



# Más Barrio



Presidencia  
Uruguay

Ministerio de Vivienda  
y Ordenamiento Territorial

Ministerio  
del Interior

## ÍNDICE

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Contexto y estado de situación.....</b>                                                | <b>3</b>  |
| <b>2. Políticas a nivel internacional y nacional y principales lecciones aprendidas.....</b> | <b>7</b>  |
| Políticas a nivel internacional.....                                                         | 8         |
| Políticas a nivel nacional.....                                                              | 13        |
| Lecciones aprendidas y desafíos.....                                                         | 15        |
| <b>3. Teoría del cambio.....</b>                                                             | <b>16</b> |
| Objetivos y justificación.....                                                               | 17        |
| Estrategia de intervención.....                                                              | 20        |
| Componentes del programa MB.....                                                             | 23        |
| Componente 1: Revitalización del espacio urbano.....                                         | 23        |
| Componente 2: Mejora de vivienda y hábitat.....                                              | 23        |
| Componente 3: Seguridad y convivencia.....                                                   | 24        |
| Componente 4: Participación comunitaria.....                                                 | 24        |
| Componente 5: Fortalecimiento de capacidades y administración del programa.....              | 26        |
| Supuestos.....                                                                               | 26        |
| <b>4. Articulación con acciones existentes y acciones complementarias a MB.....</b>          | <b>26</b> |
| Seguridad y convivencia.....                                                                 | 27        |
| Infancia y adolescencia.....                                                                 | 28        |
| Desarrollo social.....                                                                       | 29        |
| Transporte.....                                                                              | 30        |
| <b>5. Gobernanza.....</b>                                                                    | <b>29</b> |
| <b>6. Preselección de zonas para la intervención.....</b>                                    | <b>30</b> |

## **SIGLAS**

|              |                                                   |
|--------------|---------------------------------------------------|
| <b>ANEP</b>  | Administración Nacional de Educación Pública      |
| <b>BID</b>   | Banco Interamericano de Desarrollo                |
| <b>INAU</b>  | Instituto Nacional del Niño y el Adolescente      |
| <b>IM</b>    | Intendencia de Montevideo                         |
| <b>MB</b>    | Programa “Más Barrio”                             |
| <b>MI</b>    | Ministerio del Interior                           |
| <b>MIDES</b> | Ministerio de Desarrollo Social                   |
| <b>MVOT</b>  | Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial |
| <b>OPP</b>   | Oficina de Planeamiento y Presupuesto             |
| <b>PADO</b>  | Programa de Alta Dedicación Operativa             |
| <b>POP</b>   | Policiamiento Orientado a Problemas               |

## **1. Contexto y estado de situación**

En las últimas décadas, América Latina ha sido testigo del crecimiento de enclaves urbanos donde se concentran violencia, precariedad urbana y exclusión social. Estos territorios se caracterizan por presentar niveles de violencia y criminalidad, en general muy superiores al promedio de los territorios, configurándose como “paisajes del miedo” [3] o “enclaves criminales” [4], frecuentes en las principales ciudades de la región [5]. Este proceso ha estado marcado por una pérdida progresiva de la capacidad estatal para garantizar la seguridad, pero también para proveer acceso a derechos básicos, produciéndose zonas grises donde la soberanía estatal es disputada o compartida con actores no estatales, incluyendo grupos criminales.

La concentración territorial de la criminalidad no es ajena a la proliferación masiva de asentamientos informales, que viene superando el crecimiento urbano general en buena parte de las ciudades de la región[6] y que se profundizó durante la pandemia. Este fenómeno representa un problema habitacional, pero también es la manifestación territorial de desigualdades estructurales y de una geografía urbana donde coexisten espacios de prosperidad con enclaves de marginalidad extrema, infraestructura deficiente y vulnerabilidad social.

Estas zonas se caracterizan por concentrar déficits en varias dimensiones. En primer lugar, acumulan déficits habitacionales, con alta concentración de viviendas precarias, autoconstrucción en terrenos sin titularidad legal, alta concentración de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo ambiental y carencia de conexión formal a agua potable y electricidad. En segundo lugar, estos territorios están marcados por un déficit en infraestructura y equipamiento urbano. En este sentido, suelen contar con infraestructura vial prácticamente inexistente: calles sin pavimentar, aceras ausentes, escaleras improvisadas y acceso vehicular limitado. Los sistemas de drenaje y de manejo de aguas pluviales también son limitados o inexistentes, lo que provoca inundaciones recurrentes, erosión y deslizamientos. Adicionalmente, la gestión de residuos sólidos es precaria, con acumulación de basura que genera graves problemas sanitarios y ambientales. Finalmente, el transporte público suele ser deficiente. En tercer lugar, estas zonas suelen presentar un déficit en servicios

sociales de salud y educación, así como en equipamiento urbano para el desarrollo de actividades deportivas, culturales, etc.

Como resultado, estos territorios presentan una alta concentración de riesgos sociales, lo que se traduce en elevados niveles de desempleo (incluido el desempleo juvenil), informalidad laboral y desafiliación educativa, entre otros. Los “efectos de vecindario” profundizan la reproducción intergeneracional de la pobreza, limitando las oportunidades de desarrollo y de movilidad social. Adicionalmente, se producen en estas zonas una fragmentación del tejido social y una pérdida de cohesión. La violencia crónica y la ausencia estatal erosionan los mecanismos tradicionales de organización social y de solidaridad comunitaria. Los jóvenes, especialmente varones, enfrentan opciones limitadas entre educación precaria, empleo informal mal remunerado o incorporación a economías ilegales que ofrecen ingresos superiores, pero con riesgos extremos [7].

Uruguay no ha sido ajeno a esta tendencia regional. Uruguay experimenta un incremento sostenido de la violencia y la criminalidad. La tasa de homicidios pasó de entre 7,6 y 8,2 en el período de 2013 a 2017 a estabilizarse en 11 desde 2022[8]. Ocurre algo similar con las tasas de heridos por armas de fuego, que presentan una alta correlación con los homicidios[9]. Este incremento, asociado a los cambios en las dinámicas regionales del tránsito de drogas que colocan a Uruguay ya no como una zona de tránsito sino como una zona de acopio y consumo de drogas[10], se expresa en la concentración territorial de homicidios asociados al tráfico de estupefacientes y venganzas y represalias[11], así como a la violencia asociada a la presencia de bandas y grupos criminales organizados[12].

Aunque no es lineal, la concentración territorial de los delitos violentos suele asociarse a barrios que acumulan déficits de infraestructura y vivienda, producto de un proceso estructural de segregación residencial, principalmente en Montevideo y en el área metropolitana [13]. El crecimiento de barrios informales y asentamientos [14] en la ciudad periférica, en contraste con un “tejido residencial formal” o centro

cada vez más despoblado, se ha traducido en barrios con déficit y deterioro de la infraestructura urbana.

Estos barrios se caracterizan por acumular déficits en la infraestructura urbana y en las condiciones habitacionales, lo que favorece el delito y la criminalidad. En particular, presentan:

- Infraestructura vial prácticamente inexistente: calles sin pavimentar, ausencia de aceras, con sectores no transitables, escaleras improvisadas y acceso vehicular limitado, vías que generan escapes y encierros, bloqueando la accesibilidad a los barrios.
- Déficit de iluminación que favorece el desarrollo de actividades ilícitas.
- Déficit de espacios públicos que favorezcan la convivencia, el esparcimiento y el fortalecimiento de redes comunitaria
- Déficit en equipamiento urbano de alto impacto social.
- Alta concentración de viviendas construidas con materiales precarios y carencia de conexión formal al agua potable y a la electricidad.
- Alta concentración de población en condiciones de hacinamiento.
- Alta concentración de viviendas sin titularidad legal.

- Adicionalmente, estas zonas presentan déficits en los sistemas de drenaje y en el manejo de aguas pluviales (con consecuencias en materia de inundaciones recurrentes, erosión y deslizamientos de tierra), lo que también se refleja en una alta concentración de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo ambiental.

Estas zonas suelen estar altamente segregadas en el territorio y escasamente conectadas (vía transporte, por ejemplo) e integradas con el resto de la ciudad y concentran una población con altos niveles de vulnerabilidad y pobreza y acceso limitado a oportunidades para la movilidad social y el desarrollo. Esta concentración de déficits resulta en una debilidad de la presencia estatal que favorece la violencia y el delito, así como el surgimiento del narcotráfico como fuente de ingresos [15], el avance de mercados informales y narcotráfico, la presencia y el dominio de grupos delictivos en el territorio -con estructuras de extorsión y cooptación de las comunidades, y los enfrentamientos entre bandas locales [16].

La combinación de la acumulación histórica de déficits en el espacio construido con la violencia sostenida tiene un impacto directo en la vida cotidiana de la población que reside en estas zonas. Esta dinámica contribuye al debilitamiento del tejido comunitario, que se expresa en el deterioro del capital social, traducido en una disminución de las interacciones entre grupos distintos, lo que refuerza redes homogéneas y, en su versión más compleja, en “capital social negativo” [17]. Esto último favorece la penetración de bandas criminales, que establecen acuerdos de “silencio” a cambio de la seguridad que proporcionan a los vecinos [18].

Adicionalmente, el deterioro subjetivo de la percepción de igualdad y ciudadanía entre los sectores más pobres, y una menor disposición a la solidaridad, la reciprocidad y la cooperación en estos mismos sectores y con respecto a otros grupos sociales [19]. También se incrementa la estigmatización barrial experimentada por los residentes de esas zonas (y amplificada por las percepciones de los no residentes, los medios de comunicación, etc.) y expresada en la

identificación de ciertas zonas de la ciudad como inaccesibles o extremadamente peligrosas [20].

Por la forma en que, en Uruguay, la pobreza se asocia en mayor medida con los más jóvenes, la concentración territorial de la violencia y el delito afecta especialmente a los niños, niñas y adolescentes en múltiples formas, incluyendo su creciente involucramiento en dinámicas criminales (Tenenbaum et al., 2023; Viscardi & Tenenbaum, 2023) [21].

Adicionalmente, la concentración territorial de la violencia y el delito afecta en forma diferencial a las mujeres, que tiene consecuencias directas sobre la disminución de su movilidad fuera del hogar y en ciertos horarios (ONU/Mujeres et al., 2018), limitando su autonomía y privándolas de un adecuado acceso al trabajo, la educación y los servicios básicos.

## **2. Políticas a nivel internacional y nacional y principales lecciones aprendidas**

### ***Políticas a nivel internacional***

En las últimas dos décadas se han ensayado en países de la región políticas que incluyen intervenciones para reducir la violencia, inversión en infraestructura y vivienda, intervenciones sociales y fortalecimiento institucional, con distintos niveles de integración y articulación. A continuación, se sintetizan las principales experiencias ensayadas:

**Programa de Urbanización de Favelas (UPP Social + PAC) en Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte**

Este programa incorporó un componente de pacificación policial (UPP - Unidades de Policía Pacificadora), basado en policías comunitarias con presencia permanente 24 horas, establecimiento de bases físicas en cada favela, y enfoque en "policiamiento con ciudadanía". Además, a través del Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), desarrolló intervenciones de infraestructura urbana (agua, alcantarillado, electricidad, pavimentación), legalización de territorios informalmente ocupados, construcción y mejoramiento de viviendas y mejora en el acceso a salud, educación, transporte y servicios comunitarios.

*Alcance y cobertura:* El programa comenzó a implementarse en 2008, con la UPP de Santa Marta, y alcanzó 37 unidades UPP en favelas de Río de Janeiro en 2014[22]. El PAC benefició a más de 600.000 personas en aproximadamente 150 asentamientos irregulares entre 1995 y 2018[23].

*Resultados:* La evidencia indica que la política logró reducir los crímenes violentos y las muertes en las favelas, contribuyó a una mayor movilidad de los residentes, mejoró la infraestructura urbana y el acceso a servicios públicos formales, y avanzó en la legalización de territorios. [24].

### **Política “Villa a Barrio” en Villa 31 de Buenos Aires y Programa “Barrios seguros”.**

La política “Villa a Barrio” es un programa integral de reurbanización que busca transformar uno de los asentamientos informales más emblemáticos de la capital argentina en un barrio integrado a la ciudad. Los principales componentes del programa son pavimentación de calles, mejora en servicios básicos (conexión a redes de agua, cloaca, electricidad y gas), polo educativo (complejo que incluye escuelas para 900 alumnos), espacios públicos (creación de áreas verdes y recreativas), formalización de direcciones (implementación de nomenclatura urbana oficial), desarrollo productivo (programas de capacitación laboral y

emprededurismo), integración urbana (conexión física y social con el resto de la ciudad), participación Comunitaria (creación de un Consejo de Gestión Participativa). El "Barrios Seguros" y Policía de Prevención Barrial Operativo de Pacificación (2016) es una intervención de "pacificación" en las villas 31 y 31 bis a través de presencia policial permanente, policía de prevención barrial (con patrullaje en "trinomios", intervención en instancias tempranas del conflicto, trabajo comunitario surgido de mesas barriales de participación)[25].

*Resultados:* Los resultados preliminares indican mejoras físicas sustanciales en el barrio. También se evidencia una reducción significativa de los homicidios.

**Proyectos Urbanos Integrales (PUI)** (Medellín, replicados en Bogotá y otras ciudades).

Los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) de Medellín surgen en 2004, en un contexto de violencia urbana extrema y desigualdad. Los PUI se establecen como una intervención de transformación urbana que aborda simultáneamente las dimensiones física, social e institucional para resolver problemas territoriales específicos. El componente físico involucra la construcción y mejoramiento de espacios públicos, la consolidación habitacional, la recuperación ambiental mediante el desarrollo de parques, e intervenciones urbanas a múltiples escalas con diseño arquitectónico de alta calidad. El componente social se enfoca en la participación comunitaria activa a través de distintos dispositivos y en diálogo constante con las intervenciones físicas. El componente institucional promueve la coordinación entre dependencias municipales, fomentando alianzas entre organizaciones públicas, privadas y comunitarias. Se trata de una intervención enmarcada en el "Urbanismo Social", que integra planificación participativa con intervenciones estratégicas en puntos específicos para generar una transformación territorial más amplia.

Con un esquema de financiamiento basado en el uso de las utilidades de las empresas públicas de Medellín, los PUI desarrollaron obras emblemáticas de infraestructura, como la Línea K del Metrocable (teleférico), escaleras eléctricas, bibliotecas, parques barriales y el desarrollo integral de espacios públicos, así como la remediación ambiental de basurales, entre otras.

Bogotá desarrolló su propia interpretación de PUI, definiéndolos como intervenciones urbanas integrales que abordan dimensiones físicas, sociales e institucionales, pero adaptando la metodología a la escala y la complejidad de la ciudad capital. En particular, creó cuatro tipologías de intervención: Proyectos Integrales de Revitalización, Mejoramiento Integral del Hábitat, Ecobarrios y Acupuntura Urbana.

*Resultados:* Las evaluaciones realizadas[26] indican una reducción significativa de la violencia (homicidios) en las zonas intervenidas en comparación con áreas de control, así como mejoras en la percepción de violencia. También se registró una disminución significativa en la pobreza y la pobreza extrema, una mejora en la calidad de vida de los residentes, reflejada en mejoras en el acceso a servicios, en la disponibilidad de espacio público por habitante y en la percepción de seguridad.

### **Centros Comunitarios de la Paz (COMPAZ) (Recife, Brasil)**

Los COMPAZ son equipamientos públicos concebidos con foco en la prevención de la violencia, la inclusión social y el fortalecimiento comunitario en zonas con alta vulnerabilidad social. Actualmente, existen seis centros COMPAZ[27] vinculados a la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Prefectura del Recife que proveen

distintos servicios a la ciudadanía, entre los que se encuentran el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS), el Centro Especializado de Asistencia Social (CREAS), servicios de salud, servicios de defensa del consumidor, servicios de mediación de conflictos, servicios de la secretaría de la mujer, agencias de empleo, salas de emprendedores, etc. También se concentran en los COMPAZ servicios educativos y culturales. Todos los COMPAZ poseen una unidad de las Bibliotecas por la Paz (que tiene como objetivo aproximar a niños, jóvenes y adultos, por medio de actividades lúdicas e interactivas, al convivio con los libros), así como programas educativos – capacitación profesional, cursos de idiomas, acompañamiento escolar, ballet y danza, teatro, música, plástica, cine, etc. Adicionalmente, los COMPAZ suelen incluir infraestructura deportiva de alta calidad y actividades deportivas de distinta índole.

*Resultados:* La evidencia disponible indica una caída significativa en la tasa de homicidios en las zonas de influencia de los COMPAZ, en un contexto de incremento marcado de la criminalidad agregada en Recife. El modelo ha sido identificado como una integración exitosa entre servicios ciudadanos, prevención de violencia, cultura, deporte y desarrollo comunitario, constituyéndose como referencia nacional e internacional en urbanismo social.

### **Programa "Quiero mi Barrio" (Chile)**

El programa nació en el año 2006 con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios con altos niveles de deterioro urbano y habitacional, segregación y vulnerabilidad social[28]. Para lograr este objetivo, se planteó un enfoque de regeneración urbana en barrios vulnerables, basado en el mejoramiento de viviendas y espacios públicos, infraestructura comunitaria (sedes sociales, áreas verdes), programas de fortalecimiento del tejido social y participación comunitaria. El programa funciona mediante alianzas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) con los gobiernos locales, en las que se instala un equipo que lidera y acompaña un proceso participativo para dar lugar a un “plan maestro”, del

que se desprenden un “plan de gestión de obras” y un “plan de gestión social”. Ambos planes se utilizan como herramientas básicas para priorizar obras y proyectos sociales, formalizadas en un “Contrato de Barrio” suscrito por el Consejo Vecinal de Desarrollo, el Municipio y el MINVU[29].

*Alcance y cobertura:* Entre 2016 y 2022, el programa intervino en 610 barrios y 158 comunas, con 335.155 viviendas y alrededor de 1.296.741 personas beneficiadas por la acción del “Quiero Mi Barrio” en las 16 regiones del país[30].

### ***Políticas a nivel nacional***

**Plan 7 Zonas:** El Plan 7 Zonas fue una política de intervención urbana integral implementada en Uruguay entre 2013 y 2014, coordinada inicialmente por la Presidencia y, posteriormente, por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) junto al Ministerio del Interior (MI). La estrategia se centró en siete territorios de alta vulnerabilidad social: cuatro barrios de Montevideo (Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, Tres Ombúes y Cantera del Zorro, Itzaingó) y tres de Canelones (Vista Linda, Obelisco, Cinco Villas).

El Plan buscaba construir un programa de intervención urbano integral que reforzara la presencia de programas sociales prioritarios, fortaleciera las prestaciones sectoriales y promoviera intervenciones en la trama urbana mediante infraestructura para la convivencia y estrategias de seguridad local basadas en urbanismo social y policía comunitaria.

La estrategia se organizó en tres componentes principales: (i) Programas Sociales: Profundización de programas prioritarios (Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Cercanías) con ampliación de equipos técnicos y figura de "Enlace" para coordinación territorial; (ii) Espacios Públicos e Infraestructura: Acondicionamiento del espacio público, construcción de equipamientos para la convivencia,

mejoramiento ambiental e iluminación y (iii) Servicios Públicos: Mejora de servicios de salud, educación y seguridad ciudadana con énfasis en policía comunitaria. En este sentido, representó un avance importante en la conceptualización de políticas urbanas integrales en Uruguay.

*Cobertura y alcance:* 560 jóvenes participaron en Jóvenes en Red, 360 familias fueron atendidas por Cercanías, y 695 hogares con 872 niños menores de 4 años se incorporaron a Uruguay Crece Contigo. Aumento de 311 cupos CAIF y 150 bonos de guardería para primera infancia. Se finalizó la Plaza Casavalle y se avanzó en múltiples obras de alumbrado público, beneficiando la convivencia comunitaria. La figura del "Enlace" facilitó la articulación entre programas y con actores locales[31].

*Resultados:* El financiamiento basado en redireccionamiento de recursos existentes limitó el alcance de las intervenciones. Se identificó una falta de estrategias claras para el seguimiento y sostenimiento de los avances a mediano y largo plazo[32].

**Programa Integral de Seguridad Ciudadana (3785/OC-UR).** El Programa Integral de Seguridad Ciudadana surgió en 2017 con el objetivo de contribuir a la reducción del delito (en particular rapiñas y violencia doméstica) y de la inseguridad en territorios de Montevideo. El programa, que finalizó en 2023, buscaba: (i) reducir rapiñas y hurtos en zonas críticas de la ciudad; (ii) reducir la violencia juvenil, de género y comunitaria en barrios de alta vulnerabilidad delictual; y (iii) aumentar la capacidad para utilizar evidencia científica en el diseño e implementación de políticas de seguridad[33]. El programa operó mediante tres componentes. Uno de sus componentes consistió en estrategias focalizadas de prevención policial del delito (entre ellas, el fortalecimiento del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) y el establecimiento del Policiamiento Orientado a Problemas (POP)). Otro componente se enfocaba en “la prevención integral del delito y la violencia en los barrios Marconi y Casavalle en Montevideo, a través del entrenamiento de jóvenes en habilidades cognitivas de autorregulación, la ejecución de actividades comunitarias de prevención de la violencia basada en género, la implementación de

actividades dirigidas a la reinserción laboral de liberados, y el desarrollo de iniciativas sociales e intervenciones urbanas de prevención social del delito”. Entre otras acciones, se construyó la plaza “Espacio Saravia” en el barrio Marconi, que destaca como un ejemplo innovador de prevención del delito mediante diseño ambiental.

*Cobertura y alcance:* Entrenamiento de 1014 policías PADO, 628 policías en POP, equipamiento de unidades PCOP en las jefaturas de zonas operacionales, implementación de 255 proyectos PCOP a nivel de comisaría/jefatura operacional, Programa “Pelota al Medio a la Esperanza” (353 jóvenes), 4 iniciativas comunitarias financiadas, entre otros.

*Resultados:* El programa se ejecutó parcialmente, pero institucionalizó algunas de sus acciones como políticas del Ministerio del Interior. Se registraron impactos positivos del reforzamiento del PADO en el descenso de las rapiñas en las zonas intervenidas[34], e impactos positivos de los proyectos PCOP.

### ***Lecciones aprendidas y desafíos***

Las evaluaciones y la experiencia recogida en las políticas ensayadas a nivel regional y nacional revelan lecciones aprendidas y desafíos al diseñar intervenciones para abordar la concentración territorial de los delitos violentos en zonas con déficits en el espacio construido y con población en situación de vulnerabilidad social. Entre ellos, destacan:

- La necesidad de intervenir de forma simultánea en los aspectos de seguridad, territoriales, de infraestructura y sociales, para asegurar y garantizar una transformación que contemple las dimensiones del problema a atender. Esto impone exigencias significativas de

coordinación y articulación interinstitucional, en especial entre distintos niveles de gobierno.

- Las políticas de intervención territorial integral de esta naturaleza son intensivas en recursos y suelen tener elevados requerimientos presupuestales, lo que pone en riesgo su sostenibilidad. Por esta razón, la implementación exitosa de estas políticas requiere capacidad institucional y compromiso político sostenido.
- Las limitaciones de escala constituyen un factor fundamental, dado que las políticas suelen abarcar áreas geográficas muy acotadas. Como resultado, el impacto de las intervenciones suele ser limitado en el contexto de las ciudades en su conjunto.
- La implementación exitosa de este tipo de intervenciones —tanto las físicas como las de seguridad y las sociales— requiere capacidad de adaptación a las necesidades de cada territorio y no puede seguir un modelo estándar. La adaptación debe estar centrada en los principios centrales—intervención física-social-institucional integrada, participación comunitaria y equidad territorial—, tomando como base las condiciones locales específicas, en lugar de replicar intervenciones específicas.
- Los enfoques tradicionales, centrados en intervenciones sectoriales fragmentadas (programas de vivienda social que no abordan la integración urbana, políticas de seguridad puramente represivas que criminalizan la pobreza, e intervenciones de infraestructura que no consideran dimensiones sociales)[35] han mostrado limitaciones importantes y, en algunos casos, han contribuido a reforzar la exclusión y estigmatización de estos territorios.

### 3. Teoría del cambio

El problema que el programa MB busca atender es la **alta concentración de delitos violentos en barrios urbanos pobres, asociada con déficit y deterioro urbano y habitacional.**

#### *Objetivos y justificación*

El objetivo general de MB es impulsar intervenciones integrales de desarrollo urbano, vivienda y seguridad en zonas con alta concentración de vulnerabilidad, exclusión socio-territorial y violencia, con el objetivo de transformarlas en comunidades habitables, seguras e integradas. Específicamente, MB busca que la mejora de factores físicos con una perspectiva de seguridad y convivencia (recuperación de espacios públicos, mejoramiento de la infraestructura urbana y la provisión de equipamientos comunitarios, mejora de condiciones habitacionales) reduzca las oportunidades de realización de delitos y fomente la vida social y los lazos comunitarios.

La premisa central de la teoría del cambio para el diseño de MB es que existe una relación entre el entorno construido y los patrones de criminalidad y violencia urbana. En particular, se asume que el déficit, deterioro y diseño urbano y las condiciones habitacionales precarias tienen consecuencias sobre la violencia y el delito:

*Déficit, deterioro y diseño urbano:* En línea con los estudios que asocian las dinámicas de seguridad ciudadana al ambiente, la ausencia de infraestructura urbana y el deterioro físico del entorno urbano —espacios sin mantenimiento,

servicios públicos deficientes— generan condiciones que pueden facilitar delitos menores y, progresivamente, delitos más graves. Adicionalmente, de acuerdo con la evidencia internacional, las características físicas del entorno pueden diseñarse para reducir las oportunidades delictivas.

**Déficit de infraestructura urbana:** La falta de infraestructura urbana genera "espacios negativos", es decir, áreas propicias para actividades criminales. La ausencia de iluminación pública adecuada crea zonas de sombra donde los delincuentes pueden operar con menor riesgo de detección, mientras que la falta de senderos peatonales y de vías de acceso claras obliga a los transeúntes a utilizar rutas irregulares que los vuelven más vulnerables. Los terrenos baldíos sin tratamiento sirven de refugios para actividades ilícitas, proporcionando escondites para delitos, puntos de venta de drogas y lugares de reunión para grupos criminales organizados. A su vez, la ausencia de parques, centros comunitarios, bibliotecas y espacios deportivos priva a las comunidades de "anclajes sociales" que tradicionalmente han funcionado como núcleos de organización vecinal y de cohesión comunitaria.

**Deterioro físico del entorno urbano:** El mantenimiento adecuado del entorno físico – reflejado en espacios bien mantenidos y claramente organizados – transmite cuidado y control social efectivo y tiende a disuadir conductas delictivas, mientras que el deterioro sugiere desorden social[36], abandono y tolerancia hacia el comportamiento delictivo.

**Diseño del entorno urbano:** El diseño del entorno urbano puede profundizar la violencia y el delito. Los espacios no favorecen la vigilancia natural cuando existen obstáculos visuales, como alta vegetación, muros ciegos y estructuras que crean escondites; no se utilizan materiales transparentes ni diseños abiertos en espacios públicos, o no se planifica la ubicación de actividades que generen presencia humana constante de forma estratégica. Adicionalmente, el diseño del entorno urbano puede no contribuir a dirigir el

flujo de personas hacia y desde los espacios, distinguiendo entre áreas públicas y privadas. Cuando no existen zonas de transición para fortalecer la conciencia territorial, no es posible reforzar el sentido de pertenencia de las comunidades al territorio y, como consecuencia, estas tienen menor disposición a ejercer control social informal para mantener su integridad. En suma, el diseño del espacio urbano puede favorecer el atractivo de ciertos espacios para el delito.

*Condiciones habitacionales precarias:* Las condiciones precarias de vivienda operan tanto a nivel individual como comunitario, generando dinámicas que favorecen, directa e indirectamente, la emergencia y la persistencia de actividades delictivas.

**Precariedad habitacional:** La vivienda inadecuada no solo afecta las condiciones materiales de vida, sino que también impacta profundamente en la estabilidad social, las relaciones familiares, la salud mental y las oportunidades de desarrollo humano. Adicionalmente, la carencia de espacios privados adecuados en viviendas precarias conlleva una utilización intensiva de espacios públicos para actividades que normalmente se realizan en espacios domésticos.

Esta "privatización" de facto de espacios públicos puede generar conflictos territoriales y crear oportunidades para que organizaciones criminales establezcan control sobre áreas que funcionan como extensiones de espacios habitacionales. En muchos asentamientos informales, la ausencia de espacios recreativos privados hace que calles, lotes baldíos y espacios comunitarios se conviertan en territorios disputados donde diferentes grupos - incluyendo organizaciones criminales - compiten por control e influencia.

**Hacinamiento:** El hacinamiento habitacional genera tensiones psicológicas y sociales que se manifiestan con frecuencia en violencia intrafamiliar y

comunitaria. Cuando múltiples familias o generaciones se ven forzadas a compartir espacios insuficientes, se producen conflictos por recursos escasos, falta de privacidad y estrés asociado a la sobrepoblación.

En contextos donde las viviendas carecen de espacios diferenciados para actividades específicas (dormir, estudiar, socializar), los conflictos intergeneracionales se intensifican, afectando particularmente a jóvenes que pueden buscar alternativas fuera del hogar, incluyendo espacios controlados por organizaciones criminales.

Los efectos directos que los déficits en infraestructura y condiciones habitacionales tienen sobre la concentración de la violencia y el delito se ven reforzados por el debilitamiento general de la cohesión social y comunitaria en estos territorios.

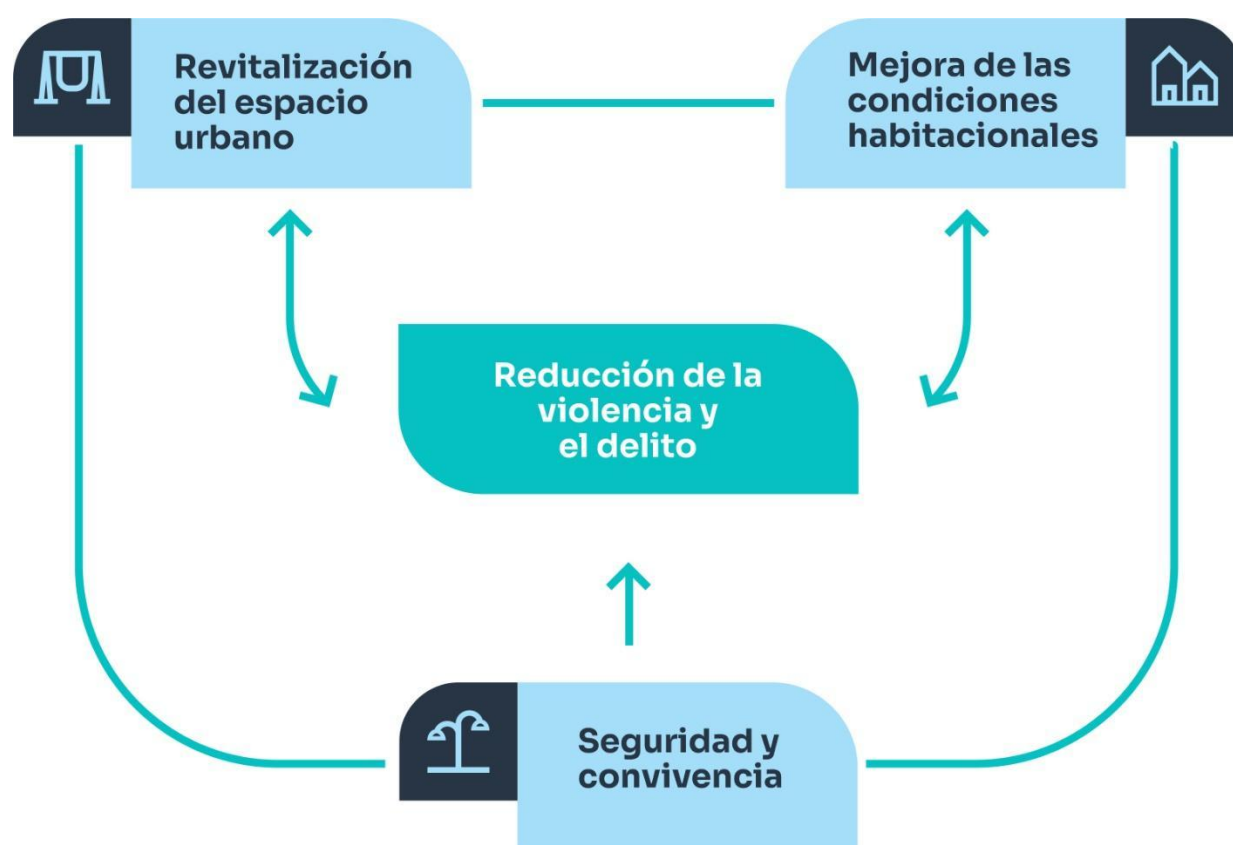
Cuando los déficits en infraestructura urbana y de vivienda se combinan con altos niveles de violencia y delito, se reducen dramáticamente las oportunidades para que los vecinos se conozcan, desarrollen vínculos de confianza y coordinen acciones de vigilancia natural. Esto tiende a reducir la "eficacia colectiva"[37], es decir, la capacidad de los residentes para actuar colectivamente en beneficio común y ejercer control social informal.

En suma, la inversión concentrada en infraestructura urbana y vivienda, acompañada de un acompañamiento del fortalecimiento de la presencia estatal y de redes comunitarias que favorezcan la apropiación y la convivencia, puede contribuir a reducir los niveles de violencia y delito.

### ***Estrategia de intervención***

Con base en lo anterior, MB se plantea como una intervención integral y simultánea en el déficit y deterioro urbano y las condiciones habitacionales precarias que, en línea con la literatura y la experiencia internacional[38], incorpora a también aspectos clave para el fortalecimiento de la presencia estatal y las redes comunitarias, identificadas como factores de protección y sustentabilidad de las acciones en el espacio construido. Se espera que la intervención de MB contribuya a reducir significativamente los índices de violencia y el delito en los barrios en los que se implemente (ver Figura 1).

Figura 1. Modelo de intervención integral de MB.



La estrategia de implementación se sustenta en la idea de que la mejora de la infraestructura urbana y de la vivienda, desde una perspectiva de seguridad y convivencia, puede contribuir a reducir la oportunidad de delito. En este sentido, el

programa orientará sus acciones en el componente de infraestructura urbana, contribuyendo a abordar problemáticas de seguridad. Así, por ejemplo, la priorización de obras de pavimentación y/o reparación de pavimentos en veredas, apertura de vías intermedias y locales, pasajes, áreas de estacionamiento y de circulación peatonal, y iluminación de espacios públicos buscará diseñarse para atender a problemáticas específicas de seguridad en cada zona. Adicionalmente, la construcción de espacios públicos de alta calidad y equipamiento de alto impacto social buscará reducir la problemática de inseguridad y violencia, favoreciendo los espacios de convivencia y el fortalecimiento de redes comunitarias. Por otro lado, la inversión en vivienda estará orientada a generar soluciones habitacionales y reducir los problemas de violencia y delito generados por la precariedad y el hacinamiento.

Pero la sola inversión en el espacio construido, sin acciones que intervengan en la seguridad y la convivencia, puede tener efectos limitados sobre el delito o incluso producir efectos adversos y contrarios a los buscados. En particular, puede derivar en espacios urbanos hostiles y socialmente excluyentes[39]. Por esta razón, las acciones en seguridad, convivencia y fortalecimiento comunitario son clave para favorecer la apropiación comunitaria del espacio público y proteger las inversiones sociales y habitacionales, garantizando su uso sustentable a futuro.

En suma, MB busca no solo crear sino contribuir a sostener entornos seguros reduciendo las oportunidades de delito a través de la modificación del entorno físico, y favoreciendo la cohesión social a través de la presencia estatal y redes comunitarias fortalecidas. MB toma en cuenta los aprendizajes de políticas previas, fortaleciendo desde el diseño la articulación entre las intervenciones en el espacio construido y las acciones en seguridad y convivencia. En la sección que sigue se detallan los componentes de MB y las acciones previstas en cada uno de ellos.

### ***Componentes del programa MB***

### **Componente 1: Revitalización del espacio urbano**

Este componente busca transformar el espacio urbano mediante intervenciones integrales en infraestructura, con un enfoque adaptado a los desafíos de seguridad de cada territorio. La estrategia de intervención se basa en un enfoque que reconoce que cada zona presenta desafíos específicos de seguridad que requieren respuestas diferenciadas y adaptadas a su contexto particular. Más allá de las especificidades de cada territorio, las acciones de revitalización del espacio urbano buscarán favorecer un diseño urbano que potencie la visibilidad y la vigilancia naturales, elimine rincones ocultos y espacios residuales, incorpore materiales resistentes al vandalismo, etc.

### **Componente 2: Mejora de vivienda y Hábitat**

Este componente se abocará a mejorar las condiciones habitacionales del stock existente priorizando criterios de habitabilidad con una perspectiva de seguridad y convivencia. De forma complementaria, se habilitará la provisión de soluciones habitacionales a residentes en las zonas intervenidas que enfrenten situaciones críticas de seguridad.

### **Componente 3: Seguridad y convivencia**

Este componente constituye un pilar fundamental de MB, orientado a crear condiciones de seguridad sostenibles que propicien el desarrollo integral de las comunidades intervenidas. Comprende estrategias de control del delito (fortalecimiento del patrullaje, sistemas de videovigilancia, entre otros).

El componente desarrolla acciones de fortalecimiento policial que operan de manera coordinada para abordar tanto los síntomas inmediatos de la inseguridad como sus causas estructurales, creando un círculo virtuoso entre la pacificación territorial y la construcción de ciudadanía. El peso específico de este subcomponente dependerá de las necesidades de intervención policial que presente cada zona.

#### **Componente 4: Participación comunitaria**

El componente de participación comunitaria está orientado a favorecer la prevención social y la participación comunitaria mediante mesas permanentes de participación ciudadana. Coordinada por técnicos especializados en desarrollo comunitario, la mesa permanente podrá integrarse a espacios de participación existentes y permitirá la integración de organizaciones de base comunitaria, sector privado y organismos públicos presentes en la zona. Su objetivo central es facilitar la incidencia y tracción comunitaria en:

- El diseño de las intervenciones urbanas con base en los problemas de seguridad que enfrenta cada zona: con base en el diagnóstico situacional (problemáticas específicas de seguridad de cada zona, necesidades prioritarias de la población residente, potencialidades del territorio, recursos comunitarios existentes) se trabajará en la priorización de intervenciones urbanas para atender la problemática de seguridad de forma coherente y adecuada a la realidad de cada zona.
- La co-creación de proyectos para dotar de contenido a los Centros de Convivencia.
- La coordinación interinstitucional de las principales acciones de política pública en el territorio, con un enfoque de seguridad y convivencia.

Se prevé que el trabajo de las mesas permanentes de participación ciudadana se desarrolle en dos etapas: (i) Validación de diagnóstico de seguridad y plan de intervención en infraestructura y vivienda y hábitat (ii) Apropiación del espacio construido.

La efectividad de este componente depende de su articulación sistémica con los demás componentes de MB, así como de la construcción de alianzas estratégicas con instituciones especializadas, organizaciones sociales y sector privado. Su implementación seguirá un enfoque gradual y adaptativo, con monitoreo permanente de indicadores de seguridad objetiva y subjetiva, participación comunitaria y fortalecimiento institucional.

La sostenibilidad del componente se fundamenta en la creación de capacidades locales, la institucionalización de buenas prácticas y la generación de compromisos de largo plazo entre todos los actores involucrados, asegurando que los logros en seguridad y convivencia perduren más allá del período de intervención directa del programa.

#### **Componente 5: Fortalecimiento de capacidades y administración del programa**

Este componente estará orientado a apoyar al fortalecimiento de capacidades en general, incluyendo el apoyo al MVOT para el diseño final y ejecución, supervisión técnica, ambiental y social, estudios y consultorías adicionales que puedan requerirse para la adecuada implementación del programa, monitoreo y evaluación de programa. Incluye gastos de auditoría externa, y la comisión de financiamiento del programa.

#### ***Supuestos***

El diseño de MB se basa en un conjunto de supuestos. Los principales supuestos se explicitan a continuación:

- La concentración territorial de la violencia y el delito es un fenómeno multifactorial que requiere intervenciones integrales. Los impactos de los diferentes componentes se refuerzan mutuamente cuando se implementan de manera integrada.
- La ausencia o deterioro de la infraestructura urbana facilita actividades delictivas. La infraestructura urbana adecuada y los espacios públicos de calidad facilitan interacciones vecinales positivas que construyen capital social, favorecen la apropiación social y el control territorial positivo.
- La precariedad de las condiciones habitacionales favorece el surgimiento de la violencia y del delito. La mejora de las condiciones habitacionales aumenta la autoestima individual y familiar, reduce las tensiones sociales y fortalece los vínculos familiares y comunitarios.
- La presencia estatal fortalecida genera confianza y constituye una condición necesaria para intervenir en otras dimensiones.
- Los gobiernos departamentales y locales cuentan con capacidades técnicas y administrativas para sostener las intervenciones más allá del período del programa.

- La participación comunitaria es esencial para la sostenibilidad de las intervenciones en infraestructura y para la mejora de las condiciones habitacionales. Existen capital social y liderazgos comunitarios que pueden ser activados y fortalecidos a través de las intervenciones. La intervención podrá generar espacios que favorezcan esa participación.
  
- Las mejoras territoriales concentradas generarán efectos de difusión hacia zonas adyacentes, creando corredores de seguridad y desarrollo.
  
- Existe un umbral mínimo de inversión y cobertura territorial necesario para generar cambios significativos.

#### **4. Articulación con acciones existentes y acciones complementarias a MB**

Más allá de la intervención integral que realiza a través de los componentes antes descritos, MB establece como estrategia explícita la articulación con acciones de infraestructura urbana, vivienda y seguridad que ya están desplegadas en los territorios en los que el programa espera intervenir. De esta forma, aunque MB espera desarrollar una estrategia de intervención para cada zona, es esperable y deseable, que esta estrategia se ajuste según los avances de las intervenciones previas.

Adicionalmente, MB tiene una vocación explícita de constituirse como un marco para el reforzamiento focalizado de acciones que tanto los organismos que lo lideran (MVOT y MI) como otras instituciones sectoriales públicas tienen previsto realizar en el horizonte temporal del programa. Se espera que estas acciones contribuyan a potenciar los efectos de MB en las zonas intervenidas. A continuación, se detallan las principales acciones identificadas:

## ***Seguridad y convivencia***

*Mediación y resolución alternativa de conflictos:* Se espera fortalecer las acciones en esta área, incluyendo capacitación especializada en resolución pacífica de conflictos.

- *Justicia restaurativa*, fortaleciendo el programa existente.
- *Acciones de disuasión focalizada:* acciones de seguimiento y apoyo de la población liberada para reducir tasas de reincidencia.
- Programa “Pelota al medio” y “camino seguro a la escuela” impulsados por MI y ANEP.

## ***Infancia y adolescencia***

En materia de infancia y adolescencia, las medidas complementarias podrán estar orientadas a reforzar o adaptar en forma focalizada de intervenciones educativas y de cuidados para la infancia y la adolescencia:

- *Extensión de tiempo pedagógico* en centros educativos, impulsada por ANEP.
- Política de ampliación de *alimentación en centros educativos* (incluyendo 60 comedores en educación media básica), impulsada por ANEP.

- *Intervenciones de cuidado de trayectorias educativas*, impulsadas por ANEP.
- *Becas de inclusión socioeconómica* y para la finalización de estudios, impulsadas por ANEP.
- *Extensión del horario de atención en centros de INAU* (Clubes de niños, centros juveniles).

### ***Desarrollo social***

- *Reforzamiento de transferencias monetarias* existentes para familias con niños y adolescentes, lideradas por MIDES.
- *Reforzamiento de acompañamiento de hogares con embarazadas y niños* en el primer tiempo de vida (Uruguay Crece Contigo), en articulación con el MIDES.

### ***Transporte***

- La integración de las zonas a intervenir mediante infraestructura de transporte y conectividad puede contribuir a reducir el aislamiento que facilita las actividades criminales.

## **5. Gobernanza**

La implementación de MB requiere una estructura de gobernanza clara, con niveles de decisión estratégica, operativa y territorial, que asegure la coordinación interinstitucional y la eficacia en la ejecución. Se propone la siguiente estructura:

- *Nivel político-estratégico*: La implementación estratégica de MB estará liderada por un gabinete político, con el liderazgo del MVOT y del MI, y con la participación activa de la OPP. Eventualmente, podrán incorporarse al gabinete organismos estatales que prioricen las zonas de intervención de MB en sus políticas regulares. Este gabinete tendrá como funciones definir lineamientos estratégicos, aprobar zonas de intervención y monitorear los avances generales del programa.
- *Nivel operativo (Comité de coordinación)*: Encabezado por un/a Coordinador/a General del programa, será responsable de la planificación, gestión y articulación interinstitucional de las acciones en los territorios.

Este nivel estará conformado por:

- Un referente del programa en el MVOT y otro en el MI, que actuarán como enlaces.
- Coordinadores regionales, responsables de la implementación en Montevideo, en el área metropolitana y en el interior del país.
- Equipo de trabajo por zona/polígono, encargado de la articulación local con actores institucionales y comunitarios.

Estos equipos estarán confirmados por la policía comunitaria, un técnico de perfil social y otro con perfil de arquitecto.

- Equipos técnicos territoriales, integrados por los equipos ya desplegados por los organismos participantes, con refuerzos según los requerimientos de cada zona.

Esta estructura deberá garantizar mecanismos de reporte, de toma de decisiones y flexibilidad para adaptarse a la especificidad de cada territorio.

## **6. Preselección de zonas para la intervención**

La identificación de las zonas a intervenir se basó, en una primera instancia, en una caracterización elaborada por el Ministerio del Interior en junio de 2025. Este informe utilizó herramientas de análisis espacial y bases de datos oficiales para identificar zonas con alta concentración de delitos violentos en todo el país. En particular, el informe consideraba hechos ocurridos entre enero de 2023 y diciembre de 2024, incluyendo homicidios, rapiñas, copamientos, violencia de género, delitos sexuales y lesiones graves, así como datos de víctimas, bocas de droga allanadas, eventos del sistema ShotSpotter y domicilios de indagados.

A partir de la revisión de este primer informe, se conformó una mesa de trabajo interinstitucional entre el Ministerio del Interior, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU-MVOT) . Esta mesa discutió criterios para preseleccionar zonas más pequeñas para la intervención de MB. Por un lado, definió como prioridad el foco en zonas con alta concentración de homicidios y heridos (por armas de fuego y armas blancas), excluyendo otros tipos de delito [40]. Asimismo, definió la incorporación de

otras capas clave para la acción integral del Estado: (i) mapa de asentamientos irregulares e (ii) información sobre necesidades básicas insatisfechas (NBI) por zona censal, según datos del Censo 2023. A partir de esta base técnica centrada en una caracterización ampliada, la mesa realizó una preselección de los polígonos de posible actuación de MB, integrando criterios de seguridad, hábitat y exclusión social.

## Referencias

Aguiar, S. (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo* [Tesis doctoral]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Álvarez Rivadulla, M. J. (2019). *Política en los márgenes. Asentamientos irregulares en Montevideo*. Uniandes.

Álvarez Rivadulla, M. J. (2021). *Hacer ciudad: La segregación socioespacial en el centro de la política urbana*. Serie «Ideas para agendas emergentes», PNUD Uruguay.  
<https://www.undp.org/es/uruguay/publicaciones/hacer-ciudad-la-segregacion-socioespacial-en-el-centro-de-la-politica-urbana>

Amarante, V., & Labat, J. P. (2018). (Coords) *Las políticas públicas dirigidas a la infancia Aportes desde el Uruguay*. CEPAL.

Arias, E. D. (2006). *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*. University of North Carolina Press.

Bergman, M. (2018). *More Money, More Crime Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Oxford University Press.

Bergman, M. (2021). Delito y prosperidad: Una paradoja latinoamericana. *Análisis Político*, 34(102), 3–22. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99929>

Bogliaccini, J., Díaz, C., Queirolo, R., & Tealde, E. (2022). *Análisis exploratorio del narcotráfico en Uruguay*. Serie «Ideas para agendas emergentes», n.º 5, PNUD Uruguay.

Borba, L., Mello, E., Nedal, D., Rio Tinto, D., & Pantaleao, B. (2025, June 26). *Houses for the People, Power for the Gangs: Criminal Governance and Social Housing*. Repal annual conference, Sao Paulo.

Cardoso, A. L., & Denaldi, R. (2018). *Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC*. Letra Capital.

CEPAL/UNICEF. (2016). *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*. CEPAL/UNICEF.

Cerdá, M., Morenoff, J., Hansen, B., Tessari Hicks, K., Duque, L., Restrepo, A., & Diez-Roux, A. (2012). Reducing Violence by Transforming Neighborhoods: A Natural Experiment in Medellín, Colombia. *American Journal of Epidemiology*, 175(10), 1045–1053.

Cervini, M., & Gallo, M. (2001). *La segregación residencial entre los barrios de Montevideo: 1968 1998*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Chainey, S. P., Serrano–Berthet, R., & Veneri, F. (2021). The impact of a hot spot policing program in Montevideo, Uruguay: An evaluation using a quasi-experimental difference-in-difference negative binomial approach. *Police Practice and Research*, 22(5), 1541–1556. <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1749619>

Chalfin, A., Hansen, B., Lerner, J., & Parker, L. (2022). Reducing Crime Through Environmental Design: Evidence from a Randomized Experiment of

Street Lighting in New York City. *Journal of Quantitative Criminology*, 38(1), 127–157. <https://doi.org/10.1007/s10940-020-09490-6>

Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1987). UNDERSTANDING CRIME DISPLACEMENT: AN APPLICATION OF RATIONAL CHOICE THEORY. *Criminology*, 25(4), 933–948. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1987.tb00826.x>

Cozens, P. M., Saville, G., & Hillier, D. (2005). Crime prevention through environmental design (CPTED): A review and modern bibliography. *Property Management*, 23(5), 328–356. <https://doi.org/10.1108/02637470510631483>

Davis, M. (1990). *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*. Verso Books.

Farrington, D. P., MacKenzie, D. L., Sherman, L. W., & Welsh, B. C. (Eds.). (2003). *Evidence-Based Crime Prevention* (0 ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203166697>

Fynn, I. (2025). Commitments of Silence: Reciprocity Networks and Criminal Organizations in Montevideo. *Perspectives on Politics*, 1–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592724002780>

Gobierno de Chile, & MINVU. (2008). *PROGRAMA QUIERO MI BARRIO*. MINVU. <https://pdpa.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/políticas/QuieromiBarrio.pdf>

INE. (2025). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso Año 2024*. INE.

Jeffery, C. R. (1971). Crime Prevention Through Environmental Design. *American Behavioral Scientist*, 14(4), 598–598. <https://doi.org/10.1177/000276427101400409>

Katzman, R. (1999). (coord) *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL.

Katzman, R. (2001). *Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos*. 75.

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/katzman.pdf>

Katzman, R., & Filgueira, F. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES-UCUDAL.

Katzman, R., Filgueira, F., & Errandonea, F. (2005). La Ciudad Fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y el territorio en Montevideo. In A. Portes, B. Roberts, & A. Grimson (Eds.), *Ciudades Latinoamericanas. Un Análisis Comparativo en el Umbral del Nuevo Siglo*. Prometeo.

Koonings, C. G., & Kruijt, D. (Eds.). (2007). *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. Zed Books.

Libertun de Duren, N. (Ed.). (2020). *Barrios mejorados y seguros*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Luna, J. P., & Feldman, A. (2023). *Criminal Politics and Botched Development in Contemporary Latin America*. Cambridge University Press.

MIDES-DINEM. (2014). *Plan 7 zonas. Resultados primera "evaluación" del Plan: Avances en los componentes y perspectiva de los actores involucrados*.

Ministerio del Interior. (2024). *Programa Integral de Seguridad Ciudadana. Préstamo BID 3785/OC-UR. Resumen de informe final*. Ministerio del Interior. [https://www.gub.uy/ministerio-interior/sites/ministerio-interior/files/2024-03/Su\\_bsecretaria\\_Resumen%20Informe%20Final%203785.1\\_08Feb.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-interior/sites/ministerio-interior/files/2024-03/Su_bsecretaria_Resumen%20Informe%20Final%203785.1_08Feb.pdf)

Ministerio del Interior. (2025). *Diagnóstico General de la Criminalidad y la Violencia en Uruguay*. Gobierno de Uruguay. <https://www.gub.uy/sites/gubuy/files/2025-07/MI%202025%20Diagn%C3%B3stico%20General%20de%20la%20Criminalidad%20y%20la%20Violencia%20en%20Uruguay%20AECA%20Rev%2029-07-2025.pdf>

Ministerio del Interior - Policía Nacional. (2025a). *Concentración espacial del delito violento en Uruguay: Diseño de áreas con alta incidencia en base a*

*eventos registrados entre enero del año 2023 y diciembre del 2024.* Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior - Policía Nacional. (2025b). *Programa Más Barrios: Análisis delictual de áreas sugeridas para ser intervenidas por el Programa.* Ministerio del Interior.

ONU/Mujeres, IM, & FCS. (2018). *Diagnóstico sobre la violencia hacia las mujeres en espacios públicos en Montevideo.*  
<https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/12/diagnostico-violencia-mujeres-espacios-publicos-uruguay>

Perlman, J. (2010). *Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro.* Oxford University Press.

PMB-MVOTMA. (2018). *Informe técnico actualización de la cartografía nacional de asentamientos irregulares 2018.* MVOTMA.  
<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/files/documentos/publicaciones/Informe%20Asentamientos%20Irregulares%20en%20Uruguay%202018.pdf>

PMB-MVOTMA. (2019). *Asentamientos recientes en Uruguay: Un estudio exploratorio.* MVOTMA.  
<https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/sites/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/files/documentos/publicaciones/Asentamientos%20Recientes%20Uruguay%202019.pdf>

Rodríguez-Vivas, M. (2019). *Segregación residencial en Montevideo: Su evolución por variables estructurales para el período 2006—2017.* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Rojido, E., Cano, I., & Borges, D. (2023). *Diagnóstico de los homicidios en Uruguay (2012-2022).* Informe del proyecto FSSC\_1\_2020\_1\_164809, Fondo Sectorial de Seguridad Ciudadana ANII-MI.  
[https://ciesu.edu.uy/wp-content/uploads/2023/07/Diagnostico-de-los-homicidios-en-Uruguay\\_compressed.pdf](https://ciesu.edu.uy/wp-content/uploads/2023/07/Diagnostico-de-los-homicidios-en-Uruguay_compressed.pdf)

Sampó, C., & Troncoso, V. (2023). Cocaine trafficking from non-traditional ports: Examining the cases of Argentina, Chile and Uruguay. *Trends in Organized Crime*, 26(3), 235–257. <https://doi.org/10.1007/s12117-021-09441-y>

Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., & Earls, F. (1997). Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science*, 277(5328), 918–924. <https://doi.org/10.1126/science.277.5328.918>

Tenenbaum, G., Fuentes, M., Salamano, I., & Espíndola, F. (2023). *Relatos de muerte: Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos*. ANII- Fonso Sectorial de Seguridad Ciudadana.

UN-Habitat. (2016). *World Cities Report 2016*. United Nations.

Vázquez, L. (2018). *Segregación residencial en Montevideo. ¿Cuál fue su evolución en un contexto de recuperación económica, mejoras distributivas y crecimiento del ingreso real?* Programa de Maestría en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración.

Vigorito, A., Macadar, D., Calvo, J., & Pellegrino, A. (2002). *Proyecto segregación residencial en Montevideo: ¿Un fenómeno creciente?* Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Universidad de la República. Concurso de Proyectos I+D del año 2000.

Viscardi, N., & Tenenbaum, G. (2023). Violencias, Territorios y tráfico de drogas en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales*, 36(53), 7–14.

[1] Este documento fue elaborado por equipos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ministerio del Interior, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, CAF Banco de Desarrollo de América Latina, así como entrevistas con representantes de otros organismos públicos. El documento también incluye modificaciones derivadas de los intercambios mantenidos en la Misión CAF entre el 15 y el 17 de octubre de 2025.

[2] Ver Ministerio del Interior (2025).

[3] Ver Koonings & Kruijt (2007).

[4] Ver Arias (2006).

[5] Ver, entre otros, (Bergman, 2018, 2021)

[6] Los asentamientos informales en América Latina albergan aproximadamente a 111 millones de personas, representando cerca del 24% de la población urbana regional, con variaciones significativas entre países (UN-Habitat, 2016).

[7] Ver Luna & Feldman (2023).

[8] Ver Ministerio del Interior (2025).

[9] Ver Ministerio del Interior (2025).

[10] Ver, entre otros, Sampó & Troncoso (2023).

[11] Entre 2013-2015 y 2022-2024, los homicidios vinculados al tráfico de estupefacientes se incrementaron en un 627% (Ministerio del Interior, 2025).

[12] Ver Bogliaccini et al. (2022); Ministerio del Interior (2025); Rojido et al. (2023).

[13] Aunque los estudios hasta la década de los 2000 concuerdan en señalar que se había registrado un aumento de la segregación residencial, la literatura más reciente muestra resultados mixtos respecto de los datos agregados de segregación espacial de distintos sectores sociales. Vázquez (2018) encuentra que la segregación medida por ingresos continuó aumentando hasta 2011, pero entre 2011 y 2016 experimentó una disminución. Por su lado, analizando otras variables como la ascendencia étnico-racial, la educación y la inserción laboral de la población económicamente activa, Rodríguez Vivas (2019) encuentra un incremento de la segregación de los sectores más educados y con ocupaciones de alto status. Para más elementos sobre el proceso de segregación residencial, ver Cervini & Gallo (2001); Kaztman (1999); Kaztman et al. (2005); Vigorito et al. (2002).

[14]

La evidencia muestra un crecimiento de al menos doscientos nuevos barrios informales entre

1985 y 2000 (Álvarez Rivadulla, 2019). Aunque entre 2006 y 2011 se registró una reducción en la cantidad de asentamientos, entre 2011 y 2018 esa tendencia se detuvo e incluso se revirtió (PMB-MVOTMA, 2018, 2019). Los últimos datos indican que existen 667 asentamientos irregulares en Uruguay.

[15] Ver Bogliaccini et al. (2022).

[16] Ver Ministerio del Interior (2025).

[17] Ver (Álvarez Rivadulla, 2021).

[18] Ver Fynn (2025)

[19] Ver Kaztman (2001)

[20] Ver Aguiar (2016)

[21] Este fenómeno es ilustrado, entre otros, por la cobertura de Santos, J. (2025) “Los niños piraña” de Malvón Norte: Al que entra le robamos”, disponible en <https://youtu.be/wzNSmW-JP1M?si=JePiEICyoEO3B-2A>

[22] Las UPP emplearon criterios de selección estratégicos priorizando favelas cercanas a áreas turísticas para los Juegos Olímpicos 2016, comenzando con territorios pequeño-medianos para facilitar el control.

[23] Ver <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/desafios-para-mejorar-los-programas-de-urbanizacion-integral-de-favelas/>

[24] Ver Cardoso & Denaldi (2018).

[25] Ver [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa\\_barrios\\_seguros.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_barrios_seguros.pdf)  
<https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-193925-2012-05-13.html>

[26] Ver Cerdá et al. (2012).

[27] Primera unidad en el barrio Alto Santa Terezinha - COMPAZ Gobernador Eduardo Campos (2016), COMPAZ Escritor Ariano Suassuna (Cordeiro) (2017), COMPAZ Gobernador Miguel Arraes (Madalena) (2019), COMPAZ Dom Hélder Câmara (Isla Joana Bezerra) (2020), COMPAZ Professor Paulo Freire (Ibura) y COMPAZ Atriz Leda Alves (Pina) (2024).

[28] Aunque la seguridad es un aspecto mencionado en el programa, no se plantea un componente explícito de seguridad.

[29] Ver Gobierno de Chile & MINVU (2008).

[30] Ver <https://minvu.citizenlab.co/es-CL/projects/que-es-el-programa-quiero-mi-barrio>

[31] Ver MIDES-DINEM (2014).

[32] Ver MIDES-DINEM (2014).

[33] Para más detalles, ver Ministerio del Interior (2024).

[34] Ver Chainey et al. (2021)

[35] Ver Perlman (2010).

[36] Ver, entre otros, Libertun de Duren (2020).

[37] Ver Sampson et al. (1997).

[38] Ver, por ejemplo, Cozens et al. (2005)

[39] Ver, por ejemplo, Davis (1990).

[40] En esta línea, las zonas que se destacaran exclusivamente por la incidencia de violencia de género, sin presencia de los indicadores mencionados, no serían priorizadas en este programa, dado su abordaje institucional específico por otras vías.



Presidencia  
Uruguay

Ministerio de Vivienda  
y Ordenamiento Territorial

Ministerio  
del Interior