



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR



9 789974 014961

ATENEOS

2016

ATENEOS—2

2016

ATENEOS—2

**UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA**
Dr. Roberto Markarian
Rector

**FACULTAD
DE ARQUITECTURA,
DISEÑO Y URBANISMO**
Dr. Arq. Gustavo Scheps
Decano

**CONSEJO DE LA FACULTAD
DE ARQUITECTURA,
DISEÑO Y URBANISMO**

Orden estudiantil
Lucrecia Vespa
Matias Marrero
Sofía Iburguren

Orden docente
Arq. Juan Carlos Apolo
Dra. Arq. Mercedes Medina
Arq. Francesco Comerci
Arq. Salvador Schelotto
Arq. Fernando Rischewski

Orden de egresados
Arq. Néstor Pereira
Arq. Patricia Petit
Arq. Alfredo Moreira

**INSTITUTO DE TEORÍA
DE LA ARQUITECTURA
Y URBANISMO**

Comisión Directiva
Mercedes Medina
(Directora Ejecutiva)
Edgardo Martínez
Lucio de Souza
Pablo Sierra
Carola Rabellino
María Jorge

Orden de egresados
Miguel Rodríguez

Orden estudiantil
Francisco Núñez

INTEGRANTES DEL ITU

Profesores titulares
Marcelo Cousillas
Hugo Gilmet
Pablo Ligrone
Mercedes Medina
Álvaro Portillo

Profesores agregados
Adriana Barreiro
Carlos Castro
Lucio de Souza
Edgardo Martínez
Ingrid Roche

Profesores adjuntos
María Magdalena Bervejillo
Manuel Chabalgoity
Antonio del Castillo
Alejandro Ferraz Leite
Eleonora Leicht
Cecilia Lombardo
Leonardo Mesías
Adriana Piperno
Pablo Sierra

Asistentes
Juan Alves
María Amado
Martín Delgado
Lucía Fernández
Rodrigo Fernández
Miriam Hojman
Santiago Medero
Lorena Logiuratto
Andrés Quintans
Alberto Quintela

Ayudantes
Leonardo Altmann
Juan Alves
Jimena Álvarez
Gabriela Barber
Santiago Benenati
Trilce Clérico
Victoria de Álava
Pablo Inzaurrealde
María Jorge
Lorena Logiuratto
Ignacio Lorenzo
Mauro Mancino
Estefanía Mannise
Amancay Matos
Valentina Odella
Rodrigo Pedrosa
María José Pintos
Nadia Raad
Álvaro Richino
Daniel Rodríguez Gutiérrez
Natalie Sobot
Andrés Pampillón
Débora Vainer

**Docentes
colaboradores
honorarios**
Carlos Musso
Martín Sorondo

**Estudiantes
colaboradores
honorarios**
Georgina Guillén

**Investigadores
asociados**
Camila Bauzán
Gonzalo Bustillo
Pablo Canén
Martín Cajade
Lucía Fernández
Adriana Goñi
Agustín Fiorito
Lorena Patiño
Mariana Ures

Secretaría
Melissa Núñez

© Facultad de
Arquitectura, Diseño y
Urbanismo (FADU), 2017
© AA.VV., 2017

ISBN: 978-9974-0-1496-1
IMPRESO EN GRÁFICA MOSCA
DL. XXXX

**COORDINACIÓN GENERAL
DE LA PUBLICACIÓN**
Lucía Fernández
Martín Delgado

EDICIÓN, REVISIÓN
Sandra Moresino

DISEÑO Y PRODUCCIÓN
Lucía Stagnaro

DISTRIBUCIÓN
ITU - FADU

**Facultad de
Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
Universidad de
la República**

Br. Artigas 1031
C.P. 11.200
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598) 2 400 1106
www.fadu.edu.uy

Montevideo, Uruguay,
octubre de 2017

ATENEOS—2

ÍNDICE

ATENEOS 2

- 6 PRÓLOGO
MERCEDES MEDINA
- 8 PRESENTACIÓN

ATENEOS 2 #01

- 13 ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
MANUEL CHABALGOITY
- 55 DTU-ITU DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY
LUCIO DE SOUZA
LORENA LOGIURATTO
EDGARDO J. MARTÍNEZ
- 83 TERRITORIO CONTROLADO: FORMAS DE INTERVENCIÓN Y DOMINACIÓN EN LA REGIÓN NORESTE METROPOLITANA DE MONTEVIDEO
ALFREDO FALERO CIRIGLIANO
MARÍA VERÓNICA BLANCO
MAURICIO CERONI
ALINE DA FONSECA
CECILIA LOMBARDO
MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ
ALICIA RODRÍGUEZ

ATENEOS 2 #02

- 99 PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY. DEL AISLAMIENTO A LA INCLUSIÓN SOCIOTERRITORIAL DE LOCALIDADES POSTERGADAS EN MALDONADO, ROCHA Y LAVALLEJA.
Un proyecto de investigación-enseñanza
ELEONORA LEICHT
- 133 TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011
EDGARDO MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

ATENEOS 2 #TESIS

- 162 IMAGINARIOS RURALES. EL MODELO DE AFINCAMIENTO EN LA PLANIFICACIÓN RURAL DEL URUGUAY DE CARLOS GÓMEZ GAVAZZO
LUCIO DE SOUZA
- 168 PATRIMONIO Y PAISAJE. LOS DESAFÍOS DE LA PLANIFICACIÓN URBANA
El caso Puerto del Buceo
ALEJANDRO GARCÍA CAMBIASSO
- 172 CONSTELACIONES URBANAS. LA FORMA DE LAS RELACIONES SISTÉMICAS EN EL TERRITORIO
VERÓNICA PASTORE HERNÁNDEZ

ATENEOS 2 #TESINAS

- 178 Acercamiento a la problemática del acceso a la vivienda y al estudio de su abordaje desde la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República
LETICIA GEORGALIS
SEBASTIÁN VÁZQUEZ
- 180 Paisaje sobre rieles. Patrimonio ferroviario al sur de Lavalleja
ALFONSO MENDOZA
- 182 Inadvertida. Instrumentos para la protección de la memoria urbana de la ciudad de Aiguá
DANIEL RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ
- 184 El arte de la relación. Feria de Tristán Narvaja: estudio desde el paisaje urbano
M^a EUGENIA GONZÁLEZ PIAZZOLI
JOSÉ RODRIGO PEDROSA BRITOS
- 186 Food Trucks. Análisis sobre su inserción en Uruguay
FLORENCIA CLAVERO
LUCÍA RINALDI
- 188 Pasajes en el tejido urbano de Montevideo
PEDRO ESCUDERO
RUTH MARY

MERCEDES MEDINA
DIRECTORA DEL ITU

El Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) es el único ámbito institucional en la Universidad de la República que desarrolla investigación teórico-conceptual, metodológica e instrumental en relación con la arquitectura, el urbanismo y la configuración y organización del territorio en sus diferentes escalas. Las actividades de enseñanza de grado y posgrado y de extensión están vinculadas al área de conocimiento del Instituto.

Desde su creación en 1936 hasta la actualidad han pasado 81 años en los que la construcción del urbanismo como disciplina científica, su campo epistemológico, transita de la perspectiva positivista, que constituyó el pensamiento científico hegemónico desde comienzos del siglo XIX, a la visión sistémica y los enfoques holísticos.

El contexto histórico, el rol del Estado, los procesos de integración regional, los cambios tecnológicos y en las comunicaciones, han marcado escenarios diversos en los que el ámbito urbano y rural experimenta transformaciones que se aceleran y profundizan en las últimas décadas. Emergen nuevos enfoques en los que el territorio ya no es un concepto que define un objeto, es un sistema complejo: medio físico natural y construido, espacio habitado, espacio económico y espacio político; configurado dinámicamente por la interacción entre sociedad, espacio y tiempo.

La aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en 2008 desencadena un proceso planificador hasta el momento inédito en el país. En este contexto la disciplina de la planificación asume un nuevo desafío al tener que responder a la elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial de múltiples escalas. Este escenario brinda la oportunidad de fortalecer la proyección de la disciplina urbanística y territorial, a la vez que capitaliza las oportunidades de trabajar con y en el medio.

La Universidad también se encuentra en un proceso de transformación, en el que la descentralización, la transversalidad y la interdisciplina son datos instalados. En nuestro ámbito académico específico, el cambio de nombre de la Facultad de Arquitectura, por Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, instala el campo disciplinar específico en una nueva visibilización.

El nuevo plan de estudios de Arquitectura genera un nuevo desafío para la profundización en la enseñanza y consolidación de la disciplina, promoviendo la transversalidad entre las cátedras del ITU.

En este contexto, el Instituto asume el reto como una oportunidad. La investigación conceptual y metodológica se desarrolla simultáneamente con la investigación empírica sobre situaciones urbanas y territoriales concretas, o con instrumentos y mecanismos de gestión. Su producción se organiza en tres ejes temáticos: transformaciones urbano-territoriales, planificación e instrumentos de ordenamiento territorial, gestión urbana y territorial. Estos articulan las líneas de investigación y los proyectos y programas que lleva adelante. Investigación básica y aplicada, asesoramientos a instituciones públicas por medio de convenios, intercambios académicos con otros ámbitos de la facultad y de la Universidad de la República así como con universidades de la región y el mundo, formación de investigadores, investigadores extranjeros que realizan pasantías en el Instituto, una agenda de opinión sobre temas relevantes en el ámbito nacional, forman parte de las actividades que el Instituto lleva adelante.

La difusión de su producción es un aspecto relevante; los trabajos y documentos generados se ponen a disposición en la página institucional y se promueve su publicación arbitrada. Pero también es importante poner en debate esta producción en la interna del colectivo del Instituto y recibir aportes de otros ámbitos académicos. Este es el origen de los Ateneos como instancias de debate académico en las que los equipos de trabajo presentan sus investigaciones y son comentadas por invitados externos, referentes en el tema a exponer, cuyos aportes al desarrollo del tema y a los métodos empleados enriquecen el debate interno y, a la vez, ponen a consideración su producción. El resultado se publica en la serie *Ateneos*, que comienza en 2015, retomando con ella la tradición del Instituto de difundir su producción, iniciada por medio de la Revista del entonces Instituto de Urbanismo, en 1937.

Los Ateneos del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo tienen como objetivo profundizar en la reflexión conceptual y metodológica de la producción del Instituto mediante la presentación y debate de su producción científica y técnica. Se realizan con la participación del colectivo del Instituto y de invitados externos, expertos en los temas presentados en cada oportunidad. La convocatoria es abierta y se procura dar la mayor difusión, por lo que se cuenta además con docentes de otros ámbitos de la Facultad y técnicos externos, generándose un intercambio de alto valor académico. ✕

Los Ateneos del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU), se realizan en dos instancias anuales, establecidas y agendadas en el plan de actividades del Instituto. Cada instancia consta de dos jornadas en las que se presentan una o dos investigaciones con diferente nivel de avance.

La primera edición de los Ateneos se realiza en 2015, con una publicación impresa disponible a partir de mayo de 2016. Allí se presentaron los trabajos de investigación en curso del Equipo de Ciudades Intermedias del Uruguay – Sistema Urbano Metropolitano, de los equipos de Paisajes Culturales, los trabajos de investigación del Equipo de Planeamiento de Maldonado y del Equipo Aguas Urbanas y Gestión del Riesgo.

En esta oportunidad nos complace presentarles el producto de los Ateneos desarrollados en 2016, realizado en colaboración directa con el Servicio de Comunicación y Publicaciones de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Se exponen según el orden de presentación, los artículos entregados por cada exponente al momento de las instancias de Ateneos, con posterior revisión y edición.

En primer lugar, se presentan los avances del proyecto de investigación del magíster ingeniero agrónomo Manuel Chabalgoity, que busca profundizar en la **«Articulación y coordinación entre la política pública de ordenamiento territorial y el desarrollo económico y social» (pág. 11)**. La investigación continúa un proceso de indagación sobre las complejas relaciones entre el ordenamiento territorial y las políticas públicas de desarrollo social y económico durante el período 2005-2015, en el marco de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), aprobada en 2008. En este documento se presenta primero —como sustento de la indagación— un explícito marco teórico-conceptual sobre los procesos de planificación y ordenamiento territorial. En un segundo tramo se genera una lectura sintética de la relación entre los procesos de ordenamiento territorial y las políticas públicas de desarrollo social y económico, durante el período previo a la vigencia de la LOTDS. En el tercer tramo se plantea una lectura intencionada de la LOTDS que permite identificar cuáles son los nuevos contextos normativos e institucionales para analizar en el período de interés, las articulaciones y relaciones entre la nueva política pública de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y el desarrollo económico y social, que también reconoce sus propios nuevos contextos.

Los comentaristas fueron los doctores Marcel Achkar y Mauricio Tubio, y el magíster arquitecto Jack Couriel.

En segundo lugar, el proyecto de investigación **«Desigualdad territorial en el Uruguay» (pág. 53)** —presentado en diciembre de 2014 a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)-Programa Uruguay Integra, por los magísteres arquitectos Lucio de Souza, y Edgardo Martínez y la arquitecta Lorena Logiuratto— devino, en ausencia de aprobación y financiamiento, en un interesante proyecto de iniciación a la investigación realizado por los colaboradores honorarios del ITU, Estefanía Mannise, María José Pintos, Daniel Rodríguez, Natalie Sobot, Nadia Raad, tutorados por los arquitectos previamente mencionados.

La propuesta presentada «DTU-ITU Desarrollo de Indicadores de Desigualdad Territorial», tuvo como objetivo plantear un instrumento para identificar y medir desigualdades territoriales en nuestro país. A partir de esta primera formulación, en 2015, en el contexto de las pasantías estudiantiles de investigación del ITU, se realizó un primer abordaje de una de las líneas propuestas en DTU-ITU. El trabajo desarrolla un primer ensayo de indicadores que den cuenta de dimensiones espaciales y físicas siguiendo las categorías Infraestructuras y Acondicionamiento del Suelo y Condiciones de Urbanidad propuestas en el documento elevado a OPP. Como resultado, la investigación identifica una serie de variables, establece fuentes y criterios de medición y construye un método para integrarlas y lo aplica en distintas áreas urbanas de Montevideo.

Cabe aclarar que esta actividad estuvo alineada además, con otros objetivos del Instituto, como brindar una primera formación en investigación y rigurosidad en el manejo de información a los recién ingresados, enseñar técnicas específicas de manejo de información georreferenciada y de utilización de software SIG para completar la formación básica de estos futuros investigadores, implementar el SITU [Sistema de Información Territorial del ITU] para operar a la interna con un sistema común de archivos y capas base y poner en marcha el visualizador web del SITU a partir de los datos elaborados y las capas SIG generadas por este trabajo. La investigación podrá tener continuidad en etapas posteriores, para ello será necesario revisar variables y parámetros dentro de los indicadores propuestos y agregar otros, que permitan aumentar su complejidad y obtener resultados más específicos.

Finalizando lo que fuera la primera instancia de los Ateneos 2016, se presenta aquí el artículo **«Territorio controlado: formas de intervención y dominación en la región noreste metropolitana de Montevideo» (pág. 81)**, de carácter fuertemente interdisciplinario y el único en este sentido al menos durante este año de Ateneos. Contó con un equipo de investigación compuesto por psicólogos, geógrafos, politólogos, sociólogos (Blanco, Ceroni, Falero, da Fonseca, Pérez, Rodríguez), la magíster arquitecta Cecilia Lombardo por el ITU, y con el apoyo de pasantes (Kaiser, Parrilla, Soto).

En este trabajo se presenta el estado de la investigación iniciada en 2015, en su etapa intermedia. Se trata del primer avance del proyecto de investigación I+D financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (Udelar). Se expondrá el marco conceptual, la metodología, la caracterización del proceso de ocupación y la estructura territorial de la región noreste metropolitana de Montevideo. Se plantea que lo que define las regiones metropolitanas es la especificidad en la reproducción del capital, donde el conflicto social se visibiliza a partir de los intereses en pugna de los agentes de producción del espacio, que reconfiguran el territorio en cuestión. Desde esta perspectiva, en términos metodológicos generales, se apuesta a la caracterización de una región metropolitana en términos relacionales, es decir, enfatizando el entramado de relaciones entre distintos agentes o actores sociales y sus intereses. Se trata de un enfoque interdisciplinario donde el foco es abrir un espacio de análisis que permita visualizar la producción de relaciones sociales.

Los comentaristas invitados para estas dos presentaciones fueron los doctores Andrea Vigorito y Danilo Veiga, que aportaron al debate de las investigaciones en curso y en particular enriquecieron las posibilidades del proyecto de indicadores de desigualdades territoriales.

Siguiendo el orden de presentación contamos con la investigación **«Pueblos (In)visibles de la región este del Uruguay» (pág. 99)**, del equipo coordinado por la magíster arquitecta Eleonora Leicht junto a la arquitecta Débora Vainer, la socióloga Carola Rabellino, el arquitecto Carlos Musso y los colaboradores Mauro Mancino y Daniel Rodríguez.

Este artículo reflexiona acerca del trabajo de investigación y enseñanza desarrollado en el ITU desde 2013 a 2015, con base en antecedentes fruto

del trabajo con la Intendencia de Maldonado, donde el equipo investigador identificó ciertas debilidades y postergaciones en los pequeños pueblos del departamento de Maldonado, que no participaban de las bonanzas producto de la intensa actividad turístico-costera. En consecuencia, se propuso explorar dichas localidades a efectos de visibilizar sus fortalezas y singularidades, así como identificar lineamientos e instrumentos de ordenamiento que pudieran cooperar a revertir situaciones de desigualdad socioterritorial. Posteriormente se fueron agregando al proyecto original algunas localidades de Rocha y Lavalleja con problemáticas similares, en la voluntad de explorar situaciones comunes a la Región Este del Uruguay. Los estudios de caso se fueron abordando con el transcurrir del curso opcional de grado «Pueblos Invisibles».

Los comentaristas invitados fueron los arquitectos Francisco Bonilla, María del Huerto Delgado, Ángela Perdomo, y la magíster socióloga María de Barbieri.

Por último encontramos la ponencia realizada por el equipo de **«Transformaciones del Sistema Urbano Metropolitano 2004-2011» (pág. 133)** a cargo del magíster arquitecto Edgardo Martínez y el arquitecto Andrés Quintans, con la colaboración de Jenisse Balcar.

El estudio plasma en el territorio los datos censales de 2004 y 2011, logrando —mediante la comparación de situaciones— localizar, identificar, cuantificar y valorar las transformaciones acaecidas en el período, en tanto además de los datos censales (vivienda/población), se estudió el afincamiento de usos urbanos no residenciales. El uso de información catastral y fotos satelitales de distintos momentos permitieron estimar cuantitativamente la superficie afectada mientras que las recorridas realizadas posibilitaron valorar cualitativamente dichas transformaciones. Como resultado se logra un exhaustivo análisis de la situación actual del Área Metropolitana con ubicación y estimaciones de crecimiento y decrecimiento del poblamiento y de densidades de viviendas además de los emplazamientos urbanos no-habitacionales en zonas de expansión a efectos de evidenciar con trazados o carencia de infraestructura.

Los comentaristas en esta ocasión fueron el arquitecto Andrés Ridaio, el magíster arquitecto Juan P. Urruzola, y el economista Enrique Cabrera.

En esta edición especial de *Ateneos*, queremos también dar a conocer —por medio de resúmenes— las **tesis y tesinas** realizadas o tutoradas por docentes del Instituto.

En el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el arquitecto Lucio de Souza, integrante de la cátedra de Teoría 2 del ITU y miembro de la directiva en dicho período, finalizó su tesis acerca de los **«Imaginario rurales. El modelo de afincamiento en la Planificación Rural del Uruguay de Carlos Gómez Gavazzo» (pág. 161)**, tutorado por el arquitecto Emilio Nisivoccia. Por su parte, el arquitecto Alejandro García Cambiasso desarrolló su tesis sobre **«Patrimonio y paisaje. Los desafíos de la planificación urbana: el caso Puerto del Buceo» (pág. 168)**, tutorada por la directora del ITU, doctora arquitecta Mercedes Medina, quien también tutoró la tesis de la arquitecta Verónica Pastore Hernández, **«Constelaciones urbanas. La forma de las relaciones sistémicas en el territorio» (pág. 172)**.

Las tesinas de estudiantes tutoradas por investigadoras del Instituto fueron múltiples y enriquecieron la producción respecto a problemáticas urbano-territoriales vinculadas a líneas de investigación desarrolladas por el ITU.

La tesina elaborada por Leticia Georgalis y Sebastián Vázquez fue tutorada por la doctora Adriana Barreiro Díaz, socióloga del ITU, y se tituló: **«Acercamiento a la problemática del acceso a la vivienda y al estudio de su abordaje desde la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República» (pág. 178)**.

La magíster arquitecta Eleonora Leicht tuvo a su cargo la tutoría de la tesina de Alfonso Mendoza titulada **«Paisaje sobre rieles. Patrimonio ferroviario al sur de Lavalleja» (pág. 180)** así como la tesina **«Inadvertida. Instrumentos para la protección de la memoria urbana de la ciudad de Aiguá» (pág. 182)** a cargo de Daniel Rodríguez Gutiérrez.

Por su parte, la doctora Mercedes Medina tutoró las tesinas de María Eugenia González Piazzoli y José Rodrigo Pedrosa Britos titulada **«El arte de la relación. Feria de Tristán Narvaja: estudio desde el paisaje urbano» (pág. 184)**, así como la tesina sobre **«Food Trucks: Análisis sobre su inserción en Uruguay» (pág. 186)** realizada por Florencia Clavero y Lucía Rinaldi. También fueron tutoradas por Medina, los estudiantes Pedro Escudero y Ruth Mary con su proyecto sobre **«Pasajes en el tejido urbano de Montevideo» (pág. 188)**. x



ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

MANUEL CHABALGOITY

Manuel Chabalgoity. Ingeniero agrónomo (Udelar, 1975). Diplomado Paisajes Culturales, Patrimonio y Proyecto Territorial (Universidad Politécnica de Cataluña, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio, Barcelona). Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar). Profesor adjunto del Taller Artcardi (DEAPA, FADU-Udelar).

Profesor agregado en la Unidad de Promoción Ambiental (FADU-Udelar). Profesor adjunto del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU-Udelar).

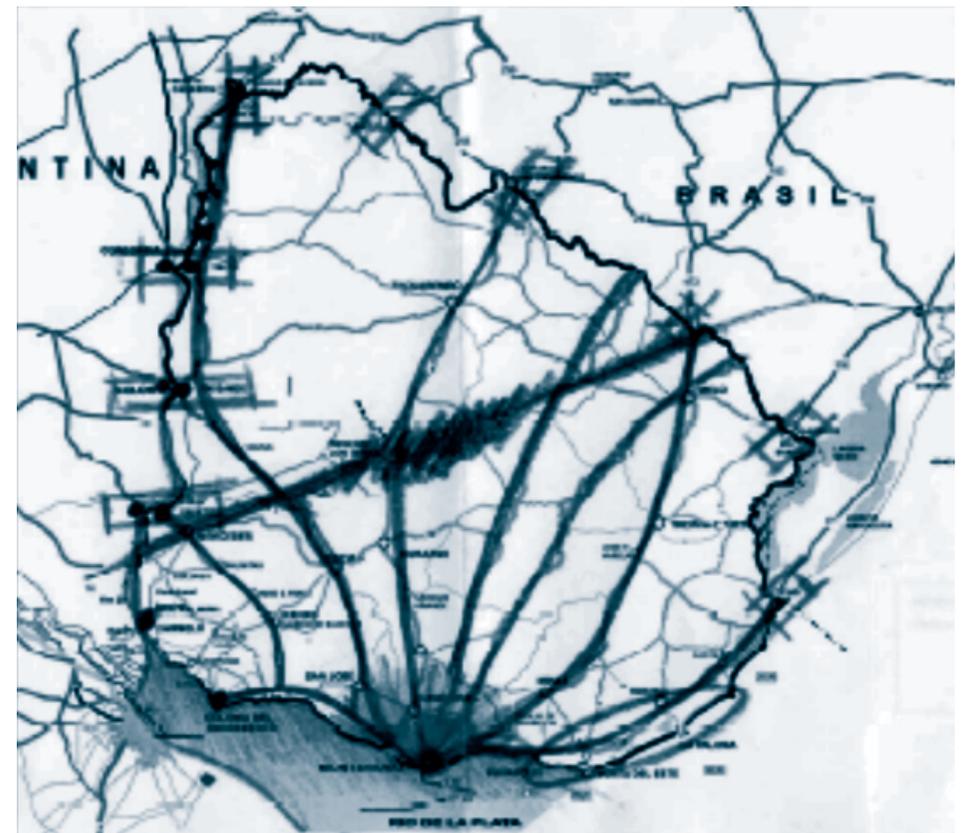
La investigación que se inicia se orienta a continuar un proceso de indagación sobre las complejas relaciones entre el ordenamiento territorial y las políticas públicas de desarrollo social y económico durante el período 2005-2015, en el marco de la nueva Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), aprobada en 2008. En este documento se presenta primero —como sustento de la indagación— un explícito marco teórico-conceptual sobre los procesos de planificación y ordenamiento territorial. En un segundo tramo se genera una lectura sintética de la relación entre los procesos de ordenamiento territorial y las políticas públicas de desarrollo social y económico, durante el período previo a la vigencia de la LOTDS. La misma pone en evidencia la enorme dificultad para avanzar en la ordenación del territorio en ausencia de procesos de planificación del desarrollo económico y social. Asimismo se identifican algunas trabas y obstáculos que —de manera recurrente—, dificultan el avance en los señalados procesos. En el tercer tramo se plantea una lectura intencionada de la LOTDS que permite identificar cuáles son los nuevos contextos normativos e institucionales para analizar en el período de interés, las articulaciones y relaciones entre la nueva política pública de ordenamiento territorial (OT) y desarrollo sostenible (DS) con el desarrollo económico y social, que también reconoce sus propios nuevos contextos.

Palabras clave: planificación/política pública/ordenamiento territorial/ambiente.

ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

MANUEL CHABALGOTTY

Fig. 1. Una representación del modelo heredado [esquema].
Realización: J. P. Urruzola, 1959.



ARGUMENTOS CENTRALES DE INDAGACIÓN

En Uruguay, el ordenamiento territorial (OT) como política pública es un proceso relativamente reciente —en plena fase de construcción e implementación— donde se pueden observar muy desiguales niveles de avances entre los ámbitos sectoriales y territoriales. La ley n.º 18.308 de 2008, introdujo conceptos e instrumentos muy importantes en una materia con muy escasos antecedentes en el país. Su implementación obligó y desafió a instituciones y actores a pensar en función de nuevas claves y modalidades de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad; en tanto, se promovía una fuerte articulación y coordinación del conjunto de políticas públicas de desarrollo, en su definición y en su gestión.

En particular, la norma reconoce al ordenamiento territorial como una función del Estado y objeto de políticas públicas que apuntan a la definición de estrategias de desarrollo sostenible, y al uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación; también, el establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales. De otro modo, se asume que la promoción desde el Estado de procesos de planificación integral del desarrollo económico y social, facilitará la implementación y el desenvolvimiento articulado del proceso de planificación y ordenamiento del territorio, bajo la forma de una política pública que promueva el logro de un particular modelo de organización del territorio (proyecto territorial), satisfaciendo los objetivos del desarrollo económico y social sostenible.

Desde esta perspectiva, el ordenamiento territorial además de ser un objeto de política pública en sí mismo, necesariamente opera como dimensión transversal que se interrelaciona con objetivos económicos y sociales de la agenda del desarrollo, pues es imposible pensar el desarrollo sostenible sin una perspectiva de ordenación ambiental del territorio. En suma, acordar mediante conceptos y políticas, cómo ordenar el territorio, desde una

perspectiva ambiental, permitirá establecer cursos de acción adecuados al modelo de desarrollo a seguir y operar en todas sus dimensiones (sociales, ecológicas, económicas, etcétera). Esto implica asumir la prioridad del tema en las agendas públicas.

Sin embargo, al tratar de verificar el rumbo de los procesos acaecidos, se encuentran debilidades y desacoples con la agenda política. La observación de que el ordenamiento del territorio como política pública transita una difícil y compleja instrumentación en los contextos institucionales, y en especial la necesaria relación como eje transversal en los lineamientos y objetivos del desarrollo social y económico, nos plantea y propone un «problema», que aún dista mucho de ser visualizado como tal en los ámbitos de decisión de las políticas públicas sectoriales de desarrollo.

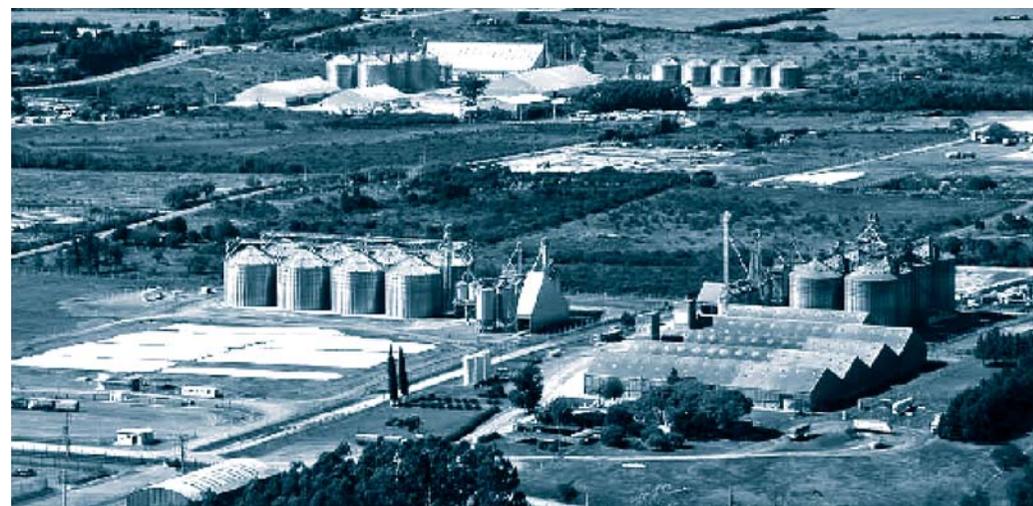
Una perspectiva podría indicar que los lineamientos y objetivos del desarrollo social y económico no se encuentran explícitamente definidos y orientados de modo integral y de esta forma el ordenamiento territorial no encuentra los canales apropiados para su desarrollo. Sin la definición de orientaciones y objetivos de desarrollo social y económico —en el marco de las correspondientes políticas públicas— los procesos de promoción y regulación, de las formas de ocupación, uso y transformación del territorio, difícilmente podrán contribuir al logro de un modelo de organización o «proyecto» territorial que satisfaga y sustente los objetivos del desarrollo sostenible.

El tema de indagación se centra primero, en analizar y comprender teóricamente la nueva relación entre ordenamiento territorial y desarrollo integral socioeconómico que se promueve desde los abordajes institucionales desarrollados a partir de 2008 (con la promulgación de la LOTDS), para desde allí obtener los insumos analíticos que serán aplicados en una segunda fase de investigación a una selección de casos de estudio, tanto del plano nacional como departamental. Tales casos, debidamente seleccionados, conformarán ámbitos donde contrastar el marco teórico adoptado, con las posiciones concretas de los diversos actores e instituciones que participan y

ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

MANUEL CHABALGOTTY

Fig. 2. Vista panorámica de la ciudad de Nueva Palmira [fotografía]. Fuente: DINOT.



1. Durante esta década culminó un proceso que tuvo un punto de inflexión en la *Perestroika* y un anunciado final con la caída del muro de Berlín.

dan cuenta de los procesos, cuya articulación y coordinación son el objeto de indagación.

Por último, el presente trabajo —que se somete a la crítica de expertos en el marco de los ATENEO ITU-2016— se desarrolla en tres partes, a modo de antecedentes y contexto para la indagación central que se ubica, temporalmente, a partir de 2008. Estas son:

- > Una aproximación al marco teórico-conceptual de la investigación.
- > Síntesis intencionada del proceso de articulación y coordinación de las políticas de OT y las de desarrollo económico y social.
- > El nuevo marco institucional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible, vigente desde 2008.

Si bien las tres partes se integran en la finalidad u objetivo de la indagación propuesta, constituyen una primera aproximación. Como tal serán revisadas y reformuladas durante el proceso de investigación, recién iniciado.

(Fig. 2)

APROXIMACIÓN A UN MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA LA INVESTIGACIÓN

Como aproximación al marco teórico-conceptual de la investigación se plantea la adopción de un posicionamiento sobre el concepto, alcance e instrumentos del ordenamiento del territorio, con la intención de explicar *desde dónde* se realizará la investigación. Previo a ello, se presenta un muy sintético comentario sobre algunos asuntos del *conocimiento*.

1. La interrogación desde el campo teórico-epistemológico

El siglo XX, particularmente su segunda mitad, fue escenario y testigo de profundas y veloces transformaciones en los modelos de desarrollo; de cambios que se expresaron en todas sus dimensiones

constitutivas: las económicas y sociales, las tecnológicas y productivas, las culturales y comunicacionales, las políticas e institucionales, las físicas y naturales.

La nueva fase de expansión y profundización del modelo mundial de desarrollo capitalista, en un mundo fuertemente bipolar en el inicio de la segunda posguerra, transformado con una presencia hegemónica consolidada durante la década de los ochenta,¹ fue origen desencadenante de fuertes transformaciones espaciales en todas sus escalas de manifestación local, nacional, internacional y planetaria.

A lo largo de los últimos setenta años —como resultado de las acumulaciones históricas, principalmente en información y conocimiento—, la humanidad asistió a vertiginosos cambios, desarrollados a velocidades superiores a la capacidad social de *metabolizarlos* y, en consecuencia, de elaborar nuevos contextos interpretativos, conceptuales y metodológicos. Ello fue generando un creciente *debe*, en términos de *adecuación civilizatoria*, a tales modificaciones y cambios, que hoy cuestionan e interrogan fuertemente a todos los niveles institucionales y sociales (desde las esferas políticas a las del conocimiento).

Por lo tanto, en estos multidimensionales, complejos y dinámicos procesos y contextos de desarrollo, se inscribirá el análisis y la reflexión sobre la complejidad de alcanzar una adecuada articulación entre planificación y ordenación ambiental del territorio, a los cuales Uruguay no fue ajeno, y los procesos de planificación del desarrollo social y económico. Se enfatizará como marco de contexto particular, en el nuevo proceso en el cual ingresó el territorio nacional, a partir de los años cincuenta y sesenta, al transitar desde el modelo sustitutivo de importaciones hacia el modelo de apertura y desregulación económica y de reestructuración productiva; en los últimos lustros, con los acelerados procesos de crecimiento, asociados a fuerte incorporación de *conocimiento* en los diversos procesos productivos, junto al significativo incremento en la inversión extranjera directa (IED) y también nacional, pública y privada.

En este sentido se parte de compartir y asumir que:

El siglo XX ha producido progresos gigantescos en todos los campos del conocimiento científico, así como en todos los campos de la técnica; al mismo tiempo, ha producido una nueva ceguera hacia los problemas globales, fundamentales y complejos, y esta ceguera ha generado innumerables errores e ilusiones comenzando por los de los científicos, técnicos y especialistas (Morin, 1999: 22).

La gran paradoja del siglo pasado, expresada en la frase anterior y que parece reafirmarse en lo que va del presente, nos coloca ante el desafío de desarrollar un conocimiento pertinente, con la finalidad de superar la creciente inadecuación entre nuestros saberes disciplinares, sectoriales, fragmentados, y la necesidad, cada vez mayor, de conocer y entender realidades o problemas más complejos, transversales, multidimensionales y globales. En gran medida, la nueva ceguera científico-técnica a que alude Morin, es también señalada por Boisier quien al analizar las modalidades de gestión territorial del Estado, plantea que «cuando se dan respuestas públicas estereotipadas a problemas semejantes en apariencia, pero estructuralmente diferentes, se generan soluciones de una gran ineficiencia» (1996:107).

Por tales razones, la problemática ambiental del territorio, en la era de la globalización financiera y de la planetarización de relaciones, en la que confluyen procesos naturales y sociales de diferentes órdenes de materialidad, no puede ser comprendida en su complejidad ni resuelta con eficacia, sin considerar la participación e integración de muy diversos campos del saber.

Por ello, multidisciplina, interdisciplina y transdisciplina han sido, en las últimas décadas, formas de denominar los diversos niveles e intentos de articulación e integración del conocimiento científico y disciplinar, ensayados como respuestas al carácter multidimensional de los procesos ambientales en el territorio y de la problemática derivada, evidenciados a partir de la irrupción de la llamada *crisis*

2. Una interesante diversidad de enfoques sobre estos tópicos se encuentran desarrollados en el libro *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo* (Editorial Siglo XXI, 1986, 475 pp.) que compila artículos de Enrique Leff, Gilberto Gallopin, Oscar Marulanda, Mario Robirosa, Pablo Gutman, Rolando García, Jorge Morello y otros autores.

ambiental en la década de los setenta. En consecuencia, la producción interdisciplinaria de conocimiento y su aplicación a la esfera de la planificación del desarrollo y a la ordenación ambiental del territorio —cualquiera sea su modalidad— plantea nuevos retos y desafíos en el terreno epistemológico y metodológico. Particularmente en el ámbito latinoamericano, ya desde fines de los años setenta, muchos autores de diferentes formaciones disciplinares y desde diferentes plataformas ideológicas, vienen asumiendo los retos y desafíos para la elaboración de un nuevo *conocimiento pertinente*.² Como denominador común, todos estos autores reconocen la incapacidad de encontrar respuestas valederas a los problemas emergentes apelando al arsenal epistemológico y metodológico del positivismo científico. De una u otra forma, reconociendo el carácter de la problemática, postulan avanzar en el tránsito epistemológico de la complejidad, ya en aquel momento reconocida como el paradigma ambiental del desarrollo.

Esta nueva y rica elaboración teórica a partir de reconocer y conocer los complejos procesos del desarrollo social y económico contemporáneo, más allá de los importantes avances, lejos está aún de ser asumida e incorporada a la práctica académica e institucional de la ordenación ambiental del territorio. Asimismo, se debe considerar el carácter procesal e incierto de la generación y adopción de *conocimiento territorial pertinente*. De ahí se puede asumir que la creciente necesidad de respuestas para abordar la gestión de complejas realidades ha reclamado una integración de conocimientos y una retotalización del saber; «sin embargo, los acercamientos sistémicos, holísticos e interdisciplinarios, limitados a la reorganización del saber disponible, son insuficientes para satisfacer esta demanda de conocimientos» (Leff, 1994: 35). Por ello, el citado autor postula la necesidad de avanzar en la construcción de nuevos conocimientos teóricos y prácticos para comprender y resolver las cuestiones asociadas al desarrollo ambiental en el territorio, señalando el sentido positivo de los procesos transdisciplinarios, como intercambios

entre diversos campos y ramas del conocimiento que transfieren entre sí, métodos, conceptos, términos e incluso cuerpos teóricos que, al asimilarse o incorporarse en los otros, inducen los avances en el conocimiento (Leff, 1994).

Los anteriores planteos constituyen una ayuda sintética para ubicar y entender que los complejos cambios asociados al *nuevo estadio de desarrollo* están interrogando y cuestionando de manera muy firme a los cuerpos teóricos, conceptuales y metodológicos que han sustentado los estilos de planificación y ordenación ambiental del territorio, así como a los estudios y análisis territoriales desarrollados en las últimas décadas. Sin embargo, el desarrollo de *nuevo conocimiento pertinente* no se puede basar en un abandono simplista del conocimiento existente. La atención a la globalidad de los procesos y problemas territoriales no se puede abordar a expensas de la no consideración de lo específico y su contexto; no se trata de abandonar el conocimiento de las partes para avanzar en el conocimiento de las totalidades, ni sustituir el análisis por la síntesis, se trata de conjugarlos. Por lo tanto,

El conocimiento del conocimiento debe aparecer como una necesidad primera que serviría de preparación para afrontar riesgos permanentes de error y de ilusión [asumiendo que], el mayor error sería subestimar el problema del error; la mayor ilusión sería subestimar el problema de la ilusión (Morin, 1999: 38).

En otras palabras, se plantea la incertidumbre asociada a todos los procesos humanos de toma de decisiones, incluidas la de validación del conocimiento científico. La historia de la humanidad, y en particular la del siglo XX, está llena de situaciones en las cuales la certeza y previsibilidad de los resultados asociados a las decisiones adoptadas en estos contextos, fueron fuertemente cuestionadas por las realidades emergentes. Tales posturas, en general, han partido de un optimismo excesivo sobre la capacidad de la ciencia y la tecnología para resolver los problemas del desarrollo. Los muy conocidos acontecimientos relacionados con

la propuesta, implementación y resultados de la *revolución verde* a partir de los años sesenta, de forma más reciente la *revolución genética* o biotecnología en los años noventa y sucesivos, reformulada por algunos autores como una segunda revolución verde, constituyen uno de los casos más representativos de inadecuada consideración o subestimación del problema del error y la ilusión en la validación del conocimiento y en la toma de decisiones con repercusiones planetarias.

Los apuntes para una interrogación teórico-epistemológica que cuestiona con solidez los avances del conocimiento científico y técnico, aplicado con «errores e ilusiones» al desarrollo social y económico en el siglo pasado, se podría complementar desde el campo literario, compartiendo que:

Resultaría absurdo retroceder cinco siglos en las técnicas de producción; pero no menos absurdo es ignorar las catástrofes de un sistema que exprime a los hombres y arrasa los bosques y viola la tierra y envenena los ríos para arrancar la mayor ganancia en el plazo menor. ¿No es absurdo sacrificar a la naturaleza y a la gente en los altares del mercado internacional? En ese absurdo vivimos; y lo aceptamos como si fuera nuestro único destino posible (Galeano, 1992:29).

En el contexto de las transformaciones operadas en el marco de los procesos de globalización, apertura económica y reforma del Estado, las nuevas relaciones sociales de producción y consumo van condicionando el surgimiento y desarrollo de fuertes reestructuraciones espaciales. Por tanto, en un cuadro o contexto de fragmentación territorial y funcional, «[...] el control social sobre la economía local es casi enteramente una promesa vacía» (Friedmann, 1992:81).

2. La necesidad de una conceptualización

La vertiginosidad de los cambios en el contexto internacional y nacional llevó a que el concepto de ordenamiento del territorio —al igual que otros conceptos de uso corriente como ambiente o medio ambiente, desarrollo sostenible o sustentable,

calidad de vida, entre otros—, adquirieran un carácter altamente polisémico. Más allá de la discutida novedad u originalidad que en diferentes momentos se pretendía asociar con la utilización de estos conceptos, que llegó incluso a su banalización (es *todo y, por tanto, es nada*), es necesario indagar y aclarar desde qué posicionamiento ideológico y conceptual se utilizan, so pena de tratar igual lo que es distinto.

Por tanto, constituye una exigencia, no sólo académica sino también ética, explicitar *de qué se está hablando y desde dónde se habla*, al referirse al concepto, finalidad, materias e instrumentos de la ordenación ambiental del territorio.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, fundamentalmente, muchos trabajos académicos, documentos normativos e institucionales (leyes, convenciones, acuerdos, planes, entre otros) han dado diversas respuestas a tales interrogantes. En general, han sido respuestas desde el ámbito del Estado asociadas a la atención de emergencias sociales, económicas y políticas, a las cuales se adicionaron, de manera determinante, los emergentes de la crisis ambiental que se instaló explícitamente en la agenda internacional a partir de la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo (Suecia) en junio de 1972.

Por ello resulta necesario plantear de modo explícito, aunque sintético, desde qué *lugar* teórico-conceptual se miran y analizan estos procesos y, por tanto, cuáles serán las bases y el fundamento de la investigación y de las formas que su desarrollo y conclusiones puedan adquirir.

En tanto no constituye la finalidad de esta investigación plantear una discusión crítica sobre estos temas, se remite a varios autores que, desde distintas miradas disciplinares y posicionamientos institucionales, aportan y discuten el concepto, finalidad y alcances de la ordenación ambiental del territorio. Entre ellos, Ministerio del Ambiente, Venezuela (1984), Méndez (1990), Gómez Orea (1994), Zoido (1998), Boisier (1998, 1999), Pujadas (1998), Sabaté (2004).

Su lectura permite plantear que no existe unidad de criterios sobre estos temas, ya que la ordenación ambiental del territorio es considerada «[...] como una disciplina científica, como técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas» (Massiris, 2002:2), entre otras. También algunos documentos institucionales de frecuente consulta, como la Carta Europea de Ordenación del Territorio acordada en 1983, han agregado confusión y complejidad al plantear que la ordenación del territorio, «es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política».

3. El marco conceptual de referencia sobre ordenamiento territorial³

El posicionamiento conceptual que se adopta parte de considerar que la organización espacial de un territorio surge como una resultante natural del modo de desarrollo social y económico que históricamente se ha generado en el mismo, es decir, de la forma que se ha dado el hombre socialmente organizado, para el aprovechamiento de los recursos naturales y para la convivencia social. Sin embargo, la relación entre modo de desarrollo y organización espacio-territorial es biunívoca y por tanto, la estructura de ocupación de un territorio actúa a su vez como limitante o restricción para eventuales cambios que se quieran introducir, al definir e implementar nuevas políticas de desarrollo social y económico.

Si bien es posible encontrar en mucha literatura el señalamiento, más o menos explícito, de que la ocupación del territorio uruguayo, en los diferentes espacios que lo conforman, se ha dado en forma «espontánea», cabría acotar la relatividad del término. Por el contrario, podría afirmarse que en todos los hechos y acciones que derivaron en la actual estructura territorial, tanto en espacios urbanos como rurales, es posible descubrir cierta «racionalidad» de los principales agentes promotores

que, al menos, relativiza en gran medida la carga «aleatoria» del término «espontáneo».

Sin embargo, lo que sí es posible señalar, es la ausencia de una sostenida acción política institucional del Estado para promover e impulsar un modelo particular de organización espacial del país, diferente a la actual. Es decir, la escasa acción del aparato institucional en su conjunto, a través de explícitas y coordinadas políticas de ordenación ambiental del territorio sostenidas en el tiempo, fue lo que motivó que la iniciativa sectorial, privada o pública, tuviese un peso decisivo en la configuración del actual *modelo de organización del territorio nacional*.

Cuando la ocupación del espacio se ha realizado en forma espontánea en la tónica de «dejar hacer libremente», la historia destaca abundantemente las situaciones de «anarquía» que se han generado y la tendencia siempre manifiesta a la explotación irracional de los recursos naturales, junto a un deterioro de la calidad de vida de los habitantes. Por estas mismas razones, datan desde la antigüedad las primeras normas para ordenar el uso del territorio. Es así como se fue configurando progresivamente una conciencia ordenadora que estimulada, principalmente, por la revolución industrial, la explosión demográfica y el concepto de finitud de los recursos naturales, especialmente aquellos usados para producir energía, ha dado lugar en los últimos sesenta a setenta años al desarrollo explícito de la ordenación del territorio. De modo general, esta fue concebida como una estrategia básica del Estado para armonizar las actividades del hombre con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus potencialidades en la prosecución de su bienestar económico y social.

Para el caso de Uruguay, un rápido análisis de la actual forma de ocupación y uso del territorio evidencia un conjunto de problemas de variado orden y magnitud, tanto en deterioros crecientes del hábitat social (urbano y rural), como en la no menos grave degradación del ecosistema nacional. Por ello, la estructura territorial en el marco de las condicionantes socioeconómicas actuales

(externas e internas) limitará, en buena medida, la posibilidad de encontrar adecuadas y sostenidas respuestas a los problemas señalados.

Esta situación determina la necesidad de impulsar una decidida y sostenida acción del aparato institucional en su conjunto, con el objeto de que las políticas públicas de desarrollo económico y social, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, consideren en forma explícita la organización físico-espacial del territorio que su implementación promueve. Tal consideración debe realizarse con la finalidad de que, por una parte, las políticas de desarrollo no encuentren en la organización espacial una traba real a su implementación y, por la otra, para que dichas políticas no deriven en nuevas situaciones de orden espacial no deseables que tiendan a agravar aún más la problemática ya señalada.

En consecuencia, desde el sector institucional del Estado se debería propender, y así se ha concretado desde mitad del 2008, a la definición, instrumentación y ejecución de una política nacional de ordenamiento territorial que oriente los planes, programas y acciones de desarrollo social y económico, hacia el logro de una organización físico-espacial deseable en cada espacio a ordenar. Para ello resulta imprescindible generar las bases de una adhesión político-social, mediante claros mecanismos de participación y consulta a la población, que recojan los más variados intereses e ideas, tanto sectoriales como territoriales. Ideas explícitamente recogidas por la reciente ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En síntesis, el proceso progresivo de urbanización y desruralización del Uruguay es un hecho evidente, y afecta desigualmente a los diversos ámbitos territoriales. Como corolario, se manifiesta una tendencia al aumento de los desequilibrios socioterritoriales en cuanto a distribución de población y actividades. Igualmente, se configura otra tendencia de progresivo deterioro de los recursos naturales (suelos, aguas, flora, etcétera) que en conjunto limitarán, sin dudas, el sostenimiento en el largo plazo de cualquier política de desarrollo social y económico que se promueva.

En dicho contexto, una actuación del Estado en la dirección de promover la adopción de una estrategia de ordenación ambiental del territorio, hoy con contexto jurídico en la LOTDS, implica entre otras consideraciones, asumir un marco ideológico-conceptual explícito, sustentado en las siguientes premisas:

- > La conformación de una expresa voluntad política y social para impulsar y adoptar un estilo planificado y concertado del desarrollo socioeconómico; junto a ello, la identificación y operación de los instrumentos básicos a tales propósitos, acordes a la diversidad de escalas territoriales de actuación.
- > La construcción de una «imagen prospectiva de país deseable» junto al modelo de organización espacial objetivo, que se construya sobre la base de acuerdos políticos y sociales que incorpore las grandes definiciones de «políticas de Estado» a mediano y largo plazo. Todo ello en la búsqueda de la sustentabilidad del *ambiente*, cuya conservación y uso prudente e inteligente, no sólo es indispensable para alcanzar niveles crecientes de calidad de vida social, sino para que constituya la base misma de generación sostenida de riquezas. Es en esta dirección que una estrategia de ordenación ambiental del territorio cobra significado y valor como política de Estado.
- > La articulación de voluntad político-social para avanzar en un proceso de readecuación y redefinición de derechos, normas y conceptos muy arraigados que históricamente han privilegiado algunos valores y costumbres. En particular, la implementación de una estrategia de ordenación ambiental del territorio, implica redefinir el derecho de propiedad, trascendiendo los criterios de disponer de las cosas y bienes, por el sólo hecho de ser titular de los mismos, sin consideración alguna de la función social que aquellos pueden y deben cumplir.
- > La promoción de un explícito consenso, político y social, para que el Estado asuma un papel central de iniciativa en cuanto a dinamizar y animar los ámbitos de concertación y acuerdo, entre los diversos intereses y actores sociales; todo

ello en procura de la necesaria equidad social y conservación de la naturaleza, fines estos que «el mercado», actuando por sí solo, no podrá nunca resolver.

Sobre estas premisas, se avanzó en la elaboración de una aproximación conceptual sobre la ordenación ambiental del territorio, sus alcances e instrumentos que, a modo de marco teórico-conceptual, tiñe y transversaliza la investigación, contribuyendo a explicar sus sesgos, posicionamientos, fortalezas y debilidades.

4. Aproximación a un concepto de ordenamiento territorial

En el contexto de la investigación, se asume al ordenamiento territorial como la actuación del Estado y la sociedad, orientada a la promoción y regulación de las actividades y procesos de uso, ocupación y transformación del territorio nacional, en la búsqueda tanto de una mejor calidad de vida y bienestar de la población, como de un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales. Todo ello con la finalidad de transitar hacia un «desarrollo duradero», de acuerdo a una fundamentación jurídica y a una organización administrativa-institucional que satisfaga esas consideraciones. A tales efectos, se encuentra fuerte concurrencia con las definiciones que introdujo, en forma posterior, la LOTDS.⁴

Por tanto, el ordenamiento territorial se asume como una actuación intencional y continua de promoción y regulación de un conjunto de actividades, de todo orden, en procura de alcanzar una finalidad, donde el Estado asume un rol central y protagónico.

La anterior aproximación conceptual permite destacar cuatro aspectos, cuyo señalamiento se considera pertinente:

- a. El ordenamiento territorial tiene un intérprete bien definido: la población que habita en el territorio nacional. Esta, por medio de sus actividades, incide sobre el entorno físico, natural y construido, al ocuparlo para aprovechar los recursos naturales y culturales. La ordenación tiene como escenario la

extensión total del país y abarca todos sus ámbitos geográficos, terrestres y marinos.

- b. En segundo lugar, el ordenamiento territorial tiene un objetivo fundamental: facilitar el desarrollo del hombre en su concepto más integral, de acuerdo con un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales. Esto implicará una superación sostenida desde el punto de vista económico y social, en armonía con su entorno, cuya conservación y uso racional no solo es indispensable para alcanzar niveles crecientes de calidad de vida, sino que constituye la base misma de la generación sostenida de riquezas. El desarrollo de los países en general, y muy particularmente el de Uruguay, seguirá estando sujeto al aprovechamiento racional de sus recursos naturales. Por lo tanto, se deberían fijar criterios de uso que garanticen su renovabilidad y perdurabilidad, si se quiere garantizar, a su vez, un desarrollo sostenible, sin que surjan trabas o frenos derivados precisamente de la explotación no adecuada de la base material del desarrollo.
- c. En tercer lugar, el ordenamiento territorial es un proceso tendiente a alcanzar una imagen objetivo, que se debería establecer junto a las estrategias de desarrollo social y económico de largo plazo del país, en acuerdo con las estrategias de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, aportando ambas sus marcos de referencia. Se plantea entonces una interacción de propósitos y posibilidades, limitándose las primeras a las normas de un aprovechamiento sustentable y las segundas a señalar las potencialidades físicas para satisfacer los objetivos económicos y sociales. Es importante destacar que el concepto asume una dimensión temporal básica en el proceso, ya que los resultados del ordenamiento territorial no se percibirán de inmediato.
- d. Por último, se destaca el hecho de que el ordenamiento territorial es un proceso institucional que debe necesariamente establecerse por vías legales. Requiere de una organización administrativa-institucional con capacidad de promover la realización de todas sus fases, y de un marco normativo que otorgue validez jurídica a los procedimientos que se adelanten. Se destaca que la organización administrativa y

el cuerpo jurídico deben ser funcionales al planteo conceptual. Es decir, la creación de la organización, procedimientos y normas jurídicas no son un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar los objetivos de la ordenación ambiental del territorio.

5. Alcances o materias del ordenamiento territorial

Las mayores dificultades en la implementación de procesos de ordenamiento territorial se relacionan, en general, con la posibilidad de lograr una acertada definición de las materias o alcances del proceso. También se relacionan con la distribución de las competencias de regulación y promoción: ¿qué se regula y promueve?, ¿quién lo regula y promueve? y ¿cómo se regula y promueve? Es decir, cuáles son las respuestas a las materias, las competencias institucionales y los instrumentos a utilizar.

Desde el posicionamiento conceptual adoptado, se puede avanzar en algunas respuestas a las anteriores preguntas, a través de presentar cuáles serían las materias o alcances propios del ordenamiento territorial y cuáles sus instrumentos sustantivos, con la finalidad de contextualizar los análisis y contenidos de la investigación en los siguientes capítulos.

Las respuestas a cuáles serían los procesos y actuaciones que se regulan y promueven facilita una aproximación importante a la identificación de los alcances o materias del ordenamiento territorial; entre otras se destacan:

- > El establecimiento de orientaciones y criterios prospectivos para la mejor localización de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y culturales.
- > La definición de estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ecológicos (definición de áreas de preservación, de interés ecológico, paisajístico, patrimonial y

cultural; definición de áreas de riesgo territorial).

- > La definición y tratamiento del sistema de ciudades, acorde a un patrón de asentamientos humanos, determinado prospectivamente.
- > La dotación de equipamiento e infraestructuras para contribuir a concretar de modo integral la imagen objetivo de organización del territorio. Los programas de equipamiento e infraestructura constituyen en general factores estructurantes del territorio y, por ende, son altamente coadyuvantes a su ordenación y desarrollo.
- > La provisión de suelo a los fines y usos previstos en los planes de ordenación.
- > El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar las acciones de ordenación sobre el territorio y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del mismo.
- > La coordinación de todos los organismos del sector público que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial. Esta acción corresponde a los diferentes niveles jurisdiccionales-administrativos: nacional, regional, municipal, descentralizados.
- > El fomento de la concertación entre los sectores público, privado y social y promoción de la participación ciudadana, de manera de propiciar la participación de actores y agentes en la ordenación ambiental del territorio.
- > El diseño de estudios e investigaciones que permitan la promoción y estímulo al desarrollo de actividades económicas y sociales concordantes con los planes de ordenación.

El amplio y a veces poco preciso listado de materias, permite resaltar su carácter multidimensional y complejo, lo cual dificulta la distribución y asignación de competencias entre los organismos del Estado, a nivel nacional y departamental. También el carácter sectorial, disciplinar y fragmentado de su actual organización administrativa, adiciona dificultad para resolver la distribución de competencias sobre complejas materias de ordenamiento territorial.

6. Principales instrumentos de ordenamiento territorial

La identificación y definición de los instrumentos se analiza con relación al marco conceptual que sustenta al citado proceso. De otro modo, se podría aceptar que el conjunto de instrumentos asociados a la concreción de los procesos de ordenamiento territorial deberá guardar correspondencia conceptual con los objetivos y alcances que se definan.

En tal sentido, desde la aproximación conceptual antes planteada, se asume que: el marco normativo-jurídico, el proceso de planificación-gestión y la organización administrativa-institucional, constituyen los tres instrumentos indispensables para lograr el cumplimiento de los objetivos de un proceso de ordenamiento territorial, los cuales van indisolublemente ligados a la implementación de dicho proceso.

6.1. Marco normativo- jurídico

Los planes, programas, acciones y funciones del ordenamiento territorial no pueden ser desarrollados en forma disociada o contrapuesta a la *legalidad* vigente. El estado de derecho exige que los planes y programas de ordenamiento territorial estén sujetos a las normas jurídicas. Es decir, sólo la norma jurídica está en condiciones de conferir a las acciones de ordenación el carácter rector que las mismas deben tener y la obligatoriedad de su concreción. Por lo tanto todo el proceso de ordenación deberá ser adelantado con sujeción a un cuerpo normativo-jurídico que otorgue legalidad institucional a la organización y demás instrumentos necesarios al cumplimiento de los objetivos.

En tal sentido, la norma jurídica deberá fijar con claridad las competencias, las formas de elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes y acciones, las formas de consultas, concurrencias y participación social permanente y demás aspectos que hacen al proceso. También, debería enunciar el conjunto de acciones y medidas que directamente contribuyan a concretar el

ordenamiento territorial. Esto incluye, entre otras, un abanico de medidas de orden administrativo, de regularizaciones de carácter ecológico y de acciones de equipamiento.

6.2. El proceso de planificación

Con el objetivo de dar coherencia al conjunto de políticas de diverso orden, resulta imprescindible contar con un *plan de ordenación ambiental del territorio* que recoja y articule un conjunto de planes sectoriales (temáticos y espaciales) que lo complementan y desarrollan. Todo ello debe ser concebido, elaborado y desarrollado en el contexto de un proceso de planificación integral y participativo, que reconozca los diferentes ámbitos y escalas territoriales de actuación.

Es decir, el plan constituye un medio para dar forma al proceso ordenando los elementos físicos del territorio y orientando las intervenciones sobre el mismo, a través de un conjunto orgánico de medidas administrativas, reguladoras, de equipamiento, entre otras. El plan (en sus diferentes ámbitos y escalas), además de cubrir la totalidad del territorio, debería contener las estrategias, directrices y las acciones que induzcan al cumplimiento de la ordenación propuesta. Asimismo, debería definir los mecanismos de participación social y comunitaria durante todo el proceso de planificación y ordenación ambiental del territorio.

En particular, el plan, por medio de sus directrices, debería orientar las inversiones de capital en ciertas actividades y localizaciones, evitando la duplicación de inversiones en obras, la anarquía y despilfarro en el uso de la tierra y otros recursos naturales o culturales. Asimismo, como en todo proceso de planificación, se requiere de un sistema permanente de seguimiento y control a fin de asegurar la validez de los medios de acción seleccionados para cumplir con los objetivos propuestos. El plan deberá prever un conjunto de mecanismos para el cumplimiento de tales funciones, más allá de las reformulaciones que siempre es necesario introducir.

6.3. La organización administrativa-institucional

La organización administrativa-institucional en el proceso de ordenamiento del territorio está conformada por todo el sistema de organismos con responsabilidad en las funciones de investigación, planificación y gestión ambiental del territorio. Por lo tanto, y atendiendo a los alcances del proceso, no se trata necesariamente de una estructura jerarquizada sino, más bien, de un sistema conformado por diferentes niveles de actuación administrativa que contribuyen directa o indirectamente a la concreción de la ordenación ambiental del territorio.

En el país, la distribución de materias y competencias de ordenación ambiental del territorio entre los distintos organismos del sector público, nacional y departamental, conforma un sistema administrativo-institucional, con enorme complejidad de relaciones entre sus componentes. La superposición y concurrencia de competencias en unos casos, la indefinición o no asignación de competencias en otros, plantea una importante dificultad para avanzar.

En síntesis, la creación del marco normativo-jurídico, del proceso planificador y de la organización administrativa-institucional, no constituyen fines en sí mismos; por el contrario, conforman la tríada de instrumentos indispensables que van indisolublemente ligados al cumplimiento de los objetivos del proceso de ordenación ambiental del territorio.

A modo de conclusión, sobre el posicionamiento teórico-conceptual que contextualiza la investigación, se plantean dos cuestiones clave que deberían ser consideradas en los procesos de elaboración de nuevos marcos conceptuales, políticos e instrumentales para la planificación y ordenación ambiental del territorio; en particular, cuando se concibe desde el ámbito académico e institucional público:

- > La primera cuestión refiere a la historicidad o carácter procesual de las transformaciones territoriales, donde cada situación puntual puede ser comprendida como producto histórico y

como antecedente de una gama de alternativas futuras. De otra manera, supone asumir que la estructura y organización de cualquier ámbito territorial es resultado de un proceso histórico donde sus habitantes y actores (locales y extra-locales, reales y virtuales) «nunca dejan de borrar y de volver a escribir en el viejo libro de los suelos» (Corboz, 1983:10).

- > La segunda cuestión, en estrecha relación con la primera, refiere a la conceptualización misma del territorio, ya no como mero soporte físico sino como espacio donde se expresan particulares formas de relación entre sociedad y naturaleza. Conocer y entender la complejidad, la multidimensionalidad y la dinámica de cualquier territorio, implica conocer y entender las relaciones que los habitantes y los actores (locales y extra-locales, reales y virtuales, físicos e institucionales) establecen entre sí, en el proceso social de transformación de la naturaleza atendiendo a un modo de producción y consumo particular a cada momento histórico.⁵

Es en este contexto donde cobra sentido y validez el debate contemporáneo sobre el papel de los territorios en los temas del desarrollo, de la competitividad, de la cultura e identidad, de la segmentación y fragmentación, de la descentralización y participación en la gestión. En definitiva, en lo que son los objetivos nacionales propios de todo sistema económico actual: «[...] i) el crecimiento económico; ii) la competitividad; iii) el empleo; iv) la equidad; v) la sustentabilidad; vi) la superación de la pobreza» (Boisier, 1996:98).

Asimismo, si se entiende la planificación como proceso de mediación entre el conocimiento y la acción, una pregunta pertinente ante los desafíos que propone el estudio de los nuevos procesos territoriales, sería: «¿qué tipo de conocimientos y las acciones de quién?» (Friedmann, 1992: 82). Y es justamente, la comprensión de la articulación entre espacio local y espacio global un desafío de conocimiento, lo cual es destacado por diferentes autores, como base sustancial para la

redefinición de una planificación territorial en el escenario globalizado.

Los puntos de contacto de la contradictoria relación entre la lógica funcional y de acumulación del «espacio económico» (que tiende a la escala planetaria) y la lógica de sobrevivencia y de mejoramiento de la calidad de vida del «espacio vital» (que es, en gran medida, inevitablemente local), deberían ser investigados empíricamente. Este es creo el desafío de conocimiento que enfrenta la disciplina de la planificación territorial en América Latina (Sabatini, 1990:65).

Desafío presente en el país, en el marco de la instrumentación de procesos de planificación y ordenación ambiental del territorio, en todos sus ámbitos y escalas.

(Fig. 3)

SÍNTESIS INTENCIONADA DEL PERÍODO ANTERIOR A 2008 LA DIFICULTAD DE AVANZAR EN LA ORDENACIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO EN AUSENCIA DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

1. Un proceso nacional con gran rezago

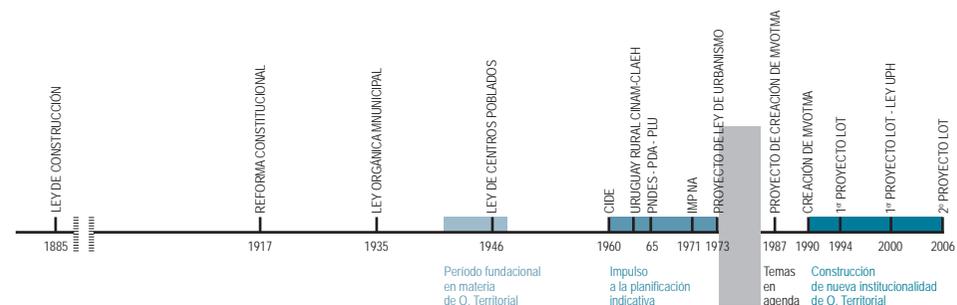
El principal instrumento legal nacional de ordenamiento territorial —vigente hasta la relativa reciente aprobación de la LOTDS en 2008— es el de las *leyes de centros poblados* (1946), que establecían los criterios y procedimientos para la regularización, creación y ampliación de centros poblados en todo el territorio nacional, y tenía ya más de sesenta años de vigencia. La principal institución del Estado con competencia nacional en la instrumentación de la política pública de ordenamiento territorial así como en la formulación e implementación de los correspondientes planes, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, fue creado recién

ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

MANUEL CHABALGOITY

5. En este momento, en un modo capitalista de producción y consumo, en la era de la globalización financiera, la reestructuración económica y la revolución científico-técnica, particularmente de la información y comunicación, que condicionan el carácter y tipo de las relaciones sociales de producción así como la definición de los sistemas de aprovechamiento de la naturaleza.

Fig. 3. La difícil y demorada ordenación del territorio nacional. Principales hitos en la ordenación ambiental del territorio [esquema]. Fuente: elaboración propia.



Intervenciones significativas sin continuidad y sin acumulación. Dificultad para articular planificación del Desarrollo Económico y Social con el Ordenamiento del Territorio.

en 1990 sin que hasta 2008 se lo hubiere dotado de nuevos instrumentos para la planificación y ordenación del territorio. El principal marco legal que asigna y distribuye materias y competencias a los gobiernos departamentales, la ley Orgánica Municipal, tiene ya casi ochenta años de vigencia sin que haya sido revisada en sus componentes principales, más allá de muchos frustrados intentos. La Reforma Constitucional de 1996 que modificó su Artículo 262^o,⁶ estableció la posibilidad de crear un tercer ámbito territorial de gobierno, el municipal o local, que finalmente inició su implementación legal en 2009.

Los contenidos del párrafo anterior definen un escenario institucional del país que se caracteriza por un desarrollo extremadamente lento, en términos históricos, de las funciones de planificación y ordenación ambiental del territorio y, por tanto, la existencia de un enorme retraso en contar con nuevos y actualizados instrumentos para que el Estado pueda actuar en la contextualización y orientación de los complejos procesos de uso, ocupación y transformación del territorio nacional. En síntesis, para que el país pueda contar con una política pública explícitamente definida, y los instrumentos adecuados de organización administrativa, de orden legal y de planificación-gestión, para poder implementarla y desarrollarla hacia la construcción del modelo de organización del territorio nacional, que aquella política prefigure e impulse.

2. Sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo económico y social

Una importante constatación al analizar el proceso de organización del territorio nacional, refiere a que el ordenamiento territorial como política pública desarrollada a través de actuaciones de regulación y promoción, transita una difícil instrumentación en contextos institucionales donde las orientaciones y objetivos del desarrollo social y económico no se encuentran explícitamente definidos. Sin la definición de orientaciones y objetivos de desarrollo, los procesos de promoción

y regulación de usos y formas de ocupación del territorio, difícilmente puedan contribuir a un modelo de organización territorial que satisfaga y sustente aquellas definiciones.

La construcción del modelo de organización del territorio que se procuraba alcanzar con la implementación de las *leyes de centros poblados* —prefigurado más como una aspiración técnico-política que como una definición de política pública— no logró incorporar la consideración de las orientaciones del desarrollo social y económico que para entonces promovía el Estado ni tampoco incidir en sus definiciones. En consecuencia, no se alcanzó correspondencia con tales orientaciones y por tanto la ley transitó por una errática y contradictoria implementación en el espacio nacional, muy alejado del modelo territorial que promovía, salvo el caso muy particular de Montevideo.

Por otra parte, cuando el país contó con la definición de orientaciones de desarrollo social y económico —expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) de 1965, con claros objetivos y estrategias, globales y sectoriales— no logró alcanzar los acuerdos necesarios para la definición de una política nacional de ordenamiento territorial, cuya implementación hubiera contribuido a la construcción de un modelo de organización del territorio nacional concordante con los objetivos del PNDES.

Ambos ejemplos nacionales estarían avalando la afirmación de que es muy difícil la instrumentación de procesos de ordenación, sin que se inscriban y articulen con procesos de gestión planificada del desarrollo social y económico. No resulta muy factible la promoción y regulación de los procesos de uso, ocupación y transformación del territorio sin tener clara la orientación u objetivos a los cuales deben contribuir, expresándose estos en general, en términos de mejoramiento ambiental de las condiciones de vida de la población, en sus múltiples dimensiones (sociales, económicas, ecológicas, culturales, entre otras). Por otra parte, las actuaciones del desarrollo económico y social no resultarán duraderas sin procesos de ordenación

que las sustenten en la dirección de construir un modelo de organización territorial que permita y favorezca las condiciones de durabilidad del modelo de desarrollo.

Si no están definidos los principales rumbos del desarrollo, si no existe la prefiguración de una imagen objetivo, resultaría aceptable y pertinente interrogar, en función de qué criterios, de cuáles objetivos se promueven y regulan los usos y actuaciones que ocupan y transforman el territorio. También resultaría aceptable plantear que toda regulación o promoción de usos y actuaciones en el territorio son, en última instancia, decisiones altamente cargadas de valoraciones político-sociales, no adoptadas exclusivamente por razones técnicas o científicas.

En ausencia de estrategias explícitas de desarrollo social y económico, los antecedentes del país muestran que, desde los procesos institucionales de ordenamiento territorial, que son básicamente departamentales y urbanos, se tiende a considerar y prefigurar, generalmente de manera implícita, grandes orientaciones de desarrollo económico y social. Esto se ha traducido en dificultosos intentos para incidir en la distribución de los rubros presupuestales de inversión departamental y en los modelos de organización territorial deseables, que se expresan en zonificación de usos y localización de actividades, que se regulan por las normativas u ordenanzas que los concretan y contextualizan. Tales antecedentes ponen de relieve una faceta marcadamente reguladora, exenta de actuaciones de promoción que concreten el modelo prefigurado, que por lo general siempre termina siendo desvirtuado por la realidad, ya que no se acompaña con actuaciones definidas en la dirección de su concreción.⁷ Una excepción fue el intento, aún no culminado cabalmente, de inscribir y articular el ordenamiento territorial al proceso de planificación estratégica para el desarrollo de Montevideo, que será un caso a profundizar por la investigación. Además, ya se tiene una nueva versión de Plan Estratégico, así como de directrices departamentales de ordenamiento territorial

6. «Podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley. También podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. La ley establecerá la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos» (Art. 262^o de la Constitución).

7. Experiencias de ordenación urbana y de mayor alcance territorial, generadas en los departamentos de Colonia, Canelones, Rocha, Paysandú y Río Negro en los últimos veinte años, avalan tales constataciones.

8. Rodolfo Nin Novoa, para entonces intendente del departamento de Cerro Largo. Expresiones vertidas en el marco del seminario «Territorio: apuesta al futuro», organizado en 1994 por el MVOTMA.

y desarrollo sostenible, que también serán caso ineludible de estudio.

De todo lo expresado (de forma reiterada) se puede desprender que el ordenamiento territorial es un proceso tendiente a alcanzar una imagen objetivo que se establece en el proceso de planificación y definición de las estrategias del desarrollo económico y social. Por tanto, ambos procesos aportan sus marcos de referencia, planteando una interacción de propósitos y posibilidades; los primeros orientados hacia un aprovechamiento racional, y las segundas, señalando las potencialidades físicas para satisfacer los objetivos económicos y sociales.

Los debates generados en el país a partir de la creación del MVOTMA, sobre los procesos de ordenación ambiental del territorio, siempre han puesto de relieve su relación estrecha con los temas del desarrollo económico y social y la necesaria articulación entre dichos procesos. Más allá de que estos temas se plantean y se ponen en debate, su tratamiento y dilucidación explícita generalmente se posterga. «Una amplia discusión sobre el desarrollo, sus objetivos y sus instrumentos, es necesaria para definir con precisión el enfoque apropiado del ordenamiento territorial». (Bervejillo, 1994:8). Es decir, las orientaciones y estrategias del desarrollo económico y social, condicionarán el enfoque del proceso de ordenamiento territorial. Por lo cual, surge la interrogante de cómo avanzar sin el encuentro y diálogo de estos dos procesos o más bien de estas dos dimensiones de un mismo proceso. En ocasión de un seminario sobre estos temas un intendente del interior del país señalaba:⁸ «Aquí hay que plantearse la otra gran paradoja: ¿cómo hacemos para planificar en un país que tiende a *desplanificar*, a desregular, a liberalizar todas las áreas de la actividad nacional?» (MVOTMA, 1994:51). Se plantea que no será posible la planificación territorial si la política nacional del desarrollo no es asumida desde el Estado como un proceso planificado de su gestión.

Una cuestión clave en esta interrelación entre la política de ordenamiento territorial y la/s

política/s de desarrollo, refiere a los ámbitos institucionales donde se analizan y promueven las definiciones y decisiones sobre tales procesos. La experiencia nacional del gobierno central y también en los gobiernos departamentales indicaría que tales decisiones se promueven en espacios institucionales distintos, con diferentes antecedentes y fortalezas en el conjunto del aparato del Estado, con diversa influencia, desde los espacios de *lobbys* de actores públicos y privados. Las capacidades y recursos asignados y desarrollados por los espacios institucionales del país con responsabilidad en el ordenamiento territorial son de muy reciente creación y extrema debilidad en comparación con aquellos desde los cuales se adoptan las actuaciones del desarrollo, tanto los más integradores como los sectoriales.

En consecuencia, para avanzar es necesario resolver las asimetrías entre tales esferas de decisión y planeamiento, retomando lo que ya planteaba el arquitecto Juan P. Terra en 1965, al afirmar:

Las decisiones que implica un plan de desarrollo deben ser coherentes en varios sentidos [...] también en cuanto a la estructura física que resulta de ese plan. Las primeras decisiones sobre el planeamiento físico son, pues, inseparables del plan nacional de desarrollo y deben estar determinadas dentro de él (CIDE, 1965:3).

3. Trabas y obstáculos recurrentes para avanzar en la ordenación ambiental del territorio nacional

Como culminación de este apartado correspondería presentar algunas hipótesis con relación a cuáles han sido las posibles trabas y obstáculos que determinan que el país presente un rezago tan importante en la definición de una política pública explícita de ordenación ambiental del territorio y en el desarrollo de los instrumentos para su implementación. Tantos intentos frustrados de modificar los marcos jurídico-institucionales en la materia han de tener algunas razones fuertes que los expliquen.

Sin duda múltiples causas y razones contribuyen a explicar esta situación de rezago; su identificación y análisis escapa al alcance de esta investigación y ciertamente justificaría una particular indagación. Por tanto, sólo es posible avanzar en algunas constataciones en cuanto a que hay temas que siempre han estado presentes en los debates sobre los marcos institucionales y jurídicos en estas materias. Desde los debates sobre *las leyes de centros poblados*, pasando por los momentos de auge de la planificación indicativa en los años sesenta, hasta los debates más contemporáneos sobre el ordenamiento territorial, a partir de 1990. Y, de modo particular, los asociados al proceso de elaboración, aprobación del Poder Ejecutivo y debate parlamentario, aún en curso, sobre el proyecto de ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DNOTyDS).

Por tanto, resulta oportuno señalar algunos aspectos que se deberían considerar para avanzar en un proceso de desarrollo social y económico sustentado en una ordenación ambiental del territorio nacional y una gestión descentralizada y participativa del mismo.

3.1. Materias y competencias

Este tema remite al largo proceso de debate parlamentario de *las leyes de centros poblados* —casi diez años registrados en el parlamento— donde se consideraron soluciones muy dispares en la distribución de las competencias y se evidenció enorme dificultad en precisar las materias de la ley. Estas variaban desde otorgar las competencias para la creación de centros poblados al Poder Legislativo, que contó con media sanción parlamentaria, hasta otorgárselas al Poder Ejecutivo, para finalmente otorgarlas en forma exclusiva a los gobiernos departamentales, pero con grandes dudas y reservas; casi como apuesta a que se haga experiencia y ver qué sucede, «La experiencia debe realizar, en esta materia, necesariamente su función ilustrativa, y esta misma discrepancia, puede ser un factor que

estímulo el control de los resultados de la aplicación de ese régimen» (ITU, 1957:63).⁹

Sobre la materia que la ley debía regular, hasta hoy, luego de sesenta años, existen interpretaciones muy variadas y dispares. La dificultad y diversidad de interpretaciones en su aplicación, ha demandado y demanda espacios y voluntad de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, que se dificultan por los problemas que imponen las actuales delimitaciones territoriales de los departamentos. Se argumentaba en 1946:

[...] las autoridades departamentales podrán disponer de la colaboración de todas las oficinas públicas, sean nacionales o municipales, para la resolución de los graves problemas y para los estudios previos que se refieren a esta autorización de fundación de pueblos; y es razonable suponer que ello ha de concurrir a obtener la coordinación deseable.

Luego de diez años de aplicación, el ITU en 1957 planteaba:

La falta de conexión entre los gobiernos departamentales y entre éstos y la autoridad nacional, no permite entonces formar un criterio claro para la aplicación de la ley y una forma de reglamentar la misma sobre bases sólidas (ITU, 1957:160).

De manera más reciente, en 1994, un intendente, hoy senador, al analizar el primer proyecto de ley de ordenamiento territorial elaborado por el MVOTMA, señalaba: «Sin entrar en un análisis jurídico acabado del texto, quiero decir que aquí hay un fuerte traspaso de competencias que son de los gobiernos departamentales al Poder Ejecutivo nacional».¹⁰

La clara definición de las materias del ordenamiento territorial y la precisa distribución y asignación de sus competencias entre los ámbitos de gobierno, nacional y departamental, se muestra como temas «duros» de consideración permanente y necesaria dilucidación para avanzar en estos procesos.

3.2 Capacidades y recursos

Un segundo aspecto refiere a la capacidad de los gobiernos departamentales para acometer el ejercicio pleno y responsable de las competencias que le han sido establecidas. Fue y es un tema muy debatido y sin acuerdos. Ya en 1957 al analizar la aplicación de las *leyes de centros poblados* el ITU expresaba: «La función de contralor sobrepasa las posibilidades reales de la autoridad Departamental, en lo que respecta a la aplicación de la ley» (ITU, 1957:160). Como una de las conclusiones de un estudio sobre la situación del Uruguay Rural, en 1963, se planteaba:

Todos los gobiernos departamentales deben estar dotados de oficinas de planeación capacitadas para estudiar el acondicionamiento del territorio con un enfoque integral y coordinadas con un organismo central de programación territorial (CLAEH-CINAM, 1963:499).

Constituye un expreso reconocimiento de que su ausencia significaba una debilidad para la gestión del territorio.

Más recientemente, en el marco de la presentación y debate sobre el primer anteproyecto de ley de Ordenamiento Territorial, organizado por el MVOTMA, en 1994, intendentes del interior del país expresaban:

El proyecto de ley supone un proceso de ordenamiento, pero precisamos recursos, porque sin éstos es impensable el ordenamiento del territorio.¹¹ Lo primero que hay que descentralizar es la «caja fuerte», los recursos. Si no hacemos esto, todo se vuelve una utopía imposible de alcanzar.¹²

La LOTDS aprobada en 2008, asigna mayores competencias a los gobiernos departamentales en el ordenamiento territorial definiendo un conjunto de instrumentos cuya elaboración es competencia de estos ámbitos institucionales. Tal situación exigirá de estos respuestas y actuaciones que demandarán más recursos para poder realizarlas. En consecuencia, las capacidades y recursos para

desarrollar la planificación, ordenación y gestión ambiental del territorio constituyen un segundo tema «duro» que debe ser resuelto con claridad so pena de que estas u otras normas encuentren dificultad en su aplicación.

3.3.División político-territorial del país

Un tercer aspecto a resaltar es el relativo a la división político-territorial del país, en tanto su actual delimitación es señalada en reiteradas oportunidades y documentos como una traba insoslayable para avanzar en políticas de ordenación ambiental territorial y descentralización en el contexto de una gestión participativa del territorio:

[...] a veces, unidades territoriales y sociales bien definidas, están cortadas por límites departamentales mal trazados [...] conviene que los límites departamentales concuerden con las áreas de influencia reales de las capitales o, al menos, no la disloquen (CLAEH-CINAM, 1963: 498).

El proceso histórico de la división política administrativa del territorio nacional en diecinueve departamentos de carácter institucional y político, no consideró en su delimitación la pertinencia, el acuerdo o relación de armonía, con la distribución de recursos naturales, población, actividades y equipamientos en el territorio nacional. La delimitación departamental muestra divisiones territoriales con enormes asimetrías espaciales, en las formas y densidades de ocupación productiva y demográfica; también en los niveles de deterioro de los recursos naturales y culturales, así como en los grados de subutilización de los mismos.

De ahí entonces la demanda urgente de resolver el necesario e imprescindible acercamiento y diálogo entre el territorio, sus identidades y permanencias estructurales, y el conjunto de las principales políticas públicas que lo construyen, deconstruyen y re-construyen en forma permanente. Estas políticas públicas tienen mayores grados de libertad para ser modificadas y adaptarse, frente a una más inamovible y permanente localización

9. Esta cita pertenece a la exposición de motivos presentada cuando se discutió el proyecto de ley en la Cámara de Senadores; el miembro informante fue el senador Martín Echegoyen.

10. El proyecto de ley fue presentado y debatido en el marco del seminario «Territorio: apuesta al futuro», organizado en 1994 por el MVOTMA. La cita corresponde a lo expresado por el intendente de Paysandú, Dr. Jorge Larrañaga, compartida por los restantes cinco intendentes participantes, todos del interior del país.

11. Expresión del Dr. Jorge Larrañaga, intendente de Paysandú (MVOTMA, 1994:76).

12. Expresión del Sr. Rodolfo Nin Novoa, intendente de Cerro Largo (MVOTMA, 1994:76).

de los recursos naturales, infraestructuras y equipamientos en el territorio. De ahí el dilema entre adaptar el territorio a las políticas, o las políticas públicas de desarrollo social y económico se definen desde la mirada ambiental del territorio, atendiendo a sus potencialidades y restricciones.

Parece claro que el ajuste hacia una relación armoniosa entre territorio y políticas públicas, tiene que venir, al menos en el corto y mediano plazo, de cambios en estas, es decir, las políticas y sus instrumentos, los legales incluidos, ya que el territorio, sus cuencas hidrográficas, sus suelos productivos, los puertos, las carreteras, los centros poblados y grandes equipamientos existentes, entre otros, difícilmente puedan ser modificados en corto plazo.

En síntesis, tres temas «duros» —distribución de materias y competencias, asignación de capacidades y recursos, división político-territorial del país— están siempre presentes en los momentos de adoptar las definiciones institucionales sobre las políticas e instrumentos de ordenación ambiental del territorio; también en la definición e implementación de las políticas públicas de desarrollo social y económico. Temas aún sin propuestas de solución duradera.

(Fig. 4)

EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

1. Presentación

A partir de 2005 asume en el país una nueva conducción de gobierno, que da inicio a la promoción de un conjunto de cambios sustantivos para avanzar en la construcción un nuevo estilo de gestión ambiental del territorio hacia un desarrollo sostenible, con el objetivo de superar el heredado rol neoliberal del Estado, caracterizado por el sesgo prescindente y desregulador en la consideración de estas materias, por la forma discrecional y muchas

veces autoritaria en la toma de decisiones, por la mirada fragmentada, sectorial y del caso a caso en su modalidad de gestión, todo lo cual conformaba una concepción general que, en sus objetivos y finalidades, estaba desvinculada de los intereses de las grandes mayorías de la población.

En tal sentido, previo al desarrollo del tema, vale señalar que el mismo marco teórico y conceptual antes presentado, avala y sustenta el análisis que sobre la LOTDS se genera seguidamente. Por tanto a él nos remitimos.

2. El nuevo contexto

El significativo cambio-avance generado a partir del año 2005, se puede sintetizar en el marco conceptual y en las disposiciones específicas de una tríada de leyes de carácter «fundacional» que incorporan una visión renovadora e innovadora en la implementación de las políticas públicas de desarrollo social y económico. La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), la ley de Política Nacional de Aguas (2009) y la ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (2009). Si bien acumulan sobre importantes preexistencias, normativas e institucionales, en su conjunto contribuyen a la conformación de nuevos escenarios, político-institucionales, que desafían a la construcción social de nuevos estilos de ordenación y gestión ambiental del territorio, en tránsito hacia un desarrollo duradero con inclusión y equidad social en la distribución de sus logros y resultados.

De modo sintético, en conjunto y en particular, estas nuevas normativas promueven una fuerte resignificación y revalorización política y social sobre:

- > el rol del Estado en la conducción del proceso de desarrollo social y económico como intérprete del interés general,
- > la planificación como instrumento sustantivo para la promoción y gestión de los procesos de desarrollo integrales e integradores,

ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

MANUEL CHABALGOTY

Fig. 4. Congreso de Intendentes [fotografía].
Fuente: DINOT.



- > la participación ciudadana como garantía de transparencia y democratización de los procesos de toma de decisiones.

En la medida que el objeto del presente trabajo es avanzar en los elementos más significativos que aporta la nueva ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), resulta de orden una mínima referencia en cuanto a los objetivos particulares de las otras normas señaladas.

La ley n.º 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana tiene como principal finalidad la creación de una nueva autoridad local denominada *municipio*, configurando un tercer nivel de gobierno y de Administración, luego del nacional y departamental, estableciendo sus principales competencias y cometidos, así como las formas de funcionamiento y elección.

La ley n.º 18.610 de Política Nacional de Aguas, tiene por finalidad la reglamentación del Artículo 47 de la Constitución de la República, plebiscitado en 2004, definiendo que:

El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y al saneamiento son derechos humanos fundamentales reconocidos... A su vez reconoce que: Todos los habitantes tienen derecho al acceso al agua potable y al saneamiento. El Estado actuará propendiendo al efectivo ejercicio de tales derechos.

Esta ley dispone también que los usuarios y la sociedad civil participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos, estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

3. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

En mayo de 1990, en el contexto de las consideraciones y asuntos incluidos en la agenda internacional que prologaron la realización en Río de Janeiro de la Cumbre de la Tierra de 1992, en

Uruguay se sanciona la ley que crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Sin embargo, debieron transcurrir 18 años y un significativo cambio en la conducción de gobierno para que se generaran las condiciones, políticas y sociales, que permitieron que el país contara por primera vez en su historia con instrumentos novedosos para la planificación y ordenación ambiental del territorio orientados a la promoción de un desarrollo social y económico duradero (sostenible).

El pensamiento neoliberal que caracterizó la definición e implementación de las políticas públicas de desarrollo durante las últimas décadas del siglo pasado —y que, de modo concomitante, permearon las escasas normativas ambientales y territoriales—, encuentra en nuestro país un punto de inflexión a partir de 2005, generando las condiciones necesarias para que en junio de 2008 el Parlamento Nacional sancionara la ley n.º 18.308, que marca un «antes» y un «después» en estas materias.

La citada ley, ya en sus primeros artículos, establece y define, entre otros aspectos:

- > el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible,
- > el interés general del ordenamiento del territorio en las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción, incluyendo el mar territorial,
- > las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia, para los ámbitos de gobierno nacional y departamental,
- > establece que el ordenamiento territorial se orienta hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general,
- > que los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios y sus determinaciones serán vinculantes para las instituciones públicas y los particulares,
- > que el ordenamiento territorial es un cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público.

A partir de estas precisiones generales se puede plantear cuáles son las grandes diferencias entre la situación previa a la sanción de la ley y la que se pretende alcanzar con su implementación. De otro modo, comprender los elementos centrales que diferencian el período previo a la ley —más de un siglo sin referencias ni regulaciones en esta materia— y el nuevo escenario temporal de organización territorial a construir en el corto, mediano y largo plazo, a partir de aquellas disposiciones.

3.1. La situación previa a la Ley

La situación anterior se caracterizó por un estilo de gestión territorial fuertemente focalizado en las áreas urbanas, en los centros poblados, donde el gran territorio rural no era objeto de atención y consideración desde la perspectiva de su ordenamiento. Una rápida revisión de las normativas que regían podrá evidenciar que siempre lo «rural» quedaba definido «como el resto del territorio departamental»; una clara definición por la negativa, nunca definido por sus aptitudes o capacidades para diferentes fines o actividades de carácter social y económico.

Esta realidad determina que podamos plantear la hipótesis de que la gestión territorial estuvo sustentada y apoyada durante muchas décadas, en conceptos, instrumentos y prácticas de «regulación-urbanística». Es decir las regulaciones existentes referían a parámetros tales como normas de fraccionamientos, edificación y construcción, higiene, otras, siempre relacionadas a los centros poblados. En área rural, donde no existía regulación específica, su transformación no requería de autorizaciones territoriales.

Estas prácticas tenían su sustento normativo en las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal de 1935 y las Leyes de Centros Poblados de 1946. Ambas normas definían materias y asignaban competencias a los gobiernos departamentales, en un contexto de «autonomía» en las decisiones, sin que existiera ningún espacio

a nivel del gobierno nacional, que al menos tuviera el cometido de articulación y coordinación supradepartamental de estas materias.

A la ausencia de competencia del gobierno nacional en materia de gestión y ordenamiento del territorio, se adicionaba que la función de planificación del territorio no se definía como cometido asignado a ningún nivel de gobierno, con todas las repercusiones que ello implica. Particularmente, la ausencia de planificación abonó la primacía de miradas de muy corto plazo, fragmentadas, sectoriales, del caso a caso, en la toma de decisiones territoriales, en los espacios en que estas se adoptaban y aplicaban.

La normativa vigente, a la cual, a tres meses de su sanción en abril de 1946, se le introdujeron modificaciones que permitían considerar por cada gobierno departamental «excepciones», determinó disímiles interpretaciones del marco normativo y, consecuentemente, una diversidad de modalidades de implementación y gestión de los procesos territoriales. El más claro ejemplo a nivel nacional es la realidad del Área Metropolitana de Montevideo, donde la desigual y contradictoria actuación de los tres gobiernos departamentales involucrados explica, en gran medida, las enormes disfunciones socioterritoriales y los graves problemas ambientales que hoy se manifiestan en este territorio que concentra más de la mitad de la población del país.

En síntesis, un estilo de «regulación urbanística» del territorio, sin reglas de juego claras, con fuerte discrecionalidad en las decisiones por parte de los gobiernos departamentales, que derivaron en la generación de importantes conflictos y deterioros ambientales en el territorio, cuya visibilidad es mayor en espacios urbanos y costeros, pero que también afectaron con profundidad los espacios rurales (regulados por defecto u omisión) en sus componentes ecosistémicos y sociales, principalmente a los productores familiares de pequeño tamaño de explotación y localización muy asociada a los centros poblados del país.

3.2. La situación objetivo a construir con la vigencia de la Ley

Tal como fuera señalado al comienzo del presente ítem, la LOTDS plantea la transformación crítica del modelo de gestión ambiental del territorio preexistente, promoviendo un nuevo estilo de «gestión integral del territorio», por tanto, que incluye todos los espacios, urbanos, rurales y marítimos, sobre los cuales el país ejerce soberanía y jurisdicción.

Se trata de un nuevo estilo de gestión territorial, orientado a la prevención—anticipación de conflictos y deterioros, donde el Estado asume un rol de iniciativa en la regulación democrática de los procesos territoriales, superando las anteriores prácticas discrecionales en la toma de decisiones.

A tales efectos la nueva ley establece claros principios rectores para el ordenamiento del territorio en procura del desarrollo sostenible, a la vez que introduce claras definiciones sobre su concepto y alcances, determinando con precisión los deberes y derechos territoriales de las personas, creando además una nueva institucionalidad. También avanza en la expresa definición de las materias del ordenamiento territorial y en la precisa asignación y distribución de competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno.

Por primera vez se asigna competencias en estas materias al gobierno nacional, a la vez que también por primera vez se establece la planificación como cometidos de los ámbitos de gobiernos, nacional y departamental. Son muchas novedades que desafían a la creatividad en las respuestas de implementación, de particular relevancia para la definición de las políticas públicas de desarrollo social y económico.

Como un elemento de relevancia y destaque, por las repercusiones que deriva, se señala que la nueva ley establece la expresa regulación al ejercicio del derecho de propiedad privada del suelo, en tanto su uso y ocupación ya no derivará de la mera voluntad o decisión del titular del bien, sino de lo que dispongan los Instrumentos de Ordenamiento

Territorial elaborados y aprobados con las garantías de transparencia y democratización de las decisiones. En otros términos, de ahora en más, no cualquier actividad se puede desarrollar en cualquier lugar ni de cualquier manera; sólo corresponde el desarrollo de las actividades en las localizaciones y formas definidas por los instrumentos señalados.

Se configura de este modo el nuevo escenario para la construcción de un modelo alternativo de organización territorial, que permite por medio de la elaboración y aprobación de instrumentos de ordenamiento territorial, orientar las formas de su ocupación, uso y transformación (que naturalmente, derivan de la implementación de las políticas públicas sectoriales), dirigidas a la superación de las disfunciones del modelo territorial «heredado».

4. Concepto y finalidades del ordenamiento territorial

De modo explícito la ley da respuesta precisa a la pregunta: ¿de qué hablamos?, cuando nos referimos al ordenamiento territorial. En su artículo 3° nos propone:

Artículo 3°. (Concepto y finalidad).- A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.

Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.

La repuesta es muy precisa, el ordenamiento territorial involucra al conjunto del Estado a través

13. Claramente se refiere a las actuaciones asociadas o derivadas de la implementación del conjunto de políticas públicas de desarrollo social y económico. Por tanto podría derivarse que ninguna política pública queda fuera del concepto utilizado: «... conjunto de acciones transversales del Estado...»

de la ejecución de sus actuaciones transversales,¹³ pero que tienen una precisa orientación o finalidad, tal como surge del final del primer inciso. De alguna manera, las actuaciones sobre el territorio que se promuevan y regulen en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial, entendidos estos como una función pública, deberán pasar por el tamiz o malla que conforma esta tríada de finalidades. Si no responden a las mismas, entonces dichos instrumento no serían los promovidos por la Ley. Por tanto ordenamos el territorio para procurar tales finalidades, de otro modo el desarrollo sostenible. Y tal proceso es claramente una «función pública» que ejercen instituciones del Estado. Este, y no el mercado, es quien conduce estos procesos, acorde a las disposiciones de la Ley.

Otro elemento sustantivo que vale señalar, es el expreso reconocimiento de «la concurrencia de competencias e intereses». Concurrencias, conflictos, entre las decisiones que puedan adoptarse en diferentes ámbitos de gobierno, nacional y departamental, entre diversas decisiones de política sectorial —dentro de un mismo ámbito de gobierno— o, finalmente, de estos con sectores privados. Lo sustantivo es el reconocimiento expreso de estas realidades como también la precisa definición de que son los instrumentos de ordenamiento territorial —orientados a promover y regular actividades— los que dirimen o resuelven tales concurrencias de competencias e intereses y, por tanto, los eventuales conflictos que de allí deriven.

De ahí entonces la relevancia que adquieren los instrumentos de ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible y sus procesos transparentes y democráticos de elaboración, aprobación e implementación, para orientar los procesos de desarrollo social y económico, que definen las políticas públicas correspondientes.

Si asumimos que la pregunta: ¿qué es el ordenamiento territorial?, encontró la respuesta en los párrafos anteriores, cabría ahora formular tres nuevas preguntas que se desprenden del

concepto expuesto, a los efectos de comprender el significado de su concreción.

Al respecto cabe preguntarse, cuáles (qué) son las actividades que se promueven y regulan en los procesos de ordenamiento territorial; seguidamente, cómo y, finalmente, quiénes promueven y regulan tales actividades. La Ley también da respuesta precisa a estas interrogantes, que seguidamente expondremos.

4.1. Las materias (¿cuáles?)

El artículo 4° de la Ley contiene una precisa respuesta sobre las materias del ordenamiento territorial; por tanto, qué actividades o actuaciones son las que, básicamente, se promoverán y regularán a través de dicho proceso. Asimismo, las «materias» pueden leerse como un claro indicativo sobre los contenidos que deberían incluir los instrumentos.

Artículo 4°. (Materia del ordenamiento territorial). El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende:

- a. La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.
- b. El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales.
- c. La identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.
- d. La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas para asentamientos humanos.
- e. La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.
- f. La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes.
- g. El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio.

- h. La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial.
- i. La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio

Un rápida lectura permite concluir sobre el carácter relevante y sustantivo de las materias, que van desde la definición de estrategias de desarrollo sostenible, fijar criterios para localizar actividades, señalamiento de áreas de régimen especial de administración, la previsión de suelo para cumplir los fines de los planes, hasta la promoción de estudios que permitan entender los procesos políticos que sustentan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio; de otro modo, comprender las razones que sustentan el «modelo territorial heredado».

En varios de los contenidos de los incisos, también es posible identificar su directa y estrecha interrelación con los contenidos de las políticas públicas sectoriales.

4.2. Los instrumentos (¿cómo?)

El conjunto de disposiciones sobre los procesos de ocupación, uso y transformación territorial, encuentran validez y respaldo para su aplicación en los Instrumentos de Ordenamiento Territorial. Estos constituyen la respuesta que da la Ley a la pregunta sobre cómo se promueven y regulan aquellos procesos.

La Ley define un conjunto sustantivo de instrumentos que responden a tres escalas territoriales de planificación y ordenación: *la nacional, la regional y departamental*. La primera y la tercera escala se corresponden con los respectivos ámbitos de gobierno, por lo cual la elaboración de los instrumentos resulta obligatoria para la gestión de las competencias y cometidos de cada jurisdicción. Sin embargo, la escala regional no se corresponde con ningún nivel de gobierno, por lo cual los instrumentos en esta escala son de elaboración

concertada y, por tanto, no obligatoria. Resultan de un acuerdo formal entre dos o más gobiernos departamentales con el gobierno nacional.

En la escala nacional se generan las mayores innovaciones en la materia en tanto es partir de la Ley que, por primera vez, se otorgan competencias y definen instrumentos en el ámbito del gobierno nacional. Básicamente son dos tipos de instrumentos:

- > Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 9), que constituyen el instrumento general de la política pública en la materia; las materias ya enunciadas en el artículo 4 de la Ley.
- > Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 11), constituyen el instrumento para establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas. De algún modo asume la necesidad de encarar la articulación y coordinación intersectorial del Estado, hoy con marcado perfil de fragmentación.

En la escala regional la Ley también define dos tipos e Instrumentos:

- > Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 12); se elaboran cuando dos o más departamentos comparten temas de interés nacional y se demande una coordinación supradepartamental. Su ámbito de aplicación corresponde a la totalidad de la extensión de los departamentos involucrados.
- > Planes Interdepartamentales (Art. 18); se elaboran para ámbitos de territorio que jurisdiccionalmente pertenecen a dos o más departamentos, por ejemplo, ciudades, cuencas hidrográficas, entre otras. Su ámbito de aplicación corresponde a los límites que se definan como de interés común o compartido.

La escala departamental es el ámbito para el cual la Ley establece el mayor número de instrumentos, lo cual guarda relación con los niveles de concreción y precisión que adoptan las disposiciones de

promoción y regulación de actividades y actuaciones en el territorio. En un primer nivel define tres instrumentos principales, los dos primeros de aplicación en toda la extensión territorial del departamento y corresponden a:

- > Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 15); constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento. Es el que fija las reglas y procedimientos para todos los procesos de planificación así como para la aplicación de todos los cometidos departamentales (deberes y derechos, policía territorial, otros).
- > Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 16); determina los objetivos del desarrollo social y económico, ambientalmente sostenible del departamento y prefigura el modelo estructural de organización del territorio así como las principales determinaciones que lo concretarán.
- > Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 17); abarca ámbitos geográficos locales o específicos dentro de un departamento; se orienta a la concreción en detalle de las determinaciones y regulaciones de ocupación, uso y transformación, según las realidades o preexistencias de cada caso (centros poblados, cuenca, áreas rurales, otras).

En un segundo nivel de instrumentos —que complementan o derivan de cualquiera de los tres antes definidos— la Ley establece los Instrumentos Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (artículos 19 a 22), que con diferentes finalidades desarrollan y profundizan determinaciones del otro nivel. Entre ellos se definen:

- > planes parciales, referidos a ordenamiento detallado de áreas identificadas por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas;
- > planes sectoriales, para la regulación detallada de temas específicos y en particular para el

ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante;

- > programas de actuación integrada, constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo; tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo, entre otros;
- > inventarios y catálogos patrimoniales, que identifican y determinan el régimen de protección de sectores territoriales o zonas, con interés de preservación cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.

También en esta escala territorial, cabe señalar un instrumento técnico de enorme significación que la Ley asigna como competencia exclusiva a los gobiernos departamentales: la «categorización del suelo» (artículos 30 a 34). Constituye una determinante competencia departamental en tanto define por agregación en todo el territorio nacional las categorías de suelo: urbano, suburbano y rural, así como subcategorías dentro de ellos, fijadas por la Ley u otras que puedan definirse o fijarse a nivel departamental.

Lo determinante deriva de que cada categoría y subcategoría que la Ley define tiene asociada los usos y formas de ocupación territorial que se corresponden con cada una. Constituye una muestra más de lo que la propia definición del Ordenamiento Territorial establecía como concurrencia de competencias e intereses. Por un lado, corresponde a las políticas públicas nacionales la definición de las actividades de desarrollo social y económico, y por otro, a las departamentales en forma concurrente, habilitar la localización territorial de aquellas.

4.3. Las competencias (¿quiénes?)

Este punto refiere a cómo se asignaron las competencias para la elaboración y aprobación de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Claramente su elaboración guarda relación con los niveles de gobierno a que corresponden.

En el ámbito nacional, las Directrices Nacionales las elabora el Poder Ejecutivo y las aprueba el Poder Legislativo (Art. 10). Los Programas Nacionales, los elabora y aprueba el Poder Ejecutivo (Art. 11), en tanto sus disposiciones no regulan derechos ni actuaciones de particulares.

Compete la elaboración de las Estrategias Regionales al Poder Ejecutivo Nacional en acuerdo formal con los ejecutivos departamentales. Su aprobación requiere la sanción por parte de los Legislativos Departamentales que intervienen y un decreto del Poder Ejecutivo. Se trata de un proceso de compleja aprobación en tanto requiere aunar voluntades de los dos niveles de gobierno que deben concurrir hacia un mismo texto legal.

Los gobiernos departamentales —que involucran la actuación conjunta del Ejecutivo y Legislativo departamental— tienen la competencia exclusiva para elaborar, aprobar e implementar todos los Instrumentos de Ordenamiento Territorial de este nivel de gobierno. Dicha competencia se ejerce a través de procedimientos precisos que se establecen en la propia Ley y que garantizan la participación social e institucional (artículos 14 y 23 a 25) en todo el proceso. Esto resulta sustantivo toda vez que el único motivo expreso de nulidad de un instrumento departamental (Art. 26) se genera por no haber dado cumplimiento a las instancias de participación previstas.

Adicionalmente, los Instrumentos Departamentales, previo a su aprobación definitiva, deben cumplir con dos procedimientos ante el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por un lado, solicitar la emisión del *informe de correspondencia* con los demás instrumentos vigentes y aplicables y, por otro, solicitar la aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica, que se elabora durante el mismo proceso que el instrumento y constituye la garantía de cumplimiento de las consideraciones ambientales. Dicho de otro modo: una garantía de sostenibilidad de las disposiciones del instrumento.

Vale indicar que la asignación de competencias señalada determina que todos los instrumentos de ordenamiento —cuya observancia es vinculante y de obligatorio cumplimiento para los actores e instituciones públicas y privadas— que en su implementación afectan y limitan derechos, como el de propiedad privada, deben tener sanción legal, por parte del Legislativo del correspondiente nivel de gobierno. Otra expresión de garantía democrática de los procesos de planificación y ordenamiento ambiental del territorio.

5. La nueva institucionalidad

De los puntos anteriores se desprende la complejidad del nuevo sistema de planificación y ordenación ambiental del territorio en procura del desarrollo sostenible, por la diversidad de materias, instrumentos y competencias que se definen y asignan, entre distintos ámbitos de gobierno, que conforma el escenario expresado en el artículo 3° de la Ley, de «conurrencia de competencias e intereses». Esta nueva y desafiante realidad institucional, determinó que la propia Ley creará ámbitos para la articulación y coordinación, entre los distintos espacios de decisión de política pública sectorial de desarrollo, los distintos ministerios del Poder Ejecutivo, así como entre los niveles de gobierno nacional y departamental.

La respuesta a tales efectos se encuentra en el artículo 75°:

Artículo 75°. (Comité Nacional de Ordenamiento Territorial).- Créase el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, el que será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y estará integrado por: el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Economía y Finanzas; el Director de la Oficina de

Planeamiento y Presupuesto; y, el Presidente del Congreso de Intendentes.

El Director Nacional de Ordenamiento Territorial ejercerá la Secretaría del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial.

Los Ministros podrán ser representados por el Subsecretario o el Director General de Secretaría del Ministerio correspondiente, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por el respectivo Subdirector y el Presidente del Congreso de Intendentes por sus Vicepresidentes.

El Comité podrá requerir la integración temporal de otros Ministros o Intendentes cuando los asuntos a tratar refieran a las competencias de éstos. [Los subrayados son del autor].

El Comité Nacional constituye un ámbito legal y políticamente jerarquizado para la coordinación y articulación de las políticas públicas con incidencia territorial. Nótese que sólo lo pueden integrar los mayores niveles jerárquicos de los ministerios, así como de los representantes de los gobiernos departamentales. No se trata por tanto de una comisión o comité al que concurren representantes de ministerios. Son los decisores de mayor nivel los únicos habilitados para integrar el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, que conforma por tanto un espacio jerarquizado de decisión política sobre los procesos de ordenamiento ambiental del territorio.

Los cometidos del Comité reafirman lo expresado; sólo transcribimos los dos primeros que dan cuenta de la importancia político-institucional de este espacio de articulación y coordinación:

Artículo 76°. (Cometidos del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial).- Corresponde al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial:

- a) Contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como los Programas Nacionales y efectuar sus seguimientos.
- b) Pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales.

Complementa la nueva institucionalidad, la creación de ámbitos para la más amplia participación pública y privada en los procesos de planificación y ordenación del territorio, en rol de asesoría preceptiva.

Artículo 73°. (Comisión Asesora).- Se comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) la constitución de una Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, a efectos de incorporar las distintas visiones a las políticas del sector.

[...] Los Gobiernos Departamentales podrán crear comisiones asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil, con el cometido de realizar aportes en el proceso de elaboración, ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales.

Nuevamente por la relación que guarda con los temas centrales de esta investigación, corresponde señalar que esta nueva institucionalidad otorga espacios claros de participación y decisión a los responsables de definir las políticas públicas sectoriales de desarrollo social y económico, así como la participación en los ámbitos nacionales y departamentales, en rol consultivo y asesor, a los propios actores sociales y económicos y sus organizaciones representativas. ✕

BIBLIOGRAFÍA

BOISIER, S. (1996). «Modernidad y territorio». En: Cuadernos del ILPES, n.º 42, Santiago de Chile.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA (CLAEH)—CINAM (1963). *Situación Económica y Social del Uruguay Rural*. Edición de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario. Montevideo: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (1965). *Proyecto de Ley de Urbanismo*. CIDE-Sector Vivienda. Documento en mimeógrafo. Montevideo.

COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES)*. Compendio en dos tomos. Montevideo: CECEA, FCE.

CORBOZ, A. (1983). «El territorio como palimpsesto». En: Revista *Diógenes* n.º 121. México: Edición de Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

FRIEDMANN, J. (1992). «Planificación para el siglo XXI: El desafío del posmodernismo». En: Revista *EURE*, n.º 55, Santiago de Chile.

GALEANO, E. (1992). *Ser como ellos y otros artículos*. Montevideo: Ediciones del Chanchito.

INSTITUTO DE TEORÍA DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO (1957). *La Ley de Formación de Centros Poblados*. Montevideo: Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

LEFF, E. (1994). *Ecología y capital*. México: UNAM Siglo XXI.

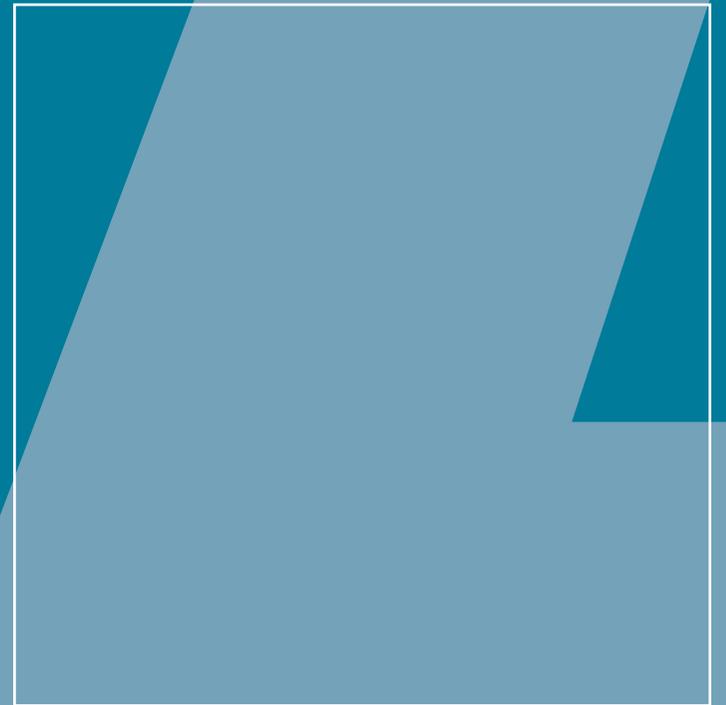
LEFF, E. (COMPILADOR) (1986). *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. México: Siglo XXI

MASSIRIS, A. (2002). «Ordenación del Territorio en América Latina». En: *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VI, n.º 125 Barcelona: Universidad de Barcelona.

MORIN, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO.

SABATINI, F. (1990). «Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas espaciales a los procesos sociales territoriales». En: *Revista Interamericana de Planificación*, n.º 89, Enero-Marzo 1990, pp. 42-75.

DTU-ITU
DESIGUALDAD TERRITORIAL
EN EL URUGUAY



DTU-ITU

DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY

DTU

EDGARDO J. MARTÍNEZ

LUCIO DE SOUZA

LORENA LOGIURATTO

Aplicación DTU (Equipo)

Lucio de Souza (coordinador),
Estefanía Mannise, María José Pintos,
Daniel Rodríguez, Natalie Sobot,
Nadia Raad

Edgardo J. Martínez. Arquitecto (Udelar, 1970). Magíster (Bouwcentrum International Education, 1974). Profesor agregado con dedicación total desde 2003 en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar).

Lucio de Souza. Arquitecto (Udelar, 1999). Magíster en Ordenamiento Territorial (Udelar, 2016). Profesor agregado en Teoría de la Arquitectura y Urbanismo II y profesor adjunto del Taller Perdomo (FADU-Udelar).

Lorena Logiuratto. Arquitecta (Udelar, 2004). Docente ayudante en Teoría de la Arquitectura y Urbanismo II y profesora adjunta del Taller Perdomo (FADU-Udelar).

En diciembre de 2014 se presentó la propuesta «DTU-ITU Desarrollo de Indicadores de Desigualdad Territorial» al llamado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)-Programa Uruguay Integra, con el objetivo de plantear un instrumento para identificar y medir desigualdades territoriales en nuestro país.

En 2015, a partir de esta primera formulación y en el contexto de las pasantías estudiantiles de investigación del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU), se realizó un primer abordaje de una de las líneas propuestas en DTU-ITU. Este trabajo desarrolla un primer ensayo de indicadores que den cuenta de dimensiones espaciales y físicas siguiendo las categorías Infraestructuras y Acondicionamiento del Suelo y Condiciones de Urbanidad, propuestas en el documento elevado a OPP.

Como resultado, la investigación identifica una serie de variables, establece fuentes y criterios de medición y construye un método para integrarlas que aplica en distintas áreas urbanas de Montevideo.

Cabe aclarar que esta actividad estuvo alineada, además, con otros objetivos del Instituto:

- > dar una primera formación en investigación y rigurosidad en el manejo de información a los recién ingresados,
- > enseñar técnicas específicas de manejo de información georreferenciada y de utilización de software SIG para completar la formación básica de estos futuros investigadores,
- > implementar el SITU [Sistema de Información Territorial del ITU] para operar a la interna con un sistema común de archivos y capas base,
- > poner en marcha el visualizador web del SITU a partir de los datos elaborados y las capas SIG generadas por este trabajo¹

La investigación podrá tener continuidad en etapas posteriores. Para ello será necesario revisar variables y parámetros dentro de los indicadores propuestos, y agregar otros que permitan aumentar su complejidad y obtener resultados más específicos.

Palabras clave: indicadores urbanos/desigualdad territorial.

DTU-ITU

Propuesta de indicador de desigualdad territorial presentado al llamado OPP Programa Uruguay Integra

RESUMEN

I. Resumen de la investigación propuesta

El objetivo de la presente propuesta es construir una metodología para identificar y medir las desigualdades urbano-territoriales en nuestro país (altamente urbanizado), con el objetivo de actuar de vector para la implementación de políticas públicas inclusivas y distributivas. Para ello se realizará una sistematización de los antecedentes en la materia y se propondrá un programa de investigación de abordaje multidimensional integrado por cuatro bloques dimensionales mensurables, que mediante un desarrollo, permita ponderar cuantitativamente dichas desigualdades.

El desarrollo en cuatro componentes mensurables opera con: (i) *Infraestructuras y Acondicionamiento del Suelo* (en relación con la existencia de infraestructura y servicios); (ii) *Determinantes Económicas* (en relación con el valor del suelo); (iii) *Caracterización Social* (en relación con factores socioculturales y (iv) *Condiciones de Urbanidad* (en relación con la materialidad urbana).

Una de las fortalezas de la propuesta presentada por el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, es la experiencia de trabajo previo acumulada en estas temáticas, reflejándose en una importante base de datos. Esta base de datos será fundamental para la construcción de los ponderadores del desarrollo económico.

En lo que tiene que ver con los aspectos innovadores, la principal incorporación consiste en la capacidad de medir las condicionantes espaciales y materiales de la *desigualdad territorial*. En efecto, el instrumento propuesto incorpora

DTU-ITU: DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY

EDGARDO J. MARTÍNEZ
LUCIO DE SOUZA
LORENA LOGIURATTO

1. SITU disponible en <https://dl.dropboxusercontent.com/u/40933437/VisualizadorSITU/SITU.html>

aspectos de infraestructuras y de materialidad que hacen a las condiciones de urbanidad que propician o reducen la *desigualdad territorial*.

II. Caracterización del problema

a. Definiciones y enfoque conceptual

Los principales desafíos a nivel mundial, en materia de desarrollo humano, están centrados en el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad.

Estudios recientes a nivel global, provenientes de diversos ámbitos intergubernamentales y académicos, dan cuenta de que, mientras los esfuerzos tendientes a reducir la pobreza, aunque con heterogeneidad, ofrecen resultados alentadores, la reducción de la desigualdad entendida como la comparación de dotación de recursos entre los que tienen más y los que tienen menos, no se reduce. Esta condición es marcadamente más profunda en los países en desarrollo. El Informe 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «Humanidad dividida: confrontar la desigualdad en los países en desarrollo», señala que el 1 % de la población con mayor nivel de riqueza es dueña de alrededor del 40 % de los activos a nivel mundial. Y dando cuenta de la tendencia creciente de la desigualdad, subraya que más del 75 % de la población mundial vive hoy en sociedades donde la desigualdad en la distribución de la renta es mayor que hace dos décadas.

En un mundo desigual, América Latina es el continente más desigual, constituyendo un tema estructural, dado que el acceso a las posiciones y los bienes sociales disponibles o deseables, ofrece limitaciones que atraviesan las generaciones y se han consolidado, desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, en un nivel superior al promedio internacional (Burchardt, 2012). Distintos cálculos estiman que desde 2000 la pobreza ha descendido en un 30 % en la región y que esta caída tuvo un impacto en la desigualdad que pasó de 0,54 en 2000 a 0,5 en 2010. Aun así,

comparado con los países más igualitarios, la distancia es abismal: el coeficiente Gini de los países escandinavos es de 0,25.

Uruguay históricamente ha tenido singularidades en el contexto continental, registrando en términos generales valores y condiciones generales de bienestar por encima de la media latinoamericana. Sin embargo, las tendencias generales registradas para el continente —crecimiento económico, mejoras en los índices de pobreza pero dificultades marcadas en acompañarlo con mejoras en la reducción de desigualdad—, son visibles también en nuestro territorio, y especialmente notorios a partir del escenario económico de la última década, período en que se registra un sostenido crecimiento, luego de un lapso de estancamiento y enormes fluctuaciones.² Y donde las políticas públicas sectoriales enfocadas a combatir la pobreza, mejorar el ingreso y el empleo de los hogares, mejorar el acceso a salud, vivienda y educación, tuvieron en términos generales rápidos resultados, no proporcionalmente acompañados por disminuciones en la brecha de desigualdad.

b. Sobre las herramientas de medición, conceptualizaciones y enfoques

Todo método de medición de la desigualdad requiere una previa definición conceptual de aquella realidad socioterritorial que pretende medir. Por ello los indicadores de desigualdad remiten ineludiblemente a los paradigmas o enfoques de la desigualdad. Según las dimensiones que componen la definición de desigualdad, la metodología de medición planteará unos u otros procedimientos e indicadores.

Los análisis y propuestas metodológicas para visibilizar y medir la desigualdad provienen y evolucionan de los análisis y métodos de abordaje sobre la pobreza, y si bien son dimensiones diferentes, claramente están fuertemente articuladas.

En las últimas décadas el análisis multidimensional contemporáneo de la pobreza y

la desigualdad se basa en buena medida en el enfoque de las capacidades y funcionamientos aportadas por Amartya Sen (2011).³ Este enfoque fue retomado desde finales de la década de los noventa por los organismos multilaterales, propuestas académicas sociales, económicas y territoriales, análisis gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el combate a la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con este autor, las apreciaciones basadas en el ingreso deben ser complementadas con nuevas y diversas bases informacionales que arrojen luz sobre otras dimensiones de la vida, dado que las personas difieren en su capacidad de transformar medios como el ingreso en logros o funcionamientos, y muchos son los factores que inciden en la compleja dinámica del desarrollo humano.

El creciente acuerdo acerca de la multidimensionalidad de la pobreza y las desigualdades, ha abierto el debate tanto político como metodológico sobre cómo enfocar estas complejidades. Este escenario, muy esquemáticamente, podríamos describirlo integrado por quienes reconociendo el enfoque multidimensional, consideran abordar el bienestar con base en un conjunto de indicadores desagregados (Stiglitz, 2009). Otros consideran que una medida agregada de pobreza es metodológicamente más útil para llegar a comprensiones globales, de conjunto y complejas, las cuales son especialmente relevantes para diseñar y orientar acciones políticas.

También y más significativamente, el análisis multidimensional contemporáneo de la pobreza y la desigualdad, reconoce una notable distinción entre enfoques que marginan y otros que integran la territorialización y la espacialización de la desigualdad. Es decir, emerge una línea de larga trayectoria, que retoma los aportes de la teoría socioespacial, (ya no exclusivamente social o económica), lo que permite mostrar las desigualdades asociadas a los lugares y territorios donde suceden, en todas sus escalas espaciales, presentados en el concepto de desigualdad territorial.

DTU-ITU: DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY

EDGARDO J. MARTÍNEZ
LUCIO DE SOUZA
LORENA LOGIURATTO

2. Para el período 2005-2013 el PBI aumentó un 65 %, creciendo a una tasa promedio anual de 5,7 %. MEF, Rendición de cuentas 2012, ver: https://www.mef.gub.uy/documentos/20130701rendicion_cuentas_2012_documento.pdf

3. Los funcionamientos dan cuenta de las posibilidades individuales de aprovechar oportunidades en diferentes áreas (por ejemplo, nutrición, salud, vivienda, participación en la vida social). Las capacidades representan el conjunto de funcionamientos accesible para cada individuo y dan cuenta de las libertades individuales. Dentro del enfoque de Sen es central también el concepto de *agencia individual*, entendida como la capacidad individual de fijarse propósitos y llevarlos a cabo.

c. Desigualdad territorial

La noción de desigualdad territorial, aunque de larga trayectoria y todavía en construcción, se presenta particularmente oportuna en el debate pos 2015 para el abordaje de las agendas de desarrollo en escenarios fluidos y complejos, atravesados por tendencias contrastantes y de difícil definición. Allí las dinámicas de crecimiento por sí solas no se traducen automáticamente en el progreso del desarrollo humano (PNUD, 2013), sino más bien, se presenta como factor que consolida las desigualdades y específicamente las desigualdades espaciales.

El aumento de las desigualdades territoriales, o dicho de otra manera, la profundización en la desigualdad espacial, no cancela otras formas de desigualdad, sino que funcionan de modo complementario y consolidante. Así, la desigualdad considerada en su multidimensionalidad, representa un objetivo central que no puede ser reasimilado únicamente en la lucha contra la pobreza, pues requiere la activación de un instrumental preciso, complejo y articulado a la intervención de otros actores, como por ejemplo, los estatales. Esto sobre todo en el Uruguay urbano, donde históricamente se privatizaron las ganancias del negocio inmobiliario mientras se socializaron los costos de urbanización.

La desigualdad territorial es más que la expresión geográfica de las desigualdades económicas y sociales. El lugar de procedencia o residencia incide en la realización de los derechos políticos, económicos y sociales y puede ser una fuente de discriminación en sí, como pueden ser el género, la raza o la religión.

La dimensión territorial y espacial, en tanto trama y correlato físico de relaciones sociales con vocación protagonista y no de mero receptor de decisiones tomadas desde afuera, representa una puerta de entrada para el análisis y la comprensión de los vínculos que ligan desigualdades horizontales y también verticales, es decir, de dotación de recursos económicos y sociales,

de espacio, de género, de derechos políticos y ambientales, etcétera, con el objetivo de definir e implementar políticas sostenibles y duraderas destinadas a anularlas.

[...] entendiendo la urgencia de ir más allá de una consideración desagregada o jerárquica de las múltiples dimensiones de la desigualdad [...] el territorio ofrece una perspectiva que permite emprender la reconstrucción de los nexos e interdependencias que las unen. El territorio, en sus características espaciales y físicas ofrece un punto focal, de orden distinto, pero común a otras dimensiones, que hace posible una visión plurifocal, en condición de reconstruir cómo las distintas desigualdades se entrelazan en una configuración particular, expresión de una determinada colocación geográfica, recorrido histórico, nivel de urbanización e industrialización, composición étnica [...] Son los nexos, las interconexiones que subyacen a las diferentes desigualdades, origen de su durabilidad; actuar sobre ellos deviene por lo tanto decisivo. El territorio ofrece la base para hacerlo (Ianni, 2012).

El concepto de desigualdad territorial así planteado, necesariamente supone la generación de herramientas integrales que puedan representarlo e interpretarlo. Herramientas capaces de hacer visibles relaciones a distintos niveles y escalas (nacional, regional, intrarregional, y local), ya que en cada caso es diferente lo que genera desigualdad territorial. Medir el activo social en términos educativos y oportunidades para acceso a empleo o recursos y/o, estimar la incidencia de la carencia de servicios de infraestructura y la falta de conectividad, requiere estudios focalizados, que ya no contemplen a la nación toda sino que sean capaces de abordar cada ámbito específico, a cada lugar geográfico o espacio cultural. Se ofrece como un marco en el cual poner a prueba cómo los aportes que el enfoque territorial integrado y multidisciplinar, de proceso temporal y participativo, multidimensional y multiactoral, refieren al tema de la desigualdad.

Se trata de una herramienta que supone una mirada integral donde las dimensiones sociales, demográficas, económicas y políticas de la desigualdad son presentadas con énfasis territorial, localizándose en el espacio. La dimensión física de los recursos y equipamientos territoriales, su dotación y distribución, son también un aspecto central que determina la condición socioeconómica, que facilitan u ofrecen resistencias a posibilidades de acceso a recursos que garanticen oportunidades de superación de brechas de desigualdad.

d. Objetivos generales y específicos

Generales

- > Desarrollar un sistema de información territorial que permita sistematizar conocimientos y facilitar el acceso y la interpretación de la información territorial, orientada a evidenciar relaciones de desigualdad.
- > Construir una herramienta de registro y seguimiento e índices e indicadores de desigualdad territorial.

Específicos

- > Construir un inventario razonado de los antecedentes en torno al concepto de desigualdad territorial y las herramientas diseñadas para su medición a los efectos de brindar un marco comparativo y crítico.
- > Desarrollar una metodología general capaz de medir, localizar y articular y relacionar variables multidimensionales de lo territorial. Identificar cruzamientos y relaciones críticas en términos de desigualdad.

Con referencia a los datos a utilizar

- > Desarrollar un protocolo para la utilización de datos disponibles, su interpretación y ponderación. Considerar los antecedentes en esta materia producidos en distintos ámbitos y por varias instituciones, en el ámbito nacional.
- > Desarrollar un protocolo de levantamiento de los datos considerados fundamentales y que

no se encuentren disponibles o actualizados. Se tratará de un aspecto excepcional, limitado a situaciones críticas que puedan identificarse.

- > Recopilar índices e indicadores existentes.
- > Construir índices e indicadores que den cuenta de cruzamientos y relaciones de las distintas dimensiones propuestas.
- > Desarrollar una herramienta de representación, clara y abierta, capaz de expresar las diferentes dimensiones territoriales y sus interrelaciones de manera sencilla, que sea comprendida con facilidad por la población en general. De modo que la información sistematizada y generada sirva como insumo para nuevas interpretaciones de la desigualdad territorial y facilite la orientación de políticas públicas, permitiendo fijar prioridades de intervención y dar seguimiento de los resultados de dichas intervenciones.

III. Metodología

a. Planteo del instrumento DTU-ITU

La metodología a utilizar debe tener obvia correspondencia con el enfoque multidimensional de la *desigualdad territorial* anteriormente presentado. Para ello se establecen cuatro componentes en tanto bloques dimensionales, que guardan relación con los requerimientos de cuantificación necesarios, así como con datos mayoritariamente existentes o fácilmente obtenibles.

Por medio de estos cuatro componentes se podrá establecer una medición y mapeo de Polígonos Homogéneos, que permita identificar gradientes de Desigualdad Territorial en el Uruguay. El instrumento generado consiste en un ponderador de condiciones materiales, sociales y económicas que denominamos DTU-ITU.

Este instrumento permitirá mediante la superposición de sus cuatro capas componentes, realizar un análisis de la *desigualdad territorial* tanto a escala de comparación de localidades urbanas como a escala desagregada de sectores o segmentos censales, de acuerdo con los datos

disponibles como se menciona en el capítulo «Indicadores territoriales existentes».

1. Infraestructuras y Acondicionamiento del Suelo

En este sentido, se propone continuar con la investigación que se viene desarrollando en el ITU a partir del Expediente SIG Urbano-Territorial (EXP U-T) donde se ubican y califican las transformaciones urbanas y territoriales en relación con la cobertura o carencias de infraestructuras. Esto permite visualizar con claridad la doble significación del acondicionamiento del suelo:

- > como sustento ambiental tangible y efectivo, es decir, con las cualidades adecuadas para ser ámbito de vida y desarrollo de las personas,
- > como soporte estructurador de usos y desarrollo edilicio, es decir, con las capacidades para habilitar la ocupación y la adecuada densificación en función de las redes existentes.

La componente de *infraestructura y acondicionamiento del suelo* permite establecer la correlación de cobertura o carencia de servicios con el sustento ambiental efectivo y como soporte a la ocupación y los usos urbanos.

Para ponderar la condición de suelo urbano en distintos sectores se determinarán y calificarán dichos sectores con variantes del acondicionamiento urbano, con base en las siguientes opciones:

- SS - Sistema de saneamiento [en red o *in situ*]
- PV - Pavimento vial [balasto, bitumen, hormigón]
- SV - Sistema de drenaje [zanjón rural, cordón cuneta, entubado/en red]
- AP - Alumbrado público [existente o no]
- VR - Vulnerabilidad-Riesgo [localización de vulnerabilidad o no]

Estos datos son visualizables a escala de ciudades y de zonas censales lo que habilita a una mirada profunda para reconocer gradientes del suelo

urbano consolidado-no consolidado a la interna de las ciudades.

Adicionalmente se ha hecho uso de otros indicadores que también se propone poner a disposición del instrumento DTU-ITU:

TPDA - Transporte promedio diario anual [medición de movilidad vehicular desagregada por tipo en las rutas nacionales]

CT- Comunicaciones telefónicas [cantidad de llamadas entrantes y salientes por central de ANTEL]

Estos últimos permiten visualizar la conectividad entre localidades urbanas dando un primer panorama de relacionamientos interurbanos. Los relacionamientos entre localidades son también condicionantes de acceso a servicios y marcan pautas de *desigualdad territorial*.

Estos datos están disponibles y han sido sistematizados en el ITU en los últimos tiempos, lo que permite visualizar fácilmente algunos casos concretos.

2. Determinantes Económicas

En cuanto a la componente económica se propone abordar relacionada con dos cuestiones. Una es lo que el INE define como «valor de mercado» a partir de sus trabajos de indicadores de actividad y precios del sector inmobiliario, que viene desarrollando desde 1999. Dicho trabajo tiene como objetivo «describir el comportamiento de los precios de compraventa de inmuebles, por área geográfica».⁴

A los efectos de esta consultoría, el valor de venta de los inmuebles se considera relevante en la medida que permite visualizar en el comparativo por barrios⁵ el acceso a condiciones de localización. El cruzamiento con la componente 1. *infraestructuras y acondicionamiento del suelo* y la componente 4. *condiciones de urbanidad*, será el aporte significativo en la medida que permitirá hacer visible la disponibilidad de bienes ambientales y servicios urbanos según el acceso que los diferentes grupos sociales tienen de acuerdo a dichos valores inmobiliarios.

DTU-ITU: DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY

EDGARDO J. MARTÍNEZ
LUCIO DE SOUZA
LORENA LOGIURATTO

4. INE: «Indicadores de actividad y precios del sector inmobiliario», varios años, disponible en: <http://www.ine.gub.uy/actividad/actividad-mobiliaria2008.asp>

5. El indicador del INE se presenta por barrios para Montevideo y Maldonado con base en registros y DGR, DNC e intendencias.

En ese sentido es claro que un factor de desigualdad relevante lo constituye el acceso al goce de las condiciones urbanas y que, tal como se ha mencionado, las determinantes espaciales y materiales del entorno resultan clave. Para poder evaluar esta cuestión es necesario establecer los umbrales críticos de acceso y es en ese sentido que el valor inmobiliario resulta un dato valioso.

Para operar con estas cuestiones se tomarán entonces:

VM - Valor de mercado [valores de INE]

NC - Número de cantidad de compraventas [relación compraventas por unidad de superficie del sector]

Los datos surgen de la Dirección General de Registros (DGR) y el INE elabora indicadores a partir de ellos, conjuntando datos con la Dirección Nacional de Catastro (DNC) y las intendencias. Estos datos pueden ser seguidos en su evolución temporal, desde 1999.

3. Caracterización Social

Esta componente del proyecto de investigación pretende indagar en la estructuración del territorio en el Uruguay y para ello se parte de una serie de precisiones teórico-conceptuales acerca de cómo se produce la ocupación de dicho territorio, en especial en el contexto de las condicionantes propias y las de América Latina.

Se trata de conceptualizar las razones del patrón de doblamiento estableciendo algunas de sus principales determinaciones. Se asume que el territorio es expresión de un determinado modelo de desarrollo diferenciable y en ruptura con el anteriormente existente. Aunque puedan constatarse algunas constantes a lo largo de la historia, lo determinante es la naturaleza de las relaciones sociales históricamente desplegadas.

Es un hecho que resulta una dificultad persistente, incorporar en los análisis de la realidad social la mirada desde el territorio. También es cierto que resulta uno de los objetivos

fundamentales para el despliegue de las políticas contemporáneas y que se avanza paulatinamente en esta imprescindible mirada. El territorio, en tanto suelo socialmente ocupado, es mucho más que el soporte físico de las actividades. La espacialidad de los procesos muchas veces sobredetermina su lógica operando como un factor de fuerte causalidad.

En el estudio sobre desigualdades territoriales habrán de medirse una serie de indicadores que revelan aspectos de la realidad social objeto de análisis. Algunos de ellos serán adoptados de estudios previos que analizan desagregadamente la población con NBI, como por ejemplo el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay (Calvo, 2015). Entre los indicadores seleccionados se manejarán los siguientes:

EH - Estructura del hogar [si el hogar es monoparental o biparental]

EV - Estado de la vivienda [de acuerdo a una ponderación de NBI y estado]

NO - Nivel ocupacional [si existe al menos una persona empleada]

NE - Nivel educativo [nivel más alto educativo cursado en el hogar]

Estos indicadores podrán referirse al Sistema Urbano Nacional conformado por el conjunto de centros poblados con más de 1000 habitantes. De esta forma se busca visualizar en el territorio las diferencias que puedan manifestarse a una escala de precisión del centro poblado. Con ello habrán de detectarse similitudes o diferencias permitiendo explorar acerca de la influencia del rango de los centros poblados y su localización concreta.

Adicionalmente podrán visualizarse a escala de segmentos censales con lo cual se verificarán las asimetrías existentes en relación con las componentes sociales del hábitat. El cruzamiento con otras componentes habilitará lecturas complementarias.

4. Condiciones de urbanidad

Este ítem conforma junto al primero (Infraestructuras y Acondicionamiento del Suelo) las componentes netamente materiales que se proponen investigar como insumo de medición concreto, puesto al servicio del instrumento propuesto (DTU-ITU). Este instrumento es innovador en cuanto pretende incorporar a los estándares de medición más convencionalmente utilizados, las condicionantes espaciales de la desigualdad.

Resulta evidente que las condiciones materiales del entorno urbano son determinantes de la desigualdad, al habilitar o no algunas posibilidades de uso y disfrute del ambiente. Tal como se ha mencionado anteriormente, en lo referido al acondicionamiento del suelo, las *condiciones de urbanidad* hacen visibles el doble rol del espacio como sustento ambiental y como soporte posibilitador del desarrollo. En este caso referido al despliegue y desenvolvimiento de la actividad vital, tanto individual como colectiva.

Esta cuestión guarda relación con la noción de derecho a la ciudad, entendida como un derecho humano de tercera generación vinculado al acceso y disfrute de las condiciones del medioambiente. En relación con la ciudad esto puede ser entendido como directamente vinculado con una condición básica del ciudadano. Es decir, como el acceso a un conjunto de prestaciones y de servicios que brinda la *urbanidad*.

La componente de las *condiciones de urbanidad* hace referencia al modo en que se han conformado los tejidos urbanos y busca establecer un mecanismo de medición que permita comparar realidades materiales.

Para ponderar las condiciones ambientales y espaciales de los diferentes sectores se utilizarán los siguientes indicadores:

TC - Transporte colectivo [cantidad y frecuencias]

CV - Cordón y vereda [metros lineales realizados y superficie pavimentada]

CB - Contenedores de basura [cociente de la cantidad total dividido habitantes]

VG - Vegetación [cociente de cantidad dividido habitantes]

EPD - Espacio público disponible [cociente entre la superficie de espacio público acondicionado sobre el área privada]

ES - Equipamientos sociales [cantidad de equipamientos en relación con los habitantes]

HAB - Estándar de habitación [cociente entre la cantidad de hogares y la cantidad de viviendas]

SC - Servicios comerciales [cantidad de comercios en relación con los habitantes]

Todas estas cuestiones permiten medir ponderadamente las condiciones de urbanidad y mediante la utilización de un *área testigo*,⁶ establecer *porcentajes de falta de condiciones de urbanidad*.

Estos indicadores están disponibles en SIG o son fácilmente obtenibles mediante lectura de foto aérea. Algunos de ellos están mejor desahgregados para el departamento de Montevideo, por lo cual convendría comenzar un comparativo por sectores en esta área.

b. Indicadores territoriales existentes y estrategias de utilización

La elaboración del instrumento DTU-ITU parte de una serie de datos e indicadores existentes y su innovación consiste en la puesta en interrelación de esos datos. De esta forma se configura un instrumento de análisis multivariante que pondera y correlaciona datos a partir de la superposición de los cuatro componentes descritos.

La estrategia de utilización variará desde las escalas de relación interurbanas hasta las escalas intraurbanas dependiendo de los aportes que los datos utilizados permiten hacer. Es decir que por ejemplo, para establecer criterios de desigualdad en el acceso a servicios de salud de tercer nivel de atención en pequeñas localidades, resulta relevante el dato de TPDA (Transporte promedio diario anual), pero obviamente no lo será para el

acceso a servicios del primer nivel de atención. Esto obliga a establecer estrategias diferenciadas según objetivos, lo cual redundará en valoraciones ponderadas de los datos e indicadores a utilizar.

La elaboración definitiva del instrumento y de sus posibles variantes de ponderación es la principal tarea de la consultoría. Para ello deberán definirse con precisión ámbitos concretos de actuación, sugiriéndose inicialmente algunos escenarios diferenciados:

- > la escala intraurbana en aglomeraciones metropolitanas como Montevideo o Maldonado-Punta del Este-San Carlos,
- > la escala intraurbana en pequeñas y medianas localidades,
- > la escala interurbana de las *ciudades intermedias* medida por redes urbanas del sistema urbano nacional.

Estos escenarios son representativos de algunas de las cuestiones que es razonable utilizar como mecanismo de medición, pero algunos otros podrán ser conformados a partir de la sistematización de la información.

El instrumento DTU-ITU es, en ese sentido, flexible y permite diferentes utilizaciones.

c. Metodología a aplicar y descripción del instrumento propuesto

La metodología a aplicar consiste en el cruzamiento de datos (la mayoría existentes y disponibles) con el objetivo de hacer visible simultáneamente las cuatro capas componentes, que generalmente son visualizadas por separado. La información se montará en SIG lo cual permitirá realizar análisis y diagnósticos particularizados. De esta manera también la información será dinámica y la evolución estará dada por las particularidades con que se la requiera.

El instrumento generado para la medición constituirá un análisis multivariante a partir de un desarrollo econométrico de datos obtenidos mayormente de información disponible. Las bases de datos a las que se recurrirá serán las

elaboradas y levantadas por instituciones públicas, que actualmente están disponibles y han sido utilizadas por el ITU para otros trabajos anteriores. A continuación se listan las que se consideran imprescindibles en esta etapa de elaboración de la propuesta, aun cuando se sabe que dicho listado podría ser incompleto:

- > bases Shape IDEuy de Uruguay [Agesic]
- > bases Shape INE
- > bases Shape SIG Mides
- > bases Shape SIT MVOTMA
- > bases SIG intendencias [Montevideo, Maldonado, etc.]
- > datos Censos 1996, 2004, 2011 INE
- > datos Encuesta Continua de Hogares INE
- > datos ANTEL comunicaciones centrales telefónicas
- > Indicadores inmobiliarios INE

A partir de este listado se podrán iniciar los trabajos y establecer con precisión qué otros datos serán imprescindibles para la universalización y la operativa del instrumento. ✕

DTU-ITU: DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY

EDGARDO J. MARTÍNEZ
LUCIO DE SOUZA
LORENA LOGIURATTO

6. Para la puesta en marcha del instrumento DUT-ITU deberá definirse el *área testigo* más adecuada.

BORJA, J. (2003). *El espacio público. Ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Ed. Electa.

BURCHARDT H. J. (2012). «¿Por qué América Latina es tan desigual?». En: *Revista Nueva Sociedad*, n.º 239, Buenos Aires.

CACCIARI, M. (2009). *La ciudad*. Madrid: Editorial Gustavo Gili.

CALVO, J. J. (COORD.) (2015). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, 2013-2014*. Montevideo: INE. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones2008.asp> http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf?sequence=1

CEPAL (2014). «Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible». Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL. Lima, Perú. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36692>

CEPAL (2010). «La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir», Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 mayo-1 junio 2010. Capítulo IV, El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales.

HARVEY, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Buenos Aires, Siglo XXI.

HARVEY, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Editorial IAEN

IANNI, V. (2012). «Las desigualdades territoriales: Un desafío para la agenda Post 2015». Universidad de Nápoles La Oriental, Italia, octubre de 2012.

ILPES (2012). «Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe 2012». CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Disponible en: <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/07/Panoramadel-desarrolloterritorial.pdf>

ILPES (2010). «América Latina: El lugar importa». Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago (Chile), 19- 21 de octubre de 2010. CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/uneclac/unpan049677.pdf>

PNUD (2014). «Humanidad Dividida: Cómo Hacer Frente a la Desigualdad en los Países en Desarrollo» [informe]. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/humanity-divided--confronting-inequality-in-developing-countries/>

PNUD (2013). «El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso» [informe sobre Desarrollo Humano 2013].

PNUD (2013). «Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano», El futuro en foco. Montevideo: Cuadernos sobre Desarrollo Humano 01. Disponible en: <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/CUADERNO%20DESARROLLO%20HUMANO%2001.pdf>

PNUD (2013). «Desigualdad multidimensional y dinámica de la pobreza en Uruguay en los años recientes», El futuro en foco. Montevideo: Cuadernos sobre Desarrollo Humano 02. Disponible en: <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/CUADERNO%20DH02.pdf>

PNUD (2014). «Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay». El futuro en foco. Montevideo: Cuadernos sobre Desarrollo Humano 03. Disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=393&nbre=CUADERNO%203-pub.pdf&ti=application/pdf&tc=Publicaciones>

SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires y Madrid: Katz Barpal Editores.

SEN, A. (2011). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.

STIGLITZ, J., SEN, A. ET AL. (2009). «Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social», referido generalmente como informe de la Comisión Sarkozy.

Ensayo realizado como actividad de inicio a la investigación de estudiantes honorarios del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU)

A partir de la propuesta presentada a la OPP ya reseñada y teniendo en cuenta que resultaba de interés para el ITU su desarrollo como investigación, se impulsó a partir del 2015 la realización de una primera versión reducida del indicador DTU-ITU. Para ello se formó un equipo integrado por estudiantes honorarios recién ingresados al instituto coordinado por el arquitecto Lucio de Souza, de manera de desarrollar dicha primera experiencia.

En particular se hizo foco en los componentes *1. infraestructuras y acondicionamiento del suelo* y *4. condiciones de urbanidad*, que resultaban los más novedosos dentro de la propuesta original y los que permitían el despliegue más concreto de las especificidades de un instituto radicado en una facultad de arquitectura y, por lo tanto, perfilaban la visión hacia los «componentes materiales» o «arquitectónicos» del territorio.

Cabe aclarar que esta actividad estuvo alineada además con otros objetivos del ITU:

- > dar una primera formación en investigación y rigurosidad en el manejo de información a los recién ingresados,
- > enseñar técnicas específicas de manejo de información georreferenciada y de utilización de software SIG para completar la formación básica de estos futuros investigadores,
- > implementar el SITU [Sistema de Información Territorial del ITU] para operar a la interna con un sistema común de archivos y capas base,
- > poner en marcha el visualizador web del SITU a partir de los datos elaborados y las capas SIG generadas por este trabajo.⁷

La elaboración teórica de los indicadores, componentes del DTU-ITU ya reseñada, requiere para ser puesta en práctica una serie de toma de

DTU-ITU: DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY

LUCIO DE SOUZA
ESTEFANÍA MANNISE
MARÍA JOSÉ PINTOS
DANIEL RODRÍGUEZ
NATALIE SOBOT
NADIA RAAD

7. SITU actualmente disponible en <https://dl.dropboxusercontent.com/u/40933437/VisualizadorSITU/SITU.html>

decisiones y opciones sobre la recopilación de la información y los criterios de uso. Esta explicación imprescindible para comprender luego los resultados, es lo que se presenta a continuación junto a algunos casos evaluados en esta primera fase de la experiencia.

Introducción

La investigación se organiza en etapas. La primera fue de implementación y viabilización del método a través de un ensayo práctico, luego vendrán sucesivas etapas de: ampliación, actualización de datos, ajuste de fórmulas e indicadores, que posibilitarán tener una mirada entre los distintos momentos históricos de las muestras. Esto permitirá evaluar y medir su evolución en el tiempo (siendo factible de traducir estos resultados a términos de «inversión urbana») generando un recurso estadístico comparativo sobre el territorio.

En diferentes instancias del trabajo contamos con la tutoría de Lucio de Souza (quien escribió la investigación original junto con Lorena Logiuratto y Edgardo Martínez). También tuvimos apoyo y asesoramiento de la Cátedra de Matemáticas para el desarrollo de cálculos específicos (Omar Gil, Marcel Perchman y Gastón Ibarburu).

Objetivo general

- > Ensayar de forma práctica las hipótesis generadas en el trabajo teórico previo, midiendo la *desigualdad territorial* en algunos sectores del departamento de Montevideo.

Objetivos particulares

- > Generar un muestreo para tener un marco comparativo y crítico.
- > Construir una metodología que permita identificar y medir esas desigualdades territoriales.
- > Generar los indicadores: cómo se realiza su registro y seguimiento.
- > Ensayar la metodología en su conjunto.

- > Sistematizar e interpretar los antecedentes e información disponible.
- > Generar un protocolo de iniciación en la investigación, orientado a los nuevos estudiantes que ingresen al ITU.

Preguntas desencadenantes

1. Toma de muestras: ¿cómo elegir las muestras?, ¿dónde se expresa la desigualdad? ¿qué dimensiones debe tener para ser representativa?
2. Indicadores: ¿qué indicadores tomar de los originales?, ¿qué información hay disponible?, ¿qué parámetros se considerarán y cuáles no?, ¿cómo se ponderarán las distintas situaciones?, ¿qué influencia tiene un servicio en el territorio?, ¿cuál es la situación crítica u óptima de un indicador?, ¿cómo calcular situaciones intermedias?
3. Método de representación: ¿cómo expresar los resultados numéricos?, ¿cómo hacerlos comparables y comunicarlos con claridad?
4. Índice DTU-ITU: ¿cómo se compone un índice global?, ¿qué debe mostrar? ¿cómo se calcula?
5. Catálogo comparativo: ¿cómo exponer los resultados de la investigación, de forma objetiva y creativa?

Metodología

En el trabajo inicial fueron sugeridos indicadores agrupados en cuatro bloques: *infraestructuras y acondicionamiento del suelo, determinantes económicas, caracterización social y condiciones de urbanidad*. En esta primera etapa de la investigación, trabajamos con algunos indicadores dentro del primer y último bloque. La selección se debió a la sencilla disponibilidad de los datos que se podrían necesitar. Se buscó trabajar con aquellos indicadores que fueran fácilmente mensurables y que contaran con mayor información disponible.

Se plantea una metodología base para probar y ajustar lo descrito en el documento inicial. Esta consiste en el ensayo del método propuesto, toma

de muestras, definición y medición de indicadores, generación de una forma de representación, creación del índice global y generación de un catálogo comparativo para expresar los resultados.

Las herramientas principales para el desarrollo de las etapas fueron el programa de Sistema de Información Geográfica, *Google Earth* y la operación matemática de valores.

Las fuentes de datos consultadas devienen de las herramientas utilizadas. Se optó por comenzar con el departamento de Montevideo debido a su política de fácil acceso y disponibilidad de la información territorial. La misma se encuentra en capas de metadatos del Sistema de Información Geográfica de la Intendencia de Montevideo, en las imágenes satelitales y el relevamiento fotográfico como respaldo.

Toma de muestras

Se seleccionan tratando de englobar diferentes situaciones urbanas. Los barrios donde se toman las muestras son: Centro, Pocitos, Piedras Blancas, Capurro–Bella Vista, Colón Centro y Noroeste, Malvín, Villa Española, Paso de la Arena, Punta de Rieles–Bella Italia, Santa Catalina, Bonomi y Cruz de Carrasco.

Se definieron los siguientes criterios de selección para poder generar muestras comparables entre sí:

- > Se toman muestras de aproximadamente 10 hectáreas, generando superficies similares.
- > El área está delimitada por manzanas enteras. De esta manera se evita la necesidad de interpolar valores, ya que los datos provenientes de la capa de censos de INE del 2004 están tomados por manzanas.
- > Se toman solamente los padrones caracterizados como urbanos y suburbanos, ya que los indicadores están definidos para medir las condiciones urbanas.
- > Se eligen manzanas que no se encuentren afectadas por las particularidades de una centralidad urbana, como centros comerciales, grandes

DTU-ITU: DESIGUALDAD
TERRITORIAL
EN EL URUGUAY

LUCIO DE SOUZA
ESTEFANÍA MANNISE
MARÍA JOSÉ PINTOS
DANIEL RODRÍGUEZ
NATALIE SOBOT
NADIA RAAD

avenidas, parques urbanos y metropolitanos, etcétera.

- > Dentro del área de muestra se busca que las densidades poblacionales sean aquellas que predominen en la extensión del barrio. Se busca que refleje la situación de densidades predominantes, ya sea uniforme o variada.
- > En la primera selección se buscan muestras de casos conocidos. La familiaridad hacia los barrios permite corroborar rápidamente los datos y poder ajustar la forma de medición en caso de ser necesario.
- > Se mantiene la atención en la particularidad que cada barrio tiene. Se debe tener presente esta condición ya que puede alterar los valores obtenidos. Se considera cada barrio como elemento particular de su historia, su concepción y su realidad, esto nos otorga un marco mayor donde nos paramos en el momento de la medición.

Todos los indicadores deben dar números entre 0 y 1 para poder compararlos con facilidad. Al respecto, la Cátedra de Matemáticas colaboró con la implementación de una función que establece dos límites: uno óptimo y uno crítico, y traduce los valores intermedios a una función lineal que aumenta proporcionalmente la variable con respecto al rango entre óptimo y crítico. A posteriori, de encontrarse la necesidad, esta fórmula puede ser modificada para integrar otros valores intermedios.

[SS] *Sistema de saneamiento*. Este indicador pertenece a la categoría de medición directa y con una sola variable. Evalúa si existe saneamiento en todas las calles perimetrales de aquellas manzanas comprendidas dentro del área de muestra seleccionada. Se miden los metros lineales de colector dentro de la muestra y se realiza un promedio de los metros cubiertos por saneamiento, contra los metros totales de calles.

[PV] *Pavimento vial*. Este indicador pertenece a la categoría de medición directa y con una sola variable. Evalúa qué tipo de pavimento existe en las calles comprendidas dentro del área de muestra seleccionada. Se da un valor a cada tipo de pavimento y se relaciona con la cantidad de metros de pavimento existente con respecto a los metros totales, obteniendo así el promedio de una valoración ponderada.

[AP] *Alumbrado público*. Este indicador pertenece a la categoría de medición matemática con una sola variable. Evalúa si existe un óptimo de luminarias en todos los metros lineales de las veredas perimetrales de aquellas manzanas comprendidas dentro del área de muestra seleccionada. Para ello se opta por tomar las luminarias de ambas aceras, ya que estas iluminan hacia ambos lados; esto es relevante sobre todo porque se incluyen en el cálculo del indicador, luminarias que quedan fuera de la muestra. Se calcula la cantidad de luminarias sobre los metros lineales de vereda, tomando en cuenta las situaciones de borde y esquina, y se

Indicadores

Según lo disponible, se procedió a seleccionar los indicadores dentro de los bloques (1) *infraestructuras y acondicionamiento del suelo* y (4) *condiciones de urbanidad*, dejando los otros para etapas posteriores de consolidación del método.

- > SS, PV y AP
- > TC, CB, VG, EPD, ES y HAB

Para ordenar la forma de calcular los indicadores, podemos clasificarlos en dos categorías: los indicadores «de medición directa», que son aquellos que se miden directamente de los datos a disposición y se ponderan las distintas situaciones encontradas, y los «de medición matemática», que son los indicadores cuyos valores se obtienen mediante la medición directa y la ejecución de fórmulas que generan un valor cotejable (que puede ser ponderado o no dependiendo del indicador). Dentro de ambas categorías podemos subdividirlos en aquellos que contienen una variable y aquellos que contienen múltiples variables.

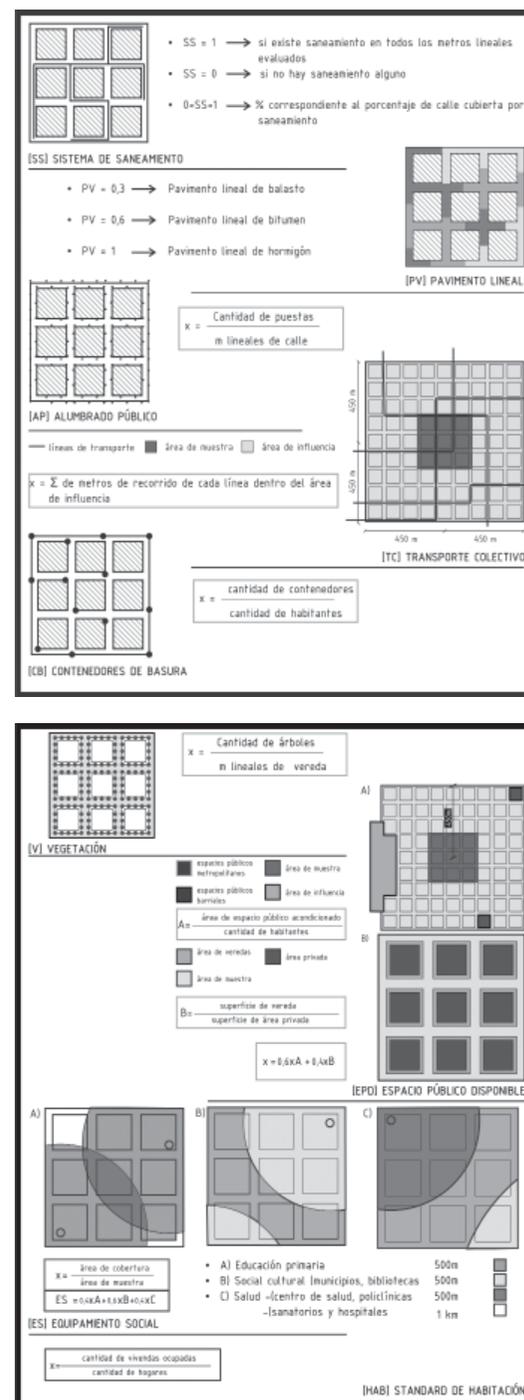


Fig. 1. Diagrama explicativo de elaboración de indicadores [infografía]. Montevideo, 2015. Fuente: Elaboración propia.

Fig. 2. Diagrama explicativo de elaboración de indicadores [infografía]. Montevideo, 2015. Fuente: Elaboración propia.

aplica la función matemática estableciendo cantidad óptima y crítica de luminarias.

[TC] *Transporte colectivo*. Este indicador pertenece a la categoría de medición matemática con una sola variable. Evalúa qué tan bien servida por transporte público está la muestra. Para calcularlo se toma un área de influencia de 450 metros de radio, medida desde el centro geométrico de ella. Se realiza la sumatoria de los metros lineales de recorrido por cada línea de transporte dentro del radio para luego aplicar la fórmula matemática y llevar el resultado a un valor entre 0 y 1.

[CB] *Contenedores de basura*. Este indicador pertenece a la categoría de medición matemática con una sola variable. Evalúa si existe un óptimo de contenedores de basura para la cantidad de habitantes comprendidos dentro el área de muestra seleccionada. Para ello se mide la cantidad de contenedores existentes dentro del área de muestreo (sumando también aquellos que se encuentren fuera de los límites pero en su cercanía) y se divide entre la cantidad de habitantes de la muestra. Luego se aplica la fórmula matemática con sus correspondientes óptimos y críticos.

[VG] *Vegetación*. Este indicador pertenece a la categoría de medición matemática con una sola variable. Evalúa si existe arbolado en todos los metros lineales de veredas perimetrales de aquellas manzanas comprendidas dentro del área de muestra seleccionada. En este caso se toma únicamente el arbolado correspondiente a la vereda evaluada. Se mide la cantidad de árboles dentro del perímetro de la muestra y se divide entre la cantidad de metros lineales de vereda. Luego se aplica la fórmula matemática con sus correspondientes óptimos y críticos.

[EPD] *Espacio público disponible*. Este indicador pertenece a la categoría de medición matemática y con múltiples variables. Evalúa mediante dos modalidades la superficie correspondiente al espacio público dentro del área de muestra seleccionada. La primera modalidad hace referencia a plazas y

parques metropolitanos, distribuidos en un área de influencia de 450 metros desde el geocentro de la muestra. Vale aclarar que respecto a los grandes espacios metropolitanos se tomará la totalidad de su área, a pesar de que sólo un fragmento de ella se inscriba dentro del área de influencia, ya que quiere decir que se tiene fácil acceso a los mismos. La segunda modalidad hace referencia a la relación entre las veredas circundantes a la manzana dentro del área de muestra y el área de los padrones privados. Una vez obtenidos estos indicadores (A y B) se realiza una suma ponderada y por último, se aplican las fórmulas para que el valor sea entre 0 y 1.

[ES] *Equipamiento social*. Este indicador pertenece a la categoría de medición directa con variables múltiples. Evalúa cuán bien servida está la muestra en cuanto a equipamientos sociales. Para ello se divide en tres categorías, estableciendo un rango de influencia para cada una: educación primaria (500 m) equipamiento sociocultural (500 m) y puntos de primera asistencia en salud (policlínicas 500 m, sanatorios 1000 m). Se mide exclusivamente el área de muestra que está «servida» por el equipamiento correspondiente. Se calcula la relación de «área cubierta» sobre área total, para finalmente realizar una paramétrica que pondera las categorías según sus respectivos coeficientes.

[HAB] *Estándar de habitación*. Este indicador pertenece a la categoría de medición matemática con una sola variable. Evalúa el nivel de «hacinamiento del barrio» calculando la cantidad de hogares existentes por vivienda ocupada dentro de la muestra. Es importante desestimar las viviendas vacías para que el resultado sea fiable. Luego se aplica la función matemática para que el resultado sea comparable con otros indicadores.

Método de representación

Para expresar la cantidad de números que surgen de los diferentes indicadores se eligieron dos dispositivos. Por un lado, la representación de los distintos indicadores de cada muestra en una

DTU-ITU: DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY

LUCIO DE SOUZA
ESTEFANÍA MANNISE
MARÍA JOSÉ PINTOS
DANIEL RODRÍGUEZ
NATALIE SOBOT
NADIA RAAD

Fig. 3. Visualización de resultados de la investigación en SITU [captura de pantalla]. Montevideo, 2015. Fuente: Elaboración propia.



gráfica de estrella. Esta permite visualizar fácilmente aquellos que no son directamente comparables, e intuir rápidamente las carencias y virtudes de cada muestra. Por otro lado, se genera una ficha para cada muestra que al contener la fecha de realización permite «congelar» el momento en que fue tomada y medidos los indicadores. Plantea un relevamiento gráfico y numérico de esa porción de territorio.

Índice DTU-ITU

El índice DTU-ITU es un indicador global, compuesto por todos los indicadores calculados. Proporciona una idea general del estado de la muestra, y por extensión, del barrio y de la inversión realizada en él. La unión de los distintos indicadores se realiza por un promedio matemático de ellos. Junto con este índice se adjunta la tabla de los indicadores desplegados ya que de esta manera, muestras con índice global similares, pueden ser comparadas más en profundidad.

Ajustes del trabajo para SITU

La base de datos para cuantificar valores por índice y muestra fue mapeándose de forma ordenada, mediante la creación de capas compatibles para programas de información georreferenciada. Se propone, a modo de prueba, compartir dichos insumos a través del servidor del ITU, (SITU). La capacidad de intercambio de información mediante cualquier navegador web, amplía de manera considerable las posibilidades de dar a conocer el trabajo realizado y los datos reales, que surgen de este.

Para la creación de estas capas de información y la opción de contar con un visualizador en su conjunto, se tuvo el apoyo y el asesoramiento de Rodrigo Fernández. Las capas contienen la delimitación de las muestras, los indicadores (con su geometría y valor) y el índice final DTU-ITU, el cual es uno de los objetivos de esta investigación.

RESULTADOS

Los resultados obtenidos en esta etapa de la investigación se materializan en los siguientes productos:

- > Catálogo comparativo, compuesto por fichas específicas de cada muestra, conteniendo: el nombre del barrio que representa, foto aérea, una breve reseña histórica, la gráfica de estrella con el detalle de los indicadores y sus valores, consideraciones particulares, y tres fotos representativas de la muestra. No debemos perder de vista que estas fichas representan una instantánea del momento en que fue tomada la muestra y medidos los indicadores. Es un planteo de relevamiento gráfico y numérico de una porción de terreno. Estas fichas no sólo nos permiten comparar muestras de distintos sectores urbanos entre sí, sino también la evolución de un territorio a partir de muestras comparadas en el tiempo.
- > Generación de información geográfica referenciada, que contiene la información relevada y se pone a disposición del Instituto y de la Facultad a través de su servidor SITU mencionado anteriormente. La información se hace pública y accesible.
- > Protocolo de iniciación a la investigación estudiantil dentro del Instituto, asociada al DTU-ITU. Metodología para toma muestras, cuantificación de valores y sistematización de la información generada. Generando así mismo, un documento que permita ver la evolución en los óptimos y críticos, los parámetros y las fórmulas a través del tiempo.
- > Exposición del avance de la investigación en la «Noche de fallos», diciembre 2015. Se presenta en soporte físico los lineamientos principales y el catálogo comparativo, mientras que en soporte digital se expone el visualizador del SITU.
- > Presentación de la investigación en el primer Congreso de Iniciación Científica de Arquitectura y Urbanismo (CICAU) organizado por COLEA, abril 2016, con sede en Montevideo, Uruguay. Se presenta el trabajo, en la categoría iniciación a la investigación, buscando incentivar y motivar

las prácticas de investigación entre estudiantes de arquitectura y enunciando la importancia de participar en este tipo de proyectos.

- > Elaboración de artículo para publicación anual del ITU, conteniendo lo anteriormente detallado e incorporando los resultados obtenidos en la presentación realizada en el ateneo del ITU (mayo 2016).

CONCLUSIONES

Respecto a la investigación: en esta primera etapa se crea una metodología, probando que es viable, y por lo tanto posible medir la desigualdad expresada en el territorio. Se logra cuantificar dicha desigualdad y expresarla en un índice, permitiendo de esta manera la comparación de datos.

La investigación podrá tener continuidad en etapas posteriores, para ello será necesario ajustar algunos parámetros dentro de los indicadores y agregar otros, que permitan aumentar su complejidad y así obtener resultados más específicos.

Respecto de la experiencia del equipo de trabajo, resulta relevante el poder acercarse de una forma accesible al abordaje complejo del territorio. Adicionalmente se logra manejar los sistemas de información geográfica y se mantuvo cierta autonomía en el proceso de la investigación. El trabajo interdisciplinario con la Cátedra de Matemáticas no sólo enriqueció notoriamente el resultado de la investigación, sino que contribuyó a expandir el marco conceptual en tanto jóvenes investigadores. En esta línea de expansión el ITU impulsó a la postulación del trabajo para el CICAU donde el equipo fue seleccionado como expositor. Paralelamente en el marco de dicho congreso varios miembros del equipo participaron como docentes colaboradores del taller propuesto por el ITU y denominado «El Origen. Una indagación en formas urbanas», donde la experiencia personal fue clave a la hora de transmitir la motivación y el interés en las prácticas propias del campo de la investigación en urbanismo. ✕

DTU-ITU: DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL URUGUAY

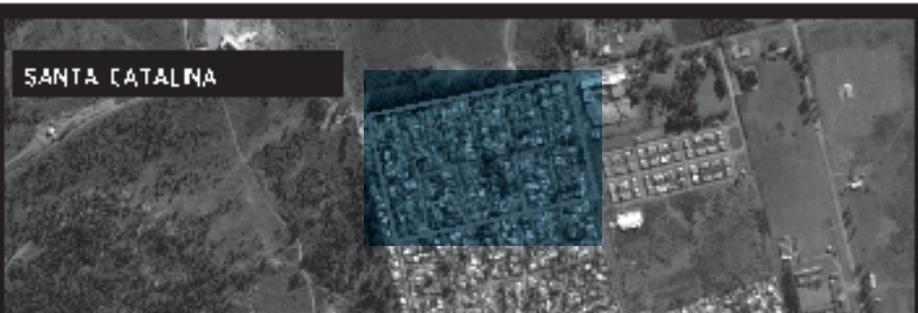
LUCIO DE SOUZA
ESTEFANÍA MANNISE
MARÍA JOSÉ PINTOS
DANIEL RODRÍGUEZ
NATALIE SOBOT
NADIA RAAD

Fig. 4. (Pág. 80) Ficha barrio Centro [infografía]. Montevideo, 2015.
Fuente: Elaboración propia.

Fig. 5. (Pág. 81) Ficha barrio Colón [infografía]. Montevideo, 2015.
Fuente: Elaboración propia.

Fig. 6. (Pág. 82) Ficha barrio Santa Catalina [infografía]. Montevideo, 2015.
Fuente: Elaboración propia.

SANTA CATALINA



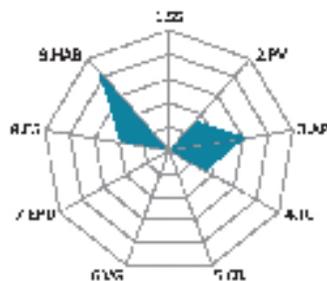
El barrio de Santa Catalina está ubicado en la ciudad de Montevideo, Uruguay en la zona este, a orillas del Río de la Plata. Limita por la zona al este con el barrio de Carrizá y con el barrio del Cerro.

El barrio ha crecido por inmigración y población, provenientes de los barrios de su zona y cercanas.

El barrio abarca los bloques: Bloque Santa Catalina, Pague Pague, Yaguay y Bloque La Plata. Para el Yaguay las fotos son de época.

INDICADORES

Índice de saneamiento	0,33
Índice de saneamiento	0,33
Índice de saneamiento	0,33
TÍ Transporte coches	0,33
Índice de saneamiento	0,33



DTU-ITU ■ 28,47

Es la muestra con el índice más bajo. Dado que no cumple con los mínimos requeridos en 4 de los 5 indicadores y presenta valores muy bajos en los restantes.

— <http://www.observatorio.org.uy/tema/13>



TERRITORIO CONTROLADO: FORMAS DE INTERVENCIÓN Y DOMINACIÓN EN LA REGIÓN NORESTE METROPOLITANA DE MONTEVIDEO

TERRITORIO CONTROLADO: FORMAS DE INTERVENCIÓN Y DOMINACIÓN EN LA REGIÓN NORESTE METROPOLITANA DE MONTEVIDEO

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

ALFREDO FALERO CIRIGLIANO (COORD.)

MARÍA VERÓNICA BLANCO

MAURICIO CERONI

ALINE DA FONSECA

CECILIA LOMBARDO

MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ

ALICIA RODRÍGUEZ

Pasantes:

Dinorah Kaiser, Guidahí Parrilla,
Gabriel Soto

Alfredo Falero Cirigliano. Doctor en Sociología (Udelar, 2010), docente e investigador del Departamento de Sociología (Facultad de Ciencias Sociales, Udelar). Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de numerosas publicaciones en Uruguay y en el exterior, entre otras, *Los enclaves informacionales de la periferia capitalista*. Cooordinador del GT de CLACSO «Intelectuales y política».

María Verónica Blanco. Licenciada en Psicología (Udelar, 2004) y magíster en Psicología Social (Udelar, 2015). Doctoranda en Psicología (Udelar). Docente asistente del Instituto de Psicología Social (Facultad de Psicología, Udelar). Línea de investigación: Habitar colectivo y vida urbana.

Mauricio Ceroni. Licenciado en Geografía (Udelar, 2008) y magíster en Ciencias Ambientales (Udelar, 2013). Candidato a doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus principales áreas de investigación transitan por las dinámicas territoriales y sus transformaciones en el espacio social, desde un enfoque crítico.

Aline da Fonseca. Licenciada y profesora de Geografía (Universidad do Estado do Rio de Janeiro, 2009). Magíster en Educación, Cultura y Comunicación en Periferias Urbanas (Universidad do Estado do Rio de Janeiro, 2012). Docente ayudante del Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio, Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales (Facultad de Ciencias, Udelar). Línea de investigación: análisis de estudios urbanos con énfasis en conflictos territoriales.

Cecilia Lombardo. Arquitecta (Udelar, 1987). Magíster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Udelar, 2007). Profesora adjunta del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU, Udelar). Trayectoria en ciudad y pobreza (tiene numerosas publicaciones en ese campo). Línea de investigación: La ciudad y la vida urbana.

Marcelo Pérez Sánchez. Licenciado en Ciencia Política (Udelar, 2009). Magíster en Estudios de Políticas Aplicadas (FIIAPP, España, 2010). Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina (Udelar, 2015). Doctorando en Estudios Urbanos (UNGS, Argentina). Profesor adjunto del Programa Integral Metropolitano (PIM, CSEAM-Udelar). Línea de investigación: Urbanizaciones cerradas y disputas territoriales.

Alicia Rodríguez. Psicóloga (Udelar, 1985). Magíster en Psicología Social (Universidad de Mar del Plata, Argentina, 2008) y doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Profesora titular del Instituto de Psicología Social (Facultad de Psicología, Udelar). Trayectoria en Psicología Social Comunitaria (tiene numerosas publicaciones en ese campo), desde cuya perspectiva aborda temas vinculados a lo territorial, al hábitat y a la acción colectiva.

En este trabajo se presenta el estado de la investigación iniciada en 2015, en su etapa intermedia. Se trata del primer avance del proyecto de investigación I+D financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (Udelar). Siendo los Ateneos un espacio de intercambio y de debate, se expondrá el marco conceptual, la metodología, la caracterización del proceso de ocupación y la estructura territorial de la región noreste metropolitana de Montevideo.

En lo que refiere al marco conceptual se plantea que lo que define las regiones metropolitanas es la especificidad en la reproducción del capital, donde el conflicto social se visibiliza a partir de los intereses en pugna de los agentes de producción del espacio, que reconfiguran el territorio en cuestión. En este sentido, hablar de regiones metropolitanas implica hablar de un espacio de poder, de dominio del Estado —tanto en su presencia como en su ausencia, en la intervención activa o en el «dejar hacer»—, de agentes sociales individuales y colectivos y de luchas de intereses.

Desde esta perspectiva, en términos metodológicos generales, se apuesta a la caracterización de una región metropolitana en términos relacionales, es decir, enfatizando el entramado de relaciones entre distintos agentes o actores sociales y sus intereses. Se trata de un enfoque interdisciplinario donde el foco es abrir un espacio de análisis que permita visualizar la producción de relaciones sociales.

Por último, el análisis del proceso de ocupación y la estructura territorial pretende dar cuenta del proceso de transformaciones físico-espaciales y de las condiciones materiales que han producido un espacio que se diferencia del resto de las conurbaciones metropolitanas de Montevideo.

Palabras clave: control/intervención/dominación/región metropolitana/Montevideo

El estudio busca generar conocimiento interdisciplinario sobre la conexión *global-nacional-local* de las dinámicas de segregación y de las luchas por el uso del territorio en la región noreste del área metropolitana de Montevideo, atendiendo a las rápidas transformaciones que ha sufrido la región en los últimos años así como a aquellas que se prevén.

La perspectiva teórica resalta la importancia de las transformaciones actuales del capitalismo y de los procesos globales implicados, y focaliza en cómo estos se cristalizan en los territorios metropolitanos. Entre los cambios registrados se considera la instalación de zonas francas de nuevo tipo (con relación a sus tradicionales actividades) que constituyen verdaderos enclaves globales de parques industriales, de obras de infraestructura, y la generación de barrios privados que constituyen un elemento de contraste y especificidad del paisaje suburbano.

El proyecto busca una mirada sistematizada y actualizada de un proceso de reterritorialización, de cambio de actividades y de transformaciones del uso del territorio. Un punto central a analizar es el de las relaciones de los enclaves y de los barrios privados con un entorno precario claramente diferente. Constituye este un aspecto que ha sido poco estudiado y del cual se anticipan hallazgos importantes sobre las formas de actuación/intervención en el tejido social inmediato y en su expresión espacial, ya sea para desconflictivarlo o para tener un acceso confiable a la fuerza de trabajo no calificada requerida.

Para el abordaje, se propone la integración de elementos teóricos y empíricos, combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas y consideración de aportes disciplinarios diferentes y confluyentes (Arquitectura, Ciencia Política, Geografía, Psicología, Sociología).

Marco conceptual

Define una región metropolitana —en la perspectiva general de este trabajo— una especificidad de

TERRITORIO CONTROLADO...

ALFREDO FALERO CIRIGLIANO
MARÍA VERÓNICA BLANCO
MAURICIO CERONI
ALINE DA FONSECA
CECILIA LOMBARDO
MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ
ALICIA RODRÍGUEZ

la reproducción del capital, las formas que asume el proceso de acumulación, la estructura de clases peculiar a tales formas y las formas de la lucha de clases y del conflicto social más general que se produce. En ese entendido y retomando trabajos anteriores, lo que sigue invita a leer las regiones metropolitanas en términos de proceso social en donde va emergiendo una direccionalidad más allá de proyectos en tensión.

Hablar de regiones metropolitanas implica hablar de un espacio de poder, de dominio del Estado —tanto en su presencia como en su ausencia, en la intervención activa o en el «dejar hacer»—, de agentes sociales individuales y colectivos y de luchas de intereses. Estos agentes en conflicto pueden ser entonces organizaciones sociales, instituciones estatales y empresas privadas que actúan directamente en el territorio reconfigurando el tejido social. Estamos hablando —debemos también enfatizarlo— de un papel más activo de las empresas privadas en tal sentido, que procuran gestionar e intervenir directamente sobre su entorno.

Si se asume la potencialidad de la teoría y los «usos de lo teórico» para visualizar planos de análisis y a la vez impulsar la investigación (Falero, 2016), debe leerse lo que sigue como apertura a algunos planos de observación de las regiones metropolitanas que funcionarán como guías generales de investigación. En esa línea las distintas evidencias «empíricas» se ubican en un «ida y vuelta» con la construcción conceptual que adquiere otros niveles de conexión y de importancia para la investigación.

Una batería de conceptos clásicos de las Ciencias Sociales debe ser tenida en cuenta entonces. Así, en primer lugar tenemos *segmentación*, puesto que segmentar es dividir en partes, puede aplicarse al proceso de descenso social y de nuevo confinamiento y cómo esto se expresa —si se expresa— en la región metropolitana que nos ocupa. Luego tenemos la idea de *segregación* que refiere a separar una parte del todo. El concepto adquirió vigencia en la década de los

ochenta para tratar de entender los procesos de reestructuración urbana y de expansión de la pobreza. Remite a una perspectiva socioespacial, es decir, la ubicación espacial diferente de clases y sectores sociales. Entonces, segregación implica procesos de distanciamiento espacial entre grupos sociales socioeconómicos diferenciados.

Loïc Wacquant ha estudiado estos procesos (por ejemplo en la región metropolitana de París) y rescata el concepto de *seclusión socioespacial* que designa «el proceso por el que se acorralan, se cercan y se aíslan determinadas categorías y actividades sociales en un cuadrante reservado y restringido de espacio físico y social» (2011: 11).

Una forma de seclusión —y de segregación— es la *guetización*, que ya implica un grado de violencia práctica y simbólica importante materializada en el espacio metropolitano en tanto supone contención de marginados u otros sectores. Si bien se ha utilizado la idea de conformación de «auto-guetos» para designar la separación intencional de un grupo socioeconómico alto para configurar un universo de élite, entendemos que no es feliz la expresión y puede llevar a confusiones.

La generación de urbanizaciones de clase alta como barrios privados puede desplazar de las regiones metropolitanas lógicas habitacionales de clase baja si estas se van reconvirtiendo. Cabe entonces recordar otro concepto: *gentrificación*. Se ha denominado así a la recuperación de centros urbanos para las clases medias y altas o a la conformación de nuevos espacios en esa línea, la atracción de inversiones del capital privado implicado y los fuertes efectos sociales que provoca, como el desplazamiento y la segregación de clases populares. Por ello siempre es necesario observar las regiones metropolitanas como procesos dinámicos en los que se van superponiendo proyectos, tensiones y conflictos.

También se ha hablado en este sentido de lo *rururbano*, es decir, de urbanizaciones difusas, de dispersión del hábitat, lo que implica visualizar habitantes de ciudades de clase media, media-alta y alta, en busca no sólo de

seguridad sino de «naturaleza», lo que presiona sobre las infraestructuras de movilidad geográfica de otra forma. No debe confundirse esta lógica con la de las «ciudades dormitorio», es decir que son tendencias de separación bien diferentes aunque ambas configuren tendencias de metropolización.

Otra de las características generales que puede adoptar la metropolización es la existencia de regiones industriales o de «servicios». Las comillas obedecen a que este es, en verdad, un concepto vago, particularmente porque encubre actividades de lo que luego definiremos como actividades de la emergente revolución informacional, en nuestro caso, trasladadas a la periferia de la economía-mundo y específicamente examinadas en lo que implica efectivamente en el caso de Zonamerica (Falero, 2011).

La particularidad de la región metropolitana de Montevideo es que en ella se van conformando condiciones específicas y especiales, por un lado, para la implantación del capital global, y por el otro, por la localización de nuevas pautas residenciales que involucran al sector de población de altos ingresos.

Teniendo presente lo anterior, se abordarán tres ejes. En primer lugar, el de las zonas francas de nuevo tipo —es decir que trascienden ampliamente las actividades logísticas clásicas en Uruguay— y que son Zonamerica y Parque de las Ciencias. Esto se examina como una de las formas de la economía de enclaves del siglo XXI en América Latina. Focos de actividades de estos emprendimientos son clasificados habitualmente como «servicios», lo cual se propone caracterizar más específicamente en el trabajo.

En segundo lugar, se registra una lógica de parques industriales de gestión privada y posibilidades de nuevos emprendimientos así como el caso del Polo Tecnológico de Pando de la Universidad de la República. Debe marcarse la diferencia con el caso anterior puesto que en las zonas francas la relación con procesos globales es más clara, en cambio, aquí pueden generarse cadenas

TERRITORIO CONTROLADO...

ALFREDO FALERO CIRIGLIANO
MARÍA VERÓNICA BLANCO
MAURICIO CERONI
ALINE DA FONSECA
CECILIA LOMBARDO
MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ
ALICIA RODRÍGUEZ

de valor interna. Los parques industriales tienen una legislación específica y el territorio que nos ocupa ve florecer este tipo de emprendimientos. Tanto para zonas francas como para este caso, no es menor hablar también de la infraestructura disponible y en proyecto.

Finalmente, en tercer lugar, hay una lógica de barrios privados en extensión que en algunos casos tiene su articulación con los puntos anteriores. Esta dinámica habitacional satisface una demanda de estratos medio-altos y altos que se caracteriza, según distintos autores (Pérez, 2015), por la búsqueda de elementos como seguridad, la eficiencia de los servicios, la apuesta por una inversión rentable, cierto sentido de comunidad, la búsqueda de una nueva ruralidad marcada por el paisaje pero al mismo tiempo una ubicación cercana a la ciudad, entre otros. Dicho proceso cuenta con tres facilitadores: rentabilidad para el mercado inmobiliario, la publicidad y la permisividad normativa.

Un aspecto central a considerar es cómo la articulación de estos tres ejes reconfiguran el tejido social y su expresión físico-espacial de los distintos barrios que forman parte del territorio en estudio, y a la vez, cómo se van construyendo subjetividades colectivas. También modifican los patrones de movilidad geográfica en la medida que, así como existe una demanda de fuerza de trabajo, en general no calificada, que se absorbe del lugar, existe una demanda de fuerza de trabajo calificada que proviene preferentemente de la costa de Montevideo.

Todo esto lleva a preguntarse si se ha generado una dinámica de desarrollo, y si es así, qué características tiene. Es preciso plantearse en consecuencia una perspectiva de desarrollo de regiones metropolitanas donde no estén ausentes elementos vinculados a calidad de vida y participación colectiva. Por ello adquiere especial énfasis el examen del papel del Estado, ya aludido. Y esto significa visualizar diferentes escalas de actuación: a nivel ministerial, a nivel municipal (Montevideo y Canelones) y a nivel local (alcaldías).

Aspectos metodológicos

Desde esta perspectiva se parte de examinar un entramado de mutaciones que se han venido configurando en el territorio que nos ocupa que —a grandes rasgos— se ubica entre los ejes de la ruta n.º 8 e Interbalnearia y sus zonas de influencia, implicando a los departamentos de Montevideo y Canelones. En tal sentido, se ha generado un proceso de metropolización muy específico del que es preciso dar cuenta tanto por el caso mismo como por las posibilidades de comparación que abre a nivel de Montevideo y otras ciudades latinoamericanas.

En cuanto a la metodología general, se apuesta a la caracterización de una región metropolitana en términos relacionales, es decir, se hace énfasis en el entramado de relaciones entre distintos agentes o actores sociales y sus intereses, frente a lo que podría ser una perspectiva de agregación de variables y la generación de una batería de indicadores socioeconómicos. Esto no quiere decir, naturalmente, que no se acuda a indicadores de este tipo para visualizar dinámicas de transformación. Se sostiene que se trata de un enfoque interdisciplinario donde el foco es abrir un espacio de análisis que permita visualizar la producción de relaciones sociales y en consecuencia, de territorio.

De modo que la estrategia metodológica es de carácter cualitativo, complementada con elementos cuantitativos (Sautu *et al.*, 2010). Se combinan diferentes técnicas cualitativas y cuantitativas en el marco de diferentes componentes. En el contexto de un diseño estratégico (Vasilachis, 2006), la metodología desarrollada posibilitará la reconstrucción, a partir de los emprendimientos del capital, de cómo estos producen y se articulan con los actores sociales, se establecen vínculos territoriales y se identifican las distintas formas de dominación que se configuran.

Algunos avances

Delimitación inicial

En etapas previas a la ejecución del proyecto, el grupo de investigación realizó una delimitación

TERRITORIO CONTROLADO...

ALFREDO FALERO CIRIGLIANO
MARÍA VERÓNICA BLANCO
MAURICIO CERONI
ALINE DA FONSECA
CECILIA LOMBARDO
MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ
ALICIA RODRÍGUEZ

Fig. 1. Presentación «Territorio controlado: formas de intervención y dominación en la región noreste metropolitana de Montevideo» [póster]. Elaboración: Dinorah Kaiser, 2016.



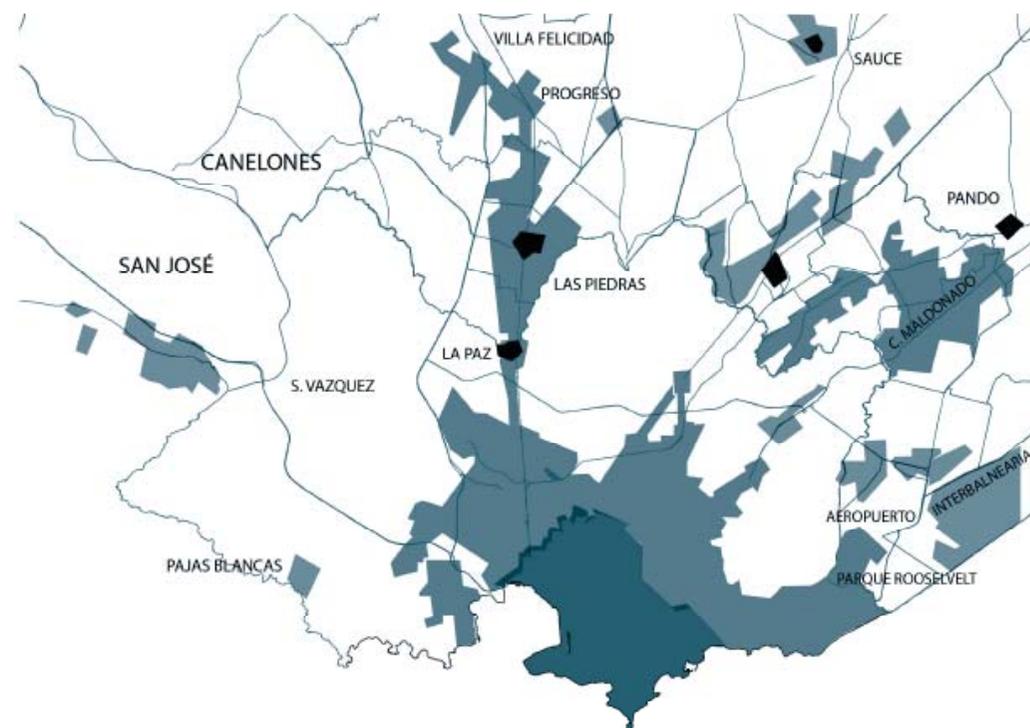
TERRITORIO CONTROLADO...

ALFREDO FALERO CIRIGLIANO
 MARÍA VERÓNICA BLANCO
 MAURICIO CERONI
 ALINE DA FONSECA
 CECILIA LOMBARDO
 MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ
 ALICIA RODRÍGUEZ

Fig. 2. Conurbaciones metropolitanas [tratamiento digital]. Fuente: Andreasen (1961), p. 35. Elaboración: Dinorah Kaiser, 2016.

Referencias

- ZONA URBANA MONTEVIDEO
- ZONAS URBANAS CANELONES
- FRACCIONAMIENTOS SUBURBANOS



tentativa del área a ser estudiada en busca de abarcar el mayor número de enclaves y dinámicas que se localizan al noreste del Área Metropolitana de Montevideo, específicamente el territorio de las rutas n.º 8, n.º 101 y n.º 102 hacia la Interbalnearia.

Con base en esta delimitación inicial se realizó un proceso de caracterización de uso del suelo y la estratificación socioeconómica del territorio.

La clasificación se basó en las categorías de suelo que establece la Ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: urbano, suburbano y rural. A partir de estas categorías se dividió en subcategorías, para poder tener una mayor heterogeneidad espacial, diferenciándose diez tipos de usos de suelo.

Nueva delimitación del área de estudio

En el análisis de las dinámicas del área de estudio se detectó que los procesos de transformación están ocurriendo de forma acelerada y acumulativa en torno de las rutas n.º 101 y n.º 102 (barrios privados, enclaves informacionales, polos logísticos), y redefinen el área delimitada. Al mismo tiempo, la propia área sufre influencias de otros procesos que inciden en la manera de su organización y dinámicas específicas.

Para visualizar el nudo de influencia de estas dinámicas, se acotó el área de la ruta n.º 8 al sur hasta la ruta Interbalnearia, y así poder identificar el territorio directamente afectado sin disminuir la importancia de estas en las demás áreas, pero tratándolas de forma indirecta.

Proceso de conformación de la conurbación «Ruta 8»

El proceso metropolitano de Montevideo es de larga data. Ya en 1961 la profesora Cristina Andreasen publicaba en la Revista de la Facultad de Arquitectura que,

Montevideo se extiende en «mancha de aceite» con un proceso acelerado, y los «pioneros» de esa

extensión [...] son los grupos trabajadores, que presionados por el creciente problema de escasez y carestía de viviendas deben conformarse con superpoblar los conventillos de las áreas denominadas «crepusculares» o buscar en los márgenes urbanos una solución insuficiente de sus problemas de alojamiento en condiciones siempre precarias.

Los fraccionamientos realizados no contaban con las infraestructuras de servicios básicos ni con los equipamientos necesarios para el desarrollo de la vida cotidiana de la población. En lo que refiere a su concreción físico-espacial, la lógica de la materialización se basó en la estructura predial del área rural, por lo cual el resultado es una intervención por predio, cuyas consecuencias es la sumatoria de una serie de fragmentos producto de diferentes proyectos, siendo Barros Blancos un claro ejemplo de esta situación.

Esta forma de actuación continúa hasta el presente, por lo que se puede decir que la dinámica social y material del espacio metropolitano tiene su origen en procesos de larga data, donde su producción se enmarca en una lógica de fragmentación, en ausencia de un proyecto territorial que oriente las diferentes intervenciones. Esta situación se ve agravada, desde la década del noventa, por la construcción de barrios privados y por otros fenómenos, como los enclaves económicos (zonas francas), de significación continental e incluso global, en tanto obedece a lógicas de reestructuración económica con fuerte impacto sociocultural y clara expresión en el territorio.

Las transformaciones aludidas se verifican analizando las dinámicas poblacionales y de vivienda, medidas con los datos censales de 2004 y 2011, y los cambios producidos por el aumento de ocupación de las actividades no residenciales, principalmente sobre los estructuradores viales del área.

A nivel general se puede decir que se verifica una densificación de las zonas urbanizadas. Sin embargo, se registra un aumento de población importante en los barrios privados, alcanzando

un guarismo del 198 % (Martínez *et al.*, 2015). Otro aspecto relevante es el aumento en un 57% (Martínez *et al.*, 2015), de los usos no habitacionales, particularmente en los ejes de las rutas n.º 101 y n.º 102.

Estructura vial. Conectividades

Las rutas nacionales son las principales vías conectores del área en estudio, y establecen conexiones tanto a escala local y metropolitana, como nacional.

La ruta Interbalnearia (ruta n.º 200) junto con el primer tramo de la ruta n.º 101, constituyen el principal corredor turístico del país, ya que conectan Montevideo con los balnearios de Canelones y con la costa atlántica de los departamentos de Maldonado y Rocha. Cabe señalar que estas rutas son también la conexión con los corredores de tránsito hacia la frontera con Brasil.

La ruta n.º 101 atraviesa el área en sentido norte-sur y se constituye como el eje vertebrador del sector, conectando el sureste de la ciudad capital, Ciudad de la Costa, Colonia Nicolich y Paso Carrasco y el aeropuerto internacional con Pando y con el noreste del país a través de la ruta n.º 8. En la zona inmediata a Montevideo comparte funcionalidad de carretera primaria y de arteria urbana (Rubinstein, 2009).

En la ruta n.º 102, el anillo perimetral inaugurado en 2009, vincula el este del territorio nacional con el Puerto de Montevideo. En particular esta vía cumple un doble rol: por un lado su función principal es la de canalizar el transporte de carga proveniente de la zona noreste y este del país, y por el otro, como contención de la expansión urbana de la ciudad. Este último aspecto se verifica en la categorización de suelo realizada por la Intendencia Departamental de Montevideo, donde se mantiene en su entorno las áreas rurales de características productivas.

Sin embargo, se puede inferir que, la Intendencia Departamental de Canelones no ha tenido la actitud de preservar las áreas rurales en el

contexto metropolitano, particularmente en el área de estudio. Así lo expresa el gráfico de la figura 4 sobre la categorización de suelo de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial aprobadas en 2011, donde se promueve la transformación de suelo rural a suburbano en amplias zonas y sobre las rutas n.º 101 y n.º 102. Esta situación plantea dos cuestiones relevantes, por un lado la sustitución de las actividades productivas rurales por las urbanas; y por el otro, las rutas se convierten en vías de características urbanas.

La ruta n.º 8, uno de los históricos corredores metropolitano, comparte funcionalidad de carretera primaria de acceso a Montevideo y de arteria urbana que, particularmente, es el eje vertebrador de Barros Blancos.

Considerando lo anteriormente expuesto se puede decir que se trata de un área muy bien conectada con la ciudad capital y el puerto, con la región noreste y este del país y a nivel internacional, por lo cual resulta un área de interés para las actividades económicas.¹ Sin embargo, en las entrevistas realizadas a referentes locales de los distintos barrios que allí se localizan, se plantea que el transporte colectivo resulta deficitario para la población trabajadora. Desde esta perspectiva se pone en cuestión la accesibilidad a los servicios y equipamientos de la ciudad capital.

Grandes equipamientos

En el área de estudio, el Aeropuerto Internacional de Carrasco es el único que se considera que se encuentra dentro de esta categoría, no solamente a escala metropolitana sino también a escala nacional. De las entrevistas realizadas a referentes de las actividades económicas se desprende que, una de las razones para localizarse en el área fue la cercanía con el aeropuerto, sobre todo por las actividades asociadas a la industria farmacéutica, ya que es por medio del transporte aéreo que se comercializa esta producción.

Por otro lado, se considera pertinente definir la categoría de *centros de innovación tecnológica*

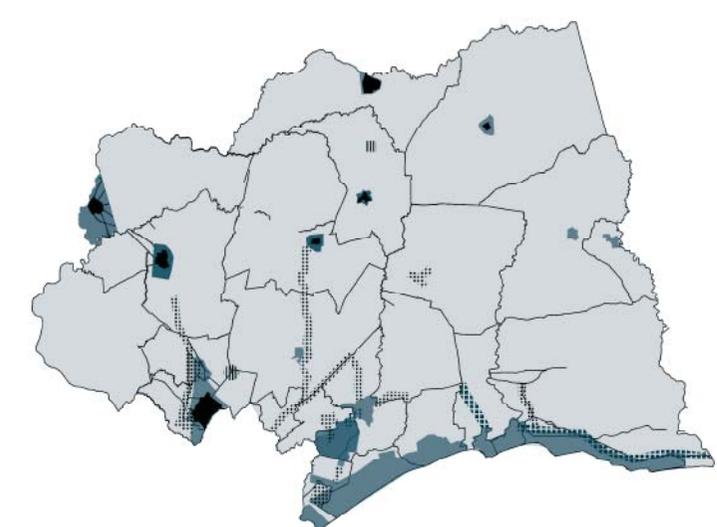
TERRITORIO CONTROLADO...

ALFREDO FALERO CIRIGLIANO
MARÍA VERÓNICA BLANCO
MAURICIO CERONI
ALINE DA FONSECA
CECILIA LOMBARDO
MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ
ALICIA RODRÍGUEZ

1. Cabe señalar que, la estructura territorial del sector se conforma con vías de alcance nacional e internacional, las cuales cambian su funcionalidad a partir de la localización de las distintas actividades urbanas.

Fig. 3. Estructura vial. Conectividades [mapa]. Elaboración: Dinorah Kaiser, 2016.

Fig. 4. Categorización de suelo de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial [mapa]. Fuente: Intendencia de Canelones, 2011.



Referencias

- URBANO
- SUBURBANO
- RURAL
- ▤ BY PASS
- ▤ SUBURBANO
- ▤ SUBURBANO ACT. PRODUCTIVAS Y DE SERVICIO
- ▤ SUBURBANO PREF. TURÍSTICO

e incubación de emprendimientos, donde el Polo Tecnológico de la Facultad de Química de la Universidad de la República en Pando es la actividad más representativa y de alcance metropolitano. Cabe aclarar que si bien Zonamerica y Parque de las Ciencias también podrían estar en esta categoría si se toman en cuenta el desarrollo de investigaciones en software, en biotecnología, entre otras, se considera que la innovación tecnológica que se realiza no es para apoyar la actividad industrial y de servicios nacionales, sino para empresas multinacionales, por lo cual, al no estar dinamizando y diversificando la economía nacional, se excluyen de esta categoría.

Usos del suelo

Para el área de estudio, el uso del suelo muestra un comportamiento diferente al resto de la región metropolitana de Montevideo. Se observa un crecimiento del uso de suelo urbano y suburbano principalmente debido a la instalación de industrias y empresas logísticas junto con la construcción de barrios privados. Las industrias y empresas logísticas se han concentrado sobre el eje vial n.º 101, donde son más de diez los nuevos emprendimientos instalados. Se destaca la presencia de una nueva zona franca denominada Parque de las Ciencias, la cual se va a caracterizar por la concentración de multinacionales farmacéuticas. Los barrios privados se han construido a partir de los años noventa (Lomas de Carrasco es el primero de dichos emprendimientos, en el año 1995), y aunque en el contexto latinoamericano puede parecer un fenómeno de menor cuantía, en Uruguay es muy importante, teniendo en cuenta que el fenómeno está en expansión más allá del debate para la ciudad de Montevideo. También se observa, en menor medida, la construcción de campos deportivos asociados a clubes de fútbol y a centros de enseñanza privada. Cabe destacar que recientemente se inauguró una megaobra de infraestructura para las dimensiones del Uruguay, en las confluencias

del eje vial n.º 8 y n.º 102: el estadio de fútbol del Club Atlético Peñarol, que alberga a unas 40.000 personas.

Sumadas estas transformaciones se puede decir que, a nivel general, existe un importante proceso de *gentrificación* y de cambio de actividades, considerando el desplazamiento de la población rural y la sustitución de la producción granjera por usos de tipo industrial y de logística.

Barrios privados

Los barrios privados son uno de los fenómenos diferenciales del área de estudio y representa una de las caras de la segregación residencial. Forma parte, en este contexto de urbanismo neoliberal, de los fenómenos de privatización del espacio residencial, el cual se presenta a partir de discontinuidades territoriales y una difusa urbanización (Beltrao y Góes, 2013). Es un fenómeno invisibilizado en la agenda pública, pero en desarrollo y de relevancia para la región noreste metropolitana donde se están desarrollando distintos tipos de urbanizaciones cerradas (Svampa: 2001): *countries* (incluyen equipamiento deportivo y social), chacras privadas y barrios privados en sentido estricto. De acuerdo, al trabajo de Pérez (2015), hay 14 emprendimientos de este tipo en Canelones en diversas etapas (producción y ocupación) y cinco más si incorporamos a los semiprivados del Municipio E de Montevideo. Este fenómeno de convivencia espacial con sectores populares, presenta una polarización social y dualización del espacio de forma contundente. A lo que se agregan la complejidad del vínculo entre clases sociales distintas y el Estado, la integración funcional (subordinación laboral) y la responsabilidad social empresarial, cuestiones sobre las cuales el proyecto intenta dar cuenta en términos de lógicas de dominación. ✕

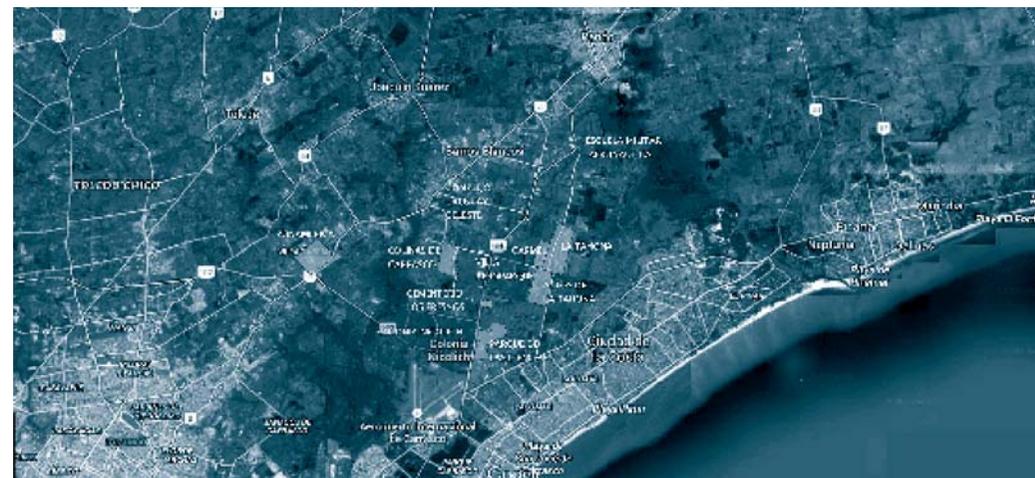
TERRITORIO CONTROLADO...

ALFREDO FALERO CIRIGLIANO
MARÍA VERÓNICA BLANCO
MAURICIO CERONI
ALINE DA FONSECA
CECILIA LOMBARDO
MARCELO PÉREZ SÁNCHEZ
ALICIA RODRÍGUEZ

Fig. 5. Grandes usos del suelo en el área de estudio [mapa]. Fuente: Google Earth. Elaboración: Dinorah Kaiser, 2016.

Referencias

- EQUIPAMIENTO
- BARRIOS RESIDENCIALES PRIVADOS
- BARRIOS RESIDENCIALES
- ACTIVIDAD ECONÓMICA



BIBLIOGRAFÍA

- ANDREASEN, C. (1961). «Aspectos económicos de los fraccionamientos de las Villas de Canelones». En: *Revista de la Facultad de Arquitectura* n.º3, Montevideo.
- BELTRÃO, M., GÔES, E. (2013). *Espaços fechados e cidades. Insegurança urbana e fragmentação socioespacial*. San Pablo: Editora UNESP.
- CERONI, M., DA FONSECA, A., FALERERO, A., PÉREZ, M., RODRÍGUEZ, A. (2014). «Dominación territorial de los barrios privados en el noreste Metropolitano de Montevideo». En: Acosta Y., Casas A., Mañán O., Rodríguez A., Rossi V. (coordinadores). *Sujetos Colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina*. Montevideo: Trilce, pp. 191-204.
- FALERO, A., PÉREZ, M., CERONI, M., DA FONSECA, A., RODRÍGUEZ, A. (2013). «Cambios y disputas territoriales: el caso de la región metropolitana de Montevideo». En: *Revista Contrapunto* n.º 3 «Territorios urbanos en Disputa». Montevideo: CFPOS-CSEAM, Udelar, pp. 33-48.
- FALERO, A. (2016). *La expansión de Montevideo en el eje noreste: mutaciones territoriales, dinámica de acumulación y conflictos contenidos*. Montevideo: Facultad de Psicología, Udelar.
- MARTÍNEZ, E. ET AL. (2015). *Transformaciones del Sistema Urbano Metropolitano 2004-2011*. Convenio ITU/FARQ/UDELAR/Agenda Metropolitana/Área Políticas Territoriales OPP. Montevideo: Udelar, 2015.
- PÉREZ, M. (2015). «Barrios privados y sectores populares en el Cono Sur: algunas formas de dominación territorial. Análisis a partir del estudio de dos casos en las Regiones Metropolitanas de Montevideo y Santiago de Chile» [tesis]. Maestría en Estudios Contemporáneos de América Latina, FCS- Udelar.
- PÉREZ, M., RODRÍGUEZ, A., FALERERO, A., CERONI, M., DA FONSECA, A. (2013). «Transformaciones territoriales y sus efectos en el tejido social: el caso de la región metropolitana noreste de Montevideo» [ponencia]. XXIX Congreso ALAS Chile, Santiago de Chile.
- RUBINSTEIN, E (2009). Estudio vial del departamento de Canelones [informe de consultoría]. MVOTMA-DINOT.
- SAUTU, R., BONIOLO, P., DALLE, P., ELBERT, R. (2010). *Manual de metodología. Construcción del 146 marco teórico, formulación de objetivos y elección de metodología*. Buenos Aires: CLACSO, Ed. Prometeo.
- SVAMPA, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. 2a edición. Buenos Aires: Ed. Biblos Sociedad.
- VASILACHIS, I. (2006). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- WACQUANT, L. (2011). «El diseño de la seclusión urbana en el siglo XXI». En: *Revista Herramienta*, n.º 48, octubre. Buenos Aires.

**PUEBLOS (IN)VISIBLES
DE LA REGIÓN ESTE
DEL URUGUAY**

DEL AISLAMIENTO A LA
INCLUSIÓN SOCIOTERRITORIAL
DE LOCALIDADES POSTERGADAS
EN MALDONADO,
ROCHA Y LAVALLEJA

Un proyecto
de investigación-enseñanza

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY

DEL AISLAMIENTO A LA
INCLUSIÓN SOCIOTERRITORIAL
DE LOCALIDADES POSTERGADAS
EN MALDONADO,
ROCHA Y LAVALLEJA

Un proyecto
de investigación-enseñanza

ELEONORA LEICHT

Grupo de investigación y enseñanza

Eleonora Leicht (coordinadora), Débora Vainer, Carola Rabellino, Carlos Musso. Colaboradores: Mauro Mancino, Daniel Rodríguez

Estudiantes

Maldonado (2013): Silvia Alvez, Victoria Fernández, Luis Llovét, Claudia Costa, Fernanda Fernández, Claudia Castro, Fiorella Faggiani, Eliana Pintado, Mauro Mancino, Rodrigo Pedrosa, Diego Pérez, Daniel Rodríguez, Juan Ignacio Feuerhake, M^a Agustina Olagüe, Alex Nader, María José Pintos.

Rocha (2014): Belén Chacón, Mariana Benzo, Juliana García, Macarena Urchipía, Joana Batel, Antonio Moleón, Diego Palau, Micaela Besozzi, Pedro Oliveira.

Lavalleja (2015): Gaëlle Bogas, Lea Bourgarel, Alfonso Mendoza, Lucía Collazo, Germán Rodríguez, Fernanda Gutiérrez, Mathilde Terrier, Nadia Puster, Louise Manginot, Florencia Bagnasco, Eloísa Suárez, Sofía Molina, Victoria Baumgartner, Lena Guihaume.

Eleonora Leicht. Arquitecta (Udelar, 1995). Magíster en Diseño Urbano (Oxford Brookes University, 1999). Doctoranda en Arquitectura (FADU-Udelar). Profesora adjunta en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU-ITU).

En este artículo se reflexiona acerca del trabajo de investigación y enseñanza desarrollado en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-ITU), desde febrero de 2013 hasta diciembre de 2015. Con base en los antecedentes fruto del trabajo con la Intendencia de Maldonado, el equipo investigador identificó ciertas debilidades y postergaciones en los pequeños pueblos del departamento de Maldonado, los que no participaban de las bonanzas producto de la intensa actividad turística costera. En consecuencia, el equipo se propuso explorar esas localidades a efectos de visibilizar sus fortalezas y singularidades, así como identificar lineamientos e instrumentos de ordenamiento que pudieran cooperar a revertir situaciones de desigualdad socioterritorial. Posteriormente se fueron agregando al proyecto original algunas localidades de Rocha y Lavalleja con problemáticas similares, con la voluntad de explorar situaciones comunes a la Región Este del Uruguay. Los estudios de caso se fueron abordando con el transcurrir del curso opcional de grado «Pueblos Invisibles».

Las conclusiones más importantes radican en la identificación de dos debilidades críticas en las localidades estudiadas: por un lado, la tendencia a perder población; por otro, el refuerzo de la macrosegregación donde en un extremo se encuentran las áreas costeras —ricas— y en el otro las áreas interiores o mediterráneas —más desfavorecidas—. Se avizoran posibles soluciones para estos pueblos que pasan por el fortalecimiento de capacidades endógenas, identificación de vocaciones, tendido de redes y complementariedades entre ellos.

Desde la enseñanza se concluye que la experiencia fue muy positiva, desde que los estudiantes son partícipes de la investigación, involucrándose de manera activa en las técnicas de análisis urbano-territorial, lo que incluye salidas de campo, trabajo de gabinete, mesas de intercambio con expertos, ejercitación en entrevistas con actores clave, etcétera. Los trabajos realizados por los estudiantes así como las tesinas fruto del curso fueron sistematizados en un compendio disponible en ITU para su consulta.

Palabras clave: desarrollo local/enseñanza/urbanismo/planificación regional/paisajes culturales/Región Este/Uruguay

Se presenta el trabajo de investigación y enseñanza llevado a cabo desde 2013 a 2015 por un equipo docente del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU-ITU), que había integrado en su momento el Grupo de Estudios Territoriales de la Región Este.

Este equipo en principio identificó, en el marco del trabajo en el convenio con la Intendencia de Maldonado (2005-2009), ciertas debilidades y postergaciones en los pequeños pueblos del departamento de Maldonado que no participaban de las bonanzas producto de la intensa actividad turística costera. En consecuencia, se propuso explorar dichas localidades a efectos de visibilizar sus fortalezas y singularidades, así como identificar lineamientos e instrumentos de ordenamiento que pudieran cooperar a revertir situaciones de desigualdad socioterritorial. Posteriormente se fueron agregando al proyecto original algunas localidades del departamento de Rocha y Lavalleja con problemática similares, con la voluntad de explorar situaciones comunes a la Región Este¹ del Uruguay. Los estudios de caso se fueron abordando en el transcurrir del curso opcional «Pueblos Invisibles», en formato pasantía durante cuatro semestres. Asimismo se desarrollaron nueve tesinas vinculadas al curso, donde cada estudiante focalizó en algunos conceptos trabajados en la pasantía, culminando en general en lineamientos propositivos.

El trabajo se expone en cuatro capítulos. El primero explicita el marco conceptual, los antecedentes, los objetivos generales y específicos, las metodologías de análisis territorial y de enseñanza. En el segundo capítulo se da un panorama del universo de localidades de la Región Este así como el marco normativo vigente. El tercero analiza los trabajos de estudiantes. Finalmente, en el último capítulo se presentan las conclusiones desde lo investigativo y desde la enseñanza.

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

1. Existen diversas configuraciones para lo que se llama Región Este del Uruguay. Para la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (MVOTMA-DINOT) la región incluye los departamentos Maldonado, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres y Cerro Largo. En documentos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se lee que la región incluye Maldonado, Rocha, Lavalleja, Treinta y Tres. Para la Región Este de la Universidad de la República (Udelar), la zona incluye Maldonado, Rocha, Treinta y Tres. Para el caso de esta investigación, llamamos Región Este a la que incluye los departamentos Maldonado, Rocha y Lavalleja, en consonancia con el rumbo que fue tomando la estrategia de investigación.

Marco general y antecedentes

El proyecto aborda aspectos urbano-territoriales de algunas localidades mediterráneas localizadas en la Región Este del Uruguay. Estas localidades tienen en común el hecho de que permanecen apartadas de las dinámicas económicas vinculadas a la actividad turística de la faja costera. Permanecen muchas veces invisibilizadas, identificándose como ciudades de paso, dormitorio, o proveedora de servicios, constatándose una situación de inequidad en la distribución de la riqueza que genera la actividad turística. La clave es la búsqueda de posibles desarrollos sostenibles y la construcción de la visibilidad de estos pueblos desde sus potencialidades endógenas, desde sus valores patrimoniales y de paisaje cultural, que cooperen a revertir la problemática. Para develar dichas potencialidades, la exploración de campo y la elaboración de diagnósticos integrales resultan de vital importancia.

Como trabajo previo, el equipo abordó las microrregiones del departamento de Maldonado según el citado convenio con la Intendencia, y constató una desigualdad socioterritorial de las localidades mediterráneas, que participan de manera marginal de las oportunidades de las que gozan las localidades situadas en la faja costera del departamento. En oportunidad de la celebración de los talleres participativos para la elaboración de las directrices se trabajó en Unidades Territoriales identificadas como microrregiones, las que luego dieron lugar a los municipios de Maldonado con la implementación de la ley n.º 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana (2009). Para cada uno de estos ámbitos se acordó una agenda de proyectos así como una vocación en el marco de un futuro deseado. En aquellos talleres que recorrieron todas las localidades del departamento fue recurrente la identificación de «temas problema» vinculados a los pequeños pueblos: falta de fuentes de trabajo o a merced de la apertura y

cierre de industrias y consiguiente fluctuaciones de población, falta de conectividad y buen transporte a localidades cercanas, equipamientos y servicios básicos insuficientes, fraccionamientos que dan lugar a un crecimiento innecesario de lo urbano.

En este proyecto, el equipo se propone profundizar en el estudio de localidades de Maldonado, y trascender el ámbito geográfico de este departamento para incluir en el estudio a localidades mediterráneas de Rocha y Lavalleja, en la hipótesis de que se dan lógicas similares. La Región Este ha sido priorizada por su importancia estratégica a nivel nacional, presentando transformaciones urbanas y territoriales, de las más significativas en el Uruguay contemporáneo, que se concentran principalmente en la faja costera de la Región. Allí emerge el segundo polo metropolitano del país, la Aglomeración Central de Maldonado, verdadera «aspiradora demográfica». Las fuentes de trabajo que surgen del turismo de temporada y la construcción en torno a Punta del Este y otros balnearios, explican mucho de estas transformaciones. *Pueblos Invisibles* alude a la situación constatada de que ciertas localidades mediterráneas no participan de muchas de las dinámicas que genera la principal actividad económica del área que es el turismo, quedando aparte, permaneciendo metafóricamente *invisibles* a la hora de definir políticas de inclusión social e instrumentos de ordenamiento urbano-territorial. Este trabajo aspira a cooperar a la construcción de la visibilidad de estas localidades.

Antecedentes

La postergación de los pueblos del interior no sucede exclusivamente como contracara de áreas costeras muy ricas y dinámicas. Con diferentes configuraciones, existen en todo el Uruguay.

Varios autores reconocidos de diversas disciplinas manifestaron su interés y preocupación por los pueblos del Uruguay *profundo*. De hecho en el ITU, por 1951, su director en ese momento, Gómez Gavazzo, y su equipo técnico, promovían

la salida del edificio de Facultad hacia «el interior» para difundir principios de urbanismo. En *Estructuras Urbanas-Monografías de Ciudades Uruguayas* (Gómez Gavazzo, 1953) se relatan las salidas de campo, poderosa herramienta de análisis, como queda demostrado en dicha publicación. La idea pudo concretarse para sólo cuatro localidades y sus regiones: Rivera, Tacuarembó, Durazno y Melo.

También por 1955, el arquitecto Ricardo Saxlund, en el *Semanario Marcha* (15 de abril de 1955, n.º 759, sección Ciudades y Casas, p. 14), publicaba «Los Pueblos Muertos II», texto donde describía la simplicidad de sus trazados, la magra productividad de los alrededores y denunciaba la crisis física y espiritual de estos pueblos.

En un artículo en el Suplemento Dominical del diario *El Día* (18 de abril de 1954,) el antropólogo Daniel Vidart detallaba la «Vida y Pasión de los Pueblos de Campaña» contrastando sus impresiones con un reciente viaje a La Toscana y sus pueblitos. Describe allí con acierto no sólo el aspecto físico sino también los personajes típicos del pueblo uruguayo: *el fracasado, el apóstol, el cura quejumbroso, la maestría, el médico filántropo, el caudillo venal, el remendón anarquista, el simple mortal*.

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

Fig. 1. Salidas de campo de Gómez Gavazzo por el interior del Uruguay, 1951 [croquis de estudio]. Fuente: Gómez Gavazzo, 1953.



[...] Entonces cerré los ojos y mientras el ferrocarril bordeaba la ribera del río toscano, contemplé con las pupilas del alma los pueblos uruguayos cercados por la soledad, desamparados en los potreros planetarios, enquistados en un horizonte monótono, aplastados por el cielo vengativo.

Y volví a ver sus calles polvorientas andariveles del viento desnudo y la lluvia tediosa, sus veredas cubiertas por lamparones de musgo y cebaduras de mate ahíto, sus casonas descascaradas, sus plazas sin flores, sus cementerios en ruinas, sus comisarías malolientes, sus prostíbulos lúgubres....

[...] Evaporación, esta es la palabra. El pueblo es una charca que se evapora de continuo [...] Las relaciones se atan o se desatan formando constelaciones inestables...

[...] Las eternas preguntas: ¿cómo sacar a estas comunidades de la postración en que vegetan? ¿Cómo elevar su punto de mira moral? Uno de los caminos es la civilización: Más escuelas, más y mejores maestros, más carreteras y caminos decorosos, más noticias e instrumentos técnicos de la ciudad. Otro el más importante, el de la justicia social: reinstalar a los pueblos mal ubicados, fraccionar la gran propiedad, fomentar el espíritu cooperativo...

Más cercano en el tiempo, pueden reconocerse también algunas líneas que se trabajaron en el ITU en torno a estos temas, principalmente por el equipo liderado por la arquitecta Mabel Olivera, con base en tres ejes temáticos: *turismo, paisaje, patrimonio*, en el marco del trabajo para la Comisión Social Consultiva (2004) de salidas a la crisis que estaba atravesando el país. Se transcribe la fundamentación de aquel proyecto:

Promoción de Políticas Micro Regionales y Locales para un Turismo Ambientalmente Sustentable

Gran parte del territorio nacional atraviesa por un proceso de debilitamiento. Un número importante de microrregiones y sus localidades, sufren un proceso de decaimiento, segregación y pérdida de roles a nivel territorial y urbano.

A las condiciones objetivas de pérdida de competitividad de estas áreas frente a otras con centros urbanos más dinámicos se suman una desvalorización socio-cultural y una pérdida de identidad en las comunidades locales ante la desarticulación de los roles que cumplen en el sistema urbano y territorial.

Derivados de estas problemáticas, entre otras, han sido diagnosticadas y analizadas las dinámicas demográficas. A modo de ejemplo cabe mencionar como una constante la pérdida de población, el envejecimiento, la reducción de las ramas de ocupación de mano de obra, así como la disminución en las oportunidades de empleo.

[...]

Es necesario y posible resignificar el valor de la escala local como generadora de identidades, de relaciones y tejidos sociales que son soporte de valores socio-comunitarios y constituyen, en muchos casos, los principales activos del capital humano de estas localidades y sus micro regiones.

Las localidades configuradas como centros de articulación territorial a escala local y/o micro regional constituyen pilares importantes del desarrollo nacional. Brindan a la población calidades ambientales y de confort urbano excepcionales, debido a su menor presión demográfica, su menor complejidad funcional, su carácter de ciudad más equilibrada y justa, y a su papel de intermediación al nivel de gestión y administración.²

Intersecciones entre Urbanismo, Patrimonio y Paisaje Cultural

Desde la aprobación de la ley n.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en 2008, el ordenamiento territorial es política pública en nuestro país, declarándose de interés general. Desde esa fecha en adelante se ha avanzado sustancialmente en la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial a escala nacional, por otra parte de carácter obligatorio, siendo muy significativa la producción de instrumentos

de ordenamiento territorial en departamentos que estaban más rezagados.

Respecto a esto último el proyecto busca explorar las intersecciones posibles entre Urbanismo, Patrimonio y Paisajismo. De hecho la LOTDS, que en sus ocho títulos define los fines y la naturaleza del ordenamiento territorial, hace mención específica al patrimonio y los paisajes culturales. Entre sus principios rectores establece «la tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos». En su artículo 22 se definen instrumentos de ordenación como catálogos e inventarios tendientes a asegurar la conservación o preservación de sitios de interés cultural.

Objetivos generales y específicos

Objetivos generales

- > Reflexionar acerca de la planificación, el urbanismo y las transformaciones territoriales en general, para interpretar y operar en el ordenamiento, paisajes y pautas culturales en las que estamos inmersos.
- > Fortalecer la cultura del ordenamiento territorial y urbanístico; poniendo énfasis en tres abordajes: los paisajes culturales, la planificación y el desarrollo local.
- > Profundizar en el conocimiento disciplinar aplicado al área de estudio, en este caso los departamentos de Maldonado, Rocha y Lavalleja.
- > Cooperar a la inclusión socioterritorial de los sectores más vulnerables del área de estudio.

Objetivos específicos

- > Elaborar diagnósticos propositivos del universo de localidades seleccionadas, desde una perspectiva del desarrollo sostenible y atendiendo

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

2. Olivera, M. *La importancia de atender las pequeñas localidades*. Montevideo: COSOCO ITU, 2004.

a sus potencialidades endógenas, sus valores patrimoniales y su paisaje cultural.

- > Entrenar a los estudiantes en las metodologías de análisis de ordenamiento territorial.

Estas son algunas de las preguntas orientadoras de la investigación:

- > ¿Cómo incide en el desarrollo de los pueblos seleccionados la presencia cercana de localidades costeras o ciudades capitales?
- > ¿Cuán equilibrada es la distribución de estos pueblos en el territorio?
- > ¿Cómo es el vínculo entre los pueblos y sus entornos rurales?
- > ¿Cómo es la forma de estos pueblos?
- > ¿Cuáles son sus fortalezas y vocaciones a potenciar?
- > ¿Cuáles son las intersecciones posibles entre patrimonio, paisaje y desarrollo local?
- > ¿Qué instrumentos de ordenamiento territorial (OT) pueden ser los más apropiados para aplicar?
- > ¿Cómo ha impactado en su desarrollo la presencia de los municipios?

Metodologías de análisis territorial aplicadas

Dinámica de trabajo con los estudiantes

Un grupo reducido de estudiantes asiste al Instituto durante un semestre, introduciéndose en las técnicas de investigación en Urbanismo y Ordenamiento Territorial, lo que incluye primeramente un trabajo de gabinete-lectura de foto aérea, interpretación de datos estadísticos, trabajo de archivo, conocimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, la elección de los estudios de caso.

El estudio de caso

El estudio de caso es una herramienta de investigación fundamental en el urbanismo. El estudio

de caso analiza temas actuales, fenómenos contemporáneos, que representan algún tipo de problemática de la vida real, en la cual el investigador no tiene control. Al utilizar este método, el investigador intenta responder *el cómo* y *el por qué*, utilizando múltiples fuentes y datos. El estudio de caso es una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría.

Elaboración de inventarios analítico-críticos

El inventario analítico-crítico es un compendio ordenado y ponderado de la información existente sobre el tema de estudio. Incluye registros escritos, gráficos, imágenes, mapas, etcétera. Su uso refuerza la premisa de que nunca se parte de cero al abordar el territorio.

Esta metodología fue ensayada y evaluada positivamente en su aplicación en el marco del convenio ya referido.

A título de ejemplo, se listan alguno de los insumos imprescindibles para este trabajo:

- > Mapas del Servicio Geográfico Militar
- > Lectura de fotos aéreas y satelitales
- > Mapeos de Información Agropecuaria (SICA)
- > Mapeos de acción de MEVIR
- > Procesamiento de datos de población y vivienda del INE
- > Toponímico del INE
- > Recortes de prensa
- > Bibliografía

La salida de campo

La salida de campo posibilita el aprendizaje significativo del espacio geográfico en el que vivimos, por lo tanto ayuda a comprender el mundo real.



Fig. 2a-2b. Salidas de campo, 2015. Foto: Equipo de campo.



Desde que se difundió *Google Earth* y aún más con el *Street View*, algunos consideran que ya no es necesaria. Este curso reivindica la salida de campo como metodología imprescindible desde que genera empatías importantes que facilitan los procesos de adquisición de conocimiento.

Se realizan dos salidas de campo por curso, una realizada en forma conjunta docentes y estudiantes, abarcando todas las localidades de la región a estudio, y otra particularizada a la localidad asignada, realizada con mayor autonomía y formateada de acuerdo a las necesidades propias de cada equipo de estudiantes.

Las entrevistas

La entrevista se define como la conversación entre dos o más personas en un lugar determinado para tratar un asunto. Técnicamente es un método de investigación que utiliza la comunicación verbal para recoger informaciones en relación con una determinada finalidad. En este proceso de comunicación, el investigador estimula al interlocutor a hablar de lo que él conoce, busca alargar la conversación para aprender más, trata de comprender y obtener las maneras de cómo se define la realidad y los vínculos que se establecen entre los elementos del fenómeno que se estudia.

Elaboración de diagnósticos propositivos

El diagnóstico es la información necesaria para elaborar un proyecto territorial y/o un instrumento de ordenamiento territorial. Se consideran a efectos de elaborar este diagnóstico, los datos recogidos tanto en el trabajo de campo como en el gabinete, incluidas las entrevistas o encuestas realizadas. El diagnóstico territorial identifica problemas pero también fortalezas de un sitio, a la vez que puede incluir ya algunas tendencias y lineamientos propositivos.

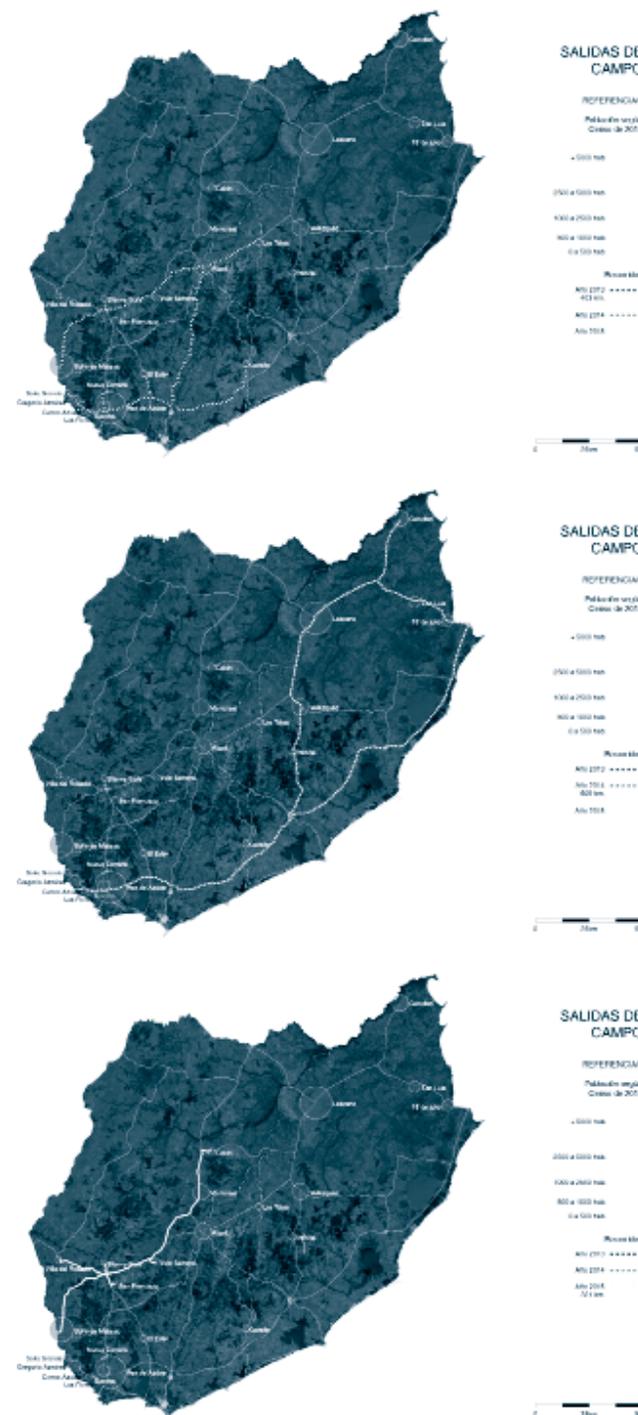
CAPÍTULO 2

El universo estudiado

En este capítulo se describen sintéticamente algunas generalidades de la Región Este que permiten comprender mejor el territorio donde las localidades estudiadas se insertan. La región se define a los efectos de este trabajo como una extensa superficie —25.000 km²— al este del territorio nacional, correspondiente a las jurisdicciones de los departamentos de Rocha, Lavalleja y Maldonado y con una población permanente total de 291.203 habitantes.

Sigue a continuación una síntesis de los aspectos sobresalientes de la región:

- > Existencia de una extensa faja costera con importantes cordones dunares a lo largo de 270 kilómetros, que se hace más agreste a medida que se avanza hacia el Este, y la frontera con Brasil como margen terrestre. Complementado con un sistema de serranías que aloja los cerros más altos del Uruguay y un sistema lacustre de gran biodiversidad y con importantes reservorios de agua dulce.
- > Presencia del segundo polo metropolitano del Uruguay conformado por el aglomerado Maldonado-Punta del Este-San Carlos, con un fuerte componente de población estacional y donde se evidencian los mayores crecimientos de población de Uruguay en los últimos períodos intercensales.
- > Infraestructura vial y ferroviaria que corre radialmente respecto a Montevideo básicamente rutas n.º 8, n.º 9 y n.º 10 con escasas rutas vinculantes transversales.
- > Visión hegemónica que se fue transformando en el tiempo: desde la posibilidad de albergar un gran puerto de aguas profundas —como lo era el megaproyecto del puerto en La Coronilla de principios de siglo XX que se retomó con La Paloma hace unos años—, pasando por la construcción del Canal Andreoni, hasta la visión emergente promovida desde PROBIDES (Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del



PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

Fig. 3a-3b-3c. Mapeo de las salidas de campo realizadas con estudiantes en 2013, 2014, 2015. 1333 kilómetros recorridos. Fuente: Elaboración propia.

Este) en adelante como un sistema territorial de gran biodiversidad a preservar.

- > Mirada centralista de Montevideo define la región como un territorio lejano a la presencia estatal y sin límites en la expansión de la frontera ganadera y agrícola. También resalta la narrativa de la conquista de los bañados mediante obras hidráulicas, para la ganadería primero, y el cultivo de arroz, después.

La Región Este se encuentra entre los nodos de Montevideo y Porto Alegre. Así, se evidencia su potencial conectividad internacional y, al mismo tiempo, la amenaza de convertirse en territorio de paso que frene el desarrollo endógeno (EROT-RE).

La red vial primaria constituida por rutas nacionales se vincula fundamentalmente con Montevideo y su puerto. Las rutas n.º 8 y n.º 9 tienen un trazado radial respecto a Montevideo. La ruta transversal n.º 19 las vincula con Brasil y la n.º 15 vincula desde Rocha a los pueblos arroceros. La ruta n.º 10 que corre en Maldonado prácticamente contra la costa es la responsable de la urbanización continua en la faja costera de dicho departamento. Desde la construcción del puente en Laguna Garzón, el proceso puede continuar en Rocha. El sistema ferroviario tiene largos tramos en desuso, con un futuro institucional muy incierto, pero para la región está jugando un papel importante, en el caso del transporte de combustible. La mayor concentración de los servicios urbanos se verifica en las capitales departamentales y el desequilibrio es notorio respecto al resto de los centros poblados de la región.

En la Región Este hay predominio de la población urbana frente a la rural. De acuerdo a datos del año 2011, la población nucleada alcanza el 94 % (275.828 habitantes) y la población dispersa o rural el 6 % (15.375 habitantes).

El único departamento integrante de la región estudiada que aumentó su población es Maldonado, confirmando su carácter de atractor poblacional; los otros departamentos restantes perdieron población.

A efectos de comprender las diferentes configuraciones urbanas que se dan en los departamentos involucrados, estudiamos el *grado de primacía*

de las capitales. Se trata de un indicador que mide la relación entre la cantidad de población de la capital y las ciudades siguientes, aportando idea de cómo incide en el departamento. Se aprecian diferencias notorias entre los departamentos, pero en cada uno, durante todos los períodos intercensales a partir de 1963, se mantiene la misma tendencia. Mientras que el grado de primacía de la capital en Maldonado es muy alto, no sucede lo mismo con Rocha o Lavalleja, cuyas capitales pierden primacía respecto a localidades menores de sus respectivos departamentos. La lectura que hacemos de esta realidad es que esa diferencia se debe al rol de «aspiradora demográfica» que tiene la Aglomeración Central de Maldonado frente a dinámicas mucho más discretas de las otras dos capitales. La Aglomeración Central tiene un efecto «centrípeto» sobre los pequeños pueblos, despojándolos de población y servicios y muchas veces transformándolos en ciudades dormitorio, como es el caso de Pan de Azúcar. Mientras que en Rocha y Lavalleja, con grados de primacía bajos de sus capitales, la distribución poblacional y territorial de las localidades es más homogénea.

Los pueblos seleccionados

Las localidades estudiadas fueron 24 en total, en un espectro de población de 16 a 7645 habitantes. Se descartó seleccionar ciudades de más de 10.000 habitantes en el entendido que en las mismas ya empiezan a tallar otras lógicas que escapan a los alcances de este trabajo.

De estas 24 localidades, se estudiaron 2 de más de 5.000 habitantes, 2 de entre 2.000 y 5.000, 3 de entre 1.000 y 2.000, 12 de entre 100 y 1.000, y 5 de entre 16 y 100 habitantes.

La dinámica de población fue analizada en dos períodos intercensales, 1963-2011 y 1985-2011. Mientras que las localidades de mayor población tienden a ganar más habitantes, los pueblos más pequeños tienden a perderlos, o sea, van camino a desaparecer. Esta tendencia es la misma en los dos períodos, en el lapso más amplio el proceso está acentuado. Esta tendencia es la misma

en los dos períodos, acentuándose el proceso en el lapso más amplio. (Figuras 5a-5b)

Origen de estos poblados

La figura 6 muestra que la gran mayoría de los pueblos fueron fundados en la segunda mitad del siglo XIX, muchos con el advenimiento del ferrocarril. Si bien la Región Este en la época colonial fue un territorio en disputa entre la corona española y portuguesa y por ello se fundaron Minas, Rocha, Maldonado y San Carlos con el objetivo de afianzar la soberanía, las pequeñas localidades se fundan posteriormente ya en la época independiente. Las causas de las fundaciones pueden encontrarse en decisiones desde el Estado o por la voluntad de un privado.

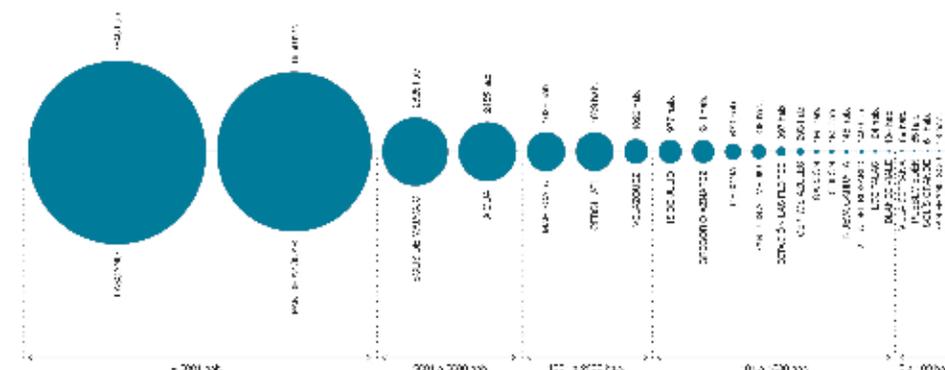
Construcción de programas de vivienda con financiamiento público

Es muy significativa la construcción de unidades de vivienda por parte de MEVIR en poblaciones de entre 500 y 1.000 habitantes, pues, además de cumplir con la finalidad de erradicar la vivienda insalubre, se podrían transformar en actuaciones urbanas concretas que ayudan a la conformación física de estas pequeñas localidades.

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

Fig. 4. Escalas de población. Población 2011 de los pueblos estudiados [infografía]. Fuente: Elaboración propia.



Los paisajes culturales de la Región Este

Varios elementos de destaque en el territorio tanto naturales como antrópicos sugieren la posibilidad de implementar un sistema de paisajes culturales que ponga en valor los territorios y pueblos más continentales de la región. De hecho PROBIDES y la Intendencia de Maldonado cuentan con itinerarios diseñados que habilitan a vivenciar paisajes destacados y conjuntos patrimoniales, recurso turístico con potencial componente de desarrollo local. Se le suman otros menores como la Ruta del Olivo en las inmediaciones de Pan de Azúcar. También la existencia de eventos y festividades locales de carácter religioso o folclórico cooperan a dinamizar pueblos que por unos días trascienden y se activan, compensando de alguna manera la quietud que les caracteriza el resto del año. En varios de estos poblados es posible reconocer la huella de personajes célebres, a modo de ejemplo, Eduardo Fabini en Solís de Matajojo o el paso de Charles Darwin por Pan de Azúcar. Algunos son ejemplos de un fuerte componente patrimonial en sus arquitecturas como Aiguá, o poseen museos y murales que van relatando una historia y de la cual sus habitantes se enorgullecen, como el caso de Pan de Azúcar. Lascano es conocido entre otras cosas por ser el lugar donde se habla el auténtico castellano. Villa Serrana no se puede imaginar sin la impronta del arquitecto Julio Vilamajó.

La Región cuenta con sitios y áreas que han sido declaradas protegidas por las autoridades departamentales o nacionales por sus valores naturales o culturales, desde 1927. El parque de Santa Teresa impulsado por Arredondo es uno de ellos. Un antecedente significativo desde una posición conservacionista de los valores naturales fue la propuesta de áreas protegidas incluida en el Plan Director de Reserva de Biosfera Bañados del Este de PROBIDES, de 1999. Si bien el alcance del ámbito de dicha reserva es más que nada áreas costeras y sistemas lacustres, también incluye sectores serranos localizados más tierra adentro, como las grutas de Salamanca o rutas panorámicas como la n.º 15, la n.º 12 y la n.º 60. En el presente, cinco áreas ya

ingresaron al Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Es la región del Uruguay que concentra la mayor cantidad de áreas protegidas. El desafío es amalgamar el desarrollo de la región tanto industrial como turístico, preservando el valor natural y paisajístico.

No está prevista la conexión entre estas áreas mediante conectores biológicos y se mantienen amenazadas por la continua presión de grupos de interés para limitar el alcance de la protección. La impronta de biodiversidad y bajo nivel de antropización de la región es promocionada ahora por el Ministerio de Turismo bajo el lema «Región Este Naturaleza Infinita».

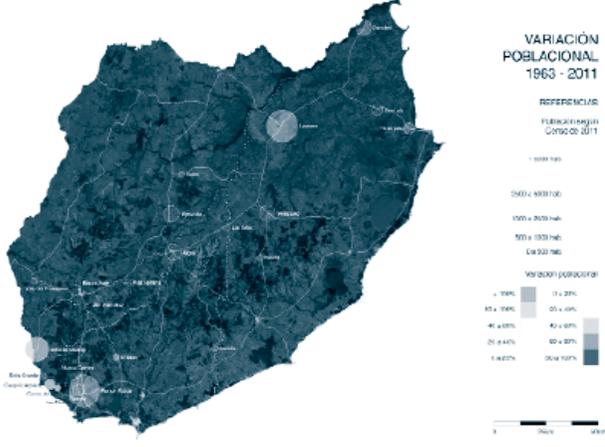
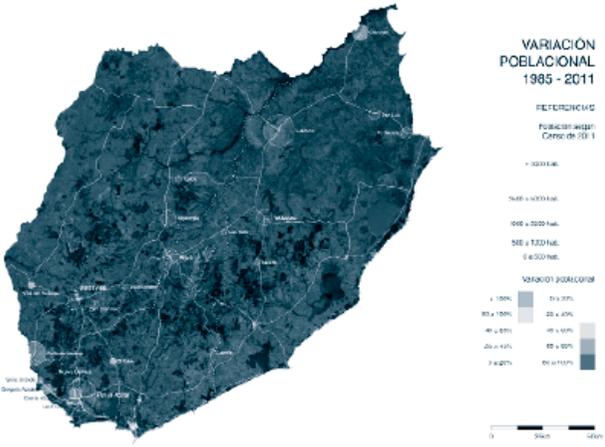
Sistema planificador y descentralización

Los instrumentos parciales de ordenamiento a escala departamental incluyen la categorización del suelo y directrices. Las directrices según cuál sea el departamento, están organizadas por microrregión en el caso de Maldonado, o por ejes temáticos y/o asuntos estratégicos para los otros dos departamentos.

Las directrices de Maldonado fueron las primeras en aprobarse luego de la aprobación de la LOTDS y sus directrices por microrregión, lo que constituyó un insumo básico para la puesta en marcha de la planificación y gestión de los municipios, cuyos ámbitos son coincidentes con las llamadas microrregiones, lo que se evalúa como una interesante articulación entre la planificación y los procesos de descentralización.

Los municipios existirán obligatoriamente en todas las poblaciones (no ciudades capitales) mayores a dos mil habitantes. En atención al principio de gradualidad que orienta esta norma, se previó la creación automática de municipios en dos etapas. En 2010 fue obligatoria en localidades mayores a cinco mil habitantes y a partir de 2015 en las de más de dos mil habitantes.

La municipalización ha llegado a los pueblos estudiados en diferentes tipologías, como se aprecia en las figuras 9a-9b. Se estudiaron pueblos que son sede de municipio (con y sin área rural), pueblos que pertenecen al territorio de un municipio pero no son sede, y pueblos que no están municipalizados.



PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

Fig. 5a-5b. Dinámica de población en los pueblos estudiados. Períodos intercensales 1963-2011 y 1985-2011. Fuente: Elaboración propia.

Fig. 6. Época de fundación de los pueblos estudiados. Fuente: Elaboración propia.

Diagnósticos localizados

Trabajos de estudiantes

El presente trabajo tiene un alto y preponderante componente de enseñanza, en el que el estudiante y sus particularidades se tornaron un factor relevante. En este capítulo se subrayan algunos de los trabajos elaborados por los estudiantes así como las principales actividades realizadas.

En las estrategias de enseñanza se ha puesto principalmente atención en la sensibilización de los estudiantes respecto a la diversidad de territorios, sus particularidades y las diversas modalidades de acercarse a los mismos, de modo de manifestar en el trabajo final de cada equipo una síntesis de los datos recopilados y un capítulo de propuestas, relativamente libre en cuanto a su contenido, que resultaría pautado por los intereses disciplinares de cada equipo.

El curso opcional estuvo dirigido a interesados en profundizar y ampliar conocimientos disciplinares en tareas de investigación en Urbanismo y Ordenamiento Territorial, a través del tema propuesto y los estudios de caso mencionados. Culminó en el

desarrollo de un trabajo de diagnóstico, de autoría individual o de a pares. El objetivo del curso ha sido generar sinergias entre la investigación y la enseñanza, en el marco de la aspiración de la Udelar a que su cuerpo docente ejerza la enseñanza directa incluso en cargos de investigación de institutos.

El curso tuvo el aval correspondiente de la Comisión Académica de Seguimiento y Coordinación del Plan de Estudios (CASYS).

El universo de estudiantes

El curso ha tenido 44 estudiantes en todas sus ediciones. La particularidad es la recepción de una significativa inscripción de estudiantes extranjeros —Chile, España, Portugal, Francia— que realizan pasantías de intercambio en Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. En menor medida ha captado el interés de estudiantes de la Udelar de otras disciplinas en lo que refiere a materias acreditables (Geografía y Ciencias Sociales).

Consultados acerca de la motivación que los llevó a elegir este curso, se recibieron diversidad de respuestas, entre otras: «espero aprender a través de la investigación de distintas realidades», «poder estudiar y conocer otra ciudad que no sea

Montevideo» (estudiante extranjero), «interés en investigación territorial», «expectativas de aprender acerca de zonas marginales y ver herramientas nuevas», «conocer una visión diferente de los estudios sobre el territorio, adquirir herramientas metodológicas, intercambiar con estudiantes y docentes de otra carrera, conocer temas que estén en la agenda de investigación», «conocer pequeños pueblos», «descubrir nuevos puntos de vista» «ver que se hace en el ITU».

Actividades realizadas

Atendiendo a las particularidades de cada localidad, en los diversos trabajos realizados por los estudiantes se han encontrado diferentes respuestas a las preguntas de investigación realizadas, signadas por la toma de conciencia de la necesidad de apuntalar visiones desde el desarrollo local, donde la autogestión y la valorización de las fortalezas locales deben ser un punto fuerte.

Particularmente en Maldonado ya existía sistematización de datos, por lo que se apuntó más a propuestas que a diagnósticos. En consecuencia, se lograron trabajos en los que se denota gran preocupación en la profundización de las propuestas para las localidades y en la forma de presentarlas.

Para organizar la diversidad de datos procesados, se propuso retomar las cuatro dimensiones planteadas por el equipo docente como las componentes del desarrollo territorial, acorde a los estudios previos realizados en Maldonado: dimensión Físico-Espacial, dimensión Socio-Económica, dimensión Ecosistémica, dimensión Político-Jurídico-Institucional.

Más allá de estas premisas, se establecieron conceptos a intentar ser develados: las singularidades y las diferentes lógicas de transformación, las particularidades referidas a la población y su sensibilidad en relación con su territorio y sensibilización en cuanto a la historia y posibilidades de futuro de las diferentes localidades, indagaciones acerca de las intersecciones posibles entre urbanismo, patrimonio y desarrollo local.

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

Fig. 10. (pág. 118) Localidades abordadas en el curso Pueblos Invisibles de 2013 a 2015. Fuente: elaboración propia.

Año	2013	2014	2015
Departamento	Maldonado	Rocha	Lavalleja
Pueblos	Pan de Azúcar Gregorio Aznárez Pueblo Solís Las Flores Cerro Azules Gerona Nueva Carrara Aiguá Los Talas Garzón Pueblo Edén	San Luis al Medio 18 de julio Lascano Cebollatí Velázquez Parallé	Mariscal Colón Solís de Matajoje Blanes Viale Arequita Villa Serrana San Francisco de las Sierras Villa Rosario
Estudiantes nacionales	15 arquitectura	7 arquitectura 1 ciencias sociales	8 arquitectura 1 geografía
Estudiantes de intercambio	1 Chile	3 Portugal 3 España	5 Francia

En 2013, en el departamento de Maldonado se recorrieron, solo en ruta, 403 kilómetros; en 2014, 609 kilómetros en el departamento de Rocha; en 2015, 321 kilómetros en el departamento de Lavalleja. Esto sin sumar las salidas de campo complementarias que realizaron los equipos de estudiantes con propósitos específicos para el trabajo y cometidos que se propusieron.

También se puso énfasis en el uso de la fotografía del lugar que dio lugar a un amplio banco de imágenes colectivo, y a la realización de entrevistas, para las que los estudiantes fueron entrenados en metodologías apropiadas por la socióloga docente integrante del equipo. Complementariamente se coordinaron charlas informativas en ITU con técnicos y docentes que tenían vinculación con la temática, y con técnicos de las intendencias departamentales involucradas.

En la edición 2015, en la que contamos con cinco estudiantes francesas, se realizó un ejercicio breve complementario que consistió en identificar en Francia un «pueblo gemelo» con el cual se pudieran establecer paralelismos con los asignados aquí.

Ejemplos relevantes

A continuación se exponen ejemplos representativos de diversos ejes temáticos desarrollados en los trabajos de los estudiantes.

Pueblos-región

Hay casos en los que se reflexiona acerca de localidades que por estar cerca de centros con más dinamismo que la localidad en estudio, el planteo de estudio de la localidad no puede ser independiente del funcionamiento de dichos centros, o ha de realizarse dentro de un sistema de centros vecinos en una región dada.

Tal es el caso de Pueblo Aznárez, donde la reflexión del caso lleva a estudiar una zona más amplia de la estudiada, proponiendo análisis de la situación de dependencia/complementariedad de la localidad con las de alrededor.

Es así que bajo el título de «Enlaces aparentes», se plantea:

Hacer aparentes los enlaces invisibles. La intención es evidenciar el grado de dependencia entre localidades. Hacer legibles los diferentes grados de organización y complementariedad, donde uno no es sin el otro.

El caso de Cebollatí también advierte de la insuficiencia de estudiar la localidad de forma aislada, expresada en miradas que incluyen a la localidad en relación con otros factores. De este modo es que se plantean diferentes categorías de análisis: relación de Cebollatí con La Charqueada, relación productiva con Lascano, relación con la Isla del Padre.

Ejemplo de estudio con alto factor proyectual y comunicativo de propuesta

En el trabajo de Pan de Azúcar se explora una propuesta de desarrollo turístico con énfasis en el factor cultural.

El objetivo es convertir a Pan de Azúcar en un punto atractivo y de interés, afirmando su carácter turístico y potenciando su identidad cultural. De esta manera buscamos que las intervenciones permitan brindarle los recursos necesarios para que funcione como un nodo de servicios e infraestructuras del turismo local en base a la riqueza paisajística de sierras que la rodea.

Ejemplo de estudio de relación con entorno rural productivo

Para Lascano se realiza un trabajo que se titula «Lascano, Capital del Arroz en el Uruguay». Allí se pone en relevancia la actividad principal que da vida a la localidad, directamente relacionada con su entorno rural, destacándose que:

[...] lo relevante de la relación arroz–desarrollo en cuanto a la consolidación de la ciudad de Lascano como un polo de referencia en todo el proceso del cereal permite la oportunidad de dar un paso más y colocar a la región como referente

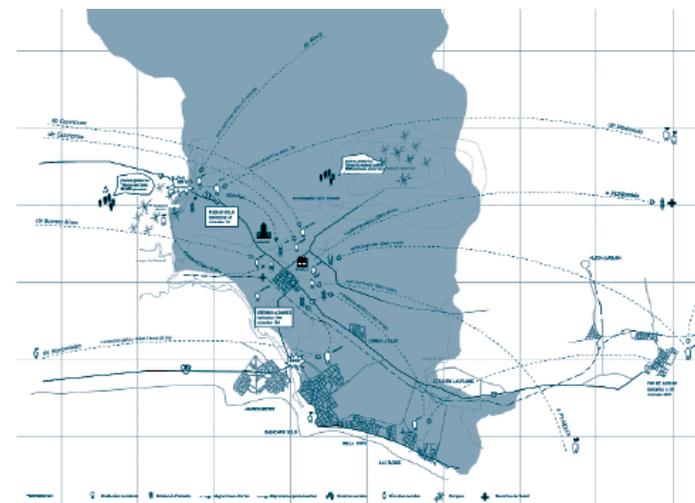


Fig. 11. Diagrama de enlaces aparentes en Gregorio Aznárez. Fuente: Trabajo de estudiantes Claudia Costa, Fernanda Fernández, Claudia Castro, 2013.



Fig. 12. Actualización de ocupación de suelo en Pan de Azúcar. Fuente: En base a Cuadernos territoriales, Silvia Alvez, Victoria Fernández, Luis Llovet, 2013.

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

introduciendo el concepto de Cultura del Arroz, profesionalizando aún más los procesos, abriendo nuevas oportunidades laborales consolidando a la ciudad y establecer un fuerte núcleo urbano.

Se busca con esto seguir con un proceso de descentralización en busca de reducir la macrocefalia de Montevideo, generando un centro de estudios referente a nivel regional lo que provocará una sinergia local y regional obligando a generar planes de desarrollo, mejores y nuevas infraestructuras como también lo que respecta los servicios.

Ejemplo de estudio que detecta fortalezas a potenciar

El trabajo acerca de Parallé y Velázquez propone potenciar aquellas facetas históricas y rurales de las localidades, rescatando fragmento perdidos de la historia acontecidos en los alrededores —Batalla de India Muerta— y poniendo en valor la capacidad de convertir un pueblo en vías de extinción en una centralidad rural, apoyada en la existencia de una escuela rural pública de gran porte.

En el caso de Garzón se realiza una reflexión acerca de las diferentes etapas que se reconocen en la historia del pueblo hasta el presente, donde se pone en primer plano la necesidad de repensar la identidad del pueblo de modo que defina el camino a seguir en un futuro. Concretamente, la propuesta es definir un planteo crítico del valor del pueblo en la actualidad, la necesidad de establecer ordenanzas bajo el marco de la LOTDS, definiendo quiénes, cuántos y cómo estarían implicados, incentivos para un Garzón productivo promoviendo el trabajo local y realizando llamados a familias, y por último propiciar una democratización del pueblo, «Garzón de todos».

Ejemplo de estudio de utilización de instrumentos de ordenamiento territorial

En el estudio acerca de Aiguá se reconoce al inventario patrimonial como un instrumento para la valorización de la misma.

El planteo que se realiza es:

En este trabajo se intentó reconocer en la ciudad de Aiguá aquellos elementos que la caracterizan, aquellos que a través de una mirada más amplia hacen que la ciudad abandone la «invisibilidad», para transformarse en un sitio reconocible.

Para acercarnos a dichos objetivos, se creyó necesaria la elaboración de un inventario como instrumento para la conservación, protección y valorización de dichos elementos.

También la propuesta de San Francisco de las Sierras concluye en sugerir un IOT (Programa de Actuación Integrada) para la transformación del suelo de rural a residencial turístico-recreativo.

Ejemplo de estudio de intersección de ordenamiento territorial y paisajes culturales

Aquí se puede destacar el abordaje en Villa Serrana, donde se conjugan propuestas relativas a la necesidad de elaborar e implementar instrumentos que colaboren en un adecuado uso del suelo de la localidad, con observación del paisaje proyectado por su creador, el arquitecto Julio Vilamajó, reconociendo posteriores aportes.

Se reconoce que:

Villa Serrana es un lugar dotado de una identidad singular dentro de la República Oriental del Uruguay, debido tanto a sus atributos naturales como a una fuerte impronta humana. Es un lugar de reencuentro del ser humano con la naturaleza y consigo mismo cargado de significación patrimonial. [...] La vocación de Villa Serrana aparece condicionando la conservación del ámbito discretamente antropizado que constituye su identidad y encanto.

Asimismo, introduciéndose en el concepto de paisajes culturales, el equipo liderado por el estudiante Alfonso Mendoza revisita las pinturas que realizara Pedro Blanes Viale del Cerro Arequita en 1917 y hace suyas las palabras

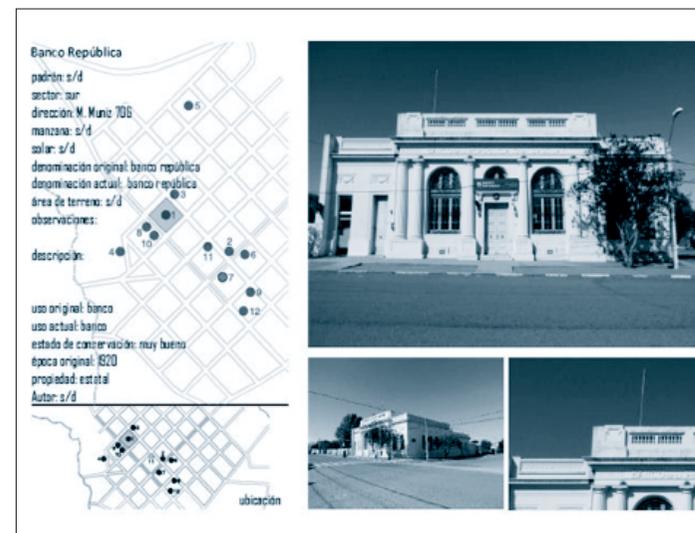
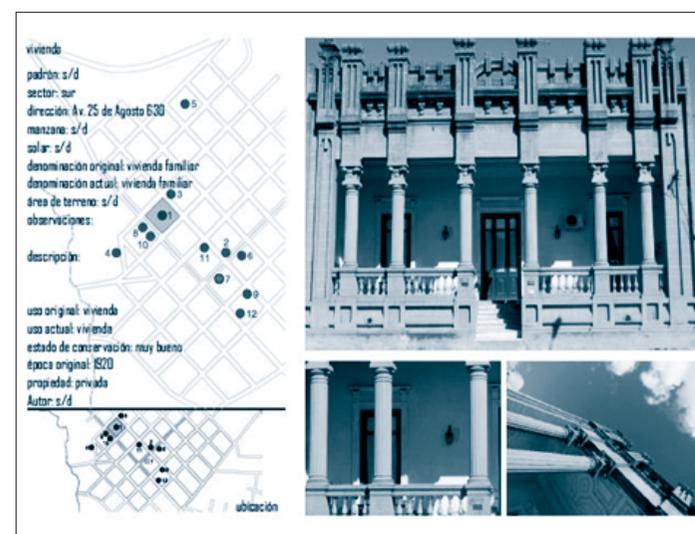


Fig. 13a-13b. Fichas de inventario propuesto para Aiguá. Fuente: trabajo de estudiantes Diego Pírez, Daniel Rodríguez, 2013.



de Juan José Morosoli para definir al minuano: «Mientras nosotros andamos por el paisaje, el paisaje anda en él».

El citado estudiante profundiza en el tema de patrimonio y paisajes culturales al desarrollar su tesina «Paisaje sobre rieles. Patrimonio ferroviario al Sur de Lavalleja: de Estación Minas a Ing. Luis Andreoni» (2016), donde realiza derivas a lo largo de las vías férreas y sus estaciones, entrevista a la hija de Andreoni, construyendo un magnífico relato complementado con singulares fotos tomadas en sus caminatas. El estudiante a raíz de su trabajo fue entrevistado por el Semanario Arequita en mayo 2016 (<http://www.fadu.edu.uy/itu/novedades/>)

Ejemplo de estudio con componente de extensión

Ejemplo de profundización en el área de extensión lo constituye el estudio realizado en las localidades de Nueva Carrara y Gerona, en coordinación previa con la maestra directora de la Escuela Rural n.º 31 de Nueva Carrara, donde cuentan los estudiantes:

[...] realizamos una jornada con los alumnos de 3º, 4º, 5º y 6º quienes nos contaron actividades de su vida cotidiana y cómo es el lugar en el que viven, costumbres, tradiciones, cómo viven, qué hacen sus padres, sus hermanos, a qué juegan, etc.

Allí se realizó una encuesta en forma de charla, en la que detallaron su estilo de vida, describieron su pueblo y las actividades productivas que en el entorno se llevan a cabo. Se realizó también un taller de dibujo, donde los niños plasmaron los elementos más significativos, para ellos, de su pueblo.

En el curso en general se apostó al relacionamiento con la población del lugar, mediante entrevistas y charlas con pobladores y actores calificados en las diversas localidades. Los estudiantes dieron cuenta de la relevancia del saber y

el conocimiento local, no solo del territorio, sino de quienes lo habitan, lo conocen y lo transforman diariamente.

Ejemplos de entrevistas e instancias de intercambio con actores calificados

Los Talas

- > Lic. Daniel Zuasnábar, Gerente General de la Cooperativa Agraria Limitada de Aiguá
- > Ing. Agr. Ariel Hernández, responsable técnico de la Regional Lavalleja del Instituto de Colonización.

Aiguá

- > Visita guiada por liceales a la Gruta de Salamanca.

Lascano

- > Entrevista y recorrida acompañados del alcalde Sr. Ricardo Rodríguez.
- > Visita guiada a la procesadora de arroz Saman.

San Luis al Medio

- > Luis Cardoso, encargado de obras de la Junta Local.

San Francisco de la Sierra

- > Carlos Cardinal, Jefe de Atención al cliente del Parque de Vacaciones, edil del departamento de Lavalleja.
- > Arq. José Fornaro, asesor del departamento de Planificación de la Intendencia de Lavalleja.

Villa Serrana

- > Arq. Verónica Pastore, asesora de Ordenamiento Territorial de la Liga de Fomento de Villa Serrana.
- > Maestra de la Escuela n.º 97 Villa Serrana.
- > Rodolfo Macé, presidente de la Liga de Fomento de Villa Serrana.

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

Fig. 14. Foto de la tesina Paisaje sobre rieles, 2016. Alfonso Mendoza.



Trabajos de profundización. Las tesinas

Cabe destacar que del curso se derivaron nueve tesinas de grado supervisadas por docentes del ITU, en las que se profundizó en algún tema abordado. En la etapa de elaboración de la tesina, el tutor guía al estudiante en la definición y elaboración del tema a desarrollar, surgiendo así múltiples líneas de trabajo. Citamos a modo de ejemplo: el ecoturismo como motor de desarrollo local, el inventario patrimonial urbano o el Programa de Actuación Integrada como instrumentos a aplicar, las infraestructuras férreas como parte del paisaje, el andar como forma de conocer el territorio, entre otros.

Se listan a continuación las tesinas realizadas por estudiantes:

Estudiante	Año	Título
Ma. Victoria Fernández Luis Pedro Llovet	2013	El Ecoturismo. Propuesta de Desarrollo para Pan de Azúcar y su Microrregión
María José Pintos	2014	Pueblo Edén: Junto a la Historia, el futuro
Silvia Alvez	2014	ID: Pan de Azúcar. Hacia una conciencia del Lugar
Mauro Mancino Rodrigo Pedrosa	2015	Gregorio Aznárez- Estación Las Flores
Daniel Rodríguez	2016	Inadvertida. Instrumentos para la protección de la memoria urbana de Aiguá
Victoria Baumgartner	2016	La vida lenta y las nuevas formas de organización residencial
Sofía Molina	2016	Villa Serrana en la Mira
Fernanda Gutiérrez Florencia Bagnasco	2016	Vivienda rural Uy
Alfonso Mendoza	2016	Paisaje sobre rieles. Patrimonio ferroviario al Sur de Lavalleja: de Estación Minas a Ing. Luis Andreoni

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES

«Son invisibles te dije y no, no es cierto.
Ellos no son invisibles, somos nosotros
los que estamos ciegos».³

Desde lo investigativo

De los sistemas y de las formas urbanas

DEBILIDADES CRÍTICAS. En los pueblos estudiados se identificaron entonces dos debilidades críticas: por un lado, la tendencia a perder población; por otro, el refuerzo de la macrosegregación donde en un extremo se encuentran las áreas costeras —ricas— y en el otro las áreas interiores o mediterráneas —pobres—. Se impulsarán políticas de reproducción, retención y atracción de la población en los pueblos del interior.

PUEBLOS ROBUSTOS. Los definimos como aquellos que logran tener vida propia, identidad, autosuficiencia y equipamientos que los jerarquizan.

Al final del trabajo se comprueba que cuanto más alejadas las localidades de la Aglomeración Central de Maldonado y demás capitales departamentales de la región, más autónomos y con mayor potencial endógeno son los pueblos, es decir, más robustos. A mayor cercanía, más chance tiene la localidad de transformarse en ciudad dormitorio de las ciudades más grandes, y por ende, perder robustez.

DEL ÍNDICE DE PRIMACÍA DE LAS CAPITALES. La situación de los pueblos no es homogénea en la región estudiada. A mayor primacía de la capital, menor robustez de los pueblos y menos equilibrados en el territorio. El peso en la región estudiada de la Aglomeración Central de Maldonado es desorbitante, ya que es vista como una «aspiradora» que «chupa» la población y los servicios de la región, debilitando a las localidades. El fenómeno ya comprobado hace décadas para el Área Metropolitana de Montevideo, ahora se replica en el Segundo Polo metropolitano a nivel nacional.

En cambio en Rocha el territorio está más equilibrado. Se mantienen los pueblos menos

3. Tomado del prólogo del trabajo de los estudiantes Diego Pírez y Daniel Rodríguez, 2013)

dependientes de lo que sucede en la capital, habilitándolos a desarrollar su vocación y capital endógeno. Junto con Colonia, Rocha resulta ser de los departamentos que posee sus localidades más distribuidas poblacional y territorialmente.

DE LAS COMPLEMENTARIEDADES. El semiparalelismo de las rutas más importantes que hilvanan el territorio estudiado trae como consecuencia que las organizaciones urbanas de la Región Este, generalmente lineales, constituidas por localidades pequeñas y muy pequeñas (menores de 1.000 habitantes) tengan escasas relaciones transversales entre sí. No se comprueba que la proximidad entre centros poblados pequeños y muy pequeños sea un factor para la complementariedad de servicios y equipamientos, más bien abunda la duplicación de estos. En consecuencia, en las pequeñas localidades es más difícil satisfacer las necesidades que aporten al bienestar social. A este panorama se suma la poca disponibilidad de servicios de transporte público de pasajeros y el alto costo relativo del boleto.

DE LAS FORMAS. La mayoría de los pueblos estudiados se caracterizan por tener plantas urbanas compactas, donde el límite entre ciudad y campo es neto. Predominan las formas centralizadas aunque hay algunas lineales desarrolladas en torno a rutas como es el caso de Solís de Mataojo o Parallé. No se observaron localidades con presencia de ejidos cultivados o áreas productivas de abastecimiento cotidiano. Por lo general el casco tiene amanzanado en damero, fruto de una sola operación de fraccionamiento. Las calles del área central suelen estar en buen estado de mantenimiento, con veredas e iluminación. Las plazas están bien cuidadas, con asientos, árboles y demás equipamientos en perfecto estado. Algunas localidades como Aiguá y Mariscal tienen trazados de avenidas con cantero central y anchos generosos, como si hubieran sido pensadas para absorber crecimientos poblacionales que finalmente nunca ocurrieron. Aiguá y en menor medida Pan de Azúcar poseen árboles frutales en sus calles, lo que otorga una impronta particular al paisaje urbano.

DE LAS EDIFICACIONES. Predominan alturas de la edificación de uno y dos niveles, con bajos factores de ocupación del suelo, evidenciando una subutilización de la normativa edificatoria. Con la excepción de edificios singulares en torno a la plaza como la iglesia, el club, el banco o la junta local, el conjunto construido es homogéneo y sin particularidades, evidenciando una arquitectura sin arquitectos. El edificio donde se alberga la Alcaldía o la Junta Local en general está muy bien mantenido y en perfecto estado de conservación. Suele ser uno de los edificios más importantes del pueblo. Muchos de los locales comerciales se instalan en las propias viviendas, las que adaptan las piezas al frente para albergarlos. No hay procesos de sustitución significativos, en cambio se observan conjuntos BHU, INVE o MEVIR en los bordes urbanos.

Vocaciones rurales /Vocaciones urbanas

VINCULADOS. Las relaciones de los pueblos con su entorno rural próximo son diversas. Los pueblos del subsistema arrocero localizados en Rocha, tales como Lascano o Cebollatí, tienen un vínculo estrecho con el área rural de alrededor. Estos pueblos concentran áreas de acopio y procesamiento del arroz, siendo una importante fuente de trabajo la empresa Saman. Lascano constituye un centro neurálgico en la oferta de insumos para la producción y comercialización así como una localidad que organiza y recibe a los camiones que se encargan del transporte y posterior acopio del arroz. De allí que en esas localidades se percibe un dinamismo no observado en otros sitios. La importancia de Lascano como centro socioeconómico en relación con la producción de arroz de la Región Este es notoria.

ENCLAVADOS. En cambio, los pueblos enclavados en el subsistema ganadero de alrededor, tales como Mariscal, Colón y Aiguá, no presentan vínculos tan evidentes con la actividad rural. Esto se puede explicar por los procesos de sustitución de predios ganaderos por actividad forestal. La presencia de eucaliptus en toda esta región es una constante.

También por la presencia de serranías que no favorecen la actividad productiva.

PASADOS FABRILES. En otras localidades que antes tuvieron su razón de ser en la fábrica, como es el caso Gregorio Aznárez, sede de Rausa, una vez cerrada la fuente de empleo, la principal fuente laboral para la mayoría de la población pasa a ser el Estado.

MINEROS. La cantera en funcionamiento en Verdún, o la fábrica de cemento y extracción de mármol en Gerona-Nueva Carrara devela pueblos asociados a una actividad extractiva muy valorada localmente como fuente de trabajo pese a los perjuicios ambientales que conllevan.

PUEBLOS-DORMITORIO. Otras de estas localidades se han transformado en ciudad-dormitorio, por ejemplo Pan de Azúcar, Cerros Azules o Las Flores. Esta última se ha transformado en una localidad casi fantasmal, ya que el reciente cierre de la comisaría ha dejado como único centro de vitalidad y movimiento a la escuela pública.

TURISMO RURAL. La actividad vinculada al turismo tiene una fuerte incidencia en Pan de Azúcar, con sus circuitos ecológicos; en Cebollatí y La Charqueada, especialmente en relación con sus ríos, puertos, actividades náuticas y folclóricas. En el departamento de Lavalleja, debemos mencionar Villa Serrana y su belleza natural y construida, que está en permanente diálogo con los nuevos tiempos y buscando atraer a turistas locales y extranjeros.

SELLO DE AUTOR. Algunos casos de excepción como Pueblo Edén o Garzón, son sitios que han encontrado su desarrollo socioeconómico a partir de emprendimientos privados puntuales o del reconocimiento de un particular modo de vivir que el pueblo ofrece con orgullo y del que pretenden sacar un rédito económico.

TURISMO DE FRONTERA. En Rocha, constatamos sitios con alto potencial como el Fuerte de San Miguel, que remite a un turismo histórico, de frontera y que dinamizaría mucho su zona de influencia con actividades hoteleras, de recreación, y otras a ofrecer.

PUEBLOS (IN)VISIBLES
DE LA REGIÓN ESTE
DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

FESTIVIDADES. Analizando los eventos que se suceden a lo largo del año, se constatan festividades que convocan grandes multitudes, posiblemente como compensación a la ausencia de los eventos típicamente costeros. Tal es el caso de Minas y Abril, o la fiesta del Río, en Solís Grande.

De la Planificación y la Descentralización

Creemos que la actual normativa en cuanto al ordenamiento territorial y la descentralización y participación ciudadana son fundamentales para recorrer caminos hacia proyectos integrales de desarrollo territorial. En el caso de Maldonado se cuenta con la ventaja de antecedentes y presencia de técnicos, actores locales, la Universidad y otras instituciones educativas que han desarrollado procesos interinstitucionales de trabajo conjunto. Fueron pioneros en la aprobación de sus directrices departamentales y microrregionales, que sentaron un precedente valioso para organizar los municipios.

Los pequeños pueblos de la región no han sido objeto al momento de aplicación de instrumentos especiales, dado que se priorizan las directrices departamentales y planes parciales de las ciudades más importantes. Lavalleja tiene sus directrices en proceso de aprobación, al cierre de este trabajo se encontraban a consideración de la Junta Departamental.

Los procesos de descentralización de municipios están desigualmente desarrollados en la región de estudio, al igual que en el resto del país. Cuando se definieron, se utilizaron criterios muy disímiles en cuanto al territorio y a la población que involucran. Mientras que en Maldonado es un sistema maduro que retoma ámbitos preexistentes —las microrregiones— y municipaliza el 100 % de su territorio, en Rocha, con 34 % de su territorio municipalizado, resulta importante perfeccionar. El caso del municipio del Chuy es evidente ya que podría incorporar a su ámbito las pequeñas localidades de San Luis al Medio y 18 de Julio, muy dependientes de las dinámicas fronterizas, para de esa manera contribuir a su desarrollo local.

Lavalleja tiene menos del 1 % de su territorio municipalizado, ya que los tres municipios existentes solo abarcan cascos urbanos (José Pedro Varela, Solís de Mataojo, José Batlle y Ordoñez). Los beneficios de la municipalización son evidentes en Solís de Mataojo, uno de los pueblos con mayor capacidad endógena de los estudiados.

Los municipios con zona rural o localidades de menos de 1.000 habitantes se caracterizan por mayor proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas, menor porcentaje de adultos con estudios terciarios y una tasa de actividad femenina menor (OPP, 2015).

Desde la enseñanza

El proyecto se trabajó desde la integralidad de las funciones universitarias, especialmente la enseñanza y la investigación. Además permitió la inclusión de miradas desde distintas disciplinas, de parte de docentes y estudiantes, ya que participaron estudiantes de otras facultades. Se estableció un clima de aprendizaje integral, apoyado en la búsqueda y formulación de problemas pertinentes, en el avance de su autonomía y en el logro de las metas propuestas.

La puesta en marcha del proyecto contribuyó a la formación de jóvenes investigadores, que a partir de su participación en el curso, se integraron al equipo del ITU como asistentes honorarios con el deseo de continuar aprendiendo y trabajando en problemáticas urbano-territoriales. De hecho, de los siete estudiantes honorarios que integran hoy la plantilla del Instituto, cuatro fueron anteriormente estudiantes del curso.

El proyecto se enriqueció con la participación de estudiantes de universidades extranjeras, que eligieron este curso y participaron activamente en su propuesta y en las salidas y visitas a las localidades. Si bien los trabajos de estudiantes son de tipo exploratorio, constituyen un insumo fundamental para que tanto el equipo de investigación docente como diferentes actores locales cuenten con elementos que aporten a «visibilizar» los lugares abordados. ✕

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ACUÑA, C., DE SOUZA, L., LEICHT, E., MUSSO, C., VAINER, D., VARELA, A. (2009). *Talleres Territoriales de Maldonado. Construyamos el territorio departamental entre todos*. Montevideo: Iconoprint.

ALVAREZ LENZI, R. (1986). *Fundación de Poblados en el Uruguay*. Montevideo: IHA, Facultad de Arquitectura.

BABA, H. ET AL. (2011). «Intersecciones entre urbanismo y paisajismo. El territorio de la Agencia Ter». En: Novick, A. et al. *Miradas desde la Quebrada de Humahuaca: Territorios, proyecto y patrimonio*. Buenos Aires: Cuentahilos, pp.14-31.

BARRIOS PINTOS, A. (ED.2008). *Historia de los Pueblos Orientales I y II*. Montevideo: EBO.

GÓMEZ GAVAZZO, C. (1953). *Estructuras Urbanas I. Monografías de ciudades uruguayas*. Montevideo: ITU, Facultad de Arquitectura.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2016). Datos censales de población y vivienda. Índice toponímico de localidades. Recuperado de www.ine.gub.uy

LABORATORIO INTERNACIONAL DE PAISAJES CULTURALES (2012). *Revista Identidades*, n.º 3. *Paisajes Culturales en Uruguay*. Montevideo: Tradinko.

MANCINO, M. (COMPILADOR) (2016). *Pueblos Invisibles*. Trabajos realizados por estudiantes. Inédito, disponible en ITU versión pdf.

MUSSO, C. (2005). *Las Ciudades del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Arquitectura.

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (2014). Caracterización Sociodemográfica de los Municipios. Recuperado de www.opp.gub.uy

SABATÉ, J. (2011). «Algunos retos metodológicos para una renovación del planeamiento: Territorios, proyecto y patrimonio». En: Novick, A. et al. *Miradas desde la Quebrada de Humahuaca: Territorios, proyecto y patrimonio*. Buenos Aires: Cuentahilos

SAXLUND, R. (1955). «Los pueblos muertos II». En: MEDERO, S. (COMPILADOR). *Arquitectura en Marcha 1950-1956. La crítica arquitectónica en el Semanario Marcha* (15 de abril). Montevideo: Banda Oriental.

INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

DIRECCIÓN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2013). *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este*. Recuperado de <http://www.mvotma.gub.uy>

INTENDENCIA DE MALDONADO (2011). *Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial*. Recuperado de <http://www.maldonado.gub.uy>

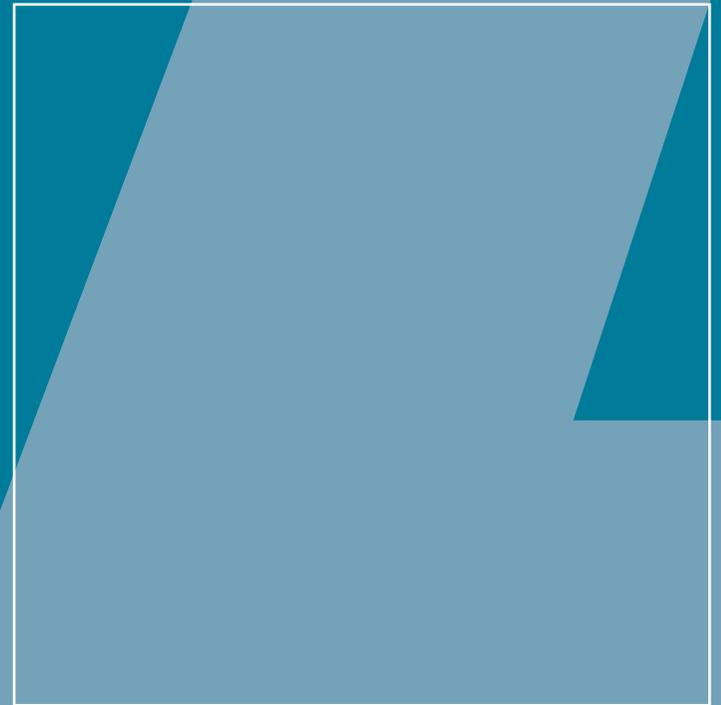
INTENDENCIA DE ROCHA (2014). *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.rocha.gub.uy>

INTENDENCIA DE LAVALLEJA (2014). *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, documento de avance. Recuperado de <http://www.lavalleja.gub.uy>

PUEBLOS (IN)VISIBLES DE LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY...

ELEONORA LEICHT

TRANSFORMACIONES
DEL SISTEMA URBANO
METROPOLITANO
2004-2011



TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS (APOYO
METODOLÓGICO)
JENISSE BALCAR (PROYECTO SIG)

Colaboradores:

Ignacio Bianco, Fernanda Fernández,
Alejando Nader, Rodrigo Pasantes,
Alejandro Nario (asesor)

Edgardo J. Martínez. Arquitecto (Udelar, 1970). Magíster (Bouwcentrum International Education, 1974). Diplomado en Gestión Ambiental Urbana (Universidad del Centro, Perú, 2012). Profesor agregado con dedicación total en ITU a cargo del Grupo de Investigación 1703/CSIC «Acondicionamiento y sistema urbano».

Jenisse Balcar. Arquitecta (Udelar, 2016). Docente asistente en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU-Udelar) según convenio Agenda Metropolitana / Área de políticas territoriales OPP, 2014-2016. Arquitecta en Dirección de Obra Proyecto Antel Arena.

L. Andrés Quintans. Arquitecto (Udelar, 2008). Diplomado en Intervención en el Patrimonio Arquitectónico (Udelar, 2010). Ayudante honorario en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (FADU-Udelar), período 2003-2010 y docente asistente desde 2010. Integrante del equipo de Investigación 1703/CSIC.

El Área Metropolitana. La mejoría macroeconómica y el despliegue de políticas nacionales en materia de desarrollo social dentro de una coyuntura internacional favorable, logran revertir algunos resultados socioeconómicos estructurales de larga data y agravados desde la crisis económica del 2002. Asimismo, intervenciones sectoriales y estatales desde fines del primer decenio del siglo XXI redundan en mejoras urbano-habitacionales.

El Área Metropolitana acompaña una contradicción; continua expansión de la ocupación periurbana del suelo (y consiguientemente la necesidad de extender los servicios básicos) sin exhibir un aumento relevante de población.

Metodología. El estudio plasma en el territorio/realidad datos censales de 2004 y 2011, logrando —mediante la comparación de situaciones— localizar, identificar, cuantificar y valorar las transformaciones acaecidas en el período, en tanto además de los datos censales (vivienda/población), se estudió el afincamiento de usos urbanos no residenciales.

El uso de información catastral y fotos satelitales de distintos momentos permitió estimar cuantitativamente la superficie afectada mientras que las recorridas realizadas posibilitaron valorar cualitativamente dichas transformaciones.

Posteriormente se superpuso como capa de análisis, la de los servicios e infraestructuras presentes en el territorio matizando según sus calidades. Dicha infraestructura se agrupó en zonas «iso-valentes» de estándares de acondicionamiento urbano, mapeando y comparando la infraestructura instalada con las densidades existentes y los crecimientos observados.

Resultado. Análisis de la situación actual del Área Metropolitana con ubicación y estimaciones de crecimiento y decrecimiento del poblamiento y de densidades de viviendas, además de los emplazamientos urbanos no-habitacionales en zonas de expansión a efectos de evidenciar con trazados o carencia de infraestructura.

Palabras clave: metropolización/transformaciones/infraestructuras

Introducción

El Área Metropolitana

El Área Metropolitana de la ciudad de Montevideo posee la particularidad de mantener una dinámica de continua expansión de la ocupación del suelo (aumento de superficie «urbanizada») sin exhibir un aumento significativo de población en los últimos 50 años (ni por crecimiento vegetativo, ni por migración).

Esto significa que una misma población genera la necesidad de extender infraestructuras de suministros básicos, redes y tendidos, caminería y transporte, así como la prestación de servicios básicos en educación y atención en salud.

Abordaje Metodológico

La ocupación urbana del suelo estudiado corresponde al conurbano formado por Montevideo urbano y 78 localidades ubicadas en 6 corredores metropolitanos de Canelones y San José. Este trabajo aborda la temática con rigor metodológico que descansa en un *Protocolo de Trabajo en Sistemas de Información Geográfica* desarrollado por el grupo de investigación CSIC 1703 del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de FADU.

El estudio por un lado, refiere al suelo urbanizado con usos habitacionales (OUS-HAB) y, por el otro, al suelo ocupado por usos urbanos no-habitacionales (OUS-noHAB)—como canteras, depósito/industria, zona franca, parque industrial y nodo logístico—existentes, ampliados o emergentes en bordes del conurbano entre 2004 y 2011.

Para OUS-HAB se procedió a la comparación y ajuste de la cartografía de zonas censales INE con fotos satelitales y padrones I.D.E., estudiando su correspondencia a microdatos de población, vivienda y hogares en Censos INE 2004 y 2011.

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

Fig. 1. Conurbano Metropolitano TPDA, 2014.
Fuentes: Elaboración propia basada en INE (Censo 1985, 1996, 2004 y 2011), Cartografía IDE e INE, Sensores Remotos, OSE, PIAI, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José.

Cada zona censal INE fue correlacionada a imágenes aéreas temporales para verificar y ponderar la ocupación urbana correspondiente.

Para la OUS-noHAB se comparó variación de ocupación de suelo entre 2004 y 2011 utilizando como base geométrica la cartografía de padrones actualizados.

Primero se construyó un proyecto SIG sobre la base cartográfica I.D.E. en el que se generaron mapas temáticos para visualizar las densidades de vivienda y población y la ubicación de usos no residenciales.

Posteriormente se desarrollaron mapas comparativos 2011–2004 a efectos de identificar/evidenciar las transformaciones principales del conurbano.

Con base en el ordenamiento y territorialización de los datos censales pertinentes y con uso complementario de la información secundaria existente —incluyendo la ubicación de asentamientos irregulares (AI), conjuntos habitacionales públicos y privados y loteos posteriores a 2004— se facultó la cuantificación de áreas de sitios con:

- > densificación intensificada o decreciente,
- > saturación de tramas,
- > expansión por corrimiento de bordes con usos habitacionales y no-habitacionales.

Posteriormente se superpuso como capa de análisis, los servicios e infraestructuras presentes en el territorio matizando según sus características y calidades. Dicha infraestructura se agrupó en zonas «iso-valentes» / «iso-acondionadas» de estándares de acondicionamiento urbano mapeando y comparando la infraestructura instalada con las densidades existentes y los crecimientos observados.

Finalmente, al correlacionar el mapa comparativo de ocupaciones urbanas 2011-2004 con los polígonos de infraestructura urbana surgen las evidencias que ayudan a ponderar gradientes de sustentabilidad territorial respecto a las transformaciones acaecidas, en referencia a la cobertura o carencia de cuatro servicios básicos

de infraestructura: pavimentación, saneamiento, alumbrado público y drenaje. El estudio tuvo presente, además, los resultados de la encuesta realizada en 2011 destinada a indagar motivaciones de desplazamiento y afincamiento de pobladores migrantes, sus modalidades de acceso al suelo y la satisfacción de necesidades básicas aplicada en la amplia muestra de sitios con densificación, saturación y expansión.

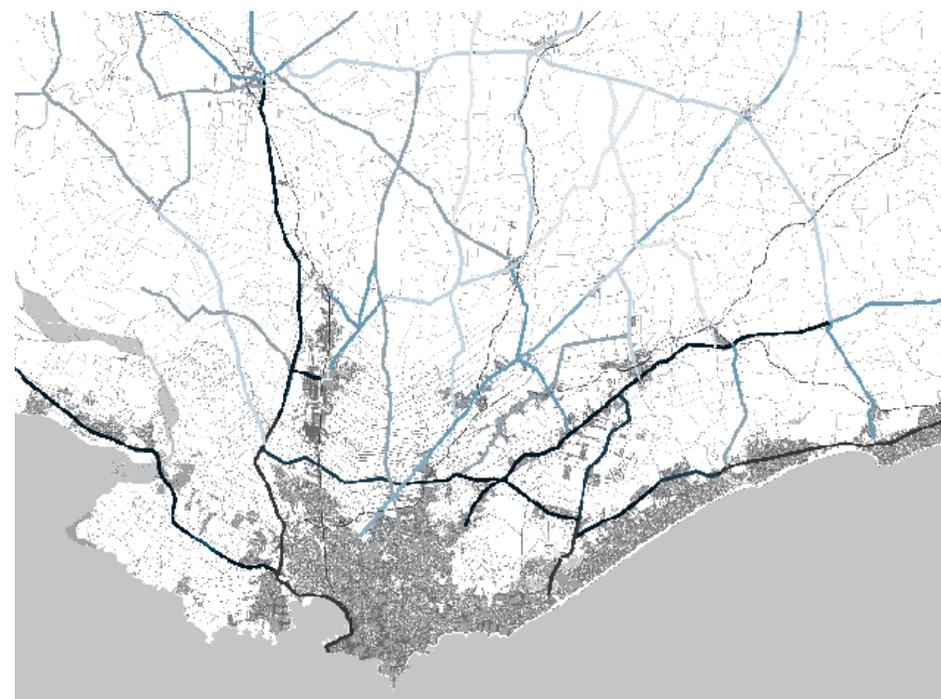
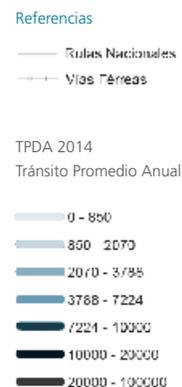
PARTE A

Aproximación al Sistema Urbano Metropolitano

Diversas áreas urbanizadas, con distintos atributos que interactúan entre sí al tiempo que atemperan vínculos con el entorno agroproductivo, estructuran y dinamizan un extendido Sistema Urbano Metropolitano (SUM). El centro metropolitano en Montevideo urbano se articula con localidades urbanas y rurales próximas a través de nodos y corredores principales con base en dos subsistemas urbano-territoriales interrelacionados:

- > Por un lado, un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo que a su vez contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de dominios rurales agroproductivos, configuran el Conurbano Metropolitano.
- > Por otro lado, un conjunto diverso de centros urbanos exentos con nexos entre sí y sus entornos rurales de igual o mayor intensidad respecto a Montevideo, que constituye la Región Metropolitana.

Los valores del tránsito promedio diario anual de pasajeros y cargas (T.P.D.A., 2014) evidencian la intensidad de relaciones de producción y de consumo entre los diferentes componentes del SUM principal del país y la incidencia del puerto de Montevideo como principal puerta de exportación e importación.



TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

Fig. 2. Región Metropolitana con TPDA, 2014.
Fuentes: Elaboración propia basada en INE (Censo 1985, 1996, 2004 y 2011), Cartografía IDE e INE, Sensores Remotos, OSE, PIAI, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José.

La cotidianeidad en vínculos y la continuidad urbano-territorial sobre distintos dominios departamentales, conforman un Conurbano con 1.726.249 habitantes en Montevideo urbano y las 78 localidades ubicadas sobre tramos de 6 corredores metropolitanos (INE 2011).

La red vial carretera y parcialmente el transporte ferroviario, estructuran esta conurbación macrocefálica con el histórico protagonismo de Montevideo y su puerto así como los cascos de La Paz/Las Piedras y Pando y los poblados alrededor de estaciones ferrocarrileras, junto a la posterior propagación desde fines de los cuarenta, de áreas urbanizadas sobre rutas radiales. A lo cual se suma en los últimos decenios, la intensificación de usos urbanos en balnearios de la faja costera al Este.

Junto a la centralidad montevideana interactúan periódicamente otros vínculos transversales con Sauce unido por un flujo de transporte a Las Piedras (ruta n.º 67) y Toledo/Villa Crespo (ruta n.º 6). Además de Suárez con Barros Blancos (ruta n.º 74) y Totoral del Sauce (ruta n.º 82) articulados a Pando y la creciente dinámica metropolitana de las rutas n.º 101 y n.º 102. Esta caracterización destaca las nociones de centralidades y de nodos y redes en la que se sustenta la conformación y funcionamiento actual del Conurbano.

Como resultado de la dinámica distribución de población y del emplazamiento de grandes equipamientos, a los que recientemente se suma la implantación de parques industriales y nodos logísticos, se incrementa la complejidad y la multipolaridad del Conurbano. Fragmentos de ciudad formal se suceden a áreas de precariedad urbana y habitacional; enclaves de arquitectura y equipamientos de punta coexisten con asentamientos en construcción y situaciones precarias que a su vez registran déficit en la implantación y conexiones a redes y servicios básicos. La tendencia a la segregación socioterritorial queda instalada como resultado tanto por el cambio de *modelos de desarrollo* —de la sustitución de importaciones a la globalización— como por el dinamismo del negocio inmobiliario informal en materia de suelo

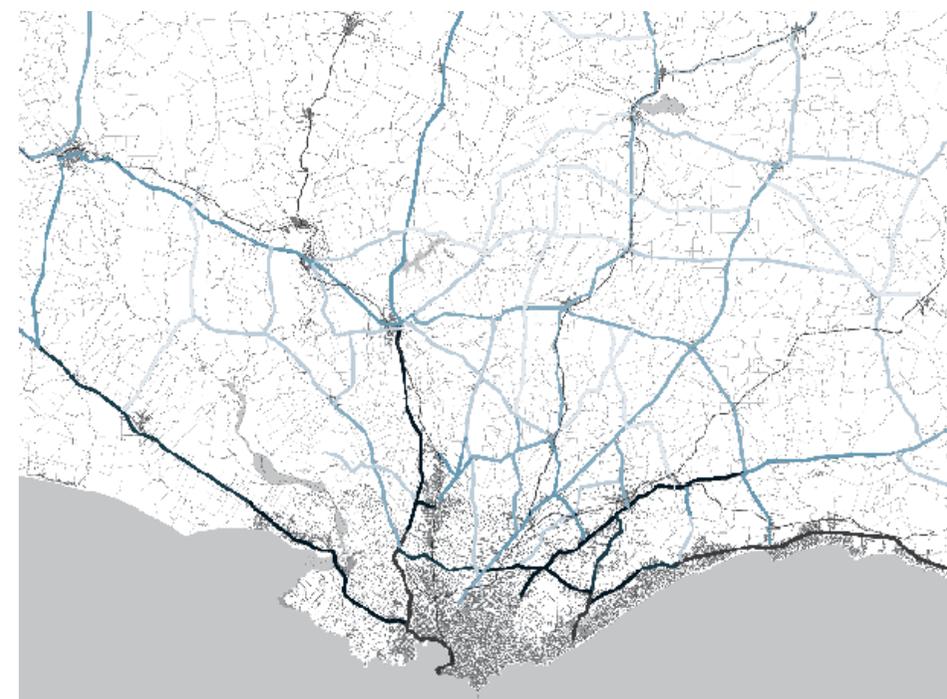
y la consiguiente dificultad/descoordinación en la provisión de servicios básicos.

La ruta n.º 5 como eje contiene al Oeste un espacio contorneado por la movilidad cotidiana de Libertad, San José, Santa Lucía y Canelones, con base en un volumen significativo del transporte de pasajeros y cargas. Mientras que hacia el Este, comprende una trama de vínculos coronarios con ruta n.º 11 como margen extremo. La ruta Interbalnearia al igual que la 5, trascienden su rol metropolitano aunque con diferente dinámica socioeconómica, toda vez que el flujo de transporte desde Buenos Aires y el consiguiente negocio inmobiliario en el Este impuso afectaciones sucesivas en la franja costera.

Esta Región Metropolitana con más de 1.800.000 pobladores constituye más del 54 % de la población del total país incluyendo a Montevideo urbano y 109 localidades INE con una población rural estimada en unos 72.000 habitantes.

La dinámica urbano-territorial en la Región Metropolitana refiere inicialmente a *cascos históricos* y a centros poblados servidos u originados por el ferrocarril desde fines del siglo XIX, con regularidad de vínculos entre sí y el protagonismo desde y hacia el suelo rural. Con el paso del tiempo, se aminoran vínculos con el entorno agroproductivo, mientras la articulación metropolitana se fortalece a partir del transporte automotor y las facilidades en comunicación. Asimismo, la combinación de implantar conjuntos habitacionales en bordes de periferias y la persistencia de migraciones internas y/o desde poblados menores, determinaron desde mediados de los sesenta expansiones en diferentes modalidades de ocupación urbana del suelo en periferias.

La persistente aprobación de loteos suburbanos y la recurrente implantación en cercanías de complejos MEVIR (movimiento para la erradicación de la vivienda rural insalubre) impusieron cambios en los conglomerados de menor porte en la Región Metropolitana, en especial en aquellos alineados a rutas nacionales y/o departamentales. Paralelamente surge la conversión de balnearios



a barrios satélites a partir de migrantes montevidianos, mientras se agudizaba la proliferación de asentamientos irregulares. En forma reciente irrumpe la implantación exenta de barrios privados con servicios *in situ* en lugares paisajísticos. Estos dos últimos tipos de ocupaciones urbanas habitacionales, tan dispares, parecen densificarse entre 2004 y 2011. Mientras en los cascos de La Paz, Las Piedras y Pando sus centros urbanos constituyen la referencia histórica con sus tradicionales plazas y circuitos, en Ciudad de la Costa y Costa de Oro surgen centralidades lineales (consagradas por el Costa Plan y el centro Costa Urbana en 2011) con la readecuación del flujo en rutas articuladas al proceso metropolitano así como a la dinámica supranacional asociada a la influencia de Punta del Este. Asimismo cabe destacar el Plan de Saneamiento para Ciudad de la Costa en 2010. Por su parte en Ciudad del Plata, en la conurbación Toledo-Suárez-Sauce y en Barros Blancos se reaniman centralidades con ferias locales al servicio del intenso afincamiento en loteos en proceso de densificación con creciente demanda por servicios de infraestructura y equipamiento colectivo. A medida que se fortalece la dinámica metropolitana, las transformaciones urbanas locales y las recientes implantaciones de *nodos logísticos, parques industriales* y la recreación de *zonas francas* tienden a disminuir el protagonismo de las relaciones centro-área para dar surgimiento a una red de nodos que integran esta región referida al país todo.

En esta Región Metropolitana y en particular, en el conurbano en gestación, se asienta más del 54 % de la población nacional, y se involucran tres gobiernos departamentales con sus propias agendas y capacidades de gestión. Ante la necesidad de responder a diversas demandas que tensionan el emplazamiento y/o el acondicionamiento de distintos usos del suelo a que este territorio está sometido, se suma la complejidad de una articulación interinstitucional ineludible, a la hora de concebir y llevar a cabo planes y coordinación de intervenciones. En este marco destacan las

Estrategias Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobadas en 2011 y la plataforma de la *Agenda Metropolitana*¹ que desde 2005 constituye el ámbito con representación de las partes para coordinación de acciones, normativas y propuestas.

PARTE B

Cambios territoriales inerciales y nuevos, 2004-2011

B.1. La gestión del hábitat diversificada y su persistente incidencia en los cambios urbanos

Aunque los mapeos de asentamientos irregulares (AI) refieran a pobreza urbana, la extensión y persistencia de la informalidad en la ocupación del suelo en el Uruguay urbano no se explica solamente por ella, en tanto ni todos los ocupantes de los AI son pobres, ni los AI albergan la totalidad de los pobres de las áreas urbanas. De hecho

[...] existe cuantitativamente bastante más pobreza fuera de los AI, con más indigentes y sin o baja educación alojados en el tejido formal. En una proporción de tres hogares pobres en el tejido formal por cada uno en asentamientos además de una alta proporción de hogares de AI en áreas rurales, debido a que muchos fueron creados fuera de límites urbanos.²

Mientras el total de residentes en AI ha aumentado varias veces más rápido que el de pobladores urbanos pobres, se aúnan los fenómenos de aumento de población por reproducción y por aumento de la población migrante a AI, cuyos ingresos no la catalogan dentro de las mediciones de pobreza.

Otras explicaciones de la expansión informal focalizan en la falta o desenfoco de programas de vivienda social acompasado por inversiones públicas sectoriales y en casos, inadecuadas en

materia de infraestructura en servicios básicos. Cruda realidad que propicia la alta rentabilidad en la conversión clandestina de suelo en régimen rural a urbanizaciones informales/ilegales precarias.

No obstante, en el lapso 2004-2011, se constata un vuelco tanto por la tendencia a la densificación de loteos periurbanos y de los mismos AI como por las notables intervenciones de intendencias —en conjunción al PMB-PIAI y en menor medida el Plan Juntos—, en la mejora de barrios carenciados y realojos en cercanías que a su vez habilitaron la recuperación y reacondicionamiento de espacios públicos.

1985-1996-2004

La *expansión urbano-territorial* resultante en el Conurbano Montevideano en los períodos 1985-1996 y 1996-2004, constituye un hecho singular en tanto no fue resultado del incremento de la población (ni por crecimiento demográfico ni por migraciones rural-urbanas significativas) sino de las particularidades de la dinámica y la distribución de ocupaciones del suelo muy diferentes:

- > 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 se mantiene o aumenta la cantidad de hogares.
- > Corrimiento de bordes (peri)urbanos se registra en tres variantes principales de ocupación del suelo: a) migraciones intraurbanas acentuadas desde fines del siglo XX que involucran a sectores pudientes con nuevos hábitos residenciales que si bien no comprende mucha población su impronta territorial es apreciable (barrios privados); b) la intensificación del uso de casas de veraneo reconvertidas en viviendas permanente, dando lugar a barrios satélite (Ciudad de la Costa y más recientemente Costa de Oro); c) familias pobres por pérdida de empleo y/o salario insuficiente que tienden a realojarse en sitios precarios dentro o en bordes/por fuera de la

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

1. Ámbito de participación de las intendencias de Canelones, Florida, Montevideo y San José con la coordinación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

2. Menéndez, F. J. (2009). Condiciones de vida en Montevideo. Departamento de Estudios Sociodemográficos. Serie de Documentos Temáticos n.º 1. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística (INE).

trama urbana mediante acciones y/o transacciones informales (villas y asentamientos irregulares).

2004 -2011

De 2004 a 2011 en el Conurbano Montevideano parece revertirse la tendencia expansiva de ocupaciones urbanas habitacionales informales —en suelo rural parcelado clandestinamente— dando lugar más bien, a la densificación de tramas existentes (ya sea de Al existentes, de loteos aprobados con baja ocupación o por subdivisión y agregado edilicio de unidades de vivienda en conjuntos oficiales). Mientras tanto, la persistente caída y envejecimiento de población en la ciudad consolidada sigue abriendo oportunidades aún desaprovechadas, más allá del Plan Renová Goes (IM) y de la aplicación de la Ley de Vivienda de Interés Social desde su aprobación en 2011.

En el marco de esta dinámica demográfica y de migraciones internas con severas transformaciones urbanas y suburbanas, resulta que *más de la mitad del espacio del conurbano tiene carencias de servicios básicos, con implicancias en el menoscabo de la sustentabilidad ambiental y la consiguiente insatisfacción de necesidades básicas de sus pobladores.*³ Donde, en la *trama consolidada*, el envejecimiento de pobladores y la caída en densidad de ocupación acusa una gradual tugurización y el cierre o discontinuidad del equipamiento colectivo instalado junto a la ociosidad de servicios, y en *bordes de periferias*, el aumento considerable de familias que, al asentarse en zonas con carencias de servicios y en su mayoría con condiciones habitacionales precarias, impone la consecuente demanda por acondicionamiento urbano, cuya provisión retroactiva por entes autónomos y municipalidades se basa en inversiones por lo general a fondo perdido y con intervenciones generalmente de baja calidad espacial.

La agudización del crecimiento diferencial entre Pobreza en la Ciudad y Pobreza de la Ciudad (Gueisse, 1986) impone la debida atención en los mecanismos de acceso al suelo y en la gestión de

su acondicionamiento, a partir del reconocimiento y alineación de intervenciones en procesos de ocupaciones del suelo que preceden la onerosa implantación de servicios de infraestructura urbana y del acondicionamiento de espacios de uso público.

El desplazamiento de pobladores desde barrios consolidados a periferias impulsa tanto la ampliación de suelo con carencias de servicios como el alejamiento de cultivos en predios rurales cercanos para demarcar así «tierra vacante» en desuso. La desactualización de planes directores municipales del pasado y/o de los planes de ordenamiento territorial que al presente no han asumido el proceso metropolitano y el dinamismo de la informalidad al tiempo que la demarcación de límites urbanos y suburbanos por localidad, estuvo más bien asociada a la lógica impositiva antes que a la previsión de suelo y su acondicionamiento.

Así como emprendimientos capitalistas formales implican el otorgamiento de permisos por parte de intendencias/municipios —no siempre consistentes con previsiones urbanas—, el apoyo errático a acciones habitacionales y de sobrevivencia de pobladores involucra a entes nacionales e intendencias/municipios en la forzada extensión de redes de servicios urbanos. La experiencia uruguaya en tareas programadas de regularización de ocupaciones informales del suelo con implantación de redes de infraestructura básica alcanza costos hasta de 600 mil dólares por hectárea en obras *ex post*. Según estimaciones correspondientes a la primera época del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) con costos resultantes de proyectos ejecutados para regularización y mejoramiento de barrios. Costos que triplican o cuadruplican costos corrientes en la provisión *ex ante* de servicios básicos convencionales.⁴

El desarrollo local inicia en Uruguay una historia de búsqueda del reequilibrio socioterritorial con la demarcación y puesta en marcha de 18 centros comunales zonales en Montevideo y su correlato, en el Plan de Ordenamiento de Montevideo (POT 1998-2005). Ambas iniciativas refieren somera y

parcialmente a una dinámica metropolitana que para entonces ya condicionaba con severidad al Montevideo urbano y rural.

Posteriormente, la institucionalización de un Plan de Emergencia a nivel nacional involucra políticas de inclusión social focalizadas, con impacto relativo en periferias suburbanas en términos de reducción de indigencia y pobreza sobre todo, por incidencia del *ingreso ciudadano* otorgado.⁵ Esfuerzos y recursos dedicados a políticas sociales no logran generar proyectos de desarrollo local que a su vez hicieran sostenible la mitigación de desigualdades socioterritoriales. En efecto, los logros en superar la línea de pobreza en términos de ingresos no incluyen a acuciantes necesidades básicas insatisfechas esencialmente referidas al acceso informal del suelo con carencias de servicios, en tanto implican fuertes inversiones públicas en un país con más del 94 % de población urbana (INE, 2011). La oportuna aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) sienta 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, a través de la exigencia por formular planes de desarrollo departamentales y urbanos. Las ciudades y su forma de gobierno tienen en el contexto del ajuste de políticas económicas, la modernización de sistemas de gobierno y el fortalecimiento de la democracia con roles determinantes, en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico y protagonismo en la formulación estratégica del desarrollo local. Al tiempo que avances del proceso de descentralización en Uruguay crea oportunidades y nuevos desafíos para la gestión ambiental del territorio.

La propuesta de recategorización del suelo para el avance del Plan Montevideo 2010-2020, Intendencia de Montevideo,⁶ con fundamento en la conformación del Suelo Categoría Suburbano de acuerdo a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), procura asemejarse a la definición de Suelo Rural de Usos Mixtos y el

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

3. Estimación actualizada por este estudio a partir del trabajo en 2003, sobre *Urbanización precaria del suelo metropolitano de Montevideo*, Arq. Martínez, E. J. (Bachs. Quintans, A., Hernández, C. y Gambetta, F.) Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo y X SAL.

4. Datos consignados en *Modos de Gestión/ Producción del suelo metropolitano* (2000), Arq. Martínez E. J. y colaboradores en ITU. <http://www.fadu.edu.uy/itu/>

5. Programa PANES (Plan Nacional de Atención a Emergencia Social) incluye «a familias que en situación más desfavorables (en términos de ingresos y cantidad de integrantes) acceden por un período de tiempo, a un salario mínimo nacional a cambio de cumplir contra-prestaciones básicas como la escolarización de sus hijos, controles médicos y tareas comunitarias para mejora del entorno donde habita. El objetivo es: superar situaciones de precariedad socio-económica para inserción en el Uruguay Productivo».

6. Según mapa en documento de avance «Revisión del Plan Montevideo hacia 2010-2020» (Intendencia de Montevideo), página 59.

Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable del Plan Montevideo 1998-2005. Si bien la propuesta de conformar la categoría de Suelo Suburbano — en el que podrán definirse usos diferenciados por sectores y/o características como fraccionabilidad y densidad de ocupación— la condición de suburbano como objeto de ordenación implica más bien, considerar al grado o desarrollo potencial de implantar costosos servicios de infraestructura, teniendo presente la demanda colindante desde el Suelo no Consolidado. La vieja noción de ordenar usos debería actualizarse para dar lugar a la racionalización y eficacia en la provisión en red o *in situ* de servicios de infraestructura, como criterio principal de estructuración del ordenamiento suburbano.

B.2. Ocupación urbana no-habitacional de sitios en bordes de tramas

Este lapso ha sido signado por un modelo neo-desarrollista en el marco de la globalidad, con el protagonismo del agronegocio y del turismo, dando origen a nuevas implantaciones logísticas y parques industriales además de la regeneración de centralidades urbano-territoriales.

Uruguay está cambiando con fuerza. Su crecimiento económico ha sido continuo, se han incrementado las actividades forestales y agrícola-ganaderas, la construcción y los servicios. Ello se asocia a la valoración internacional de los *commodities* en paralelo al despegue asiático y la crisis económica norteamericana y europea. Este ciclo se inscribe en un escenario democrático y republicano desde mediados de los 80 conducido desde hace casi una década por una coalición de izquierda. Pero algunos de estos cambios se gestaron tiempo antes, como la promoción de la gran forestación, las reformas portuarias y el régimen de zonas francas (Capandeguy, Sprechmann, Gastambide, 2013).

Calificar centros y bordes urbanos fue una de las principales preocupaciones de los últimos decenios del siglo pasado y, al inicio del XXI, el foco se desplaza hacia los dilemas planteados

Método para determinar Área y totales VIV y POB desde el Proyecto SIG:
En cada pieza territorial del conurbano en 2004 y 2011 se incluye las zonas censales INE con Densidades Bruta y Neta de VIV > 4 viv/há. No incluye la Ocupación Urbana del Suelo No-Habitacional.

Operativa SIG: En Mapa con Dens. VIV Bruta y Neta > 4viv/há se obtiene las Áreas correspondientes.

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

Cuadro 1. Área de la ocupación Urbana del Suelo 2004 – 2011 = OUDs Habitacional (> 4 viv/há) + OUDs no-Habitacional (de borde). **Fuente:** Elaboración propia.

CONURBANO = Montevideo urbano + 6 Corredores Metropolitanos			2 0 0 4			2 0 1 1			TRANSFORMACIÓN OUDS área en há.		
CORREDOR	CONTEO	LOCALIDAD INE	OUDS NO-HABIT área en há.	OUDS HAB-BRUTA área en há.	OUDS TOTAL área en há.	OUDS NO-HABIT área en há.	OUDS HAB-BRUTA área en há.	OUDS TOTAL área en há.	% VARIACIÓN LOCAL	% DE TOTAL	
R-1	5	CIUDAD DEL PLATA Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB	953	1101	2054	1035	1144	2179	125	8,07%	ALTO % DE OUDS NO-HAB RESPECTO A OUDS HAB
			46,40%	53,60%		47,50%	52,50%		6,09%		
R-5	14	CONURBACIÓN LA PAZ/LAS PIEDRAS/PROGRESO Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB	370	1876	2246	553	1909	2462	216	13,94%	EL MAYOR % DE EXPANSIÓN DE LA OUDS NO-HAB CON MÁS DEL 10% ENTRE 2004 Y 2011
			16,47%	83,53%		22,46%	77,54%		9,62%		
R-6Y7	12	CONURBACIÓN TOLEDO/SUÁREZ/R 74/SAUCE Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB	37	1088	1125	59	1127	1186	61	3,94%	BAJO % DE EXPANSIÓN DE LA OUDS NO-HAB
			3,29%	96,71%		4,97%	95,03%		5,42%		
R-8	10	CONURBACIÓN BARROS BLANCOS/PANDO/OJUMOS Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB	191	1566	1757	290	1665	1955	198	12,78%	ALTO % DE EXPANSIÓN DE LA OUDS NO-HAB CON ALGO MÁS DEL 11% ENTRE 2004 Y 2011
			10,87%	89,13%		14,83%	85,17%		11,27%		
R-101Y102	4	CONURBACIÓN R 101 Y 102 Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB	25	469	494	82	479	561	67	4,33%	BAJO % DE EXPANSIÓN DE LA OUDS NO-HAB CON RELATIVO ALTO % (CASI 14%) ENTRE 2004 Y 2011
			5,06%	94,94%		14,62%	85,38%		13,56%		
R-101Y102	9	BARRIOS PRIVADOS	0	340	340	0	415	415	75		OUDS HAB RECIENTE CON % ALTO ENTRE 2004 Y 2011 SIN O MINIMA OUDS NO-HAB
			0,00%	100,00%		0,00%	100,00%		22,06%		
R-INTBALN	12	CIUDAD DE LA COSTA Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB	82	4194	4276	148	4273	4421	145	9,36%	ALGO MÁS DEL 9% DE EXPANSIÓN DE LA OUDS NO-HAB CON SOLO 3,3% ENTRE 2004-2011
			1,92%	98,08%		3,35%	96,65%		3,39%		
R-INTBALN	12	COSTA DE ORO INMEDIATA Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB	20	2728	2748	31	2812	2843	95	6,13%	BAJO % DE EXPANSIÓN DE LA OUDS NO-HAB CON SOLO 3,3% ENTRE 2004-2011
			0,73%	99,27%		1,09%	98,91%		3,46%		
SUB-TOTAL DE 78 LOCALIDADES EN 6 CORREDORES METROPOLITANOS			1678	13362	15040	2198	13857	18626	567	63,40%	
			11,16%	88,84%	45,44%	13,72%	86,28%	46,24%	6,53%		
MONTEVIDEO URBANO Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB			1361	16698	18059	1769	16857	18626	567	36,60%	LEVE EXPANSIÓN DE LA OUDS NO-HAB EN MONTEVIDEO URBANO
			7,54%	92,46%	54,56%	9,50%	90,50%	53,76%	3,14%		
TOTAL DEL CONURBANO (MVD URBANO +78 LOCALIDADES EN 6 CORREDORES) Distribución: OUDsno-HAB y OUDsHAB			3039	30060	33099	3967	30581	34648	1549	100,00%	
			9,18%	90,82%		11,45%	88,55%		4,68%		

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

Cuadro 2. Expansión urbana habitacional y no habitacional del conurbano 2004-2011
Fuente: Elaboración propia.

sobre la ciudad-ameba que se extiende entre cascos existentes y el espacio rural tanto por ocupación urbana habitacional como por la no-habitacional. La gestión de lo metropolitano surge así prioritaria al proyecto territorial ante nuevas demandas, partiendo por reconocer que las formas de expansión contienen alternativas que contraponen la urbanización dispersa con la concentrada. Situaciones que constituyen un tema urbanístico que no es netamente novel, en tanto históricamente recurren sujeto a marchas y contramarchas en la región, ahora en el contexto de la globalización. El Uruguay urbano mantiene el contundente peso demográfico en el país, registrando un 94,5 % de la población total en áreas consideradas urbanas por el INE (2011). Aunque cabe destacar que al estimar al mundo rural como el conjunto de población rural dispersa y rural nucleada además de las personas en hogares agrodependientes residiendo en urbes con más de 5.000 habitantes, esa población sumada alcanza un 21 %. Ante la expansión del conurbano sin correlato poblacional significativo, la localización y estructura parcelaria del suelo resulta tanto de aprobaciones de una sobreoferta de loteos, además de pasar al erario público las inversiones para asegurar la sostenibilidad ambiental de cada sitio, así como también de la incidencia de establecimientos productivos y/o logísticos con usos no-habitacionales del suelo. Con notoria disparidad del acondicionamiento urbano en cada localidad que se refleja particularmente en el conurbano tomado en su conjunto.

El Cuadro 1 refiere al Área de Ocupación Urbana del Suelo en 2004 y 2011 con usos habitacionales (por densidad bruta > 4 viv/há) y no-habitacionales de borde (por emplazamiento de canteras, industria/depositos, zonas francas, nodos logísticos y parques industriales).

La historia territorial tiene una inercia significativa: los nuevos procesos actúan sobre su continuidad y no sobre un territorio enteramente nuevo, de lo que se deducen dinámicas inerciales y novedosas operando simultáneamente pero

articuladas muchas veces, de manera conflictiva. *La actual fase del desarrollo territorial del país, permite constatar una inercia territorial donde la histórica macrocefalia tiende a desdibujar su gravitación ante la emergente conformación de subsistemas de ciudades intermedias.* Montevideo metropolitano, más allá de la calidad de sus servicios y su mercado de trabajo diversificado, evidencia fracturas socioterritoriales que tienden a asimilarla a metrópolis latinoamericanas. Parte de los desafíos de los próximos años refieren al mantenimiento o no de las condiciones que han permitido apuntalar nuevos formatos de centralidades de pequeña y mediana escala diseminados por el país, la sostenibilidad de nodos logísticos, zonas francas y enclaves agro-industriales que han sido los principales dinamizadores en este nuevo escenario pero que aún tiene su matriz infraestructural ligada al macrocefalismo.⁷

En este contexto, un territorio tensionado fuertemente en sus capacidades ambientales intenta dar respuestas defensivas desde lo normativo: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) y su planificación derivada, la Ley de Política Nacional de Aguas (2006), los Planes de Manejo de Suelos (2010) y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Sin embargo, la propia dinámica de los mercados a escala global lleva a manifestar en nuestros territorios que la capacidad de gestión por intereses particulares supera la gestión de la burocracia administrativa estatal: los evidentes «pasivos ambientales» (efectos de agrotóxicos en cuencas hidrográficas y calidad del agua potable, vertido de desechos industriales a cursos de agua, afectación de paisajes característicos y cuencas visuales de interés turístico) plantean un desafío de gestión territorial en términos de no reducir el marco normativo a meras declaraciones de intenciones. Asimismo, la consabida expansión urbana sin correlato poblacional significativo generaliza procesos urbanos incompletos desde lo infraestructural, cuyo dinamismo e inestabilidad agudizan su condición de insustentable.

7. Según Alonso, J. (2015): «El deshielo neoliberal de la mano de gobiernos progresistas en la región trajo consigo una perspectiva ‘neodesarrollista’, asumiendo que la misma es posible, en el marco de un desarrollo capitalista en clave productiva, generador de empleo digno, dinamizando actividades de alto valor agregado e incrementando los niveles de bienestar social bajo el slogan de ‘país productivo con justicia social’ [...] con Noruega, Nva. Zelanda, Finlandia como modelos a seguir. Pero la realidad no acompaña el relato: no

hay grandes pasos rumbo al primer mundo mientras se acentúa la explotación intensiva de recursos naturales y, así la idea desarrollista, ve surgir al ‘antiextractivismo’ como antagonista [...] donde el rasgo central de nuestra economía, involucra inexorablemente un proceso de degradación intensiva del ecosistema. Ambas perspectivas comparten la crítica a la actual matriz productiva (qué y cómo producimos): Mientras el ‘antiextractivismo’ cuestiona además la esfera de las relaciones sociales de producción (relaciones de propiedad, control

del excedente) y sostiene la necesidad de transitar hacia un poscapitalismo, el ‘neodesarrollismo’ más allá de invocar la justicia social, no pone en tela de juicio en gran medida las relaciones sociales tipo capitalistas basadas en el control privado de los medios de producción y la explotación del trabajo asalariado [...] pero, ninguna de las dos posturas pareciera ponderar correctamente las condicionantes estructurales que pesan sobre nuestro precario capitalismo en el marco de un sistema de acumulación global del cual, somos una ínfima parte».

EXPANSIÓN URBANA HABITACIONAL Y NO-HABITACIONAL DEL CONURBANO 2004-2011				
Conurbano = Montevideo urbano + 78 localidades INE en 6 corredores metropolitanos				
CONURBANO	Población	en 1996	en 2004	en 2011
		1.638.960	1.671.890	1.726.717
		Expansión (en há)	Variación territorial (en %)	Densidad promedio 2011
	Área con OUSno-HAB	928	2,80	
	Área con > 4 viv/há	621	2,07	
	Población		3,33	56,45 pobl/há
	Vivienda		7,11	22,20 viv/há
Montevideo urbano + Conurbano sin MVD	Área con OUSno-HAB	408	2,28	
	Área con > 4 viv/há	462	3,45	
	Población	11,07	30,02 pobl/há	
	Vivienda		10,98	11,67 viv/há

Demografía, mapas temáticos y estimaciones sobre transformaciones del SUM

Tema I

El Conurbano se transforma de 1996 a 2004 en su costa sureste y en periferias montevideanas, así como, de manera dispar, en las localidades que conforman los corredores metropolitanos. Estas transformaciones evidencian procesos de densificación y saturación de tramas existentes por una intensa dinámica de expansión con ocupaciones informales de suelo. En materia de vivienda y hogares el crecimiento se produce 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 tasa de poblamiento. Aunque el magro incremento de más de 37.500 personas resulta significativo cuando el mismo es consecuencia de la caída generalizada en áreas con mayor densidad —donde la ciudad consolidada pierde más de 48.000 personas— y el aumento de periferias en casi 85.500 habitantes.

Para 2004-2011, el Cuadro 2 evidencia un proceso de desaceleración de aquella expansión en hectáreas del conurbano y variaciones en vivienda y población matizadas respecto al lapso anterior. Cobrando protagonismo, la ocupación urbana no-habitacional, al tiempo que se mantiene la disparidad de las densidades promedio de vivienda y población entre Montevideo y las conurbaciones en corredores metropolitanos. La expansión de canteras, depósitos/industrias, zonas francas, parques industriales y nodos logísticos junto a las bajas densidades en la ocupación urbana habitacional imponen desafíos en términos de la provisión en tiempo y forma de la infraestructura. Provisión de infraestructura que ahora, perfila modalidades distintas de gestión: Por un lado, para completar el postergado acondicionamiento de barrios y localidades y, por otro lado, la referida a rutas, comunicación y equipamientos para sustento funcional de establecimientos productivos y/o de servicios en la era de la globalización.

Expansión en números

El conurbano se expande en 1549 hás. de 2004 a 2011 (928 hás. por ocupación no-habitacional y 621 hás. en la habitacional). Estas cifras dan cuenta por un lado, de notables ampliaciones o nueva planta de establecimientos productivos y/o de servicios, muy diferentes a los operativos en el modelo de sustitución de importaciones (cuyos establecimientos se reciclaron o persisten abandonados aunque insertos en tramas urbanas). Y por otro lado, la dinámica de población y vivienda destaca la continuidad en la marcada diferencia entre las densidades promedios de Montevideo urbano (con 78,12 pob/há. y 30,83 viv/há.) y, el conurbano sin Montevideo (con 30,02 pob/há. y 11,67 viv/há.).

Tema II

El bajo porcentaje de expansión de la ocupación urbana (habitacional y no-habitacional) 2004-2011 de Montevideo con sólo 0,95 % respecto a sí mismo implica, sin embargo, más del 36,6 % del espacio total expandido en el Conurbano. El resto del área del Conurbano-sin-Montevideo con el 63,3 % de la expansión, registra distintas proporciones en términos de establecimientos donde destacan, ampliaciones de canteras en La Paz/Las Piedras y Ciudad del Plata mientras en rutas n.º 101 y n.º 102 y Barros Blancos/Pando predominan establecimientos logísticos. A pesar del bajo poblamiento y el relativo dinamismo del stock habitacional, el promedio anual de ocupación urbana habitacional del suelo alcanza a 89 hás. y aumenta a más de 221 hás. al sumar otros usos del suelo.

Tema III

Mapa síntesis de diferencia relativa en densidad de vivienda 2011-2004 con localización de sitios de expansión y en los que se registra incremento/disminución de densidades y la expansión de la ocupación urbana habitacional del suelo.

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

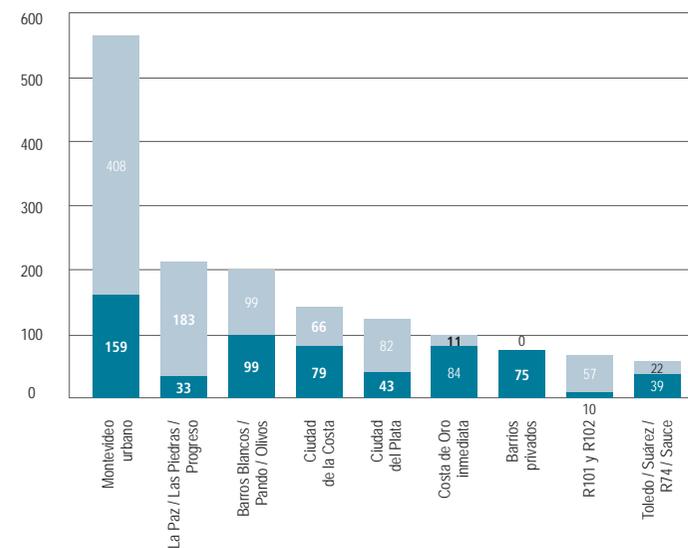


Fig. 3. Expansión de ocupación urbana habitacional y no habitacional 2004-2011. Fuente: Elaboración propia.

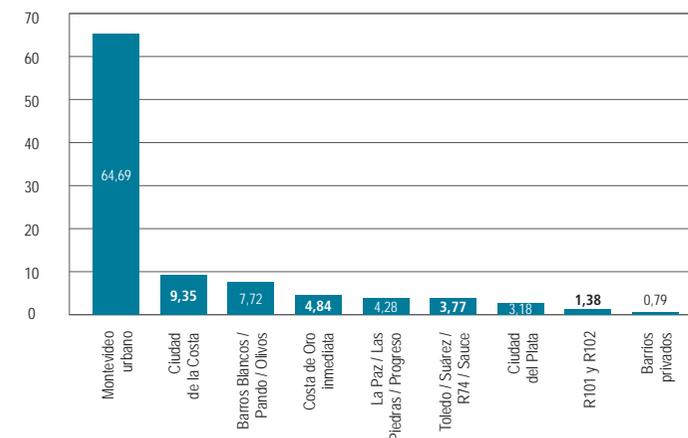


Fig. 4. Incidencia en crecimiento de vivienda 2004-2011 sobre el total del conurbano (en %). Fuente: Elaboración propia.

TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
L. ANDRÉS QUINTANS
JENISSE BALCAR

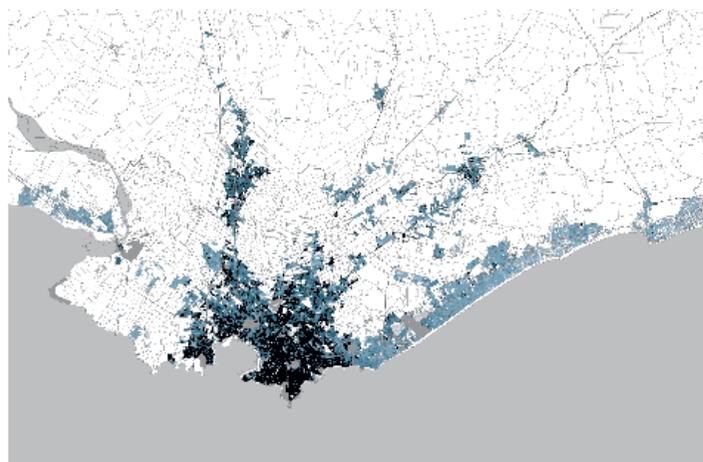


Fig. 5. Densidad de población del conurbano en 2004.

Fig. 6. Densidad de población del conurbano en 2011.

Fuentes: Elaboración propia basada en INE (Censo 1985, 1996, 2004 y 2011), Cartografía IDE e INE, Sensores Remotos, OSE, PIAI, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José.

Referencias

- Rutas Nacionales
- Vías Férreas
- Espacios Verdes

Rango de densidad de población (hab/há)

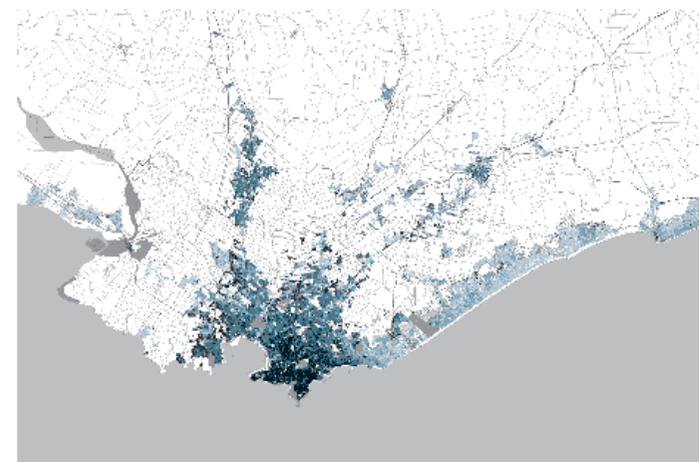
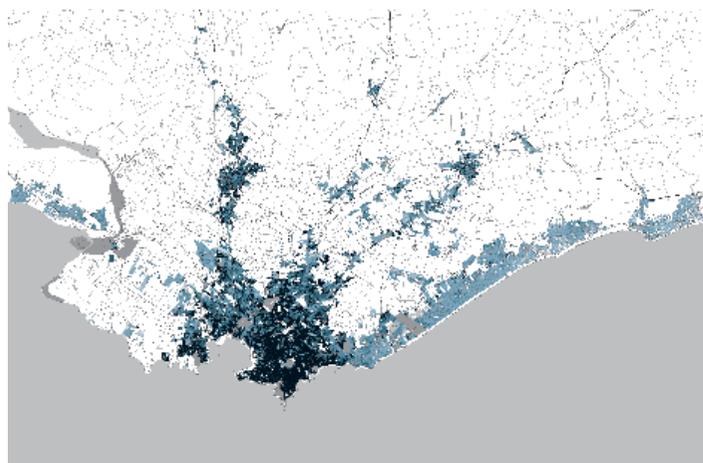
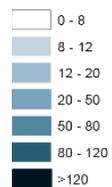


Fig. 7. Densidad de vivienda del conurbano en 2004.

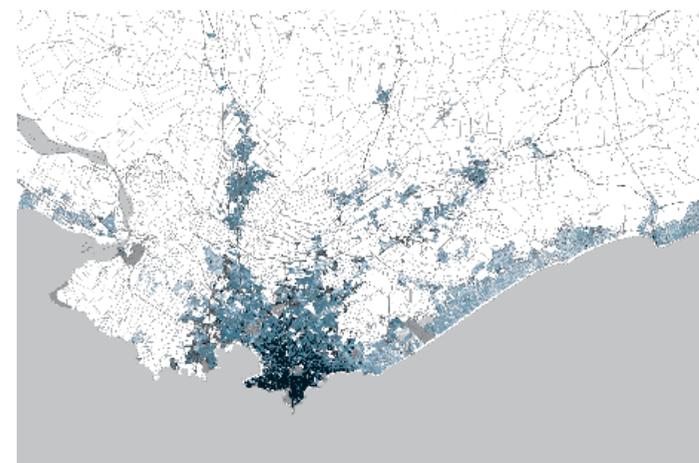
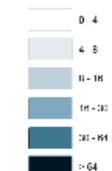
Fig. 8. Densidad de vivienda del conurbano en 2011.

Fuentes: Elaboración propia basada en INE (Censo 1985, 1996, 2004 y 2011), Cartografía IDE e INE, Sensores Remotos, OSE, PIAI, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José.

Referencias

- Rutas Nacionales
- Vías Férreas
- Anillo Perimetral Colectora Vial
- Espacios Verdes
- Asentamientos 2011

Rango de densidad de vivienda (viv/há)



Tema IV

Las transformaciones espaciales del Conurbano 1985-1996-2004-2011 referidas a usos habitacionales, resultan tanto de la densificación y saturación de tejidos de baja densidad como de la expansión irregular de periferias. Al respecto cabe indicar algunas diferencias significativas, en términos de dinámicas de transformaciones y preferencias de realojo en cada período.

En el lapso 1985-1996, en el trasiego del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones (ISI) a la apertura comercial en clave neoliberal, las expansiones suburbanas prevalecen sobre la saturación y 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, con implantaciones aledañas o exentas a loteos existentes, alineados a rutas nacionales y/o caminos departamentales (por ejemplo, expansión al norte de Ciudad de la Costa, nuevos loteos sobre ruta n.º 6 y n.º 7 y la n.º 74 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 sin uso o remanentes de obras públicas. Paralelamente, emerge la decadencia poblacional de barrios consolidados y nuevos patrones de consumo dan pie al surgimiento de centros comerciales tipo *shopping*.

Por contraste, entre 1996 y 2004 se registra un proceso signado por un lado, por el surgimiento de barrios privados en amplias urbanizaciones ubicadas en entornos agroproductivos y con servicios completos *in situ* al norte de Ciudad de la Costa. Y por otro lado, la informalidad de ocupaciones periurbanas en predios de tenencia privada en régimen de suelo rural, donde prosperan transacciones clandestinas, con agudización del afinamiento 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 OSE, UTE, IM y ANTEL. 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 n.º 101 y n.º 102) se consigna más bien, la densificación/saturación de loteos/tramas existentes y en menor grado, la expansión aledaña de villas y loteos.

De 2004 a 2011 se desacelera la expansión urbana habitacional ante declive del flujo de las migraciones intraurbanas para tender más bien, a densificar loteos largamente inhabitados o predios y aun conjuntos públicos de vivienda, por agregado de unidades habitacionales resultante del desdoblamiento familiar. Si bien esta tendencia tiene distinta expresión territorial en cada una de las piezas del conurbano, en su mayoría se verifica menores porcentajes del incremento del *stock* de viviendas. Asimismo, cabe destacar intervenciones públicas polarizadas en la atención del acondicionamiento de periferias y, en procura de gestión y reordenamiento, asentamientos dentro de la trama y/o del patrocinio de conjuntos habitacionales en suelo urbano-consolidado. Paralelamente, la ocupación urbana no-habitacional adquiere protagonismo de la mano de la apertura comercial a la región y al mundo. Ambos procesos imponen demandas diferenciadas al acondicionamiento urbano del suelo. Mientras rezagos históricos de carencias de servicios básicos parecen abordarse tanto por obras de los planes de saneamiento en Montevideo oeste y Ciudad de la Costa como por el abordaje de un plan local para Ciudad del Plata, los nuevos establecimientos, como parques industriales y nodos logísticos y en menor medida también las zonas francas, resuelven con dispositivos *in situ* y descargas por barométricas el saneamiento y drenaje mientras imponen la demanda por rutas de acceso y comunicaciones.

El Conurbano resultante de los últimos años se asimila en su forma de gestación al resto de la región latinoamericana, aunque destaca la baja

densidad de viviendas por hectáreas. Al cabo de largos decenios del acondicionamiento *ex post* del suelo periurbanizado, en este último lapso surgen planes como GOES, donde la atención focal y polarizada se reestructura hacia un *ordenamiento con ejes articulados al Plan de Movilidad del transporte público, la readecuación de normas edilicias y la reanimación de la gestión del suelo a lo largo de las vías principales priorizando además, la sustentabilidad ambiental*. El mapa de la [figura 9](#) con diversos polígonos de infraestructura urbana en 2011 ilustra 20 variantes. Estas permiten ponderar al 36 a 40 % del área del conurbano como urbano-consolidado en términos de la infraestructura (con Pavimento en Hormigón+Saneamiento en red+Alumbrado con luminarias+Drenaje con cordón cuneta/entubado y/o, Pavimento en Bitumen+Saneamiento en red+Alumbrado con luminarias+Drenaje con cuneta a cielo abierto).

Tema V

El mapa adjunto ([figura 10](#)) localiza los Bordes 2004 y 2011 con usos del suelo en dos tipos:

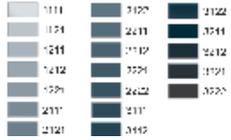
Habitacionales, calificados en trama convencional, asentamientos irregulares, barrios privados y conjuntos habitacionales posteriores a 2004.

No habitacionales, con equipamientos colectivos, industrias/depósitos, zonas francas, parques industriales y nodos logísticos. ✕

Referencias

- Línea Recorridos
- Vías Férreas
- Anillo Terminal del Colector Vial
- Espacios Verdes

Variantes de acondicionamiento urbano



1111= PMW SAN ANTONIO DRF

Variantes	Variantes	Variantes	Variantes
1111	2122	3122	3511
1121	2411	3412	3121
1211	2112	3412	3222
1412	2221	3121	
1521	2422	3222	
2111	2111		
2121	3452		



Fig. 9. Polígonos de infraestructura urbana, 2011.
Fuentes: Elaboración propia basada en INE (Censo 1985, 1996, 2004 y 2011), Cartografía IDE e INE, Sensores Remotos, OSE, PIAI, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José.

Referencias

- Línea Recorridos
- Vías Férreas
- Anillo Terminal del Colector Vial
- Espacios Verdes

- Granjas Equipamiento
- Puntos de Interés
- Zona Franca
- Parque Industrial

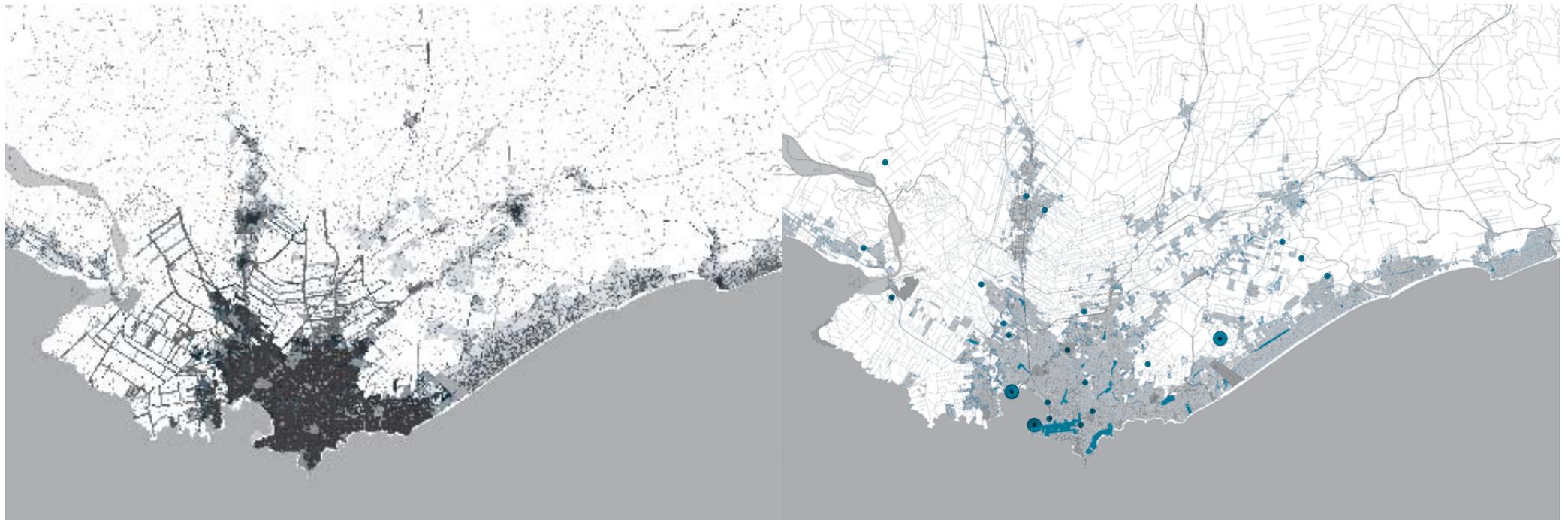
- Banda de Desarrollo Habitacional 2004
- Banda de Desarrollo Habitacional 2011
- Acondicionamiento regular (Norma 89/01)
- Conjuntos Habitacionales Constructivos entre 2004 y 2011



TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 2004-2011

EDGARDO J. MARTÍNEZ
 L. ANDRÉS QUINTANS
 JENISSE BALCAR

Fig. 10. Variación 2004-2011 de ocupación urbana habitacional del suelo.
Fuentes: Elaboración propia basada en INE (Censo 1985, 1996, 2004 y 2011), Cartografía IDE e INE, Sensores Remotos, OSE, PIAI, Intendencias de Canelones, Montevideo y San José.



Anexo I

Gestión formal-informal de acceso a suelo, conexión a infraestructura y obra edilicia de las transformaciones urbanas/suburbanas

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— como a sus nodos logísticos (reflexiones en estado incipiente de avance) además de las variaciones demográficas del poblamiento y en particular, las migraciones intraurbanas hacia/desde el Conurbano y del exterior (donde se han consignado valiosos aportes). Esta disparidad de referencias con desigualdad de desarrollo en nuestro medio, aunque limitante para proceder a una interpretación exhaustiva, no invalida estimaciones y el análisis sobre los cambios de la matriz socioespacial metropolitana y la formulación de interrogantes pertinentes. En esta parte del estudio se aborda el proceso de ocupación urbana del suelo en términos de las transformaciones en la matriz socioespacial del Conurbano, a partir de la evidencia generada en los Mapas con Densidades de Vivienda y Población y en Usos del Suelo no-Habitacionales en el lapso 2004-2011.

La variedad de procesos y realidades urbano-territoriales se pondera desde una calificación pragmática sobre Transformaciones del Conurbano organizadas en Tipos de Transformaciones urbanas/suburbanas con modalidades propias de acceso al suelo y desarrollo edilicio, además del acondicionamiento urbano correspondiente, en tres diferentes áreas de:

- > **Densificación** por agregación de unidades habitacionales.
- > **Saturación** por ocupación de espacios disponibles dentro de trama existente.
- > **Expansión** con usos habitacionales y otros usos.

En el universo abordado en este estudio, el proceso de *densificación* de tejidos existentes surge con base en dos vertientes principales:

- > por el agregado de viviendas en un mismo predio (caso: predios subdivididos y/o agregado de unidades habitacionales),
- > por sustitución de construcciones a edificios con varios niveles (caso: apartamentos en propiedad horizontal en costa este).

Paralelamente, sobresale una dinámica de *expansión urbana/suburbana* con nuevo fraccionamiento/ocupación de suelo ya sea por saturación/infill de espacios remanentes (caso: edificación y/u ocupación de lotes vacíos al interior de Ciudad de la Costa-Ruta Interbalnearia), o por la menguada aparición de fraccionamientos colindantes a tejidos existentes (caso: nuevos fraccionamientos en Villa Crespo y San Andrés-rutas n.º 6 y n.º 7) y/o, la *ocupación exenta de suelo* por implantación ya sea, de asentamientos irregulares-AI (caso: Al La Abeja-Cno. La Abeja/NW de Montevideo) o, de nuevas urbanizaciones para altos ingresos (caso: Barrio Jardín San Nicolás-Cno. Carrasco/NE de Montevideo). Además destaca, la *dinámica ocupación edilicia de loteos* con posterioridad a 2004 (caso: edificación y/u ocupación de sobreoferta de loteos en Colonia Nicolich/ruta n.º 102).

Dadas las características de gestación del Conurbano de los últimos decenios y a efectos de su comprensión y manejo a futuro, importa referir cada tipo de transformación urbana/suburbana a la dimensión formal-informal, con relación a cuatro aspectos principales:

- > 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

Variantes de gestión informal del suelo están asociadas a modalidades de implantación/conexión a redes y dispositivos de servicios urbanos (aducción de agua-OSE y energía-UTE + descarga de drenaje y saneamiento-OSE e IM además de la provisión de alumbrado-IM+UTE, pavimento-IM y recolección/tratamiento de basuras-IM) en términos de roles y relaciones de diferentes agentes del desarrollo urbano, donde el acondicionamiento urbano es posterior a la ocupación del suelo en:

- > Trazados y ocupación de loteos aprobados, habiéndose admitido la no-implantación-previa de servicios básicos (caso: Villas en Ciudad del Plata/ruta n.º 1).
- > Fraccionamiento clandestino de predio rural sin servicios (caso: varios asentamientos irregulares/conurbano).

En función de mecanismos vigentes —formales e informales— de acceso al suelo y la gestión de inserción/conexión a servicios básicos, el estudio destaca seis variantes principales de *transformaciones posteriores a 2004* en términos de modalidades de ocupación/usos del suelo:

- 1 Expansión por Corrimiento de Borde de la ocupación urbana, a consecuencia de nuevo trazado/planta de loteamiento aprobado por la Junta Departamental sin exigir servicios y con ocupación/afincamiento (ej.: manzanas al N en Monte Grande y Barrio Los Olímpicos al O de Playa Pascual, ambos en Ciudad del Plata/ruta n.º 1)
- 2 Expansión por Corrimiento de Borde de la ocupación urbana, por nueva planta de conjunto habitacional:
 - > Tipo Público-Empresa (ej.: conjuntos del Banco Hipotecario (BHU) y del Banco de Previsión Social (BPS) en bordes, varias localidades).
 - > Tipo Público-Empresa/Social conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) (ej.: conjuntos del Sistema Integral de Acceso a la Vivienda (SIAV) por acceso individual o gestión grupal).

- > Tipo Público-Social/Empresa de Cooperativas de Viviendas por Ahorro + Préstamo o de Ayuda Mutua (ej.: cooperativas de viviendas en Lago-mar/Ciudad de la Costa/Ruta Interbalnearia).
 - > Tipo Privado-Barrio Jardín o similar (ej.: San Nicolás-Cno. Pichincha/NE de Montevideo) o Barrio Privado La Tahona-Cno. de los Horneros/Ruta Interbalnearia/Canelones).
- 3 Densificación de loteos existentes con incremento del rango 3 de Densidad viv/há. (de 8 -15 viv/há.) a rangos superiores (ej.: Cno. Los Tangerinos sobre Avda. Belloni/NE de Montevideo).
- 4 Expansión por Corrimiento de Borde de la ocupación urbana, por implantación de nuevos asentamientos irregulares (AI):
- > Tipo A- por venta de clandestina de predios en régimen rural (ej.: Pro Marín-Avda. Belloni/NE de Montevideo).
 - > Tipo B- por ocupación de predio con propietario moroso (ej.: Cno. Paurú-Avda. L. Batlle Berres/NO de Montevideo).
 - > Tipo C- por ocupación de suelo instigada/apadrinada (ej.: Villa Manuela en Barros Blancos/ruta n.º 8 Canelones).
 - > Tipo D- por AI regularizado por PIAI después de 2004 (ej.: Villa Aeroparque/ruta n.º 101 Canelones).
- 5 Saturación por ocupación de intersticios en dominios privados y/o público como: espacio libre en villas, orillas de cursos de agua, bordes remanentes de expropiación vial, etc.) (ej.: Barrio Maracaná al E/NW de Montevideo y AI en Colón sobre arroyo Pantanos/Montevideo).
- 6 Expansión por Corrimiento de Borde de la ocupación urbana por implantación de establecimiento productivo/logístico (ej.: Industrias sobre Cno. Carrasco y Cno. Pichincha y/o Cno. Cnel. Raíz al N de Montevideo). ✕

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, R. (2015). «Entre el desarrollismo y el antiextractivismo». En: semanario *Brecha*, 2 de enero de 2015.

CAPANDEGUY, D., GASTAMBIDE, F., SPRECHMANN, T. (2013). «Un nuevo país? Claves de acción sobre el territorio». En: *Revista R11*, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 2013.

MENÉNDEZ, F. J. (2009). Condiciones de vida en Montevideo. Departamento de Estudios Sociodemográficos. Serie de Documentos Temáticos n.º 1. Montevideo: INE.

Imaginaríos rurales

El modelo de afincamiento en la Planificación Rural del Uruguay de Carlos Gómez Gavazzo

LUCIO DE SOUZA

Tutor: Emilio Nisivoccia

Programa: Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (FADU-Udelar)

ATENEOS—2 #TESIS 162 | 163

IMAGINARIOS RURALES...

LUCIO DE SOUZA

Entre 1934 y 1953 el arquitecto Carlos Gómez Gavazzo desarrolló un enfoque novedoso acerca de las problemáticas rurales específicas de nuestro país, y una completa teoría y metodología para enfrentarlas. Ampliando la escala de las preocupaciones, pasó de problematizar la unidad de hábitat familiar del campo a una visión sobre el modo de ordenar la totalidad del territorio productivo rural. Este decurso va acompañado de una formulación precisa de un imaginario radicalmente alternativo al habitual de los trabajadores rurales.

Esta tesis busca, en primer lugar, reconstruir el puzzle de piezas que se arman pacientemente en el transcurso de ese período. Para comprender este proceso —que abarca unos 20 años de trabajo— deben rastrearse una serie de experiencias parciales en las que Gómez enfoca algunos aspectos de la problemática, hasta la elaboración de la mencionada teoría y su aplicación en un plan específico para un sector del noroeste uruguayo.

En segundo lugar se busca probar que las condiciones del hábitat propuestas a partir de dicha teoría y sus modelos, conformarían una red de localizaciones de pequeña escala, de alta densidad y equipada con buen nivel de servicios, es decir, un imaginario netamente urbano para la vida en el campo. Para ello se analizará el giro empírico que habilita la ley n.º 11.029 de colonización y la consecuente elaboración de la Teoría del Ordenamiento Rural. Finalmente, se tomará por caso el plan regional para las colonias del eje Salto-Paysandú de 1951 y su proyecto derivado para el centro colónico de Chapicuy de 1953.

La primera parte de esta tesis está constituida por un análisis de algunas de las propuestas iniciales referidas a lo rural que Gómez Gavazzo acomete desde su retorno de Europa en 1934, donde había estado trabajando

IMAGINARIOS RURALES...

LUCIO DE SOUZA

con Le Corbusier. Se presentan entonces las primeras reflexiones y proyectos que hacen a la construcción del problema, es decir, su delimitación y la explicitación de las variables que se van a considerar. Estas reflexiones y proyectos no están aisladas de los discursos y preocupaciones del accionar de otros campos, tanto del saber (la academia) como de la acción sobre la realidad (la política).

Todas ellas son vistas a través de la lente del Arquitecto, pero a la vez están tamizadas por discursos propios de la visión política de la época, debido a que siempre está presente el objetivo de transformación de la realidad. Desde la medicina hasta la naciente sociología pasando por la demografía, se veía al medio rural como un entorno aún necesitado de una problematización científica. Dicha problematización era condición de partida para un enfoque que mediante acciones a mediano y largo plazo revertiera el desolador panorama rural. Los primeros ejercicios en los que aborda lo rural le habilitan a demostrar las posibilidades del instrumental técnico de análisis y de actuación que el *urbanismo* ya disponía, y las capacidades que su traslación al *ruralismo* podían tener para enfrentar el problema que lo inquieta.

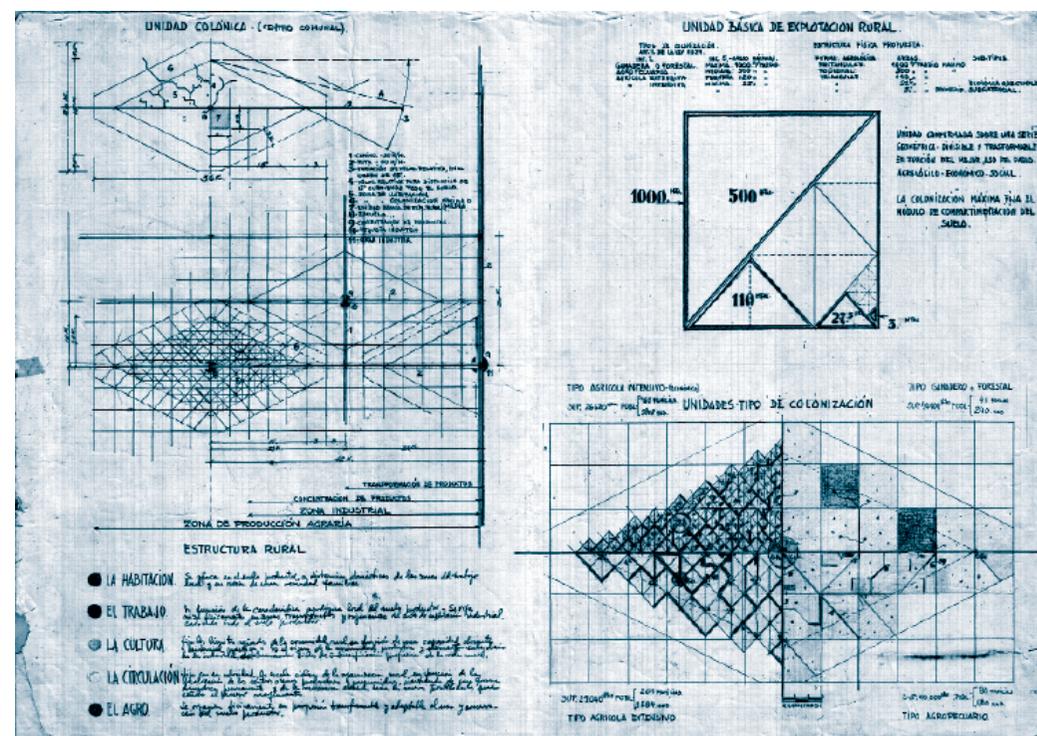
La segunda parte de este trabajo se centra en comprender el desarrollo del proceso de colonización en el ámbito nacional y el modo en que se integra un nuevo enfoque sobre la materia a partir del análisis de la ley de creación del Instituto Nacional de Colonización en 1948.

Para ello se recorren brevemente los antecedentes concretados tanto en implantaciones de población —sobre todo extranjera— como en textos de ley durante la colonia hasta inicios del siglo XX. A la vez se evalúan muy rápidamente sus dificultades y problemas consiguientes, porque esto hace luz sobre las posibilidades y alternativas que Gómez Gavazzo avizora. En este último aspecto es posible demostrar un vuelco en la aproximación que realiza a partir del instrumental que aplica para el estudio de las prerrogativas de la ley n.º 11.029.

Se analizará así la incorporación de novedosas técnicas de análisis y ordenación de la problemática que le permiten aproximarse a una nueva visión ya más completa e integral. Esta visión será la que permita dar el giro hacia la construcción de una acabada Teoría para enfocar la problemática rural.

En la tercera parte se analiza en detalle esta Teoría del Ordenamiento Rural de manera de comprender sus alcances y sus piezas constitutivas que hacen posible un análisis científico y la definitiva construcción de un *imaginario rural* al que finalmente Gómez Gavazzo ensambla en todas sus partes. Esta Teoría es ordenada y desarrollada en un libro que nunca fue editado, pero también es reproducida en cuanto curso, conferencia y publicación le resulta posible hacerlo, incluso bastante más adelante en el tiempo. Acompañada de un gráfico explicativo enormemente elocuente, permite además extrapolar algunas de sus partes a la planificación de otros temas como los

Fig. 1. Teoría del Ordenamiento Rural [dibujo]. Montevideo, 1952. Archivo Gómez Gavazzo, ITU, FADU-Udelar.



IMAGINARIOS
RURALES...

LUCIO DE SOUZA

educativos, los de salud, vialidad, etcétera. Muchas de las técnicas desplegadas en el transcurso de la elaboración y puesta en práctica de la Teoría se constituyen en herramientas de uso corriente en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar) hasta entrados los años setenta.

Por último, en la cuarta parte, se hace un análisis en detalle del caso de Chapicuy, propuesta realizada para formar parte del plan para el eje de la ruta n.º 3 entre Salto y Paysandú, junto al proyecto para la colonia y el centro colónico del mismo nombre. Aquí es posible ver concretadas toda la serie de ideas y posiciones largamente desplegadas, que se materializan a manera de espejo en una serie de láminas detalladamente dibujadas y un conjunto de croquis y detalles.

Más adelante en el tiempo, en 1959, estas ideas ya constituyen un mecanismo teórico universalmente válido y extensible a todo el territorio nacional. En el Primer Congreso Nacional Pro-Reforma Agraria, el informe de la Comisión que integraba Gómez Gavazzo declaró necesaria la formación de núcleos colónicos en todo el país que orienten el desarrollo rural.

Parecería como si, mediante un juego de espejos deformantes, las dificultades que la empresa particular tuvo al inicio, alimentara las expectativas a extremos inusitados y llevara a creer posible una transformación racionalmente planificada de todo el territorio nacional. Este largo proceso de construcción del problema del afincamiento rural, recorre extensos plazos de reflexión y de acopio de información, mediado por hitos significativos a manera de súbitas epifanías.

La Teoría del Ordenamiento Rural y el caso de Chapicuy forman parte también de un universo de paradigmas que deambulan por el mundo occidental en la época, tocando tierra en las más variadas organizaciones políticas y sociales desde los Estados Unidos de Roosevelt hasta la Italia fascista del *agro pontino*, pasando por la Francia de entreguerras. Esto permite atisbar algunas de las perspectivas de las que abreva este imaginario en cuanto al porvenir próspero de una civilización ruralista con condiciones de vida cuasi urbanas, así como las posibilidades que el desarrollo moderno prometía como triunfo del hombre frente a la naturaleza.

Todo el desarrollo de esta tesis cuenta con el valioso material del Archivo Gómez Gavazzo que ha sido sistematizado y está disponible en el ITU. Allí se encuentra una gran cantidad de escritos, planos, gráficos, croquis, etcétera, que resultaron imprescindibles para el desarrollo de este trabajo. Gómez Gavazzo fue muy meticuloso con el orden y la clasificación del material, al punto de mantenerse y conservarse una gran cantidad que resulta esclarecedora de todo el proceso de pensamiento que orientó su obra. ✕

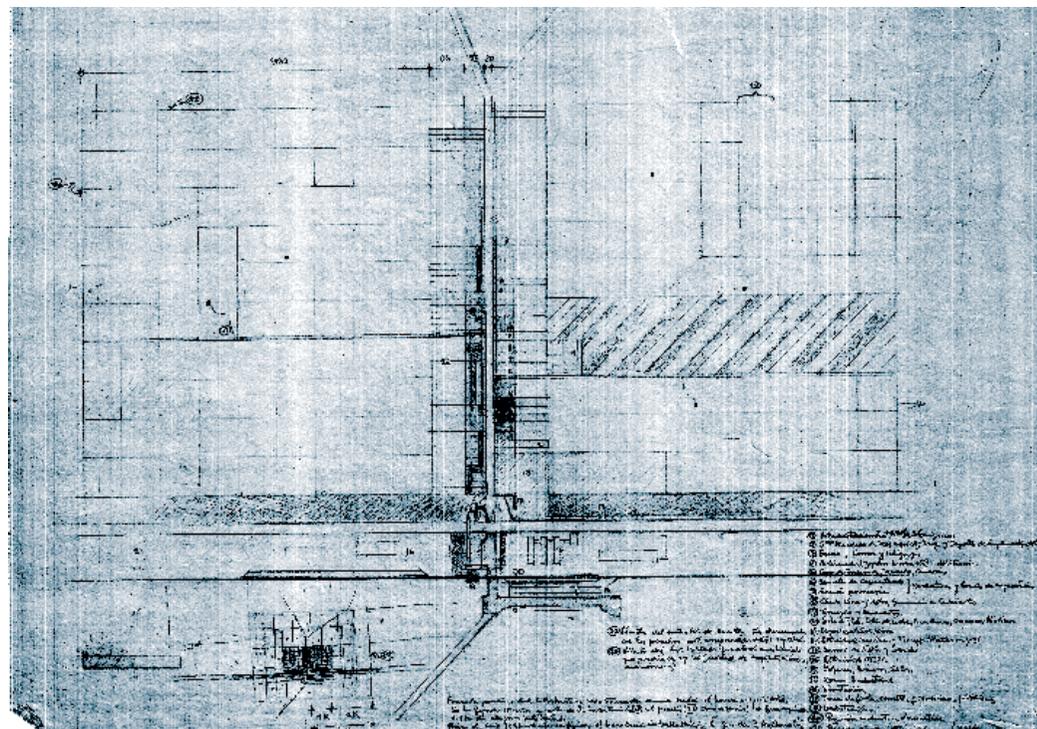


Fig. 2. Chapicuy [dibujo].
Montevideo, 1953. Archivo
Gómez Gavazzo, ITU,
FADU-Udelar.

Patrimonio y paisaje

Los desafíos
de la planificación urbana

-
El caso Puerto del Buceo

ALEJANDRO GARCÍA CAMBIASSO

Tutora: Mercedes Medina

IN MEMORIAM

Alejandro García Cambiasso fue profesor adjunto del Taller Yim-de Betolaza de nuestra facultad. Desde 1996 integró el equipo docente del curso de Anteproyectos IV. Falleció el 27 de diciembre de 2016. Quienes tuvimos la oportunidad de compartir con él la actividad académica, como compañeros de trabajo o como estudiantes, fuimos afortunados. Su calidad como persona y su generosidad para transmitir conocimiento dejó en nosotros una profunda huella.

El trabajo que aquí se comunica es sólo una pequeña muestra de su preocupación por perfeccionar su formación como técnico y docente.

Mercedes Medina

Programa: Maestría en Ordenamiento
Territorial y Desarrollo Urbano
(FADU-Udelar)

ATENEOS—2 #TESIS 168 | 169

PATRIMONIO
Y PAISAJE...

ALEJANDRO
GARCÍA CAMBIASSO

La *condición patrimonial* del paisaje del *frente costero montevideano* requiere, para su comprensión, de un marco conceptual integrador de ambos términos.

La percepción y vivencia de este espacio adquiere especial significación como legado de valores socioculturales y físico espaciales. Aforo éste que, en la percepción visual de la imagen urbana, se reporta como activo de un desarrollo urbano. También como paisaje cultural en el que, mediante su percepción y vivencia, se componen aspectos simbólicos y ambientales socialmente valorados.

En tal sentido la imagen urbana como componente visual de la experiencia del paisaje costero, se comprende como un acervo en la memoria colectiva. Dicho registro de expresiones culturales-materiales e inmateriales del entorno, está especialmente asociado a la calidad ambiental de este borde urbano y a las tensiones que los procesos de urbanización imponen sobre el *territorio* en el interjuego entre cambio y permanencia.

Estos aspectos conllevan la común valoración sociocultural del territorio y de sus recursos históricamente construidos, como un factor y un sujeto activo de su propio desarrollo.

Se plantea así un desafío de conservación como recurso singular, expresivo de calidades ambientales y representaciones simbólicas, para su transferencia a futuras generaciones. Se pretende conservar una integridad acorde a su originalidad y significación cultural, política y económica.

Para el ordenamiento urbano, las temáticas de patrimonio y paisaje como instrumentación de un desarrollo local y sostenible, imponen un necesario abordaje transversal de sus marcos de gestión y planificación urbana. En tal sentido, supone un desafío disciplinar el desarrollo instrumental y sistémico tanto de las cautelas —inventarios, catálogos y

afectaciones—, como del diseño de programas, planes y proyectos pertinentes a esta significación.

Esta investigación se desarrolla con el propósito de comprender la condición patrimonial del frente costero en su cuadrante Este. En este ámbito, la afectación de Monumento Histórico Nacional, excluye de su perímetro cautelado la gran mayoría de los tejidos urbanos históricamente construidos sobre la costa. En este contexto, se plantean las siguientes interrogantes:

¿Cuál es el valor patrimonial del frente costero en referencia a las formas de uso y ocupación urbanas que se procesaron históricamente?

¿Es posible disociar parcialmente la imagen urbana del frente costero, del paisaje protegido, como expresa la declaratoria de Monumento Histórico Nacional de la Rambla?

El enfoque de la investigación sitúa la condición patrimonial del paisaje, en un marco conceptual articulador de ambos términos y en su común inscripción en las nociones de un desarrollo urbano endógeno y sostenible.

En tal sentido se explora la re-significación histórica de los conceptos patrimonio y paisaje, desde sus formulaciones modernas hasta su comprensión contemporánea especialmente vinculada a su ponderación como activo de desarrollo. Tal comprensión se remite a un enfoque de ordenamiento territorial entendido como instrumentación técnico-política del desarrollo sostenible, en el que las cautelas patrimoniales del paisaje se articulan con transversalidad temática hacia un renovado marco de gestión y planificación urbana.

La investigación analiza el marco planificador del área de focalización (cuadrante Este de la Rambla) y su regulación jurídica desde los instrumentos de ordenamiento territorial y legislación territorial, patrimonial y ambiental, así como su dimensión físico-espacial y su imagen urbana.

El estudio de los aspectos morfológicos y los valores escénicos del área de focalización tienen el propósito de identificar y ponderar aspectos escénicos característicos de la imagen urbana del Puerto del Buceo. Los patrones visuales que pueden ser reportados como características propias y distintivas de esta imagen, se exploran a partir de la articulación de los aspectos morfológicos naturales y construidos con la percepción visual. La exploración de los cuadros escénicos que proporcionan las características fisionómicas de los diversos sitios de la costa, y/o los objetos y conjuntos percibidos desde ellos, configuran el entramado de visuales que permiten describir y caracterizar cada espacio.

Las conclusiones refieren a cuatro aspectos por medio de los cuales se da respuesta a las preguntas formuladas:

- > Las transformaciones alotrópicas desde el paisaje colonial hasta nuestros días en los que el marco escénico ya no puede ser interpelado como paisaje original. La lógica vehicular con la que se consolidó la Rambla, instaló su propio paisaje a lo largo de la costa, desdibujando las expresiones originales de los primeros enclaves balnearios y sus recreos costeros.

- > Los valores escénicos de la costa en la que su fisonomía permite identificar unidades de paisaje, determinadas por accidentes geográficos, aun cuando la morfología urbana se presenta con patrones de uniformidad. Sobre esta se instala una tensión vertical que fragmenta la continuidad visual. La geomorfología del Puerto del Buceo no admite fragmentación, requiriendo una reformulación de su ámbito cautelado.
- > El marco jurídico da cuenta del estatus de dominio público de la costa desde el período colonial, pero la declaratoria de Monumento Histórico Nacional de la Rambla deja fuera de cautela a casi todo el frente construido. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible permitiría articular cautelas, inventarios y catálogos en un marco de planificación adecuado.
- > El caso de estudio en el que se focalizan interrogantes y se profundiza el método de análisis e interpretación. El Puerto del Buceo constituye una macrocuenca visual con características singulares. Su singularidad geomorfológica se expresa en la estructura de su espacio visual que requiere una planificación que asegure su integridad frente a los recientes procesos de reestructura espacial de la zona.

Finalmente cabe aclarar que esta tesis pretende alentar nuevos caminos a explorar fundamentados en que planificar es proyectar integralmente el espacio visual. ✕

Constelaciones urbanas

La forma de las relaciones
sistémicas en el territorio

VERÓNICA PASTORE HERNÁNDEZ

Tutora: Mercedes Medina

Programa: Maestría en Ordenamiento
Territorial y Desarrollo Urbano
(FADU-Udelar)

ATENEOS—2 #TESIS 172 | 173

CONSTELACIONES
URBANAS...

VERÓNICA
PASTORE HERNÁNDEZ

Las constelaciones urbanas son una construcción metonímica, una interpretación de la imagen espacial de las relaciones en el territorio. Son herramientas para el diagnóstico y el proyecto territorial que, por medio de la definición de *unidades de actuación territorial*, se proponen aportar una mirada alternativa hacia la identificación de una nueva territorialidad (Raffestin, 2005).

El uso referencial del término *constelación* permite la construcción de una analogía, un dibujo generado por un observador interesado en comprender las lógicas relacionales de un conjunto de centros urbanos que forman una figura aparente y dan significado a cada una de las partes componentes, bajo un grupo de premisas que vinculan la historia y el desarrollo de la propia pieza territorial. Subyace a esta construcción la necesidad de «complementar» el accionar político-territorial —aquel que sólo mira estudia y se propone trabajar, al territorio, desde el soporte geográfico y las lecturas político-administrativas—, para construir una herramienta que se centre en la lectura de los vínculos materiales e inmateriales que definen su imagen.

Prima ante todo una mirada disciplinar, la del ejercicio de arquitecto, en la cual, si bien se parte de enunciados externos a esta disciplina, estos se transforman rápidamente en excusas para analizar, diagnosticar y proyectar el territorio, en definitiva, dibujar su forma. El dibujo será pues, herramienta fundamental para comprender y proyectar el territorio constelado, convirtiéndose en forma interpretada.

El territorio constelado busca apropiarse de una ventana de oportunidad, aquella que abren los nuevos instrumentos y herramientas propuestos por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en la que prima una mirada sistémica, enfocada en el reconocimiento de los diversos

BIBLIOGRAFÍA

CORBOZ, A. (2004). «El territorio como palimpsesto». En: Ramos, A. (coord.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya. (Original Diógenes, 1983).

INDOVINA, F. (2004). «La ciudad difusa». En: Ramos, A. (coord.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Universidad Politécnica de Catalunya. (Original Daest, 1990).

RAFFESTIN, C. (2005). *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio. Elementi per una teoria del paesaggio*. Florencia: Alinea Editrice.

RAFFESTIN, C. (2011). *Por una geografía del poder*. Edit. ATICA, versión original 1990.

DE SOLÀ-MORALES, M. (1981). La identidad del territorio. Revista *QUADERNS* (EXTRA).

actores y la necesaria acción integral para la ordenación, planificación y gestión del territorio.

Hacer visible lo obvio. Pensamientos sobre los que se funda esta postulación:

- 1. Es esencial entender que el espacio es anterior al territorio. «El territorio es el resultado de una acción conducida por un actor sintagmático, que establece relaciones entre dos o más unidades que se suceden en la cadena. Al apropiarse de un espacio concreta o abstractamente [...] el actor lo territorializa» (Raffestin, 2011:143-144).
- 2. El territorio es un palimpsesto (Corboz, 2004), las nuevas formas tienen en su esencia trazos definidos por la organización anterior y sólo puede entenderse a partir de su historia. El territorio tiene memoria, su estructura funcional deviene de organizaciones anteriores sobre las que construimos nuevas estructuras.

La tesis se plantea, por tanto, explorar la lectura del territorio constelado. Construir la herramienta y verificar la operatividad del concepto en sí mismo, buscando indagar sobre la configuración relacional del territorio, su forma y organización. Subyace a esta la convicción de que la comprensión de los sistemas relacionales y la identificación de los componentes funcionales más relevantes, constituyen una herramienta pertinente a la hora de actuar sobre territorios desde un abordaje transescalar.

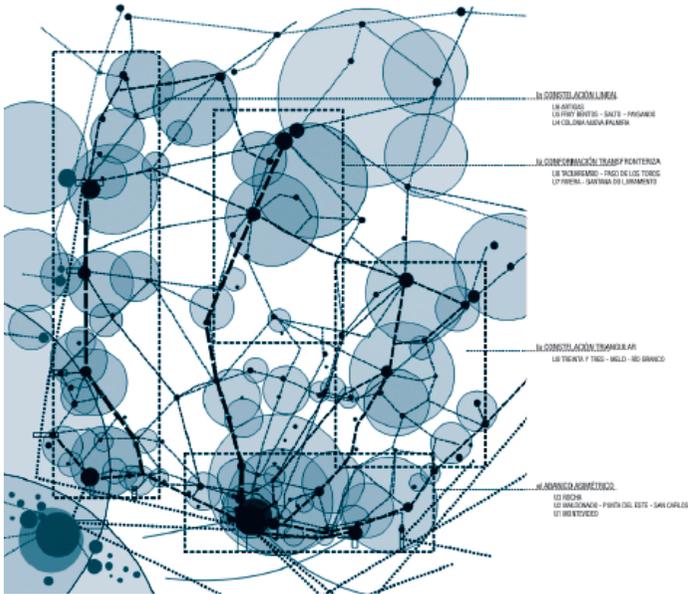
El registro selectivo de las capacidades adquiridas en el devenir histórico de la construcción del territorio y por tanto la conformación de las *constelaciones urbanas*, se constituirán entonces, en insumo y posible herramienta para futuras actuaciones de ordenación y desarrollo territorial.

Para el desarrollo de la tesis, se planteó el uso de los tres niveles de aproximación desarrollados por Francesco Indovina (1990): el contexto de las explicaciones —las dinámicas territoriales históricas—, el contexto real —de las transformaciones actuales— y el contexto de la interpretación —de los procesos ocurridos—.

Los resultados de esta tesis, como la propia herramienta se lo propuso, afloran a lo largo de su desarrollo en la medida en que cada capítulo responde las preguntas formuladas en la presentación. Leer para interpretar, interpretar (dibujar) para conocer, conocer para proyectar y proyectar para intervenir en una realidad concreta (Solà-Morales, 1981).

Al constelar el territorio se pudo verificar:

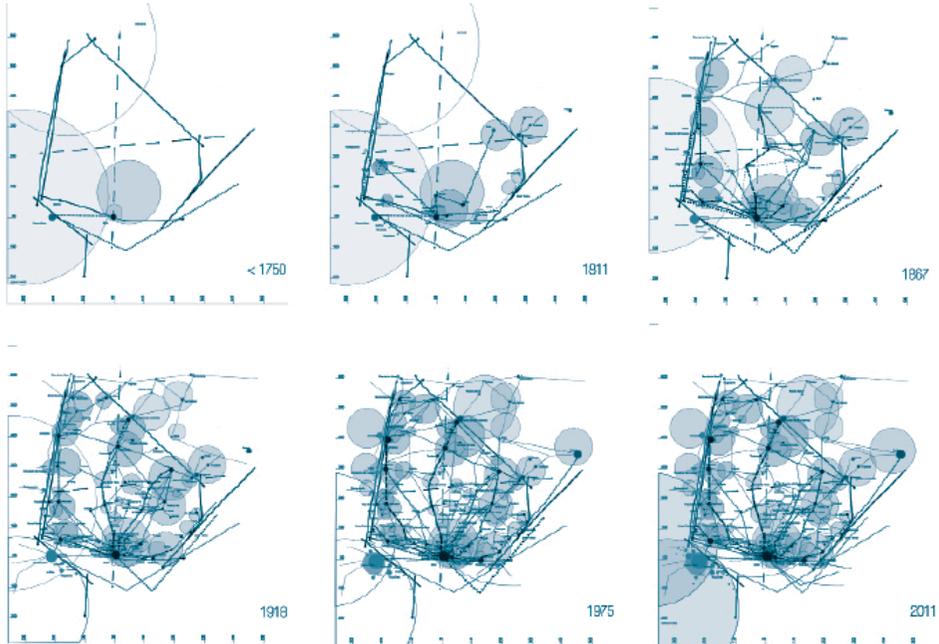
- 1. Que existen por lo menos cuatro constelaciones urbanas, cuatro unidades funcionales de relativa autonomía dentro del sistema urbano territorial del Uruguay: al sur el abanico asimétrico, en el litoral la constelación lineal, al norte una conformación transfronteriza y al noreste la constelación triangular.



CONSTELACIONES URBANAS...
 VERÓNICA PASTORE HERNÁNDEZ

Fig. 1. El territorio constelado [Infografía sobre croquis]. Montevideo, 2016. Fuente: Elaboración propia.

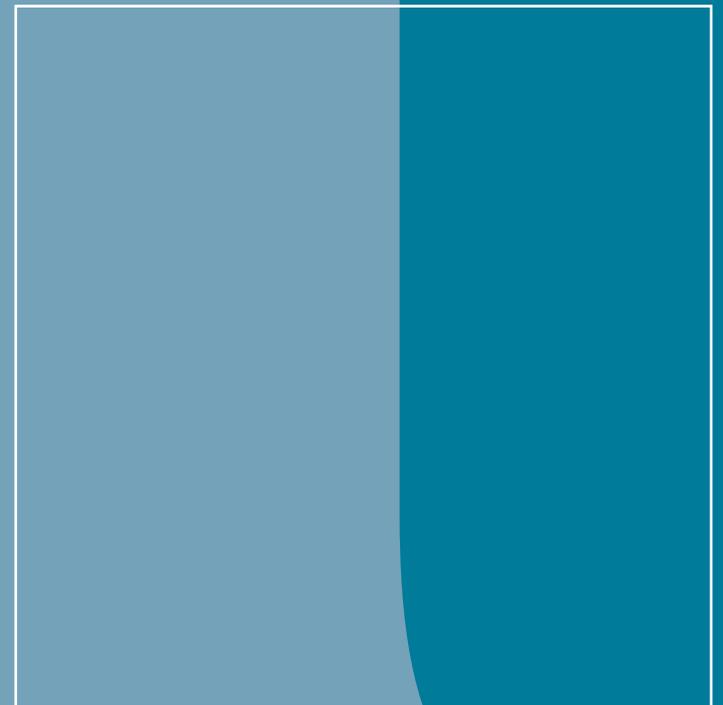
Fig. 2. Cartas territoriales. La construcción de las constelaciones [Infografía sobre croquis]. Montevideo, 2016. Fuente: Elaboración propia.



2. Que estas son producto expreso de los procesos de ocupación y construcción del territorio. Sus trazas y componentes emergen o son parte propia de la territorialización, dándole a aquel una configuración espacial única.
3. Que el método desarrollado permitió concentrar la mirada hacia la confluencia de la interacción entre las lógicas de ocupación y las condiciones que el soporte territorial impone y desde ahí a la conformación de las actuales *constelaciones urbanas*.
4. Desde la especificidad del arquitecto, el desarrollo de una lectura intencionada del territorio que se transforma en interpretación de la forma, que construye y que aumenta el conocimiento sobre él, no sólo aporta elementos sino que es parte indispensable para el desarrollo de una mirada proyectual.
5. El uso del dibujo, los registros gráficos como recurso metodológico, como construcción de pensamiento, permitió evidenciar los rastros, recomponer las trazas y, a la vez, poner en valor los componentes territoriales.

Es en este punto donde el reconocimiento de las *constelaciones urbanas* puede aportar hacia la construcción de:

- > Estrategias territoriales de actuación para la integración de los entornos poblados y sus áreas de influencia, a los principales nodos de actividad y desarrollo, para la consolidación de los sistemas policéntricos.
- > Acciones de porte urbano-regional para la intensificación de los procesos existentes de integración urbana en áreas comprometidas, apostando al surgimiento del desarrollo desde la escala local hacia la nacional (y viceversa).
- > Políticas «urbanas» que incluyan en forma multiescalar, acciones o estrategias intraurbanas (de la ciudad o centro poblados), sus dominios y problemas. ✕



Acercamiento a la problemática del acceso a la vivienda y al estudio de su abordaje desde la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República

LETICIA GEORGALIS Y SEBASTIÁN VÁZQUEZ

Tutora: Adriana Barreiro Díaz

Fig. Asentamiento 25 de agosto, Centro de Fotografía de Montevideo, 1998.



Entendiendo que la academia tiene entre sus cometidos estudiar e investigar las problemáticas que suceden en los territorios y espacios en que se desarrolla, dado nuestro carácter de estudiantes de la carrera de Arquitectura y dadas también varias de las múltiples actividades que hemos tenido y tenemos oportunidad de realizar, tenemos la inquietud de ahondar en el abordaje del acceso a la vivienda digna por parte de vastos sectores de la población. A nuestro entender, dicho abordaje desde la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo ha tenido lugar casi que de una forma simbólica, sin que durante nuestra formación pudiéramos dimensionar la magnitud de las implicancias que la problemática tiene en esta población.

Al sentirnos involucrados y comprometidos con la situación, sentimos la necesidad de entender cuál es el rol, o los múltiples roles, que le cabe desempeñar al arquitecto en los sectores socioeconómicos más bajos. Siendo este un tema muy amplio, susceptible de ser analizado desde muchos ángulos y que, a su vez, da lugar a derivaciones de distinto tipo, comenzamos realizando entrevistas exploratorias que nos acercaran al objeto de estudio. Al analizarlas hallamos que, un punto en común en quienes entrevistamos, es la preocupación por la puesta en estudio de la temática en las principales materias de nuestra facultad.

Así, nos orientamos a investigar cómo en la actualidad se aborda esta problemática (el acceso a una vivienda digna por parte de los sectores socioeconómicos más bajos) en las materias estructurales de Facultad y, como correlato, a comprender cuál es la mirada y las ideas en que se forma, y en las que se entiende se debería formar al respecto, a los estudiantes, hoy en día, en nuestra facultad.

En la primera parte del trabajo damos cuenta de un breve relato sobre la vivienda popular en Uruguay desde principios del siglo XX hasta los últimos tiempos, una visión más global y regional del tema, y una revisión de lo que sucede en torno al tema desde el año 1950, así como en torno a la mirada sostenida desde la Facultad.

El cuerpo de la tesina trata tres líneas de estudio y, metodológicamente, se sustenta en revisión bibliográfica y en un extenso trabajo de campo que implicó la realización de entrevistas en profundidad de corte semiestructurado, a un cúmulo de calificados expertos y a todos los docentes directores de los nueve talleres de nuestra facultad. A partir de ello, analizamos las barreras del acceso a la vivienda digna, el encare del taller y la temática y, por último, esbozamos una conclusión que contempla una visión prospectiva del tema. ✕

Paisaje sobre rieles

Patrimonio ferroviario al sur de Lavalleja

ALFONSO MENDOZA

Tutora: Eleonora Leicht

Fig. Foto tomada por Alfonso Mendoza, a pocos kilómetros del pueblo de Solís, el 9 de abril de 2016.



Paisaje sobre rieles se constituyó como una experiencia de indagación y exploración de diversos pueblos que se encuentran al sur del departamento de Lavalleja. Más allá de su ubicación, estas localidades están fuertemente vinculadas por un mismo proceso histórico y productivo relacionado al desarrollo del ferrocarril. La tesina surgió a raíz de la opcional «Pueblos Invisibles» organizada por el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU, FADU-Udelar), en su edición 2015. Se realizó de manera individual durante los primeros meses del año hasta el día 9 de abril, fecha en la que se realizó la deriva por parte del autor desde Estación Minas a Ing. Luis Andreoni. A modo de entrevista, se contó con la enriquecedora participación de la arquitecta María Luz Morosoli.

Paisaje sobre rieles planteó la posibilidad de formular diversas cuestiones que hacen al significado y aprehensión de paisaje a partir de la experiencia del andar como herramienta proyectual y de involucramiento con aquellas personas que habitan estas localidades. ¿Qué es el paisaje? ¿Qué puede llegar a ser considerado «paisaje cultural» y cuáles son sus implicancias como recurso para el desarrollo? ¿Por qué la generación actual, si bien reconoce y habla del paisaje, no ha sabido protegerlo más que como recurso turístico, inmobiliario, etcétera?

Cinco son las estaciones ferroviarias ubicadas al sur de Lavalleja: Minas, Verdún, Ortiz, Solís e Ing. Luis Andreoni. Partiendo de la exploración directa de estas localidades, la tesina supuso al mismo tiempo un trabajo de revisión histórica del patrimonio ferroviario como parte y marco del paisaje serrano. Las vías del ferrocarril se convirtieron en el vehículo a través del cual se recorrió el paisaje, descubriendo en el transcurso de la experiencia los distintos sistemas contenidos en él. El trabajo se basó más en la formulación y fundamentación de preguntas que en la búsqueda de respuestas a ellas. En este sentido, si bien el caminar supone una experiencia vital única en la que el flujo se da del paisaje hacia quien lo recorre, se apostó a la fotografía como modo de captura y colectivización de la indagación así como a la recaudación de notas de múltiples sensaciones experimentadas e intercambios con actores locales y mapeo. Se privilegió, a su vez, las más diversas miradas al respecto de cada una de estas cuestiones, de personalidades históricas del medio local y ajenas a la arquitectura: Santiago Chalar, Aníbal Barrios Pintos, Héctor Supicci Sedes, entre otros. Siguiendo esta misma línea de pensamiento, se buscó rescatar la figura entrañable del escritor Juan José Morosoli, cuyo espíritu andariego tan vinculado al paisaje y al ser serrano resultó ser un elemento indefectible en el desarrollo de la tesina.

Paisaje sobre rieles pretende ser en definitiva una invitación al lector a descubrir y explorar nuestros paisajes, a no renunciar a la posibilidad de recorrerlos, menos aún para quienes se consideren a sí mismos artistas, pues al hacerlo, los volverán *visibles*. ✖

Inadvertida

Instrumentos para la protección de la memoria urbana de la ciudad de Aiguá

DANIEL RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ

Tutora: Eleonora Leicht

1 Identificación	2 Plano de ubicación												
<p>Padrón 302 Dirección Av. 25 de agosto 630 Manzana 20 Carpeta catastral 11 Área de terreno 922 m² Denominación original s/d Denominación actual s/d Observaciones Descripción Vivienda unifamiliar de la primera mitad del siglo XX. Se desarrolla en una planta con un gran patio central. Fue reciclada en la última década. Presenta una fachada de características notables con un gran balcón y escalinata. Se encuentra en muy buen estado de conservación.</p>													
4 Imágenes	6 Valoración												
 	<table border="1"><tr><td>Estado de conservación exterior</td><td>Muy bueno</td></tr><tr><td>Estado de conservación interior</td><td>Muy bueno</td></tr><tr><td>Elementos significativos</td><td>Fachada</td></tr><tr><td>Relación con el entorno</td><td>Construcción emblemática sobre la principal avenida</td></tr></table>	Estado de conservación exterior	Muy bueno	Estado de conservación interior	Muy bueno	Elementos significativos	Fachada	Relación con el entorno	Construcción emblemática sobre la principal avenida				
Estado de conservación exterior	Muy bueno												
Estado de conservación interior	Muy bueno												
Elementos significativos	Fachada												
Relación con el entorno	Construcción emblemática sobre la principal avenida												
5 Información													
<table border="1"><tr><td>Uso original</td><td>Vivienda</td></tr><tr><td>Uso actual</td><td>Vivienda</td></tr><tr><td>Época original</td><td>1920-1930</td></tr><tr><td>Propiedad</td><td>Privada</td></tr><tr><td>Régimen</td><td>Propiedad común</td></tr><tr><td>Autor</td><td>s/d</td></tr></table>	Uso original	Vivienda	Uso actual	Vivienda	Época original	1920-1930	Propiedad	Privada	Régimen	Propiedad común	Autor	s/d	
Uso original	Vivienda												
Uso actual	Vivienda												
Época original	1920-1930												
Propiedad	Privada												
Régimen	Propiedad común												
Autor	s/d												

La mayoría de los pequeños pueblos de nuestro país sufren el fenómeno de la «invisibilidad» casi como algo natural. Esto se produce por diferentes factores, uno de ellos son los constantes desplazamientos poblacionales hacia ciudades más importantes y grandes aglomeraciones urbanas, generados principalmente por la falta de posibilidades laborales y educativas que se registran en ellos.

Otro factor, no menos influyente, son las políticas relacionadas al «turismo de sol y playa» que han ido relegando con el pasar de los años a una importante cantidad de localidades alejadas de la franja costera.

Pero, ¿cuán influyentes son estos factores en la construcción de la memoria urbana de un pueblo o ciudad?, ¿qué acciones o planes en el ámbito local pueden colaborar para cambiar la percepción de «invisibilidad» y promover su desarrollo?

La planificación, organización, construcción y gestión del territorio son elementos clave para el desarrollo de una ciudad. Sin embargo, la historia y la memoria resultan de suma importancia al momento de generar un sentido de pertenencia de los habitantes hacia los espacios que habitan. Es en gran parte debido al recuerdo que se construyen imaginarios capaces de dar valor a la territorialidad y generar la memoria urbana.

Este trabajo pretende ahondar en el reconocimiento de singularidades del imaginario histórico-urbano de Aiguá, categorizado a partir del territorio y teniendo en cuenta la interacción espacial cotidiana entre el ser humano y su entorno, y así sentar las bases para establecer un código de lenguaje común entre la ciudad y sus habitantes.

Se propone entonces la creación de un inventario de construcciones, tramos y vistas significativas bajo una mirada perceptiva de la ciudad, a partir de lo que se entienda fundamental para la recuperación, preservación y fortalecimiento de la memoria urbana colectiva de esta localidad.

Para la elaboración del inventario se realizaron dos visitas a la ciudad y sus alrededores. En la primera de ellas se reconocieron las edificaciones y elementos singulares que se entendieron posibles de formar parte del inventario por sus características tipológicas, constructivas, su importancia en el imaginario urbano o su significado histórico. Tras la primera salida de campo se eligieron las muestras y se realizó la búsqueda de los datos necesarios para completar las fichas particulares a cada una de ellas.

En la segunda salida de campo se fotografiaron algunos de los elementos que integran el inventario y se realizaron consultas con el fin de obtener información acerca de ellos, que resultó imposible obtener mediante la observación o información disponible.

Para finalizar, se estudiaron tramos y vistas, algunas de las cuales también fueron incorporadas, obteniéndose de esa manera un primer acercamiento hacia un posible inventario en el marco de un plan para la protección y conservación de las construcciones, tramos y vistas de Aiguá. ✕

DANIEL
RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, C., DE SOUZA, L., LEICHT, E., MUSSO, C., VAINER, D., VARELA, A. (2009). «Talleres Territoriales de Maldonado. Construyamos el territorio departamental entre todos». Montevideo: Universidad de la República.

BURGUEÑO, A., GUADALUPE, M., MASSUD, M., PEÑA, C., PIMIENTA, S., TORIELLI, W. (1956). *Revista del Cincuentenario*, Maldonado, Uruguay.

CAETANO, G., MARKARIAN, V. (1997). *Memorias de Aiguá*. Montevideo: CLAEH.

GIURIA, J. (1958). *La arquitectura en el Uruguay, Tomo II de 1830 a 1900*. Montevideo: Universal.

LEY N. °18.308 DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Registro Nacional de Leyes y Decretos, Montevideo, Uruguay, 30 de junio de 2008.

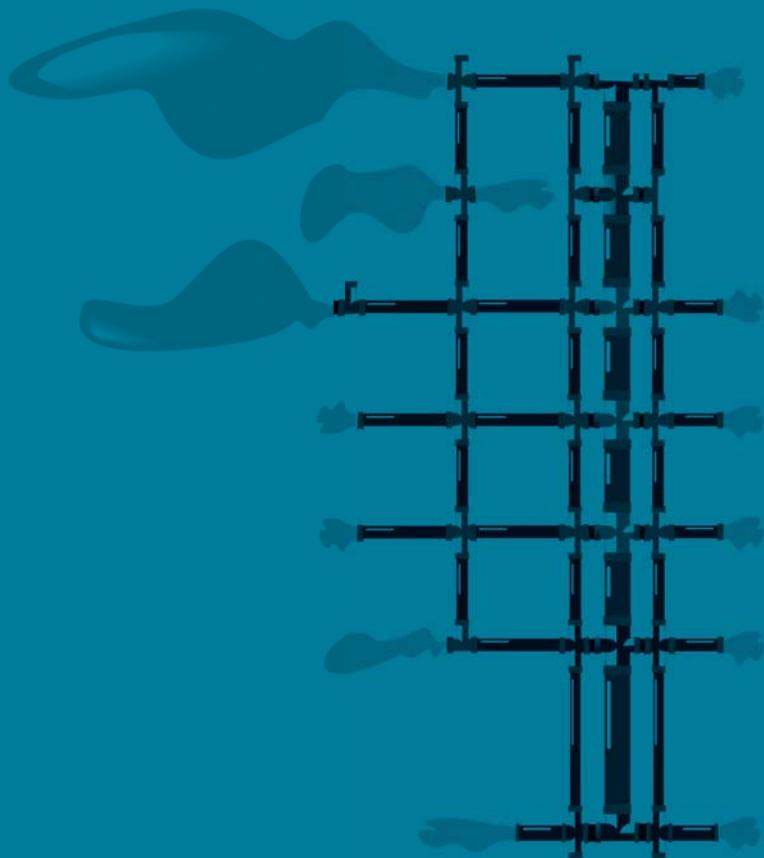
El arte de la relación

Feria de Tristán Narvaja:
estudio desde el paisaje urbano

MARÍA EUGENIA GONZÁLEZ PIAZZOLI
Y JOSÉ RODRIGO PEDROSA BRITOS

Tutora: Mercedes Medina

Fig. Mapa sensorial.
Fuente: Elaboración propia.



Los diseños urbanos suelen despertar tantas interrogantes como certezas, algunas de ellas básicas, del tipo ¿qué es el paisaje urbano? o, ¿cómo puede estudiarse detalladamente? Tal es el punto de partida de un trabajo que breve pero claramente busca analizar y caracterizar —ejemplificando y representando de manera abstracta— el paisaje urbano a través del ejemplo concreto de la feria de Tristán Narvaja.

El marco teórico se sustenta en Gordon Cullen y Kevin Lynch, dos pioneros que en la segunda posguerra sentaron parámetros y definiciones sobre el tema, a quienes se suma Javier Fernández Castro, que revisita los paradigmas del segundo por medio de postulados actuales y latinoamericanos. Los tres coinciden en dotar el tópico de subjetividad y sugieren métodos de análisis basados en la relación —visual, espacial, cultural, etcétera— entre elementos clave de la urbanidad y sus observadores.

Lo dinámico y relativo del asunto invitó al análisis de un hecho que trascendiera lo meramente arquitectónico e introdujera cierta variación regular en la trama urbana, excluyendo eventos fortuitos. Se estudió así la feria de Tristán Narvaja, que a lo largo de sus 107 años de existencia ha coleccionado una profusa bibliografía que, empero, excluye sistemáticamente su descripción desde el paisaje urbano.

La feria, en constante expansión, trasciende ampliamente los límites de la calle que le da nombre, contando en la actualidad con una extensión de aproximadamente veintinueve cuadras. Procurando determinar los puntos más provechosos desde los cuales estudiarla, se realizó en primera instancia una descripción limitada de su entorno urbano —espacios públicos y privados, accesibles o no, y edificios patrimoniales— para entenderla luego desde su densidad y sectorización.

De esta manera, el análisis del paisaje urbano se realizó mediante un triple enfoque centrado en el eje principal de la feria. El primero contempló entrevistas a arquitectos referentes de planificación y turismo con el fin de realizar una lectura estrictamente tangencial del tema. En segundo lugar, se estableció una matriz sensorial, subjetiva, que registró sonidos, colores y aromas. Finalmente, siguiendo a Simon Bell, se tomaron fotografías con el fin de discernir los componentes objetivos del paisaje: aquellos elementos básicos, estáticos y variables que lo conforman.

A través de los tres estudios fue posible caracterizar y representar abstractamente la feria de Tristán Narvaja desde el paisaje urbano. Entre otras cosas, se trata de una imagen fuertemente amalgamada, tanto a nivel físico como sensorial, en la que los patrones básicos se solidifican y cierran con el armado dominguero, pudiendo asemejarse a un fluido ideal circulando por canalizaciones específicas. Ni siquiera la topografía es ya importante; todo queda regido por el indiferente movimiento constante de visitantes y comerciantes que se camuflan entre puestos, construcciones y árboles. ✕

M^a EUGENIA GONZÁLEZ PIAZZOLI
JOSÉ RODRIGO PEDROSA BRITOS

BIBLIOGRAFÍA

BELL, S. (2005). *Elements of visual design in the Landscape*. Gran Bretaña: Taylor & Francis e-Library.

CULLEN, G. (1981). *El paisaje urbano. Tratado de estética urbanística*. Barcelona: Editorial Blume.

FERNÁNDEZ CASTRO, J. (2007). *Metro > Intra < Meta. Categorias para leer y proyectar la ciudad latinoamericana*. Montevideo: ITU, Facultad de Arquitectura, Udelar.

LYNCH, K. (1984). *La imagen de la ciudad*. México DF: Ediciones G. Gili.

Food Trucks

Análisis sobre su inserción en Uruguay

FLORENCIA CLAVERO Y LUCÍA RINALDI

Tutora: Mercedes Medina

Fig. Fuente:
<http://cargocollective.com/taliaknowles/Sticky-Bubbles-Foodtruck-design>



En los últimos años se ha producido un fenómeno en las principales ciudades del mundo y sus alrededores, en cuanto a la re-emergencia de los *Food Trucks* como tendencia gastronómica y revitalizadora de espacios. Los *Food Trucks* son, actualmente (y tras las alteraciones que han sufrido a lo largo de su historia), vehículos rodados que en su interior albergan cocinas de características equiparables a las de cualquier restaurante y que, por tanto, permiten la elaboración en la calle, de una mayor gama de alimentos que aquella a la que estamos acostumbrados. El tema nos atañe puesto que estas cocinas rodantes atraen personas a los espacios públicos, y generan así distintos ambientes y eventos que prácticamente se podrían tratar como intervenciones urbanas. Además, una de las condiciones primordiales de estos dispositivos, es que deben contar con un diseño propio, exclusivo y agradable a la vista del transeúnte, de modo de colaborar con el embellecimiento de la ciudad.

Hoy en día se intenta generar un reglamento que permita que los *Food Trucks* circulen y comercialicen libremente por nuestro país. Por el momento se ha logrado que estén presentes en eventos privados, y se han generado pequeños festivales específicos con los *Food Trucks* como anfitriones y protagonistas. Gracias a esto, es cada vez mayor la cantidad de personas que los conocen y desean integrarlos a nuestro mercado.

De este modo, lo que se intenta en el texto es analizar cómo la posible inserción de estos elementos podría llegar a alterar el medio urbano específicamente, si bien se entiende que no sería el único aspecto afectado. Se genera por tanto, un recorrido que parte del concepto del *Food Truck* y sus orígenes y culmina con una serie de reflexiones sobre lo que generaría, sobre todo a nivel urbanístico, que comiencen a rodar por nuestras calles. Entre un punto y otro, se pasa además por la descripción de las posibilidades de los *Food Trucks* en sus aspectos más interesantes, por el análisis de lo que sucede a nivel mundial, mostrándose algunos ejemplos característicos, y por la situación actual que atraviesa nuestro país a nivel de comida callejera y su normativa, también con algunos ejemplos de estos dispositivos presentes.

En definitiva, se ha desarrollado un tema sobre un dispositivo cuya inserción, si se quiere estar a tono con las ciudades más importantes del mundo, creemos que sería casi inevitable, y que por tanto debería comenzar a ser tomado en serio, y utilizado desde ya como una herramienta a favor para generar transformaciones positivas sobre los espacios públicos. Creemos que son las pequeñas acciones como esta (la escritura de una tesina acerca del tema), las que contribuyen a sacar lo mejor de las innovaciones que lentamente llegan a nuestro país, para luego hacerse cada vez más fuertes, y de ser bien utilizadas, también serán muy favorables para nuestro medio. ✖

Pasajes en el tejido urbano de Montevideo

PEDRO ESCUDERO Y RUTH MARY

Tutora: Mercedes Medina

Fig. Mapa pasajes [infografía].

Elaboración propia. (Fotos de Pedro Escudero y Ruth Mary, 2016, excepto Puente Peñarol: <http://viajeselpais.com.uy/2011/05/07/penarol-no-se-quedo-en-la-via/>)



Con esta tesina nos propusimos profundizar en la línea de reflexión iniciada en el Seminario Montevideo-Passages, ya que entendemos que esta manera de operar sobre la ciudad y el espacio público puede formar parte de una revitalización de él como integrador de los ciudadanos, multiplicando y potenciando las oportunidades de encuentro, a través de intervenciones acotadas, en espacios concretos.

Antes de comenzar esta tesina nos hicimos las siguientes preguntas: ¿es el *pasaje* sólo un enlace o también es un lugar? ¿Es el *pasaje* un lugar de paseo, de descanso o sólo un atajo para acelerar nuestro ritmo y llegar rápidamente al otro lado? ¿El *pasaje* puede ser una herramienta para mejorar la calidad urbana y social de la ciudad? El *pasaje* es siempre una infraestructura, un objeto físico que permite que alguien pueda pasar o cruce una barrera? ¿Existe el *pasaje* cuando no hay puntos de interés de un lado y del otro de este, que nos hagan atravesarlo?

Ante estas preguntas definimos lo que entendíamos como *pasaje* y nos planteamos algunos objetivos a seguir para desarrollar el trabajo. El *pasaje* como un espacio público que es atravesado por personas en movimiento para ir de un lado a otro ya sea como atajo o recorrido, y paseo que representa una pieza de arquitectura y urbanismo sumamente interesante y desafiante a la hora de ser proyectada. Estos espacios urbanos se escapan de las calles principales y permiten acceder al interior de las manzanas, con frecuencia domesticadas por los vecinos. Es un lugar de tranquilidad, de remanso, de intercambio en el cual se da lugar a una gran variedad de tiendas y usos diferentes. También por lo general tienden a especializarse y presentan características barriales particulares en el cual se encuentran insertos. Resumiendo, el *pasaje* es un lugar de concentración de diferentes usos y actividades, de diferentes texturas de pavimento o paredes, de cambios de nivel, de llenos y vacíos, conjunto de olores y sonidos, diferentes tipos y formas de vegetación, equipamiento urbano y un trazado particular de alumbrado. Todos estos elementos deben disponerse de tal modo que generen un sentimiento de continuidad y seguridad a quien transita por él.

Para llevar a cabo el trabajo nos propusimos los siguientes objetivos:

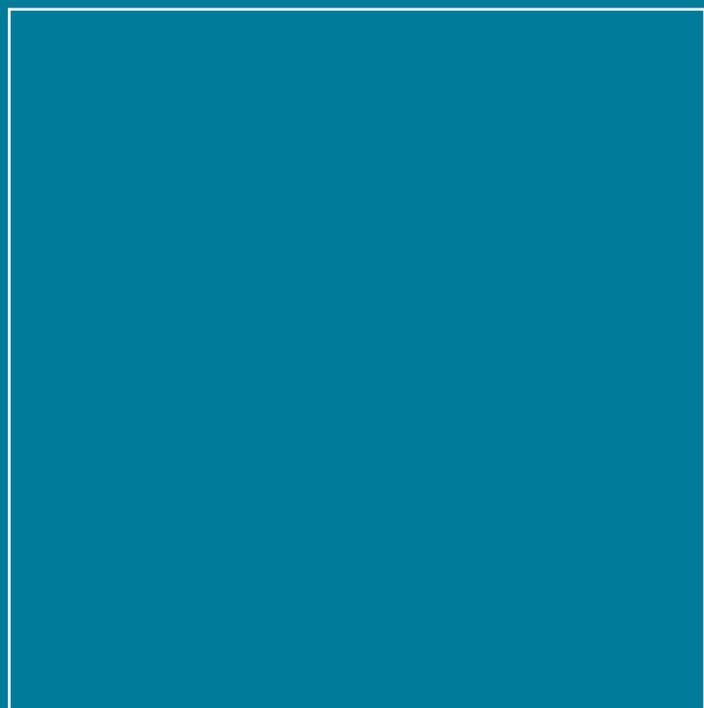
- > Explorar un método de trabajo que nos permita sistematizar información, reflejando lo que hay y lo que se ha hecho en estos últimos años en cuanto a los *pasajes* como espacios públicos en la ciudad.
- > Detectar en ellos potencialidades para ser utilizadas en el futuro como palanca de mejora del espacio público en la ciudad de Montevideo.
- > Generar un instrumento de análisis y diagnóstico que sea una herramienta para la puesta en valor y gestión del *pasaje* como espacio público.

Como metodología analizamos ocho casos de *pasajes* en Montevideo en los cuales realizamos un trabajo de campo, yendo a cada *pasaje*, ya sea con el objetivo de recolectar datos para el armado de las fichas como también

para la toma de fotografías. Además, investigamos y recolectamos datos de su historia, formación, intervenciones que ha sufrido, entre otros. Luego seleccionamos los datos que consideramos relevantes para la descripción y análisis. Por último, elaboramos una ficha de cada *pasaje* para la sistematización de los datos, procurando que su diseño sea genérico, aplicable a cualquier situación de *pasaje*.

Los pasajes elegidos presentan similitudes en cuanto a las características definidas en el marco conceptual, pero cada uno de ellos es un caso particular de *pasaje*, ya sea por encontrarse inserto en el tejido urbano consolidado, o por su topografía, o por encontrarse elevado sobre una vía férrea, o por el simple hecho de encontrarse en un lugar natural, el cual es atravesado diariamente. Son casos de escala barrial, algunos con un fuerte origen histórico, otros más recientes en cuanto al tratamiento de sus elementos y su revitalización como espacio público integrador.

Los casos seleccionados fueron los siguientes: Peatonal Emilio Frugoni, Pasaje entre calles Mar Antártico y Rambla, Pasaje entre Mar Ártico y Rambla, Pasaje Emilio Reus, Puente peatonal Peñarol, espacio interior del edificio Galería Carulla, Parque Baroffio pasaje generado entre calles Pasaje Arq. Juan Veltroni y Arq. Raúl Lerena Acevedo y el espacio abierto interno al Complejo Bulevar. ✕



IMPRESO EN GRÁFICA MOSCA
MONTEVIDEO,
OCTUBRE DE 2017