



**Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Facultad de Arquitectura - Universidad de la República

**Tesis final**

**LAS NUEVAS URBANIZACIONES EN EL  
PERIURBANO ESTE METROPOLITANO**  
**La planificación física, la gestión y el diseño  
del territorio**

**CLARA PATRICIA GOLDARACENA DE LAS CARRERAS**

**Tutor: Arq. Federico Bervejillo Terra**

Montevideo - Uruguay

Diciembre 2008

Página de aprobación

Tutor : Arq. Federico Bervejillo Terra

Tribunal:

Fecha:

Calificación:

Autor: Clara Patricia Goldaracena de las Carreras

**A mi padre, que desde algún lugar debe estar celebrando  
A mi madre, por creer siempre e incondicionalmente en mí**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Al Lincoln Institute of Land Policy, por el apoyo económico y la capacitación**

**A la Intendencia de Canelones, por su apuesta a mi formación**

**A Federico Bervejillo, por brindarme su saber**

**A Ernesto, amoroso compañero de camino**

**A Pili y a Leandro, mis amados hijos**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Objetivo de la tesis</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Desarrollo del sistema de hipótesis</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1 Hipótesis descriptivas</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2 Hipótesis explicativas</b> .....	<b>5</b>
<b>2.3 Hipótesis propositivas</b> .....	<b>5</b>
<b>3 Metodología de investigación</b> .....	<b>5</b>
<b>PARTE I</b> .....	<b>7</b>
<b>1 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1 Los espacios periurbanos</b> .....	<b>7</b>
1.1.1 <i>El valor de la tierra periurbana</i> .....	10
<b>1.2 Nueva residencialidad en las clases altas</b> .....	<b>11</b>
<b>1.3 Relación entre nuevas urbanizaciones, fragmentación espacial y segregación urbana</b> .....	<b>13</b>
<b>2 EL PROCESO HISTÓRICO DE LOCALIZACIÓN DE LAS CLASES ALTAS MONTEVIDEANAS Y LA GENERACIÓN DE LOS NUEVOS TERRITORIOS</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Proceso histórico de Montevideo.- Distribución de los grupos sociales sobre el territorio</b> .....	<b>17</b>
2.1.1 <i>1865 a 1920</i> .....	17
2.1.2 <i>1911 a 1930.-</i> .....	19
2.1.3 <i>1930 a 1945.-</i> .....	21
2.1.4 <i>1945 a 1970.-</i> .....	22
2.1.5 <i>1970 a 1990.-</i> .....	23
2.1.6 <i>1990 en adelante.-</i> .....	25
<b>2.2 El territorio metropolitano y el impacto globalizador.</b> .....	<b>27</b>
<b>3 EL TERRITORIO PERIURBANO DEL ESTE METROPOLITANO</b> .....	<b>29</b>
<b>3.1 La nueva configuración del Este del Área Metropolitana y la aparición del periurbano</b> .....	<b>31</b>
<b>3.2 ¿Área rural o territorio periurbano? La retracción de las actividades agrícolas.</b> .....	<b>34</b>
<b>3.3 Características básicas del suelo del Este del Área Metropolitana</b>	<b>37</b>
<b>3.4 Producción hortícola y hortifrutícola</b> .....	<b>39</b>
<b>3.5 Cultura del habitante del lugar</b> .....	<b>40</b>
<b>4 LAS NUEVAS URBANIZACIONES EN EL ESTE METROPOLITANO.</b>	<b>42</b>

<b>4.1</b>	<b>La producción de suelo urbano.</b>	<b>42</b>
<b>4.2</b>	<b>Las urbanizaciones cerradas.</b>	<b>47</b>
4.2.1	<i>El caso de La Tahona</i>	47
4.2.2	<i>El caso de Miradores de Carrasco</i>	51
4.2.3	<i>El caso de Cumbres de Carrasco y de Colinas del Mirador</i>	51
<b>4.3</b>	<b>La experiencia de gestión en urbanizaciones cerradas ante los organismos públicos</b>	<b>52</b>
<b>4.4</b>	<b>Las urbanizaciones abiertas</b>	<b>53</b>
4.4.1	<i>Las urbanizaciones abiertas en Canelones</i>	53
4.4.2	<i>Las urbanizaciones abiertas en Montevideo</i>	54
<b>4.5</b>	<b>El Caso Jacksonville y el desarrollo de la ciudad</b>	<b>55</b>
<b>4.6</b>	<b>El cerramiento y las urbanizaciones en el periurbano Este</b>	<b>58</b>
<b>5</b>	<b>EL MARCO NORMATIVO DEL PERIURBANO ESTE METROPOLITANO Y DE LAS NUEVAS URBANIZACIONES</b>	<b>60</b>
<b>5.1</b>	<b>La legislación nacional</b>	<b>60</b>
5.1.1	<i>Ley de Centros Poblados</i>	60
5.1.2	<i>La Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal</i>	61
5.1.3	<i>La Ley de Ordenamiento Territorial</i>	62
<b>5.2</b>	<b>El Nivel Metropolitano</b>	<b>63</b>
<b>5.3</b>	<b>El marco normativo del departamento de Canelones</b>	<b>64</b>
5.3.1	<i>La Ordenanza de Fraccionamientos de Tierras</i>	64
5.3.2	<i>El periurbano en el marco normativo departamental. La Ordenanza de Ciudad de la Costa</i>	65
5.3.3	<i>La Ordenanza de Clubes de Campo y su Reglamentación</i>	66
5.3.4	<i>El Plan Estratégico Canario</i>	68
5.3.5	<i>El Proyecto del Costaplan</i>	69
5.3.6	<i>La Reglamentación de la Ley 17.292 en Canelones</i>	70
<b>5.4</b>	<b>El marco normativo departamental de Montevideo</b>	<b>71</b>
5.4.1	<i>El Plan Montevideo y la definición del Este metropolitano</i>	71
5.4.2	<i>La Ley 17292 en el departamento de Montevideo</i>	72
5.4.3	<i>Instrumentos de ordenación y planeamiento</i>	73
5.4.4	<i>Instrumentos de gestión y ejecución del POT</i>	74
5.4.5	<i>Mecanismos para la captación de mayores aprovechamientos y reparto de cargas y beneficios</i>	75
<b>6</b>	<b>LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL</b>	<b>78</b>

<b>6.1</b>	<b>El caso de Buenos Aires</b> .....	<b>78</b>
6.1.1	<i>Las urbanizaciones en la Provincia de Buenos Aires</i> .....	78
6.1.2	<i>Los procesos de ordenamiento en la Provincia de Buenos Aires</i> .....	81
<b>6.2</b>	<b>El “Nuevo Urbanismo”. El caso de los Estados Unidos de Norte América</b> .....	<b>83</b>
6.2.1	<i>Los procesos de expansión, los modelos urbanos y el “sprawl”</i> .....	83
6.2.2	<i>El surgimiento de la corriente del “Nuevo Urbanismo”</i> .....	85
6.2.3	<i>La necesidad de construir comunidades y barrios</i> .....	86
6.2.4	<i>Los estructuradores del diseño</i> .....	86
6.2.5	<i>La función del transporte público</i> .....	87
6.2.6	<i>La crítica del Nuevo Urbanismo al 'Zoning'</i> .....	87
6.2.7	<i>La formación de distritos versus los enclaves urbanos</i> .....	88
6.2.8	<i>El “Nuevo Urbanismo” y el abordaje del crecimiento de las ciudades</i> ....	88
<b>PARTE II</b> .....		<b>90</b>
<b>7</b>	<b>LA CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN PROSPECTIVA</b> .....	<b>90</b>
<b>7.1</b>	<b>La importancia del proyecto regional</b> .....	<b>91</b>
7.1.1	<i>Una planificación a escala de la región metropolitana unificada</i> .....	91
7.1.2	<i>La generación de una “governance” metropolitana</i> .....	92
<b>7.2</b>	<b>La visión prospectiva del territorio. Escenarios posibles al 2025</b> <b>93</b>	
7.2.1	<i>Factores para la construcción de los escenarios prospectivos para el Este Metropolitano de Montevideo</i> .....	93
7.2.2	<i>Escenario 1.- Modelo territorial: Autonomía de las planificaciones locales</i> 96	
7.2.3	<i>Escenario 2.- Modelo territorial: Planificación del periurbano mixto de vocación residencial</i> .....	98
<b>7.3</b>	<b>Premisas de valor para la construcción del territorio en base al Escenario 2 “Periurbano mixto residencial”</b> .....	<b>100</b>
7.3.1	<i>Proceso de planificación, negociación y concertación</i> .....	100
<b>7.4</b>	<b>Ideas Fuerza para el diseño del territorio</b> .....	<b>101</b>
7.4.1	<i>Una gestión sustentable del territorio</i> .....	101
7.4.2	<i>Una planificación basada en los datos del territorio</i> .....	102
<b>7.5</b>	<b>Directrices Estratégicas para el diseño del PEM</b> .....	<b>102</b>
7.5.1	<i>Promover el desarrollo territorial del PEM considerado como un sector único, traducido en el diseño, en la gestión, en la planificación y en la institucionalidad.</i> 103	
7.5.2	<i>Justa distribución de cargas y beneficios y su canalización en las acciones urbanas del entorno.</i> .....	103

7.5.3	<i>Diseñar el territorio con la premisa de la conservación y potenciación de sus aspectos ambientales, desde la construcción del paisaje y respetando las condiciones naturales del área.</i>	104
7.5.4	<i>La construcción de un nuevo tipo de espacio público en el diseño del territorio periurbano, estructurador y sistema de lugares.</i>	105
7.5.5	<i>Promover el desarrollo de villas y áreas suburbanas propendiendo a la integración y a elevar las condiciones de vida de la población.</i>	107
7.5.6	<i>Promover el desarrollo y la conservación de los bolsones rurales productivos del área</i>	107
7.5.7	<i>Promover el desarrollo de los vacíos rurales como espacios de oportunidad para el desarrollo y la inversión.</i>	107
7.5.8	<i>Promover la mejora de las infraestructuras de servicios y accesibilidad desde y hacia los centros dinámicos y de empleo.</i>	108
<b>8</b>	<b>PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</b>	<b>109</b>
8.1	<b>Plan de Ordenamiento del Periurbano Este.- “POPE”</b>	<b>109</b>
8.2	<b>Definición Territorial del POPE</b>	<b>111</b>
8.3	<b>Instrumentos de planificación y gestión</b>	<b>112</b>
8.3.1	<i>Las unidades de actuación integradas</i>	112
8.3.2	<i>Transferencia de derechos de edificación</i>	113
8.3.3	<i>Sistema de actuación por reparcelación.</i>	114
8.4	<b>Institucionalidad de la planificación</b>	<b>115</b>
8.4.1	<i>Agencia de Desarrollo del Periurbano Este.</i>	115
8.4.2	<i>Mesa de coordinación técnico-política del POPE</i>	116
8.4.3	<i>Coordinación territorial y concertación público-privada</i>	116
<b>9</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>118</b>
9.1	<b>Del periurbano</b>	<b>118</b>
9.2	<b>De las nuevas urbanizaciones</b>	<b>119</b>
9.3	<b>De las nuevas urbanizaciones en el periurbano</b>	<b>119</b>
9.4	<b>De ahora en más...</b>	<b>121</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>122</b>

## INTRODUCCIÓN

El surgimiento de los barrios cerrados como fenómeno novedoso de los 90 en nuestro medio, y su sustentabilidad como forma urbana en el desarrollo del territorio fue la primera inquietud con respecto a esta investigación. Desde mi antigua función de arquitecta en Planificación Física en la Intendencia de Canelones tuve la oportunidad de acercarme al fenómeno territorial de las urbanizaciones cerradas y de los fraccionamientos suburbanos en el Este Metropolitano. La primera idea que se me ocurrió fue que estas urbanizaciones, desarrollos de espacios calificados producto de un negocio inmobiliario en áreas deprimidas, podían contribuir al desarrollo de su entorno. Había estudiado a través de los trabajos de Maestría la forma como Montevideo preveía el reparto de cargas y beneficios. A través de seminarios y cursos sobre repartos de plusvalías y Grandes Proyectos Urbanos (GPU) organizados por el Lincoln Institute of Land Policy, alimenté la idea de pensar las urbanizaciones como GPUs. Éstos, insertos en un medio de grandes disparidades sociales y económicas, podrían generar desarrollo en sus entornos a través del reparto de beneficios generados a partir de reconversiones de suelo. A medida que la investigación fue avanzando pude constatar que este fenómeno era parte de uno más amplio que involucraba al departamento de Canelones como prolongación de las lógicas metropolitanas. De esta forma, en la medida que fui indagando en los diferentes casos, en las localizaciones y en las normativas que lo posibilitaron, se amplió el espectro del estudio. El proceso de investigación y de reflexión me llevó a incorporar otros proyectos de urbanizaciones que no eran cerradas pero que tenían las mismas lógicas de ocupación del territorio, diseño, público objetivo y lógica de negocio.

El estudio de las urbanizaciones me llevó a interesarme en la pieza territorial, la cual finalmente constituyó uno de los focos de interés de esta tesis. A partir de la búsqueda de los límites físicos del territorio donde se localizaban las urbanizaciones, constaté que el fenómeno de urbanizar las áreas rurales colindantes a la faja costera del Departamento de Canelones, se manifestaba también en el departamento de Montevideo. La pieza de territorio con particularidades propias que aparecía no se ataba a límites administrativos, ni normativos, ni infraestructurales, solo atendía los límites físicos y geográficos que imponía la naturaleza. Casualmente la localización de urbanizaciones también seguía esta lógica. Esta pieza que descubrí con identidad propia, es un periurbano. En la literatura académica encontré comentarios que coincidían con lo que estaba pensando, además de otros que fortalecieron mis ideas; el territorio periurbano apareció como un territorio dinámico, en movimiento, en contraposición con las visiones estáticas de los territorios urbanos y rurales. Territorios en construcción, de innovación, de cambios, territorios que trascendían fronteras, pero a su vez territorios frágiles por su condición física y su avasallante naturaleza.

Observé que el Periurbano Este Metropolitano (PEM) -territorio que las normas encasillan como rural- aparece más como una *“colcha de retazos”* que como un territorio homogéneo. Estos retazos alternan producción rural, villas suburbanas, nuevas urbanizaciones, asentamientos irregulares, instalaciones industriales, baldíos rurales y también grandes y modernos aparatos: el nuevo Aeropuerto y Zonamerica. Pero solo en la vista aérea se puede apreciar la

grandilocuencia del paisaje, las grandes extensiones de bañados, los arroyos, sus afluentes y los espacios cultivados.

En el capítulo 1 planteo el marco teórico y conceptual de esta tesis. Indago en el fenómeno del periurbano como territorio nuevo y complejo con variadas implicancias en lo social en lo económico, en lo cultural y en lo ambiental, viendo cual es la lógica de valor de la tierra periurbana. También investigo la forma en que las nuevas urbanizaciones conforman una nueva tipología urbana que identifica una nueva cultura del habitar y una innovación en la forma de apropiación del territorio. Indago además en diferentes posturas acerca de la relación entre nuevas urbanizaciones, fragmentación social y segregación urbana.

En el capítulo 2 realizo un análisis histórico de cómo los diferentes grupos sociales ocuparon el territorio y particularmente las opciones de las clases altas. Me interesó saber cuáles fueron los marcos planificadores y cómo la influencia de la promoción privada condicionó la forma de la ciudad que tenemos hoy. Constaté a través de la literatura la forma en que la ciudad fue evolucionando en la construcción de las clases medias y altas sobre el eje costero. Finalmente reseño la forma en cómo los impactos de las macro escalas incidieron en el territorio y porqué estos periurbanos ganan en atraktividad.

En el capítulo 3 describo la porción de territorio que aborda la tesis reseñando las transformaciones. El área rural ha cambiado, los datos censales verifican estas tesis, la presión de la ciudad sobre los antiguos usos es cada vez más evidente y se manifiesta no solo en los usos urbanos sino también en el abandono de la tierra y en el cambio cultural de sus habitantes. La pregunta que me propuse responder fue porqué se daba el cambio de uso de suelo. ¿Qué hacía que estos periurbanos fueran tan sensibles a resignar sus áreas productivas a favor de lógicas urbanas? O incluso, ¿qué hacía que los productores abandonaran sus chacras y dejaran los predios baldíos? La otra variable a investigar era ¿qué estaba pasando con los otros periurbanos metropolitanos, al Oeste, Noreste, al Norte y el Noreste? Tenía la intuición por el estudio de la foto aérea que la producción rural se mantenía en mayor medida que en el Este. Agrupando datos censales por regiones pude descubrir que el periurbano Este era el que tenía el menor porcentaje de tierra explotada sobre el total del área considerada de toda la región y que este porcentaje se separaba mucho del resto de las regiones consideradas.

En el capítulo 4 profundizo en las motivaciones de los grupos sociales que deciden habitar las nuevas urbanizaciones y la discusión acerca del segmento social característico. A través de una crónica resumo los relatos de los técnicos y desarrolladores que me explicaron su forma de ver los éxitos y los fracasos de los emprendimientos. Analizo las diferencias entre las tipologías desarrolladas en Montevideo y en Canelones, y entre las urbanizaciones abiertas y las urbanizaciones cerradas, las primeras con más éxito aparente que las segundas.

Otra cuestión que me intrigó fue conocer en qué medida las normativas vigentes legitimaban el periurbano como categoría de suelo, cuestión que abordé en el capítulo 5. Lamentablemente en el único caso en que encontré la

alusión al término se hacía referencia a las áreas rurales cuyos usos son urbanos. Era importante profundizar en el marco normativo y de planificación que permitió la aparición de nuevas urbanizaciones tanto en Montevideo como en Canelones y saber exactamente con qué instrumentos de redistribución contaba para proyectar el periurbano.

En el capítulo 6 estudié la experiencia internacional como aporte al presente análisis y como insumo proyectual. El caso de las urbanizaciones en la Provincia de Buenos Aires me permitió valorar y dimensionar la problemática en el PEM. El crecimiento desregulado y la falta de figuras de planificación intermedias generaron un territorio metropolitano con una configuración física fragmentada donde las lógicas del mercado prevalecieron sobre la norma. El Nuevo Urbanismo me mostró como mirar el diseño de nuevas piezas de ciudades, la planificación y la ordenación de la expansión y a cuestionarme temas tan corrientes para nuestra práctica como la utilización del 'zoning'.

Desde el análisis prospectivo en el capítulo 7 me planteo una re-lectura del territorio periurbano con vistas a la reinención del mismo desde su estructura geográfica y desde su potencial económico puesto en juego en el mediano y largo plazo. La asunción del valor del paisaje, para la economía territorial local y para la región metropolitana como espacio singular, se vislumbra como posible a través de la reestructuración de esta *“colcha de retazos”*.

A raíz de mi experiencia en el Centro de Estudios Estratégicos Canarios (CEEC) tuve la oportunidad de asomarme a la construcción de la nueva institucionalidad canaria basada en el desarrollo microrregional que termina siendo referente para mi propuesta. A través de la conformación de un Plan de Ordenamiento del Periurbano Este (POPE) como *“plan de planes”* que articula la planificación en los diferentes niveles, procuro acercarme a la planificación del PEM, generando instrumentos novedosos que permitan resolver esta pieza de ciudad en forma articulada con los diferentes niveles de planificación.

Esta investigación la empecé en el año 2003 y la di por finalizada en abril del 2007. En este período el escenario político, la economía y el estado de situación de la planificación tanto a nivel nacional como departamental tuvo muchos cambios. El cambio de gobierno a nivel nacional y en el departamento de Canelones, liderado por la izquierda, en el año 2005, determinó la mayor agilidad en el pensamiento planificador y la posibilidad de empezar a articular políticas departamentales a nivel metropolitano. La planificación en el Departamento de Canelones adquirió un nuevo dinamismo y la visión del territorio como ámbito metropolitano dio lugar a nuevas visiones e iniciativas de planificación. Algunas consideraciones que hice al principio de la investigación perdieron validez y otras adquirieron mayor fuerza.

A finales del 2007 se publicó el *“Libro Blanco del Área Metropolitana”*, además se presentó el *“Plan de Ordenamiento de la Cuenca del Arroyo Carrasco”* y el *“Proyecto de Costaplan”*. En junio de 2008 se aprobó la *“Ley de Ordenamiento Territorial”*. Más allá de las consideraciones que hago acerca de los mismos, el estudio detallado del conjunto merecería otra tesis. Lo que me resultó alentador en esto, fue que los temas que me había propuesto estudiar -de formas más o menos tangenciales- aparecían en estas elaboraciones. Todos ellos adicionan conocimiento, pensamiento y propuesta sobre el área y sobre el contexto.

Como el proceso de elaboración termina con la entrega de la tesis, no pude dejar de considerar algunos aspectos sobresalientes de los mismos y usarlos para la construcción propositiva (capítulos 7 y 8).

## **1 Objetivo de la tesis**

El primer objetivo específico de esta tesis tuvo que ver con indagar en el fenómeno de las nuevas urbanizaciones y en los procesos que han tenido en el Este Metropolitano; sus implicancias como producto de una época, de una sociedad y de unas políticas de gobierno. También como pieza de diseño territorial y como negocio inmobiliario.

El segundo objetivo específico fue entender las cuestiones del periurbano, el pensamiento construido, su génesis, como es visto a través de las normas, como se diseña, como se gestiona y como se establecen las correspondientes estructuras de planificación.

El Objetivo General que involucra los dos primeros fue encontrar los vínculos que se dan entre las nuevas urbanizaciones, y el territorio periurbano en que se implantan a fin de descifrar claves para la construcción de un modelo territorial metropolitano superador del actual.

## **2 Desarrollo del sistema de hipótesis**

### **2.1 Hipótesis descriptivas**

- 1) Los territorios de los 90' están constituidos por diferentes entornos de residencia y de trabajo de los distintos grupos sociales. Estos se encuentran separados y desconectados entre sí en lo social, en lo económico y en lo político.
- 2) El AMM en su extensión hacia el Este ha dado origen a territorios periféricos nuevos dados en llamar territorios periurbanos. Estos territorios no son ni urbanos ni rurales sino que configuran un mix de usos y funciones cuya economía es básicamente urbana.
- 3) La mixicidad del territorio está compuesta por:
  - Áreas de antigua producción rural abandonadas debido a la baja productividad económica de la actividad y ante la pérdida de competitividad frente a otras áreas.
  - Áreas de producción rural que subsisten.
  - Antiguos fraccionamientos y villas suburbanas junto con nuevos asentamientos irregulares configurando espacios de pobreza y marginalidad.
  - Nuevos avances de lógicas urbanas con nuevos productos inmobiliarios de residencia rural y suburbana.

## **2.2 Hipótesis explicativas**

- 4) La lógica de expansión urbana de la capital sobre el corredor costero ha dado como consecuencia la propagación de usos urbanos en las antiguas interfases rurales al Norte de la faja costera.
- 5) Los precios del suelo periurbano tienen un valor menor al de las áreas urbanas, debido a las distancias y a las carencias de infraestructuras, y mayor al de las áreas rurales por la cercanía relativa a la capital.
- 6) A la localización de importantes polos de desarrollo en el área que demandan empleos calificados que requieren de residencia cercana, se une la demanda de una población de alto poder adquisitivo que opta por la seguridad, privacidad y disfrute de la vida suburbana en nuevos tipos de urbanizaciones.
- 7) Las urbanizaciones en los territorios rurales configuran un negocio de importantes ganancias para el desarrollador que pocas veces se ve reflejado en la mejora de los entornos del desarrollo.

## **2.3 Hipótesis propositivas**

- 8) Los territorios periurbanos del Este de Montevideo deberían ser mirados en clave metropolitana, como territorios mixtos, donde el paisaje es el estructurador por excelencia y donde la inclusión de programas como las NU capaces de generar plusvalores, pueden contribuir al desarrollo físico, económico y social del área.
- 9) Las políticas para la construcción de los territorios en el periurbano Este deberían expresarse en directrices flexibles e inclusivas y en concepciones de asociación público-privadas.
- 10) Las NU en el periurbano Este pueden ser compatibles con otras formas de ocupación del suelo en el marco de un plan estratégico e integral del área generando aportes desde el diseño urbano, la planificación física y la gestión del territorio.

## **3 Metodología de investigación**

La investigación se construyó a partir del conocimiento previo sobre el cual se plantearon algunas hipótesis tratando de llegar a las claves para un desarrollo proyectual y de aplicación práctica del conocimiento teórico.

1.-El análisis de la estructura física del territorio se realizó en base al relevamiento de la zona, al aporte de las entrevistas de informantes calificados y a documentos obtenidos de investigación y consultoría. Las bases planimétricas digitalizadas en las que se apoya a este trabajo están construidas a partir de las bases originales elaboradas por la Intendencia Municipal de Canelones, Intendencia Municipal de Montevideo y por las Unidades de Catastro Nacional y Departamental. Éstas fueron complementadas con datos surgidos de la investigación y actualizaciones proporcionadas por los técnicos intervinientes en los desarrollos. Se utilizó la base cartográfica del Instituto Geográfico Militar de escala 1:50.000 y fotos aéreas de 1980 y de octubre de 2003 del Servicio de la Fuerza Aérea Nacional. A su vez los datos fueron cotejados a través de Google Earth. Se trabajó con datos del último Censo

Nacional del año 2004, con la Encuesta Continua de Hogares y el Censo Nacional Agropecuario del 2000 y el Sistema de Información del Censo Agropecuario (SICA) del año 2002.

En base a esta información se pudo abordar estructuras territoriales, cuencas, curvas de nivel, conformación actual del parcelario, continuidad de tramas y la relación espacio público- espacio privado, ubicación de los emprendimientos existentes, especificidades rurales y especificidades urbanas, usos del suelo actuales y potenciales, red vial e infraestructuras existentes, y estructura productiva. En este marco se pretendió visualizar las características para el proyecto territorial.

2.-Se realizaron entrevistas a los actores técnicos, desarrolladores e inmobiliarias locales. Se complementó la información con entrevistas a técnicos municipales y a los vinculados con instituciones de la zona. También se abordaron entrevistas con profesionales idóneos a fin de indagar en las lógicas sociales internas y territoriales y en las que construyeron el territorio.

3.-Se analizaron valores iniciales de compra de los terrenos, inversiones realizadas en infraestructuras, y precios finales de venta además de dinámicas económicas asociadas, tributos municipales y políticas impositivas.

4.-Se analizaron los modelos de gestión de los últimos períodos de gobierno en las instituciones involucradas, identificando roles institucionales, lógicas de acción, sistema de toma de decisiones y ejercicio de poder y la relación con las sociedades locales en su dimensión espacial.

5.-Se investigó a través del relevamiento de datos de revistas especializadas, diarios, entrevistas con agentes inmobiliarios y promotores privados los datos del valor de suelo de uso rural previo al valor del suelo en la década de los 90'. Estos se cotejaron con los valores finales de venta de los lotes a fin de establecer beneficios, y posibilidades de distribución de los mismos.

6.- Se recopilaron y analizaron los planes y normas vigentes a nivel departamental y nacional que servían a los objetivos de esta tesis.

7.- Se analizaron dos ejemplos internacionales, el caso de las urbanizaciones en la Provincia de Buenos Aires a través de revistas y de artículos en internet. El surgimiento del Nuevo Urbanismo se investigó a través de bibliografía especializada.

## PARTE I

### 1 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

#### 1.1 Los espacios periurbanos

Los territorios periurbanos desafían las construcciones tradicionales basadas en los conceptos de centro periferia o ámbito de escala urbana o de escala rural, desafían a su vez los límites normativos impuestos. Estos nuevos territorios diversos en actividades, con lógicas económicas mixtas, fragmentados socialmente, divididos en sus administraciones, desconectados unos de otros, han sido tierra fértil de programas como las urbanizaciones de nuevo tipo, motivo de este trabajo.

Se llama periurbano al espacio territorial que se encuentra más allá de la urbanización. Observando que es lo que hay más allá de la urbanización aparece el espacio rural. A su vez mirando el asunto desde el espacio rural, lo que hay más allá de lo rural se podría llamar peri rural. El “*más allá de lo urbano*” y el “*más allá de lo rural*” se fusionan en un espacio único. La opción de trabajar desde la definición de periurbano y no desde el peri rural está dada por la intención de indagar en las lógicas urbanas que se asientan en este territorio, más concretamente las residenciales. En este trabajo la mirada del territorio es desde la ciudad y no desde el área rural. Las palabras periurbano o perirural no se encuentran en el diccionario de la Real Academia Española pero son de uso corriente en la literatura urbanística. El prefijo “*peri*” de acuerdo a este diccionario alude a lo que está “*alrededor de*”. En este caso lo que está “*alrededor de lo urbano*” son las áreas rurales, las áreas naturales, y las extensiones de lo urbano. La composición mixta del periurbano conjuga: tramas de ciudad -producto de la extensiones desreguladas de otras épocas-, espacios de agricultura, antiguos espacios de producción que hoy conforman vacíos, espacios industriales, infraestructuras abandonadas, espacios ocupados por nuevos usos que remiten a la economía urbana, áreas naturales potentes como ser arroyos y bañados y grandes proyectos urbanos.

La expansión periurbana podría pensarse como la periferia de la ciudad y de hecho en muchos casos la periferia integra el área periurbana. Es un espacio de encuentro entre las extensiones de ciudad y la generación de espacios de ciudad nuevos por lo que es común la integración y la desintegración de estos espacios. El cambio y la expansión de las áreas periurbanas puede considerarse parte del proceso más amplio de urbanización. Un área periurbana se desarrolla como consecuencia de la urbanización y también como consecuencia del retiro de los usos rurales. (Allen, 2003)

El periurbano metropolitano se puede interpretar como una gran “*colcha de retazos*”, de diferentes épocas y de diferentes pertenencias. También podemos interpretarlo como la superposición de mosaicos. A cada una de las dimensiones del territorio le corresponderá un mosaico diferente, usos del suelo, espacios naturales, actividades, sociedad, economía, cultura.

Allen<sup>1</sup> sostiene que la naturaleza de la interfase periurbana es cambiante por lo que define que *“los acontecimientos que se suceden a estas áreas están más vinculados a procesos que a estados del territorio”* Se supone que las interfases periurbanas son las áreas donde los vínculos, cambios y conflictos urbano-rurales (de carácter económico, social y ambiental) llegan a su máxima intensidad. Desde este punto de vista la generación de los espacios periurbanos tiene una explicación en la escala regional en donde forma parte de los procesos más amplios, por ejemplo del retiro de la agricultura de las áreas rurales.

*“Hoy se reconocen interrelaciones fluidas e intangibles entre lo “rural” y lo “urbano”, lo que afecta las percepciones disciplinares y de gestión tradicionales y convoca gradual atención sobre la interfase periurbana (IPU). Hay también un reconocimiento creciente del rol que los flujos dinámicos de productos, capital, recursos naturales, población y contaminación de dicha interfase juegan en la sustentabilidad de las ciudades y el campo. La combinación de cambio constante, complejas estructuras sociales, instituciones desconectadas y materialización espacial cambiante demanda un enfoque hacia la planificación y gestión ambiental de la IPU”.* (Allen, 2003)

Los territorios donde conviven características rurales y urbanas suelen coexistir cada vez más dentro de las ciudades y fuera de sus límites, y esta problemática desafía los enfoques convencionales de la planificación urbana y rural como campos autónomos entre sí. (Tacoli, 1998; Dávila et al., 1999; Laquinta y Drescher, 2001 citados por A. Allen, 2003).

La complejidad funcional de los periurbanos metropolitanos no es posible explicarla estudiando únicamente las áreas periurbanas sino que debemos manejarlas en entornos más amplios donde podemos entablar una relación de “origen – destino” funcional a estas áreas pero muchas veces muy distantes territorialmente.

La cualidad de la interfase de estar integrada por varias administraciones agrega otra capa de mosaico. Por tratarse de territorios límite, o extensiones metropolitanas esta situación se encuentra presente en muchos periurbanos, dando como resultado el tratamiento diferencial de áreas homólogas. Se da además la fragmentación institucional y la ausencia de órganos capaces de manejar articuladamente los vínculos entre los sistemas urbanos y rurales, además de la superposición de instituciones sectoriales o la ausencia de las mismas. Dada la indefinición funcional y de usos del suelo además de las divisiones administrativas se producen vacíos en el manejo de temas como el transporte, agua, energía, manejo de desechos sólidos y líquidos.

Dice Allen que *“la IPU puede caracterizarse como un mosaico heterogéneo de ecosistemas “naturales”, “productivos” o “agrosistemas” y “urbanos”, afectado por los flujos materiales y energéticos entre sistemas urbanos y rurales. Como interfase ecológica, la IPU se caracteriza por una disminución de los servicios propios del sistema urbano, como agua potable e infraestructura sanitaria, electricidad, redes pluviales, vías pavimentadas y recolección de desechos, y también por un debilitamiento de los “servicios ecológicos” cumplidos por los*

---

<sup>1</sup> Allen, A. Cuadernos del Cendes v.53 n.53 Caracas, Mayo 2003

sistemas rurales y naturales, como la capacidad para absorber el dióxido de carbono”, entre otros.<sup>2</sup>



Imagen 1.- El periurbano como espacio de permanencias y de cambio, lo nuevo, lo viejo y el hacer lo nuevo con lo viejo

Desde el análisis socioeconómico de estas áreas podemos definir un mosaico heterogéneo y dinámico. La formación urbana dispersa fruto de la expansión y de la especulación, y también la proliferación de distintos usos productivos y actividades generan una mixicidad social integrada por agricultores, habitantes de áreas suburbanas, obreros, asalariados e informales, habitantes de asentamientos irregulares en su mayoría informales, empresarios industriales y sectores de clase media y alta que trabajan en la ciudad. Todos ellos coexisten en el mismo territorio pero con intereses, costumbres y percepciones diferentes y a menudo en competencia. Dice Allen que *“la IPU es por excelencia el escenario de nuevos conflictos entre numerosos protagonistas que intentan limitar el acceso de otros al uso y apropiación del espacio y los recursos ambientales.”*

Los espacios periurbanos no son urbanos por lo cual no se pueden tratar normativamente como tales ni son rurales por lo que no se le pueden aplicar

<sup>2</sup> La fijación de la energía solar en energía química para transformarla en alimentos, descomponer materia orgánica, reciclar nutrientes, controlar el equilibrio entre las especies animales y vegetales a fin de evitar epidemias, regular los flujos de agua, moderar los cambios climáticos al micronivel, absorber, retener y distribuir el agua de lluvia, etc. La reposición de los acuíferos y la capacidad para absorber el agua de lluvia y metabolizar la concentración de sustancias de digestión difícil o lenta figuran entre los procesos ecológicos imprescindibles que cumple la IPU.

los instrumentos de diseño y gestión que se reservan para esta categoría. Son espacios singulares para los cuales habrá que delinear un tratamiento particular y a medida. La gestión del periurbano exige un enfoque conceptual y metodológico diferente al de las áreas urbanas y rurales como entidades geográficas y administrativas claramente delimitadas.

### 1.1.1 El valor de la tierra periurbana

En entrevista con el Arq. Alfredo Garay en Buenos Aires se conversó acerca de la influencia del valor de la tierra en la conformación del periurbano. Garay sostiene que el valor de la tierra aumenta en la medida que la distancia al centro de la ciudad disminuye. Si se mide la renta de la producción rural de la tierra en relación al valor del suelo, a mayor cercanía de la ciudad la renta rural baja. Esto equivale a decir que a mayor distancia de la ciudad aumenta la rentabilidad de la producción.

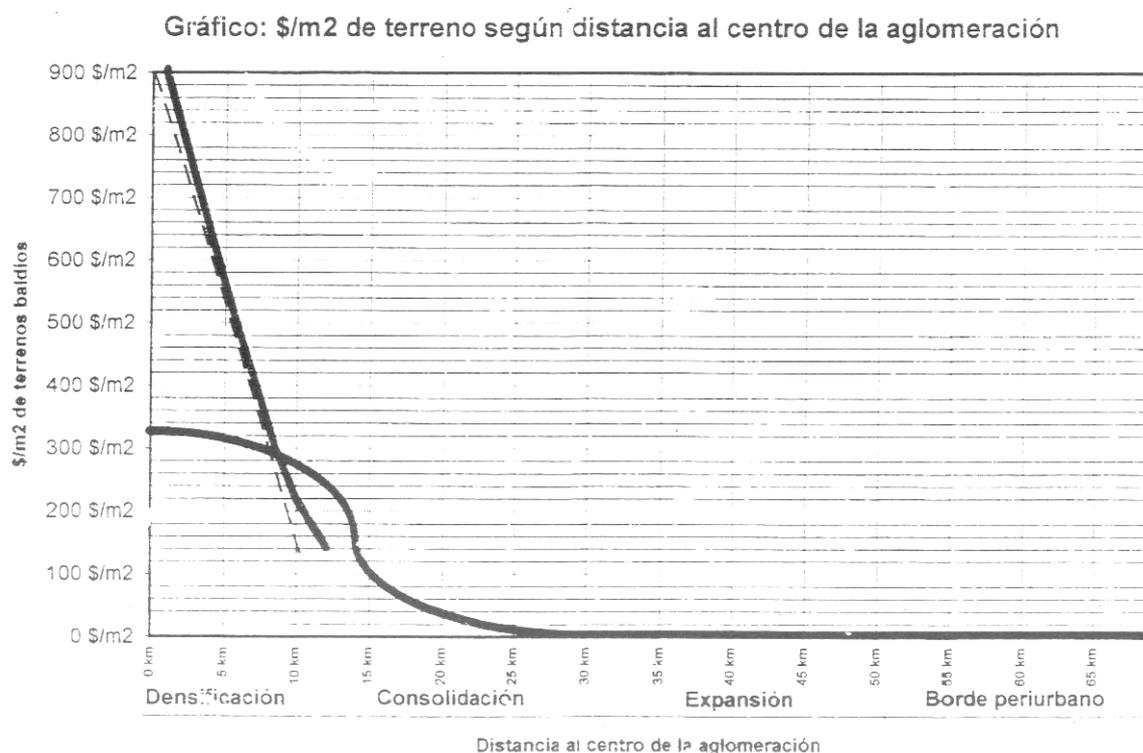


Imagen 2.- Valor de metro cuadrado de suelo según la distancia al centro de la aglomeración. Fuente: Material inédito proporcionado por el profesor Alfredo Garay en ocasión de la primer edición de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2001)

*“Durante mucho tiempo se pensó que existe una línea por donde pasa el borde urbano. Parecería que en el punto de equilibrio en donde la renta de la tierra pasa a tener valor urbano, la renta agrícola pierde valor, en ese punto vendría a estar el límite de la ciudad. Pero en los hechos el límite de la ciudad responde más a un borde normativo que a un borde económico o de mercado. En definitiva, es este último el que imprime la racionalidad de hasta dónde puede crecer la ciudad o no.”<sup>3</sup>*

En el lugar donde la ciudad deja de crecer se da el encuentro de dos racionalidades diferentes. Este lugar no es un punto sino que es toda una zona

<sup>3</sup> Entrevista realizada a Alfredo Garay en Julio de 2004

en donde el valor de la tierra parece responder a la rentabilidad rural y es anterior al borde la ciudad. Por otro lado hay un límite en donde la ciudad empieza a darle valor a la tierra rural en el mercado inmobiliario. En el medio de estos dos puntos hay una franja de territorio que ha perdido valor rural pero que todavía no se integró al valor urbano. En este lugar, ni se cultiva ni se urbaniza. A este espacio se le llama el borde periurbano. El borde urbano tiene un “áurea” en donde el proceso de urbanización destruye el valor rural de la tierra. En general estas zonas no tienen valor urbano pero dejaron de tener valor rural, por lo tanto son las áreas de mayor fragilidad.

Esta franja periurbana empieza a quedar vacante y pasa a tener un valor especulativo. Es una tierra cara porque el valor no está definido por el metro cuadrado rural sino que está definido por el valor urbano pero cercana relativa a la ciudad. El mecanismo del especulador inmobiliario es comprar la tierra y esperar que la ciudad llegue hasta ahí. Estas tierras quedan vacías por generaciones hasta que finalmente tienen la posibilidad de generar ciudad. La racionalidad de este mecanismo que mantiene una inversión sin rentabilidad durante tanto tiempo está en que en algún momento el especulador se apropia de las virtudes de la ciudad sin haber tenido que hacer inversión.

## **1.2 Nueva residencialidad en las clases altas**

Se le ha dado en llamar “*nueva residencialidad*” a la opción de residir en entornos periurbanos o rurales ya sea en conjuntos abiertos o cerrados diseñados a estos fines o en fracciones aisladas donde la constante está en la ocupación de territorios en muy baja densidad dentro de entornos paisajísticos, naturales y con muy buena accesibilidad a los centros urbanos. El fenómeno de la nueva residencialidad ha dado lugar a lo que en este trabajo se llama “*nuevas urbanizaciones*”. Éstas se configuran como urbanizaciones abiertas o cerradas, chacras urbanas o fraccionamientos de uso urbano en el medio rural.

Los primeros emprendimientos en el Río de la Plata surgen en la Provincia de Buenos Aires. Éstos se denominaron clubes de campo y se caracterizaron por ser conglomerados de esparcimiento y vivienda de fin de semana de las clases altas bonaerenses. Con el tiempo aparecieron urbanizaciones con destino de residencia permanente, adaptando su rol, su definición formal, su tamaño y su localización. (Capítulo 5). En nuestras orillas el fenómeno apareció tiempo después buscando localizaciones sobre la costa Sur como Colonia y Maldonado y posteriormente áreas cercanas a Montevideo.

Asociado a esta búsqueda del contacto con la naturaleza, apareció otra tendencia de residencia en espacios productivos o chacras, donde el sustento económico de los habitantes es urbano. Dentro de la chacra puede subsistir o no la producción, pero ésta es básicamente de consumo familiar y no aporta a los ingresos de la familia. Estos ejemplos se encuentran aislados en el territorio, dispersos por la región metropolitana, cercanos a los ejes de entrada a Montevideo.

El fenómeno de habitar entornos periurbanos y rurales empieza a tomar relevancia a partir de los noventa y se encuentra relacionado con varios factores; el acortamiento de las distancias a partir de la construcción de nuevas rutas ágiles y modernas, la mayor disponibilidad del automóvil y sobretodo el deseo de algunas clases sociales de encontrar la deseada tranquilidad hacia el

fin de la jornada laboral lejos del ruido de la ciudad. La alusión a los entornos seguros de la ciudad frente a la inseguridad ciudadana, ha sido uno de los motores y llaves de éxito de estas urbanizaciones donde una de las características más sobresalientes es la privatización de los espacios comunes y de los servicios. El fenómeno de la seguridad y su consecuente privatización de espacios tiene también su formalización dentro de la ciudad en las torres sobre elevadas. Esta tipología desarrollada en los últimos años, también dirigida a los sectores de clase alta se basa en la idea de la privatización de espacio público para uso exclusivo de los copropietarios.

En la Argentina el fenómeno de las urbanizaciones cerradas coincide según algunos autores como Maristella Svampa<sup>4</sup> con la época de apogeo del menemismo y la creciente capacidad de ahorro de algunos sectores sociales a partir de la entrada a una economía orientada a la eliminación del déficit fiscal, a la desregulación de los mercados y a la privatización de las empresas públicas. Por otro lado la tesis de Svampa afirma que la privatización de la ciudad se basa en el ascenso de algunos sectores de las clases medias que adquieren mayor poder adquisitivo y que guiadas por la figura del consumidor y de una imitación tendenciosa de los comportamientos de las clases altas busca productos urbanos más sofisticados. La privatización es vista como una nueva dinámica que se traduce tanto en las esferas sociales como culturales y finalmente en opciones de vida.

Según Bourdieu<sup>5</sup> *“el ascenso de un nuevo grupo social tanto en el interior de la burguesía como en la pequeña burguesía que se correspondía con una todavía indeterminada franja de nuevos profesionales; intermediarios culturales (vendedores de bienes y servicios simbólicos, patronos y ejecutivos de turismo, periodistas, agentes de cine, moda, publicidad, decoración, promoción inmobiliaria) cuyo rasgo distintivo aparecía resumido en un nuevo estilo de vida, más relajado, más hedonista, en contraste con la vieja burguesía austera y con la crispada pequeña burguesía consolidada.”*

María José Álvarez (2005) afirma que el estilo de vida, el valor de la propiedad y la seguridad son las razones por las cuales las familias montevideanas han hecho su opción para mudarse a una comunidad cerrada. La motivación para vivir en un barrio cerrado es la de conservar y reproducir estos valores. El estilo de vida se relaciona con los valores y las prácticas culturales que generan y reproducen las clases. La búsqueda de la estabilidad o el incremento del valor de la propiedad es una forma de conservar el aspecto económico de clase. El aspecto social tiene que ver con la conservación de las redes sociales, y el incremento del capital social que depende del tamaño de las redes y las conexiones que un agente puede movilizar y del volumen de capital que esas conexiones tengan. El barrio cerrado ofrece una red de relaciones ancladas territorialmente. En su decisión de mudarse los residentes ganan en la estabilización y en la institucionalización del capital ya adquirido. Estas estrategias de clase junto con el miedo, están orientadas a introducir certeza y control en un mundo cambiante. El cerco garantiza la estabilidad y la seguridad que la ciudad abierta no tiene. En este sentido la mudanza es una estrategia de

---

<sup>4</sup> Svampa M. (2001)

<sup>5</sup> En Svampa M. (2001) se cita al sociólogo Pierre Bourdieu (1979) en *“La distinción”* donde se explora la asociación (causal) entre ocupaciones emergentes y nuevas pautas de consumo.

la opulencia para sobrellevar la incertidumbre y el estrés de un mundo cambiante.

María José Álvarez<sup>6</sup> asegura que los habitantes de los barrios cerrados en nuestro medio son los antiguos habitantes de los barrios residenciales de clase alta que buscan en estas nuevas localizaciones asegurar su capital social y económico. Relaciona la aparición de los barrios cerrados en el AMM con otros fenómenos. El primero tiene que ver con la prosperidad en la ciudad. Tanto la pobreza como la riqueza se encuentran segregadas en nuestra ciudad, solo que la pobreza se encuentra más dispersa mientras la riqueza está más concentrada. La segunda constatación es el hecho de que en los últimos años el mercado ha comenzado a ofrecer una serie de servicios privados destinados a las clases altas tales como salud, educación, seguridad y cementerios privados. La residencia forma parte de esta oferta. La tercera es que Montevideo tiene una expansión geográfica sin crecimiento demográfico, un vaciamiento del centro de la ciudad y la expansión hacia las periferias. Mientras las familias pobres de Montevideo migraron hacia el norte y el noroeste, las clases medias y medias altas lo hicieron hacia la costa y sus alrededores. El último hecho es el deseo de las clases más prósperas de nuestro medio de habitar espacios fuera de la ciudad como lo hicieron a principios de siglo en el Prado o en Carrasco.

### **1.3 Relación entre nuevas urbanizaciones, fragmentación espacial y segregación urbana**

Sabatini (2001) define la segregación residencial como *“el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que este se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicas entre otras posibilidades”*. Distingue 3 dimensiones principales de la segregación: la tendencia de los grupos sociales a concentrarse en algunas áreas de ciudad, la conformación de áreas o barrios socialmente homogéneos y la percepción subjetiva que los residentes tienen de las dos primeras dimensiones.

Según algunos autores las urbanizaciones cerradas fomentan la segregación social y la fragmentación territorial. En la literatura argentina y también en la nacional podemos encontrar varias alusiones al tema.<sup>7</sup>

La investigación llevada a cabo por Sonia Vidal – Koppmann<sup>8</sup> en su estudio de tres barrios periféricos de la ciudad de Buenos Aires dice *“El fenómeno de segregación socio- espacial es totalmente necesario para mantener la utopía de la perfecta ciudad privatizada, cuyas características son la exclusividad social, la seguridad, la calidad ambiental, la funcionalidad y la autosuficiencia”*. También en la bibliografía nacional encontramos alusiones al tema en Veiga y

---

<sup>6</sup> Álvarez, M.J. (2005)

<sup>7</sup> *La desregulación normativa y la falta de especificidad de la planificación en la Argentina permitió en las últimas décadas realizar emprendimientos con escasos márgenes de urbanidad. De esta forma se realizaron urbanizaciones en áreas suburbanas o periurbanas cercanas a las centralidades tradicionales con buena accesibilidad por conectores viales principales, en tierras baratas con escasa infraestructura, muchas veces inundables, donde se apuntaba a realizar una inversión inicial baja en tierra, invirtiéndose en infraestructura. Casualmente los asentamientos de población pobre buscan las mismas condiciones sin la posibilidad de invertir en mejoras infraestructurales.*

<sup>8</sup> *En Scripta Nova N° 94 (70)-2001*

Rivoir<sup>9</sup> refiriéndose al fenómeno de Ciudad de la Costa dice “...se inicia una expansión de las clases medias y altas que ocupan nuevos espacios, mediante formas urbanas tradicionales y nuevas modalidades (chacras y barrios privados)... Así mismo importa destacar que durante los últimos diez años se viene produciendo un proceso de “fragmentación intrametropolitana” y segregación urbana, en la medida que en dicha área, se han instalado asentamientos precarios, próximos a urbanizaciones privadas de alto nivel socioeconómico (Countries)”

Sabatini<sup>10</sup> en su estudio de tres ciudades chilenas dice que se confunde el reflejo de las desigualdades sociales en los niveles de vida urbana con la relación, más compleja, que existe entre desigualdades sociales y segregación residencial. En este ensayo se critica la teoría del espejo que asocia desigualdades a la segregación. La desigualdad social es un fenómeno social, mientras que la segregación residencial es un fenómeno espacial o geográfico. A los efectos de medir la segregación, más importante que la concentración espacial de un determinado grupo, es la escala geográfica de la segregación.<sup>11</sup>

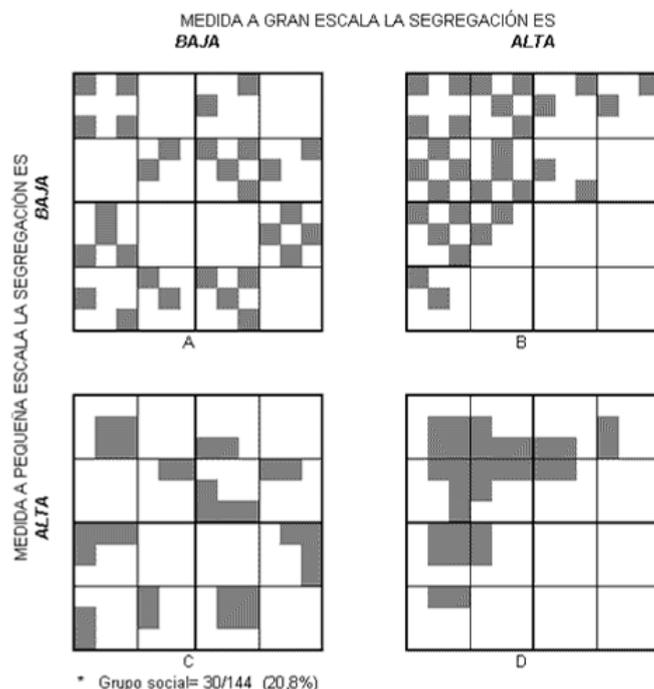


Imagen 3.- Diagrama de intensidad de la segregación espacial de un grupo social según escalas de medición. Fuente: Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. (Sabatini, 2001)

Afirma que la segregación espacial puede ser intensa en una gran escala espacial y débil en una escala espacial pequeña dependiendo del lente con qué se lo mire. Las ciudades latinoamericanas presentan una “segregación a gran escala” con una extensa zona de pobreza y una aglomeración de los grupos de altos ingresos en una zona de crecimiento que une el centro con la periferia.

<sup>9</sup> Veiga, Danilo y Rivoir, Ana (2001) -10

<sup>10</sup> EURE, (2001) Vol 27 N° 82

<sup>11</sup> Sabatini sostiene que “la mayoría de los análisis empíricos recientes sobre segregación residencial consisten en estudios de casos, preferentemente de “condominios cerrados” que buscan “ilustrar” o denunciar lo que los investigadores ya han decidido “teóricamente” que está ocurriendo, a saber que como la globalización económica ha estimulado las desigualdades sociales entonces la segregación social urbana debe necesariamente estar aumentando”

Alternativamente las ciudades podrían mostrar una “*segregación a pequeña escala*” consistente en la presencia de barrios homogéneos de pequeño tamaño dispuestos alternadamente en el espacio urbano.

En Montevideo la segregación residencial ya existía antes de que algunos sectores de las clases altas se fueran a los barrios cerrados. Dados los pocos barrios cerrados que hay en el entorno metropolitano y dado que los residentes ya traían sus redes sociales, se puede afirmar que no hubo grandes cambios para la ciudad o para los niveles de la segregación residencial. (Álvarez, 2005). Una cuestión a analizar dice Álvarez es bajo qué condiciones las comunidades cerradas incrementan la segregación social y residencial. En ciudades donde los residentes de una comunidad cerrada provienen de barrios heterogéneos donde compartían servicios y espacios públicos con otras clases sociales o donde su población es producto de una clase social en ascenso, se podría hablar de segregación. No es el caso de la población de los barrios cerrados en el AMM ya que sus pobladores ya vivían en barrios exclusivos dentro de la ciudad donde no existía la mezcla social, tal es el caso de Carrasco y la motivación para mudarse fue la reproducción social y sobrellevar la incertidumbre urbana.

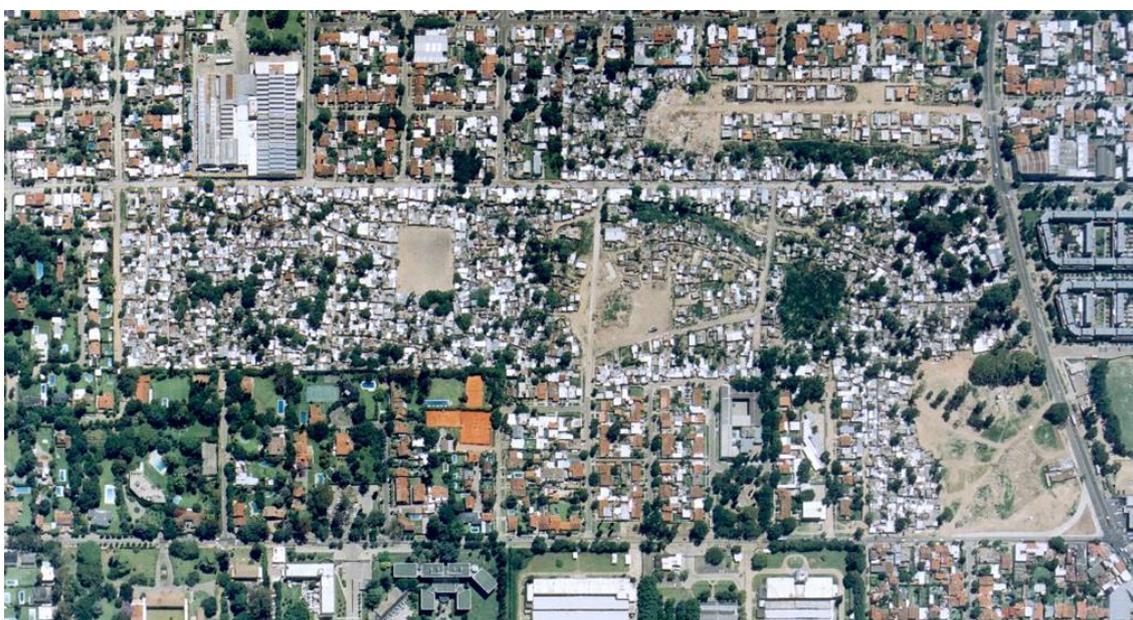


Imagen 4.- San Isidro Buenos Aires. Fuente: Asociación para el Apoyo a Comunidades APAC. Convenio UNGS-APAC. (2002-2003)

Los datos analizados por Katzman (2006) de la variación intercensal indican que los cambios recientes en la segregación espacial no son productos de procesos de movilidad ascendente de algunos grupos sino del desplazamiento masivo de hogares pobres hacia las periferias urbanas y al crecimiento vegetativo de los hogares.

El trabajo de Sonia Vidal – Koppmann concluye: *“La falta de un encuadre de planeamiento está mostrando como resultante espacial un conjunto de fragmentos de ciudad esparcidos dentro de las áreas semi-rurales, sin poseer ningún principio ordenador en común con la estructura urbana y regional existente. Por lo tanto sería aconsejable la implementación a corto plazo de una estrategia de planificación urbana, que permita organizar estos “fragmentos” de ciudad, creando escenarios más coherentes y adecuados al*

*desarrollo local y que además favorezca la expansión equilibrada y la desconcentración de la región metropolitana de Buenos Aires.”*

## 2 EL PROCESO HISTÓRICO DE LOCALIZACIÓN DE LAS CLASES ALTAS MONTEVIDEANAS Y LA GENERACIÓN DE LOS NUEVOS TERRITORIOS

En este capítulo se expone la forma en cómo se dio la expansión de la ciudad y los desplazamientos de la sociedad montevideana a lo largo de los últimos 150 años de vida. La forma en cómo las orientaciones políticas dominantes y los promotores urbanos fueron construyendo este proceso hasta llegar a la forma actual que presenta el territorio metropolitano. En la segunda parte de este capítulo se explica como la matriz original de este territorio ha sido impactada por acontecimientos que trascienden la lógica local de coherencia metropolitana dando lugar a nuevos territorios.

### 2.1 *Proceso histórico de Montevideo.- Distribución de los grupos sociales sobre el territorio*

El repaso de los procesos históricos del territorio permite sacar algunas conclusiones acerca de los procesos que determinaron la actual morfología del territorio y encontrar explicaciones para la conformación social y territorial de la extensión metropolitana.

#### 2.1.1 1865 a 1920



Imagen 5.- Las clases altas optaron por habitar en el centro y tener como casa de veraneo el Prado, Colón, y La Paz

Entre 1852 y 1908 Montevideo aumenta su población de 33.994 a 309.231 habitantes. Período de la expansión liberal batllista, la extensión de la ciudad se basó en la utilización del tren como medio de transporte. La ciudad se encontraba contenida dentro del eje del Boulevard Artigas. En 1908 el Área Central -Ciudad Vieja y Ciudad Nueva llega al límite de su capacidad locativa. A partir de ese momento los incrementos de población son absorbidos en su totalidad por las Áreas Exteriores. Las clases altas optaron por el centro de la ciudad y la campiña, habitando en el centro y teniendo como casa de veraneo el Prado, Paso Molino, Villa Colón y La Paz. Estos asentamientos surgen motivados en la necesidad de huir de la vida urbana, buscando un mayor

contacto con la naturaleza, (Carmona, L. 1999). Posteriormente surgen localizaciones en la costa Este (Pocitos, Buceo). Más del 80% de la población de Montevideo estaba constituida por sectores populares, objetivo del especulador inmobiliario siendo la potencial clientela de sus negocios de fraccionamiento urbano.

*“La expansión de la ciudad se dio como resultado de la acción atomizada de los individuos empeñados en acceder a la vivienda en propiedad, conjugada con la gestión de la empresa privada propulsora del negocio inmobiliario.”<sup>12</sup>*

	1852	1860	1889	1908
<b>Población total</b>	33.994	57.916	215.061	309.231
<b>Población del área central</b>	20.489	36.539	89.931	90.059
<b>Población de áreas exteriores</b>	13.505	21.377	125.130	219.172

Cuadro 1.-Distribución de la población.- Información censal tomada de Alvarez Lenzi, R. (1986)

El verdadero materializador de la Ciudad Extendida fue el empresario inmobiliario y el agrimensor a su servicio, el diseñador de la trama. Se realizó vivienda individual para los sectores altos, apartamentos para los sectores medios y conventillos para los estratos de menores ingresos. Los fraccionamientos de los nuevos barrios se llevaron a cabo a través de empresas inmobiliarias. La generalizada aspiración a ascender en la escala social fue hábilmente utilizada por el especulador para la venta de su producto y en este sentido se destacaba la vecindad de instituciones prestigiosas, de personalidades notorias o de familias pertenecientes a los sectores altos de la sociedad exacerbando la mística de la propiedad, como símbolo de prestigio social. El equipamiento urbano y las infraestructuras no entraban dentro de los cálculos de la especulación mediante el loteo de barrios ya que toda infraestructura suponía el encarecimiento de los lotes y la pérdida de clientela. Por otro lado en el imaginario popular era más importante el acceder a la propiedad que la existencia o no de determinado equipamiento que en la época era considerado de lujo.<sup>13</sup>

El análisis de la información censal muestra la alta gravitación de los sectores populares en la concreción de la expansión urbana de Montevideo. De los datos analizados por Alvarez Lenzi (1986) surge como incuestionable el aumento experimentado por la población que habitaba en casa propia entre 1889 y 1908 particularmente en las Áreas Exteriores. El hecho de que el mayor aumento de la población propietaria se verifique en las Áreas Exteriores –con menor valor territorial e inferior dotación de servicios públicos que el Área Central- permite presumir que un número importante de esos propietarios pertenecieron a los sectores populares.

El Área Central presenta el más alto grado de calidad de construcción de toda la ciudad, lo que es demostrativo del predominio de pobladores pertenecientes a los sectores altos de la sociedad. En las áreas correspondientes a Cordón,

<sup>12</sup> Alvarez Lenzi, R. 1986. “El Montevideo de la Expansión 1868-1915”

<sup>13</sup> De acuerdo a las estimaciones de Alvarez Lenzi (1986) en el año 1889, los sectores populares con capacidad económica como para lograr la vivienda propia podían estimarse en 37,39% de la población total y según Barrán y Nahum para 1908 era de 41,27% lo que evidenciaba el conocimiento del mercado por parte del especulador inmobiliario.

Playa Ramírez, Punta Carretas y Pocitos se constata un número significativo de construcciones modestas, aunque de todos modos se advierte la primacía de las construcciones de buena calidad. El resto de las áreas exteriores muestra el predominio de construcciones modestas.

Dice Altezor<sup>14</sup> *“La ciudad capital pasa a ser cada vez más una suma de loteamientos sin una coherencia formal urbanística que la defina. Se fortalece el concepto de barrio, de vida social limitada a un entorno territorial menor.”*

### 2.1.2 1911 a 1930.-

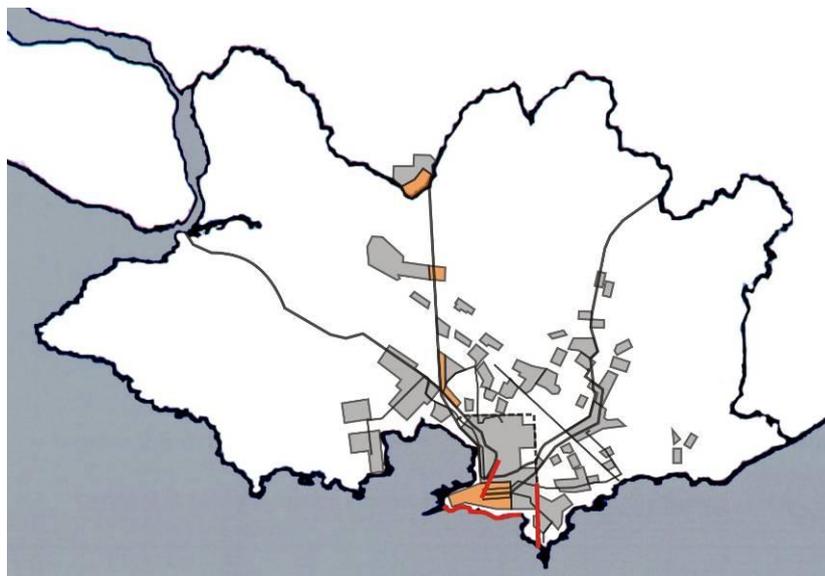


Imagen 6.- Construcción de las avenidas. Avenida Agraciada y la Rambla

Entre 1911 y 1912 se realiza el concurso para el trazado de las grandes avenidas de la ciudad y la ubicación de edificios públicos cuyos objetivos eran ampliar y mejorar la red vial urbana, unir los paseos públicos, la playa y los principales barrios. Destacar los edificios públicos ya construidos y proyectar los nuevos en espacios jerarquizados por las plazas públicas y la intersección de avenidas. Los planteos ganadores del concurso no son llevados a la práctica pero comienzan a generar en el imaginario colectivo la idea del prestigio asociado a la localización sobre estas grandes avenidas lo que redundará más tarde en la apetencia de los grupos sociales de mejor poder adquisitivo por residir sobre estas avenidas. En 1912 se aprobó el Plan Regulador que tendió a privilegiar un sistema de parques y edificios públicos articulados por un conjunto de avenidas jerarquizadas, reafirmando las ideas anteriores. Si bien este tampoco es llevado a la práctica, vuelve a privilegiar los planteos de ciudad protagonizados por espacios públicos y vías jerarquizadas. El Estado invirtió en grandes obras de ingeniería y de arquitectura pública; en 1928 se inicia la construcción de la Rambla Sur y en el mismo año se aprueba el trazado definitivo de la Avda. Agraciada y se encomienda el plan de financiación a la Comisión Financiera de la Rambla Sur. También en 1928 se

---

<sup>14</sup> (Altezor, C. 1971)

aprueban los trazados y rectificaciones del Plan Fabini<sup>15</sup> que tenía como objetivo mejorar la estructura circulatoria y jerarquizar la ciudad a través de criterios monumentalistas y esteticistas. Otro de los objetivos políticos era el de materializar el modelo de ciudad balnearia y turística. (Carmona, L. 1999).

Hubieron dos razones fundamentales por las cuales se proyectaron estas operaciones urbanas: la influencia europea acorde con las aspiraciones oficiales y la posibilidad de utilizar el embellecimiento de la ciudad capital como forma de enaltecer el floreciente Estado y la proyección de éste. En todos estos planteos del planeamiento estuvieron presentes la concepción vial y la calidad monumentalista haussmanniana. La filosofía urbanística de la época se basó en la idea de Ciudad Jardín Inglesa, las ideas del urbanismo viario y monumentalista francés e influencias de las concepciones relativas a la higiene ambiental. En la ciudad jardín el habitante satisfacía sus necesidades de contacto con el verde pero integrado a la morfología urbana, donde el ciudadano vivía y habitaba el espacio. A estos conceptos se agregaron la idea reguladora, apoyada en el concepto de ciudad ideal, tendiente a limitar los crecimientos de la ciudad a una determinada superficie y con un crecimiento de población limitado.<sup>16</sup>

Se mantuvo la tendencia a la consolidación por la Av. Garzón y se compactaron las áreas adyacentes a las dos ramas del Bvar. Artigas. Además se dio la conformación de los barrios costeros y se ocupó la costa este al sur de Rivera como fenómeno continuo hasta el Buceo. Aparecieron los núcleos aislados de Malvín, Punta Gorda y Carrasco. El transporte por excelencia era el tranvía, pero también se utilizaba el automóvil, fue así que las demandas de la clase alta comenzaron a dirigirse hacia la costa, proceso que se mantiene hasta el día de hoy. En cuanto a las soluciones habitacionales en este período para los sectores medios se recurrió a la vivienda standard en el área central y en los cascos de los barrios periféricos. Para los sectores altos la vivienda standard cuenta con áreas y terminaciones más generosas que las destinadas a los sectores medio. Coexiste la vivienda extrovertida, las casas quinta del Prado y los chalets de Pocitos y Carrasco.

---

<sup>15</sup> *La gestión del plan Fabini consistió en la expropiación y reventa de predios adyacentes a las obras, sustituyendo el beneficio del inversionista privado por el del sector público acorde al peso regulador del Estado.*

<sup>16</sup> *La política de parques y jardines se basó en disponer de amplias superficies verdes, a manera de islotes, de pulmones insertos en la ciudad previendo a su vez espacio de esparcimiento para zonas marginales de una ciudad en proceso expansivo. Era una política de previsión frente al hecho constatado de la ciudad extendida. El control del crecimiento de la ciudad no había tomado aún cuerpo y la especulación sin freno la limitaba el Estado solamente mediante la reserva de tierras.*

### 2.1.3 1930 a 1945.-



Imagen 7.- Las clases altas eligen vivir sobre las avenidas y en los nuevos barrios de Pocitos y Carrasco.

Se construyó la remodelación de la costanera y el proyecto de la trama vial en base a los conceptos de la Ciudad Jardín. Los fraccionamientos que se habían concebido como balnearios se integraron definitivamente como barrio de la ciudad. Estos barrios agregaron un elemento diferencial y que permanece en el imaginario del ciudadano, la utilización de zonas contiguas a la playa alejadas del centro de la ciudad como residencia inaugurando el proceso de extensión hacia la zona Este. A su vez a partir de la construcción del viario jerarquizado la promoción inmobiliaria dirigida a sectores altos de la sociedad acompañó la opción por las vías jerárquicas de la ciudad y las clases altas eligieron residir sobre los bordes de estas arterias que denotaban prestigio social.

*“En los primeros decenios de la República el montevideano de las clases altas buscaba su refugio en las chacras del Miguelete; en el último tercio del siglo pasado el montevideano de las clases altas localizaba su residencia en las casas quintas de la zona del Prado y el montevideano medio realizaba su excursión dominguera en esa dirección. Con el principio del siglo XX promovido por las condicionantes geográficas de la implantación de la ciudad junto con las nuevas ideas de la educación física, los integrantes de las clases altas tienden a localizarse en los barrios residenciales costeros, Pocitos primero, Carrasco luego y el montevideano medio profana con su presencia multitudinaria, los santuarios residenciales de la alta burguesía montevideana.” (Altezor, C. 1971)*

Los sectores medios de la población habitaban en viviendas individuales de baja altura, de dos o tres niveles, generalmente construida entre medianeras. La gran mayoría de estas viviendas fueron financiadas por la ley Serrato<sup>17</sup> y un ejemplo lo constituyen las viviendas de Bello y Reboratti localizadas en el área intermedia de la ciudad. También la tipología “chalet” en los barrios costeros de la ciudad. La ciudad resultante es una “ciudad baja” pero que genera un nuevo tipo de manzana de borde y corazón abierto y de baja densidad de población.

---

<sup>17</sup> Ley Serrato (1921) otorga préstamos para la adquisición de viviendas que benefició a vastos sectores de la población de Montevideo.

El progreso de los medios de comunicación hizo que en el segundo tercio del siglo pasado esas zonas privilegiadas por sus calidades higiénicas y estéticas, altamente valorizadas, fueran frecuentadas por el montevideano medio, en particular durante el verano. Las grandes residencias buscaron su localización de temporada en la zona costera Este surgiendo poblados balnearios como Atlántida, Parque del Plata, La Floresta, Piriápolis y Punta del Este con población veraniega de procedencia montevideana.

#### 2.1.4 1945 a 1970.-

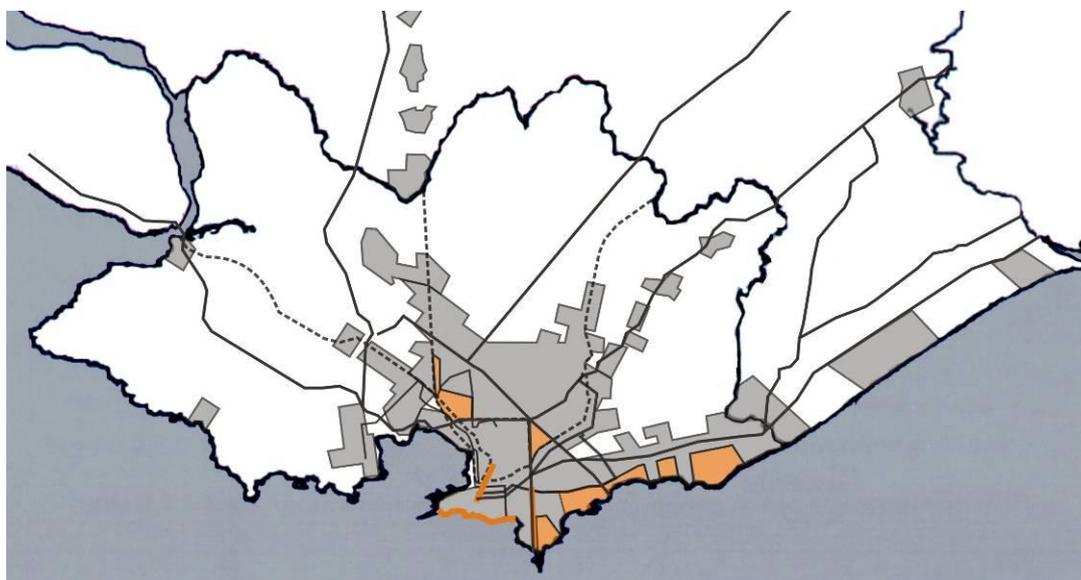


Imagen 8.- Se consolida la localización de las clases altas en los barrios costeros de la ciudad, Pocitos, Malvín, Punta Gorda y Carrasco.

A partir de 1946 la Ley de Propiedad Horizontal permitió el desarrollo en horizontal y fundamentalmente en altura. Para ello incidieron los sectores dominantes de la industria de la construcción, y del mercado de suelo urbano, las nuevas ideologías arquitectónicas y urbanísticas racionalistas y el reconocimiento de este nuevo tipo como signo de modernidad. La promoción inmobiliaria se enfoca en densificar Pocitos, sobretodo la Rambla a través de edificios en altura de buena factura y los bordes de las avenidas principales. Se produce gran parte del desarrollo residencial en vivienda unifamiliar de los barrios costeros de Malvín, Punta Gorda y Carrasco. En esta etapa la expansión de la ciudad se apoyó en el automóvil y en el ómnibus. Surgieron en este contexto los fraccionamientos sobre los corredores urbanos que dieron origen a la expansión metropolitana. No había regulación sobre el fraccionamiento de tierras y el pasaje de áreas rurales a suburbanas.

La ley de Propiedad Horizontal tiene el efecto de encarecer las áreas privilegiadas y de mayor demanda como la costa de Pocitos y favorecer su apropiación por los sectores de altos ingresos. Se produce la sustitución de tejido particularmente en las áreas centrales y costeras próximas así como en los bordes de las avenidas y bulevares. Los sectores medios y altos habitan en edificios en altura realizados por promoción privada. Existe una concentración de los capitales de la industria de la construcción y del sector público en detrimento de otro tipo de ofertas habitacionales accesibles a los sectores

populares. En varios sectores de Montevideo surge una “*ciudad vertical*”, especialmente a través de la sustitución del tejido anterior.

Entre 1947 y 1953 se fraccionan Shangrila, San José de Carrasco, Solymar, El Pinar, El Bosque y Lagomar. “*la tipología de la conurbación se enriquece con una nueva variante: la conurbación costera, formada por la franja que se recuesta en el Río de la Plata, a partir del antiguo balneario de Carrasco. Se trata de una localización continua de equipamientos y servicios permanentes, que tienen por eje la ruta turística Interbalnearia. Esta franja más o menos continua caracterizada por la cualidad temporal se desdibuja en la medida que nos acercamos al Arroyo Carrasco y en la medida que Montevideo expulsa habitantes estos se localizan en la franja costera inmediata como ciudad dormitorio.*” De esta forma describían Altezor y Barrachini lo que más tarde se daría en llamar Ciudad de la Costa.

En la primera mitad del período, la industria de la construcción acompaña el crecimiento de la industria, produciéndose el desarrollo de la vivienda suntuaria localizada en la costa. A comienzos de los 60 entrando en la crisis del modelo de sustitución de importaciones se completa el ciclo de expansión metropolitana en base al sistema radial desde Montevideo, hacia Canelones y San José. El modelo de crecimiento fue el del fraccionamiento, construcción y posterior ejecución de la infraestructura por parte de las Intendencias, prestando poca atención a la Ley de Centros Poblados y generando la dispersión territorial que aún hoy se identifica en nuestros territorios.

#### 2.1.5 1970 a 1990.-

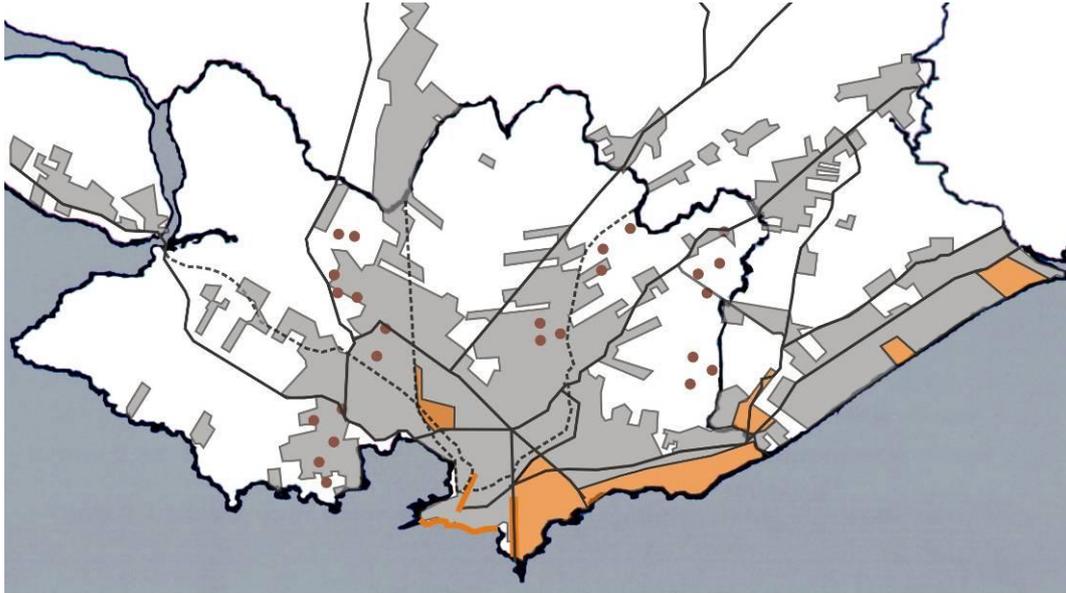


Imagen 9.-Las clases medias y altas se mantienen en los barrios costeros de la ciudad. Aparece la opción de habitar los balnearios de la costa.

Es el período de la expansión de la ciudad hacia las periferias. A partir de la liberalización de la ley de alquileres en 1974, un porcentaje importante de la población de ingresos bajos y medios ya no accede al alquiler de una vivienda

y debe buscar otras estrategias de habitar.<sup>18</sup> La inversión en viviendas del sector público era muy baja y la cantidad y calidad de la oferta venía disminuyendo. En 1977 se cierra la línea de préstamos a cooperativas, y se identifica un auge de la industria de la construcción alentado por la liberación de los alquileres que propicia la inversión privada con fines especulativos. Ésta se canaliza en el edificio de apartamentos en altura y entre medianeras, con ubicación dispersa en toda la ciudad, particularmente en vías jerarquizadas y en las áreas de mayor valor inmobiliario próximas a las áreas centrales. Su inserción mayoritariamente por sustitución distorsiona la morfología de varios sectores de tejido consolidado. (Carmona, L. 1999).

En estos años el porcentaje de cambio de estrategia en la ocupación de la ciudad para los sectores de bajos ingresos fue mucho mayor que para los de altos ingresos, en este sentido fueron muchos más los que emigraron hacia las periferias en asentamientos irregulares mientras las clases medias y altas se mantuvieron en los barrios. La clase media trabajadora, antiguos inmigrantes, que habitaban en los barrios de la ciudad y que habían accedido a su vivienda propia perdieron su capacidad de ahorro. Otros se salieron del mercado de trabajo, la estructura de clases cambió, y esto se tradujo en las dinámicas socio-espaciales. Para las clases medias la alternativa de vivir en los balnearios de la costa comenzó a ser una estrategia de habitar. Los precios de las viviendas en los balnearios de la costa resultaban más accesibles que en los barrios de Montevideo mientras que las distancias se acortaban gracias a la disponibilidad del automóvil y el mejoramiento de las rutas de acceso. La tendencia se convirtió en moda y muchas familias de poder adquisitivo medio y medio alto eligieron construir sus viviendas en la que se daría en llamar Ciudad de la Costa.

En este período se superpone el crecimiento de la mancha urbana, el desarrollo de la ciudad en altura y la presencia creciente de la ciudad informal.

---

<sup>18</sup> *Antes de la ley de alquileres el mercado estaba regulado en precios, tiempos y condiciones de desalojo. Se calcula que los procesos de desalojo iniciados entre 1987 y 1997 están estimados en aproximadamente 100.000.*

### 2.1.6 1990 en adelante.-

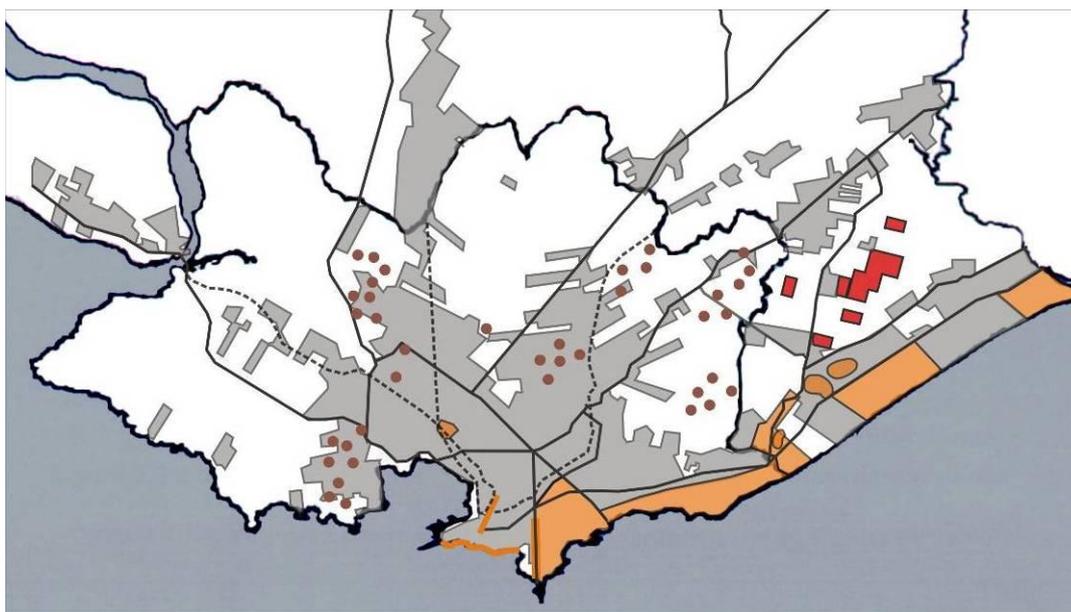


Imagen 10.- Emergencia de las torres y los barrios cerrados para las clases altas.

*“El área metropolitana atraviesa a partir de los años 90 una nueva fase bajo el influjo combinado de diversos factores vinculados con la globalización, la integración regional, los cambios tecnológicos, el ascenso de los servicios, las nuevas pautas de consumo, y las nuevas formas de inversión y gestión territorial. En este contexto surgen dinámicas tales como: creación de nuevas centralidades en la periferia, constitución de nuevos espacios asociados a la recreación, urbanizaciones privadas y grandes equipamientos, y recuperación incipiente de las áreas centrales vinculadas con procesos de reconversión productiva y portuaria” (Lombardi y Bervejillo, 1999)*

Gran parte del crecimiento de los departamentos del AMM se debió a la expulsión de población de Montevideo y al consecuente fenómeno de metropolización.

*“Entre 1985 y 1996 mientras Montevideo crecía al 2,3 por mil los departamentos de Canelones y San José exhibieron tasas anuales de crecimiento de 18,5 y 6,9 por mil respectivamente. Esas diferencias se acentuaron en el período 1996-2004. En ese lapso Montevideo tuvo un crecimiento negativo de -1,5 por mil mientras que Canelones y San José mostraron tasas del 11,5 y 8,0 por mil respectivamente.”(Katzman, 2006)*

Dentro del departamento de Montevideo los desplazamientos se experimentaron hacia zonas poco densas de la ciudad en nuevos fraccionamientos y en ocupación de tierras públicas y rurales. Estas transformaciones indicaron el vaciamiento de algunas áreas de Montevideo, alteraciones en la composición social de los vecindarios y una separación física más marcada entre las clases sociales. Los barrios receptores se caracterizaron por su alta proporción de hogares pobres y de asentamientos irregulares con amplia presencia de niños y adolescentes. Los asentamientos irregulares censados en el 2004 representaban 134.000 personas, un 10% de la población montevideana.

En este período se reafirmó el crecimiento hacia el este particularmente la zona costera más allá de los límites del departamento de Montevideo densificándose y tomando el conjunto de balnearios entre el arroyo Carrasco y el Arroyo Pando. A partir de 1990 las clases altas empiezan a buscar nuevos espacios en Ciudad de la Costa, Parque Miramar, y Avda. de las Américas, junto al entorno de los lagos areneros se convierten en enclaves de clase alta, tendencia que se prolonga y acentúa al día de hoy. El balneario El Pinar capta - por su calidad de enclave, y por las grandes dimensiones de sus terrenos- al público de clase media alta y alta. El resto de Ciudad de la Costa capta básicamente público de clase media con acceso a créditos para vivienda individual del Banco Hipotecario del Uruguay.<sup>19</sup>

En 1994 se declara la Ciudad de la Costa como ciudad fusionándose los distintos balnearios en una unidad administrativa. Según el censo de 1996, la población de Ciudad de la Costa llegaba a 66.402 habitantes, un 92,6% más que en 1985. El crecimiento en años posteriores ha mantenido un ritmo importante aunque menor. Según el censo de 2004 la población era de 83.888 habitantes (un 28.8% más que en 1996).

A principios de esta década aparecen nuevos modelos tipológicos residenciales y urbanos junto a nuevas localizaciones. Por un lado los fraccionamientos en barrios cerrados en áreas rurales próximas a la extensión costera, más precisamente al norte de Ciudad de la Costa, opción que adoptan familias montevidéanas de clase alta en busca de entornos fuera de la ciudad, en un contacto más estrecho con la naturaleza. Por otro lado, en la ciudad, aparecen los edificios tipo torres. En el Buceo, las Torres Náuticas y la Torre Caelius, son prototipos residenciales de entornos con seguridad y con la provisión de todos los servicios a la interna de espacios cercados dirigidos a los estratos de mayor poder adquisitivo de la sociedad montevidéana. Estas se insertan en un espacio de ciudad emergente, la centralidad del Buceo, una de las áreas de mayor valorización de los últimos 20 años.

En los últimos años la tipología de torres dentro de entornos privados con servicios empieza a proliferar con proyectos -algunos en marcha, otros fracasados- en el Buceo, en Malvín, y en el Prado. La característica que comparten la tipología del barrio cerrado y la de torres es la generación de entornos de ciudad cerrada. Espacios que tradicionalmente eran públicos e integrados a la ciudad, pasan a ser privados con servicios de alta calidad, donde la administración y el acceso son privados y limitado a los copropietarios. El cerramiento, factor común de ambos emprendimientos, es el que da seguridad y exclusividad a los emprendimientos. El cerramiento como generador de espacios segregadores de ciudad es tema de debate del urbanismo contemporáneo y se tratará más adelante en el desarrollo de esta tesis. Las inserciones de estos proyectos dentro de la ciudad tanto desde el punto de vista de la generación de espacio público, de la cohesión de la trama y del resultado que imprimen a la imagen de la ciudad son también líneas de debate actual.

---

<sup>19</sup> *Se populariza la vivienda individual en tipología dúplex, a veces apareada en unidades de Propiedad Horizontal financiadas por el Banco Hipotecario del Uruguay.*

## **2.2 El territorio metropolitano y el impacto globalizador.**

Como AMM se entiende la zona de extensión de la aglomeración de la Ciudad de Montevideo que avanza sobre áreas rurales, urbanas y suburbanas de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, trasladando dinámicas sociales y económicas de la capital a áreas periféricas de la ciudad generando una nueva estructura urbana.

En el último cuarto de siglo pasado se procesa un fuerte impacto en términos de reestructuración espacial del territorio metropolitano. Esta situación se refuerza y se vincula con procesos de globalización y crisis del modelo industrial heredado y con la promoción de nuevos modelos de integración regional. En este nuevo modelo hay una apuesta al cambio tecnológico, a nuevas pautas de consumo, a la valoración de nuevos espacios de residencia y trabajo y a nuevas formas de inversión.

Las migraciones de población de los estratos más bajos hacia las periferias en forma de ocupaciones de tierras públicas y de los estratos altos hacia la zona Este, junto con los desplazamientos de las centralidades, constituyen desafíos para la planificación del AMM. El desarrollo explosivo del parque automotor, la saturación de las vías de acceso principales, los impactos de los grandes proyectos, las transformaciones del puerto de Montevideo, del Aeropuerto de Carrasco y de otros equipamientos pesados son algunos de los cambios que han sucedido en el área en los últimos tiempos. Estos procesos se agudizan, y el conflicto se vuelve cada vez más evidente por la presión de los sectores privados y por la falta de articulación de las acciones públicas.

El AMM en el nuevo contexto globalizador se puede leer como una Ciudad Central<sup>20</sup> que congrega funciones principales financieras y de servicios a las empresas ubicadas en la región metropolitana y un área metropolitana suburbanizada continua a través de los principales ejes viales radiales al centro que penetran en la zona rural del área metropolitana. Aquí se localizan empresas, industria y residencia que se sirven del área central. Observando la nueva morfología del territorio metropolitano se visualiza un crecimiento de las áreas de extensión de la ciudad (localizaciones residenciales que promueven una extensión de la mancha) y localizaciones de actividades productivas fuera de la centralidad. (Gráfico N°1)

Este análisis de Montevideo y su área metropolitana hace pensar en cambios estructurales del territorio que deberían modificar las visiones pretéritas y adicionar elementos de análisis que prefiguren cambios en la lectura del área. Las visiones anteriores al impacto globalizador entendían al Área Metropolitana de Montevideo como una entidad espacial conformada por medio rural, urbano y costero, constituido por un territorio con interrelaciones funcionales internas y dependiente del centro principal, la ciudad de Montevideo.

---

<sup>20</sup> S. Sassen (1997) dice "la combinación de la dispersión geográfica de las actividades económicas y la integración de sistemas que constituyen la base de la era económica actual ha contribuido a la creación o ampliación de funciones centrales, en tanto que la complejidad de las operaciones ha llevado a un aumento de la demanda de servicios sumamente especializados. En vez de volverse obsoletas debido a la dispersión posibilitada por la tecnología de la información, muchas ciudades son el lugar donde se concentran las funciones de mando, son sitios de producción postindustrial para las principales industrias de nuestro período (las finanzas y los servicios especializados) y son mercados nacionales o transnacionales donde tanto firmas como gobiernos pueden adquirir instrumentos financieros y servicios especializados."

Dentro de la visión descripta no hay una lectura del área metropolitana impactada por los procesos de la globalización. Se produce un “attachment” de los nuevos aparatos que la globalización trae aparejados sobre las prefiguraciones territoriales manejadas a nivel técnico-político.<sup>21</sup>

El AMM se constituye en espacio atractivo para la localización de nuevas actividades en función de 3 factores. El primero viene asociado a la configuración física de este territorio que genera un borde “blando” para el crecimiento urbano. Esto quiere decir que los límites geográficos del AMM son franqueables, sin accidentes geográficos que limiten la expansión más allá de la costa y los humedales del Río Santa Lucía. El segundo factor es que el valor del suelo periurbano es una variable relevante. Como surge del marco teórico, el suelo periurbano tiene un precio inferior al de la ciudad y mayor que el precio del suelo rural, pero lo suficientemente accesible como para inducir al cambio de uso. El tercer factor de atraktividad –seguramente el más determinante- fue la transformación ocurrida a partir de los 80, con la reestructuración vial, la aparición de ejes de acceso a la ciudad que pasan a tener doble vía y las nuevas vías en áreas costeras. Estos junto con la generalización del uso del automóvil terminan cambiando el mapa de las distancias del territorio.

El departamento de Canelones (particularmente el corredor Este del AMM) se convirtió a partir de 1990 en área de localización de nuevos emprendimientos urbanos. La disponibilidad de suelo unido a la falta de planificación física y a la flexibilidad normativa lo posicionó como territorio de oportunidad para inversiones inmobiliarias. En el caso del área rural de Montevideo, con mayor grado de avance en su gestión, determina para la localización de desarrollos urbanos en área catalogada como rural productiva, un proceso de gestión compleja a nivel municipal que consiste en la recalificación del usos del suelo rural a mixto o urbanizable, proceso sin éxito en la mayoría de los casos.

Las zonas del área metropolitana conectadas por las Rutas 5 y 1 con conexión directa con el puerto de Montevideo se vuelven atractivas para la localización de industria y logística. La especialización en actividades productivas como la lechería y la viticultura con localización en la zona norte y noroeste del área metropolitana determinan crecimientos productivos en estas direcciones. Estas actividades de base fuertemente exportadora requieren conectividad con el puerto y servicios especializados sirviéndose de las rutas de acceso a Montevideo.

Como contracara de este fenómeno las áreas menos atractivas para la inversión, son las receptoras de los contingentes de población marginada de la economía actual. Hacia el Oeste por Ruta 1, y sobre las Rutas 6, 7 y 8 aparecen asentamientos de poblaciones pobres donde proliferan villas y formaciones irregulares con falta de servicios, insuficiencia de espacios públicos y menor acceso a la ciudad. Como nuevo factor de atraktividad para el AMM aparece el colector perimetral de Montevideo proyectado como anillo transversal a las principales radiales al centro.

---

<sup>21</sup> Goldaracena, P., Sanmartín L. (2002)

### 3 EL TERRITORIO PERIURBANO DEL ESTE METROPOLITANO

*“Con el consecuente derrame de la mancha metropolitana, ha ido emergiendo una ciudad de cobertura regional, suburbanizada y poli céntrica, de límites imprecisos y en continua mutación, cuya dinámica expansiva ha ido absorbiendo diversos centros urbanos aledaños que hasta entonces funcionaban en forma relativamente autónoma e incorporando áreas rurales que han pasado a formar parte de un peri urbano metropolitano, en el que coexisten parcelaciones destinadas a condominios y barrios cerrados para sectores de altos ingresos, con una población rural intersticial crecientemente empobrecida y en retroceso.”<sup>22</sup>*

La descripción que antecede resulta ilustrativa de la situación del territorio abordado. Podemos decir que el mayor dinamismo del área metropolitana está en el corredor Este, favorecido por la demanda de las clases medias de residencia calificada a un precio accesible. Las lógicas de segregación espacial y social en el AMM, prolongación de la segregación entre los barrios costeros de Montevideo y los del noroeste, están en el origen de una división espacial bastante neta entre la Ciudad de la Costa y la ciudad interior. Sólo el corredor metropolitano Este se beneficia de la inmigración de los estratos medios y altos de la sociedad.<sup>23</sup>

Más allá de este proceso, la Ciudad de la Costa presenta hoy signos alarmantes en algunas áreas en cuanto a la saturación de los tejidos, insuficiencia de equipamientos e infraestructura y contaminación y degradación del medio natural y de las calidades balnearias, debido a la aceleración de su ocupación frente a la falta de planificación del área y de sus servicios. En este escenario Ciudad de la Costa presenta un retroceso con respecto al proceso vivido hasta ahora.

Como contracara al Norte de la Ruta Interbalnearia se proyecta la lógica residencial de Ciudad de la Costa en antiguas áreas de producción rural. Esta ocupación del área rural por nuevas formas de asentamientos en villas suburbanas de sectores de poder adquisitivo alto, se configura en forma de racimo sobre el eje de Camino de los Horneros y del Camino Eduardo Pérez. Además aparecen algunos otros emprendimientos dispersos al Norte de la Ruta 101 y sobre la Ruta 102.

Como en la mayoría de los casos de la región del cono sur las nuevas urbanizaciones se localizan en las áreas metropolitanas de las ciudades capitales donde se ofrece calidad de vida suburbana con buena accesibilidad y servicios. Las áreas periurbanas del Este Metropolitano configuradas por territorios de Montevideo y Canelones son la localización preferida para estos programas. En Montevideo las iniciativas fueron colonizando territorios primero al Norte de Avenida Italia prolongando las lógicas del Barrio Carrasco en nuevos fraccionamientos y luego al Este hasta el Arroyo Carrasco<sup>24</sup>. El Plan Montevideo (POT) clasifica como área potencialmente urbanizable territorios al

---

<sup>22</sup> De Mattos, 1999

<sup>23</sup> Equipo Consultor en Desarrollo Urbano.(2004)

<sup>24</sup> Fraccionamientos de Jardines de Carrasco y Manantiales de Carrasco.

Norte de Camino Carrasco que antes eran rurales (Sector 10). Aparecen a su vez iniciativas como las de Jacksonville colindante a Zonamerica. Estas iniciativas se sirven de los grandes colectores metropolitanos como son Avenida Italia, Camino Carrasco, y Ruta 8. En Canelones las iniciativas se dirigieron fundamentalmente a las áreas adyacentes a Ciudad de la Costa,<sup>25</sup> y se apropiaron de las áreas suburbanas y rurales conexas, encontrando conectividad con la ciudad de Montevideo y con Punta del Este a través de la Ruta Interbalnearia. Estos emprendimientos se ven beneficiados por su cercanía al Aeropuerto Internacional de Carrasco a menos de 10 km.

Se define como periurbano Este del Área Metropolitana de Montevideo (AMM) al área que abarca la cuenca del Arroyo Carrasco al Este y al Oeste y la Cuenca del Arroyo Pando al Oeste y el territorio delimitado por ambas cuencas al Norte de la Avenida Interbalnearia y en su continuación por Camino Carrasco. Al Norte el límite estará dado por la Ruta 8 considerándose el territorio definido entre la Ruta 8 y la Ruta 74 área de influencia de las lógicas territoriales presentes en el periurbano Este.



Imagen 11.- Definición del área de estudio sobre el plano del Instituto Geográfico Militar

El territorio en estudio, interfase entre la Ruta Interbalnearia y la Ruta 8 aparece como un territorio caracterizado por la mixicidad y los contrastes. Asentamientos pobres contrastando con asentamientos de clase alta, proliferación de espacios verdes privados colindando con villas, espacios de

<sup>25</sup> La Ciudad de la Costa, como extensión Este del AMM, se convirtió en las últimas décadas en primera residencia para un número importante de población. La búsqueda de una mejor calidad de vida, con las ventajas que ofrece la vivienda con jardín, la baja densidad en la ocupación del suelo y la proximidad al centro, unidos al mayor acceso a un vehículo particular, buena conectividad, y a un valor de suelo inferior al que ofrecían los barrios jardines de Montevideo, posicionó a este antiguo conglomerado de balnearios como una oferta inmobiliaria interesante para un sector de población joven con ingresos medios y con aspiración de vivir en contacto con la naturaleza.

producción contra baldíos rurales, espacios de paisaje contra depredación forestal, grandes dunas de arena contra extracción discriminada. Además infraestructuras industriales, infraestructuras militares, colegios y campus deportivos, configuran el paisaje del Este Metropolitano. Las lógicas de asentamiento provenientes de las urbanizaciones pobres se adosan con las provenientes de la residencialidad de clase media y alta característica de la faja costera y en definitiva las lógicas del territorio pretérito encontrándose con las nuevas lógicas de mercado.

En el departamento de Canelones las urbanizaciones formales en clubes de campo cerrados, no son la única forma de residencia urbana en áreas rurales, también pequeños fraccionamientos, algunos en tres o cuatro lotes de cinco mil metros cuadrados, alejados de las arterias principales, sirven para este propósito.

### ***3.1 La nueva configuración del Este del Área Metropolitana y la aparición del periurbano***

El crecimiento de la periferia permite observar un corrimiento de las actividades productivas tradicionales identificando una franja de tierra subocupada que se denomina borde periurbano. Se puede observar que la expansión no planificada del periurbano produce efectos ambientales negativos severos, tanto en el propio periurbano como en los subsistemas urbano y rural de su entorno. Desde los ámbitos académicos y desde el discurso político la crítica a este tipo de crecimiento en “mancha de aceite” es recurrente, pero la implementación de políticas tendientes a contener y conducir este crecimiento no ha tenido grandes logros. (Garay, A. 2001)

En el caso del Este Metropolitano se trata de territorios de uso rural tradicional que absorbidos por las lógicas de la metropolización adquieren nuevas vocaciones de uso asociadas a funciones urbanas. Estas transformaciones afectan su configuración física, el valor del suelo, las lógicas económicas anteriores, la composición social y el ecosistema. Esta afectación determina que estos territorios no sean ni urbanos ni rurales, sino territorios mixtos en los que permanecen antiguos usos como la producción rural y las antiguas villas suburbanas a los que se les adicionan nuevos usos, urbanizaciones, asentamientos irregulares y grandes proyectos urbanos. Su característica física más sobresaliente es la dispersión y su economía es básicamente urbana.

En el Gráfico No 4 se observa la mixicidad de usos en el territorio. En Canelones se alternan las áreas de uso productivo con los usos suburbanos de villas y las áreas dedicadas a los nuevos emprendimientos. Por otro lado también la disponibilidad de servicios cercanos a las áreas de nueva residencia justifican la presencia de la misma. Los asentamientos irregulares si bien existen se encuentran concentrados en algunos bordes de las tramas suburbanas y del Arroyo Carrasco, pero no son significativos para este periurbano. En Montevideo se observa además de los nuevos proyectos residenciales a partir del desarrollo del Sector 10, los antiguos usos industriales, colegios y campos deportivos.

La unicidad del territorio se observa en los componentes físicos naturales. Tales son el paisaje, caracterizado por la cercanía a la costa, la presencia de

cuencas de arroyos importantes con grandes áreas de bañados, zonas productivas influidas por el mismo microclima que determina producciones similares, la presencia de las rutas, conectores viales que atraviesan el territorio y que condicionan el asentamiento poblacional y la implantación de actividades y de servicios. A pesar de la existencia de límites administrativos y de sus jurisdicciones una mirada sobre la estructura física del territorio delata la unidad del mismo. Las dinámicas socio-culturales e intereses asociadas a las características físicas determinan el estudio como área única. Las dinámicas socio-económicas fluyen apropiándose de los territorios de acuerdo a las ventajas comparativas que estos ofrecen limitadas o impulsadas por las políticas de turno pero siempre prevaleciendo y demostrando que forman parte de un mismo sistema territorial.

El desarrollo del corredor sobre la Ruta 8 significativo desde el punto de vista del aumento de la población se dio de forma paulatina, con ocupación de sectores de población de muy bajos recursos que fueron paulatinamente expulsados de la ciudad. Estos fueron rellenando los intersticios que dejaban las áreas urbanizadas de las villas (Villa Don Bosco, Villa García, etc) en forma regular e irregular pero siempre como asentamientos pobres.

La interfase entre Ciudad de la Costa y la conurbación de la Ruta 8 tradicionalmente dedicada al agro sufre cambios en sus niveles de actividad y producción. El área al Norte de Camino Carrasco reviste características similares a las de la interfase en Canelones. La merma en las actividades agrícolas, el abandono de las áreas rurales, la proliferación de asentamientos irregulares colindando con áreas suburbanas y la aparición de nuevos emprendimientos de tipo recreativo y residencial, conviviendo con espacios industriales, áreas extractivas y espacios sumamente degradados como la usina de residuos del Este Metropolitano.



Imagen 12- Gráfico donde se indican las divisiones de los Centro Comunes Zonales (descentralización administrativa) de la Intendencia de Montevideo.

El bañado de Carrasco y el Arroyo Carrasco configuran el límite físico entre Montevideo y Canelones. Como área de paisaje ha sufrido el deterioro generado por el mal manejo consecuencia de las desecaciones del bañado, los asentamientos irregulares vertiendo sus desechos a la cuenca y la ignorancia de las políticas públicas en relación a su rol de reserva ecológica y de paisaje.<sup>26</sup>

El territorio del Este Metropolitano de Montevideo (EMM) se caracteriza por un alto nivel de complejidad. Reúne distintas variables, ser jurisdicción de dos administraciones departamentales distintas que durante 15 años se vieron enfrentadas políticamente. La Intendencia de Montevideo fue, durante este tiempo gobernada por el Frente Amplio y la Intendencia de Canelones por el Partido Colorado. Esta división ideológica y partidaria llevó a enfrentamientos y a rivalidades que no permitieron una gestión del Área Metropolitana en forma conjunta. Cada una de estas administraciones ha llevado adelante políticas territoriales limitadas al área de su jurisdicción, sin coordinación ni planificación integrada. La componente ideológica de los gobiernos ha sido la principal limitante para lograr la coherencia en las decisiones territoriales. A partir de la asunción del Gobierno Nacional por parte del Frente Amplio se creó Agenda Metropolitana como institución integrada por las tres administraciones y dedicada a tratar los temas del área.<sup>27</sup>

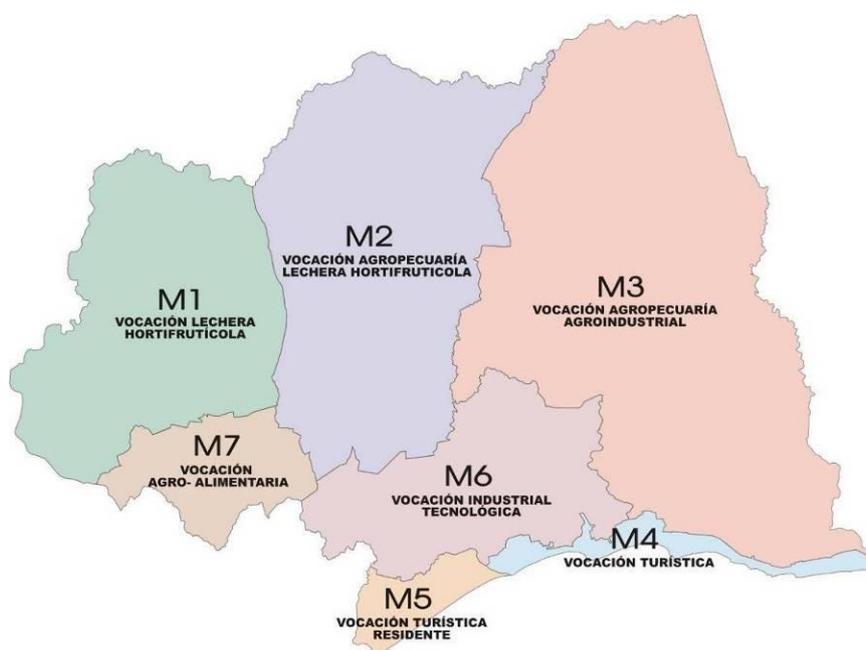


Imagen 13- Gráfico de las microrregiones elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos Canarios de la Intendencia de Canelones en el actual período de gobierno

<sup>26</sup> Recién en el último período los gobiernos de la cuenca toman conciencia del problema creando comisiones técnicas interdepartamentales para el estudio y la recuperación de la misma. Más recientemente se convoca a consultores para realizar el Plan de la Cuenca del Arroyo Carrasco como iniciativa de Agenda Metropolitana.

<sup>27</sup> Las inquietudes por lo metropolitano surgen en nuestro ámbito de los estudios de área Metropolitana y de región Metropolitana del ITU en año 1985. Existe una dificultad histórica en la articulación de la planificación de ambos departamentos, Montevideo tiene una tradición fuertemente planificadora mientras Canelones carece de ella. Por otro lado ambos departamentos han competido por atracción de actividades e inversiones, que han pautado la actuación de las administraciones limítrofes y que hoy se vuelve difícil de superar aún dentro de gobiernos del mismo signo político. La difícil concepción de la complementariedad se constituye en una limitación cultural que afecta los territorios metropolitanos.

### **3.2 ¿Área rural o territorio periurbano? La retracción de las actividades agrícolas.**

Las áreas rurales del EAM estaban tradicionalmente dedicadas a la producción rural, horticultura, fruticultura y producción de vegetales frescos. Áreas rurales abastecedoras de la ciudad capital, ven amenazada -crisis de la producción mediante- su principal vocación. Por un lado la demanda de una población de alto poder adquisitivo que opta por la seguridad, privacidad y disfrute de la vida suburbana en urbanizaciones privadas, por otro, el desestimulo del productor ante el bajo rédito económico de su producción y la especulación en relación a la obtención de un rédito económico importante ante la venta del suelo.

Los datos del Censo Nacional Agropecuario del 2000 reflejan que existe a nivel nacional una disminución importante del número de explotaciones entre el año 1970 y el 2000 mientras que la superficie total explotada se mantiene casi invariada. Aumentaron la cantidad de trabajadores por explotación y el número de hectáreas por trabajador, eso nos dice que el tamaño de las explotaciones ha aumentado a la vez que se ha intensificado. A su vez aparece una disminución de la población agrícola del país del orden del 40,4%, mientras que la población trabajadora disminuyó un 13,35%, lo que denota un avance progresivo de la emigración del campo a la ciudad y un cambio en la composición familiar del trabajador rural o en su forma de residir.

La producción metropolitana de frutas y legumbres supera la demanda de la población local. No obstante, la retracción de la agricultura en Canelones y Montevideo, restringe esa producción, lo cual inquieta a las Intendencias y a las Asociaciones de Productores. En el taller de áreas rurales y naturales organizado por la Intendencia Municipal de Montevideo (2000) se identificaron un grupo de problemas en relación con la permanencia de la actividad productiva en el área. Estos aportes están contruidos en base a la óptica de la preservación del uso rural productivo y a una visión de desplazamiento de los usos rurales motivada en la proliferación de otros usos.<sup>28</sup>

*“Se percibe que la zona rural pierde capacidad productiva debido a la proliferación de emprendimientos incompatibles con la actividad agropecuaria. La acción de las autoridades no es suficiente para contener todos los usos irregulares o excepcionales. Se pueden identificar al menos tres tipos de presiones diferentes:*

*Asentamientos irregulares: El agravamiento de la situación socioeconómica y carencias en la política de viviendas provoca la ocupación irregular de tierras por sectores populares. El aumento de predios abandonados sumado a la falta de control efectivo son vistos como elementos que facilitan este fenómeno.*

*Uso residencial o recreativo para sectores de ingresos medios y altos: Es creciente la demanda de suelo rural para vivienda (permanente o temporal), actividades deportivas o recreativas y otros usos no asociados a la producción agropecuaria o industrial. No siempre es clara la compatibilidad de estos emprendimientos con el uso agrícola, depende del tipo y escala de los mismos,*

---

<sup>28</sup> Se agrupan los problemas en base a los aportes surgidos del Taller de Áreas Rurales y Naturales, informes de los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal y consultas realizadas por la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural.

sin embargo preocupa el aumento del precio de la tierra a valores muy por encima de lo normal para predios agropecuarios. Estos valores especulativos desarticulan el desarrollo basado en usos agropecuarios.

*Inversiones de gran escala: Existen proyectos privados o públicos que por su escala se constituyen en presiones importantes para diversos usos del suelo. En algunos casos los inversores han logrado cambios en el uso del suelo, en otros han cambiado sus proyectos de inversión ajustándolos a la planificación territorial. Se detecta que los inversores adquieren tierras a la espera de cambios en el uso del suelo, quedando importantes áreas sin uso productivo.”*

Las áreas rurales próximas a la ciudad se ven afectadas por los usos que la ciudad expulsa, en este sentido la calidad ambiental del área decae por la aparición de usinas municipales como la del Norte de Camino Carrasco, basurales y la actividad de los recolectores de basura afincados principalmente en los asentamientos irregulares. Éstos vuelcan los desechos de la recolección a los cursos de agua próxima. Los productores rurales de estas áreas se sienten amenazados por la inseguridad y la insalubridad que se detecta en el área.

El área rural de Montevideo, 34.800 hectáreas, representa el 40% de la superficie del departamento; 16.000 hectáreas aseguran una producción principalmente hortícola y frutícola: Melilla, La Redención, Rincón del Cerro y Carrasco. Desde 1980 la cantidad de establecimientos se redujo más que el promedio del país; la superficie en producción ha disminuido un 25 %.

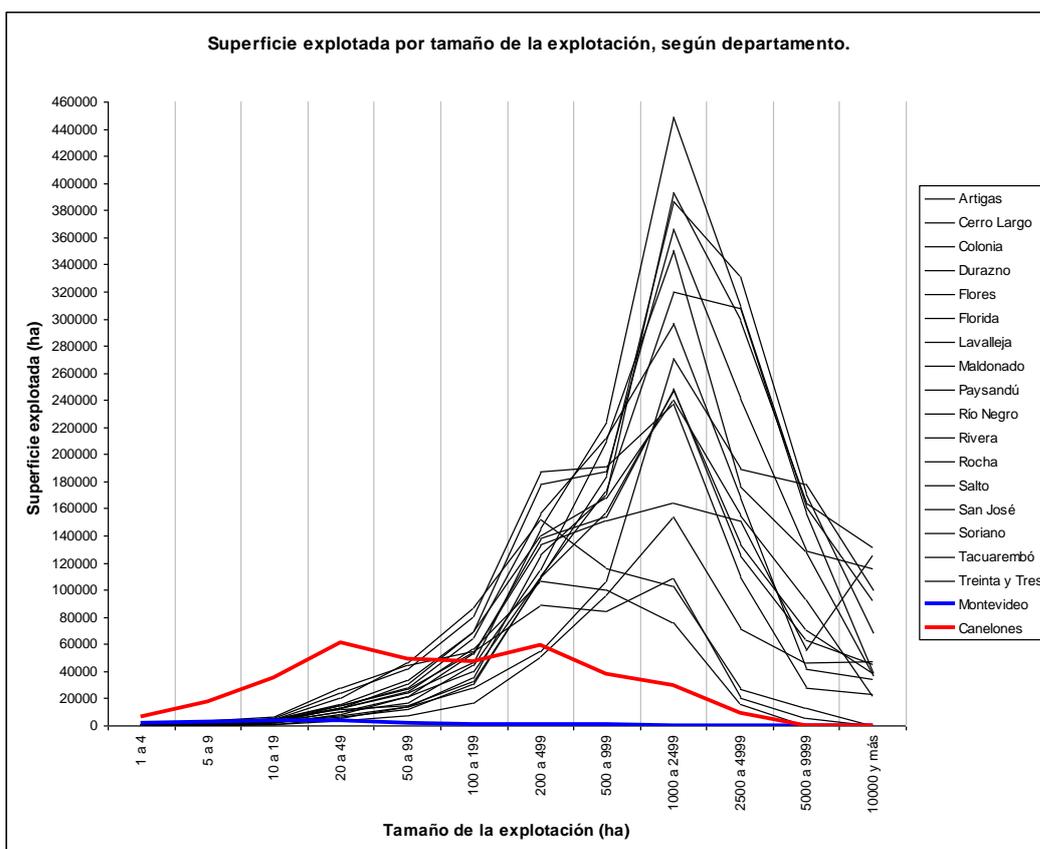


Imagen 14.- Reelaborada a partir de datos del Censo Agropecuario del año 2000

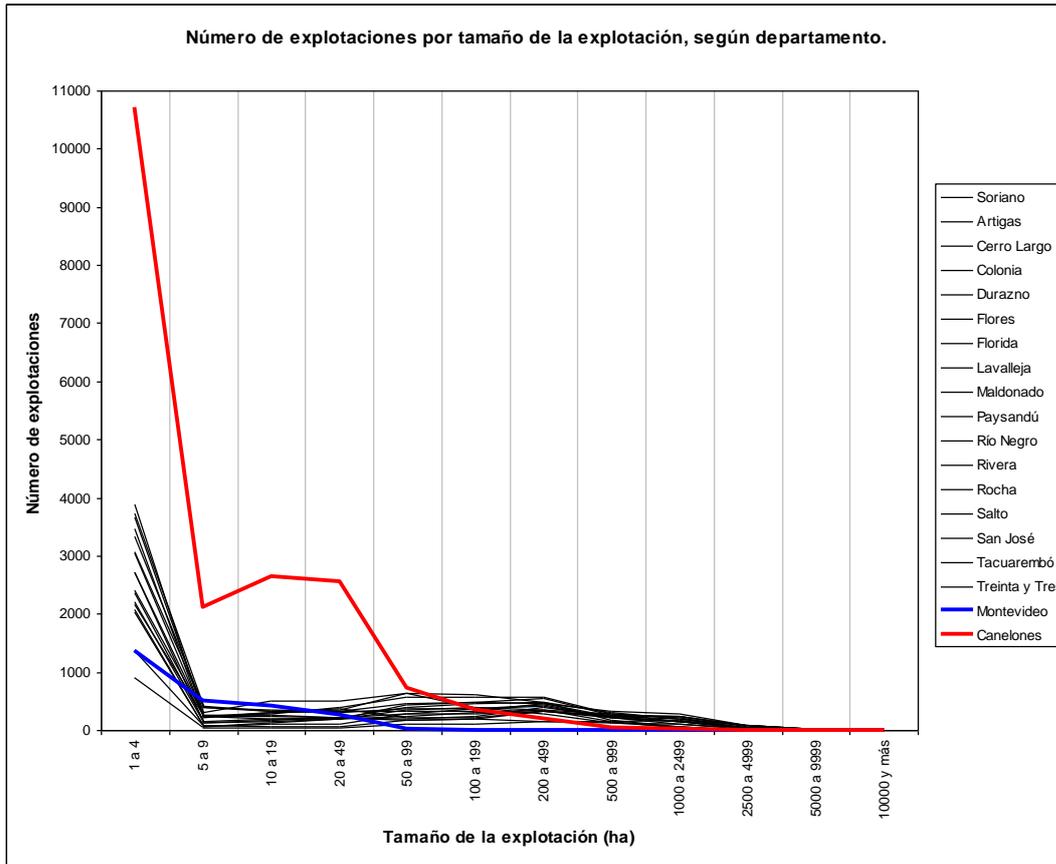


Imagen 15.- Reelaborada a partir de datos del Censo Agropecuario del año 2000

Como muestran las gráficas realizadas a partir del censo del 2000, el área rural del Montevideo y Canelones se caracteriza por tener muchas explotaciones chicas. De acuerdo a la ley de Centros Poblados en las áreas rurales de estos departamentos puede fraccionarse en predios de 3 Hs el tamaño de predio debe ser mayor a 5 Hs. El área rural metropolitana básicamente se dedica al cultivo de huerta, frutales y viñedos, dándose las grandes extensiones de carácter ganadero en los departamentos del centro y litoral oeste del país.

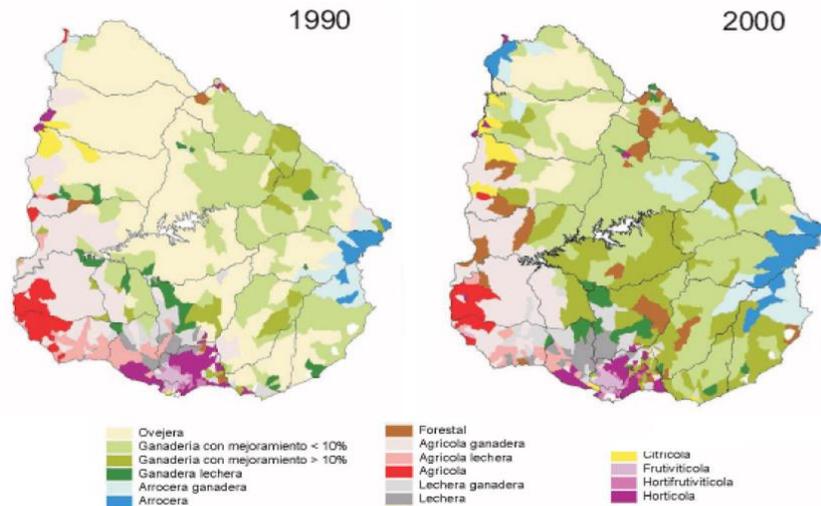


Imagen 16.- Regiones Agropecuarias en 1990 y en el 2000. Fuente: Elaborado por MGAP- DIEA, con información de los Censos Generales Agropecuarios 1990 y 2000

En el curso de la investigación pareció relevante saber en qué proporción los diferentes espacios de la región metropolitana eran ocupados por áreas productivas. Se tomaron regiones del área metropolitana en torno a las principales rutas de acceso a Montevideo. Se comparó el área total de la región con el área total explotada por región que surge del Sistema de Información del Censo Agropecuario. En el Gráfico N° 8 se muestran los resultados; se observa que el área del corredor de la Ruta 36 es el que tiene mayor porcentaje de explotación agropecuaria con un 77,3% del total del área considerada, el corredor de Ruta 5 tiene un 69,15%, el corredor de Ruta 6 tiene un 62,81%, el corredor de Ruta 1 un 62,39%, el corredor de R10 un 60,52% y el denominado Ruta Interbalnearia -área de estudio- un porcentaje significativamente menor que los anteriores con 19,72%, demostrando la baja incidencia de la producción rural en el área y en el contexto de la región metropolitana.

Se realiza un análisis comparativo en base a la observación de las fotos aéreas de 1980 y de 2003. Se observa que las áreas en producción disminuyeron del 26% al 19%. Las áreas urbanas aumentaron del 15% al 23%. Los baldíos rurales disminuyeron del 36% al 24%. De la lectura directa de los porcentajes se podría inducir que las áreas productivas perdieron a favor de los usos urbanos y los baldíos en función de nuevos proyectos. De la lectura comparativa de los Gráficos N° 6 y 7 se observa que esto no es así y que la dinámica en el intervalo de estos veintitrés años se ha caracterizado por un ciclo en que se pierde suelo rural a favor de baldíos y que los viejos baldíos rurales se ocupan por usos urbanos. Si bien existen algunos pequeños sectores que pasan directamente de rural a urbano, se comprueba que el ciclo es largo entre el momento en que se abandona la producción y el momento en que se ocupa por usos urbanos. Casi no se identifica el proceso inverso en el que los baldíos vuelven a recibir usos productivos. La existencia de un ciclo largo también se comprueba en el hecho de que algunos de los espacios identificados como baldíos en 1980, siguen siendo baldíos en el 2003 o son espacios de nuevos proyectos sin concreción. Muchos de ellos a la aparición de esta tesis (5 años después) han sido desestimados.

### **3.3 Características básicas del suelo del Este del Área Metropolitana**

En entrevista con el Ing. Agrónomo Daniel Coiro Sub Director General Técnico de la División de Promoción Agraria de la Intendencia de Canelones en setiembre de 2004, surgieron valoraciones acerca de las dinámicas del área que se vuelcan en los siguientes apartados. Del estudio de la cartilla de "*Aptitud General de Uso del Suelo en Canelones y Montevideo*" del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca surge:

- 1) Entre la Ruta 101 y la Ruta 102 existe un suelo erosionable clasificación "e" que significa: tierra apta para uso agrícola con la limitante de tener pendientes severas y alto riesgo potencial de erosión. Esta característica de suelo liviano y con grandes pendientes lo vuelve desfavorable para el cultivo agrícola.
- 2) La zona de Barros Blancos es un área muy difícil de cultivar por poseer un suelo con poco drenaje, con alta disponibilidad de oxígeno debido a una

tipología plana o porque el tipo de suelo no es permeable, esto es típico de suelos arcillosos con gran porcentaje de sodicidad.

3) Las canteras en la zona de Camino de los Horneros y Camino del Paso Escobar son afloramientos rocosos no cultivables.

4) Contra los Arroyos Carrasco y Pando existe poco drenaje, bañados con vegetación resistente a la humedad, algunos de los cuales son lugares adecuados para la forestación.

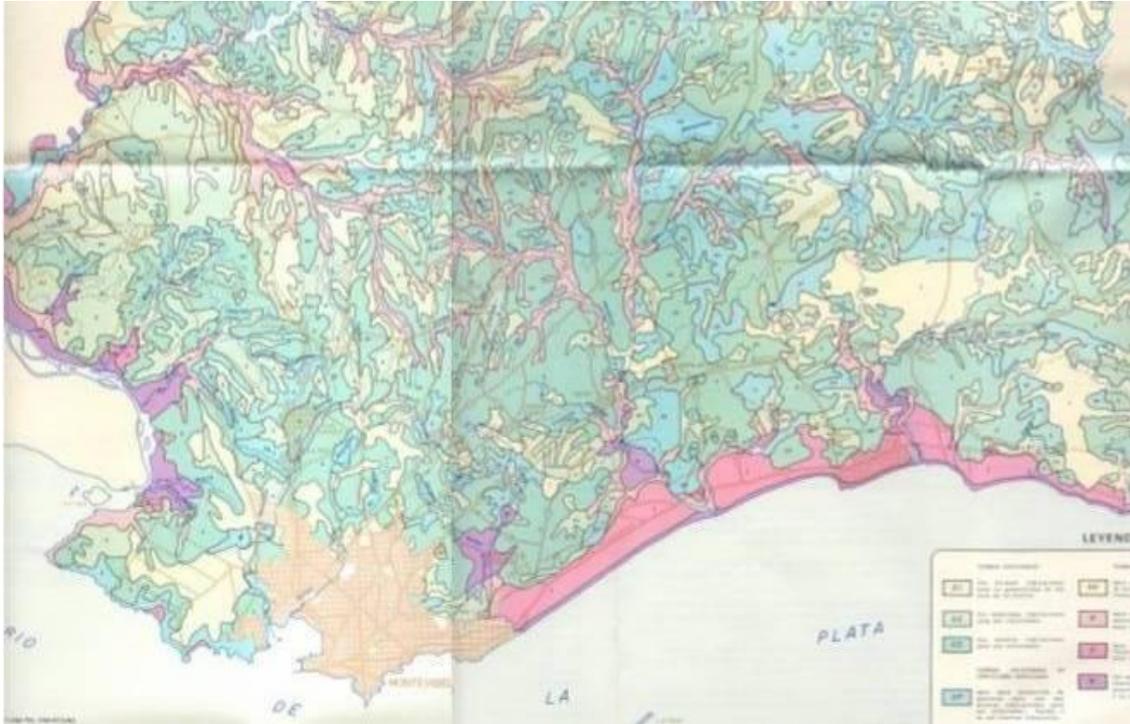


Imagen 17.- Aptitud General de Uso de la Tierra. Canelones y Montevideo. El área identificada en verde es el suelo "e" tierra apta para uso agrícola con la limitante de tener pendientes severas y alto riesgo potencial de erosión. Fuente MGAP. Dirección de Suelos.



Imagen 18.- Erosión Actual. Canelones y Montevideo. El área de estudio se caracteriza por una erosión ligera a moderada. Fuente MGAP. Dirección de Suelos

### **3.4 Producción hortícola y hortifrutícola**

El EAM se dedica básicamente a la producción de hortaliza de hoja. Esta producción, anual, se especializa en cultivos de hoja fresca: lechuga, espinaca, acelga y en hortaliza temprana de verano con mucha producción de tomate. Esta área ha sido el principal abastecedor de la capital, junto con Punta Espinillo y Rincón del Cerro, de hortalizas frescas y fruta. Por las cortas distancias al Mercado Central de Montevideo fueron tradicionalmente las dos fuentes principales de abastecimiento de Montevideo.

La ventaja de estos territorios desde el punto de vista agrícola es que a pesar de tener un suelo altamente erosionable, posee un microclima donde las heladas son casi inexistentes<sup>29</sup>. La cercanía de la masa de agua del Río de la Plata atempera las condiciones climáticas con sensaciones térmicas muy frías pero con pocos episodios de heladas y sin granizadas que hacen favorables estas áreas para la producción primor frente a las áreas aledañas a la Ruta 6 y 7. A pesar de que las condiciones naturales del área no son las más favorables, un microclima privilegiado unido a las ventajas de localización, dieron a esta área el potencial necesario para la producción y comercialización.

<sup>29</sup> Las heladas en la zona empiezan muy entrado el invierno y terminan antes de la primavera, se dan entre el 5 de julio y el 5 de agosto.

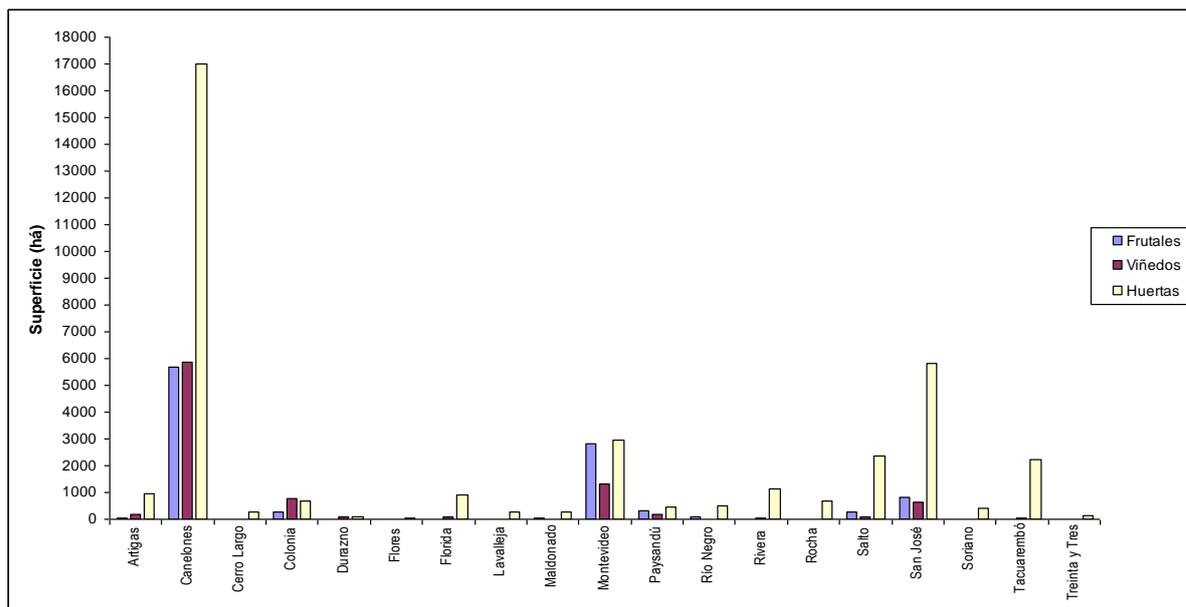


Imagen 19.- Superficie dedicada a la producción de frutales y huerta por departamento. Elaborado en base a datos del Censo Agropecuario del año 2000

En el EAM, recién se empezó a hacer inversión pública en servicios e infraestructura después de 1970. La caminería, agua y luz en el departamento de Canelones llegó recién a partir del año 1993 y 1994. La caminería rural de mantenimiento municipal se renovó entre 1970 y 1980. Al no llegar los servicios a tiempo para acercar la tecnología (invernaderos, riego por goteo y asesoramiento técnico), la producción agrícola que existía cautiva en esta área perdió competitividad, se desreguló y se amplió hacia zonas más alejadas. El habitante del Este Metropolitano acostumbrado a la benevolencia del clima no quiso invertir en tecnología ya que le resultaba muy costoso. La incorporación de la tecnología corrió la producción hacia el interior del departamento y hacia el interior del país, de esta forma los minifundios se transformaron en áreas de producción mayores. Los factores climáticos que fueron en una época ventajas competitivas para el área, hoy no lo son ya que al incorporarse tecnología este tipo de producción se realiza en cualquier otro lado.

En nuestras latitudes donde la tierra es superabundante no se hace una inversión en el mejoramiento de la tierra menos aún si es una tierra cara como son las del Este Metropolitano. Por esta razón no se invierte en obras de riego ni en tecnología. Los subsidios agrícolas en Europa hacen que se compense la pérdida de rentabilidad que genera el suelo. Al haber poca tierra los subsidios agrícolas impulsan la producción hasta el límite de la ciudad y se genera una línea dura entre el campo y la ciudad.

### 3.5 Cultura del habitante del lugar

La forma de crecimiento de la ciudad se ha alterado, ya que han cambiando las condiciones que determinaban las posibilidades de apropiación del espacio urbano por los diferentes sectores sociales.

*“El desarrollo científico y tecnológico revolucionó las características de la producción agrícola y ganadera. En ese contexto, la tierra pierde preponderancia como condición para el desarrollo de tales actividades. La aparición de un nuevo tipo de trabajador rural supone niveles de capacitación*

*que refieren a otros circuitos de transferencia del conocimiento, siendo posible observar que los modos de vida de estos nuevos trabajadores son básicamente los de las poblaciones urbanas.” (Garay, A. 2001)*

Ésta ha sido una razón de peso para el abandono de estas áreas. En los campos de 3, 5 y 10 hs. del EAM costó adaptarse a los cambios tecnológicos por las dificultades infraestructurales mencionadas. El estándar de vida deseado por sus habitantes responde más a las lógicas de la ciudad que a la vida austera que tradicionalmente se llevaba en el campo. El rendimiento productivo de una chacra chica no alcanza a generar ganancias capaces de solventar un estándar de vida urbano. El valor especulativo de las áreas periurbanas hace que muchos productores opten por emigrar al interior del país y comprar con el dinero de su chacra campos más grandes.

Los productores rurales que se encuentran más alejados, donde la influencia cultural de la capital ha tardado en llegar, conservan la cultura del inmigrante. Ésta, basada en cantidad de trabajo, alto rendimiento y bajo costo de vida, unida a la incorporación de tecnología, hacen rentables los emprendimientos productivos.<sup>30</sup> Al no existir una estructura organizacional fuerte nucleada en torno a la producción y a la comercialización el territorio se vuelve permeable a otros usos. A pesar de pertenecer a un país donde la frontera agrícola es ilimitada corriendo a su vez con la ventaja de poseer pocos habitantes, nunca se llega a los techos de producción posibles. Estos están dados por la logística de la caminería y por la especialización y la tecnología de los lugares. Estos factores unidos al valor especulativo que adquieren las áreas periurbanas limitan la potencialidad de la producción rural.

---

<sup>30</sup> *En el Departamento de Salto a 400 km de Montevideo se logra con la utilización de invernaderos una producción hortícola en un microclima favorable que compite con las localizaciones más cercanas a la capital.*

## 4 LAS NUEVAS URBANIZACIONES EN EL ESTE METROPOLITANO

### 4.1 La producción de suelo urbano.

Las urbanizaciones de carácter cerrado son un fenómeno de escala mundial que responden a distintas causas. Por un lado existe la necesidad de una nueva clase social emergente, una clase media portadora de nuevas pautas de consumo y estilo de vida que se traduce en una nueva forma de ocupación del espacio a partir del proceso de gentrificación y de ruralización de grupos de altos ingresos. Pese a que existen diversas acepciones, el fenómeno de la gentrificación alude a la renovación o al ennoblecimiento de ciertos espacios urbanos, degradados o tradicionalmente populares que son colonizados por grupos pertenecientes a la clase media-alta ligados a la nueva economía de servicios.

*“Bourdieu constataba el ascenso de un nuevo grupo social, tanto en el interior de la burguesía como de la pequeña burguesía que se correspondía con una todavía indeterminada franja de nuevas profesiones; básicamente intermediarios culturales (vendedores de bienes y servicios simbólicos, patrones y ejecutivos de turismo, periodistas, agentes de cine, moda, publicidad, decoración, promoción inmobiliaria) cuyo rasgo distintivo aparecía resumido en nuevo estilo de vida, más relajado, más hedonista, en contraste con la vieja burguesía austera y con la crispada pequeña burguesía consolidada.”<sup>31</sup>*

En la producción de la ciudad hay un proceso de producción de espacio urbano tipificado a través de productos: parcelas, barrios, centros comerciales, centros de cines; la aparición de una serie de productos nuevos que podemos encuadrar dentro de un mercado de bienes raíces, de bienes que están definiendo un anclaje sobre la tierra que los hace posibles. Estos productos están insertos en un proceso productivo y en un proceso cultural en donde la sociedad entera está inserta, por lo tanto serán objeto de demanda de esa misma sociedad dentro de un imaginario colectivo que evoluciona. Los procesos de globalización y los efectos que éstos tienen sobre la ciudad y la transformación económica de nuestra sociedad generan y hacen que la sociedad desee nuevos productos. (Garay A, 2001)

La expansión de la redes viales de jerarquía hacia los entornos metropolitanos, los avances en las tecnologías de comunicación, la posibilidad de las familias de tener uno o más autos a hecho que las distancias se acorten posibilitando la expansión de la ciudad y la apropiación de los espacios periurbanos por parte de las clases con mayor poder adquisitivo.

Por otro lado la necesidad de colocar capitales en negocios de alta rentabilidad, encuentra en el cambio de uso de suelo rural a suelo urbano una posibilidad multiplicar ganancias.

La inseguridad, el uso degradado de los espacios públicos, el vandalismo, el consumo de drogas en espacios públicos han determinado que la sociedad busque otras formas de generar “espacios públicos”. La carencia de soluciones

---

<sup>31</sup> Maristella Svampa (2001:53)

desde el ámbito público ha determinado que aparezcan nuevas soluciones de privatización del espacio público.

Por otro lado, la falta de espacio, la polución ambiental y la ineficiencia en la provisión de los servicios públicos ha vuelto atractiva la idea de vivir en este nuevo tipo de ciudad.

La idea del “*entre nos*” que alude a vivir en un barrio entre conocidos pertenecientes a un mismo estrato social donde se comparten valores de tipo social, económico y cultural semejantes parece ser una búsqueda común entre los aspirantes a vivir en estas urbanizaciones y es de alguna manera el ideal que promueven los emprendedores. El vivir en un trozo de ciudad cerrada no solo garantiza la seguridad física sino que también garantiza el vivir en una comunidad socialmente controlada. Por otro lado el vivir en una ciudad privada garantiza la eficiencia de los servicios que la ciudad abierta de administración pública no puede proveer. (Álvarez ,2005)



Imagen 20.- El nuevo paradigma promociona un conjunto de valores a través del marketing que identifica esta nueva forma de vida; el descanso, la seguridad, el verde, la casa propia, el deporte. Las imágenes paradisiacas ambientan la escena bucólica de la nueva residencialidad.

El marketing asociado a este nuevo estilo de vida ha hecho énfasis en las virtudes de vivir en el verde, en el paradigma de la ecología y en la promoción de una vida más segura en emprendimientos que por otro lado garantizan la provisión eficiente de servicios e infraestructura.

Se constata una tendencia mundial a la opción por la vivienda suburbana. La expansión de la ciudad en baja densidad se da en gran medida por la preferencia de todos los sectores de la sociedad a habitar en viviendas

unifamiliares con posibilidad de expansión, superficies mayores, mayor contacto con los ambientes naturales y con las condiciones que ofrece la vida suburbana. Esta búsqueda se haya presente tanto en los pobladores de los asentamientos irregulares que se niegan a vivir hacinados en una habitación en el centro de la ciudad como en las clases medias que han poblado la Ciudad de la Costa.

Se constata que los grupos de poder adquisitivo alto siguen buscando los barrios de Carrasco y Punta Gorda. La primera urbanización cerrada en nuestro medio surge a partir de la idea de un grupo perteneciente al barrio Carrasco con la aspiración de generar un barrio que recreara los valores de este barrio tradicional de clase alta. Es así que los nombres de los primeros emprendimientos lo recuerdan; Lomas de Carrasco, Cumbres de Carrasco, Miradores de Carrasco. Los primeros predios los adquieren vecinos del barrio tradicional, muchos de ellos como apuesta o como inversión o pensando en sus hijos. Es así que el primer grupo social tiene características tradicionalistas y conservadoras. El componente de la clase social en ascenso, si bien existe, no es el predominante como sucede en los 'countries' de la provincia de Buenos Aires. Actualmente el recambio de público está más orientado a una clase media en ascenso o a extranjeros que trabajan en Zonamerica. El Ing. Mario Boix, agrimensor que intervino en gran parte de los procesos de fraccionamiento de las nuevas urbanizaciones, afirma que existe un nicho de mercado para estos emprendimientos que es el de la clase media con buen poder adquisitivo del barrio Pocitos.

En entrevista con las arquitectas Natalia Silva de la Comisión de Arquitectura de La Tahona y Paula Silva de la inmobiliaria de La Tahona, en Noviembre de 2008, se constataron algunos fenómenos de cambio. De los habitantes actuales de la urbanización un 25% son extranjeros que trabajan en Zonamerica o en el nuevo aeropuerto. Actualmente existen unas doscientas casas, el 20% de ellas se encuentran alquiladas. Muchas de las casas se construyen con finalidad de renta. La compra de terrenos también se da como inversión a largo plazo. Hasta el 2005 el ritmo de construcción era de catorce viviendas por año. A partir del 2006 se duplicó a veintiocho. Si bien los terrenos se compran con dinero al contado, la inversión en vivienda se realiza muchas veces a través de préstamos de bancos privados. Las familias con jóvenes adolescentes han vuelto a la ciudad, muchos de ellas a Carrasco, otros a San Nicolás, el nuevo barrio producto del PAU 10 al Norte de Camino Carrasco. Actualmente el metro cuadrado en La Tahona vale entre 55 y 80 US\$ el metro cuadrado. Una vivienda construida puede costar entre 170.000 y 800.000 US\$. Los alquileres rondan entre 1000 y 4000 US\$. Los gastos comunes ascienden a 4,45US\$ por metro cuadrado de terreno e incluyen caminería, seguridad y áreas verdes.

El fenómeno del uso urbano habitacional de suelo rural presiona toda el área metropolitana. En Montevideo se encuentran fraccionamientos abiertos con un claro diseño urbano de características cerradas. También en otras partes del departamento de Canelones, no solo hacia el Este sino también en su prolongación hacia el Norte y hacia el Noroeste con acceso principal dado por la Ruta 5 se localizan emprendimientos en áreas periurbanas de la Ciudad de

Las Piedras a 25 km de Montevideo, sobre los humedales del Río Santa Lucía a 35 km y en las inmediaciones de la Ciudad de Canelones a 45 km del centro.



Imagen 21.- Nuevas urbanizaciones en el Periurbano Este de Montevideo

También en la costa Oeste de Montevideo se detectan iniciativas, hasta el momento frustradas, de usos de suelo rural con destino residencial. Se observa que esta nueva forma de hacer ciudad fuera de la ciudad reviste distintas características desde el punto de vista jurídico, territorial y de proyecto de acuerdo a la implantación elegida. Estas urbanizaciones tienen en su formalización algunos elementos en común: un espacio definido por su perímetro, asimilable a una línea municipal, que separa lo público, de lo privado. Las nuevas urbanizaciones adoptan formas y funciones de la ciudad. En ellas hay viviendas, espacios circulatorios, infraestructura, equipamiento deportivo y social, equipamiento educativo y comercial, utilizable por un grupo restringido. En una urbanización cerrada la franja que va desde el límite de la unidad de vivienda hasta el perímetro exterior, contiene funciones sociales que si bien las realiza un grupo social restringido, recrean del espacio de la ciudad ya que son iguales a las que suceden en el espacio público de la ciudad; circulación, encuentro, comunicación, entre personas con las cuales no siempre existe una relación.

Para el análisis de las urbanizaciones existentes y proyectadas en el departamento de Canelones y Montevideo se realizó una tipificación en base a la observación directa, al estudio de la normativa que los rige, a registros municipales y a datos aportados por los técnicos y empresarios del sector

cotejados con bases planimétricas. (Gráfico N° 3). Los parámetros para la inclusión de emprendimientos dentro de la muestra son:

- Emprendimientos residenciales realizadas con fines urbanos en áreas rurales o suburbanas de características rurales.
- Desarrollos en donde la provisión de servicios al interior es de carácter privado y donde la accesibilidad es restringida más allá de configurar un fraccionamiento de carácter abierto.
- Desarrollos abiertos o cerrados que por su condición de “isla territorial” se resuelvan autónomamente en el territorio existiendo escasos vínculos con la trama.
- Desarrollos en los que más allá de su condición de abiertos o cerrados congregan una comunidad que establece escasas relaciones o vínculos sociales con el resto de la ciudad.

<b>Emprendimiento</b>	<b>Ubicación</b>	<b>Zona</b>	<b>Sup.(Hs.)</b>	<b>Tipo</b>
Mirador de Carrasco	Cno. Paso del Escobar	Canelones	63	Club de Campo
Carmel	Cno. de los Horneros	Canelones	35	Club de Campo
Altos de la Tahona	Cno. de los Horneros	Canelones	45	Club de Campo
Las Marías	área rural (R101)	Canelones	16	Club de Campo
Cumbres de Carrasco	Cno. Eduardo Pérez	Canelones	30,6	Club de Campo
Colinas de Carrasco	Cno. de los Aromos(sub)	Canelones	44,1	Club de Campo
La Tahona	Cno. de los Horneros	Canelones	120	Club de Campo
La Pradera	Cno. de los Horneros	Canelones	48	Club de Campo
Los Teros	área rural	Canelones	171,1	Club de Campo
Los Tilos	Ruta 101(suburbano)	Canelones	17	Fracc. abierto
Lacrosse	ruta 102	Canelones	45	Fracc. abierto
Punta Pinares	Ciudad de la Costa	Canelones	34	Fracc. abierto
Quintas del Bosque	Interbalnearia	Canelones	14	Fracc. abierto
Portal de Carrasco	Ruta 101	Canelones	34	Fracc. abierto
La Asunción	Interbalnearia	Canelones	14	Fracc. abierto
Pinares del Este	Gianattassio	Canelones	36	Fracc. abierto
Quintas del Hornero	Cno. de los Horneros	Canelones	75	Fracc. chacras
PAU 10	Cno. Carrasco	Montevideo	100	Fracc. abierto
Manantiales de Carrasco	urbana/Montevideo	Montevideo	6,5	Fracc. abierto
Jardines de Carrasco	urbana/Montevideo	Montevideo	16	Fracc. abierto

Cuadro 2.- La tabla de emprendimientos se realizó en base al relevamiento y la colaboración de técnicos involucrados en la gestión de fraccionamientos.

## **4.2 Las urbanizaciones cerradas.**

Las urbanizaciones privadas en el Uruguay tuvieron su auge en la década del 90. Fue en ese momento que frente al éxito obtenido en la vecina orilla con las primeras urbanizaciones los primeros inversores unos uruguayos, otros argentinos decidieron promover esta forma de vida en el Uruguay. Para eso eligieron predios rurales, principalmente en la costa sur, en los departamentos de Canelones, Maldonado, Colonia y San José. De esta forma hicieron uso de la promoción de vida en contacto con la naturaleza y otros 'sloganes' que servían al marketing de los emprendimientos siempre dirigidos a un público de clase media-alta.

En el departamento de Canelones y frente a un marco de gestión con mayor desregulación que el de Montevideo se creyó que sería más sencillo conseguir las aprobaciones municipales que lo que en realidad resultó. A pesar de que el fenómeno despertó un gran interés en el público en su inicio, éste fue desestimulado por los largos procesos de gestión y finalmente por la recesión que comenzó en el Uruguay en el 2001 y la fuerte crisis que se desató en el 2002.

A pesar de los esfuerzos realizados por los promotores para sacar adelante los proyectos realizando fuertes inversiones en dinero, generando asociaciones y gestiones cooperativas para la realización de obras y la obtención de servicios, fueron pocos los emprendimientos que pudieron resistir el embate de la crisis. Con distintos grados de aprobaciones y de concreciones en obras, muchos de los proyectos siguieron adelante, otros quedaron en el camino a la espera de la reactivación económica.

La crónica que sigue se construyó a partir de entrevistas con los desarrolladores y técnicos que llevaron los proyectos adelante y relata el porqué de los éxitos y de los fracasos de cada uno de ellos y las enseñanzas obtenidas en el proceso.

### **4.2.1 El caso de La Tahona**

Fue el primero de los emprendimientos que propuso una urbanización privada en el departamento de Canelones. La idea de los promotores surgió pensando en generar un barrio satélite de Carrasco<sup>32</sup>, la oferta estaba dirigida a una franja de población integrada fundamentalmente por matrimonios jóvenes a los cuales les resultaba atractiva la propuesta de vivir en un entorno social conocido integrado por familiares y amigos. El otro atractivo fue ambiente que recreaba el barrio en el cual habían crecido, con buenos espacios enjardinados y con seguridad. La Tahona (Lomas de Carrasco) comenzó vendiendo lotes a 12US\$/m<sup>2</sup> frente a la oferta de Carrasco en donde quedaban pocos terrenos vacantes y que los que hay pueden llegar a valer entre 300 US\$/m<sup>2</sup>. Muchos compraron como inversión y luego vendieron el terreno, otros compraron para sus hijos. En el momento del lanzamiento La Tahona tenía 80 terrenos vendidos, la gran demanda hizo elevar los precios hasta 50 y 60 US\$/m<sup>2</sup>. Con la crisis del 2002 los terrenos llegaron a valer entre 30 y 40 US\$ según la ubicación dentro de la urbanización. Es el emprendimiento que más éxito ha

---

<sup>32</sup> Debe notarse que muchos de los emprendimientos aluden en su nombre al Barrio Carrasco, tradicional barrio jardín de clase alta del Este de Montevideo.

tenido, siendo hoy el más consolidado. Hoy los terrenos hoy valen entre 50 y 90 US\$/m<sup>2</sup>

#### **4.2.1.1 Condiciones para el proyecto**

- *La etapabilidad*

La Tahona aparece como emprendimiento en el año 1994, la urbanización fue pensada en 4 etapas a 30 años y con un total de 358 lotes, en el 2004 habían 100 familias viviendo en ella, hoy hay unas 200.

Se concibió un proyecto económico- financiero y un programa estudiado en un mediano plazo de 10 años, con un esquema de financiamiento del proyecto urbano para ese período de tiempo. La mayoría de los emprendimientos que vinieron después y que fracasaron habían armado su esquema para 2 y 3 años apoyándose en flujos de dinero que nunca se concretaron. La llegada de la crisis hizo colapsar los proyectos que se autofinanciaban en esos plazos.

- *La inversión inicial*

En los edificios que se venden en el pozo la venta anticipada genera flujos para después hacer las obras. La experiencia dice que la pre-venta no funciona en estos emprendimientos de la misma forma. Estos proyectos necesitan un inversor o un grupo inversor que financie durante un período de tiempo apoyado sobre un capital de riesgo. En La Tahona se necesitó un inversor dispuesto a poner un millón de dólares con opción a dos si no se concretaban ventas en los primeros meses para un proyecto que tenía como valor de inversión final unos seis millones de dólares. Más tarde tras el éxito de ventas se llegaron a invertir entre 10 y 12 millones de dólares.

- *la planificación del proyecto urbano*

La experiencia por otro lado insiste en la planificación del proyecto urbano en forma ajustada y realista tratando de evitar las variables que afecten los números y disminuyendo al máximo los imprevistos. El proyecto urbano debe ser concebido económicamente en el todo pero previendo las etapas. En la concepción de La Tahona se conformó un equipo multidisciplinario que trabajó en forma horizontal en el concepto de la urbanización que se buscaba. La implantación del Campo de Golf debió ser sumamente estudiada ya que los movimientos de tierra para la misma son muy costosos por lo que se eligió una tierra que ya tuviera los perfiles necesarios sin necesidad de hacer movimientos.

- *la infraestructura*

Por otro lado, si la infraestructura está bien concebida y ejecutada la posibilidad de que el emprendedor asuma la empresa de servicios puede ser parte de la estructura de financiamiento del proyecto, pero la experiencia marca que en el primer período se deben subvencionar y hacerlos viables cuando la escala es muy pequeña, en una segunda etapa puede constituir un negocio.

En el caso de Carmel se hizo una buena urbanización, cumpliendo con la provisión de servicios prometida, pero cuando los terrenos empezaron a venderse vino la crisis del 2002 y las ventas empezaron a caer.

- *los colonos*

Los primeros pobladores son los que cuestan más porque deben tomar el riesgo, generalmente son los dueños y promotores del emprendimiento. Para los primeros pobladores realizar la casa fue una inversión de entre cinco y diez veces el terreno. En este tipo de negocio es necesario buscar un mix, la clave es poder tener un resto financiero para desarrollar la construcción o un grupo humano que lo desarrolle. En Uruguay para viabilizar la inversión se hacen los servicios y el club, y cada propietario se hace su casa. Las primeras 10 o 12 casas prueban en el mercado si la urbanización va a funcionar. Si a los 2 o 3 años hay solo 10 casas la imagen proyectada es que el emprendimiento no prosperó y aunque los terrenos se regalen la gente no construye sus casas. En este negocio es fundamental generar la confianza y mantenerla a fuerza del cumplimiento de lo pactado. La experiencia en Estados Unidos es distinta ya que el empresario hace el club, la cancha de polo, todos los servicios, después hace las casas y las vende a 30 años.

- *la importancia del estudio de mercado*

En el momento que se lanzó La Tahona los estudios de mercados para countries decían que no existía mercado, la percepción con respecto al golf era que se trataba de un deporte demasiado de elite y demasiado costoso, y por otro lado nadie estaba dispuesto a pagar expensas sobre un terreno en el cual vivir. La experiencia demostró que esto no era del todo cierto.

En el estudio de mercado había variables que no se habían considerado y a partir de allí se generó la demanda. La seguridad frente a los robos fue un factor que decidió a un sector importante de los clientes ya que el costo de las expensas se ve compensado, otra variable es el concepto que se introdujo de vivir en el verde como nuevo estilo de vida.

#### **4.2.1.2 Las tematizaciones en las urbanizaciones**

En el año 1992 los emprendedores de la Tahona empezaron a buscar una tierra para hacer una urbanización con canchas de golf. El emprendimiento de La Tahona y el de La Pradera son conceptualmente asimilables a lo que en Buenos Aires se promocionó como 'country', un predio con importantes instalaciones deportivas, con equipamiento social y con lo que fueron en un principio viviendas de uso transitorio luego pasaron a ser residencia permanente. Como country fue el único que perduró ya que La Pradera que tenía como tematización el polo no prosperó, el resto de los Clubes de Campo no tienen espacios verdes tan importantes ni se encuentran vinculados a un deporte en particular.

La mayor proporción de espacios verdes y la posibilidad de la tematización de estos dos emprendimientos está dada por la ecuación de la tierra. La Tahona al ser los primeros en comprar la tierra en la zona pagaron un valor aproximado de 0,4US\$/m<sup>2</sup>. La especulación sobre el cambio de uso hizo subir el precio en 3 años a 2,5US\$/m<sup>2</sup>. Hoy los empresarios estiman que un metro cuadrado en la zona puede valer 6US\$/m<sup>2</sup>. Al subir mucho el valor de la tierra madre a urbanizar la posibilidad de dedicar grandes áreas verdes a deportes de marca no resultan rentables al negocio. Los emprendimientos que vinieron después tuvieron una concepción más similar a la de los Clubes de Campo de Buenos Aires, Miradores de Carrasco y Altos de la Tahona tienen un programa de club

chico y el concepto de vida ya no es el de vivir en dentro de los campos de deporte.

La Tahona tiene solo el 40% de su espacio en tierra urbanizable, el resto son canchas de golf, espacios verdes y servicios. La segunda generación de este negocio (Altos de la Tahona), es el barrio cerrado donde la relación es 60 o 70 % de la tierra urbanizable el resto son las calles y algún programa de servicio.

Cuando el promotor piensa en la tematización de un 'country' se dirige a un determinado grupo objetivo. Este puede ser de deportistas, golfistas o polistas. El deporte escogido sirve como paisaje, como entorno, como imagen de marca y para el posicionamiento en el precio, no sirve como negocio ni como centro de la urbanización. En la Tahona juegan al golf solo un 20%, en el inicio la urbanización tenía solamente un 6% de golfistas y para el caso de el polo la proporción ronda el 2%. Hay muchos deportistas que ya tienen sus casas en otros lados y no les interesa vivir cerca de las canchas donde practican.<sup>33</sup>

Lo que surge claro es que el fin es desarrollar una urbanización y no un campo de deporte, y que el resto de la familia y las familias que no se vinculan a dicho deporte demandan otros tipos de servicios como son el gimnasio, el restaurant, la piscina etc. En La Pradera la experiencia fue que se enterraron 2 o 3 millones de dólares en movimientos de tierra e infraestructura de saneamiento, energía eléctrica subterránea, agua potable, agua de riego, pero no se pudieron entregar los lotes a los clientes para que se hicieran sus casas.

Altos de la Tahona está pensada con un carácter distinto a La Tahona. Se pensó para un público similar al de ésta pero en diferente escala. El éxito de Altos de la Tahona estuvo dado principalmente por la asociación al emprendimiento de La Tahona y a la confianza generada por él. El público al que se apunta es menos ambicioso y en el 2004 un terreno costaba entre 20 y 25 US\$/m<sup>2</sup>, hoy cuesta 45 US\$.

#### **4.2.1.3 La experiencia de La Tahona y las claves del éxito**

- La generación de un grupo primario, los 20 primeros clientes que traen hermanos, cuñados, primos y amigos.
- La generación desde el marketing del sentido de pertenencia, mostrando un producto focalizado en el grupo para el cual se está construyendo, entendiendo las aspiraciones del mismo.
- La promoción de identidad que da el pertenecer al grupo original
- La promoción de valores asociados: la seguridad, las ventajas de vivir en medio de la naturaleza, el 'escape paradisíaco', el barrio seguro, de amigos, el disfrutar de todas las actividades 'en casa'.
- La promoción de la eficiencia de los servicios privados frente a los servicios públicos y la ventaja de estas urbanizaciones con respecto a ofertas similares de características abiertas.

---

<sup>33</sup> Cuando se elige un tema para una urbanización se necesita invertir en la infraestructura de canchas apuntando a la excelencia, y a empezar a promover torneos a fin de promocionarlo, esta inversión es muy costosa y no recuperable directamente.

- La economía de vivir en el campo frente a la ciudad, la contribución inmobiliaria más baja, el ahorro en protecciones, rejas, alarmas y seguros. El costo de las expensas equivalente al de un apartamento de un edificio en Propiedad Horizontal en Pocitos.
- La oferta de servicios de acuerdo al público objetivo, sabiendo medir las aspiraciones del mismo, no ofreciendo más ni tampoco menos de lo que este público busca.
- Asumir que es un producto de estatus pero que si se apunta a un público demasiado alto puede generar la sensación de estar dirigido a una elite y entonces desestimular la compra.

#### **4.2.2 El caso de Miradores de Carrasco**

La tierra a implantarse el proyecto era un lugar paisajístico con vista sobre toda el área más amplia. Existía originalmente una explotación forestal de eucalipto con 33.000 árboles y en 1997 se comenzó con un proyecto forestal para la urbanización. Este preveía la quita del 50 % de los árboles para construir las calles lo cual se hizo. Entre 1998 y 2000 se vendieron 80 terrenos, el 80% entre fines de 1998 y mediados de 1999. El proyecto estaba previsto en 5 etapas de un total de 318 terrenos.

Los primeros terrenos se vendieron a 20U\$S/m<sup>2</sup>, después fueron aumentando hasta llegar a 30U\$S /m<sup>2</sup>. La ecuación estaba calculada para que en 5 años se estuvieran vendiendo los terrenos a 60 US\$, cada terreno tenía un precio en relación con su ubicación, después se fue viendo que la demanda no iba en relación con los precios fijados, en 5 años la ecuación financiaba el emprendimiento, se vendía 30% contado, 60% con el compromiso, y 10% contra entrega. Se realizó una gran inversión en infraestructura para la primera etapa. Se llegó a terminar el saneamiento, las conexiones domiciliarias, calles, cruces de servicios, faltando la red eléctrica, el agua potable y para riego, y el gas. La urbanización hizo un esfuerzo por rescatar a los clientes que invirtieron, y volver a generar confianza solicitándose créditos a entidades financieras extranjeras para terminar las obras de la primera y segunda etapa a fin de poder entregar los terrenos.

#### **4.2.3 El caso de Cumbres de Carrasco y de Colinas del Mirador**

Estos emprendimientos están dirigidos a un público específico que es el de los jugadores de fútbol que residen en el exterior. Estos al volver al Uruguay no encuentran inserción en los ámbitos sociales y culturales en los que acostumbraban moverse porque económicamente se han desfasado tanto de su entorno social directo como del resto de la sociedad. Ya no pueden volver a su humilde barrio a vivir de forma ostentosa y no pertenecen a las tradicionales clases altas de Carrasco, por lo tanto no encuentran una inserción social y geográfica fácil. La oferta de estos Clubes de Campo es para este nuevo sector de la sociedad una oportunidad de vivir entre pares que transitan una misma realidad.

Estas urbanizaciones no son comparables con las anteriormente descritas, ya que la oferta busca un público muy segmentado. Se han generado de forma prácticamente autónoma, la crisis no las ha afectado y sus lotes se comercializan fundamentalmente en el exterior a precios muy altos. La venta de

los predios está asegurada y los empresarios coinciden en ser los 'managers' del deporte.

Cumbres de Carrasco tiene una muy buena provisión de infraestructura, dentro de fronteras de estética excesivamente barroca. No parece haber mayor apuro por ser ocupada con apenas un par de viviendas de gran escala en construcción y un mausoleo dedicado al deporte. Éste, como primer emprendimiento dirigido a este grupo es totalmente autónomo y de difícil acceso.

Colinas del Mirador fuera del área de los Clubes de Campo, ubicado al norte de la Ruta 101, fue recientemente inaugurado. Cuenta con mayor densidad de viviendas, sus infraestructuras y servicios terminados. Esta urbanización tiene un carácter social más abierto que el anterior promovido quizá por otro grupo o sector social de este deporte. Existe una intención más explícita de ser promovido fuera del ámbito futbolístico y es de acceso más franco que el anterior.

### **4.3 La experiencia de gestión en urbanizaciones cerradas ante los organismos públicos**

Los empresarios consultados en forma unánime coinciden en que urbanizar en el Uruguay es 'muy complicado'. Cuando se empezaron a gestionar este tipo de emprendimientos no había un marco jurídico claro hasta la promulgación de la Ley Nacional 17.292 de Urbanizaciones Privadas. Ésta de cualquier forma debe, según la letra de la ley, encuadrar con las normativas municipales de ordenamiento territorial del departamento en el que se implante.

Algunos emprendimientos llevaron 10 años de gestión. La gestión ante los organismos nacionales es vista como 'más racional' que la llevada a cabo ante el municipio.<sup>34</sup> El público quiere ver que su dinero esté seguro antes de invertir, que pueda escriturarse y que la urbanización con todos sus servicios este funcionando.

En otros casos los mayores problemas que tuvieron las urbanizaciones fueron los tiempos de gestión ante la Intendencia de Canelones. Cuando se presentaron los primeros proyectos al órgano municipal no existía la Ordenanza de Clubes de Campo<sup>35</sup>. En esa instancia se habían previsto lotes de 20 metros de frente, dos años después cuando se promulgó la Ordenanza se exigieron 25 metros de frente lo cual obligó a hacer grandes cambios en los proyectos. En ese entonces el proyecto se gestionó para ceder espacios libres y calles al uso público de acuerdo a lo que solicitaba la Ordenanza

---

<sup>34</sup> Ver capítulo 5

<sup>35</sup> En el artículo 12º de la Ordenanza de Clubes de Campo se establecen los parámetros de regulación de la urbanización. El área bruta de usos privados (viviendas o actividades propias) no puede superar el 60% del área total del predio. Quedan excluidos de esta consideración circulaciones vehiculares y peatonales, espacios libres comunitarios, áreas destinadas a actividades sociales propiedades comunes de los integrantes de la urbanización. El área mínima del predio es de 1000 m<sup>2</sup>, el ancho de predios en zona rural es de 25 metros y en zona suburbana es de 20 metros. Los retires que rigen hacia los límites del predio si se trata de calles de 17 metros, 5 m; para avenidas 10m; Caminos Departamentales y nacionales y Rutas 15 metros. Hacia la caminería interna privada el mínimo es de 5 metros con bilaterales de 3m, posterior de 20%. El Factor de Ocupación del Suelo es de 20%. La altura máxima para construir es de 7.00 metros.

Departamental pero cuando surgió la ley 17292 se demoró dos años en reglamentarla y volvieron a cambiar las reglas de juego. El Intendente del momento no quería la cesión de espacios libres por la posibilidad de que fueran ocupados ilegalmente, otros sectores estaban en contra de la ley y defendían la posibilidad de que las urbanizaciones cerradas fueran abiertas a los 30 años y por lo tanto conservar la posesión de espacios libres y calles.

#### **4.4 Las urbanizaciones abiertas**

Se les llaman urbanizaciones abiertas a los fraccionamientos en lotes urbanos o suburbanos tanto en Montevideo como en Canelones rigiéndose en cada caso por la norma departamental que les compete. Los fraccionamientos que aquí se reseñan tienen una característica de diseño que los hace formalmente cerrados por su falta de conectividad con el resto de la trama, aunque funcionalmente no lo sean y su acceso no esté restringido. (Gráfico N° 3)

En el caso de Montevideo las urbanizaciones que se estudian están directamente asociadas a la trama urbana o son producto del desarrollo de suelo potencialmente urbanizable aunque en el límite urbano de la ciudad (Jardines de Carrasco, Manantiales de Carrasco, San Nicolás). Éstas si bien tienen acceso público tienen medidas de control y seguridad privada y en algunos casos llegaron a tener vayas limitando el acceso.

En el caso de Canelones la gran mayoría de estas urbanizaciones son francamente abiertas pero no se integran a la trama urbana. Más allá de que en su concepción existen previsiones para conectarse a futuro con el resto del territorio, su diseño es de tipo cerrado con un acceso único. Su dispersión en el territorio las convierte en islas de urbanidad. En momentos de bonanza se proyectaron demasiadas urbanizaciones, algunas se concretaron, otras quedaron a medio camino ante el impacto de la crisis. La resultante fue retazos de tierras urbanas entre espacios vacíos en espera del próximo empuje de urbanización. Esto se dio principalmente en la interfase entre Avenida Gianattasio e Interbalnearia.

##### **4.4.1 Las urbanizaciones abiertas en Canelones.**

Las urbanizaciones abiertas en Canelones y más específicamente en Ciudad de la Costa están dirigidas a un público distinto que el de los Clubes de Campo y parten de un concepto de emprendimiento en el cual la relación con la trama urbana y los servicios asociados a ésta es el motor. Estos son fraccionamientos en áreas suburbanas o urbanas que se sirven directamente de los servicios de la ciudad. En estos la provisión de infraestructuras al fraccionamiento, calles, luz y agua la debe realizar el promotor y cederlas a la Intendencia junto con el diez por ciento de área del predio con fines de espacio público. Posteriormente, la Intendencia se encarga del mantenimiento de las calles y del espacio público. Estos emprendimientos han asociado conceptos del marketing de los clubes de campo como el escape de la ciudad tradicional y las ventajas de vivir en el verde.

El público objetivo es el de clase media con buen poder adquisitivo, pero no está asociado a una elite que elige vivir en un barrio privado, sino que por su filosofía integradora es escogido por gente que busca vivir con vínculos más directos con la ciudad. Ejemplos de estos emprendimientos son los desarrollos

de “*Pinares del Este*” en El Pinar, fraccionamiento “*llave en mano*”, en el que la característica es que la gestión del desarrollador pasa por la adquisición del terreno, la gestión del fraccionamiento y división en Propiedad Horizontal, las correspondientes obras de infraestructura del terreno, la contratación de un estudio de arquitectos que realiza los diferentes modelos proyectuales para ofrecer, la venta inmobiliaria en el pozo, la gestión de crédito ante el Banco Hipotecario del Uruguay y la construcción de la vivienda.

El fraccionamiento de “*Punta Pinares*” resulta interesante por ser un enclave entre la trama urbana, la desembocadura del Arroyo Pando y el Río de la Plata. Por un lado la baja consolidación del área adyacente, el paisaje dunar, la cercanía a la playa y por otro la cercanía al centro del balneario fueron atractores para este emprendimiento. La variedad del paisaje, la generosidad de los lotes dentro de un fraccionamiento importante y la pertenencia al área más calificada de Ciudad de la Costa generaron una oferta atractiva para una clase media y media-alta con aspiración a vivir más en contacto con la naturaleza. El valor diferencial de esta propuesta con respecto a la oferta de Clubes de Campo está dado por la independencia que tiene el individuo que vive en la ciudad, el contar con medios colectivos de transporte, escuelas y liceos en el área y una infraestructura de servicios completa. Con un total de 139 lotes con un promedio de 900 m<sup>2</sup> se empezó a comercializar en 1998, en el 2004 había un total de ochenta y cinco lotes vendidos y veinticinco construidos.

#### **4.4.2 Las urbanizaciones abiertas en Montevideo**

Las nuevas urbanizaciones que se proyecten en el Departamento de Montevideo deben ser abiertas y conectadas a la trama urbana existente. El POT prevé para la extensión de la ciudad áreas que considera estratégicas, catalogadas como suelo suburbano o potencialmente urbanizable que a través de la figura del PAU (Plan de Actuación Urbanística) pueden recatalogarse como urbanas. En este contexto de planificación se aprueba el PAU 10 para la formación de un área residencial al norte de Camino Carrasco que involucra unas cien hectáreas de suelo potencialmente urbanizable para destino de barrios jardín siempre y cuando estos tengan accesibilidad y conectividad con la trama vial planteada. Las primeras urbanizaciones en aprobarse y construirse fueron San Nicolás y Los Olivos para los cuales se están construyendo las obras de infraestructura. Estas urbanizaciones asocian en el momento de la venta de sus lotes no solo las calidades del fraccionamiento sino también el prestigio social de sus promotores y están dirigidas a las clases altas de Carrasco.

“*Jardines de Carrasco*” es el primer emprendimiento de barrio aledaño a la ciudad que surge como extensión del Barrio de Carrasco. Está ubicado al Norte de Avenida Italia y sobre las márgenes del Arroyo Carrasco. Los grupos sociales que se desplazaron hasta allí son los pobladores de Carrasco empujados por la escasa oferta de terrenos en el barrio tradicional. El fraccionamiento consta de 164 lotes de entre 600 y 1000 m<sup>2</sup> en una superficie total de seis hectáreas y media.

“*Manantiales de Carrasco*” con una ubicación privilegiada frente a la Rambla es la extensión natural del barrio Carrasco y se inserta desde esta lógica. El proyecto de fraccionamiento que logra ser viable con un relleno de varios miles

de metros cúbicos, libera sus corazones de manzana en forma de lagos que caracterizan el fraccionamiento. Manantiales surgió hace 10 años con 60 lotes a la venta de entre 600 y 1000 m<sup>2</sup>.

#### **4.5 El Caso Jacksonville y el desarrollo de la ciudad**

El proyecto Jacksonville<sup>36</sup> fue promovido entre los años 2003 y 2004 por Zonamerica en terrenos de su propiedad en el entorno de la antigua capilla Jackson. La propuesta consistía en generar un polo de desarrollo socio-económico y urbanístico dentro de una metrópolis urbanizada integrando el proyecto a la estructura del corredor de R8, formando parte de conjuntos más amplios en el que se producían sinergias beneficiosas para el proyecto y para la ciudad.

Las razones que dieron origen al proyecto urbano por parte del desarrollador fueron las de generar un espacio de ciudad complementario de Zonamerica<sup>37</sup> y ofrecer un espacio de residencia calificada en su entorno inmediato. Los conceptos urbanos asociados al proyecto tenían que ver con la generación de una comunidad integrada de residencia trabajo y servicios.

La propuesta pretendía generar espacios promotores de la diversidad socio-económica y de articulación con el entorno. Se proponía la generación de una nueva centralidad dentro del perlado de centralidades de Camino Maldonado Ruta 8 que ofreciera un polo de desarrollo calificado dentro de un entorno de ciudad deprimida. Se planteaba como una oportunidad de integración multclasista para un área que crece en función de la proliferación de asentamientos irregulares y donde existen graves problemas sociales como el desempleo, la deserción estudiantil, el embarazo adolescente y la droga. La idea era atraer distintos públicos de variado nivel adquisitivo, dando respuesta a la demanda diversificada originada a partir de la creciente población de Zonamerica. Mediante la inserción del emprendimiento se apostaba al desarrollo económico del entorno del proyecto mediante la inyección de recursos provenientes del proyecto dirigidos al desarrollo zonal. Parte de lo generado por concepto de contribuciones inmobiliarias y de nuevas patentes a partir del desarrollo, junto con el precio compensatorio podrían ser canalizados a favor de las mejoras zonales del entorno. La propuesta a la Intendencia incluía una gestión concertada a partir de la recalificación de suelos rurales para la generación de nueva residencia, un portafolio de proyectos para la mejora zonal y una propuesta de nueva institucionalidad público privada para la zona, para la gestión de los recursos y de las obras zonales.

La propuesta suponía completar los bordes de los barrios adyacentes de Villa García y Villa Don Bosco y consolidar los tramos de Ruta 8 como conjunto urbano. El enfoque de Jacksonville como nueva forma de integración a la ciudad superaba la concepción de barrio cerrado disperso y autónomo descrita en el caso de los fraccionamientos abiertos comunes y de las

---

<sup>36</sup> Los datos fueron reelaborados a partir del trabajo de consultoría "El Proyecto Jacksonville y el desarrollo de Montevideo, informe de planificación urbana para el gobierno departamental de Montevideo" desarrollado por el "Equipo Consultor en Desarrollo Urbano" presentado a la Intendencia Municipal de Montevideo en Agosto de 2004.

<sup>37</sup> En el 2002 Zonamerica empleaba 1700 personas trabajando en el parque de negocios (datos de CINVE). Hoy cuenta con 7500 empleados (dato de [www.zonamerica.com](http://www.zonamerica.com))

urbanizaciones cerradas. Jacksonville proponía 2100 viviendas por sectores en diferentes etapas. La propuesta a la interna del Masterplan combinaba dos regímenes: el de urbanización en propiedad horizontal<sup>38</sup> en el sector de usos mixtos propuesto y en las unidades residenciales (1650 viviendas en lotes y en chacras) y en régimen común en el centro del pueblo y en la interfase residencial (450 viviendas multifamiliares).

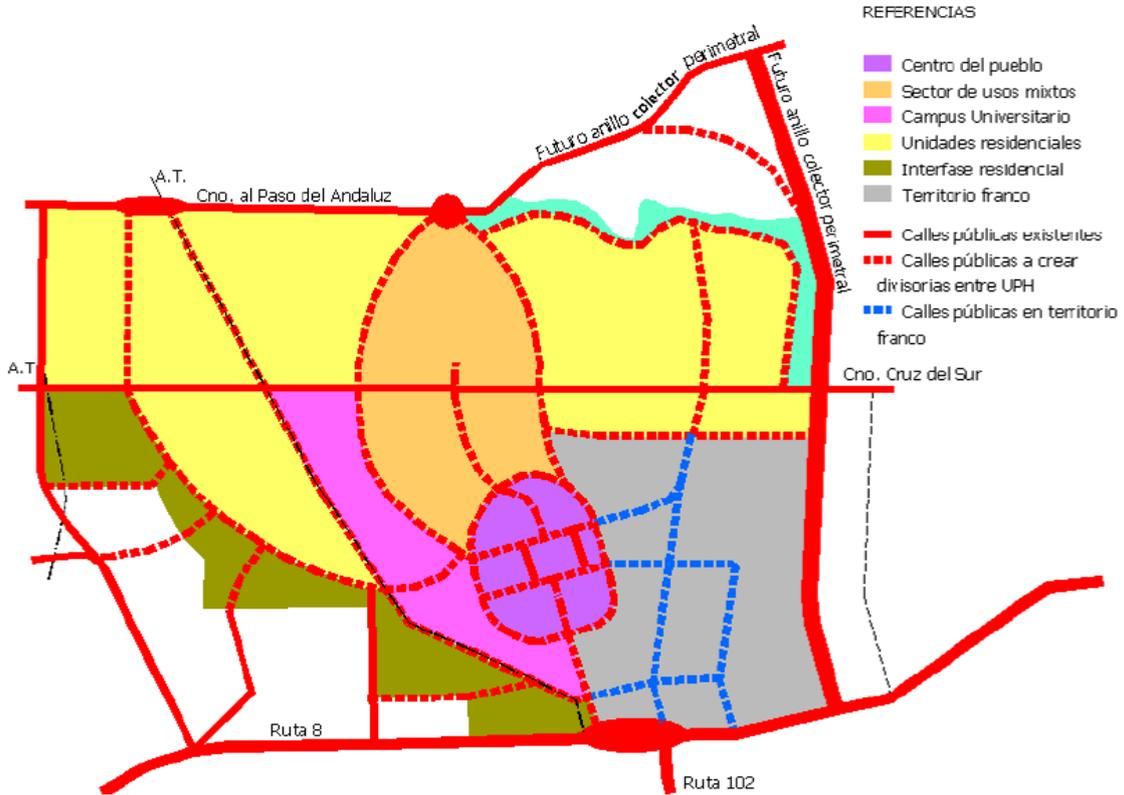
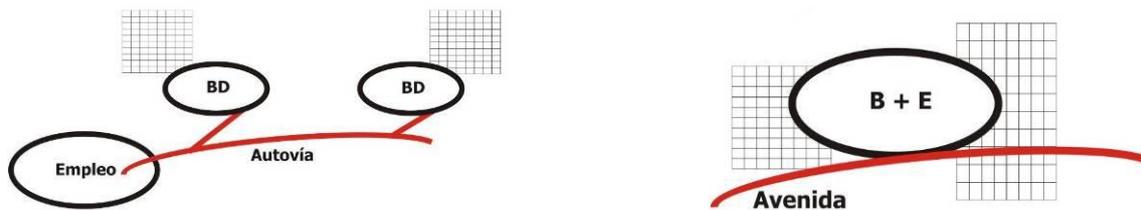


Imagen 22.- Masterplan de Jacksonville. Fuente: "El Proyecto Jacksonville y el desarrollo de Montevideo, informe de planificación urbana para el gobierno departamental de Montevideo" (Equipo Consultor en Desarrollo Urbano, 2004)



<sup>38</sup> La propuesta incluía sectores a urbanizar bajo la Ley de Propiedad Horizontal N° 17292, no reglamentada para Montevideo.

Imagen 23.- Contraposición de modelos de concepción de ciudad. El primero esquematiza la situación del Camino de los Horneros. El segundo esquematiza la propuesta para Jacksonville, barrio conectado con el empleo integrado a la trama *urbana existente*.<sup>39</sup>

A continuación se presenta un análisis comparado de los argumentos que dio la Intendencia de Montevideo para la no aprobación del desarrollo y las respuestas dadas por el proyecto.

<b>Intendencia</b>	<b>Jacksonville</b>
Área de proyecto residencial ubicada en su mayor parte en área catalogada como rural	Existen mecanismos previstos por el POT para la reconversión de suelo mediante mecanismos de excepción.
Preservación de los suelos rurales para fines productivos	El área de proyecto se ha visto abandonada en sus usos productivos de suelo por los múltiples efectos de la cercanía a la ciudad. Es por completo de propiedad de los desarrolladores y la única finalidad de éstos es la de construir el emprendimiento.
El promotor especula con el cambio de uso del suelo con la expectativa de apropiarse de las plusvalías generadas.	Existen instrumentos dentro del POT para la distribución de cargas y beneficios que fijan el precio compensatorio en caso de mayor aprovechamiento por cambio de uso del suelo. El proyecto los hace suyos en el planteo y los desarrolla en sentido de privilegiar el área en la que se implanta.
La ciudad no debería extenderse más aun teniendo infraestructuras vacantes en el área central	La ciudad ya se extendió en forma de AAI hacia esta área y es un proceso irreversible. El proyecto plantea una consolidación positiva del área de ciudad en cuestión.
Este tipo de proyectos promueven la fragmentación territorial y la segregación social	El proyecto plantea la integración urbana desde el diseño, promoviendo la inserción de nuevos grupos sociales de clase media en una periferia pobre, desde la planificación de la inversión en nuevos recursos para la ciudad y desde la gestión integrada
La Intendencia mantiene una posición opuesta a la generación de barrios cerrados	En la construcción de la ciudad democrática deben existir espacios para diferentes opciones mientras no se atente contra los derechos de otros ciudadanos. Estos deben ser bien regulados por parte de los organismos de planificación territorial para no generar desequilibrios.
Ya existen en el Este de la ciudad áreas previstas de extensión de ciudad para albergar población de niveles socio económicos altos.(PAU 10)	El proyecto se plantea en fases de desarrollo, las que aseguran la consolidación sucesiva y en etapas de aprobación a pactar con la Intendencia de acuerdo al éxito del emprendimiento en el mercado.

Cuadro 3.- Presenta la relación argumental entre la Intendencia de Montevideo y Jacksonville ante la posibilidad de aprobación del proyecto. Fuente: Presentación de caso EL PROYECTO JACKSONVILLE. Querétaro 2006.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Esquemas obtenidos de "El Proyecto Jacksonville y el desarrollo de Montevideo, informe de planificación urbana para el gobierno departamental de Montevideo" desarrollado por el Equipo Consultor en Desarrollo Urbano en el que participa la autora de la tesis. Agosto 2004.

<sup>40</sup> Caso presentado por la autora al Curso de Grandes Proyectos Urbanos organizado por el Lincoln Institute of Land Policy

#### 4.6 El cerramiento y las urbanizaciones en el periurbano Este

La cuestión del cerramiento en las urbanizaciones ha sido tema de debate en distintos ámbitos en los últimos años a partir de la aparición de estas nuevas tipologías. La experiencia internacional señala perjuicios importantes a la sociedad a la interna de la urbanización y al entorno territorial. Los graves problemas de inseguridad de las grandes metrópolis latinoamericanas han fomentado la generalización de las tipologías urbanas cerradas. Si bien en nuestro medio la problemática de la seguridad ciudadana es cada vez más aguda no ha tomado las dimensiones de las grandes urbes. En este sentido la percepción de la inseguridad es diferente. De la experiencia de los últimos 10 años en materia de urbanizaciones cerradas en nuestro medio, se recoge que las mismas no se han multiplicado como tipología, ni se han adoptado masivamente. Más allá del ejemplo de La Tahona, el éxito de las mismas ha sido acotado. Si se tiene en cuenta que el emprendimiento más exitoso de este periurbano todavía no se ha colmatado y permanecen predios a la venta, sin haber subido excesivamente sus costos, se deduce en forma primaria que la apetencia de nuestra sociedad montevideana por vivir en urbanizaciones cerradas no es demasiada. El costo de vivir en una urbanización cerrada no es mayor que el de vivir en la ciudad. Como ya se ha visto, la tierra aún en la urbanización más prestigiosa, es más accesible que en un barrio de clase media de la ciudad. El costo de construir la vivienda no debería ser mayor al de la ciudad y los gastos comunes (o expensas) no son superiores a los de un edificio de apartamentos de estándar medio-alto. Actualmente no hay más de 300 familias viviendo en urbanizaciones cerradas.

AREAS APROXIMADAS A BARRIOS	PRECIOS POR m2 EN DOLARES				CASOS ANALIZADOS		
	Promedio	Perc 25	Mediana	Perc 75	Número de m2	Compraventas	
						Número	Porcentaje
<b>PROPIEDAD COMÚN</b>	343	126	235	490	508.773	3.087	100,00
<b>Ciudad Vieja</b>	178	86	166	205	15.779	38	1,23
<b>Centro</b>	152	95	132	177	13.534	35	1,13
<b>Barrio Sur</b>	192	109	163	210	7.194	21	0,68
<b>Cordón</b>	240	113	199	316	25.640	105	3,40
<b>Palermo</b>	263	126	226	340	10.073	50	1,62
<b>Parque Rodó</b>	382	159	370	545	11.429	54	1,75
<b>Punta Carretas</b>	710	484	688	984	12.292	60	1,94
<b>Pocitos</b>	605	441	592	753	30.841	154	4,99
<b>Buceo</b>	471	220	465	635	13.481	102	3,30
<b>Pque. Batlle, V. Dolores</b>	503	296	533	653	17.749	107	3,47
<b>Malvín</b>	554	392	544	734	15.643	96	3,11
<b>Malvín Norte</b>	184	156	186	186	553	6	0,19
<b>Punta Gorda</b>	673	522	680	848	17.973	82	2,66
<b>Carrasco</b>	812	595	832	1.061	27.331	113	3,66
<b>Carrasco Norte</b>	519	215	444	708	11.077	67	2,17

Cuadro 4.- Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Indicadores de actividad y Precios del Sector Inmobiliario, en base a los registros de compraventas de la Dirección Nacional de Catastro e Intendencia Municipal de Montevideo (2006)

El uruguayo medio es conservador en el momento de elegir donde residir, y prefiere la vida integrada a la ciudad. A la sociedad uruguaya le cuesta hacer el cambio cultural que implica la aceptación de nuevas formas de habitar. Seguramente el ritmo de ocupación de las urbanizaciones cerradas existentes se va a mantener pero no a disparar. El ritmo lento de desarrollo del mercado tiene que ver con las bajas dinámicas que caracterizan a nuestro país, incluidas las dinámicas poblacionales. El desestimulo de las Intendencias de Montevideo

y actualmente de Canelones hacia las urbanizaciones cerradas juega a favor de que no haya nuevas propuestas de este tipo. Por estas razones es que se puede concluir, que en el Este Metropolitano, las urbanizaciones cerradas no serán una tipología que se extienda y generalice en los próximos años

## 5 EL MARCO NORMATIVO DEL PERIURBANO ESTE METROPOLITANO Y DE LAS NUEVAS URBANIZACIONES

El presente capítulo presenta el marco normativo vigente para el área desde su lectura como periurbano en desarrollo indagando en el marco normativo y en los instrumentos y herramientas y en la necesidad de generar nuevos o revisar la aplicación de los existentes. En este marco se estudia también la normativa que regula la forma de urbanizar a nivel nacional y las normativas y planes para ambos departamentos. Se debe aclarar que el desarrollo del mismo fue realizado previo a la presentación del proyecto de ordenamiento de la Ciudad de la Costa (COSTAPLAN) y de la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial (por lo cual se considera en este desarrollo solamente los aspectos más sobresalientes de ambas normas y en lo que hace al tema específico.

Es necesario precisar lo que la Ley de Centros Poblados ha aportado a la construcción de estos territorios como única herramienta existente a nivel nacional. La aparición de nuevos instrumentos como la Ley de Urbanizaciones de Propiedad Horizontal (Nº17.292) están dados por la aparición de nuevos tipos urbanos que no eran contemplados por la batería de instrumentos existentes. Además se indaga en el nivel metropolitano antecedentes o explicaciones a la situación normativa actual y a las acciones llevadas o no a cabo en forma coordinada. Se indaga en los instrumentos de gestión aplicados en los departamentos de Montevideo y Canelones y a las interpretaciones que los mismos hacen del territorio estudiado.

### 5.1 *La legislación nacional*

#### 5.1.1 **Ley de Centros Poblados**

La Ley de Centros Poblados<sup>41</sup> de 1946 pertenece a un momento de la historia de la planificación donde el territorio se concebía dividido en la escala urbana que se regulaba a través de los Planes Directores. Ante la necesidad de regular el nacimiento de nuevos poblados en áreas rurales surge esta Ley. La concepción de la Ley escinde la ciudad del territorio motivo por el cual ha perdido vigencia en su aplicabilidad.

La Ley de Centros Poblados era la que regulaba los procesos formales de formación y crecimiento de los centros urbanos y la que habilitaba a la fraccionabilidad del suelo rural “*con destino directo o indirecto a la formación de Centros Poblados*”, estableciendo las características que debe tener para ser admitido como tal. Esta ley tenía una visión del territorio global que preveía la formación y crecimiento racional del centro poblado coherente con el modelo batllista, constructor de una clase media hegemónica y desarrollista, donde la ciudad se concebía como ámbito de progreso y al Estado como al actor que debía regularla, asegurando el desarrollo armónico de la sociedad.

Esta norma en su artículo 1º expresa la autonomía de los municipios en relación al fraccionamiento de tierras rurales con destino a nuevas

---

<sup>41</sup> Ley 10723 del 21 de abril de 1946 y ampliación de las normas en la Ley 10866 del 25 de octubre de 1946 y en la ley 13493 del 20 de setiembre de 1966.

concentraciones urbanas<sup>42</sup>. En su artículo 2º determina el tamaño mínimo de los predios a ser subdivididos en áreas rurales limitando a Canelones y Montevideo a 3Hs mientras en el resto de los departamentos del país el tamaño mínimo de las parcelas será de 5Hs.<sup>43</sup> La consideración del legislador para establecer estos mínimos de tamaños de parcelas rurales es que en el departamento de Montevideo ya para 1946 tenía la mayor parte de su área rural dividida en parcelas chicas y se debía preservar que los próximos fraccionamientos no subdividieran en parcelas menores. Para la época una parcela rural de 3 hectáreas era el tamaño mínimo de sustentabilidad para la producción. Se establecen en el Artículo 2º dos categorías de subdivisiones, pueblo, villa o zona suburbana cuando los predios de la subdivisión son menores a una hectárea y Centro Poblado de Huertos cuando el tamaño de las parcelas es entre 1 y 3 hectáreas.

Por otro lado en el artículo 13 dice que *“todo centro poblado deberá constituir, por lo menos, una unidad vecinal que permita el mantenimiento de una escuela primaria y de los servicios públicos indispensables. A este efecto, el centro poblado tendrá como mínimo cien hectáreas de superficie, si es centro poblado de huertos, y si es pueblo, villa o zona urbana o suburbana no incorporado sin solución de continuidad a otro centro poblado mayor, tendrá como mínimo treinta hectáreas.”*

### 5.1.2 La Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal <sup>44</sup>

Los profundos cambios socioeconómicos acaecidos en los últimos años se traducen en nuevos procesos de carácter socioespacial que hacen que la Ley de Centros Poblados ya no responda a las demandas y a los requerimientos de toda la sociedad. Frente a esta constatación se buscan instrumentos que permitan formalizar los nuevos tipos urbanos que están apareciendo en todo el territorio nacional.

*“La emergencia determina que surjan instrumentos complementarios a la batería de normas existentes para la formalización de nuevos emprendimientos como es la Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal que se asocian a concepciones de una “nueva ruralidad”.* <sup>45</sup>

Dice el texto de la Ley que las urbanizaciones que se realicen tanto en áreas urbanas, suburbanas o rurales podrán regirse por la Ley 17292. Esta ley transforma las reglas de juego en los procesos de urbanización que se operan

---

<sup>42</sup> “Queda exclusivamente reservada a los Gobiernos de los Departamentos respectivos, la autorización para subdividir predios rurales con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados, así como aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o sendas o cualquier clase de vías de tránsito que impliquen amanzanamiento o formación de estos centros poblados”.

<sup>43</sup> Artículo 2º.- Constituye subdivisión de predios con destino a la formación de centros poblados, toda subdivisión de la tierra, fuera de las zonas urbanas o suburbanas, que cree uno o más predios independientes menores de cinco hectáreas cada uno. Para los Departamentos de Montevideo y Canelones, este límite queda reducido a tres hectáreas. Si dichos predios son menores de una hectárea cada uno, el centro poblado se entenderá pueblo, villa o zona urbana o suburbana. Si los predios independientes creados son mayores de una hectárea de superficie cada uno y menores de los límites fijados en el inciso primero, el centro poblado a cuya formación se tiende, se entenderá como centro poblado de “Huertos”.

<sup>44</sup> Ley 17292. Sección VII, Título III de la Segunda “Ley de Urgencia”, “Urbanizaciones en Propiedad Horizontal”, aprobada el 25 de enero de 2001 junto con la reglamentación de la misma por parte del Poder Ejecutivo (Decreto 323/001 del 14 de agosto de 2001)

<sup>45</sup> P. Goldaracena y otros “Cultivos Urbanos en Suelo Rural”, trabajo para la MOT(2002)

en la realidad nacional. Consta de ocho artículos (Art. 48 a 55) entendiéndose por urbanizaciones *“todo conjunto inmobiliario dividido en múltiples bienes o lotes objeto de propiedad individual complementados por una infraestructura de bienes inmuebles y servicios comunes, objeto de copropiedad y coadministración por parte de los propietarios de los bienes individuales”* (Art. 48).

El carácter de urbanización privada lo da el catalogar como bienes comunes de la copropiedad las circulaciones y conexiones, los espacios libres destinados a actividades sociales o recreativas y las infraestructuras de agua potable, saneamiento, energía, alumbrado y disposición de residuos sólidos (Art. 50).

El decreto de reglamentación de la misma, deja en manos de las Autoridades Municipales la definición de *“su ubicación, parámetros de extensión, tamaño y promedio de los lotes, factor de ocupación de suelo y factor de ocupación total”*.<sup>46</sup>

### 5.1.3 La Ley de Ordenamiento Territorial.<sup>47</sup>

En cuanto a la concepción del periurbano en la Ley no aparece este concepto. Del artículo 31 al 34 desarrolla las categorías de uso del suelo que han de ser tenidas en cuenta en los planes de ordenamiento territorial. En cuanto al Suelo Rural establece dos subcategorías:

- a) Rural productiva, cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o con condiciones de para estos fines.
- b) Rural natural, que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales.

Los suelos de categoría rural quedan, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.

El *Suelo de Categoría Urbana* comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización.

El *Suelo de Categoría Suburbana* comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados. Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares.

*Suelo con atributo de potencialmente transformable.* Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. Sólo se podrá transformar un suelo incluido

---

<sup>46</sup> En Canelones ya se habían definido estos parámetros en la Reglamentación de la Ordenanza de Clubes de Campo. (1999).

<sup>47</sup> La Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial fue aprobada en junio del presente año después de varios años de debates y sucesivos proyectos.

dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable. Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos de categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable.

De acuerdo a esta catalogación de los usos del suelo el suelo periurbano como se ha definido en esta investigación no aparece considerado limitando las posibilidades de actuación sobre él.

## **5.2 El Nivel Metropolitano**

Reconociendo al proceso metropolitano como un fenómeno único, se debe aclarar que los marcos normativos y planificadores de Montevideo, Canelones y San José no han tenido hasta el presente articulación de acciones.

La diferencia en la concepción planificadora de los dos departamentos que nos ocupan se observa en los diferentes cortes normativos que se establecen en los usos del suelo. Montevideo con una zonificación primaria, secundaria y terciaria establecida por el Plan Montevideo (POT), mientras Canelones contempla una división del territorio en áreas urbanas, suburbanas y rurales. En particular el área de Canelones en estudio asistió a un fenómeno de urbanización en forma de villas suburbanas surgidas a partir de fraccionamientos privados carentes de planificación que forman una cadena conurbada de baja densidad y un salpicón de villas a lo largo de las rutas principales que fueron cambiando su categorización de suelo de rural a urbano a medida que se iban aprobando los fraccionamientos. De esta forma al no haberse concebido el POT con una visión metropolitana aparecen áreas categorizadas como rurales flanqueadas por territorios urbanizados de distintas densidades. (Gráfico N°5). Las demandas de localización de actividades que prefieren territorios periurbanos no distinguen límites departamentales, pero se ven incentivadas o desmotivadas por el sistema normativo vigente.

Si bien existe una clara conciencia en el discurso del POT de los procesos de metropolización de la ciudad de Montevideo no se traduce en directrices de proyecto metropolitano tendientes a su desarrollo. Esto hubiera demandado concertación de las administraciones involucradas, imposible en el escenario político fragmentado de 1998. Existe en este contexto la necesidad de una visión estructural de las Áreas Metropolitanas y específicamente del área en estudio considerándola como periurbano, pieza integral de desarrollo con una vocación definida.

Se constata que la palabra periurbano no aparece dentro del discurso del POT. Lo más parecido a este concepto es el de suelo rural de usos mixtos pero a esta categoría le faltarían las consideraciones de orden social y cultural que se reseñaron en el marco conceptual del presente trabajo. Por el contrario Canelones tiene conciencia de la existencia del periurbano y así lo expresa en la Ordenanza de Ciudad de la Costa aunque no se precisa la definición de este tipo de territorio.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Ver Ordenanza de Ciudad de la Costa (Decreto 40 y 43) del 2001

### **5.3 El marco normativo del departamento de Canelones.**

El marco legal del departamento de Canelones se ha basado en un sistema de Ordenanzas que regulan las construcciones privadas con ciertos criterios urbanísticos que tienden a regular alturas y retiros. Estas Ordenanzas son genéricas para todo el departamento existiendo algunas normas específicas, por ejemplo para el área balnearia recogidas en la Ordenanza de Ciudad de la Costa. El departamento de Canelones carece de la tradición planificadora que ha identificado a la Capital a través de su historia urbanística. Conocido como “*la huerta de Montevideo*” las conurbaciones lo largo de sus ejes surgen sin una visión de planificación central desde Canelones más como una prolongación de lógicas económicas que provienen de Montevideo y como un conjunto de ciudades medias bien caracterizadas con las que se compromería la identidad del departamento. El territorio del departamento se divide en áreas urbanas, suburbanas<sup>49</sup> y rurales. “*Patio de atrás*” de los usos de la capital, Canelones aprovecha esta situación -durante las administraciones anteriores a la actual- como ventaja competitiva para el territorio. La política estaba basada en la desregulación territorial como estrategia de atracción de capitales, esta actitud daba al gobierno poder sobre la determinación discrecional de los usos del suelo.

#### **5.3.1 La Ordenanza de Fraccionamientos de Tierras**

Para la regulación de los fraccionamientos se utiliza para todo el departamento la Ordenanza de Fraccionamiento de Tierras<sup>50</sup>, norma departamental de 1955 con sucesivas adaptaciones hasta la actual de 1984, complementándose con disposiciones de la Ley de Centros Poblados.

El art 24º refiere a la cesión de espacios libres determinando que, para las subdivisiones de más de 3Hs con finalidad de fundar nuevas poblaciones o extender barrios existentes, deberá destinarse, además de la superficie para vías públicas, no menos del 10% del área total a subdividirse para espacios libres de uso público que pasará a dominio municipal. Se podrá exigir un espacio mayor al 10% pero menor al 20%.

La subdivisión de predios en lotes se realiza de acuerdo a la división del departamento en zonas rurales, suburbanas o urbanas y de acuerdo al artículo 26º.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Debe aclararse que existe una diferencia entre el concepto de suburbano utilizado en el departamento de Canelones y el utilizado en el POT. En Canelones refiere a un área de características urbanas pero que por su baja densidad de población y dotación de servicios no entra dentro de esta categoría. El concepto de suburbano en el POT viene referido a su característica de ser potencialmente urbanizable pero no puede pasar a urbano de no mediar un Programa de Actuación Urbanística que defina diseño e infraestructuras.

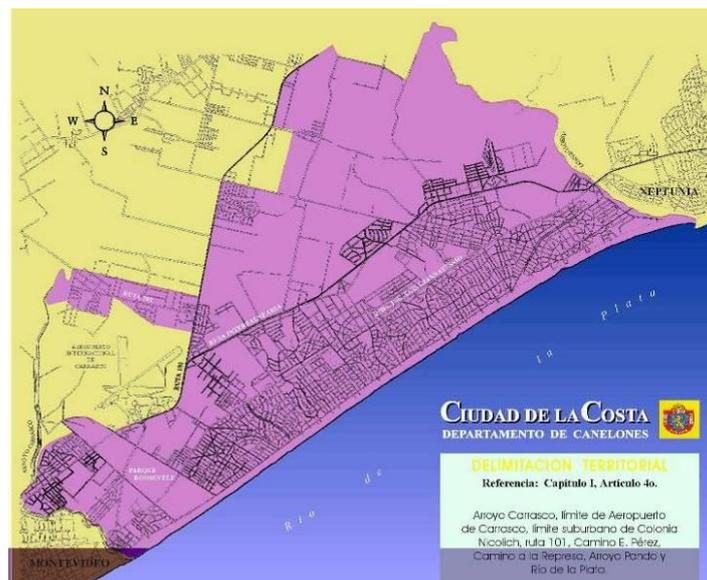
<sup>50</sup> En el Artículo 1º dice que tiene “el objeto de reglar y fiscalizar la subdivisión de tierras de dominio privado.”

<sup>51</sup> A) En zonas rurales los mínimos serán de 50 metros lineales de frente y 5000 m<sup>2</sup> de área. B) En zonas suburbanas se distinguen los siguientes casos: 1) Frente a calles o caminos que cuenten con pavimento, energía eléctrica, servicio público de abastecimiento de agua potable o servicios privados de la misma índole los mínimos serán de 15 metros de frente y de 400 m<sup>2</sup> de área. 2) Frente a calles o caminos pavimentados donde no exista alguno de dichos servicios individualizados y que no tenga por fin crear un barrio o centro poblado los mínimos serán de 30 m de frente y de 900 m<sup>2</sup> de área. 3) En zona de características rurales y cuando el fraccionamiento no tenga por objeto la fundación de nuevas poblaciones o barrios, los mínimos serán de 45 metros de frente y 2.500 m<sup>2</sup> de área. C) En Plantas urbanas : 1) Cuando exista además de los servicios de B1 red de saneamiento se exigirá un frente mínimo

Esta ordenanza es el referente para fijar estándares de urbanización de acuerdo al área de implantación pero carece de una visión integral del territorio por la autonomía que toman las piezas al ser fraccionadas en los procesos de resolución. Además carece de instrumentos de evaluación de distintos ámbitos departamentales ni de los diferentes programas urbanos resolviendo todo el territorio mediante fórmulas generales para áreas urbanas, suburbanas y rurales. La desactualización de esta norma con respecto a los procesos urbanos recientes obliga a la administración a tomar decisiones ad hoc para la resolución de problemas no previstos como son las que se presumen chacras urbanas en territorios rurales, las extensiones de la mancha urbana etc.

### 5.3.2 El periurbano en el marco normativo departamental. La Ordenanza de Ciudad de la Costa<sup>52</sup>

Delimita dentro de su jurisdicción áreas urbanas, suburbanas y rurales.<sup>53</sup> No obstante en el Capítulo XI que refiere a Subdivisión de Tierras en el Artículo 48 hace alusión al hecho de que existen fraccionamientos que tienen destino urbano pero con localización en áreas rurales. Aparece aquí la calificación de “zona periurbana” explicándola como “la subdivisión de predios rurales en fracciones independientes, destinadas al uso urbano del suelo”. Dicho de otra manera el periurbano se define como áreas rurales con usos del suelo urbano sin definir lo que hace a su estructura. El desafío de implantar nuevos usos en un territorio rural no se podía resolver con la batería de normas anteriores. Los planteles técnicos de la Intendencia recurren a generar un “mix” normativo que recoge elementos de la norma departamental de fraccionamientos en suelo rural<sup>54</sup> y elementos de la Ley de Centros Poblados en la definición que la misma hace de Centro Poblado de Huertos.



de 7 metros y un área mínima de 150 m<sup>2</sup>. 2) Frente a calle o caminos pavimentados, si careciera de alguno de los servicios, los mínimos serán de 12 m de frente y 300 m<sup>2</sup> de área. 3) Frente a calles o caminos pavimentados, si no existiera ninguno de los restantes servicios, los mínimos serán de 24 metros de frente y de 900 metros cuadrados de área, admitiéndose una subdivisión máxima de 6 solares.

<sup>52</sup> (Decreto 40 y 43) del 2001

<sup>53</sup> Gráfico de delimitación de áreas y jurisdicción de la Ordenanza.

<sup>54</sup> La Ordenanza de Fraccionamientos del Departamento de Canelones permite la subdivisión de áreas rurales en fracciones de 5000 m<sup>2</sup> y frente de 50 metros, frente a la exigencia de la Ley de Centros Poblados que exige como mínimo 3Hs para Montevideo y Canelones.

Imagen 24.- Delimitación territorial de la Ordenanza de Ciudad de la Costa.

Los parámetros que caracterizan el ordenamiento urbano (longitudes de manzana, áreas previstas para espacios públicos) en esta norma son trasladados a las áreas rurales como forma de resolver los problemas del territorio periurbano. En este artículo se detecta claramente la voluntad del legislador de actuar frente a estos nuevos hechos urbanos en áreas rurales, pero no logra una visión estructural del territorio. En este sentido la norma no aporta a la construcción de este territorio y a su estructuración sino que se limita a regular las iniciativas aisladas mediante el traslado de criterios conocidos. No hay un modelo territorial hacia el que ir que plantee estrategias para lograr el desarrollo del periurbano.

La Ordenanza de Ciudad de la Costa esboza una medida de protección a los suelos rurales productivos en los Artículos 49 y 50 y establece que *“ni los predios rurales identificados por el uso productivo del suelo ni los predios rurales individuales, no productivos destinados al uso urbano del suelo, que lo identifique como periurbano, no podrán fraccionarse como urbanizaciones de Propiedad Horizontal establecido por la Ley 17.292.”* Se puede interpretar que de esta manera se reserva la aplicación de la Ley 17292 a usos exclusivamente residenciales y en el área establecida en el artículo 61<sup>o</sup>

### 5.3.3 La Ordenanza de Clubes de Campo y su Reglamentación <sup>55</sup>

La Ordenanza de Clubes de Campo surge antes que la Ordenanza de Ciudad de la Costa, a raíz de la demanda por la localización de emprendimientos de este tipo. El Artículo 4<sup>o</sup> de dicha Ordenanza refiere a la ubicación geográfica de los emprendimientos diciendo que será de resolución del Sr. Intendente las áreas en que se pueden localizar y ubicar urbanizaciones de este tipo *“fundando su decisión en razones discrecionales de carácter urbanístico, de servicio, afectación de áreas protegidas, dimensiones del emprendimiento, interés de protección del medio rural o suburbano, etc.”* Recién en el 2001 la Ordenanza de Ciudad de la Costa reglamentará definitivamente la ubicación de los Clubes de Campo.

Los Clubes de Campo se definen en el artículo 1<sup>o</sup> de la norma como *“complejo urbanístico, recreativo, residencial, de uso limitado, permanente o temporal, a ubicarse en áreas de extensión suburbana o rural, integrada por unidades independientes entre sí, y dotado de espacios destinados a actividades deportivas, culturales y sociales, integradas en una relación funcional y jurídica que lo convierta en un todo inescindible”*. En el capítulo 1<sup>o</sup> define a los Clubes de Campo como una *“urbanización privada especial”* definiendo la característica de especial *“por la conjunción del interés privado y el Contralor de la Comuna, en un Plan de Ordenamiento particularizado”*. Esta consideración remite a la figura del Plan Especial concebido como una pieza con un diseño urbano y una normativa particular a ser aplicada. La atención explícita a la conjunción de intereses públicos y privados es interesante como concepción habilitante de futuros desarrollos territoriales. De cualquier forma la norma no va más allá y se limita a fijar estándares de diseño interno a la urbanización en la misma línea de concepción normativa que fija la Ordenanza

---

<sup>55</sup> Por Resolución 4699/98 de la Junta Departamental surge la Ordenanza de Clubes de Campo siendo reglamentada por Resolución 3062/99 del 23/12/98 del 10/8/99

de Ciudad de la Costa pero sin alusión a directrices de manejo territorial, consideraciones de impacto etc. de un área ampliada más allá de los límites del fraccionamiento.

La localización de los Clubes de Campo la da la Ordenanza de la Ciudad de la Costa donde en el Capítulo XIV “*Clubes de Campo*” en su Artículo 61º define las “*áreas preferenciales de emplazamiento de urbanizaciones bajo la modalidad de “Clubes de Campo” en zona rural, a los predios con acceso directo o inmediatos desde el Camino de Los Horneros, en todo su trayecto y a los predios al Este del Camino Eduardo Pérez en El Pinar.*” Esto da origen a la forma de racimo que adopta el territorio a partir de la implantación de estos emprendimientos.

En el Artículo 2º de la Reglamentación de la Ordenanza de Clubes de Campo se clasifican las “Urbanizaciones Privadas”<sup>56</sup>en:

- 1) *Barrio Privado*, por la magnitud del emprendimiento –sin especificar cuáles son las magnitudes que lo diferencian del resto- y por su implantación en Zona Suburbana.
- 2) *Club de Campo*, cuando comprendido dentro de la normativa vigente, se halla emplazado en zona caracterizada como “rural” y sus predios individuales posean áreas menores a 5.000m<sup>2</sup>.
- 3) *Chacras*, cuando el área de emplazamiento definida, las características del emprendimiento y la potencialidad de uso del suelo den como resultado predios iguales o mayores a 5.000m<sup>2</sup>, todos comprendidos en una unidad funcional inescindible. Se interpreta que esta categoría de emprendimientos estará ubicada en área rural.

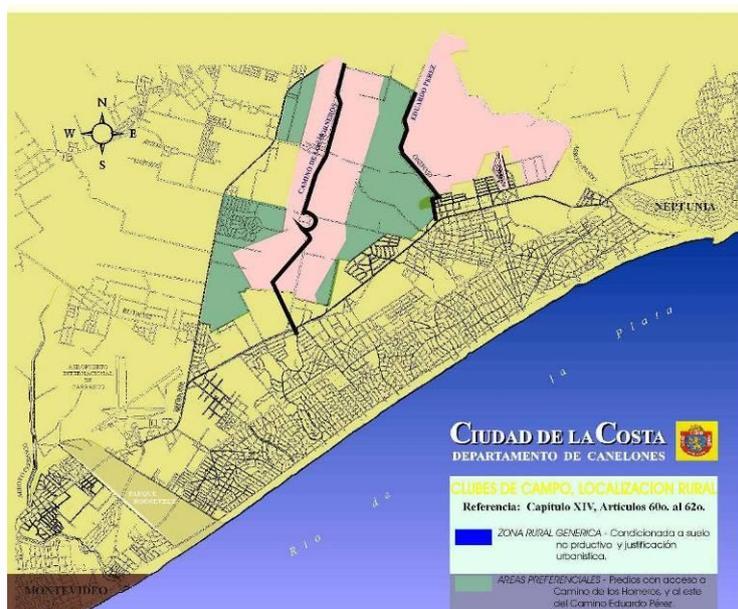


Imagen 25.- Localización de los Clubes de Campo según la Ordenanza de Ciudad de la Costa.

<sup>56</sup> La reglamentación amplía el concepto de Clubes de Campo a Urbanizaciones Privadas para después avanzar sobre la clasificación de éstas e incluir a los Clubes de Campo como una categoría de la segunda.

Este artículo abre la posibilidad a otros tipos de emprendimientos de la misma familia que los Clubes de Campo y a la inserción de los mismos en diferentes áreas, dando una gama más amplia de tipologías y emplazamientos. En los hechos los emprendimientos cerrados que se han llevado a cabo efectivamente en el departamento han sido bajo la forma de Clubes de Campo en área rural en el Este del departamento más precisamente sobre Camino de los Horneros y sobre el Camino Eduardo Pérez.

La norma regula fundamentalmente el ordenamiento a la interna de la pieza del Club de Campo pero da escasos parámetros con respecto a la estructura general del territorio en que se implanta definiéndola básicamente como una pieza urbana en suelo rural. Esto verifica con la concepción de periurbano que se expresa en la Ordenanza de Ciudad de la Costa. Esta pieza tiene la cualidad de pasar a suburbano una vez aprobado el fraccionamiento de Club de Campo. Desde la falta de una concepción integral del territorio como periurbano se aplica el corsé tributario existente, no reconociendo la diferencia de improntas económicas que tiene este uso en relación con el suburbano tradicional.

El espíritu de la norma está enfocado a generar territorialidad permeable y reversible. En ese sentido autoriza la instalación de emprendimientos por 30 años, revisable en ese período. En el caso de que razones de interés público determinen la apertura del emprendimiento, la autorización se revocaría previendo a estos efectos la conectividad a futuro entre las calles del nuevo emprendimiento y las calles existentes en el área de implantación. De no existir calles se prevé la apertura de las mismas cada 200 metros al igual que en las áreas suburbanas. A partir de la Ley 17292 que consagra las calles y los espacios internos de la urbanización como de dominio privado este espíritu se ve anulado.

El Art. 5º tiene como premisa el evitar la “*aglomeración de emprendimientos*” y las autorizaciones estarán sujetas a este criterio buscando el desarrollo de otras áreas “*sin que se produzca una interrelación entre unos y otros fruto de la proximidad física de emplazamiento*”. El área bruta de los emprendimientos se fija entre 3 y 50 Hs.

En la reglamentación de la ordenanza se refuerzan estos criterios diciendo “*se promoverán áreas preferenciales de desarrollo*” para estos agrupamientos evitándose así las barreras físicas de aislamiento y las localizaciones puntuales, estructurando el espacio en base a calles públicas que permitan la separación entre los emprendimientos. En el área rural la distancia entre estas calles no será inferior a los 2000 metros y en el área suburbana 500 metros.

Ante la carencia del plan para el periurbano con un modelo a seguir, la ordenanza asegura la generación de enclaves cerrados más que la de integración funcional. Al no estar la norma enmarcada en un plan para el conjunto del territorio se refuerza la idea de aislamiento y autonomía.

#### **5.3.4 El Plan Estratégico Canario**

Más conocido como PEC el Plan Estratégico Canario surge en el actual período de gobierno como una línea de pensamiento que enfoca el desarrollo del departamento teniendo a la microrregión como escenario. Lo novedoso del

enfoque está dado por la generación de pensamiento político e institucional partiendo de la dimensión territorial. La microrregión comprende áreas urbanas y rurales, de alcance mayor a la escala local y con diferentes vocaciones. (ver Imagen 13). La correspondiente a este periurbano es la microrregión de vocación turístico residente y el vértice territorial está a cargo del Costaplan. La división en microrregiones promulga un cambio profundo hacia la “*nueva institucionalidad canaria*” donde en el nivel microrregional se resuelve la coordinación de las políticas de gobierno, entre el nivel central y el local.

### 5.3.5 El Proyecto del Costaplan

La definición de límites del proyecto del Costaplan toma textualmente los límites de la antigua ordenanza de Ciudad de la Costa, partiendo el territorio PEM no solamente en el límite administrativo entre Montevideo y Canelones sino también en el límite de la Ruta 101. En relación a las categorías de suelo utilizadas toma las emanadas de la Ley de Ordenamiento Territorial dividiendo el territorio en suelo urbano consolidado y no consolidado, suelo suburbano, suelo rural productivo y de valor patrimonial natural y suelo con atributo de potencialmente transformable. Estos regímenes de suelo se complementan con la concepción de distintas zonas: Zonas reglamentadas, zonas especiales y Zonas de Planes Especiales, entre las que se identifica la de Plan Especial de Clubes de Campo.

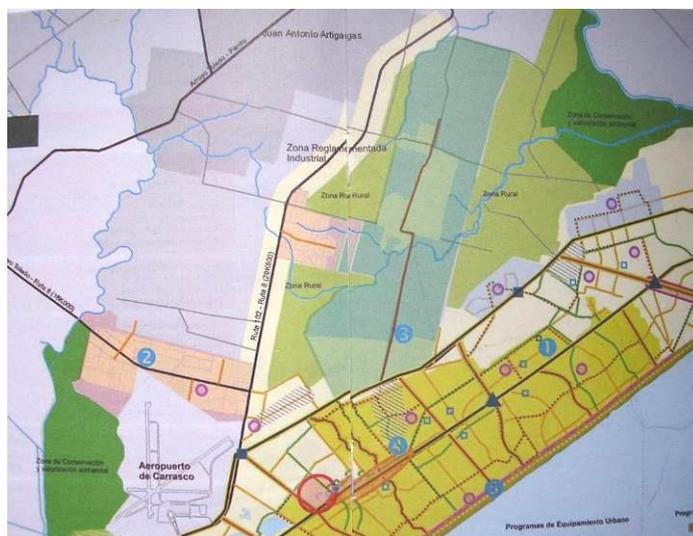


Imagen 26.- Propuesta Costaplan (2007).- Delimitación de zonas: rurales, una zona reglamentada industrial coincidiendo con la Ruta 101 una zona de conservación y valorización ambiental en el área de bañados y el área de Plan Especial Clubes de Campo y el área de Plan Especial de la Villa Aeroparque.

En el departamento de Canelones no había hasta el momento la previsión de instrumentos de redistribución de la renta urbana. En el proyecto de Costaplan se proponen algunos instrumentos de Ordenación y Gestión<sup>57</sup> en consonancia con los de la LOT y los que se detallarán en el POT.<sup>58</sup> Los instrumentos de Ordenación y Gestión propuestos por la LOT se retoman en este trabajo para la formulación de la propuesta en el Capítulo 8.

<sup>57</sup> Dentro de los instrumentos de ordenación se consideran: Planes Especiales de Ordenación, Programa de Actuación Integrada, Planes Parciales, Unidades de Actuación y Proyectos de Detalle. Dentro de los instrumentos de Gestión: Sistema de Cautelas Urbanísticas, Contrato Plan, Concesión de Obra Pública, Convenio de Cogestión y Expropiación.

<sup>58</sup> El Costaplan se encuentra actualmente en consideración de la Junta Departamental de Canelones.

### 5.3.6 La Reglamentación de la Ley 17.292 en Canelones

La nueva ley otorga “*seguridad jurídica*” a las inversiones en este tipo de urbanizaciones. Esta ley da la posibilidad de generar espacios comunes dentro del conjunto (calles y espacios públicos) de dominio de la copropiedad. Se constituye en un instrumento que facilita la realización de estos emprendimientos, evitando en muchos casos los mecanismos que forzaban al máximo las interpretaciones de leyes<sup>59</sup> y ordenanzas anteriores.

El espíritu de la Ley entra en contradicción con el de la Ordenanza de Clubes de Campo que es la de otorgar una autorización temporal y no definitiva al cerramiento de la urbanización, de ahí las previsiones tomadas en cuanto a la reversión de autorizaciones, la continuidad de tramas entre distintos emprendimientos, y la regulación de espacios de uso público y validez de acuerdo a la Ordenanza de Fraccionamientos. La ordenanza está concebida en forma tal que posibilite el cambio de destino y/o forma jurídica. Estos conceptos nacen del seno de un equipo técnico municipal comprometido con los riesgos que toma el territorio ante estos nuevos emprendimientos. De acuerdo Artículo 5º por ser el Club de Campo un fraccionamiento o subdivisión de tierra, le es aplicable el artículo 24 de la Ordenanza de Fraccionamientos<sup>60</sup> para los espacios libres de uso público y el artículo 35 de la ley 3958 para calles, debiéndose reservar a estos efectos 10% del área total del predio. La Intendencia mediante la conjunción de estas Ordenanzas se garantizaba la injerencia a futuro sobre el territorio, previendo el dominio municipal de espacios libres y calles y cediendo su uso al Club de Campo por un período determinado y revisable en cualquier momento. Es interesante observar que frente a la implementación de políticas de plan de Ordenamiento Territorial, la característica de “*cerrado*” del emprendimiento podía ser factible de ser modificado. En este marco las garantías desde el punto de vista del emprendedor a largo plazo no resultaban suficientes y es un disparador para el surgimiento de la Ley 17292.

La reglamentación municipal de la ley 17.292 nace de la discrecionalidad política que se reserva el Intendente para la resolución de algunos temas. De acuerdo al Artículo 1º de la reglamentación departamental de la Ley 17292 “*las urbanizaciones que se desarrollen en zonas suburbanas y/o rurales bajo la modalidad de propiedad horizontal prevista en la Ley 17292 (...) se registrarán por las disposiciones de la Ordenanza de Clubes de Campo, en cuanto no se oponga a la mencionada Ley, al régimen de P.H. previsto en la ley Nº 10751 y modificativas, o a las modificaciones previstas en la presente norma.*”

En el artículo 3º se establece que “*En ningún caso se exigirá el establecimiento o reserva de espacios para uso público y/o librados al uso público*”. Esta reglamentación entra en contradicción con el espíritu de la Ordenanza de Clubes de Campo en cuanto a lo establecido acerca del dominio de los espacios públicos y las calles.

---

<sup>59</sup> *Previo a la promulgación de la Ley se utilizó la Ley 10.741 de Propiedad Horizontal, pero esta no podía dar solución a la complejidad de las demandas de estos nuevos emprendimientos.*

<sup>60</sup> *Ordenanza de Fraccionamientos de Tierras Art. 24 “En los casos de fraccionamientos de tierras cuya superficie total exceda las tres hectáreas y cuando su finalidad fuera a juicio de la Intendencia Municipal la de fundar nuevas poblaciones o ampliar barrios existentes, deberá destinarse independientemente de la superficie ocupada por las vías públicas no menos de un 10% del área total del predio a subdividirse para espacio libre de uso público.”*

## 5.4 El marco normativo departamental de Montevideo

### 5.4.1 El Plan Montevideo y la definición del Este metropolitano

El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) es hasta el momento el esfuerzo de planificación territorial más importante que se ha hecho en el país reuniendo a un conjunto de actores, municipio, Universidad de la República y cooperación internacional. Se ha constituido en un referente cultural de la planificación uruguaya y dinamizador de otros procesos de planificación. El POT se define como herramienta de carácter estratégico donde sus instrumentos de planificación y gestión deberían prever una construcción flexible del territorio.

Dispone como criterios relevantes a tener en cuenta para delimitar áreas con usos y ocupación residenciales *“la accesibilidad y conectividad, los servicios, la infraestructura, y el equipamiento urbano existentes y previstos”* y *“propender a acotar la extensión de la mancha urbana privilegiando un uso y una ocupación más intensos de lo existente”* (IMM, 1998:138)

Las áreas previstas por el Plan Montevideo para la urbanización futura, o sea las que el plan admite como pasibles de pasar de suelo rural a urbano son designadas en la Zonificación Primaria como *“Suelo Potencialmente Urbanizable”*. Se define como *“aquel que teniendo características y equipamiento rural se destina a la expansión de los usos urbanos, previo análisis y podrán ser urbanizadas luego de la “verificación de la compatibilidad de cada propuesta de expansión y de las consiguientes intervenciones físicas, con las necesidades y el interés general de la ciudad según se expresa en el Plan.”* (Art. D.28). Estas áreas están enumeradas en el Artículo 29, totalizando 14 sectores.

Dentro del área de estudio en la zonificación primaria del POT aparece como áreas urbanas las villas sobre Camino Maldonado, Punta de Rieles, Villa Don Bosco y Villa García y el área de Carrasco Norte. Como suelo potencialmente urbanizable los sectores 7, 10, 11 y 14, el resto del área está catalogada como zona rural. En la zonificación secundaria se establecen dentro de las áreas rurales, áreas de usos mixtos, áreas ecológicas y áreas de protección agrícola.

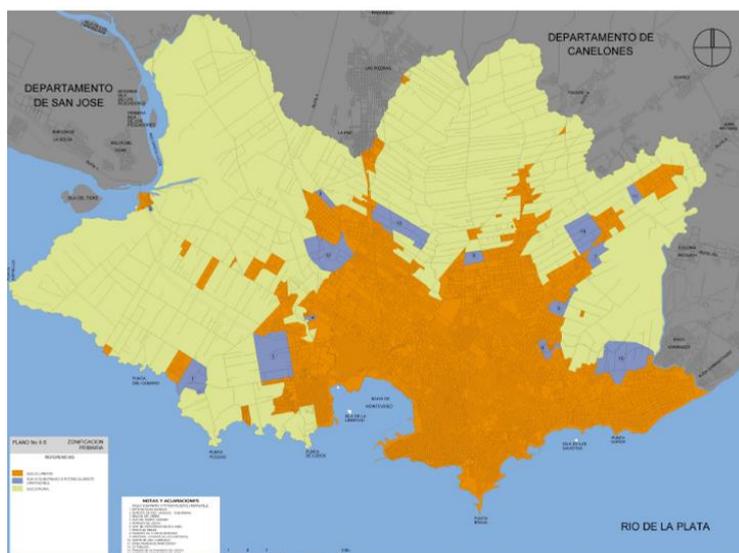


Imagen 27.- POT. Zonificación Primaria

El Plan Montevideo se autodefine como un plan de reequilibrios en lo que refiere a la difusión de infraestructuras y equipamientos promoviendo el acceso a la ciudad como modelo alternativo al de la segregación socio-espacial. En este sentido se entienden como lineamientos importantes el mejoramiento de la accesibilidad, provisión de infraestructuras, la generación de un conjunto de centralidades que incluyen las periferias afirmando el poder de atracción de la centralidad principal, y la implementación de un sistema de espacios verdes equipados.

El Plan está constituido por un conjunto integrado de propuestas de estructuración y ordenación para la ciudad y el territorio, además un conjunto de planes especiales de significado estratégico. Esta estructura del plan corresponde con una interpretación de la realidad a través de estructuras y sistemas territoriales que interrelacionan el conjunto y, por otro lado, de usos del suelo y localización de actividades adaptadas a las particularidades de cada territorio, y la inducción de transformaciones en la globalidad a través de actuaciones en determinadas áreas y sectores de actividad. (POT, 1998:124)

#### **5.4.2 La Ley 17292 en el departamento de Montevideo**

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) no contempla la implantación de urbanizaciones privadas. En Montevideo la ley 17292 se superpone a un cuerpo reglamentario articulado en el Plan Montevideo. Actualmente se encuentra en discusión la reglamentación de la Ley, la cual deberá tener en cuenta las condicionantes existentes en dicho Plan. En el debate técnico actual existen quienes promueven las nuevas formas de uso del suelo rural con programas urbanos y los que defienden la ruralidad tradicional definida en el plan a ultranza.

El POT convalida la política llevada a cabo desde 1995 con la creación de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural<sup>61</sup> de la cual surgen las bases del Decreto 26986 por el cual se declara *“de interés municipal preservar, valorizar y promover las áreas rurales de producción agrícola y las áreas de paisaje natural en suelo rural de Montevideo”*

Por otro lado dentro de los ámbitos técnicos de la Intendencia de Montevideo y en el seno de la comisión creada para estudiar la reglamentación de la Ley 17292, podría existir la posibilidad de hacerlo bajo los términos estrictos de que el emprendimiento no comprometa el uso preferente y los valores patrimoniales del territorio a preservar como ser el uso agrícola, el paisaje, la forestación etc. En este sentido se han manejado posibilidades de generar células urbanas donde exista un porcentaje de tierra urbanizada menor al porcentaje contemplado para áreas verdes ya sea para actividades deportivas u otras, contemplando la posibilidad de realizar en estos espacios actividades de tipo cooperativas de productores rurales.

---

<sup>61</sup> Unidad de gestión, con competencias asesoras sobre temáticas que se pretendan desarrollar en las áreas rurales protegidas del Departamento. Hasta la aprobación del Plan Montevideo éstas áreas se corresponden con las establecidas en las medidas cautelares de 1991 y luego de la aprobación del Plan en los suelos calificados en la Zonificación Secundaria del Área Rural como Agrícola, Áreas de la costa oeste y Área de paisaje protegido.

Cabe aclarar que en las condiciones de la economía actual la reserva de territorio con fines agrícolas dentro del área metropolitana constituye muchas veces una limitante para el uso del área rural, debido a su baja rentabilidad económica y a que tampoco está permitido utilizar el suelo para otros fines. Este factor constituye uno de los ejes fundamentales del debate para la reglamentación de la ley N° 17292 en el departamento de Montevideo.

### 5.4.3 Instrumentos de ordenación y planeamiento

Dentro de estos se hará referencia al Programas de Actuación Urbanística (PAU) Las urbanizaciones de los sectores definidos por el Plan Montevideo como potencialmente urbanizables se deberán realizar a través de Programas de Actuación Urbanística (PAU). Se hará referencia a ellos por la pertinencia de la aplicación del mismo en los territorios periurbanos en estudio. *“la realización de unidades urbanísticas integradas, entendidas estas como aquellas actuaciones que tengan resuelta” ... “la dotación de servicios y equipamientos suficientes” y “las obras de infraestructuras que garanticen la inserción de la misma en la ordenación general”*, articulándose a través de diversos mecanismos de gestión (Planes Especiales, Unidades de Actuación, Proyectos Urbanos de Detalle, etc.). En tanto no se apruebe el PAU estos suelos estarán sujetos a las determinaciones para suelo rural.

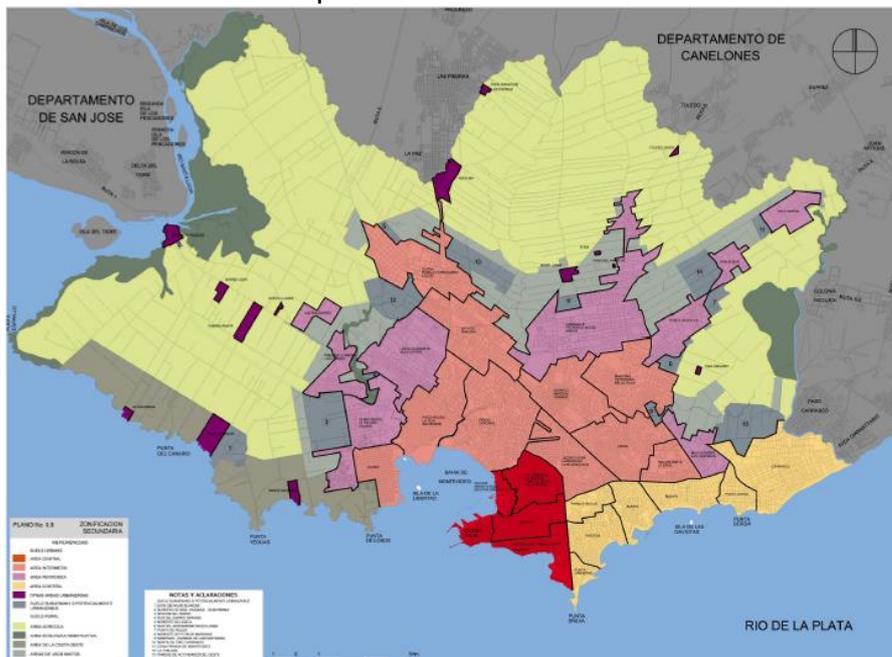


Imagen 28.- POT. Zonificación Secundaria

Al Norte de Camino Carrasco en el sector 10, mediante el mecanismo del PAU, se convirtieron 100 Hs de suelo, con fines residenciales. Esto se ha dado a partir de un proceso de acuerdos en instrumentación de una modalidad de urbanismo concertado público privado, forma inédita de gestión para la ciudad en la que el promotor privado realiza la propuesta de diseño e infraestructura urbana de una pieza de ciudad actuando la Intendencia como interlocutor y realizando las aprobaciones correspondientes en las distintas etapas a pactar.

#### 5.4.4 Instrumentos de gestión y ejecución del POT

Aseguran la utilización del suelo conforme al plan y “*por lo tanto en función de intereses generales*”. A su vez tratan de impedir la desigual distribución de beneficios.<sup>62</sup>

Las **áreas de promoción** quedan reservadas coherentemente con la filosofía del POT para promover el desarrollo de las áreas centrales o intermedias o sistemas dentro del área central pero no aparecen dentro de las áreas de promoción la posibilidad de desarrollar áreas de periferia deprimidas o desestructuradas o territorios periurbanos. Tampoco se abre un espacio para la promoción privada de estas u otras áreas más allá del suelo potencialmente urbanizable.

Las **unidades de actuación** como “*instrumentos de gestión que se aplican dentro de una superficie delimitada en Suelo Urbano y en SPU que requieren de Programas de Actuación Urbanística y Plan Especial de Ordenación aprobados y adquieren deberes de cesión, equidistribución y urbanización, que garanticen una ejecución unitaria*”. La ordenación de las unidades de actuación debe permitir la justa distribución de cargas y beneficios, o la transferencia de edificabilidad. Las determinaciones de la Unidad de Actuación se concretarán mediante la formulación de un Proyecto Urbano de Detalle que será presentado por los propietarios.<sup>63</sup>

El artículo D 69 habilita a la Intendencia a aplicar conjuntamente con la aprobación de la gestión urbanística el **Sistema de Cautelas Urbanísticas**<sup>64</sup> y convocar a los titulares de bienes inmuebles comprendidos en el área delimitada en la operación a participar en la misma. Se designan los inmuebles comprendidos dentro del área para su expropiación y se invita a los propietarios a participar en la operación. Aquellos que aceptaran, recibirán una obligación de crédito denominada Cautela Urbanística de Montevideo. Los propietarios que no aceptaran, recibirán la correspondiente indemnización. En el artículo D70 se enumeran las operaciones de urbanización, renovación urbana y reparcelamientos susceptibles a ejecutarse mediante el sistema de cautelas urbanísticas. Estas operaciones comprenden: la adquisición del conjunto de terrenos o edificios en el área a urbanizar, reparcelar o renovar; la ejecución de las determinaciones establecidas por los instrumentos de ordenación y planeamiento aplicables; los proyectos de obras de urbanización, reparcelamientos, demoliciones, edificaciones etc.; las enajenaciones o

---

<sup>62</sup> Existen 3 regímenes de gestión del suelo, el general, donde se aplica la normativa general de uso, edificabilidad y afectaciones. El régimen de suelo patrimonial que afecta al suelo cuyo ordenamiento responde a políticas de preservación o protección concretas, por ejemplo el área rural y específicas y a una forma de gestión particularizada y el régimen específico que se encuentra ligado a las unidades de actuación previstas por el plan.

<sup>63</sup> La Intendencia de Montevideo tendrá facultades sobre la determinación y la delimitación de las unidades de actuación sin perjuicio de que otras entidades públicas o privadas puedan proponer la creación de las mismas. Si existiera un porcentaje de propietarios igual o superior al 60% del total, que representaren el 50% del total de la superficie de la Unidad de Actuación, y que manifestaran su intención de desarrollarla podrán solicitar a la Intendencia que expropie el resto de los terrenos a efectos de concretar su desarrollo. La financiación del costo de la expropiación es repercutida por la Intendencia a los que resulten adjudicatarios de dichos terrenos.

<sup>64</sup> El Sistema de Cautelas Urbanísticas tiene su antecedente en el Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 15.223 del 5/11/70

cesiones de terrenos a los organismos públicos o privados encargados de construir y a los propietarios expropiados.

Los derechos de los tenedores de cautelas se expresan en el artículo D.71 y dice que *“podrán hacer efectivo el derecho de la adquisición de nuevas parcelas o de las unidades de los edificios construidos por el valor nominal de las cautelas. En dicha operación se beneficiarán con el 50% de la valorización que experimente el metro cuadrado de terreno tipo, en la zona de ubicación del inmueble expropiado. La valorización será apreciada por la diferencia entre el valor de la expropiación y el valor de venta asignado”*. Los tenedores tendrán preferencia en la adquisición de nuevos lotes o de las unidades de los edificios construidos en las áreas de reparcelamiento o renovación.

En la aplicación de este instrumento se otorgará preferencia para la compra de nuevos lotes o unidades resultantes a los arrendatarios de los inmuebles comprendidos en la operación con el fin de que permanezcan en el área.

Con referencia a los sistemas expropiatorios la norma toma las facultades que le otorga la Ley.<sup>65</sup> De acuerdo al Artículo D.75 la expropiación por razones de urbanismo en zonas urbanas y suburbanas, se aplicará de conformidad con las disposiciones nacionales vigentes para ciertas finalidades.<sup>66</sup>

#### **5.4.5 Mecanismos para la captación de mayores aprovechamientos y reparto de cargas y beneficios**

El Artículo D40 del POT refiere a los regímenes específicos de uso del suelo definiendo la aplicación de una *“normativa especial”* que sustituye a la normativa general en términos de uso, edificabilidad y reparcelaciones. Esta se aplica exclusivamente en suelo urbano en áreas de promoción o en SPU cuando cuenten con un PAU en las áreas en que disponga el Plan Especial que desarrolla dicho PAU. Se define como *“un régimen de carácter temporal que se extingue una vez cumplidos los plazos establecidos por el planeamiento correspondiente, sin que se hubiera ejecutado.”* Las áreas que se incluyan en el régimen específico se deberán desarrollar mediante unidades de actuación que dispongan la justa distribución de cargas y beneficios.

A raíz de los procesos de concertación desatados en la aprobación del PAU 10 la Intendencia a debido modificar el Artículo D40 y reglamentar aspectos no definidos en la norma madre que desarrollaren el instrumentos primario. Esto ha sido un avance para la implementación de la captación de mayores valores en nuestro medio.

La reglamentación del Artículo D40<sup>67</sup> dice que *“el régimen específico es obligatorio en todas las intervenciones en que se sustituya el régimen General o el Patrimonial que supongan mayor aprovechamiento.”*<sup>68</sup> Este instrumento

---

<sup>65</sup> Ley Nº 3.958 de 28/3/12

<sup>66</sup> Para la ejecución de los sistemas territoriales de saneamiento, vialidad, espacios verdes, centralidades y equipamiento público. Para la ejecución de suelos incluidos en el Régimen Específico. Para la ejecución de programas de actuación en suelo suburbano o Potencialmente Urbanizable, a fin de transformarlos en suelo urbano. Para la ejecución de Unidades de Actuación conforme a un proyecto urbano de detalle. Para la incorporación de terrenos en la cartera municipal de tierras. Complementariamente al Sistema de Cautelas Urbanísticas.

<sup>67</sup> Resolución Nº 5399/03 del 22 de Diciembre de 2003.

<sup>68</sup> El mayor aprovechamiento está definido como “el incremento del valor económico de los inmuebles involucrados en una intervención originado por a) los usos autorizados b) la edificabilidad c) la normativa

tiende a limitar la especulación inmobiliaria y obliga a transmitir beneficios a la Intendencia. El Artículo 7º refiere a la valoración del mayor aprovechamiento en los Programas de Actuación Urbanística: *“es el incremento del valor del suelo al incorporarse al suelo urbano y equivale al valor total de comercialización del suelo urbano edificable resultante del desarrollo del PAU menos su valor anterior a éste y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento.”*

#### **5.4.5.1 El precio compensatorio**

La modificación del D40 dice que los propietarios incluidos en el régimen específico deberán abonar a la Intendencia un precio compensatorio. Cuando el régimen se aplique en áreas de promoción y de planes especiales con valor estratégico podrá cobrarse hasta un 10% del mayor aprovechamiento y en las demás áreas el precio será equivalente al 10%. Este precio se deberá pagar independientemente de los costos de mitigación de los impactos y será destinado a infraestructuras y equipamiento público del área considerada. La Intendencia puede destinar el precio compensatorio al Fondo de Gestión Urbana y Rural para ser utilizado en infraestructuras y equipamiento público en áreas del Departamento de menor desarrollo relativo. El precio compensatorio podrá ser pagado en obras o construcciones públicas de valor equivalente, y destinado a la realización de infraestructuras y equipamientos del área considerada, o al Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural.

El destino de este precio compensatorio no se desprende claramente del texto de la norma. No se prevé una planificación asociada al área de influencia del proyecto en donde volcar los fondos. Por otro lado no se prevé la generación de instrumentos para encauzar el destino de los fondos.

#### **5.4.5.2 El Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural (FEGUR)**

Se crea por Decreto Departamental Nº 29.434 de fecha 10 de mayo de 2001 y se reglamenta por resolución Nº 2110/03 del 2/6/03. La integración de recursos del FEGUR se realiza a través de asignaciones presupuestales, y otros.<sup>69</sup> La reglamentación del D40 posterior a la reglamentación de FEGUR no establece la forma y proporción de los recursos a asignarse a FEGUR provenientes del precio compensatorio sino que dice que *“La Comisión Permanente del Plan recomendará si dicho precio se destina a la realización de infraestructuras y equipamientos del área considerada, o si se destina al Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural.”*

Se prevé que la Unidad Central de Planificación Municipal y el Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional propongan a la Comisión Permanente del Plan, en forma coordinada, la manera en que se programarán los recursos del Fondo Especial, ya sea para financiar total o parcialmente los planes, las actuaciones y los proyectos jerarquizados por el Programa de

---

*de reparcelaciones o d) la combinación de estos parámetros, todo ello con respecto a lo establecido en el Régimen General o Patrimonial que el Régimen Específico sustituye.”*

<sup>69</sup> *Lo percibido por permisos de edificación, el producto de las sanciones pecuniarias percibidas por contravención a las normas urbanísticas y edilicias, ingresos provenientes de las autorizaciones municipales otorgadas en los casos de actos y operaciones urbanísticas especiales o emprendimientos extraordinarios que se realicen en área rural, en la forma y proporción que se establezca en la Reglamentación del artículo D.40, herencias y donaciones a favor de la Intendencia Municipal, y otros.*

Acción Territorial emergente del POT o contribuir con los titulares de bienes inmuebles con afectación de preservación, -acción que podría interpretarse como compensación por minusvalías- para *“actuar en suelos rurales, con destino a mejorar infraestructuras y promover planes de desarrollo que mitiguen los impactos de actividades compatibles con los usos preferentes del suelo, contribuyendo al desarrollo económico sostenible del área, sin perjuicio de los costos y obras que deberán solventar directamente los promotores de los emprendimientos concretos que sean aprobados, en función de la obligación que tienen de mitigar los impactos que los mismos produzcan como consecuencia de su implantación y desarrollo específicos.”*

Se expresa asimismo que la Dirección General de la Unidad Central de Planificación Municipal y la Dirección General del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional tendrán la iniciativa para determinar el uso de los recursos del FEGUR para lo cual se abrirá una cuenta extra presupuestal por cada actividad diferente así determinada.<sup>70</sup>

#### **5.4.5.3 La contribución por mayor valor**

En el Artículo 10 de la Ley de Expropiaciones N° 3.958 de 28/3/12 dice que los inmuebles frentistas a una nueva calle o espacio público o se valorizaran por este concepto y este no se hubiese tenido en cuenta en la expropiación, abonarán al estado o Municipalidad una cantidad igual a la mitad de ese valor. El pago se efectuará con la Contribución Inmobiliaria, en cuyo caso el valor total del impuesto será aumentado en un 30%.

En el artículo 22 de la Reglamentación de la Ley (28/3/12) dice que el importe sobre el mayor valor ingresará a rentas generales si se trata de una obra nacional y a rentas municipales si aquella es de incumbencia de las Juntas Económico Administrativas. En este último caso las administraciones de Rentas entregarán en su oportunidad el importe del mayor valor, procedente de las obras edilicias.

---

<sup>70</sup> La administración del Fondo Especial estará a cargo de la Oficina de Gestión Territorial la que deberá llevar una relación de los recursos, de los inmuebles escriturados y prometidos en venta, así como de las obras ofrecidas como pago de precios compensatorios por mayor aprovechamiento.

## **6 LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

La experiencia internacional es útil para evaluar el caso en estudio y para disparar ideas en la construcción del territorio propuesto. La experiencia norteamericana del 'sprawl' y las corrientes que reaccionaron con nuevas propuestas como la del Nuevo Urbanismo, dan nuevas pautas y rescatan viejas prácticas para la construcción de los territorios suburbanos. A su vez el Caso de la Provincia de Buenos Aires alimenta el debate entre lo deseable y lo no deseable, los errores cometidos y las consecuencias para el territorio en una realidad cultural parecida a la nuestra, pero territorialmente diferente. Este análisis se construyó a partir de bibliografía especializada en Nuevo Urbanismo y en el caso de Buenos Aires en publicaciones locales, diarios, revistas, estadísticas y abordajes académicos del tema. Se procuró capitalizar el aporte de investigación existente en las universidades locales indagando en las lógicas que se interrelacionan con el caso del AMM.

Esta parte de la investigación está dirigida a formular una agenda de preguntas en donde el cruzamiento de visiones externas con el caso uruguayo promueve una discusión acerca de la planificación de los nuevos territorios periurbanos. Esta agenda pretende promover el desarrollo de instrumentos normativos, de planificación y de diseño de estos territorios.

### **6.1 El caso de Buenos Aires**

En la ciudad de Buenos Aires pueden diferenciarse tres etapas de desarrollo urbano. La primera se corresponde con la gran expansión urbana de principios de siglo pasado donde la ciudad ordenaba su crecimiento con un pensamiento higienista y la empresa de Obras Sanitarias acompañaba con la construcción de grandes infraestructuras. Las barriadas populares adoquinadas y el tranvía fueron parte de este proceso. El área suburbana nucleaba en torno a las vías del tren algunos nuevos barrios que, a pesar de ser ocupados por sectores con buen nivel adquisitivo, dada su baja densidad, no construían sus infraestructuras.

La expansión del borde urbano en manos de especuladores dedicados al fraccionamiento produce entre el '30 y el '70 un gran crecimiento del borde urbano. Al no ser obligatorio dotar de infraestructuras a los fraccionamientos, la extensión de la ciudad no estaba sustentada por la provisión de servicios. El borde suburbano se consolida en áreas de ciudad distinguidas por los diferentes niveles de infraestructuras de sus barrios.

En 1977 se sanciona una norma que exige la construcción de todas las infraestructuras para los fraccionamientos que tendieran a ampliar el área urbanizable. El resultado es que se detienen los fraccionamientos formales. De esta manera las nuevas extensiones se realizan informalmente y son más tarde regularizados sin cumplir con las reglamentaciones vigentes. Aparecen también loteos impulsados por políticas públicas o por ONG que cumplen parcialmente con las exigencias.

#### **6.1.1 Las urbanizaciones en la Provincia de Buenos Aires**

A partir de los años noventa la configuración de la metropolis bonaerense ha sufrido un cambio. La segunda y tercera corona han sido las receptoras de

nuevos usos del suelo, grandes centros comerciales, complejos recreativos, logística y distribución, oficinas y bancos, nueva hotelería y urbanizaciones cerradas. Las urbanizaciones privadas en la provincia de Buenos Aires aparecen en la tercera corona metropolitana caracterizada por la presencia de un amanzanado tradicional en los cascos de los viejos pueblos como Pilar, Luján, Campana, etc. rodeados de suelos vacantes sin amanzanar. Por detrás de la ciudad tradicional, se localizan los nuevos usos del suelo.



Imagen 29.- Ubicación de las urbanizaciones en relación a las coronas del Gran Buenos Aires. Fuente: Laboratorio de Sistemas de Información Geográfico de la Universidad General Sarmiento

### 6.1.1.1 Los Clubes de Campo

Interesa a los fines de este trabajo concentrarse en las nuevas formas de residencia en suelo suburbano y rural y en los territorios resultantes de la superposición de las nuevas formas de uso del suelo a las antiguas. En la década de los 70' aparecieron en la Provincia de Buenos Aires nuevos tipos urbanos que se denominaron comercialmente 'countries' o 'villages'. Más tarde la Ley 8912 de la Provincia los denominó "*Clubes de Campo*". En el comienzo la gran mayoría eran campos deportivos de clubes con sede en la ciudad o fraccionamientos destinados a vivienda de fin de semana. Se localizaban en áreas semi rurales, en predios amplios con buenas instalaciones deportivas, equipamiento social y con algunas viviendas unifamiliares. La accesibilidad se daba por automóvil a través de las rutas nacionales que atravesaban el AMBA (ruta 9, 8, 7, 197, 202, 26).

A partir de la década del 80', la función residencial toma preponderancia sobre la deportiva y más personas van a instalarse de forma definitiva, aumentando la cantidad de viviendas. A partir de 1993 con la ampliación de la red de accesos a Buenos Aires, se consolidan los Clubes de Campo pasando las casas de fin de semana a ser de residencia permanente y expandiéndose la tipología a territorios más alejados gracias a la disminución de los tiempos de traslado. A su

vez a las funciones tradicionales de residencia y deporte incorporan nuevas funciones como 'club house' y restaurante.

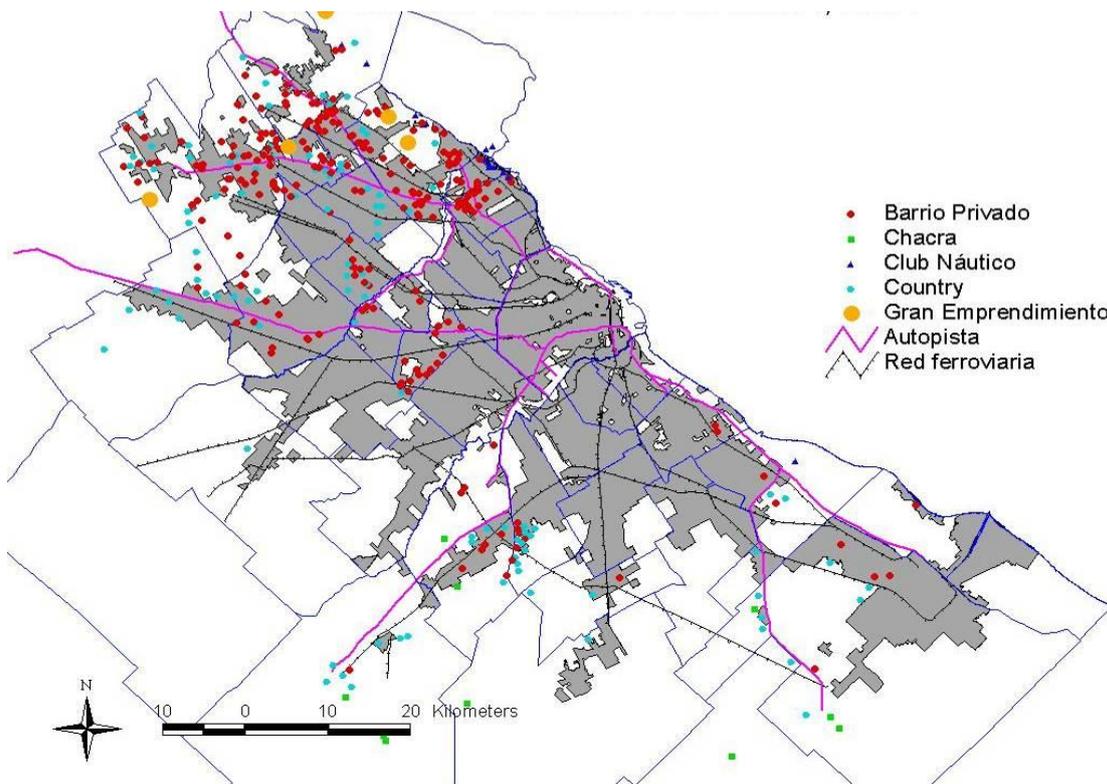


Imagen 30.- Ubicación de los distintos tipos de emprendimientos el Gran Buenos Aires (2001). Fuente: Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica de la Universidad General Sarmiento

En la Provincia de Buenos Aires, las figuras jurídicas que enmarcan el fenómeno de las nuevas urbanizaciones son: la Ley Provincial 8912/77, el Decreto Reglamentario 9404/86, para Clubes de Campo y el Decreto 27/98 para Barrios Cerrados.

La ley 8912 del año 1977 en su capítulo quinto refiere en los artículos 64 al 69 a la ubicación de los Clubes de Campo -en áreas complementarias a la ciudad o en áreas rurales-, el uso de los mismos con destino a vivienda, la inclusión de equipamiento deportivo-recreativo social y cultural, el régimen jurídico que lo rige, y sus requisitos de infraestructura con respecto a los indicadores urbanísticos. El área de parcela mínima puede ser hasta de 600m<sup>2</sup>

Por razones comerciales algunos Clubes de Campo incorporan otras funciones además de las residenciales. El más común es el equipamiento educativo en jardines de infantes, escuela primaria y secundaria. En otros casos se incorporan viviendas multifamiliares, complejos gastronómicos, infraestructura para alojamiento o centro de convenciones. Cuando el Club de Campo incorpora otras actividades, se transforma desde el punto de vista normativo en "*urbanizaciones especiales*" definido y contenido en la ley 8912, en los artículos 14° a 21°, que versan sobre creación y ampliación de núcleos urbanos. Desde el punto de vista del cerramiento estas "*urbanizaciones especiales*" deben ser abiertas y el emprendimiento está obligado a ceder área al dominio público.

### **6.1.1.2 Los Barrios Cerrados**

El barrio cerrado es un producto del mercado de los 90. Su regulación normativa no establece limitaciones a su localización ni al número de parcelas o sea que puede establecerse en un área urbana, complementaria o rural. La tipología del Barrio Cerrado es la versión minimizada del Club de Campo. Responde a la misma lógica de dominio y uso, pero elimina algunos de los usos deportivos y sociales, lo que reduce los precios de venta y los costos de mantenimiento.

Es la única de estas tipologías que puede estar localizada en lo que la Ley 8912 define como área urbana. Esto permite parcelas mínimas de 300 m<sup>2</sup>. Además ubica a los Barrios Cerrados en zonas de mejor accesibilidad y a menor distancia de los núcleos urbanos consolidados. Así se arma una oferta para una demanda de nivel socioeconómico medio. Los Clubes de Campo apuntan a un nivel medio-alto, que también busca esta lógica de seguridad y cerramiento. Sin límites para definir su proyección territorial, la norma permite la ampliación urbana sin el estado como planificador del proceso.

### **6.1.1.3 Ciudades para vender**

Debido a la rentabilidad de la inversión inmobiliaria, a la facilidad crediticia y a la demanda de bienes inmuebles, grandes capitales se dirigen a transformar la oferta de "casas" para vender, en "ciudades" para vender. Es así que aparecen grandes emprendimientos que llegan a las 2400 Hs. ofreciendo piezas enteras de ciudad con infraestructura y multiplicidad de funciones como es el caso de Nordelta<sup>71</sup>. Estas nuevas urbanizaciones son en su escala macro una ciudad abierta que se conecta con la trama existente. En su interior, generalmente proponen urbanizaciones cerradas como barrios cerrados o grandes complejos comerciales.

## **6.1.2 Los procesos de ordenamiento en la Provincia de Buenos Aires**

La legislación que regula la materia Provincia de Buenos Aires, es la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo 8912 del 24 de octubre de 1977, que establece las pautas urbanísticas y la normativa para la organización del territorio y le asigna al Municipio responsabilidad primaria en la materia. Esta ley tiene como objetivo regular el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

Como herramienta de la organización del territorio la Ley 8912 dispone que la Provincia debe formular un Plan Ordenador y dentro de este Plan cada Municipio debe formular su Planificación Territorial. A cada Municipio se le otorga la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial, entendido como un proceso en el cual se incluyen las acciones técnico político-administrativas para la realización de estudios, la formulación de propuestas y la adopción de medidas específicas en relación con la organización del territorio. Este hecho fue útil en cuanto a abordar un espacio legislativo vacío hasta ese momento.

La ley fue aprobada en el último período de gobierno de facto no obstante los técnicos que fueron convocados para su formulación volcaron en su texto

---

<sup>71</sup> Primer caso de urbanización en el Delta del Tigre, concebido como Masterplan desarrollado a través de un conjunto de urbanizaciones cerradas.

muchos conceptos de avanzada para la época, con fuerte influencia de la legislación española. La Ley fue muchas veces cuestionada particularmente por la no participación de los municipios en su redacción. Subyace en todos los cuestionamientos el reproche hacia el estado provincial por haber estado ausente incumpliendo los preceptos de organización del territorio y porque desconoció el rol asignado a los municipios.<sup>72</sup>

La población del Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos veinte años se ha ido retirando de las áreas rurales desplazándose hacia las ciudades, apareciendo en escena formas de apropiación del suelo diferentes. Por un lado sectores pobres en villas, pueblos y asentamientos informales y por otro el mercado pujando por privatizar espacios urbanos. Minimizado el rol del Estado como planificador aparece el mercado como regulador. El interés privado planifica el territorio, y el poder público debilitado, no negocia ni genera espacios de acuerdo. La mayoría de los Municipios no poseía un plan urbanístico que planificara el crecimiento o estableciera parámetros para la organización de un territorio pensado desde lo social y lo económico a futuro. En general se manejaba con ordenanzas de ordenación del territorio que asignaba zonificación y usos, en la mayoría de los casos sin una clara concepción de los criterios con qué se definieron los indicadores urbanísticos originarios.

Recientemente la Provincia de Buenos Aires presentó los “*Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*” proceso que se inició en el año 2005. El desafío de estos Lineamientos es la forma novedosa con qué el planteo técnico se inserta en las condiciones políticas de la planificación.<sup>73</sup> Aún cuando el esquema de Lineamientos Estratégicos requiere fuertemente de flexibilidad política y técnica para su implementación, hay dos ideas robustas:

- La fuerza del Plan como generador de hegemonía intelectual
- La necesidad de una intervención del Estado en la cuestión territorial para apalea la crisis de gobernabilidad metropolitana.

La metodología del trabajo consiste en poner a discusión de la sociedad un conjunto de alternativas respecto del futuro de la aglomeración, planteada en forma de escenarios y en relación a las decisiones a tomar sobre 12 cuestiones en un ejercicio prospectivo que busca prefigurar una imagen de lo que puede suceder, partiendo del análisis de la realidad y sus tendencias, ponderando los efectos de las decisiones sectoriales sobre el comportamiento del conjunto.

Este trabajo surgió ante la necesidad de explicitar un marco conceptual que precediera las acciones del Estado, garantizando el ejercicio de los derechos humanos trabajo, salud, educación, vivienda digna y proponiendo consignas capaces de orientar las iniciativas particulares en el marco de un proyecto

---

<sup>72</sup> María de los Ángeles Santos. “El espacio público y la fragmentación social. ¿Consecuencia de un estado ausente?” Colegio de Arquitectos de Rosario. Ponencia: Barrios Cerrados – Marco Legal, consideraciones

<sup>73</sup> El Café de las Ciudades, Nº 60 Octubre 2007, Entrevista a Alfredo Garay, Subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, sobre la propuesta de Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires

común, logrando que la capacidad de transformación de los recursos del Estado se multiplique con el aporte de los recursos de la sociedad.<sup>74</sup>

Se plantea como una estrategia la intervención en un contexto de fragmentación urbana y política, en donde el rol del planificador es técnico y político. Así se identifican escenarios, uno reciente (marcado por las políticas de los '90), un escenario previsible en caso de continuar las decisiones recientes, un escenario basado en el desarrollo de la matriz productiva y un escenario de desarrollo social. El escenario que aparece más deseable para los autores es el del desarrollo productivo y social integrado. El otro gran supuesto conceptual que articula los Lineamientos es el de la gobernabilidad metropolitana, eje sobre el cual se postula la necesidad de definir una agenda, un pacto y unos criterios de política territorial. *"proceso de construcción de un orden complejo que combina integración con autonomías, que respeta y conduce la diversidad hacia objetivos comunes, y define reglas de procedimiento para construir consensos"*.<sup>75</sup> Esta agenda se postula como una guía de gobernabilidad basada en la orientación de inversiones. Además se cuestiona la necesidad de modificación de la Ley 8912 que se considera agotada y poco instrumental a las reales condicionantes y necesidades del desarrollo metropolitano.

Algunas de los dilemas planteados en los Lineamientos que tienen estrecha relación con el tema de esta tesis fueron:

- Afrontar cambios en los patrones de crecimiento de la aglomeración. Se fortalecen las pautas que rigieron el crecimiento durante la década del '90 o se controla el crecimiento en el marco de nuevas pautas de urbanización.
- Protección del borde periurbano. Se lo trata como un territorio remanente en el que se localizan las actividades segregadas por la ciudad o se lo asume como un sector que contribuye al balance ambiental de la ciudad.

## **6.2 El "Nuevo Urbanismo". El caso de los Estados Unidos de Norte América**

### **6.2.1 Los procesos de expansión, los modelos urbanos y el "sprawl"**

El urbanismo del siglo XX en los Estados Unidos de Norte América se caracterizó por la incansable búsqueda de la forma urbana y de la adaptación de las ciudades a los vertiginosos cambios que había introducido la revolución industrial y el crecimiento demográfico. Hacia fines del siglo XIX comenzó a desarrollarse el movimiento de las *"new towns"*. La ciudad jardín de Howard, construida a partir de pequeños pueblos para trabajadores, ubicados a lo largo de las vías del tren, se decía que reunía lo mejor de la ciudad y del jardín. Estaban conformados por una centralidad de espacios cívicos rodeada por barrios que poseían la escala de una villa enmarcadas en un cinturón verde. Por otro lado Tony Garnier realiza una primera aproximación modernista a la

---

<sup>74</sup> idM informe digital Metropolitano, N°41 - Agosto de 2007

<sup>75</sup> Federico Bervejillo, consultor en la formulación de los Lineamientos.

planificación de las centralidades segregando la industria, aislando los diferentes usos y liberando los edificios de las calles.

Le Corbusier y Frank L. Wright difundieron esta forma de hacer ciudad en el contexto urbano y suburbano trayendo a su vez conceptos fundamentales del modernismo: la segregación de usos, el diseño condicionado al uso del automóvil y el dominio indiscutible del espacio privado sobre el espacio público. En estas utopías el espacio público como espacio ganado para la ciudadanía se había desintegrado. Estos conceptos guiaron el desarrollo de patrones urbanos en la formación de las ciudades muchas veces en desmedro de las calidades de los agrupamientos.

La demanda por la baja densidad y la privacidad dio como resultado el consumo de grandes espacios de tierra a expensas del paisaje y de la estructura social de las urbanizaciones. Gran parte de la población tenía la posibilidad de trasladarse fuera de las grandes ciudades y disfrutar de un estilo de vida más holgado en las periferias urbanas, tener casa propia y una parcela de tierra en los suburbios donde ésta era abundante y accesible. Este movimiento fue apoyado por programas públicos de vivienda y por la expansión de las autopistas interestatales y promovió una gran demanda de residencia y de nuevas urbanizaciones. A su vez la planificación no enfocaba este problema y la actitud de *laissez-faire* de las municipalidades y la voracidad de los desarrolladores dio como resultado una expansión urbana caótica e incontrolada a lo que los estadounidenses denominan 'sprawl'. Los valores que revestían el diseño de las urbanizaciones modernistas fue dejado de lado a favor de los barrios de residencia suburbana de factura rápida y del desarrollo de la cadena comercial que los acompaña.

La mayoría de este tipo de emprendimientos proveía de pocas oportunidades de empleo. Largos trayectos exponían a los pobladores a congestiones de tránsito convirtiéndose estas áreas residenciales en ciudades dormitorio. Peter Calthorpe<sup>76</sup> dice que *“El desarrollo del ciclo se inició con las urbanizaciones dormitorio que fueron pioneras en las áreas más remotas de la región metropolitana. Éstas ofrecían tierra a costos accesibles y posibilidad de comprar una casa para los sectores de trabajadores de la región. El comercio, los servicios, las áreas recreativas y los usos administrativos se localizaron proporcionalmente a la demanda creada por la residencia. Cuando alcanzaron suficiente masa crítica las nuevas áreas suburbanas empezaron a atraer empleo y se formaron las “ciudades de borde”<sup>77</sup>. En la medida que estos centros descentralizados de empleo crecieron se reinició el proceso creando una nueva generación de ciudad extendida fuera de los centros de empleo ya descentralizados. Hoy los trayectos diarios entre suburbios representan 40 %*

---

<sup>76</sup> Peter Calthorpe

<sup>77</sup> *Edge City. Life on the new frontier*. Nueva York: Doubleday, 1991. Término acuñado por Joel Garreau para definir lo que, según él, es la principal transformación en la forma de hacer ciudades que se ha producido en Estados Unidos desde hace siglos. En comparación con los centros urbanos, las Edge Cities ofrecen a las corporaciones globales muchas ventajas: suelo más barato, seguridad, eficientes comunicaciones terrestres, avanzado equipamiento tecnológico y una elevada calidad de vida para sus empleados y directivos. Éstos encuentran en ellas entornos de alto valor ambiental, espectaculares centros comerciales, fantásticas instalaciones deportivas, selectos clubs de golf, magníficos colegios... todo ello en un entorno tipo campus plagado de lagos, bosques, sendas peatonales y carriles bici. Por todo ello, las Edge Cities se están convirtiendo en la sede preferente de las empresas punteras de la economía tardocapitalista y en la residencia a sus altamente cualificados empleados.

*del total de los traslados mientras que los viajes de los suburbios a la ciudad representan solo el 20 %.”*

En el entorno del suburbio tradicional, las vías de tránsito estaban diseñadas para el automóvil y no para los peatones. El tránsito se concentraba en unos pocos corredores primarios con los consecuentes embotellamientos. Los caminos para los peatones eran accidentales. Las veredas en los fraccionamientos eran escasas y estaban previstas generalmente en los espacios de recreación.

El paisaje suburbano configuraba aislamiento, congestión, criminalidad, polución y costos más altos, pagados por los contribuyentes, los comerciantes y el medioambiente, produciendo más frustración que disfrute. Mientras tanto los centros de las ciudades se deterioraron porque la actividad económica se trasladó a las áreas suburbanas.

### **6.2.2 El surgimiento de la corriente del “Nuevo Urbanismo”**

El “*Nuevo Urbanismo*” toma algunos elementos de la historia de la planificación de los años 20; el automóvil como medio necesario para satisfacer requerimientos de la vida moderna y la necesidad de los grandes contenedores comerciales. Rescata los valores de una vida más comunitaria e integrada incorporando las nuevas tecnologías que redundan en un mejor aprovechamiento del tiempo y en ahorro en desplazamientos, tiempo que se destina al relacionamiento social.

El estadounidense prefiere vivir en ciudades tradicionales con los espacios típicos que las rodean.<sup>78</sup> Estas revisten características de compacidad, densidad media, centralidades con ejes de calles edificados, usos mixtos, edificios públicos, parques y otros espacios abiertos. Además beneficiarse de la accesibilidad a comercios que satisfacen necesidades básicas, barrios residenciales cercanos al centro, espacios cívicos internos y espacios rurales en los bordes, accesos para peatones y para automóviles, calles con escala y crecimiento incremental.

Los residentes de estas villas dicen disfrutar de la variedad y la conveniencia de la vecindad, de la mezcla; casas chicas, casas grandes, personas de todas las edades, lotes de diferentes dimensiones y calles que se unen conectando viviendas entre si y con otros barrios, comercios y edificios públicos.

Se destacan tres ventajas fundamentales:

- Más oportunidades de relacionamiento social
- Incremento en la responsabilidad mutua y de apoyo entre vecinos
- Una relación con la naturaleza más apropiada a través de la generación de actividades al aire libre.

---

<sup>78</sup> “*Rural by design*”, Ralph Arendt. Una investigación de Rutger’s University sobre las preferencias de la gente arrojó que un 50% prefería vivir en pequeños pueblos frente a un 22% que prefería vivir en nuevos suburbios.

### 6.2.3 La necesidad de construir comunidades y barrios

Peter Hall<sup>79</sup> define una comunidad como “una interacción de población de varios tipos de individuos en una localidad común” o “un grupo de personas con una característica o un interés común viviendo juntos en una sociedad más amplia.” También se le puede denominar comunidad al área en donde una población vive y puede ser identificada con una forma de vida, como agricultura o pesca, o una ciudad universitaria. Una comunidad puede ser conocida por algún rasgo específico, innovación, determinación, valores tradicionales o morales. El término también alude a cierto grado de interdependencia.

Para Webster un *barrio* es “un área en la que viven vecinos que generalmente tienen distintas características” contrariamente, los segmentos de nuestras sociedades se encuentran separados en sectores económicamente similares, ubicándolos en áreas residenciales o en viviendas indiferenciadas caracterizadas por la falta de orden, y sentido de lugar; el sentido de comunidad en los barrios se ha perdido.

El ideal de las comunidades es ser pensadas a escala humana más que a escala del automóvil, incorporando texturas finas y permitiendo mayor interacción entre las personas. Deben proveer medios para la circulación de bienes e información, permitiendo mayores opciones en la interacción de sus habitantes, contemplando la salud, la seguridad y el confort. El diseño de comunidades es el arte de hacer sustentables los lugares para vivir aptos a las necesidades que la población tiene de refugio, trabajo, comercio, recreación y orden social<sup>80</sup>. No se trata de la adhesión a una serie de reglas para el desarrollo sino de la emergencia del conocimiento de la sociedad y de los ámbitos barriales. Refiere a la independencia y a la dependencia, a la arquitectura y al paisaje, trata de entender y construir sobre lo que se conoce.

Un ejemplo de esto son las villas neotradicionales, conocidas como “*traditional neighborhood developments*” (TNDs)<sup>81</sup> que representan los principios de diseño que predominaron antes de la 2ª Guerra Mundial; la ciudad jardín, las “*new towns*”, y los románticos suburbios. El objetivo de los TND es el de reducir la necesidad del automóvil centralizando las necesidades de la vida diaria, con distancias transitables a pie desde la vivienda. Buscan una alternativa de urbanización con interacción vecinal que se acerque al concepto de comunidad frente a la oferta del suburbio desintegrado.

### 6.2.4 Los estructuradores del diseño

En la concepción formal del diseño urbano se valora el rescate de elementos evocadores. Los caminos, bordes, distritos, nodos, y las huellas del paisaje pasan a tener un papel preponderante en el diseño.

- Los *pasajes* o *vías de circulación*, incluyen pasajes peatonales, calles de tránsito, canales, redes ferroviarias, y autopistas. Son los estructuradores del diseño, donde descansan todas las funciones de las que depende la comunidad, el gobierno, la industria, el comercio, y la

---

<sup>79</sup> Hall, K., Porterfield, G. (2001)

<sup>80</sup> Nótese que al hablar de diseño de comunidades se alude más al diseño del resultado social que de la forma urbana.

<sup>81</sup> Hall, K., Porterfield, G. (2001)

residencia. Estas incluyen redes de vías para automóviles, peatones, bicicletas, tránsito masivo, y vida al aire libre.

- Los *bordes* son los elementos lineales que limitan distritos. No son tan dominantes como los caminos pero son fuertes organizadores. Los bordes son también la transición entre dos tipos de elementos. Son concebidos como lugares vivibles y positivos. Pueden ser caminos tales como boulevares de paisaje, arroyos, espacios para la agricultura o bosques.
- Los nodos son lugares dentro de una comunidad que tienen un valor reconocible. Son puntos desde y hacia donde la gente viaja y sirven como corazón del distrito.
- Los *monumentos históricos* son percibidos como elementos singulares. Son los puntos de referencia en el recorrido de un camino y generalmente toman la forma de grandes espacios públicos u obras de arte. Los monumentos contrastan con el paisaje en el que se perciben. Evocan un sentido de familiaridad y ayudan a establecer una identidad para el área.

Independientemente de la escala, el proceso de diseño se organiza en base a elementos como la estructuración sobre un eje, la jerarquización de espacios, la utilización de elementos de transición, la distinción de caracteres dominantes y el sentido que se le dé a los cerramientos y a la arquitectura.

### **6.2.5 La función del transporte público**

Los nuevos crecimientos dan la posibilidad de promover un desarrollo planificado. Pueden a su vez extender la ciudad, pero las llamadas ciudades satélites son generalmente más grandes que las áreas de nuevo crecimiento y proveen de una oferta completa de comercio, trabajo, y centros administrativos. Ambos tipos de crecimientos bien planificados y orientados, estructurados por un sistema de transporte colectivo pueden complementar los intersticios, ayudan a la estructuración urbana y a revitalizar la región metropolitana. Un efectivo sistema de transporte público desde las nuevas centralidades a los centros tradicionales tiene la ventaja de darles vigor a estos últimos ya que el transporte público inevitablemente tiene su centro en el distrito de negocios.

El transporte público canalizado al corazón de la ciudad reduce la necesidad de áreas de estacionamiento y evita los proyectos de autopistas destructoras de la urbanidad. Además el tránsito que orientó el nuevo crecimiento de las áreas da nueva fuerza al rol de la ciudad como centro cultural y económico de la región. El sistema de transporte público diseñado en el borde de la región concatena los nuevos crecimientos y también puede convertirse en el catalizador de la reestructuración y en el promotor del completamiento del centro regional.

### **6.2.6 La crítica del Nuevo Urbanismo al 'Zoning'**

Estados Unidos tenía una tradición de asentamientos planificados hasta fines del siglo XIX, muchos pueblos estaban construidos alrededor de un área central común en base a una grilla regular. Ésta era la forma predominante de hacer ciudad hasta la aparición del suburbio. Con la necesidad de separar usos apareció en la planificación 'zoning' que transformó en un sustituto conveniente

del plan físico. El uso de la zonificación fue visto como más importante que continuar las tradiciones establecidas del desarrollo urbano. No se analizaban críticamente las implicancias a futuro de la forma física adoptada por este nuevo estilo de desarrollo, fraccionamientos con destinos residenciales, shoppings, y parques de oficinas aparecían desconectados unos de otros y totalmente dependientes del automóvil.<sup>82</sup>

Hoy el 'zoning' moderno puede ser definido como la clasificación de los tipos de usos que establecen el desarrollo de las opciones permitidas. La separación de usos originalmente entendida para prevenir que usos industriales se localicen junto a los residenciales ha generado en poco tiempo una obligatoriedad que sofoca la innovación y el crecimiento sustentable. La separación del lugar de trabajo del lugar de residencia a lo largo del último siglo fue el gran logro de los planificadores que permaneció institucionalizado en las ordenanzas zonales. Las áreas suburbanas y las ciudades actuales continúan separando las actividades que están naturalmente integradas, éstas deberían ser tratadas como un todo social, económico y ecológico. El tratamiento por separado es endémico de muchos de los problemas de la ciudad desagregada y la falta de gobernanza en esta escala es consecuencia de esta desagregación.

### **6.2.7 La formación de distritos versus los enclaves urbanos**

Los distritos son áreas urbanas funcionalmente especializadas donde los edificios y las estructuras comparten ciertas características. Los distritos entablan relaciones de sinergia interna que viabilizan todas sus funciones, son áreas de ciudad dinámicas por la presencia de una o varias funciones principales pero se contraponen al enclave cerrado y aislado generando relaciones con el resto de la ciudad. A su vez por su carácter sinérgico generan mayores economías y vitalidad urbana. Los distritos permiten atravesamientos, las interconexiones viales estructuran la circulación peatonal, mejoran la circulación vial y garantizan la seguridad. El distrito se distingue por su estructura urbana, sus bordes, sus dimensiones. Cuando un distrito tiene una función principal existen servicios que dan soporte a ese uso principal; existe una tendencia a la formación de comunidades especiales, un parque para que los trabajadores almuercen, una plaza para reunir a los que concurren al teatro.

En las grandes ciudades la buena inserción del distrito en la región depende de la accesibilidad al transporte público; el Greenwich en NY, El Misió District en San Francisco y el Barrio Francés en Nueva Orleans todos exhiben escalas separadas y distintas; texturas y estructura de elementos que permiten que sean percibidos como lugares. En las periferias no hay distritos en el sentido tradicional, hay 'zoning'. Esta falta de identificación, de delimitación, de sentido de lugar que se genera en estas áreas -contrariamente a la percepción del distrito- es probablemente generadora de la angustia suburbana.

### **6.2.8 El “Nuevo Urbanismo” y el abordaje del crecimiento de las ciudades**

El “*Nuevo Urbanismo*” promueve la generación de una nueva forma urbana metropolitana. La forma en que las piezas son tejidas dentro de un todo, más allá de resolver el balance entre el nuevo crecimiento y el completamiento

---

<sup>82</sup> Extractado de Arrendt, R. “*Rural by Design*”

urbano, controla la calidad urbana de ambos. Existe como objetivo calificar el espacio dando más jerarquía a lo público que a lo privado, generando espacios diversos, con jerarquía y escala peatonal.

*“En cualquier contexto urbano, los nuevos desarrollos de una región deberán seguir los principios urbanos estructurantes de un barrio; vivienda para un amplio espectro de población, mix de usos, calles transitables, espacio público real, centro administrativo y comercial integrado, racionalización del transporte público y espacios abiertos accesibles.”<sup>83</sup>*

Existe una división en el pensamiento de los seguidores del “Nuevo Urbanismo”: Unos piensan que los territorios de borde de la ciudad no deben ser desarrollados hasta que se rellenen la totalidad de las áreas vacantes de la ciudad. Otros piensan que mientras las realidades políticas y económicas favorecen los crecimientos en los bordes es mejor planificar los crecimientos de una forma sostenible y que esto no debería quitarle vitalidad a los centros más cercanos. La realidad está orientada a favorecer el desarrollo de los bordes y el relleno de las áreas vacantes. Se afirma que los problemas del crecimiento urbano no van a ser resueltos limitando el potencial de los desarrollos o su localización. Estos se resuelven repensando los tipos de crecimiento en cada contexto. Es necesario evaluar las necesidades de crecimiento, de qué manera se produce, en qué lugar y que densidad debe tener. Cualquier región con demanda de crecimiento tiene varias opciones para el tratamiento de su territorio y necesitará encontrar un mix adecuado de estas opciones:

1.- Limitar el crecimiento en el nivel local sin controles adecuados en el nivel regional generalmente expande el desarrollo en áreas más periféricas, mejores receptoras de crecimiento irregular. Esto genera mayores distancias al centro y crea un patrón de crecimiento a saltos. La única forma de controlar el crecimiento es teniendo una estrategia regional, los intentos locales solamente extienden y desplazan el problema.

2.- Permitir el crecimiento indiscriminado de las áreas suburbanas y de los centros existentes tiene el resultado conocido del crecimiento desordenado, y de la pérdida de identidad de lo que históricamente fueron distintos barrios, villas y pueblos.

3.- Esperar que los desarrollos se localicen en las áreas centrales a ser completadas no es realista. Es necesaria una fuerza política que realice un balance entre la economía de escala y las necesidades medio ambientales de la región equilibrando la tendencia del no relleno de las comunidades individuales con los completamientos de las áreas centrales.

---

<sup>83</sup> Calthorpe, P. En Katz, P

## PARTE II

### 7 LA CONSTRUCCIÓN DE LA IMAGEN PROSPECTIVA

La visión estratégica del territorio promueve la construcción prospectiva del territorio. Esta visión indaga en la construcción del territorio metropolitano donde los espacios periurbanos son espacios dinámicos y de oportunidad. Frente a la visión estática del territorio tradicional, áreas rurales, suburbanas y urbanas, el periurbano se presenta como territorio de cambio. Aparece manifiesta la importancia del *“rol de la interfase periurbana en la gestión del desarrollo urbano y rural, con particular atención a los impactos ambientales y socioeconómicos suscitados por los procesos de cambio que caracterizan a esta interfase. Éstos, a su vez, involucran procesos de transformación de grandes áreas del territorio e involucran cambios en la vida diaria de un gran número de personas, afectando de manera radical factores, tales como el valor de la tierra, los patrones urbano/rurales de producción y consumo, el transporte y la infraestructura. El espacio periurbano constituye por esencia el hábitat del futuro, ámbito en que se conjugan múltiples miradas y acciones sobre la ciudad deseada e indeseada.”* (ALLEN, A. 2003)

El proyecto territorial del periurbano debe insertarse adecuadamente en un proyecto regional y poner en valor elementos del paisaje y del desarrollo urbano concertado en estrategias público-privado. Dice P. Calthorpe<sup>84</sup> *“Claramente el cinturón urbano de crecimiento de la región es el equivalente a un borde barrial definido. Estos cinturones crean identidad para el todo y expresan la necesidad de preservar la naturaleza así como de limitar el hábitat humano.”* En este sentido el proyecto de región deberá poner en valor los mismos elementos del proyecto urbano, el espacio público como espacio de excelencia, la escala del peatón en el diseño de actividades y resolviendo el balance entre los crecimientos periféricos y los completamientos urbanos.

En este sentido se hace fundamental el abordaje en distintas escalas, regional, metropolitana y local. La región metropolitana deberá ser concebida desde sus vocaciones y oportunidades, en este sentido potenciando el área rural de Montevideo al Norte y Oeste de la región para usos agrícola productivos y considerando la atractividad del Este metropolitano para nuevas formas de residencia.

La nueva estructura territorial determinada por los avances tecnológicos, la tensión que ejerce Montevideo y la Costa Sur sobre todo el país, la competencia entre regiones urbanas más que entre ciudades obliga a pensar la región como unidad y cada una de sus partes dentro del todo. En la visión de Ascher<sup>85</sup> se encuentran algunas claves para llevar adelante emprendimientos territoriales sustentables en un escenario de desarrollo.

*“Urbanismo asociativo que modifica las relaciones entre el poder y los operadores y actores locales al transformarlos en socios y no en sujetos del nuevo urbanismo. Se deben plantear el objetivo del proyecto de ciudad entonces cada uno puede dar la solución más provechosa y conforme a las*

---

<sup>84</sup> En Katz, P. (1994)

<sup>85</sup> Ascher, F. 1999. Ponencia *“De la Planificación al Management Estratégico Urbano”*

*reglas de juego”...“Los agentes privados son capaces de anticipar su futuro, los poderes públicos deben anticipar para la colectividad. El nuevo urbanismo se inscribe pues oponiéndose a la planificación reglamentaria como a la gestión liberal. No es un compromiso entre los dos. Intenta configurar las virtudes de la planificación y del mercado.”*

## **7.1 La importancia del proyecto regional**

### **7.1.1 Una planificación a escala de la región metropolitana unificada**

La planificación de la región metropolitana desde una óptica unitaria y realista se hace imprescindible. Asistimos a un proceso de cambios rápidos que van a determinar una nueva estructura de la región metropolitana. La aparición del anillo colector perimetral que deberá estar completado para el fin de esta administración de gobierno producirá cambios importantes a nivel de la movilidad intrametropolitana. Esto impactará sobre los usos del suelo de las áreas que se conectan y sobre las proximidades del anillo, factores que se deberán tener en cuenta en el proyecto territorial del área metropolitana. En este sentido las distancias se acortan.

*“Otra consideración importante es el rol que juega el área metropolitana de Montevideo en el Uruguay para actuar como un facilitador de las tendencias de crecimiento de las áreas de producción más importantes dentro del país. Cuanto mejor funcionen los servicios de exportación, importación, financieros, capacidad de construcción, provista por el centro más importante del país, el área metropolitana del Montevideo, va a haber más posibilidades para el crecimiento del Uruguay.” (de Soto, 1999)*

La productividad agrícola superior por ventajas de clima, localización, cantidad de hectáreas en producción, organización de productores dentro de la región metropolitana como son el Oeste o el Norte Metropolitano, las hace localización preferente para el desarrollo de políticas que propendan a maximizar el potencial agrícola productivo de estas áreas. Estas áreas agrícolas productivas son fronteras duras por sí mismas de la ciudad, con mayores niveles de producción, mejor nivel de organización social que las áreas en cuestión y mejores posibilidades de colocación en el mercado.<sup>86</sup> Teniendo las mismas especificidades productivas que el área Este, la producción total excede la capacidad de consumo del AMM.(Gráfico N°8)

El Este Metropolitano por la referencia cultural del montevideano se ha proyectado como espacio de localización preferencial de residencia. La constatada tendencia de urbanizar la costa y sus adyacencias, las posibilidades que brinda el tele trabajo, y el marcado desarrollo que proyecta el área induce a pensar que el proceso de conquista de este periurbano recién comienza. En este sentido deberá reinventarse desde la asunción de esta nueva lógica. El desarrollo con énfasis en lo residencial en el PEM puede aportar a la planificación física y a la viabilidad del proyecto del área metropolitana de Montevideo promoviendo el desarrollo territorial de la región. Las urbanizaciones en este territorio son compatibles con las formas tradicionales de ocupación del suelo y con las tendencias consolidadas de la costa sur

---

<sup>86</sup> De acuerdo al análisis realizado para la región

aportando en el sentido del paisaje y de la economía local como fuerte movilizador de la economía y el empleo. Se entiende que en el marco de un plan estratégico metropolitano pueden aportar al desarrollo económico del área metropolitana mediante la generación de nuevos instrumentos que lo habiliten.

En este sentido aplicando conceptos de urbanismo a la región como sugiere el Nuevo Urbanismo es posible proyectar los territorios periurbanos del Área Metropolitana de Montevideo mediante estándares de diseño regulado que garanticen la sustentabilidad de las piezas y del todo.

### **7.1.2 La generación de una “governance” metropolitana**

La falta de un abordaje metropolitano junto con la nueva distribución de población en el territorio se reflejan en la situación actual de graves problemas sociales, económicos y ambientales sin resolver en el territorio que afectan a los tres departamentos involucrados. Además existe una tendencia a la consolidación y al ensanchamiento del área metropolitana desde su proyección demográfica y desde su perspectiva económica *“el incremento en la demanda por infraestructuras y servicios en la escala metropolitana los serios riesgos medioambientales, y la forma descontrolada de ocupación de tierras, difícilmente serán resueltas bajo la 'governance' actual por el acuciante requerimiento de inversiones”*. *“La inevitable planificación coordinada para afrontar la nueva escala de los problemas está reafirmando la necesidad de algún tipo de articulación entre los tres gobiernos departamentales.”*(de Soto, 1999)

Desde el punto de vista político-institucional se ve como deseable y posible la consolidación de los espacios de planificación y gestión de escala regional y metropolitana con una visión consensuada del territorio más allá de las administraciones de turno reflejada en una política de Estado. La generación de una administración del Área Metropolitana deberá ser un órgano con base territorial más que un bastión político.

La construcción de una asociación positiva entre diferentes niveles del gobierno está en la base del modelo. Se deberá plantear como una relación de mutua dependencia y una motivación para trabajar juntos en la superación de los desequilibrios entre regiones. La descentralización entendida no dividiendo sino encontrando las formas de regionalizar las identidades existentes.

En este escenario sería necesaria la delegación de poder en la toma de decisiones con transferencia de recursos financieros por parte de los gobiernos departamentales y de autonomía política. La predominancia de la estructura horizontal sobre la vertical incrementando a su vez la participación y el involucramiento de todos los ciudadanos para mejorar la democracia considerando que los actores de la sociedad civil son los agentes de cambio. Es necesaria la ruptura del viejo concepto del borde entre lo público y lo privado y la evolución de un sistema de una sola vía a un diseño de múltiples vías de resolución.

La cultura de la asociación para el desarrollo pasa a ser parte del pensamiento empresarial y de los actores de menores recursos generando sinergias para la impulsión de proyectos. Deberá existir confianza mutua entre el empresario y el actor público y generación de espacios para la concertación público-privada en

las acciones sobre el territorio, promoviendo y fomentando iniciativas que sean capaces de aportar al desarrollo desde una visión económica integrada al territorio. Se trata de la posibilidad de generar un modelo territorial común para las áreas en estudio y gestionar juntos las acciones territoriales. En este sentido la evaluación de las posibilidades del modelo territorial se harán en el marco de políticas pensadas para la región metropolitana en su conjunto.

La idea de generar una 'governance'<sup>87</sup> de carácter metropolitano donde tanto la dirigencia política como la participación de la comunidad genere pensamiento y acciones capaces de transformar el territorio en la dirección deseada se ve como factible en el escenario político actual, basada en el compromiso transparente de todos los actores. La participación representada a través de los órganos políticos, se consolida como parte fundamental de los procesos de planificación territorial generando una nueva cultura del hacer ciudad. Montevideo metropolitano afirmándose en la región es uno de los más claros objetivos para el diseño estratégico.

## **7.2 La visión prospectiva del territorio. Escenarios posibles al 2025**

Del análisis de los factores y sus trayectorias posibles se modelizan dos escenarios prospectivos al año 2025. La definición de escenarios se basa en la prospectiva como herramienta metodológica. Implica imaginar situaciones consolidadas, tendenciales, deseables o probables.

### **7.2.1 Factores para la construcción de los escenarios prospectivos para el Este Metropolitano de Montevideo**

1.- La transformación del Aeropuerto Internacional de Carrasco constituyendo un polo de desarrollo para el área con la consiguiente demanda de localización de nuevos emprendimientos tanto residenciales como de hotelería, centro de convenciones, y logística. Esto se dará en el entorno inmediato del Aeropuerto. En este contexto la región metropolitana gana a través de la conectividad que ofrece el colector perimetral y en particular esta área con la llegada a la altura de Ruta 8 y Ruta 102.

2.- El desarrollo de Zonamerica como espacio de empleo calificado se proyecta hacia la región de Montevideo empleando hoy alrededor de 7000 personas que en su mayoría viven en el Área Central de Montevideo.

3.- Pando proyecta su Parque Industrial al Sur de Ruta 8. El Parque Industrial Tecnológico de Pando (PIP) iniciativa del gobierno departamental de Canelones enfocará sus actividades de forma prioritaria, a los sectores farmacéutico, alimentario, ambiental y también a laboratorios nacionales interesados.

4.- Ciudad de la Costa proyecta su Centro Cívico en Shangrilá que albergará funciones y entes públicos y de intercambio, bancos, centro comercial y áreas de esparcimiento público. La conyuntura de bonanza económica y el despegue

---

<sup>87</sup> La "governance" es un concepto más amplio que el de gobierno. Refiere a la organización gubernamental junto con la sociedad civil y el sector privado interactuando. Más allá del enfoque de las diferentes definiciones (United Nations Development Programme, The World Bank Institute) existen referencias comunes entre ellas: democracia, participación, responsabilidad, eficiencia, efectividad, transparencia, complejidad e interacción.

de la construcción revitalizó los emprendimientos residenciales del área dando un nuevo dinamismo a la producción de viviendas y también al resurgimiento de iniciativas de emprendimientos residenciales que habían quedado congeladas bajo la crisis del 2002.

5.- Los emprendimientos residenciales en muchos casos constituyen una extensión de la ciudad en forma dispersa y difusa generando enclaves no planificados. En este sentido existen visiones más o menos congruentes entre las administraciones de Montevideo y Canelones y del Gobierno Nacional a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MVOTMA en el sentido de limitar al máximo la implantación de residencia en territorios periurbanos. Concretamente las medidas cautelares tomadas por parte de la Intendencia de Canelones con motivo del Costaplan congelan la posibilidad de construir al norte de la Interbalnería, salvo en los Clubes de Campo ya aprobados. De cualquier forma la política actual de Ciudad de la Costa a través del Costaplan es la de promover inversiones inmobiliarias en alta densidad sobre Avenidas principales como Calcagno, Racine y a la Playa y en espacios estratégicos como son el entorno del aeropuerto y de los lagos. La idea de desarrollar emprendimientos residenciales de tipo cerrados tanto en Montevideo como en Canelones está siendo desestimada por parte de las Intendencias de Montevideo y Canelones.

6.- Los promotores de los barrios cerrados ya aprobados en Canelones y los responsables del desarrollo del PAU 10 en Montevideo ven con auspicio la posibilidad de consolidar sus emprendimientos en los próximos años fundándose en que la economía del país ha mejorado y seguirá en esta línea y que la gran crisis del 2002, que desestimuló la inversión inmobiliaria, habría pasado, dando lugar a un período más próspero. Con mejores auspicios para la inversión se percibe un alza en la promoción inmobiliaria que conlleva un quinquenio de bonanza para el sector. Zonamerica –en compás de espera con el desarrollo de Jacksonville- genera nuevas estrategias. Los promotores piensan la Ruta 101 configurándose para este sector como eje residencial de clase media en los próximos 20 años.

7.- La seguridad ciudadana que ofrece Montevideo, la cultura de sus habitantes, la calificación de sus recursos humanos, el alto nivel de las instituciones educativas, la posibilidad de capacitación en centros tecnológicos y de investigación genera gran atraktividad a nivel de la región para el asiento de población. El territorio estudiado tiene en este sentido capacidad de albergar pobladores permanentes o simples residentes de la región con la ventaja de la cercanía del aeropuerto. Estas modalidades, la refuerzan también como un área dinámica de nuevas actividades productivas a nivel tecnológico, en función de elementos de prestigio y complementariedad, que se establecen entre estas áreas residenciales y este tipo de proyectos.

8.- Agenda Metropolitana<sup>88</sup> no se encuentra por el momento discutiendo temas de gestión y diseño territoriales, estando ocupada en temas más asociados con los sistemas urbanos de transporte de pasajeros, asentamientos irregulares, y

---

<sup>88</sup> *Existe a partir de la asunción del nuevo gobierno (2005) la instalación en la órbita de la OPP de la "Agenda Metropolitana" ámbito de concertación pública integrada por los Gobiernos Departamentales del Área Metropolitana a través de representantes nombrados a estos fines y del Gobierno Nacional a través de las distintas carteras según la temática a tratar*

al medio ambiente y a la preservación y a sistemas como la cuenca del Santa Lucía y recientemente la del Arroyo Carrasco, costas y ríos. La agenda de trabajo a largo plazo incluye temas vinculados a la gestión territorial, al medio ambiente y al saneamiento, a la disposición final de residuos domiciliarios e industriales. También a largo plazo se incluirá el turismo y las actividades culturales.

9.- El POT de Montevideo tiene en su definición una estructura que niega la apertura a su área metropolitana. Es un plan de puertas cerradas a los departamentos limítrofes donde no se admite el crecimiento metropolitano a través de extensiones urbanas.

10.- La política proteccionista de Montevideo Rural basada en la visión de éste como territorio de vocación productiva sin admitir la posibilidad de usos urbanos. La política de protección de suelos rurales se sustenta en los países desarrollados básicamente a través de acciones como subsidios o apoyos expresos importantes al productor, de esta forma se ha logrado mantener el borde rígido entre la ciudad y las áreas rurales y las mismas son aprovechadas para la producción en un 100%. Ni las directrices políticas municipales de Montevideo ni las de Canelones vienen respaldadas con acciones directas de apoyo económico al productor. Si existen programas de apoyo técnico, programas dirigidos a dotar de riego, acciones que promueven el cooperativismo etc. Esto ha determinado que la política de protección dura al suelo rural no se sustente. Más allá de la subsistencia de los predios productivos que existen en la actualidad no es posible especular con la posibilidad de que los baldíos rurales que así han permanecido por más de veinte años vuelvan a ser productivos en un contexto, como se ha visto cada vez más adverso. Canelones no configura un modelo territorial claro de estas áreas periurbanas aplicando un zoning restrictivo y rígido donde aparece un corredor industrial, áreas de Clubes de Campo y bolsones rurales que encorsetan el área.<sup>89</sup>

11.- Existe una interpretación confusa con respecto al rol del desarrollador inmobiliario y al del especulador. Esta visión influenciada por modelos importados de ciudades de otras escalas no se corresponde con la realidad del desarrollador en nuestro medio limitado por los bajos ritmos de nuestro país. La diferencia entre el especulador y el desarrollador es que el primero adquiere bienes inmuebles y espera que pase el tiempo para que éstos se valoricen sin realizar ninguna inversión. Una vez que llega la infraestructura pública, una nueva normativa de usos o la extensión de la ciudad que determina una nueva demanda lo comercializa a un precio mayor que el que había pagado por él. El desarrollador realiza una inversión sobre el territorio que adquiere, le agrega valor en proyecto, gestión e infraestructura. Del resultado de esta valorización basada en un trabajo adquiere su ganancia. El desarrollador en nuestro contexto es un desarrollador que juega con la artesanía del proyecto, con las dificultades de gestión y con la audacia en la inversión, muchas veces con adversidades en contextos políticos y económicos poco favorables y con una cultura burocrática que mira nuevos procesos territoriales con escepticismo. Los prejuicios hacia el mercado y sobre el uso especulativo del suelo rural unidos a las políticas de no extensión de la ciudad han dado como resultado

---

<sup>89</sup> *Costaplan, Setiembre 2007, pag 135*

que la política para Montevideo sea la de no aprobar cambios de uso de suelo más allá de los establecidos en el marco del zoning del POT. Canelones ha adoptado una política análoga y de hecho aunque todavía los planes y políticas para el área están en proceso, ha dictado medidas cautelares tendientes a la no aprobación de fraccionamientos y otras acciones como movimientos de tierra, rellenos y construcciones en áreas rurales y suburbanas al Norte de la Ruta Interbalnearia y hasta el límite Norte de Ciudad de la Costa. Con respecto al área al Norte de la Ruta 101 (jurisdicción de Pando) el criterio de no aceptar nuevas urbanizaciones en el área es el predominante.

12.- Canelones trabaja en la “*Nueva Institucionalidad Canaria*” basada en una visión de desarrollo microrregional del territorio donde los espacios institucionales se horizontalizan perdiendo la estructura vertical dominante y donde los espacios de acción y transformación se dan a partir de vértices de trabajo siendo estos el institucional, el territorial, el social y el productivo. En los hechos la nueva institucionalidad lucha por imponerse en una estructura tradicionalmente arraigada en “chacras políticas”<sup>90</sup>. Por otro lado también se constata la autonomía del departamento de Canelones con respecto a Montevideo en el planteo microrregional en donde los límites administrativos también lo son de las microrregiones propuestas y donde los contactos con Montevideo son escasos y por temas puntuales.

### **7.2.2 Escenario 1.- Modelo territorial: Autonomía de las planificaciones locales**

Es el escenario tendencial. Se basa en la idea de que las iniciativas de planificación para el área son sectoriales y responden a planificaciones locales con alto grado de autonomía entre sí con pocos solapes en relación a las decisiones a tomar para aspectos comunes del territorio. Este escenario aunque tiene en cuenta la acción de Agenda Metropolitana<sup>91</sup> en los últimos dos años de gobierno, se construye en base a la constatación de los ritmos de la planificación. En la escala metropolitana se constata la cadencia de las acciones, consolidando la idea de que los planes de esta escala son dificultosos de llevar a la práctica por la confluencia de distintas visiones políticas sobre el territorio. Viendo los resultados de la gestión de Agenda Metropolitana en los últimos dos años el escenario se afirma en que la escala de los planes locales tiende a progresar a ritmos más acelerados. Las acciones integradoras, por ser éstas más difíciles de concertar y de articular, tienden a ser menos eficientes. La cultura técnico política dominante tiende a imponerse en el sentido de defender ámbitos de poder. Los planes locales en este contexto se dan como productos-bastión de determinado grupo o sector político que los impulsa. Esta cultura atenta contra la planificación integradora, los productos finalmente resultan incompletos y poco articulados.

Más allá de los esfuerzos realizados en el sentido de generar una “*nueva institucionalidad*”, ésta difícilmente ha logrado superar la “*cultura de chacra*”

---

<sup>90</sup> Dícese de los espacios de poder político cerrados y autónomos ejercidos por pirámides de poder difícilmente permeables a lógicas de decisión transversal.

<sup>91</sup> En Diciembre de 2007 se presentó el Plan Especial para la Cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC), iniciativa de Agenda Metropolitana y de los gobiernos de ambos departamentos que se configura como una señal a favor de la posibilidad de generar planes conjuntos.

predominante en la institucionalidad actual. En este sentido se mantiene la tendencia dominante de planes departamentales y planes locales.



Imagen 31- Visión del territorio como enclaves particulares de desarrollo, planificaciones autónomas que fragmentan el periurbano

La competencia territorial por captar ciertas localizaciones de interés o la 'cultura Nimby' (Not in my backyard) *“da cuenta de la creciente sensibilidad de los actores territoriales a aceptar o reclamar ciertos emprendimientos y sus compatibilidades sectoriales, siempre y cuando estén en las cercanías de sus ámbitos de acción o apropiación concretas, pero no en su territorio o vecindad inmediata”* (Taller Sprechmann, 2007). En un contexto donde las inversiones son limitadas la competencia territorial aumenta, este factor atenta contra la unicidad del territorio y determina la incapacidad de generar proyectos conjuntos. El modelo territorial de ambos departamentos es contrapuesto lo que inhabilita también la generación de un modelo territorial conjunto. Mientras las políticas de territorio desde el Departamento de Canelones priorizan el modelo de territorio *“de la periferia hacia el centro”*, Montevideo proclama el modelo *“centro-periferia”* esta dualidad que también establece un factor de competencia territorial genera *“huecos”*. Estos huecos en el modelo coinciden con los periurbanos metropolitanos. A su vez la idea de huecos en este escenario se alimenta del proceso que sufren los espacios rurales, cada vez más despoblados, en abandono y que ya no tienen destino rural ni tampoco reciben usos residenciales. Estos espacios en este escenario se convierten en agujeros negros en el territorio.

Este escenario consolida la tendencia de que en el Departamento de Montevideo la pérdida de espacios productivos en favor de baldíos rurales, dibuja una situación de despoblamiento y de inseguridad y un proceso de franco deterioro del área. En Canelones al norte de la Ruta 101 este proceso se configura similar al de Montevideo por la proximidad de las villas. Al sur de Ruta 101 influenciado por la lógica de los Clubes de Campo se retroalimenta el proceso de especulación del mercado en relación a estos suelos. Por otro lado la oferta escasa en urbanizaciones de baja densidad y la insuficiente diversidad de modelos residenciales, convierte a los barrios cerrados actuales y a los que se aprueben en el marco de un Plan Especial<sup>92</sup> en enclaves monofuncionales cada vez más aislados y selectivos rodeados de baldíos rurales y limitados paisajísticamente por la imagen de las industrias establecidas sobre la Ruta 101.

El modelo definido por el “*Escenario 1: Autonomía de las Planificaciones*” alimenta la segregación y el autismo del territorio periurbano. De esta forma el PEM es cada vez más un territorio difuso y desestructurado. Más allá de las buenas intenciones por generar Planes Especiales en torno a ciertas iniciativas con grados de consolidación en el territorio como la del Plan Especial de Clubes de Campo<sup>93</sup>, éstas responden más a una forma pretérita de interpretación de este territorio que a una mirada integradora. En este escenario las Rutas 8 y 101 (barrera localizadora de usos industriales)<sup>94</sup>, límite entre la planificación de Pando y el Costaplan y la Ruta Interbalnearia se constituyen cada vez más en barreras infranqueables a la integración del periurbano. Los bolsones rurales hoy productivos aparecen aislados y cada vez más vulnerables a la acción de las dinámicas urbanas ya que en este escenario no son sustentables por sí mismos.

### **7.2.3 Escenario 2.- Modelo territorial: Planificación del periurbano mixto de vocación residencial**

Este escenario está fundamentado en el juego de los actores que intervienen en el territorio; actores públicos, actores privados y reflexiones surgidas en los últimos tiempos a través de los “*Foros de Reflexión Prospectiva*”<sup>95</sup>, en concreto el “*Foro Gran Montevideo*” y visiones contemporáneas de la ciudad como las realizadas en “*La Ciudad Celeste*” (Taller Sprechmann, 2007). También se tomaron en cuenta las opiniones que tenían los informantes calificados entrevistados tanto del ámbito público técnico, como del técnico empresarial, por sus visiones como agentes de desarrollo del área.<sup>96</sup>

El escenario plantea la visión de este territorio como “*el jardín metropolitano*”. Esto es posible en una construcción regional del territorio metropolitano, donde claramente esta microrregión adquiere esa función territorial. La construcción

---

<sup>92</sup> Proyecto Costaplan (2007, pag. 71, 135)

<sup>93</sup> Proyecto Costaplan (2007, pag. 71,135)

<sup>94</sup> Proyecto Costaplan, (2007, Zona Reglamentada Industrial, pag. 135)

<sup>95</sup> Ciclo de reflexión organizado por MVOTMA, DINOT, que reunió diferentes actores, representantes técnicos de instituciones públicas, técnicos independientes, empresarios y actores locales que reflexionaron en diferentes foros sobre situaciones territoriales del ámbito nacional, faja costera, ciudades medias y áreas metropolitanas. (2004)

del mismo se basa en una visión de paisaje. Visiones como “*sueños de suburbio jardín, mixisitudes rururbanas*” (Taller Sprechmann, 2007) alimentan el imaginario con referencia a esta área.

Las variables introducidas por las políticas y los proyectos viales y de transporte (ampliación de la Ruta 102, de Camino Carrasco y de la Ruta Interbalnearia), los grandes proyectos e infraestructuras que existen pensados para la zona y los espacios de proyecto privados identificados, permiten proyectar el área bajo este modelo territorial.

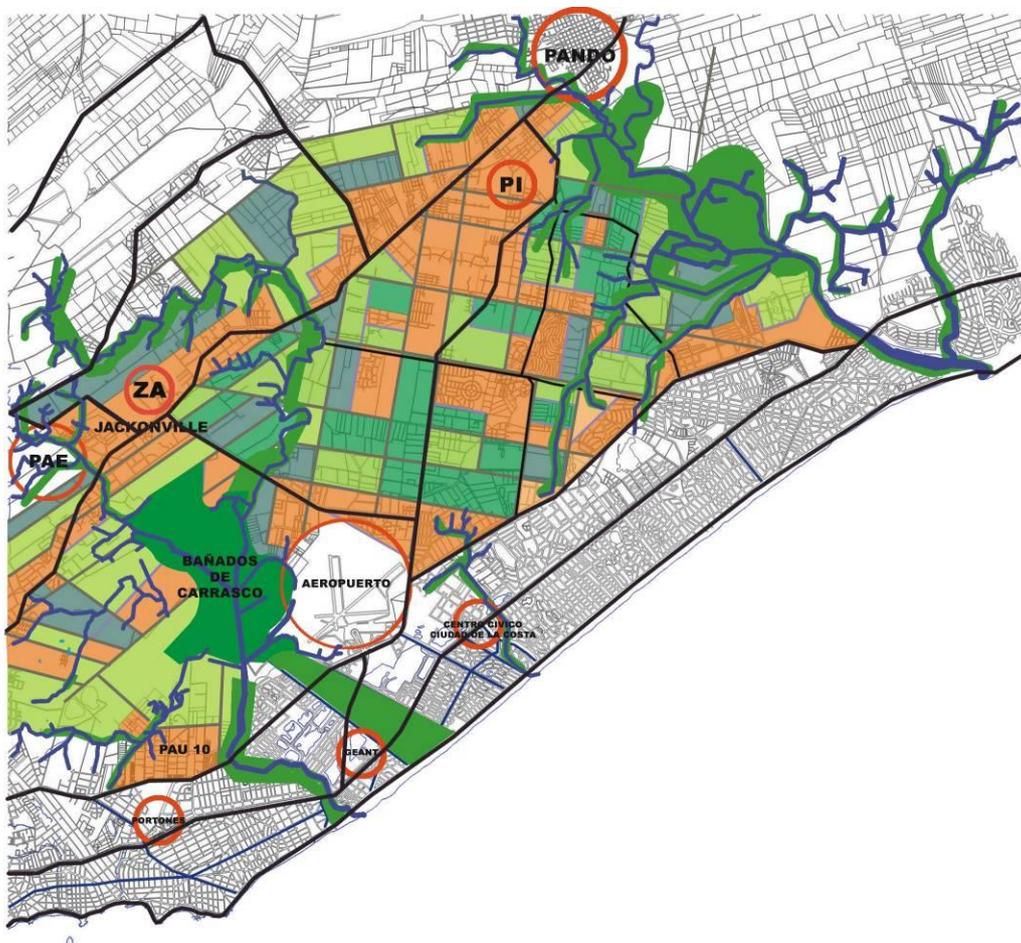


Imagen 32.- Planificación del periurbano mixto de carácter integrador y estructurado a partir de la estructura física y de las dinámicas reales del territorio.

El desarrollo de nuevas centralidades -el PAU 10, el proyecto Zonamerica Jacksonville, el Nuevo Aeropuerto- y la consolidación de las existentes - Portones de Carrasco, el Centro de Lagomar y el proyectado Centro Cívico de Ciudad de la Costa sobre Av. Gianattassio, el Proyecto para el Parque Roosevelt<sup>97</sup>-, tensan el territorio en sentido Norte-Sur, y ya no solo en sentido Este Oeste.

La presencia de infraestructuras y equipamientos como el Aeropuerto y Zonamérica, Pando con una renovada imagen industrial y equipamientos calificados que se han venido sumando en el entorno, son capaces de officar como nuevos factores de re-estructuración urbano-territorial en sus entornos

<sup>97</sup> Proyecto Costaplan(2007)

inmediatos. El rol de estos grandes equipamientos, en este escenario, es el de inductor de nuevas dinámicas de localización empresarial, productiva y residencial. Estas generan demandas para nuevos contingentes sociales.

Uruguay como espacio seguro para el asiento de inversiones con el soporte de estas infraestructuras proyecta a la ciudad de Montevideo en el contexto regional e internacional para la localización de actividades, posicionándose como nodo competitivo dentro de la red global.

El factor seguridad ciudadana unido a la cultura uruguaya genera atractividad para el asiento de población, nuevos pobladores y residentes de la región que a su vez utilizan equipamientos como el aeropuerto y que se sirven la cercanía para el establecimiento de nuevas actividades de tipo tecnológico. En este escenario a raíz de la situación de la producción agrícola en retroceso es viable preservar las áreas cultivadas existentes como áreas de alta calidad paisajística en un entorno de generación de conocimiento y tecnología capaz de ser aplicado a la producción.

El paisaje es el protagonista del área. Las urbanizaciones de nuevo tipo aportan a este paisaje dentro del proyecto territorial con la posibilidad de generar recursos que se traduzcan en desarrollo económico en el entorno inmediato. Se estimula la localización de nuevas urbanizaciones controlando el proceso y respondiendo a las dinámicas reales de mercado. Por otro lado, se desestimulan los usos que tiendan a destruir paisaje, y se fomentan aquellas actividades que puedan tener vinculación con el turismo rural, como la generación de rutas de paisaje.

En este escenario los baldíos rurales juegan en el sentido de capitalizar a favor del paisaje. La localización de funciones como clubes sociales, casas de fiestas, campus y canchas deportivas agregan valor al territorio alimentando este modelo. Otra opción de paisaje, la forestación redituable económicamente en el mediano plazo.

### **7.3 Premisas de valor para la construcción del territorio en base al Escenario 2 “Periurbano mixto residencial”**

#### **7.3.1 Proceso de planificación, negociación y concertación**

Se entiende que para abordar las directrices para el planeamiento de este territorio se deberá enfatizar en el concepto de “*proceso de planificación*” llevado a cabo a través de instancias de negociación y concertación involucrando a todos los actores que están ligados a este territorio. El proceso de planificación en sus distintas etapas de acuerdos debe llevar a pactos entre los actores en los diferentes niveles de decisión. Estos pactos marcan las fases del proceso. A su vez, en un proceso acordado en etapas es más clara la temporalidad de las fases del plan, existen intereses multilaterales que presionan para la obtención de definiciones y eso hace del proceso de planificación un proceso dinámico.

La concepción institucional debe apoyar este proceso favoreciendo nuevas estructuras. La estructura burocrática vertical, los espacios de planificación autónomos, los planes locales inconexos, desestimulan los procesos de enriquecimiento colectivo. El difícil acceso por parte de los sectores de

demanda a los jerarcas, condiciona los tiempos del proceso a los tiempos rígidos de cada decisor intermedio, las decisiones tomadas muchas veces no reflejan los consensos arribados en los procesos de discusión sino ópticas discrecionales. La generación de estructura de tipo horizontal, amplia, concertada, integradora, regionalizada, favorece la negociación entre actores. El territorio a planificar involucra los gobiernos municipales, de Montevideo y de Canelones y el gobierno nacional. Se deberán sumar además actores sociales de distinta índole y organizaciones sociales comprometidas.

*“Durante años se ha negociado pero no se ha concertado. La concertación exige un cambio de cultura, tanto para el aparato público como para el actor privado. Ni el papel del municipio debería ser visto como el “freno” a iniciativas, ni el desarrollador debería ser visto como “el oportunista”. No se trata de disminuir las exigencias, ni de extremarlas sino de adquirir una visión concertada en valores de ciudadanía y urbanidad comunes, donde se potencien las oportunidades del territorio.”<sup>98</sup>*

La concertación entre diferentes actores del proceso y entre los diferentes niveles de planificación deberá darse tanto a la interna del organismo público que planifica como hacia afuera. La negociación y la concertación en la planificación actual surgen como imprescindibles. Frente a la imposición del plan como dogma surge la necesidad de diálogo entre partes involucradas, actores públicos y privados. Esta forma de construir ciudad o territorio constituye una nueva cultura de planificación. Para la implementación de la misma es necesaria la utilización de herramientas novedosas de planificación y gestión. Los empresarios y los trabajadores deben tener un encuadre de compromisos más allá de sus intereses sectoriales. El enfrentamiento entre el avance empresarial y la planificación del territorio se ha dado principalmente por la falta de inclusión participativa del sector en la formulación de los planes.<sup>99</sup> Por otro lado en las evaluaciones de los grandes proyectos urbanos que provienen del sector privado generalmente prima el peso de las amenazas sobre las oportunidades en la capacidad de desarrollo económico para el área, sobre todo si consideramos las iniciativas de grandes proyectos en las periferias. Las mayores inversiones son promovidas y consensuadamente aceptadas para el centro de la ciudad y para la Costa pero no así para los proyectos en los nuevos periurbanos. Al no existir un mapa del desarrollo económico territorializado, no se ha jugado con las fuerzas reales sino con una teorización del deber ser.

## **7.4 Ideas Fuerza para el diseño del territorio**

### **7.4.1 Una gestión sustentable del territorio**

La sustentabilidad se entiende en sentido amplio y en su dimensión territorial, no solo como preservación de recursos naturales sino como la posibilidad de recuperarlos en favor del conjunto de la sociedad. Esta sociedad deberá estar en condiciones de desarrollar una existencia digna cubriendo sus necesidades

---

<sup>98</sup> <http://www.rediala.org/smvd-texto-patricia-goldaracena.pdf>

<sup>99</sup> *La necesidad de la participación en la planificación está vista casi exclusivamente como consulta a la ciudadanía. Si bien los “actores fuertes” del territorio son generalmente entrevistados, rara vez están involucrados en los procesos de planificación.*

básicas, con buenas condiciones de acceso a la ciudad y a sus servicios, ejerciendo su derecho a la vivienda y al trabajo, a una alimentación adecuada, a la asistencia médica y a la educación.

*“La utilización racional del territorio y el medio ambiente y conlleva conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, con el fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. 2. El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, conlleva también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente. 3. El ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar, de acuerdo con la ordenación territorial, el objetivo del desarrollo urbanístico sostenible.”<sup>100</sup>*

Partimos de la base de que *“la propiedad es una función social que implica obligaciones a la cual le es inherente una función ecológica, esta función social es un elemento constitutivo de la esencia misma de la propiedad y no algo externo”<sup>101</sup>* De estos conceptos se desprende que existen derechos colectivos sobre la propiedad individual como el derecho al medio ambiente y a la participación en las plusvalías.

#### **7.4.2 Una planificación basada en los datos del territorio**

La estructura física, las dinámicas sociales y económicas, las capacidades sociales y empresariales y el mercado deben ser tenidos en cuenta a la hora de la planificación. Del análisis de la pieza física, las lógicas económicas, las condicionantes macro y las dinámicas asociadas desde una visión regional del fenómeno, se arriba a conclusiones acerca de las posibilidades que tiene el PEM de constituirse en un territorio mixto sustentable, real, integrado y valorado desde sus potencialidades de uso. Se rescatan sus valores patrimoniales como suelo productivo, cuenca de paisaje valiosísima de nuestra Área Metropolitana, y suelo codiciado para la instalación de usos calificados. Se propone valorizar el paisaje existente tanto desde la conservación de los sistemas naturales, la preservación de los paisajes construidos (fundamentalmente agrícolas) y el fomento de actividades urbanas que generen paisaje y espacio público desalentando la implantación de actividades urbanas que no contengan estos valores. (Gráfico N°9)

#### **7.5 Directrices Estratégicas para el diseño del PEM**

*“Los grandes modelos territoriales si se expresan y conciben desde la rigidez de una geometría expresan ya una difícil viabilidad. Todo territorio es expresión de irregularidad geográfica, valles fluviales y redes naturales de drenaje que tienen que imponer necesariamente su presencia en las grandes trazas territoriales. Pendientes y divisorias de aguas incluso aspectos edafológicos o geológicos van a incidir en las formas de desarrollo territorial. En muchas ocasiones la propia claridad de los modelos territoriales confunde a los propios*

---

<sup>100</sup> Ley de Urbanismo de Cataluña

<sup>101</sup> Maldonado (2003)

*planificadores y atiranta trazados que poco tienen que ver con la realidad del territorio. A veces el haber olvidado esta realidad favorece la propia acción especulativa ya que la geometría de la claridad formal puede producir contrasentidos que otras lógicas aprovechan para sus fines.*<sup>102</sup>

### **7.5.1 Promover el desarrollo territorial del PEM considerado como un sector único, traducido en el diseño, en la gestión, en la planificación y en la institucionalidad.**

La planificación del sector abarcará el territorio en su concepción más integradora, en este sentido la mirada deberá abarcar los diferentes aspectos involucrados con la convicción de que el producto final será la conjunción armoniosa de las opciones de diseño adoptadas llevadas adelante a través de una gestión adecuada y a medida dando lugar a una institucionalidad específica y única que será concebida a los efectos de cristalizar la planificación y la gestión del área. Diseño, planificación y gestión no conformarán compartimentos separados sino que formarán un todo flexible que se realimentará y transformará en la medida de las necesidades del territorio.

### **7.5.2 Justa distribución de cargas y beneficios y su canalización en las acciones urbanas del entorno.**

Esta directriz se basa en la capacidad que tienen los gobiernos locales de desarrollar una amplia gama de políticas fiscales o regulatorias inspiradas en la idea de que el incremento en el valor de la tierra puede ser utilizado en beneficio de la comunidad. Como se vio la Intendencia de Montevideo ha promovido mecanismos de captación de valor para el caso de los cambios de uso de suelo. En el departamento de Canelones el Proyecto del Costaplan<sup>103</sup> prevé instrumentos análogos a los ya existentes en Montevideo y conformes a la LOT. El precio compensatorio en este proyecto es del 20% del mayor aprovechamiento.

Se realiza una demostración del mecanismo de captación de valor aplicado sobre un modelo de una unidad de actuación construido sobre un área total de 8060 Hs. que incluye las urbanizaciones existentes y las proyectadas en el área del departamento de Canelones. El cálculo se realiza para la hipótesis de completamiento de las urbanizaciones actuales que demandan reconversión de suelo y para las ya reconvertidas. Se consideran en el cálculo urbanizaciones abiertas y cerradas en el área entre Ruta Interbalnearia, Ruta 8, Ruta 102 y Arroyo Pando.

<b>Emprendimiento</b>	<b>Tipo de emprendimiento</b>	<b>SupT(Hs.)</b>	<b>US\$/m<sup>2</sup> venta</b>
Mirador de Carrasco	Club de Campo	63	25
Carmel	Club de Campo	35	30
Altos de la Tahona	Club de Campo	45	45

---

<sup>102</sup> Arias, P. 2003, p 441.

<sup>103</sup> Proyecto Costaplan, 2007, pag. 75

Cumbres de Carrasco	Club de Campo	30	40
Colinas de Carrasco	Club de Campo	44	40
La Tahona	Club de Campo	120	60
Los Teros	Club de Campo	171	15
Los Tilos	Fracc. abierto	17	20
Punta Pinares	Fracc. abierto	34	25
Quintas del Bosque	Fracc. abierto	14	20
Portal de Carrasco	Fracc. abierto	34	15
La Asunción	Fracc. abierto	14	33
		621	V. prom. 30.66

### a) Cálculo preliminar del mayor aprovechamiento

El suelo bruto estimado es 621 Hs. el suelo neto está referido al suelo comercializable o sea al área perteneciente a los padrones. El resto del área de circulaciones, espacios comunes, espacios verdes, espacios públicos se estima en un 50% del suelo bruto. Se calcula que el precio promedio por el cual se adquirió la tierra fue de 0,3 US\$/m<sup>2</sup>, y que se incorporaron por concepto de desarrollo en infraestructuras 10US\$/m<sup>2</sup>. El precio compensatorio corresponde al 20% (de acuerdo al Proyecto del Costaplan) de la ganancia descontando las inversiones en compra de terreno e infraestructuras.

$$50\% \times SB = SN$$

$$SN \times US\$ 30 - SB \times US\$ 0,3 - SB \times US\$ 10 = 30SN - 2 \times 0,3SN - 2 \times 10SN$$

$$\Delta V = SN (30 - 0,6 - 20)$$

$$\Delta V = SN \times 9,4$$

$$\Delta V = 29.187.000$$

### b) Estimación del precio compensatorio de acuerdo al Proyecto del Costaplan

Precio Compensatorio es **US\$ 5.837.400**

Como este cálculo se realiza para el área acotada de 8,060 Hs la generación precio compensatorio para el área en estas condiciones sería de 724US\$/H a ser volcados dentro del área de actuación. En esta hipótesis no se consideró que existen emprendimientos ya aprobados bajo otro régimen por lo cual ya no sería posible recuperar el aporte de dichos precios compensatorios.

### 7.5.3 Diseñar el territorio con la premisa de la conservación y potenciación de sus aspectos ambientales, desde la construcción del paisaje y respetando las condiciones naturales del área.

*“El paisaje de la gran urbe metropolitana va a construirse a partir de un sistema de espacios libres que será claro y expresivo y se reserva en los lugares adecuados, de acuerdo con las propias leyes que el territorio exige. Si estas reservas se hacen de forma artificial o con criterios interesados, “el gran*

*paisaje” podrá quedar inconexo o de difícil lectura, y la región dispersa podrá quizá expresar lecturas especulativas o funcionales pero carecerá de un sentido de unidad y de pertenencia a través de un paisaje articulado desde el territorio.” (Arias, P. 2003)*

La identificación de parajes naturales u obras singulares de interés que tenían en su conjunto un alto interés como elementos articuladores de los corredores definiendo hitos y lugares de valor no solo lúdico o recreativo sino con significados que trascendían de lo local. Esto viene a plantear la vivacidad y riqueza de las posibilidades paisajísticas de estos corredores en función no solo de la variedad sino de la jerarquización de la intensidad de respuesta. (H. Lewis)<sup>104</sup>

#### **7.5.4 La construcción de un nuevo tipo de espacio público en el diseño del territorio periurbano, estructurador y sistema de lugares**

*“El concebir y reservar un sistema de espacios abiertos de acuerdo con decisiones acriticistas o por razones puramente funcionales o incluso medioambientales, no van a ser suficiente cuando dejen al margen valores de continuidad y articulación. El espacio libre en la dispersión urbana debiera ser el elemento de más influencia para esta articulación paisajística pero lo más probable es que nos encontremos un sistema inconexo, como resultado de intersticios o decisiones procedentes de operaciones inmobiliarias no relacionadas entre sí. Desde esta situación de partida el conseguir un sistema articulador va a ser en la práctica empresa casi imposible. Completar e interrelacionar este sistema de espacios ocasionales, devolverles su dignidad, restituir en su caso su topografía pensar en sus fricciones de borde para que se integren en la ciudad y sean útiles a sus habitantes, van a ser el objetivo fundamental para un “paisajismo remedial” que intente dar respuesta a los problemas planteados y, por lo tanto, que más va a caracterizar el habitat periférico. El intento de recuperar en lo posible los valles y los drenajes naturales del territorio va a ser siempre difícil, pero quizá nunca debiera olvidarse esta intención como fundamento paisajista en la ordenación de la Nueva Ciudad.”<sup>105</sup>*

Las plazas y parques públicos de las ciudades conformaron históricamente los espacios de recreación, encuentro e intercambio social. El concepto de espacio público en el ámbito rural se limita en nuestro imaginario a los caminos rurales y a los lugares de encuentro como la escuela, el bar o la taberna. También las riberas de ríos y arroyos han sido lugares de encuentro y de eventos locales. El espacio público del periurbano está por inventarse, como nueva forma espacial de territorio mixturado, no hay un modelo de espacio público asimilable por lo que deberá tomar las mejores características de unos y de otros.

El periurbano necesita de elementos que den forma a su estructura física, el espacio público juega un papel importante en este sentido, espacios verdes públicos, vías de tránsito como boulevares, avenidas y vías locales diseñadas de acuerdo a los requerimientos del área dan calidad al espacio público y accesibilidad. El tratamiento del espacio público en el periurbano está muy

---

<sup>104</sup> Lewis, J.R. Philip H. “Quality corridors in Wisconsin”. *Landscape Architecture*, Enero 1964

<sup>105</sup> (Arias, P. 2003, p. 445)

ligado a la sensibilidad del proyectista frente al buen uso de la geografía, el paisaje y la naturaleza. En los periurbanos mixtos como el analizado dominan los trazados rurales, las líneas de fondo pertenecientes a los trazados de las antiguas estancias. Estas generatrices del trazado se consolidan en forma de arboledas, calles, paisaje y visuales. Estos son elementos a tener en cuenta en el diseño del espacio público periurbano como grandes articuladores del territorio. Se debe propiciar un estrecho vínculo entre la morfología del lugar, el diseño de las piezas y los espacios públicos resultantes.

*“De nada sirve que incluso se planifique con la voluntad de dejar libres de edificación un sistema de espacios libres no edificados. No habrá modo de conservar estas tierras si la ciudad las considera reservas para su futuro crecimiento, los terrenos o se adquieren y se dedican a su fin como espacio libre o se pierden ante la presión especulativa” (Arias, P. 2003).*

En este sentido se hace urgente el establecimiento de directrices de planificación enfocadas en este aspecto pero se entiende además necesario el reforzar la gestión dirigida a consolidar una concepción de diseño urbano fuerte que esté respaldado en valores de urbanidad. El diseño del espacio público del periurbano será funcional al paisaje, a la sociedad, al medio ambiente y a la economía urbana. Concebidos desde esta función, actúan como articuladores del territorio ocupando espacios jerarquizados, accesibles y destacados en el diseño del territorio. Es frecuente ver espacios públicos municipales en los bordes entre lo urbano y lo rural, espacios deteriorados, vandalizados y utilizados para malas prácticas sociales. Dentro de esta escena es frecuente ver la ocupación, por parte de asentamientos irregulares, de estos espacios que no se utilizan y que los municipios no tienen capacidad de custodiar.

Por otro lado el espacio público deberá estar caracterizado por lugares singulares, estos serán referentes dentro del paisaje periurbano. *“elementos naturales o contruidos por el hombre que significan un cierto valor apreciado por los habitantes de la zona. Ya sean cañadas, manantiales, puentes, edificios o restos históricos, diversidad de arbolado, lugares de pesca etc.” (Arias, P. 2003).* Lugares de encuentro, cruces o estaciones, ensenadas de ríos y arroyos. Estos lugares tienen un valor equivalente a lo que la plaza tradicional era a la ciudad.

Las áreas cedidas para el dominio municipal, que constituirán los espacios públicos del territorio no son directamente rentables al negocio inmobiliario. La puja por la localización de estas áreas es una realidad de la gestión cuando el territorio es considerado fracción a fracción y no de forma integrada y global. La mirada del territorio como pieza unitaria y no fragmentada permite pensar el espacio público como articulador de diseño y como pieza de gestión. De esta forma el espacio público a ceder es visto desde el valor urbano que se le da al conjunto tanto desde el promotor privado como desde el actor público. Los mecanismos de concertación trabajan sobre esta visión unitaria del territorio y de su gestión evitando el enfrentamiento entre el actor privado y sus intereses y el actor público y su defensa reglamentarista en el ámbito acotado de una célula territorial.

### **7.5.5 Promover el desarrollo de villas y áreas suburbanas propendiendo a la integración y a elevar las condiciones de vida de la población.**

Se integrará a las áreas de usos urbanos degradadas a los espacios de planificación utilizando los programas que generan mayores acumulaciones de valor para el desarrollo de las mismas a través de nuevos mecanismos de distribución de cargas y beneficios. Se generará un portafolio de proyectos para las mejoras urbanas de villas y áreas pobladas. Las acciones de mejoras urbanas preverán:

- Delimitación de áreas a consolidar
- Áreas informales y su integración a la ciudad
- Definición de necesidad de servicios públicos de atención a la salud, educación y cultura.
- Soluciones de infraestructura
- Recalificación de viario público
- Creación, calificación y equipamiento de espacio público
- Medios y accesibilidad a los lugares de trabajo y empleo
- Tratamiento del verde urbano y periurbano

### **7.5.6 Promover el desarrollo y la conservación de los bolsones rurales productivos del área**

Reconstruir el espacio rural como espacio de paisaje, de producción y de cultura. El valor paisaje que tienen las áreas productivas del periurbano justifica la promoción y mantenimiento de las mismas en función de la sustentabilidad de la pieza a través de programas y recursos económicos expresos. El sistema de transferencias de derechos de edificación podría ser útil para la resolución de estas piezas.

### **7.5.7 Promover el desarrollo de los vacíos rurales como espacios de oportunidad para el desarrollo y la inversión.**

En el nuevo diseño del territorio es necesario resolver los nuevos usos de los vacíos rurales. Estas piezas de no ser desarrolladas se convierten en flanco de especulación con el consiguiente congelamiento y degradación. En el escenario 2 planteado las áreas rurales vacías pueden manejarse como áreas de paisaje para lo cual es necesario que sean tomadas como áreas de desarrollo o que sean vinculadas a áreas de desarrollo. En este sentido el contar con un área de reserva para la forestación preserva la trama original, los vuelve productivos y controla el crecimiento urbano. Para esta área una primera medida podría ser tener un trazado de forestación que tenga como matriz el trazado rural. De esta forma cuando el campo se cosechó queda la matriz original. O sea que puede haber un núcleo con unas condiciones ambientales mejores que el campo ralo, y se ha estado trazando una matriz que prevé criterios de expansión. Mientras tanto el borde se mantiene activo y tiene un valor económico. Si el campo está forestado en un futuro el propietario de la forestación va a dudar si va a urbanizar o si va a seguir forestando. Y por lo tanto cuando ese borde económico se vuelve activo, si se vuelve valioso, la

presión para sostener el borde de la ciudad ya no es una presión normativa sino una presión económica.

#### **7.5.8 Promover la mejora de las infraestructuras de servicios y accesibilidad desde y hacia los centros dinámicos y de empleo.**

Desde una visión del territorio continua donde el periurbano Este no es espacio residual de borde de la ciudad sino un área intermedia entre fuertes centralidades que cuenta con equipamientos importantes propios, la extensión racional de algunas redes de infraestructura y la adecuación de otras parece razonable. Frente a la crisis del modelo monocéntrico y frente a la asunción de un modelo policéntrico, los servicios deberán agruparse en relación a estas nuevas formas del territorio y a las nuevas centralidades, donde podrán incorporarse nuevas tecnologías que en algunos lugares no necesariamente sean las extensiones de las redes existentes.

El área necesita una reestructuración del sistema vial en donde se establezcan jerarquías viales tales como bulevares periféricos y avenidas. Además se necesitarán algunas vías para ciclistas y atravesamientos como senderos rurales por los cuales el peatón pueda circular, generación de rutas de paisaje y nuevos caminos rurales. Es necesario garantizar la accesibilidad por parte del peatón y de medios alternativos como la bicicleta a fin de que no se constituyan enclaves urbanos.

El mejoramiento de la camineria de acceso al área, la conectividad Norte Sur y la llegada de los servicios públicos y la provisión de una red jerarquizada de transporte colectivo que conecte el área con el resto de la ciudad. (Gráfico N° 10)

La generación de empleo para el área en la concreción de nuevos emprendimientos y la concreción en obras de las mejoras urbanas de las áreas deprimidas dentro de los espacios de actuación territorial va a traer por la vía de los hechos la elevación de los estándares de vida de la población del área. La nueva pieza territorial integradora de las anteriores adquiere unidad e identidad y empieza a ser una pieza de valor con posibilidad de reproducción económica y social.

## 8 PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

### 8.1 Plan de Ordenamiento del Periurbano Este.- “POPE”

El “POPE” es la apuesta a la construcción de una institucionalidad moderna y robusta afianzada en la concertación y en la negociación. Si bien está en el nivel intermedio de la planificación tiene una estructura horizontal capaz de absorber las tensiones de la gestión. El “POPE” apuesta a una gobernanza transparente y justa donde se puedan construir consensos. La flexibilidad de sus instrumentos así como su diseño infraestructural es habilitante de nuevos aportes que vayan en la línea de sus objetivos. Su diseño inclusivo induce al aporte de nuevas ideas que lo enriquezcan y que lo caractericen en función de una integración democrática y sustentable en el mediano y largo plazo. El “POPE” es un plan hecho a la medida del ciudadano y de la generación de ciudadanía en este nuevo territorio, donde la construcción asociativa será la base del desarrollo del PEM.

El “POPE” se concibe como un plan de planes a la vez que un espacio de concertación y negociación permanente entre las distintas escalas de planificación que se dan en el área. Es el resultado de la conjunción de todas las políticas territoriales parciales que se articularán en una mesa de acción técnico política que nuclea actores públicos y privados, representantes de la sociedad civil y de los diferentes sectores involucrados en el desarrollo del área. Por esta razón el “POPE” necesitará tener institucionalidad legitimada por el órgano instituido de gobernanza metropolitana con delegación de poderes en la toma de decisiones del manejo territorial. Esto es posible ya que estará integrado por la totalidad de los órganos de planificación del área y las decisiones serán tomadas de forma negociada entre las partes involucradas.

#### SISTEMA DE ARTICULACIONES DEL POPE

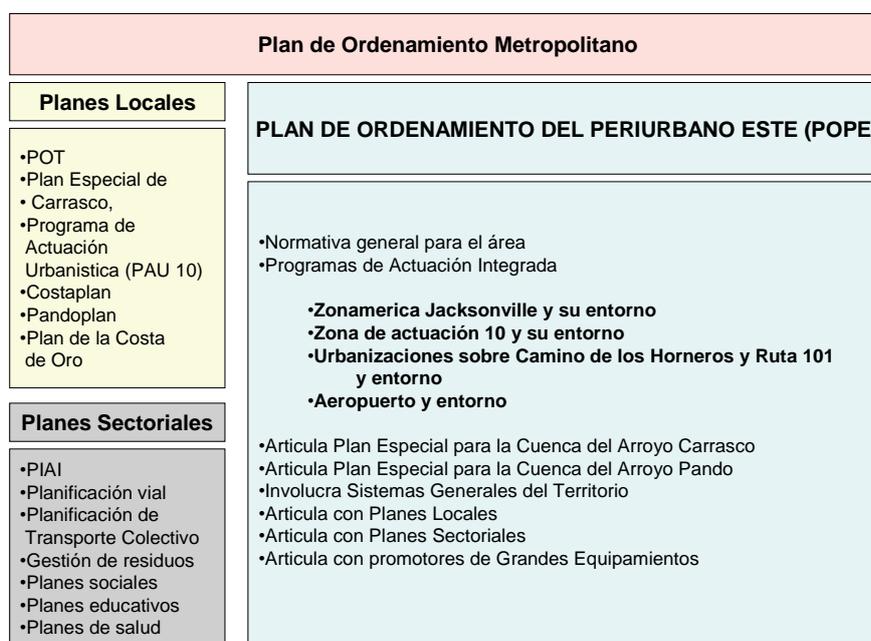


Imagen 33.- Sistema de articulaciones de la planificación de la “Microrregión de Planeamiento Urbanístico Este”

Más allá de que se conocen las limitaciones legales para la generación de algunos de los instrumentos y herramientas de gestión aquí planteados, se procura realizar un salto creativo -más allá de las posibilidades actuales- que permita buscar canales para concretar la propuesta. Se construye un tinglado institucional de planificación que dará estructura a la nueva concepción de territorio aquí planteada.

Se toman elementos de la Ley de Ordenamiento Territorial Nacional N° 18.308 (LOT) y elementos normativos y de planificación de ambos departamentos Montevideo y Canelones, además de los aportes de la Ley de Urbanismo 2/2002 de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La Ley de Urbanismo de Cataluña concibe la actividad urbanística liderando el debate en la definición del modelo territorial y en la concepción de estrategias o políticas de suelo y vivienda, diciendo que *“no siempre los mecanismos de mercado, por sí mismos, son capaces de incidir en el tejido urbano y equilibrar los aspectos de cohesión social, desarrollo económico y concienciación medioambiental.”*

Al área de estudio definida en el capítulo 3 se le denominará *“Microrregión de Planeamiento Urbanístico Este”*. El *“POPE”* como órgano de planificación de escala microrregional metropolitana estará representado por la Intendencia de Canelones, la Intendencia de Montevideo, el MVOTMA a través de DINOT y DINAMA y Agenda Metropolitana. La planificación interdepartamental está prevista en la LOT Art. 18 *“establecerá el ordenamiento estructural y detallado, formulado por acuerdo de partes en los casos de microrregiones compartidas”*. Tiene -de acuerdo a la LOT- *“como objetivo planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable mediante el ordenamiento, la transformación y el control de la utilización del suelo”*. Los objetivos del *“POPE”* dentro de este marco legal y definiéndose como plan de planes serán: 1.- Definir el modelo de desarrollo territorial del área. 2.- Definir estructuras generales de ordenamiento y establecer pautas para su desarrollo. 3.- Coordinar acciones con otros sistemas de planificación local y sectorial.

#### ARTICULACION DE LA PLANIFICACION

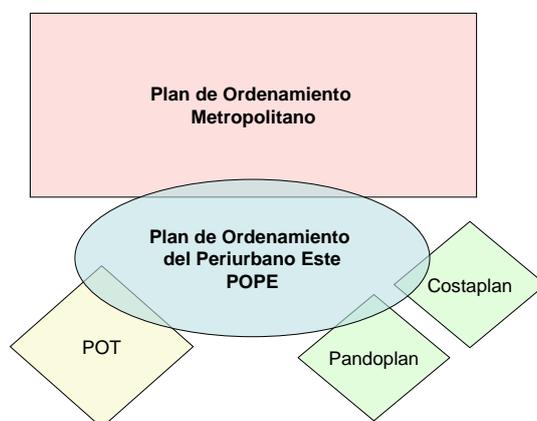


Imagen 34.- Articulaciones de la planificación de la *“Microrregión de Planeamiento Urbanístico Este”*.

## 8.2 Definición Territorial del POPE

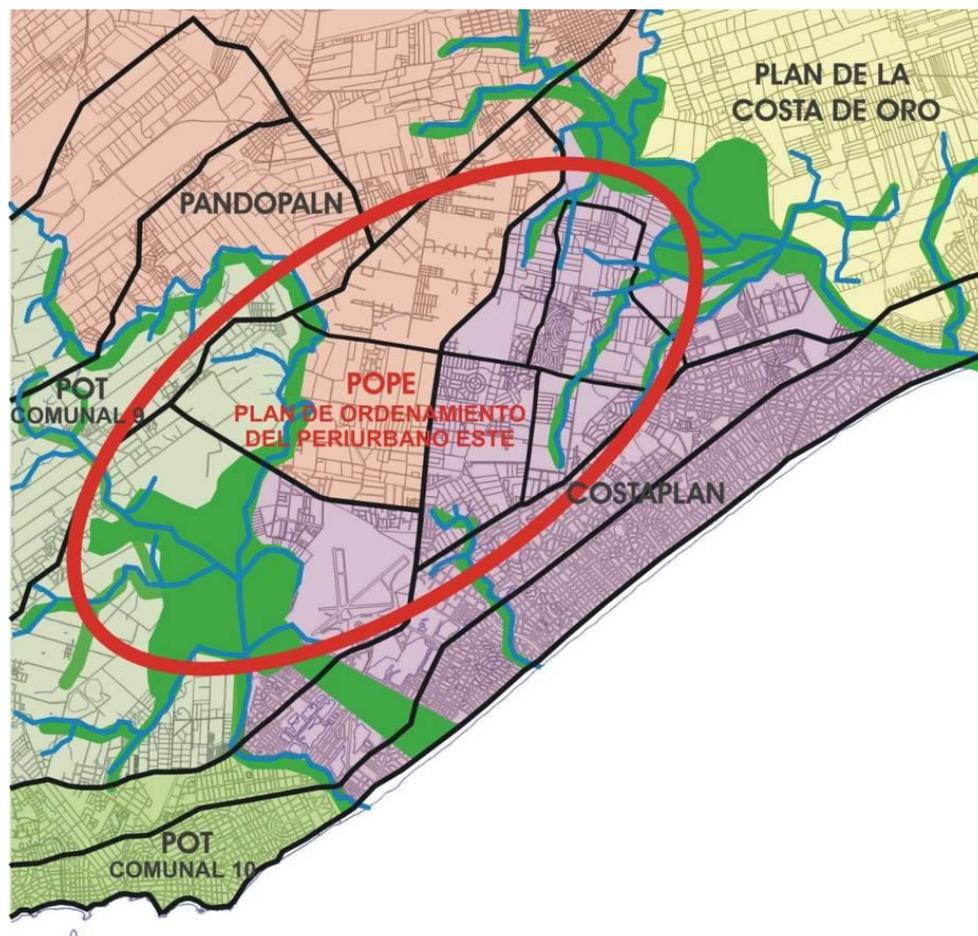


Imagen 35.- Definición territorial del POPE como "Microrregión de Planeamiento Urbanístico Este".

El Plan de Ordenamiento Territorial del Periurbano Este abarca la cuenca del Arroyo Carrasco al Este y al Oeste y la Cuenca del Arroyo Pando al Oeste y todo el territorio delimitado por ambas cuencas al Norte de la Ruta Interbalnearia. Al Norte el límite estará dado por la Ruta 8 considerándose el territorio definido entre la Ruta 8 y la Ruta 74 área de influencia de las lógicas territoriales presentes en el periurbano Este. En este sentido el POPE se superpone a la planificación existente, al POT en Montevideo, al Plan de Carrasco en las áreas definidas al Norte de Avenida Italia y en la planificación derivada generada a partir del PAU 10. En Canelones, al Costaplan en el triángulo limitado por Ruta Interbalnearia y Ruta 101 y al área de su jurisdicción al Sur de la Ruta 102 y con límite en el Arroyo Carrasco, se superpone al Pandoplan en su área al Norte de Ruta 101 y 102 y en la interfaz formada por las villas conurbadas de Camino Maldonado y la Ruta 74. El "POPE" cuestiona los límites definidos por la planificación actual considerando que los límites de este territorio se dan en función de las cuencas de paisaje generatrices de las actuaciones y dinámicas planteadas. Es por esta razón una estructura de planificación flexible pensada a medida del territorio microrregional en función de las demandas de este nivel.

### **8.3 Instrumentos de planificación y gestión**

En el manejo territorial del PEM se identificaron a través de las directrices propuestas espacios y premisas que surgen como piezas duras en el territorio. Estos son los espacios de protección ambiental y mejora paisajística. A su vez se identificaron otros que poseen mayores grados de incertidumbre y menor compromiso con la planificación como son los baldíos rurales, espacios potenciales para el desarrollo del territorio.

La presente propuesta no pretende realizar un diseño acabado de instrumentos sino aportar un pool de herramientas que se adicionen a las existentes cubriendo los vacíos y potenciando las nuevas ideas. Se pretende a su vez dinamizar el debate en torno a nuevas posibilidades de acción en razón de los nuevos desafíos que presenta el periurbano como nuevo territorio. La formulación de estos instrumentos no corresponde a una ingeniería acabada por lo que los mismos podrán ser utilizados aleatoriamente en razón de la funcionalidad al proyecto

#### **8.3.1 Las unidades de actuación integradas**

La definición de un sector de actuación está referida a un territorio con límites determinados integrados por padrones tanto rurales como urbanos a los que se les pueden aplicar áreas de edificabilidad, precios, tributaciones y reparto de cargas y beneficios que resulten derivados de la actuación urbanística de forma tal que resulten compensatorios.

De acuerdo a la LOT (Art.58) *“la unidad de actuación tiene por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de las cargas y beneficios y retorno de las mayores valorizaciones, en una superficie delimitada y conforme a lo que se establezca en el instrumento de ordenamiento territorial correspondiente”*

Las unidades de actuación serán aplicables a sectores que integren diferentes usos de forma heterogénea incluyendo nuevos emprendimientos, tramas de villas suburbanas y/o asentamientos irregulares, unidades agrícolas,<sup>106</sup> vacíos urbanos, unidades de paisaje, etc. Estos sectores gestionados a través de unidades de actuación, pueden canalizar los recursos provenientes de las valorizaciones de los desarrollos residenciales a través de planes de mejoras urbanas, asistencia a productores y la actuación sobre el espacio público. Se incluyen dentro de los sectores las áreas naturales conformadas por los sistemas hídricos y de bañados, y sistemas dunares existentes.

A fin de que la oferta de emprendimientos no supere la demanda, estas unidades de actuación podrían ser concursables mediante proyectos de escala intermedia (50 a 100 Hs urbanizables) dentro de un entorno mayor (por ejemplo 600 Hs). Los espacios urbanizados deben mantener el resto de los espacios dentro de la unidad de actuación mediante la generación de espacios de calidad, recreativos, de producción o de paisaje. Los permisos para la concreción de estas unidades de actuación se irían otorgando en la medida que se fuera generando la demanda por estos emprendimientos.

---

<sup>106</sup> Se identifican las áreas rurales de producción agrícola como elementos duros de protección que quedarán insertos dentro de las respectivas unidades de actuación y están catalogados como no urbanizables.

### 8.3.2 Transferencia de derechos de edificación<sup>107</sup>

Este sistema prevé que la planificación atribuya al suelo valores de conservación, -por ejemplo en suelo en producción y en espacios naturales- y derechos de desarrollo incentivados en áreas pautadas. La idea se basa en que todo el suelo tiene el mismo derecho de edificabilidad. Las transacciones son de compra y venta de derechos y no de tierra. De esta manera se establecen áreas de cesión de derechos y áreas de recibo de derechos de edificabilidad en lugares con mejor localización. El desarrollador recibe incentivos; básicamente la posibilidad de multiplicar sus derechos en áreas a densificar y la extensión de los servicios en las áreas de recibo.

Las unidades de actuación tendrían una edificabilidad total en donde los propietarios de las parcelas podrían mediante la compra y venta interna de los derechos de edificación aumentar su edificabilidad en áreas previamente establecidas por la planificación para nueva residencia, permitiendo a su vez a los productores que lo deseen, mantener su establecimiento agrícola.

Este mecanismo se puede implementar entre particulares o desde la administración local. Ésta compra derechos de edificabilidad y los deposita en un banco, que a su vez negocia los derechos. Con el beneficio adquirido compra más derechos de edificabilidad en áreas que desea preservar. Este mecanismo le da a la pieza territorial la posibilidad de organizarse a través de nodos de sustentabilidad basados en la diversidad, con espacios abiertos sostenidos por emprendimientos residenciales pautados. Este sistema podría ser aplicado a los sectores de actuación y la Agencia de Desarrollo (ver página 112) actuando como Fondo de Desarrollo<sup>108</sup> actuar como banco.

El precio de los derechos de edificación se podría integrar por parte del desarrollador urbano en forma de suelo o de dinero. Cuando lo hiciera a través de dinero, éste podría ser utilizado para las mejoras urbanas de las villas, fraccionamientos o asentamientos irregulares integrados a la unidad de actuación.

Cuando el precio se integre en forma de cesión de suelo, éste sería utilizado con fines públicos ya sea para espacios públicos o edificios públicos, construcción de viviendas de interés social, concertación con promotores privados para la realización de programas habitacionales de bajas densidades o edificios educativos.

---

<sup>107</sup> [www.tcrpc.org/departments/studio/st\\_lucie\\_charrette/citizen\\_master\\_plan.htm](http://www.tcrpc.org/departments/studio/st_lucie_charrette/citizen_master_plan.htm)

<sup>108</sup> *La Agencia de Desarrollo Local podría actuar conjuntamente con un Fondo de Desarrollo encargado de administrar la economía del sector.*

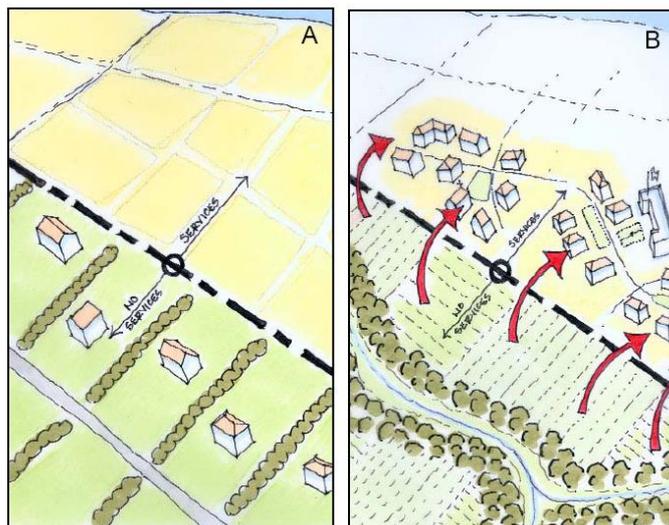


Imagen 36.- "North St. Lucie Countie Charrette" (2004)<sup>109</sup>. El Programa tiene como componentes indispensables 1. Una zona designada de preservación. 2. Una zona de crecimiento. 3. Un pool de derechos de desarrollo que puede ser legalmente adquirido del suelo. 4. Un procedimiento por el cual los derechos de desarrollo son transferidos de un propietario a otro. El Masterplan contempla dos incentivos: 1. bonos de densidad (mediante un factor multiplicador) 2. servicios en el área a densificar.

### 8.3.3 Sistema de actuación por reparcelación<sup>110</sup>

El diseño del espacio público basado en la jerarquización de los elementos del paisaje como los cursos de agua, los bañados y los respectivos parques lineales de uso público requieren de instrumentos a medida. A estos efectos mediante la reparcelación se preverían estos espacios que recorren el territorio y que implican la obligatoriedad de ceder al uso público las áreas afectadas y determinar servidumbres de paso. A su vez los propietarios de la finca que atraviesan deberán cuidar del buen uso de estos espacios. Una vez efectuada la agrupación de las fincas afectadas por la reparcelación, se adjudican a los propietarios las parcelas resultantes, en proporción a sus respectivos derechos, y se adjudica a la Agencia de Desarrollo del Periurbano Este los terrenos y parcelas que les corresponda ceder de acuerdo con la planificación.

A su vez el sistema de reparcelación podría admitir la discontinuidad de las unidades de actuación a efectos de las cesiones obligatorias de suelo, correspondientes al reparto equitativo de las cargas y beneficios derivados del ordenamiento dentro de la "Microrregión de Planeamiento Urbanístico Este".

<sup>109</sup> [www.tcrpc.org/departments/st\\_lucie\\_charrette/citizen\\_master\\_plan.htm](http://www.tcrpc.org/departments/st_lucie_charrette/citizen_master_plan.htm)

<sup>110</sup> El proyecto de reparcelación (art. 59 del Proyecto de L.O.T.) "integra el conjunto de predios comprendidos en una unidad de actuación definiendo las parcelas resultantes, así como la adjudicación de las mismas a sus propietarios en proporción a sus respectivos derechos y a la Intendencia, en la parte que le corresponde".

## 8.4 Institucionalidad de la planificación



Imagen 37.- Sistema institucional del POPE.

### 8.4.1 Agencia de Desarrollo del Periurbano Este

Para la administración de este sector se creará una “*Agencia de Desarrollo del Periurbano Este*”, órgano técnico, entidad de interés público, sin fines de lucro. Estructura de nivel microrregional pero con injerencia local que atenderá los niveles de planificación de acciones, gestión y monitoreo. Además, tendrá la función de articular acciones con los planes locales y manejar fondos siendo administradora de bienes públicos. Para el buen ejercicio de esta función trabajará con las directrices de desarrollo urbano y en estrecha relación con la mesa de coordinación técnico-política en la elaboración de una Agenda Territorial para el sector estableciendo las prioridades de valor infraestructural para el área. Esta Agencia realizará el tratamiento en el nivel meso de la planificación de la microrregión. A estos fines se la diseña como una estructura de planificación intermedia que articula el nivel macro de los grandes proyectos, las infraestructuras y las acciones sectoriales con las del nivel micro del proyecto urbano y de las acciones puntuales. En este sentido tendrá la tarea de evaluar conjuntamente con la mesa de coordinación las propuestas provenientes de la planificación derivada basándose en la coherencia con las directrices para el sector y los diferentes planes departamentales, locales y sectoriales, en lo referente al equilibrio territorial y al desarrollo urbano.

La Agencia tendrá una estructura organizacional simple con capacidad para desarrollarse tanto como sea necesario según los programas de acción específicos. Esta misma estructura debe ser lo suficientemente estable para permanecer superando los cambios y tiempos políticos.

La Agencia como entidad de interés público podrá actuar como Fondo de Desarrollo y administrar lo generado a partir de los mayores aprovechamientos de los emprendimientos en base al derecho a densificar. Deberá diseñar una estrategia para la aplicación de los recursos, planificando su inversión e identificando destinos preferentes.

En el caso de la transferencia de derechos dentro de una unidad de actuación, al ser diferentes los derechos a edificar, a cambio del otorgamiento del permiso se deberán producir bienes comunes que la Agencia deberá administrar. Además la Agencia tendría potestades vinculantes en lo que refiere a la certificación de los proyectos y a ejercer roles normativos en relación al otorgamiento de autorizaciones y controles.<sup>111</sup>

Dentro de cada uno de los planes locales (Costaplan, Pandoplan etc.) podrán generarse unidades especializadas con objetivos de desarrollo en común. Estas unidades aspirarán a los fondos en base a proyectos. Para llevar adelante un proyecto de interés público por parte de las administraciones locales, éstas deberán concursar y los objetivos del proyecto estar en consonancia con las directrices de Ordenamiento del sector previamente aprobadas. La Agencia establecerá el orden de prioridades. La diferencia con la concepción actual de la planificación del territorio, es que actualmente responde a sectores de administración independientes. Esta nueva estructura plantea una administración en base a capas especializadas las que tienen la posibilidad de velar por ciertas directrices de coherencia territorial.

Por el tipo de constitución y la legitimidad otorgada a esta entidad, la Agencia tiene la potestad de obligar a negociar a las partes. Una vez que se presenta un proyecto si no está de acuerdo con las directrices generales de Ordenación éstas deberán entrar en un proceso de negociación hasta la adecuación del proyecto para poder acceder a los fondos y llevar adelante el proyecto.

#### **8.4.2 Mesa de coordinación técnico-política del POPE**

Se creará con el fin de establecer la Agenda Política del Territorio. Evaluará junto con la Agencia las propuestas de desarrollo territorial para el área ya sea que estas provengan de los ámbitos de planificación pública o de promotores privados o entes públicos con responsabilidad en las infraestructuras, de acuerdo a los intereses supramunicipales o microrregionales. Estará integrada por representantes nombrados a estos fines, provenientes de las unidades de planificación departamental respectivas y de la unidad de planificación metropolitana creada a los fines de generar el Plan de Ordenamiento Metropolitano.

La mesa trabajará en estrecha relación con la “*Agencia de Desarrollo del POPE*”, realizará evaluaciones y aconsejará a las administraciones locales los pasos a seguir de acuerdo a dichas directrices. Su papel es consultivo y deliberativo pero no tiene poder de decisión.

#### **8.4.3 Coordinación territorial y concertación público-privada**

Se entiende que el hecho de que el planeamiento general considere a la “*Microrregión de Planeamiento Urbanístico Este*” suelo periurbano de vocación

---

<sup>111</sup> Un ejemplo en nuestro medio es el LATU actuando como agencia certificadora.

residencial le atribuye al suelo una calidad que genera mayores aprovechamientos. Los intereses privados generados en el Sector que se contrapongan con aspectos de los intereses públicos merecen ser negociados y concertados para que el resultado sea una planificación articulada.

El Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial 2004 establecía el Procedimiento de Coordinación Territorial a efectos de coordinar y compatibilizar en una fase temprana de su definición Planes, Programas y Proyectos generados por los actores públicos. Este sería de gran utilidad para la aplicación del “POPE” ya que supondría, un cambio cultural hacia una gestión territorial colaborativa.(Bervejillo, 2006)<sup>112</sup>

En el artículo 61 de la LOT se prevén las *“operaciones territoriales concertadas conducidas por la administración con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o mejora de la calidad ambiental.”*

---

<sup>112</sup> Comentarios al Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial en [www.mvotma.gub.uy](http://www.mvotma.gub.uy)  
Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano-Universidad de la República-Facultad de Arquitectura  
Autor: Arq. Clara Patricia Goldaracena de las Carreras – Montevideo – Uruguay – Diciembre 2008

## 9 CONCLUSIONES

### 9.1 *Del periurbano*

En el transcurso de los últimos 20 años el territorio estudiado cambió su estructura y su dinámica transformándose en asiento de emprendimientos urbanos de nuevo tipo. Las administraciones competentes en formular políticas para el territorio no han sido realistas al considerar el fenómeno de la expansión. Los gobiernos metropolitanos han visto crecer la mancha urbana de forma irreversible en asentamientos irregulares. Por otro lado han limitado normativamente las posibilidades de implantación de nuevos usos, a través de zonings omisos a la cambiante realidad territorial y a la visión del mercado. El resultado ha sido el desequilibrio, donde las oportunidades de desarrollo se dan solo en las áreas centrales, recibiendo las periferias y los espacios de borde los usos que la ciudad desecha.

El área estudiada se sigue considerando a los ojos de los decisores y planificadores municipales tanto de Montevideo como de Canelones como área rural. Esta mirada niega la conformación actual mixta y de carácter irreversible. La no aceptación de este territorio como periurbano mixto ha llevado al fracaso de las políticas de intervención en él. La visión de este territorio como ámbito rural amenazado por la especulación inmobiliaria no permite valorarlo como territorio de desarrollo.

La ausencia de una política explícita de carácter metropolitano que atienda el modo de conducir estos espacios territoriales no como piezas aisladas, sino como estructura territorial compleja conformando una unidad en sí misma, sigue produciendo archipiélagos urbanos y no territorialidad homogénea.

Los espacios públicos y las conectividades en el periurbano tienen escalas, espacialidades y especificidades de uso diferentes a las de la ciudad. Pensando este territorio desde la óptica pura de la accesibilidad se traslada un concepto de estructuración de ciudad que promueve imágenes ajenas al paisaje periurbano. El análisis del territorio periurbano con una matriz original de tipo rural, reclama un tipo de espacio público diferente al de la ciudad. Este espacio público ya no es el parque urbano, la plaza o la cancha de fútbol. El espacio público del periurbano es el gran espacio, el que domina la geografía y el paisaje. Este requiere innovación en las formas de gestión. Este nuevo concepto de espacio público permite tener miradas menos limitantes que trasciendan la escala de la célula territorial (fraccionamiento) para ser capaces de ver el órgano y la forma en cómo este debe organizarse y desarrollarse. El desafío no está en forzar la liberación de espacio público a la interna del fraccionamiento, sino en proyectar el gran espacio natural como espacio público y estructurador del periurbano. Para esto se requiere innovación en las formas de gestión. El espacio así concebido se constituye en espacio atractivo para el recorrido y para el disfrute del habitante del periurbano, para el visitante de la ciudad y para el turista. La resolución del gran espacio público tiene la capacidad de preservar ambientalmente el espacio físico, generar atractividad para el territorio y resolver el problema de la estructuración del periurbano.

## **9.2 De las nuevas urbanizaciones**

El valor del metro cuadrado en una urbanización cerrada es muy inferior a los precios de las urbanizaciones abiertas en Carrasco y equivalente a los precios de las urbanizaciones abiertas en Ciudad de la Costa, lo que demuestra que si bien la rentabilidad para el desarrollador es alta porque el valor del suelo es bajo, el consumidor de estos proyectos puede ser la clase media y media alta.

El escaso éxito de venta constatado en los emprendimientos cerrados frente a la fuerte valorización y venta de los fraccionamientos integrados a la trama urbana alude a la necesidad de nuestra sociedad de vivir en entornos de barrio conectados con la ciudad. Por otro lado el hecho de que la Intendencia de Montevideo no acepte el cerramiento en las urbanizaciones ha desestimulado a los desarrolladores en promover esta tipología.

El cerramiento de las urbanizaciones no es relevante en nuestro medio por lo que en sí configura; resulta más interesante, desde lo territorial, la observación de la isla de territorio construido en un medio más amplio. Este fenómeno no se da a raíz del cerramiento sino que es un problema de la planificación y del diseño del territorio. Por otro lado las políticas deberán en el próximo tiempo enfocarse en resolver territorialmente el tema de la seguridad ciudadana, no desde paliativos, sino desde la planificación y el diseño, mirando el tema como un problema del urbanismo que requiere soluciones desde la disciplina.

## **9.3 De las nuevas urbanizaciones en el periurbano**

Los elementos evaluados en esta tesis permiten concluir que el área estudiada, reúne condiciones de localización destacables desde el punto de vista paisajístico y ambiental, de accesibilidad a centralidades consolidadas y centros emergentes y a grandes equipamientos, lo que hace de la misma un área de oportunidad para diferentes usos urbanos. Además por pertenecer al área metropolitana y de influencia de la costa sur se constituye en espacio de especial atraktividad para la residencia.

El territorio del periurbano Este necesita de proyectos anclas capaces de generar valor económico para su subsistencia. Se verifica la hipótesis de que frente a la constatada pérdida de su rol agrícola productivo y ante la emergencia de una nueva vocación residencial, esta puede ser el motor que dinamice el futuro del territorio. Las urbanizaciones en baja densidad son generadoras de paisaje, atractoras de población y consecuentemente generadoras de nuevas dinámicas económicas.

De la investigación realizada surge claro que este es un territorio de dinámicas bajas. Los ritmos de crecimiento y desarrollo están dados mayormente por empujes acotados temporalmente en una sinusoide de progreso-retroceso. Si analizamos estos procesos en períodos cortos (2 o 3 años) se puede incurrir en errores. Lo que en los 90' -momento del boom de las urbanizaciones- pareció un fenómeno incontrolable (2580 padrones en urbanizaciones abiertas y 1623 en urbanizaciones cerradas) hoy se ve que no fue tal. Crisis mediante, el ritmo lento y cadencioso de nuestra cultura predominó sobre el frenesí urbanizador. De las urbanizaciones abiertas proyectadas unas cuantas quedaron por el camino sobreviviendo en total una oferta real de aproximadamente 1600 padrones. De los mismos se calcula que dos tercios se ocuparon y el resto

siguen vacantes. Si se analizan las urbanizaciones cerradas se observa que la tercera parte de los padrones proyectados corresponden a emprendimientos fallidos mientras que de los restantes 1082 solo la tercera parte tienen viviendas construidas.

Analizando estos datos referidos a la localización departamental se rescata que la política más conservadora de Montevideo de urbanizar áreas pautadas por el plan dio como resultado una ocupación medida y la colmatación paulatina de los emprendimientos realizados, sin dejar huecos en el territorio difíciles de revertir. Por otro lado en Canelones la política de aparente bonanza dio como resultado emprendimientos abandonados, e importantes pérdidas de capitales. La aparente desregulación no fue tal, sino que lo que hubo fue falta de planeamiento. Esta situación generó vacíos irresolubles tanto a nivel de la proyección económica como en la definición física del territorio. La diferencia con el caso de la provincia de Buenos Aires (similar en falta de planeamiento, aunque con mayor desregulación) fue que las dinámicas poblacionales y los ritmos de inversión, el dinamismo del mercado y en suma la demografía creciente no dejaron intersticios. Nuestra baja demografía unida a la inexistencia de una clase alta realmente rica y numerosa, y de una clase media creciente y pujante, inhabilitó el desplazamiento social en la conquista de nuevos espacios. Más allá de los nuevos fraccionamientos de Carrasco en Montevideo que atrajeron al público de la clase alta montevideana, la demanda apenas alcanzó a presionar sobre las urbanizaciones dispersas en Canelones.

Por otro lado, de la observación del fenómeno territorial se detecta un problema. Los emprendimientos sobre el Camino de los Horneros se encuentran aislados, colgados en forma de racimo separados unos de otros y también del empleo. Concebidos como islas territoriales los que alcanzan un cierto nivel de consolidación son los que aparecen agrupados en el territorio (La Tahona, Altos de La Tahona y Carmel). Más allá del acierto en las estrategias empresariales de estos desarrollos, no se puede minimizar el factor proximidad para generar confianza en el afincamiento. La falta de contención social del entorno de los emprendimientos fallidos, a pesar de la seguridad a la interna de la pieza, actúa desmotivando el afincamiento. En definitiva la pregunta es ¿el montevideano no habita los emprendimientos cerrados por su arraigo a las conformaciones más abiertas de ciudad, o porque la oferta en emprendimientos cerrados existente genera islas que no satisfacen su necesidad de conexión con otras actividades de la ciudad?

Si se valoran los contrastes del territorio en el sentido de la construcción y no de la fragmentación creando formas innovadoras de convivencia democrática se potencia el desarrollo del conjunto. De esta forma, las situaciones antagónicas del territorio lo enriquecen y lo proyectan de forma inclusiva. Si se asume la hipótesis de que los barrios cerrados no son aceptados culturalmente por nuestra sociedad por el solo hecho de ser cerrados, se corre el riesgo de caer en un reduccionismo. Quizá su situación en el territorio ha condicionado más su fracaso que el hecho de ser cerrados. La asociación virtuosa entre residencia y empleo o entre residencia y "*otras cosas*" parece una clave para el desarrollo de las futuras iniciativas en desarrollos urbanísticos. La apuesta al 'zoning' aparece como desacertada en la planificación de estos territorios de cambio. Además del 'zoning', el bajo dinamismo, el ritmo sinusoide, las

proyecciones demográficas de crecimiento irreales que proyectan densidades inalcanzables, amenazan con seguir generando islas de urbanidad, tanto sean éstas abiertas como cerradas. El no tener en cuenta las dinámicas del mercado en la planificación es un riesgo importante para el territorio y una responsabilidad a futuro para sus decisores.

#### **9.4 De ahora en más...**

Quedan muchas líneas por escribir. Quedan algunas preguntas abiertas a partir de los resultados de la presente investigación que darían lugar a otras tesis. La gestión metropolitana del territorio en espacios complejos previendo que las mixicitudes del territorio se van a acentuar. La investigación de nuevas formas de institucionalidad para la planificación de los periurbanos. El manejo del paisaje en los periurbanos, la catalogación de sus estructuras y la fabricación de nuevos paisajes. El tema del espacio público moderno generado a partir de las nuevas tipologías urbanas y sus nuevas relaciones con la ciudad. La seguridad ciudadana y el abordaje territorial innovador y propositivo. Por último se podría pensar en la posibilidad del fortalecimiento del “POPE” aquí planteado. Éste por ser solo un ensayo no da lugar a su verificación, pero frente a la emergencia de más planes debería -éste u otro similar- ser considerado.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTEZOR, C., BARACCHINI, H., (1971) – **Historia Urbanística y Edilicia de la Ciudad de Montevideo**. Instituto de Historia de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura. UdelaR . Montevideo.

ALLEN, ADRIANA. **La interfase periurbana como escenario de cambio y acción hacia la sustentabilidad del desarrollo**. *CDC*, mayo 2003, vol.20, no.53, p.7-21. ISSN 1012-2508.

ALLEN, Adriana y LACABANA, Miguel. **A manera de presentación más allá de la dicotomía urbano-rural: desarrollo, medio ambiente y pobreza en la interfase periurbana**. <http://www.revele.com.ve/pdf/cendes/vol20-n53/pag-7.pdf>

ALVAREZ LENZI, R., ARANA, M., BOCHIARDO, L., (1986) – **El Montevideo de la Expansión.1968- 1915**. Instituto de Historia de la Arquitectura. Facultad de Arquitectura. UdelaR . Montevideo.

ALVAREZ, M.J., (2005) **Golden Ghettos. Moving decisions of the affluent from the comparative lens** Documentos de Trabajo del IPES. Estudios Comparados N° 5

ARENDR, R. (1994) **Rural By Design-** Planners Press American Planning Association

ARIAS SIERRA, P. (2003) **Periferia y nueva ciudad, el problema del paisaje en los procesos de dispersión urbana**. DUOT, Sevilla, 549pp.

ARTIGAS, Alicia, CHABALGOITY, Manuel, GARCIA, Alejandro et al. **Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo**. *EURE* (Santiago), dic. 2002, vol.28, no.85, p.151-170. ISSN 0250-7161.

ASCHER, F. (1999). **Ponencia De la Planificación al Management Estratégico Urbano** En CD entregado por la maestría

CAPANDEGUY, D. CROCCO, C. (1994) **Tipología de soluciones habitacionales**. Montevideo una aproximación a su conocimiento. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, FARQ - UDELAR.

CARMONA, L. **Montevideo, proceso planificador y crecimientos** (1999). Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Instituto de Historia de la Arquitectura.

DE MATTOS, C. 1999. Material inédito proporcionado por el profesor Carlos de Mattos en ocasión de la primera edición de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2001)

DE SOTO, J. **Governance for Montevideo and its metropolitan area**, Róterdam, Diciembre 1999, tesis, Master's Programme in Urban Management.

EL CAFÉ DE LAS CIUDADES, N° 60 Octubre 2007

EQUIPO CONSULTOR EN DESARROLLO URBANO. Agosto 2004. **El Proyecto Jacksonville y el Desarrollo de Montevideo, informe de planificación urbana para el gobierno departamental de Montevideo.** (Inédito)

GARAY, A. (2001). **El Borde Periurbano.** Material inédito proporcionado por el profesor Alfredo Garay en ocasión de la primera edición de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2001)

GOLDARACENA P. (2005) **Las áreas de dominio público municipal. Los fraccionamientos privados, el aporte a la ciudad en términos de espacio público.** <http://www.rediala.org/smvd-texto-patricia-goldaracena.pdf>

GOLDARACENA P. El Proyecto Jacksonville. Documento de caso elaborado para el curso de Grandes Proyectos Urbanos, Lincoln Institute of Land Policy. Querétaro (2005) inédito

GOLDARACENA, P. y SAN MARTIN, L. **CANELONES: Hacia el encuentro de los diamantes de las ventajas departamentales.** Trabajo para la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.(inédito) (FARQ-UDELAR). Montevideo, (2002)

GOLDARACENA, P. PEÑA, C. PIPERNO, A. SIERRA, P. TRILLO, A. **Cultivos Urbanos en Suelo Rural,** trabajo para la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (inédito) (FARQ-UDELAR). Montevideo, (2002)

HALL K., PORTERFIELD G. (2001) 296pp. **Community by Design, new urbanism for suburbs and small communities.** McGraw-Hill Companies-United States of America

Informe Digital Metropolitano. **Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires.** N°41 - Agosto de 2007.

Intendencia Municipal de Canelones (2007). **COSTAPLAN. Plan de Ordenamiento Territorial Microrregión Ciudad de la Costa – Proyecto.**

Intendencia Municipal de Montevideo (1998). **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MONTEVIDEO.**

Intendencia Municipal de Canelones, Intendencia Municipal de Montevideo, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Agenda Metropolitana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007) **Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco. (PECAC)**

KATZ, P. (1994) **The New Urbanism, Toward an Architecture of Community.** New York : McGraw-Hill, (245 p.)

KAZTMAN, R. RETAMOSO, A. (2006) **Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa.** Serie Documentos de Trabajo del IPES. Colección Monitor Social N° 7. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Católica del Uruguay

LOMBARDI, M. Y BERVEJILLO, F. (1999) **Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la**

**Costa Sur.** IV Seminario de la RII. Toluca, México, 21-24 de setiembre de 1999.

MALDONADO, M. Seminario "Ciudad Formal, Ciudad Informal". Lincoln Institute of Land Policy, Instituto del Suelo Urbano. Intendencia Municipal de Montevideo, 2003.

MARCUSE, Peter, VAN KEMPEN, Ronald. Eds. (2000) – **Globalizing Cities. A New Spatial Order?**. Blackwell Publishers, Great Britain. Introducción y Cap 12.

REVISTA PROPIEDADES.- Montevideo, Noviembre de 1997 a Octubre de 2003

SABATINI, Francisco, CACERES, Gonzalo y CERDA, Jorge. **Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción.** EURE (Santiago), dic. 2001, vol.27, no.82, p.21-42. ISSN 0250-7161.

SASSEN, Saskia (1997) - **Las ciudades en la economía global.** Simposio La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo. Barcelona, 1997.

VIDAL KOPPMANN, S. (2001) **Segregación residencial y apropiación del espacio. La migración hacia las Urbanizaciones Cerradas del Área Metropolitana de Buenos Aires.** Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 94 (70), 1 de agosto de 2001

SANTOS, M. de las Angeles. **El espacio público y la fragmentación social. ¿Consecuencia de un estado ausente?** COLEGIO DE ARQUITECTOS DE ROSARIO. Ponencia: Barrios Cerrados – Marco Legal.

SMOLKA, M. y AMBORSKI, D. **Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana.** EURE (Santiago). [online]. dic. 2003, vol.29, no.88, p.55-77. ISSN 0250-7161.

SPRECHMANN, T., CAPANDEGUY, D., AGUIAR, C. **La Ciudad Celeste. Un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI.** Taller Sprechmann, Farq UDELAR, Fundación Colonia del Sacramento. 2007,335pp.

SVAMPA, M. (2001) **Los que ganaron, la vida en los countries y barrios privados** Buenos Aires, Biblos, 282pp.

VAZQUEZ DENDI, A. (2004) **Urbanizaciones Privadas en Propiedad Horizontal. Estudio e historia de la Ley 17292 arts. 48 a 55.** AMF Editorial y Librería Jurídica. Montevideo, 376pp.

VEIGA, D. y RIVIOR, A (2001) **Desigualdades sociales y segregación en Montevideo** Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Universidad de la República. 32pp