo, R. (2015). *Aportes para una nueva institucionalidad pública*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Cardozo, N. D., Canto Sáenz, R., & Roth Deubel, A. N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: Una introducción. En A. N. Roth Deubel, N. D. Cardozo, & R. Canto Sáenz (Eds.), *El estudio de las políticas públicas en América Latina* (pp. 9–30). El Colegio de la Frontera Norte.
- Cataldo Díaz, A. (2024). Características de la nueva gestión pública y su aplicación en un servicio público de la ciudad de Antofagasta, Chile. *Gobierno y Administración Pública*, 7, 3–14. <https://doi.org/10.29393/GP7-1NPAD10001>
- Chica-Vélez, S. A., & Salazar-Ortiz, C. A. (2021). Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación: Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 30, 21–42. <https://www.redalyc.org/journal/675/67567532002/html/>



- Conceição, P. (Dir. y autor principal). (2022). *Informe sobre desarrollo humano 2021/2022* [Versión en español]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22sp1.pdf>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory, and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 140, 139–167.
- Cubillos Almendra, J. (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, 7, 119–137. <https://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/14502>
- d’Este Cukierman, P., García Quevedo, J., & Mas-Verdú, F. (2014). Transferencia del conocimiento del modelo transaccional al relacional. *Mediterráneo Económico*, 25, 279–296.
- Duggan, K. (2019). Think about it: Making the case (and space) for reflection. *States of Change*. <https://states-of-change.org/stories/making-the-case-and-space-for-reflection>
- Elaskar, L. Y. M. (2025). What public sector capabilities are critical for implementing mission-oriented policies in Latin America? *Revista do Serviço Público (RSP)*.
- Fry, M., & Sanguinetti, M. (2012). Clasificadores de residuos: Análisis de la cadena económica de recuperación de desechos y su relación con el trabajo precario. En *Vulnerabilidad y exclusión: Aportes para las políticas sociales* (pp. 169–181). Ministerio de Desarrollo Social.
- García Castro, D., de Elizagarate Gutiérrez, V., Kazak, J., Szewrański, S., Kaczmarek, I., & Wang, T. (2020). Nuevos desafíos para el perfeccionamiento de los procesos de participación ciudadana en la gestión urbana: Retos para la innovación social. *Cuadernos de Gestión*, 20(1), 41–64. <https://doi.org/10.5295/cdg.170751dg>
- García Vázquez, L. (2012). Una experiencia de urbanismo ciudadano. *Bitácora Arquitectura*, 24, 24–29. <https://doi.org/10.22201/fa.14058901p.2012.24.36328>



- Gordon, A., Becerra, L. D., & Fressoli, M. (2017). Potentialities and constraints in the relation between social innovation and public policies: Some lessons from South America. *Ecology and Society*, 22(4). <https://www.jstor.org/stable/26799018>
- Güemes, C. (2020). Del derrotismo a la acción: Hoja de ruta para la creación de confianza. *Revista de Estudios Políticos*, 190, 227–258. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.08>
- Hernandez-Araque, M. J. (2016). *Urbanismo participativo: Construcción social del espacio urbano*. [Falta editorial].
- Iribarne, P. (2023). *Análisis causal estratificado de los problemas ambientales generados por los residuos sólidos urbanos en Montevideo (Uruguay)* (Tesis de maestría). Universidad de la República.
- Intendencia de Montevideo. (2021). *Parque Idea Vilariño*. <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/cultura-y-tiempo-libre/parques/parque-idea-vilarino>
- Intendencia de Montevideo, Departamento de Desarrollo Urbano. (2022). *El desafío de la acción pública en barrios populares: Una estrategia de integración social y urbana basada en la organización barrial* [Presentación].
- Janssen, M., Wanzenböck, I., Fünfschilling, L., & Pontikakis, D. (2023). Capacities for transformative innovation in public administrations and governance systems: Evidence from pioneering policy practice. *JRC Publications Repository*. <https://doi.org/10.2760/220273>
- Kattel, R. (2022). *Dynamic capabilities of the public sector: Towards a new synthesis* (Discussion Paper No. 267). Institute for Applied Economic Research (Ipea). https://www.econstor.eu/bitstream/10419/298100/1/dp_267.pdf
- Kattel, R., Drechsler, W., & Karo, E. (2024). *Assessing city government dynamic capabilities* (IIPP Working Paper Series No. IIPP WP 2024-05). UCL Institute for Innovation and Public Purpose. https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10210998/1/Kattel_assessing_city_governme nt_dynamic_capabilities.pdf



- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Política de innovación orientada a la misión y capacidades dinámicas en el sector público. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Kattel, R., Mazzucato, M., Baafi, K., Monge, F., Goulden, A., Gronchi, I., Kalema, N., & Puttick, R. (2025). *Dynamic capabilities for transformative change in city governments* (IIPP Working Paper 2025-03). UCL Institute for Innovation and Public Purpose. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2025-03>
- Kanbur, R., & Venables, A. J. (2003). Spatial inequality and development [Introduction]. *Journal of Economic Geography*, 5(1), 1–2. <https://doi.org/10.1093/jnlecg/lbh059>
- Kay, J., & King, M. (2020). *Radical uncertainty: Decision-making beyond the numbers*. W. W. Norton & Company.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. RBA Libros.
- Municipio F, Intendencia de Montevideo. (2018). *Realojo en Isla de Gaspar*. <https://municipiof.montevideo.gub.uy/realojo-en-isla-de-gaspar>
- Mulgan, G. (2008). *The art of public strategy: Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford University Press.
- O’Hare, P. (2017). *Recovering Requeche and classifying clasificadores: An ethnography of hygienic enclosure and Montevideo’s waste commons* (Tesis doctoral). University of Cambridge. <https://doi.org/10.17863/CAM.16883>
- O’Hare, P. (2019). “The landfill has always borne fruit”: Precarity, formalisation and dispossession among Uruguay’s waste pickers. *Dialectical Anthropology*, 43, 123–142. <https://doi.org/10.1007/s10624-018-9533-6>
- O’Hare, P. (2021). Cambridge, carnival, and the ‘actually existing circularity’ of plastics. *Worldwide Waste: Journal of Interdisciplinary Studies*, 4(1), Article 4. <https://doi.org/10.5334/wwwj.66>



- Pastor Seller, E. (2009). Participación y democratización de las políticas de servicios sociales en el ámbito municipal. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 9(1), 69–81.
- Pignatta, M. A. (2015). *Mecanismos de coordinación de políticas sociales en territorio: Límites y potencialidades para avanzar en la integralidad. El caso del Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe (2012–2015)* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rahwidiati, D., & Quaggiotto, G. (2019). How can we accelerate the effects of portfolios of development projects? A sensemaking and acceleration protocol for UNDP. *Medium – UNDP RIC*. <https://undp-ric.medium.com/how-can-we-accelerate-the-effects-of-portfolios-of-development-projects-764f7bb36cf8>
- Rodó-Zárate, M. (2021). *Interseccionalidad: Desigualdades, lugares y emociones*. Editorial Bellaterra.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). *Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. <https://www.ciepp.org.ar/economia-feminista>
- Rossal, M., Bazzino, R., Castelli, L., Gutiérrez, G., & Zino, C. (2020). *La pobreza urbana en Montevideo: Apuntes etnográficos sobre dos barrios populares*. Pommaire.
- Sadin, É. (2023). *Hacer disidencia: Una política de nosotros mismos* (M. Pons Irazazábal, Trad.). Herder Editorial. (Obra original publicada en 2021).
- Santos, B. de S. (2009). Más allá del pensamiento abismal: De las líneas globales a una ecología de saberes. En B. de S. Santos & M. P. Meneses (Eds.), *Epistemologías del Sur: Perspectivas* (pp. 23–61). Akal.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and complexity in the global economy*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt6wpqz2>
- Subirats, J. (2007). *Los servicios sociales de atención primaria ante el cambio social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.



Subirats, J. (2021). *El territorio como base de la innovación y reactivación económica, social y ambiental*. Diputación de Barcelona.
https://diba.cat/documents/1033405/291685412/DocPosicionamiento_Subirats_VFMDEL_CAST.pdf

Sørensen, E., & Boch Waldorff, S. (2014). Collaborative policy innovation: Problems and potential. *Innovation Journal*, 19(3), 1–17.

Tecco, C. (2002). Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. En D. Cravacuore (Comp.), *Innovación en la gestión municipal y desarrollo local* (pp. 59–80). Federación Argentina de Municipios; Universidad Nacional de Quilmes.

Thomas, H., & Dagnino, R. (2005). La innovación y el desarrollo desde una perspectiva crítica latinoamericana. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad — CTS*, 2(5), 169–188.

Ziccardi, A. (2008). La participación ciudadana del ámbito local: Fundamentos y diseño de espacios e instrumentos. En E. Cabrero Mendoza & A. P. Carrera Hernández (Coords.), *Innovación local en América Latina* (pp. 37–60). Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Zunino Folle, M. (2024). *Mujeres en voz alta: Experiencias de mujeres organizadoras barriales de territorios precarizados de Montevideo* [Informe]. División Tierras y Hábitat, Intendencia de Montevideo.
<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/2024mujeresenvozaltainformefinal.pdf>

