TRANSFORMACIONES METROPOLITANAS previas a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible-2008 en URUGUAY

Arq. Edgardo J. Martínez Camarotte(*)
Colaboradores en investigación: Arq. Andrés L. Quintans y Soc. Carola Rabellino
Equipo de apoyo SIG: Arq. C. Hernández y Bachs. P. Santurio, C. Arduino, J. Pereira, M. García y F. Rodríguez Encuestadores: Psic. S. Ríos y Bachs. J. Pereira, C. Machado y A. Nader

(*) Documento basado en trabajo de investigación culminado en 2010, Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura-UdelaR.

Resumen
La caracterización y estimaciones de las transformaciones en la conurbación principal uruguaya están referidas a 2 períodos: 1985-1996 y 1996-2004 con datos censales de vivienda, población y hogares para sustento de mapas temáticos SIG.. Estudios comparativos en correlación a fotos aéreas evidenciaron las variaciones de densidad así como, los nuevos sitios de saturación o expansión metropolitana. Las áreas que registraron variaciones notables de densidad de vivienda y/o pobladores resultaron instrumentales a la aplicación de una encuesta para comprender las modalidades predominantes de gestión en la ocupación y el acondicionamiento urbano del suelo. Variantes del subsistema más dinámico de *hacer ciudad* articuladas a la 'Producción Social del Hábitat' caracterizan el desarrollo metropolitano de esos períodos. El paradigma de intervenciones públicas sectoriales y focalizadas, obstaculiza la articulación de políticas y planes territoriales tendientes a la estructuración y superación integral de carencias urbanas.
Palabras claves:
Sistema Urbano Metropolitano; Producción Social del Hábitat; Acondicionamiento retroactivo del suelo;

Introducción

La mejoría macroeconómica y aciertos de políticas e intervenciones del gobierno nacional en materia de desarrollo social, logran revertir algunos resultados socio-económicos estructurales agravados desde la crisis del 2002. No obstante, queda pendiente abordar una compleja gama de carencias urbano-territoriales que involucra a la mayoría de la población pobre así como también, a quienes con ingresos por encima de la Línea de Pobreza, habitan localidades con precariedades urbano-ambientales. En el Conurbano actual, postergadas necesidades básicas insatisfechas -debido a carencias en servicios en saneamiento, pavimentación vial, drenaje y alumbrado- se suman al alejamiento de disponibilidad de suelo urbanizado accesible. La intervención del Estado en general y políticas públicas, en particular: ¿Pueden ser efectivas para alterar el rezago en materia del acondicionamiento urbano de un creciente y disperso Conurbano? Y en esta tarea, ¿Qué hay para corregir o innovar en acciones conjuntas públicas, sociales y privadas para instrumentar la re-integración/consolidación urbana? Por sobretodo cuando lograr revertir el proceso de ocupación precaria del suelo sub-urbanizado, implica otros tiempos y otra articulación de recursos a la de políticas socio-económicas. Este estudio, aporta a la comprensión y estimación de procesos urbanísticos a efecto de mejorar el manejo y gestión del acondicionamiento de un bien finito y colectivo, como

es el suelo donde vive y trabaja más de la mitad de la población del país. Así como vale reconocer la incidencia del precio excesivamente alto de la tierra urbanizada, al punto que constituye una de las explicaciones de la histórica aprobación indiscriminada de fraccionamientos al margen de normas sobre Centros Poblados en Juntas Locales de los departamentos aledaños a Montevideo. La emergencia de mercados informales de tierra pauta intervenciones sectoriales en la provisión de servicios básicos sin priorizar o mediar criterios de ordenación y/o estructuración urbano-territorial. Por lo que la informalidad es costosa y además ni siquiera es alternativa ventajosa para satisfacer necesidades básicas, aunque termina constituyéndose como la opción principal para afincamiento de familias con bajos ingresos. Sin embargo, la constatable dispersión suburbana en gestación desde fines de los 80s y su contracara en el deterioro de zonas consolidadas no es resultado del incremento demográfico sino, por las particularidades de dinámica y polarización de ocupaciones del suelo:

- Por un lado, emergentes preferencias del sector más pudiente en barrios exclusivos además de la costa irrumpen en entornos rural-agroproductivos con servicios in situ.

- Por otro lado, oleadas de Pobres Crónicos que resultan de sumar la insolvencia de sus ingresos a carencias o limitaciones de acceso a servicios básicos y la precariedad del alojamiento, al alojarse en tugurios o situación de calle y la masiva acometida de asentamientos irregulares.

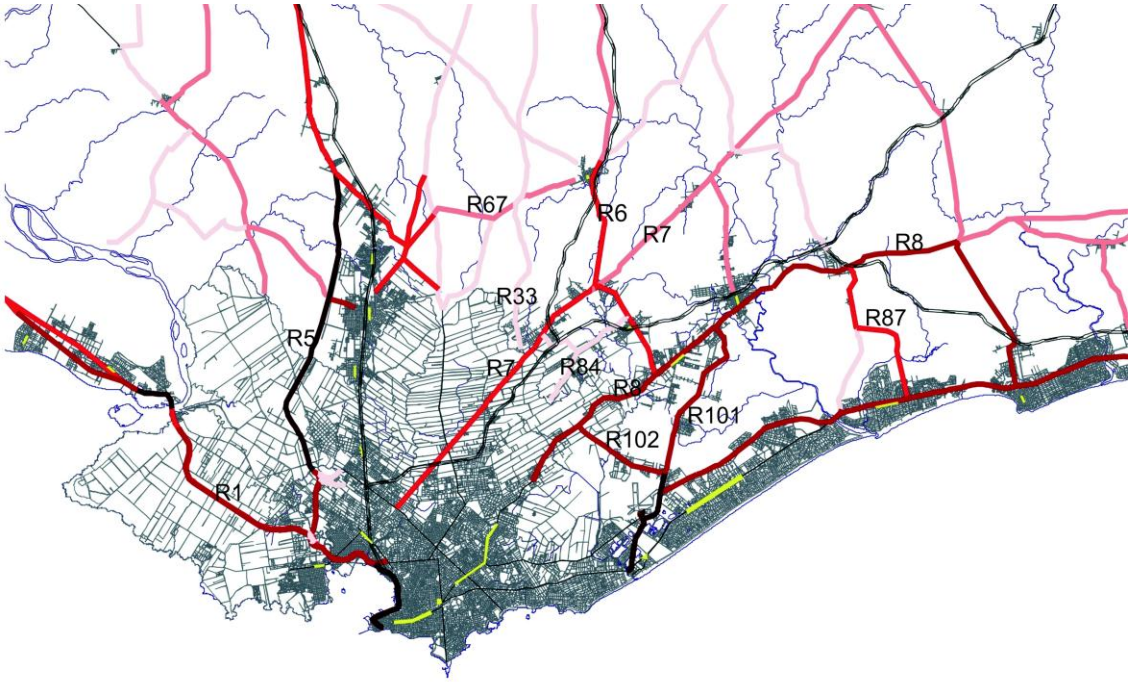
Una aproximación al Sistema Urbano Metropolitano

Diversas áreas urbanizadas, con desiguales caracterizaciones que interactúan entre sí al tiempo que atemperan vínculos con el entorno agroproductivo, dinamizan un extendido Sistema Urbano Metropolitano (SUM). Con centro metropolitano en Montevideo urbano articulado a localidades y áreas rurales próximas, a través de nodos y corredores con 2 subsistemas territoriales principales:

- Un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo que contiene una red de vínculos transversales con menguado protagonismo de dominios rurales: el Conurbano Metropolitano.
- Un conjunto diverso de Centros Urbanos exentos con nexos entre sí y sus entornos rurales con igual o mayor intensidad respecto a Montevideo: la Región Metropolitana.

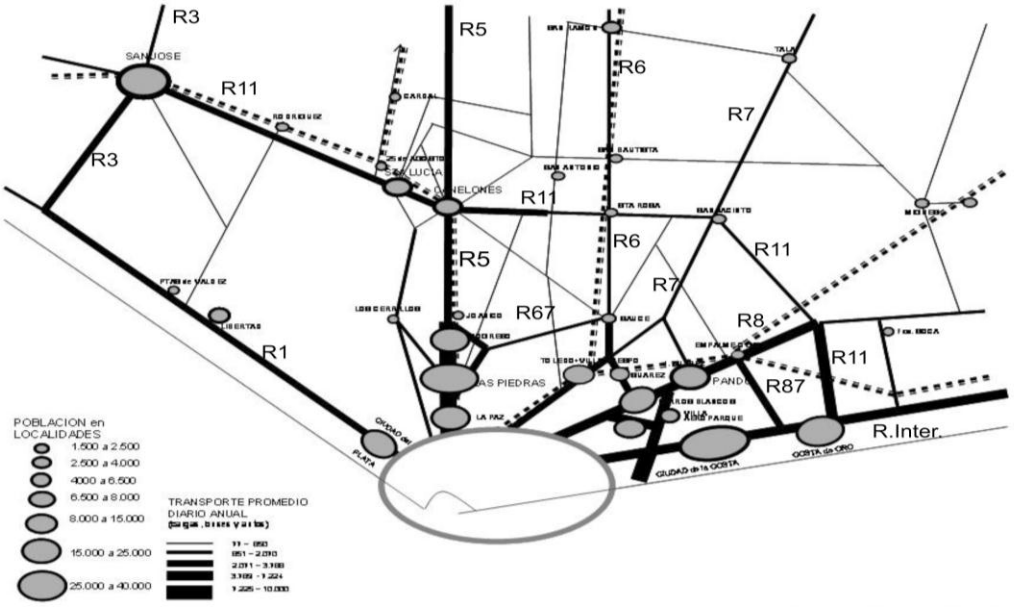
Los valores del Tránsito Promedio Diario Anual de pasajeros y cargas (T.P.D.A.-2006, con gradientes de flujo) evidencian grados de intensidad de las relaciones de producción y consumo entre diferentes componentes del SUM principal del país:

CONURBANO METROPOLITANO con CENTRALIDADES y gradientes del flujo T. P. D. A.



La cotidianeidad en vínculos y la continuidad urbano-territorial sobre distintos dominios departamentales conforman un Conurbano con 1.676.678 habitantes en Montevideo urbano y las 71 localidades ubicadas sobre tramos de 6 corredores metropolitanos además de unos 46.500 pobladores rurales (INE 2004). La red vial carretera y parcialmente el trastocado transporte ferroviario, estructuran esta conurbación histórica del país iniciada por fundaciones coloniales distantes y poblados alrededor de estaciones ferrocarrileras además de la posterior propagación, desde fines de los 40, de áreas urbanizadas en loteos alineados a las rutas radiales. A lo cual se suma, en los últimos decenios, la intensificación de usos urbanos permanentes en fraccionamientos balnearios de la faja costera del Este. Esta caracterización destaca nodos y redes en la que se sustenta la conformación y funcionamiento actual del Conurbano con la dinámica distribución de población urbana y nuevos emplazamientos de grandes equipamientos que incrementan la complejidad y la multipolaridad del mismo proceso de conurbación.

Esquema: REGIÓN METROPOLITANA con LOCALIDADES y gradientes del flujo T.P.D.A.



La Región Metropolitana con 1.800.494 pobladores (más del 56% del total país) radicados en Montevideo urbano y en 109 localidades contorneadas por Ruta 11, suman una población rural de unos 72.000 habitantes (INE 2004).

La gestión del Hábitat como determinante de transformaciones metropolitanas

Aunque mapas de Asentamientos Irregulares (AI) refieran a pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad urbana en Uruguay de los últimos decenios no se explica solamente por ello. En tanto no todos los ocupantes de AI son pobres y *existe cuantitativamente bastante más pobreza fuera de los AI, alojada en el tejido formal. En una proporción de tres hogares pobres en el tejido formal por cada uno en AI; además de una alta proporción de hogares de AI en áreas rurales debido a que muchos fueron creados fuera de límites urbanos*. ([1]) Y donde incide, un (mal)empadronamiento como rural por parte de la entidad censal. Todo lo cual, sustenta una tasa de ocupación irregular de la tierra mucho más alta que el mismo incremento de familias pobres. Así, la expansión urbano-territorial resultante en el Conurbano Montevideano 1985-1996-2004 constituye un hecho singular en tanto no es resultado de incremento de la población (ni por crecimiento demográfico ni por migraciones rural-urbanas significativas) sino, por las particularidades de la dinámica y la distribución de ocupaciones urbanas del suelo tales como:

1 *Condiciones de vida en Montevideo* (2009) por Soc. Menéndez, F. J.-Depto. de Estudios Sociodemográficos. Serie de Documentos Temáticos Nº 1 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

- La caída del número de pobladores en barrios centrales y/o consolidados se corresponde al cambio demográfico de hogares con menor número de integrantes y a su vez, de mayor edad que impacta en la caída de densidad de Pobladores/Há. mientras aumenta la cantidad de hogares.
- El notable corrimiento de bordes (peri)urbanos con tres variantes principales de ocupación del suelo en sitios con baja densidad de viviendas/Há.:

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

En el marco de esta dinámica demográfica y de migraciones internas resulta que *más de la mitad del espacio metropolitano tiene carencias de servicios básicos, con implicación en el menoscabo de la sustentabilidad ambiental y la consiguiente insatisfacción de necesidades básicas de sus pobladores* ([2]): Por un lado, el envejecimiento de pobladores y la caída en densidad de ocupación en barrios consolidados acusa una gradual tugurización y el consecutivo cierre o discontinuidad del equipamiento colectivo instalado. Por otro lado, el aumento considerable de familias que no encuentra otra opción a la de asentarse en zonas marginales con carencias de servicios y, en su mayoría, en condiciones habitacionales precarias. Ambos procesos, agudizan el crecimiento diferencial entre Pobreza en la Ciudad y Pobreza de la Ciudad, cuya dimensión actual de pobreza urbana impone la debida atención en los mecanismos de acceso al suelo y la gestión del acondicionamiento del mismo, a partir del reconocimiento de intervenciones en procesos de ocupaciones del suelo que preceden la tardía y onerosa implantación de servicios de infraestructura urbana.

---

[2] Estimación actualizada a partir del estudio en 2003, sobre: *Urbanización precaria del suelo metropolitano de Montevideo* - Arq. Martínez, E. J. (Bachs. Quintans, A., Hernández, C. y Gambetta, F.) ITU y X SAL-Montevideo.

La escala y dinámica de urbanización, sujeta principalmente a migraciones internas -con desplazamiento de pobladores desde barrios consolidados a periferias- impulsan tanto la ampliación de suelo con carencias de servicios así como, el alejamiento de cultivos en predios rurales cercanos para demarcar tierra vacante en desuso. Este fenómeno generalizado de urbanización precaria no sólo surge asociado a la dinámica metropolitana sino además, se registra en ciudades intermedias uruguayas. La experiencia uruguaya en tareas programadas de regularización de ocupaciones informales del suelo con implantación de redes de infraestructura básica, alcanzan costos hasta de u$s 600 mil por hectárea en obras ex post (según estimaciones en la primera época del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (P.I.A.I.). Estos importes, triplican o cuadriplican costes corrientes en la provisión ex ante de servicios básicos convencionales. ([3])

Tipos de cambios e incidencia de la gestión informal del suelo

Toda información que permita conocer la complejidad de procesos urbanos y su conformación espacial/ambiental involucra tanto a la dinámica económica -referida a la localización y flujo de actividades productivas/de servicios y nodos logísticos- aún en estado incipiente de avance en nuestro medio, además de conocer las variaciones demográficas del poblamiento y, en particular, las migraciones intraurbanas hacia/desde al Conurbano que han consignado valiosos aportes interpretativos. Esta disparidad de referencias con desigual desarrollo, aunque limitante para proceder a una interpretación exhaustiva, no invalida estimaciones y el análisis sobre los cambios de la matriz socio-espacial metropolitana y, la formulación de interrogantes o aproximación a sus desafíos. Esta parte del estudio, aborda el proceso de ocupación urbana del suelo en términos de transformaciones de la matriz socio-espacial del Conurbano, a partir de la evidencia generada en los Mapas con Densidades de Vivienda y Población junto al registro de Usos del Suelo diferenciados. La variedad de procesos y realidades urbano-territoriales, se pondera desde una calificación pragmática sobre Transformaciones del Conurbano organizada en 3 Tipos:

- DENSIFICACIÓN por agregación de unidades habitacionales

- SATURACIÓN por ocupación de espacios disponibles dentro de trama existente

- EXPANSIÓN con usos habitacionales y otros usos en bordes de periferias

---

[3] Datos consignados en *Modos de Gestión/Producción del suelo metropolitano* (2000) – Arq. Martínez E. J. y colaboradores en ITU. Página web Facultad de Arquitectura/investigación/ITU.

El proceso de Densificación de tejidos existentes surge en base a 2 vertientes:
- por el agregado de viviendas en un mismo predio
- por sustitución de construcciones a edificios con varios niveles
Paralelamente, sobresale una dinámica de Expansión urbana/suburbana con nuevo fraccionamiento/ocupación de suelo ya sea, por Saturación/infill de espacios remanentes o, por la aparición de Fraccionamientos colindantes a tejidos existentes y/o, la Ocupación exenta de suelo por implantación ya sea, de Asentamientos Irregulares AI o, de nuevas urbanizaciones convencionales y/o para altos ingresos. Además destaca, la dinámica Ocupación edilicia de loteos con posterioridad a 1996.

Dadas las características de gestación del Conurbano de los últimos 3 decenios y a efecto de su comprensión y manejo a futuro, cada tipo de transformación urbana/suburbana importa referirlo a la dimensión formal – informal, en 4 aspectos principales de su gestación:

Los mecanismos legales o clandestinos de oferta-demanda para acceso al suelo
La implantación de obras de acuerdo a normas o gestión irregular
La correspondencia o no a normativa vigente sobre usos y desarrollo del suelo
Las conexiones adecuadas o ilícitas a redes/dispositivos de infraestructura urbana

Las variantes de gestión informal del suelo, están asociadas a modalidades de implantación/conexión a redes y dispositivos de servicios urbanos (aducción de agua-OSE (Obras Sanitarias del Estado) y energía-UTE (Usina y Transmisiones Eléctricas del Estado) + descarga de drenaje y saneamiento-OSE e IMM (Intendencia Departamental de Montevideo) además de la provisión de alumbrado-IMM+UTE, pavimento-IMM y recolección/tratamiento de basuras-IMM. Donde cabe destacar que, el acondiciona-miento urbano ocurre con posterioridad a la ocupación del suelo en:
- Trazados y ocupación de loteos aprobados, habiéndose admitido la no-implantación-previa de servicios básicos (caso: Loteos tipo Villas en Ciudad del Plata-San José).
- Fraccionamientos clandestinos de predios rurales (caso: varios Asentamientos Irregulares (AI) en Montevideo).

Transformaciones principales del Conurbano montevideano 1996-2004

Los Mapas Temáticos con diferencia en Densidades de Vivienda y Población 2004-1996 reportan la localización, escala e impacto territorial de variantes referidas a: la Densificación de tejidos existentes, la Saturación/infill de espacios remanentes en tramas existentes y la Expansión de la ocupación urbana del suelo con Usos del Suelo

diferenciados (residenciales y no habitacionales). Asimismo, la base de datos censales organizados territorial y temporalmente, complementados por la información generada en visitas de campo sustentan las estimaciones de Áreas/Espacios urbanizados en gestación y las cantidades de Población, Hogares y Viviendas. Complementariamente se aportan referencias y reflexiones sobre los procedimientos/mecanismos de acceso al suelo y modalidades de provisión/conexión a servicios básicos. El estudio, procura aportar a la comprensión de diferentes sub-sistemas de *hacer ciudad* y el sustento de los mismos respecto a mecanismos legales o clandestinos de oferta-demanda para: el acceso al suelo; la implantación de obras; la correspondencia o no a normativa vigente y, del desarrollo urbano mediante conexiones a redes/dispositivos de infraestructura.

Destaque I

- El Conurbano se transforma de 1996 a 2004 principalmente, en su costa sureste y en sus periferias montevideanas además de las localidades que conforman 6 corredores metropolitanos. Estas transformaciones evidencian procesos de densificación y saturación de tramas existentes así como por una dinámica de expansión, donde predominan ocupaciones informales de suelo con carencias en sustento ambiental y en baja densidad. Viviendas y Hogares muestran el crecimiento en toda la trama conurbada, promedialmente en casi el 53% para la Vivienda y algo más del 40% para los Hogares en un marco de bajas tasas de poblamiento. En efecto, el magro incremento de unas 37.500 personas en 8 años resulta significativo cuando el mismo, es consecuencia de por un lado, la caída generalizada en áreas con mayor densidad -donde la ciudad consolidada pierde más de 48.000 personas- y por otro lado, el aumento de periferias en casi 85.500 habitantes.

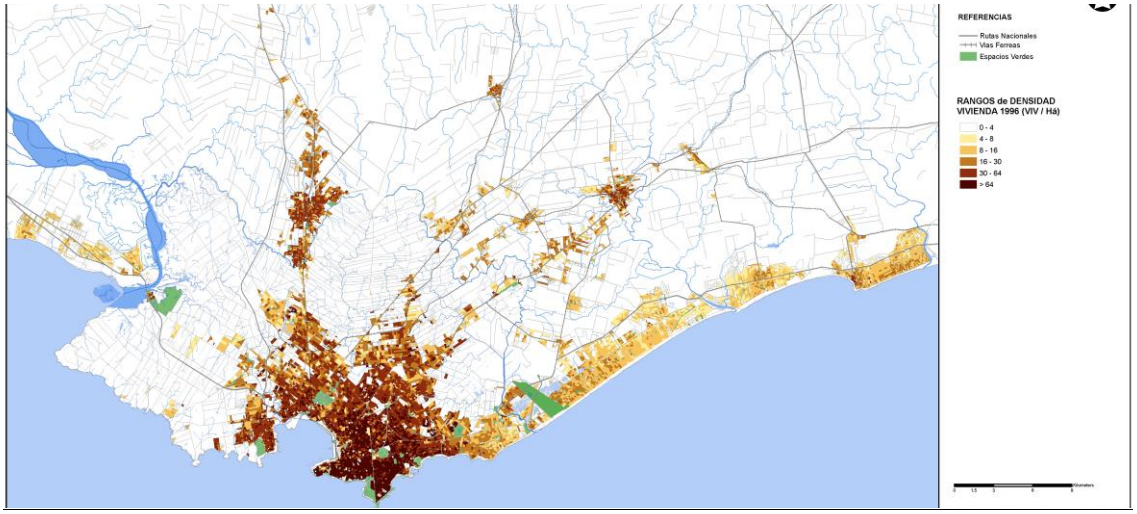
EXPANSIÓN del COMURBANO Y VARIACIONES en POBLACIÓN Y VIVIENDA

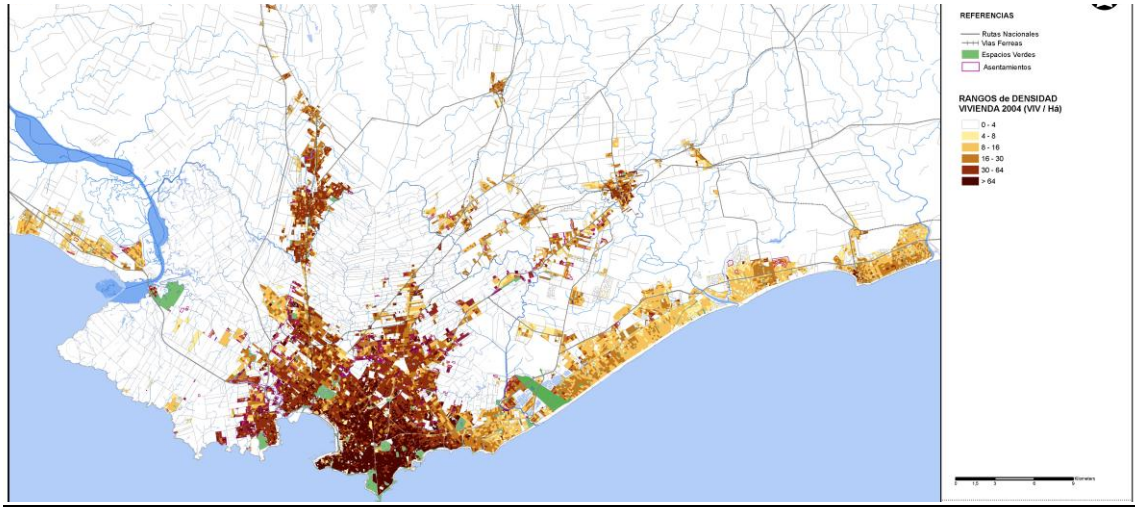
CONURBANO= Montevideo + 71 Localidades INE en 6 corredores metropolitanos

		En 1985	En 1996	En 2004
	Población	1.522.881	1.638.960	1.676.678
			Tasa anual 96-85	Tasa anual 04-96
	Tasas anuales de Poblamiento		0,69%	0,28%
		Expansión Há 1996-2004	Variación Há 1996-2004	Densidad Promedio 1996-2004
Conurbano	Área con› 4 viv/Há	2.191 Há	8,91%	
	Población		2,30%	62,59 pob/Há
	Vivienda		14,13%	23,89 viv/Há
Montevideo Urbano	Área con› 4 viv/há	610 Há	4,59%	
	Población		-0.77%	88,95 pob/Há
	Vivienda		10.84%	33,73 viv/Há
Conurbano sin MVD	Área con› 4 viv/há	1.551 Há	14,56%	
	Población		14,43%	31,07 pob/Há
	Vivienda		26,60%	12,15 viv/Há

Los Mapas con Densidades de Vivienda y Población 1996 – 2004 ilustran la dinamización del proceso metropolitano con más de 2.100 há. de Expansión. Se evidencian nuevas formas de interacción entre actores privados, públicos y sociales que pautaron modalidades de acceso/ocupación de suelo y el suministro del acondicionamiento urbano, afianzadas en mecanismos informales de 'hacer ciudad'. Por un lado, ante limitaciones del Mercado y del Estado en la oferta al alcance de un vasto sector social. Por otro lado, por la severidad de normas urbanísticas con capacidad limitada de aplicación/control.

Los Mapas con **Densidad de Vivienda 1996** y **2004** refieren a la distribución de usos habitacionales + espacios verdes/uso público con cobertura de servicios básicos urbanos:





Destaque II

- Para configurar los Mapas con Variación porcentual de Vivienda y Población 2004-1996, se consideraron las estructuras espaciales y sociodemográficas según la

'*macrodiferenciación urbanística y socio-espacial del territorio metropolitano*' (Bervejillo, F.-2009 'El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos') ajustadas además a las 3 categorías de Suelo Urbano (Urbano-consolidado, Urbano-no-consolidado y Suburbano) establecidas en el Avance de la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial 2010-2020-IMM para Montevideo, de acuerdo a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS-2008).

Para cada porción calificada del Conurbano se estimó la variación de Viviendas y Población así como la cantidad de Hogares se cuantificó por segmentos censales. La caída de población en el espacio urbano-consolidado se asocia al cambio demográfico donde, el incremento de hogares con menor número de integrantes y a su vez, de mayor edad arroja disminución en densidades de ocupación del suelo más equipado. Al tiempo que el notable corrimiento de bordes (peri)urbanos registra incrementos de vivienda y población con hogares dominantemente jóvenes, asociados a tres variantes principales de ocupación del suelo en distintas periferias del Conurbano:

- Por desplazamiento residencial desde fines del siglo pasado, que involucra a sectores pudientes con nuevos hábitos residenciales en urbanizaciones exclusivas.
- Por la intensificación del uso de casas de veraneo reconvertidas a vivienda permanente, dando lugar a barrios satélites en baja densidad y desprovistos de servicios, y tendencia a densificación despareja con gestación de centralidad(es) sobre la ruta.
- Por intensas migraciones de familias pobres -por pérdida de empleo y/o salario insuficiente- con realojos en sitios precarios dentro y fuera de la trama urbana.

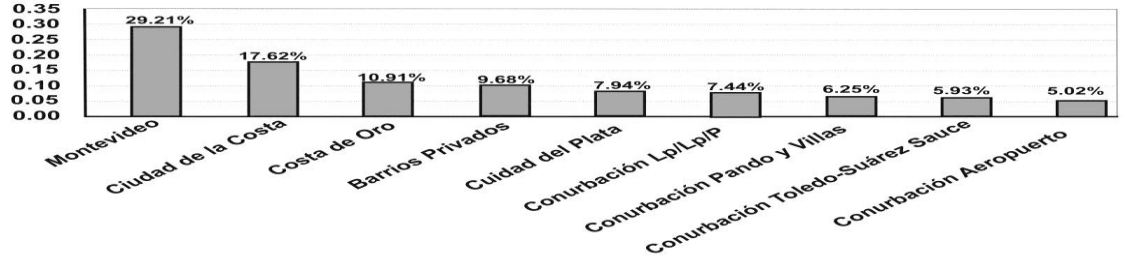
En el marco de esta dinámica demográfica y las transformaciones urbanas/suburbanas correspondientes, la suma de suelo urbano-no-consolidado y suburbano arroja más de la mitad (unas 14.000 há.) del espacio Conurbano con carencias de servicios básicos. Donde la (vieja) zonificación Suburbana de acuerdo a la Ley de Centros Poblados así como, la funcionalista adaptación a la LOTDS sobre Suelo Suburbano (pág. 58 del avance de la Revisión POT 2010-2020-IMM)- no prescribe estado/condición alguna del acondicionamiento del suelo.

Destaque III

- El bajo porcentaje de Expansión 1996 – 2004 de Montevideo urbano (sólo 4,59% respecto a sí mismo) implica sin embargo, más del 29% del total del espacio expandido en el Conurbano. El resto del área del Conurbano-sin-Montevideo que corresponde al

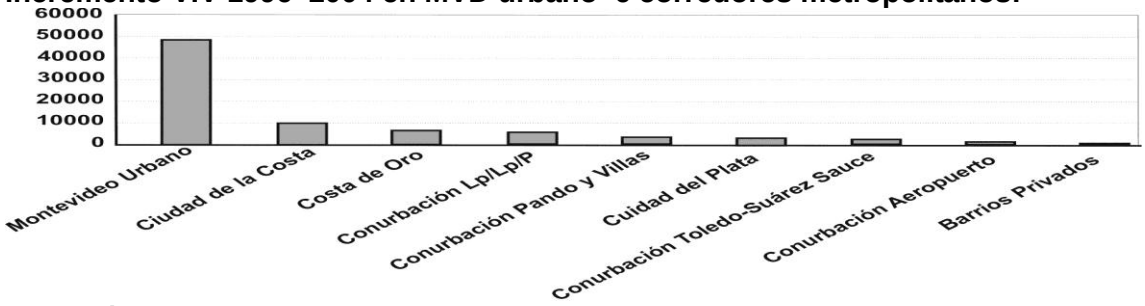
71% de la Expansión (unas 1.551 há.), registra promedialmente una baja densidad de ocupación habitacional. La expansión de más del 33% del área urbanizada en 1996 en Colonia Nicolich y Villa Aeroparque (ambos sobre Ruta 101), destaca el dinamismo del incremento del stock habitacional. Asimismo Ciudad del Plata (sobre Ruta 1) y Costa de Oro inmediata (sobre Ruta Interbalnearia), registran altísimos porcentajes del aumento del stock habitacional (desde más del 39 a, más del 45% respectivamente) donde predomina la saturación de tramas. Ciudad de la Costa (al sur de Ruta Interbalnearia), aparece inmediatamente después de Montevideo en términos del porcentaje de suelo expandido y registra también, altos índices de saturación y densificación. Costa de Oro (sobre Ruta Interbalnearia) y los Barrios Privados (al este de Ruta 101) aportan un 10% cada uno, con la densidad de ocupación del suelo más baja de todo el Conurbano.

Distribución de porcentajes del área de expansión 1996 – 2004:

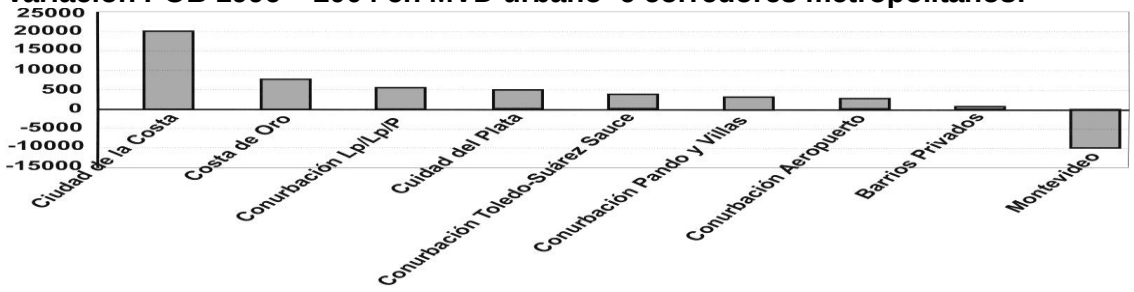


El Conurbano registra un promedio de 285 Há. de expansión anual de 1996 a 2004 con usos residenciales y, más de 325 Há. con otros usos del suelo.

Incremento VIV 1996–2004 en MVD urbano+6 corredores metropolitanos:



Variación POB 1996 – 2004 en MVD urbano+6 corredores metropolitanos:



Destaque IV

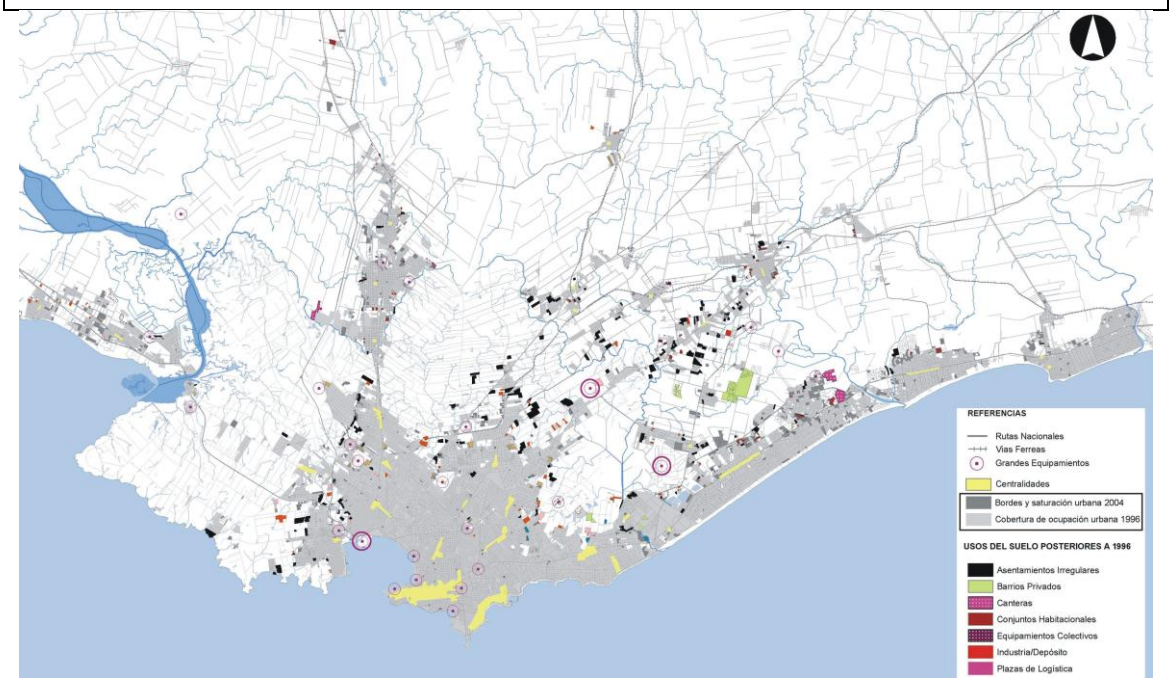
- Las transformaciones espaciales del Conurbano 1985-1996-2004 referidas a usos

residenciales, resultan tanto de la Densificación y Saturación de tejidos de baja densidad así como, de la persistente expansión de periferias montevideanas y, en varias de las 71 localidades metropolitanas en Canelones y San José. Cabe destacar algunas diferencias significativas al respecto:

- En el lapso 1985-1996 las Expansiones suburbanas prevalecen sobre la saturación y aún densificación de tramas existentes en tanto las ocupaciones precarias de suelo rural fraccionado siguen sustentándose en loteos aprobados en San José y Canelones a espaldas de la Ley de Centros Poblados (1948 y 1966). Las implantaciones son aledañas o exentas a loteos existentes, alineados a rutas nacionales y/o caminos departamentales (ej.: expansión al N de Ciudad de la Costa, nuevos loteos sobre Rutas 6 y 7 y la persistencia expansiva de loteos/barrios en La Paz-Las Piedras-Progreso). Al tiempo que en Montevideo, despuntan variantes de hábitat precario que en esta etapa, saturan intersticios o se implantan en suelo de tenencia pública sin uso o en márgenes expropiadas para la construcción de rutas de acceso. Paralelamente, emerge la decadencia de barrios consolidados e irrumpen nuevos centros comerciales.
- Por contraste, entre 1996 y 2004, se registra un proceso signado por un lado por el surgimiento de barrios privados en amplias urbanizaciones cerradas, ubicadas en entornos agroproductivos y con servicios completos in situ. Y por otro lado, la informalidad de ocupaciones suburbanas en predios de tenencia privada en régimen de suelo rural -donde prosperan transacciones clandestinas- junto a la agudización del afincamiento en zonas de riesgo (a orillas de cursos de agua, bajo tendidos de alta tensión o en suelo contaminado). Sitios que en su mayoría, fueron acondicionados sectorial y focalmente por Entes Autónomos (Agua y Saneamiento-OSE, Electricidad-UTE, Saneamiento y Telefonía-ANTEL) y la Pavimentación + Recolección y Tratamiento de basuras-IMM. Mientras estos procesos emergen mayoritariamente en periferias Montevideanas, en los corredores metropolitanos de San José (Ciudad del Plata) y Canelones (Rutas 5, 6 y 7/74, 8 además del resurgimiento sobre Rutas 101 y 102) se consigna más bien, la densificación/saturación de loteos/tramas existentes y, en menor grado, la expansión aledaña de Loteos.

Este cambio de tendencia advierte sobre desaciertos/ineficacia del Plan Montevideo 1998-2005 además de la necesidad de reconocer y actuar en consecuencia respecto al contundente proceso de desarrollo urbano progresivo donde destaca, la inserción de servicios urbanos a posteriori de ocupaciones del suelo en un marco de intervenciones

sectoriales y, en casos, asociadas a prácticas ‘clientlistas’ focalizadas. Al respecto, el Conurbano resultante de los últimos años se asimila en su conformación y forma de gestación, al resto de la región aunque resalta su baja Densidad de Vivienda/há.



Cinco temas conclusivos

La interpretación y el curso de acciones sobre la metropolización en Uruguay son objeto de controversias en un ámbito de escaso desarrollo de referencias empíricas y/o sistematización de las mismas. Al tiempo que la cuestión del Ordenamiento Territorial no suele integrar 'apremiadas' agendas político-partidarias. No obstante como contrapartida, la formulación y aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS) constituye una certidumbre al cabo de casi tres años de aprobada. Aunque con contenidos aún muy abiertos, ya que el inusitado dinamismo de la informalidad urbana es corrientemente tratado como fenómeno contingente; además de ser percibido como *superable, a medida de la mejoría de ingresos familiares*. Por lo que la Gestión Urbana no parece estar a la altura de los retos planteados. La limitada comprensión de la gravedad y del carácter estructural de la segregación socio-cultural de los últimos decenios, redunda en una profundización de la dualidad urbana.

Tema I- Sobre ETAPAS DIFERENTES: Cabe dar reconocimiento a una dinámica Metropolitana con una primera etapa de conformación a través de masivos loteos habitacionales -aprobados como ‘Villas’- junto, a emplazamientos industriales de la era de 'sustitución de importaciones' que fueron poblando tramos externos de acceso/salida de Montevideo ya desde los años 50s y 60s. Estas modalidades sui generis de ocupación

urbana del suelo, consagran intervenciones para instalar -*sectorial y retrospectivamente* (ver foto abajo)- servicios urbanos básicos (energía-UTE, agua-sin-saneamiento-OSE, pavimentos, alumbrado y recolección/tratamiento de residuos-Intendencias). Esta primera configuración metropolitana tiene al Montevideo de barrios articulados a una centralidad principal con un borde de bahía saciado de establecimientos industriales y logísticos junto a la costa Este en plena expansión.

Más tarde, desde fines de los 90s, la conformación territorial metropolitana da lugar a una siguiente etapa en base a 'enclaves con servicios in-situ' asumidos por industrias/servicios/logísticas en el marco de la inserción del Uruguay a la globalización junto, al surgimiento de barrios residenciales de altos ingresos. A través de instalaciones y conexiones a redes, oficia una distribución discrecional de subsidios habitacionales que expanden periferias del Montevideo urbano al tiempo que se pueblan los fraccionamientos en Ciudad del Plata-San José y en los alineados a Rutas 6/7, 8 y al N de Avda. Giannatassio e Interbalnearia-Canelones. Desde la crisis del 2002, el mayor protagonismo de la informalidad se registra en Montevideo urbano, donde se agudizan las localizaciones en zonas de riesgo (orillas inundables, bajo tendidos de alta tensión, en suelo contaminado, sobre o en cercanía de descargas de barométricas/ basuras, etc.). Hoy por hoy, en la tarea de definir las sub-categorías Urbanas del suelo en Consolidado y No-Consolidado se impone establecer criterios para discernir lo ESTRUCTURAL-consolidable de, lo MARGINAL a remover o tratar como emergencia, procurando revertir el cúmulo de intervenciones como 'política-de-desarrollo-urbano-de-facto'. Tarea que se ha de abrir paso entre la ideología populista 'de dar acceso a servicios básicos-aunque ni los paguen' y, el pragmatismo arrollador de 'Ciudad y Ruralidad difusas' basado en instalaciones in situ con tendencia a la dispersión territorial.

El **Cuadro con variación en Cantidad de Viviendas y Área Urbanizada (1996 – 2004) en Montevideo urbano y 8 grupos de localidades alineadas a 6 Corredores Metropolitanos** ilustra magnitudes y localización de transformaciones territoriales:

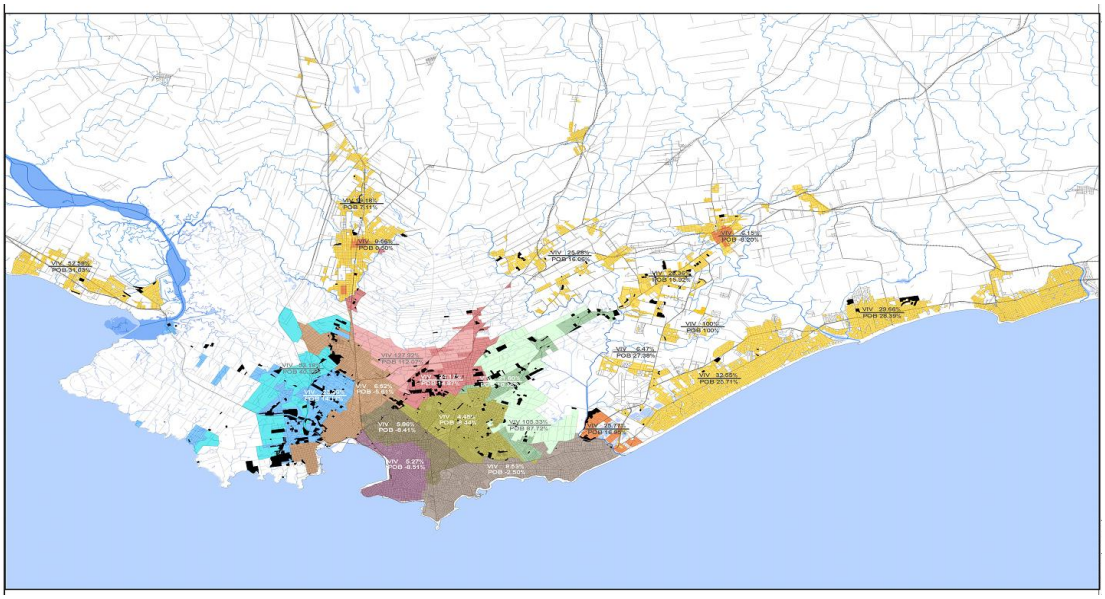
CONURBANO = MVD urbano + 6 corredores metropolitanos Áreas de ocupación habitacional del suelo desde 4 viv./há							indice EXP	indice SAT	
						TRANSFORMACIÓN URBANA en Hás y Porcentaje			% incidencia de
conteo:	L O C A L I D A D según I.N.E.	VIV en 1996	ÁREA con >4 VIV/Há. Hás. 1996	VIV en 2004	ÁREA con >4 VIV/Há. Hás. 2004	< Global >	EXPANSION	SATURACION	VIV por Localidad 1996 - 2004
5	Ciudad del Plata	6824	873	9948	1.047	174 19,93%	131,5 75,57%	42,5 24,43%	45,78% aumento del stock
13	conurbación LaPaz/LasPiedras/Progreso	31323	1.656	36630	1.819	163 9,84%	127,5 78,22%	35,5 21,78%	16,94% aumento del stock
12	conurbación Toledo-Suárez-Sauce	9478	889	11761	1.019	130 14,62%	99 76,92%	31 23,08%	24,09% aumento del stock
9	conurbación Pando y Las Villas	17360	1.337	20690	1.474	137 10,25%	83 60,58%	54 39,42%	19,18% aumento del stock
3	conurbación Aeropuerto	3028	325	4273	435	110 33,84%	82 74,55%	28 25,21%	41,12% aumento del stock
6	Barrios Privados	0	0	164	212	212 100,00 %	194 100,00%	0 0,00%	100% aumento del stock
11	Ciudad de la Costa	29107	3.167	38720	3.553	386 12,19%	122,5 31,74%	263,5 68,26%	33,03% aumento del stock
12	Costa de Oro inmediata	19976	2.404	26055	2.643	239 9,94%	148 61,92%	91 38,08%	33,43% aumento del stock
	sub-totales VIV y Área en 6 Corredores Metropolitanos =	117.096	10.651	148.241	12.202	1.551 14,56%			26,60%
75	4 MONTEVIDEO urbano	443.805	13.946	491.932	14.586	640 4,59%	437 68,28%	203 31,72%	10,84% aumento del stock
	VIV y Área en MVD urbano + 6 Corredores Metropolitanos =	560.901	24.597	640.173	26.788	2.191 8,91%			14,13%

Tema II- Sobre REVITALIZACIÓN URBANA: El paradigma de desarrollo con los estado-nación latinoamericanos como protagonistas en el período de la 'industrialización sustitutiva de importaciones' se extingue hacia finales del siglo pasado; en tanto tiene lugar una transformación social y productiva junto a emergentes preocupaciones y revistas del modelo ambiental. En ese ajuste de la economía global nuevos abordajes a la cuestión del desarrollo en Uruguay, reinstalaron al *territorio como materia de ordenación*. Surge así una pregunta crucial: ¿Cómo responder a la problemática emergente de una dinámica estructural tendiente a la segregación socio-cultural y espacial? En una primera reacción, la manida *revitalización de áreas centrales* es considerada la respuesta más razonable, aunque también reconocidamente no inmediata. En Montevideo, el Plan Goes encara una experiencia de renovación urbana que se espera no se reduzca a la atención del repoblamiento como *operación retorno*. Ya que, poco y nada serviría mientras se mantienen intervenciones tipo compensatorias y/o de manejo de crisis en la vastedad y complejidad de bordes de interfase rural-urbana.

Tema III- Sobre ASOCIATIVIDAD: La democracia condicionada a la globalización, en Uruguay desde fines del siglo pasado, abre un debate sobre la modernización del aparato productivo y las operatorias estatales. Donde, suponer que a mediano plazo la ciudadanía, pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo eficaz en materia de mejorar su competitividad, resulta tan infundado como imaginar que la competitividad del sector modernizado pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía. En este contexto, la óptica del desarrollo tiende a incorporar propuestas basadas en una concepción del Ordenamiento Territorial que parte de la valoración de identidades

socioculturales en su propio espacio, para así incorporar el protagonismo de asociaciones vecinales. No obstante la descentralización administrativa y de responsabilidades hacia los gobiernos locales del Uruguay -sin o raquíticas transferencias de recursos y capacidades- estipula más bien, un rezago en intentos de re-estructuración del Estado y, por ende, se posterga la renovación de liderazgos en términos de reconvertir la 'Sociabilidad entre pares' a, la de 'Asociatividad por objetivos'. ([4])

Tema IV- Sobre ÁREAS INTERMEDIAS: En un escenario de *revitalización de áreas intermedias* la convocatoria y/o encuentro social involucra a barrios, otrora receptores de inversiones públicas y donde se procesó un primer impulso de densificación, para la recuperación y ampliación de una oferta habitacional con sustento en la Ley de inversión público-privada.



Esta estrategia resultaría instrumental a la redensificación tanto para acciones predio a predio como, operaciones/proyectos en sitios de oportunidad con opciones para alquiler. Asimismo cabe destacar que, el registro de Usos del Suelo en el Conurbano evidencia predios factibles de obtener por desplazamiento/reubicación de Establecimientos Logísticos -que al presente, generan conflictos de tránsito y de convivencia en barrios- hacia, la traza del Anillo Colector Vial Perimetral (A. C. V. P.-Ruta 102). Los predios posibles de ser obtenidos destacan la posibilidad de utilizar la infraestructura y el equipamiento colectivo existente para implantar programas que reviertan la segregación

4 El ensayo "Sociabilidad y Asociatividad" de Cousiño C. y Valenzuela E.-2000, distingue 2 modos de encuentro social: el primero es '*interpersonal y gestado por la lealtad al conocido, antes que establecer la confianza a extraños'*. Mientras que según los autores, '*el éxito asociativo norteamericano, presupone entendimientos entre individuos libres e independientes entre sí…sin que nadie le deba nada a ningún otro'*.

socio-territorial. Ya sea, en programas integrados de mejora urbana y/o para emplazamiento de conjuntos habitacionales.

Tema V- Sobre PLANES de DESARROLLO LOCAL (PDL): Desde los 90s el desarrollo local inicia en Uruguay, una historia de búsqueda del re-equilibrio socio-territorial a partir de la demarcación y puesta en marcha de 18 centros comunales zonales de Montevideo y su correlato, en el Plan de Ordenamiento de Montevideo (POT) en 1998. Ambas iniciativas refieren someramente a una dinámica metropolitana que para entonces, ya condicionaba con severidad al Montevideo urbano y rural. Esfuerzos y recursos dedicados a políticas sociales, no logran generar proyectos de desarrollo local que a su vez hicieran sostenible la mitigación de desigualdades socio-territoriales. A la luz de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS), se sientan las bases para instrumentar la gestión urbano-territorial con instancias de consulta/participación tanto, a la lógica de la globalización económica como, en contemplación de la sustentabilidad ambiental.

Si bien la LOTDS especifica Planes Locales para conglomerados urbanos, la complejidad de situaciones amerita referir al abordaje de Planes de Desarrollo Local (PDL) donde, la concepción central y operativa consiste por un lado, poner en relevancia a la peculiar problemática emergente en los espacios de la interfase rural-urbana (particularmente, del conglomerado metropolitano) y por otro lado, procurar establecer una priorización de opciones para el ordenamiento/consolidación del territorio sobre el eje de la política habitacional, paralelamente, a la formulación de criterios para emplazamientos productivos.

Con estos propósitos, se procura enfatizar la consolidación urbana al tiempo de asegurar la continuidad de la producción agropecuaria lindera. Sin para nada descartar además, la reubicación de pobladores en predios disponibles o densificables de áreas consolidadas, sobretodo, cuando esta opción de realojo parte de la constatable ventaja del retorno a barrios existentes además de verificar la conveniencia al comparar el elevado costo de acondicionar el suelo periférico con, la de realizar esquemas habitacionales en predios de barrios consolidados y/o potencialmente densificables.

La estrategia de este marco de intervenciones parte de la ocupación actual del territorio para implantar los PDLs con perfiles programáticos tan versátiles como heterogéneos, a modo de abordar múltiples cruces y transversalidades sectoriales en sitios seleccionados estratégicamente. El sustento de los PDLs se basa en los siguientes fundamentos y lineamientos de acción:

A- La asunción de un abordaje donde Ordenamiento Territorial y Acondicionamiento ex-post del Suelo operen articuladamente con el Desarrollo/Consolidación Local tanto del Territorio como de sus Pobladores. Definir intervenciones programáticas en los AI, desde una óptica de Políticas de Superación de la Pobreza Urbana como complemento y, no sustituto, de una Política Económica para disminuir el desempleo y mejorar las condiciones de salario/ingreso familiar. Por lo que las áreas territoriales de los PDL deben ser abarcativas del entorno donde se localizan los AI, toda vez que se verifique la similitud de condiciones de socio-económicas de sus pobladores.

B- La multiplicidad de conflictos como dato de partida para proceder a menguarlos hasta alcanzar la compatibilización multisectorial según una consistencia global donde el interés público sea ubicado por encima del interés privado. Considerando legítimos los derechos de agentes privados en la medida que se ajusten a la normativa vigente, al tiempo de reconocer insostenible las prácticas de ocupaciones irregulares y en sitios con riesgos ambientales.

C- Admitir la inestabilidad mientras se procesan las transformaciones, sin procurar controlar necesariamente la forma física sino posibilitando transformaciones consistentes con orientaciones de tipo urbanístico, medio ambiental, socio-económico y jurídico. Este planteo refiere a una idea no finalista ni acabada, sino que pone el énfasis en los procesos de reconversión sobre la marcha, aunque con derroteros firmes y certeros. Lo que supone no privilegiar visiones ‘formalistas’ ni a las rígidamente regulatorias del Ordenamiento Territorial sino, partir de las posibilidades efectivas del

Acondicionamiento eficiente del territorio urbanizado.

D- La mitigación y disgregación de los impactos más adversos del orden territorial resultante, tanto formal como informal en tanto constituyan situaciones insostenibles a mediano plazo. Para lo cual surge necesario innovar a través de opciones que puedan establecerse apostando a los componentes básicos e impostergables de la gestión de cada área tanto, en su dinámica urbana como, en su contraparte rural. En este marco, las inversiones públicas son determinantes en el acondicionamiento urbano del suelo, por lo que vale condicionar la estructuración/ordenación territorial en función de las mismas, además de reconocer la relevancia de implementar alternativas in situ de menor costo inicial y previstas en una secuencia de desarrollo progresivo.

La aplicación de los PDLs implica múltiples posibilidades de operaciones sectoriales o multisectoriales con destaque en una estrategia habitacional replanteada en la dinámica metropolitana de expansión y vaciamiento y, la implantación por enclaves de establecimientos productivos/servicios modernos. Los componentes básicos de PDLs están referidos a los siguientes 10 temas de intervención:

I. Definición de bordes de la interfase rural-urbana
II. Rehabilitación/protección del suelo natural y/o agropecuario
III. Gestión operativa desde la localidad ante diferentes instancias públicas, privadas y sociales
IV. Programa urbano-habitacional según gradientes de intervención
V. Programa específico de realojo de pobladores para casos de sitios en riesgo o espacios de uso común
VI. Programa integral de desarrollo y conexión a servicios de infraestructura (en red convencional o in situ-alternativo): agua potable, saneamiento, energía, vialidad y drenaje de aguas superficiales, recolección/tratamiento de basuras y alumbrado público
VII. Programa de espacios libres de uso común con re-parcelamiento y re-trazado vial, en casos de sitios a consolidar
VIII. Programa de equipamiento colectivo urbano: salud, educación, cultura y administración
IX. Desarrollo y promoción de la economía local en apoyo a unidades de producción o servicios
X. Educación ambiental en manejo de riesgos y/o de sistemas/dispositivos alternativos del acondicionamiento urbano.

Bibliografía

ALONSO, N.; FYNN, C.; MACHADO, E.; MARTÍNEZ, R.; RODA Ma. R. y SIANIACOFF, M. (2009) - *La Caída de un Mito y propuestas de acción - Estudio del stock habitacional vacío montevideano*. Montevideo, IMM-Vivienda Popular-Facultad de Arquitectura/UdelaR, Octubre 2009.

BERVEJILLO, F. (2008) – *El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos.* Sur, migración y después -Propuestas concretas de Políticas de Población en el Uruguay, Editorial UNFPA-Rumbos, Montevideo.

CALVO, J. J. (2000) - *La pobreza y las NBI en Uruguay: un panorama de la situación en base al Censo 1996*. Facultad de Ciencias Sociales/UdelaR.

CARMONA, L. y GÓMEZ M .J. (1999) – *Montevideo: proceso planificador y crecimientos.* Montevideo, Facultad de Arquitectura/Universidad de la República.

CECILIO, M.; COURIEL J. y SPALLANZANI M. (1999) – *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo.* Montevideo, Facultad de Arquitectura/Universidad de la República.

Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva URUGUAY 2025 (2004) - "*Economía, Población y Territorio*". FOROS en Montevideo, DINOT-MVOTMA.

Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural (2004) – *Normas complementarias de Usos y Actividades en el Suelo Rural*. Montevideo, Informe IMM.

ESPÍNDOLA, F. y LEAL, G. (2007) – *Observatorio Montevideo de Inclusión Social*. Tercer informe de coyuntura social. Montevideo, El Abrojo/IMM.

GONZÁLEZ POSSE, E. (1999) – *Principales problemas de Montevideo a largo plazo.* En Echaider, A. (ed.) Montevideo 2020, el Montevideo que viene. Intendencia Municipal de Montevideo (IMM).

OLMEDO PÉREZ, S. (2011) – *La Gestión de la Planificación Territorial. T*exto inédito, Ponencia en Taller-activo sobre Instrumentos de Gestión Territorial en el marco de la Ley 18308, Montevideo.

VIANA, I., MARTÍNEZ, E. J., VILLAMIDE, J. C., PAZOS, I., FRANCO, J., ÁLVAREZ, J., TESSORE, C., MORAES, P. (2009) - *Cambio de Usos y Precios del Suelo en el entorno del ACVPM'.* Lincoln Institute of Land Policy.

KAZTMAN, R. y RETAMOSO, A. (2006) – *Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa.* Montevideo, IPES Universidad Católica del Uruguay.