

# Prospectiva Montevideo 2025-Ordenamiento Territorial

*Edgardo J. Martínez. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Farq-UdelaR.*

## Parte A

### El Sistema Urbano Metropolitano: estructura y dinámica 1996-2004

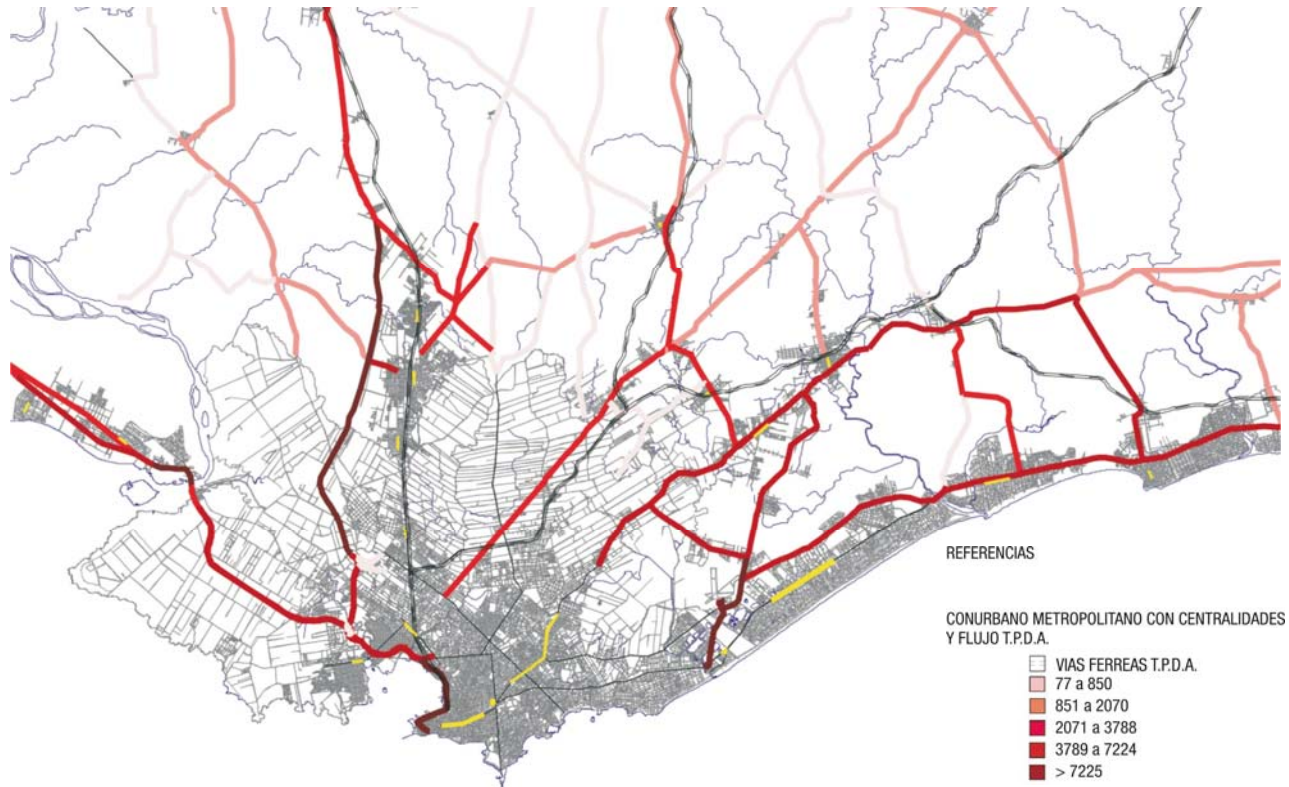
Diversas áreas urbanizadas en los sesenta, con desiguales caracterizaciones que gradualmente interactúan entre sí, al tiempo que atemperan vínculos con el entorno agroproductivo, estructuran y dinamizan un extendido Sistema Urbano Metropolitano (SUM). En la actualidad, el centro metropolitano (Montevideo urbano) se articula a localidades urbanas y rurales próximas, a través de corredores principales en base a dos subsistemas urbano-territoriales interrelacionados:

- Por un lado, un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo que integra al centro metropolitano principal configura el Conurbano Metropolitano.
- Por otro lado, un conjunto diverso de centros y/u ocupaciones urbanas del suelo con nexos entre sí y sus entornos rurales de igual o mayor intensidad en relación a Montevideo constituye la Región Metropolitana.

Valores del Tránsito Promedio Diario Anual de pasajeros y cargas (TPDA-2004) evidencian la intensidad de vínculos de producción y de consumo entre los diferentes núcleos componentes del SUM.

## Conurbano Metropolitano con centralidades y gradientes del Flujo TPDA (Transporte Promedio Diario Anual)

(Elaboración propia basada en fuente SGM y DNV/MTOP)



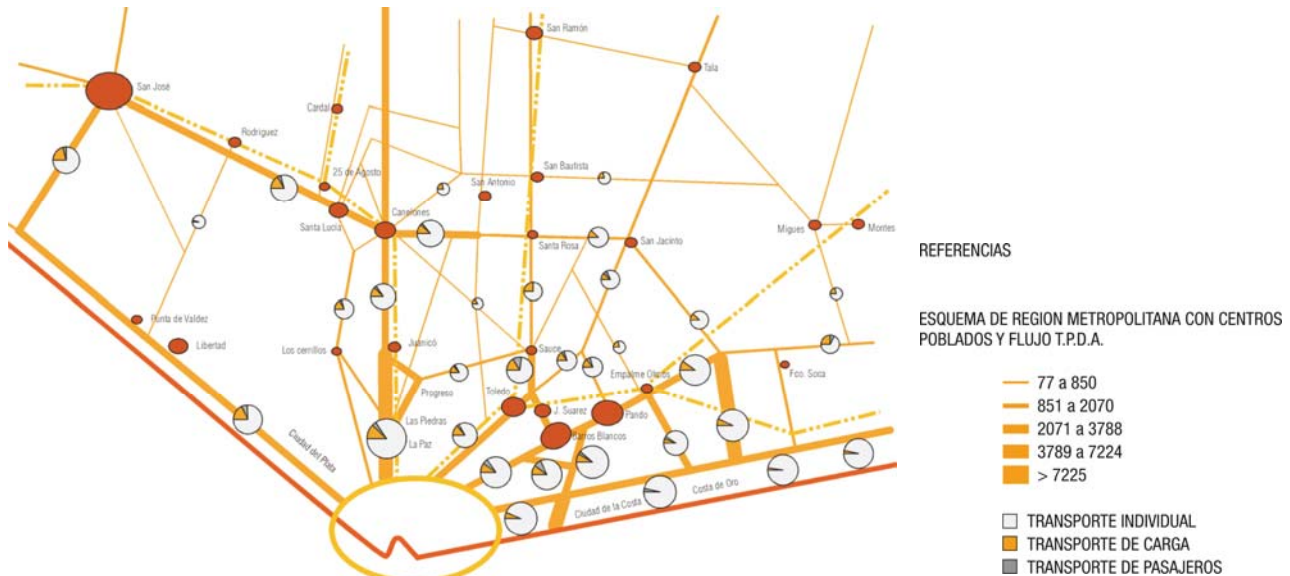
La cotidianeidad en vínculos y la continuidad territorial dispuestas sobre distintos dominios departamentales conforman un Conurbano Metropolitano con 1.678.705 habitantes en Montevideo urbano y las 75 localidades INE, ubicadas sobre tramos de seis corredores, con unos 51.200 pobladores rurales (INE, 2004). La red vial carretera y, parcialmente, el transporte ferroviario estructuran esta conurbación principal del país.

Las áreas urbanizadas que se propagan radialmente sobre las rutas y sobre la costa Este complementan el entorno creado previamente alrededor de estaciones ferrocarrileras, alternándose con espacios rurales y cuencas hidrográficas.

En los últimos decenios, como resultado de la distribución de la población y del emplazamiento de grandes equipamientos, se incrementó la complejidad y la multipolaridad del funcionamiento del SUM, generándose nuevas centralidades o potenciándose algunas de las ya existentes. Fragmentos de ciudad formal se suceden con áreas de precariedad urbana y habitacional. En consecuencia, ciertos enclaves de arquitectura y equipamientos de punta coexisten con asentamientos en construcción y situaciones precarias de tenencia que registran, a su vez, déficit en la implantación y conexiones a redes y servicios básicos. Tendencia a la segregación socio territorial, como resultado tanto del cambio de modelos de desarrollo -de sustitución de importaciones a la globalización- como de la dinámica matriz del negocio inmobiliario formal y el creciente protagonismo de la informalidad para acceso al suelo y la provisión de servicios básicos.

## Esquema de la Región Metropolitana con centros poblados y gradientes de Flujo TPDA

*(Elaboración propia basada en fuente DNV/MTOP-2004)*



La dinámica urbano-territorial en la Región Metropolitana refiere a cascos históricos y centros poblados de la era ferroviaria, ambos con periferias en expansión.

Desde los cincuenta se implantan villas y Loteos Balnearios y, recientemente, también barrios privados. A la par de reafirmar vínculos con el centro metropolitano y entre sí, son receptoras de migraciones internas intraurbanas.

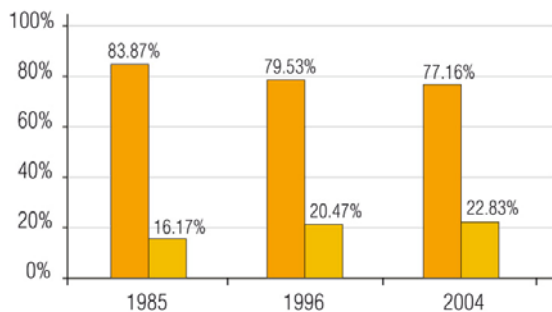
El esquema, con Ruta 5 como eje, contiene, al Oeste, un espacio contorneado por la movilidad de Libertad, San José, Santa Lucía y Canelones. Hacia el Este, resulta una trama de vínculos coronarios con Ruta 11 como margen. Ruta Interbalnearia, al igual que la 5, trasciende su rol metropolitano.

Esta Región Metropolitana comprende a 1.865.000 de pobladores, con más del 56 % sobre el total del país con: Montevideo urbano y 114 localidades INE, que incluye parcialmente a la población rural de los departamentos de Canelones, San José y Florida.

Los corredores metropolitanos constituyen tramos de rutas de acceso/salida con espacios urbanizados en ambos lados, en los que se verifica un elevado índice del TPDA, que abarca fundamentalmente a la movilidad cotidiana de población hacia/desde Montevideo. Asimismo, Sauce integra al conglomerado debido a la intensidad del flujo de transporte que lo une tanto con Las Piedras (Ruta 5) como con Toledo/Villa Crespo (Ruta 6) y Suárez/Barros Blancos (Ruta 8). Mientras que en cascos de La Paz, Las Piedras y Pando los centros urbanos constituyen la referencia histórica con sus tradicionales plazas y circuitos, las centralidades nuevas o emergentes se sitúan en Ciudad de la Costa, Costa de Oro y Barros Blancos, así como en Ciudad del Plata. Surgen como respuesta al proceso de afincamiento y conurbación metropolitana reciente, que comprende servicios locales y, en casos, equipamientos de alcance metropolitano. Asimismo, se registra la demanda y localización de grandes infraestructuras y de nuevas actividades económicas relacionadas a procesos supranacionales.

## Distribución del poblamiento en el territorio metropolitano

En el período 1996-2004 se registra la continuidad de algunas tendencias, así como la agudización de algunos procesos detectados:



Poblamiento 1985-1996-2004 en el Conurbano Metropolitano  
Elaboración propia (2007) sobre plano INE

■ Montevideo urbano ■ 6 corredores

a) El persistente decrecimiento de la población en el centro metropolitano principal (Montevideo urbano) se corresponde con el aumento de población afincada en los seis corredores metropolitanos, en tanto, globalmente se registra una magra tasa anual de aproximadamente el dos por mil durante los últimos cinco decenios. En función de ello, es posible concluir que no es el incremento neto de población lo que impulsa las transformaciones principales en el territorio metropolitano, sino su distribución espacial.

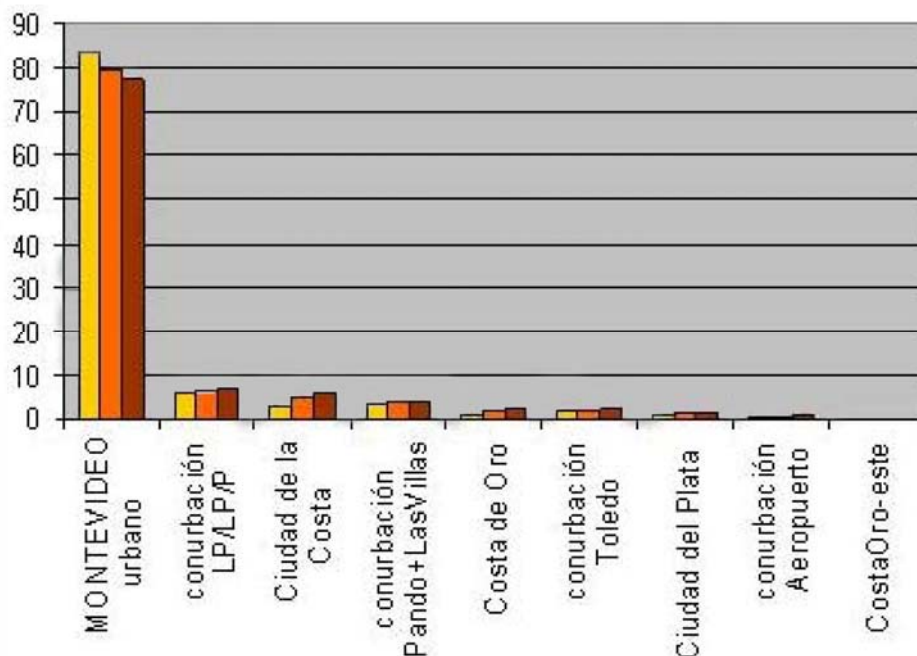
b) Las variaciones demográficas registradas en las localidades metropolitanas en los últimos períodos intercensales (1985-1996 y 1996-2004) refieren a fenómenos de migraciones intra e interurbanas, con evidentes implicaciones urbano-territoriales:

Por una parte, se sigue registrando el proceso de despoblamiento de áreas urbanas centrales y de barrios consolidados en el centro metropolitano principal. Dinámica asociada a la desactivación de equipamientos colectivos, instalaciones y abandono de predios fabriles que cuentan con redes y conexiones a servicios urbanos.

#### DISTRIBUCION DE POBLADORES METROPOLITANOS

Fuente base: I.N.E.  
Fuente académica: Elaboración propia 2007

1985  
1996  
2004



Por otro lado, se constata la expansión territorial basada en el corrimiento de bordes peri-urbanos y/o la ocupación de la interfase rural-urbana con que se configuran las periferias, así como la densificación de «villas» y fraccionamientos costeros (en su origen balnearios), en el contexto de la conversión de áreas de segunda residencia a residencia permanente.

Esta dinámica de migración intra e interurbana sustenta y articula el proceso metropolitano actual que deviene en segregación territorial, por medio de:

- Migrantes con recursos altos y medios altos tienden a afincarse en urbanizaciones privadas, con predios espaciosos y conectados a servicios completos *in situ*, al tiempo que demandan servicios

de recolección de residuos, pavimentación y alumbrado de vías de acceso. Asimismo, surge la reconversión de chacras en residencia permanente con iguales demandas.

- Por otro lado, las localizaciones periféricas de los Programas de Vivienda Pública, emplazados en función de ofrecer alternativas habitacionales en las que predomina el criterio del mayor número de unidades en predios de bajo costo relativo, que, a su vez, propicia en sus proximidades nuevas localizaciones de asentamientos irregulares.
- Asimismo, los fraccionamientos o loteos, formalmente aprobados por Juntas Departamentales sin exigir instalaciones de servicios básicos (por una tendenciosa aplicación de la Ley de Centros Poblados), amplían la sobreoferta y ésta además, por su condición de suburbana, incluye lotes de gran tamaño. Las urbanizaciones resultantes arrojan densidades promedialmente bajas o muy bajas, que implicarán costos muy altos de la infraestructura a proveer con obras *ex post*.
- Paralelamente, se intensifican las ocupaciones informales en ámbitos de la interfase rural-urbana, mediante prácticas clandestinas de acceso al suelo y las concesiones erráticas para proveer el acondicionamiento urbano. Originalmente emplazados en suelo público, en el último decenio, los asentamientos informales de sectores con bajos ingresos tienden a ocupar sitios sin -o con posibilidades muy reducidas de- conexión a servicios básicos y con riesgos ambientales.

En *Urbanización Precaria del Suelo Metropolitano* (Edgardo J. Martínez y colaboradores, setiembre 2003) se indica que Montevideo registra un fenómeno excepcional en la región:

la notable expansión territorial metropolitana que sin sustento en el crecimiento global de sus pobladores arroja, para cada uno de los últimos cuatro decenios, un 8% promedial del “área de corrimiento urbano” en el conjunto de sus corredores metropolitanos; con base en una densidad media de ocupación extremadamente baja.

El surgimiento de urbanizaciones o barrios privados con dotación de equipamientos, espacio común-no-público e instalaciones *in situ*, así como la viabilización de loteamientos en suelo bajo régimen rural, han ampliado la oferta de fraccionamientos complementarios a loteos en balnearios y villas. En forma paralela, en los últimos años, como resultado de la proliferación de asentamientos irregulares, se agravó la implantación en zonas de riesgo ambiental y alta vulnerabilidad (márgenes de arroyos y cañadas, bajo

tendidos de alta tensión, aledaños a basurales, vías férreas, etc.). Al tiempo que en barrios obreros surgidos del modelo de sustitución de importaciones y en conjuntos habitacionales públicos, se amplía gradualmente la capacidad locativa con el agregado de habitáculos para alojar hogares desdoblados.

### **Expansión y densificación del conurbano metropolitano**

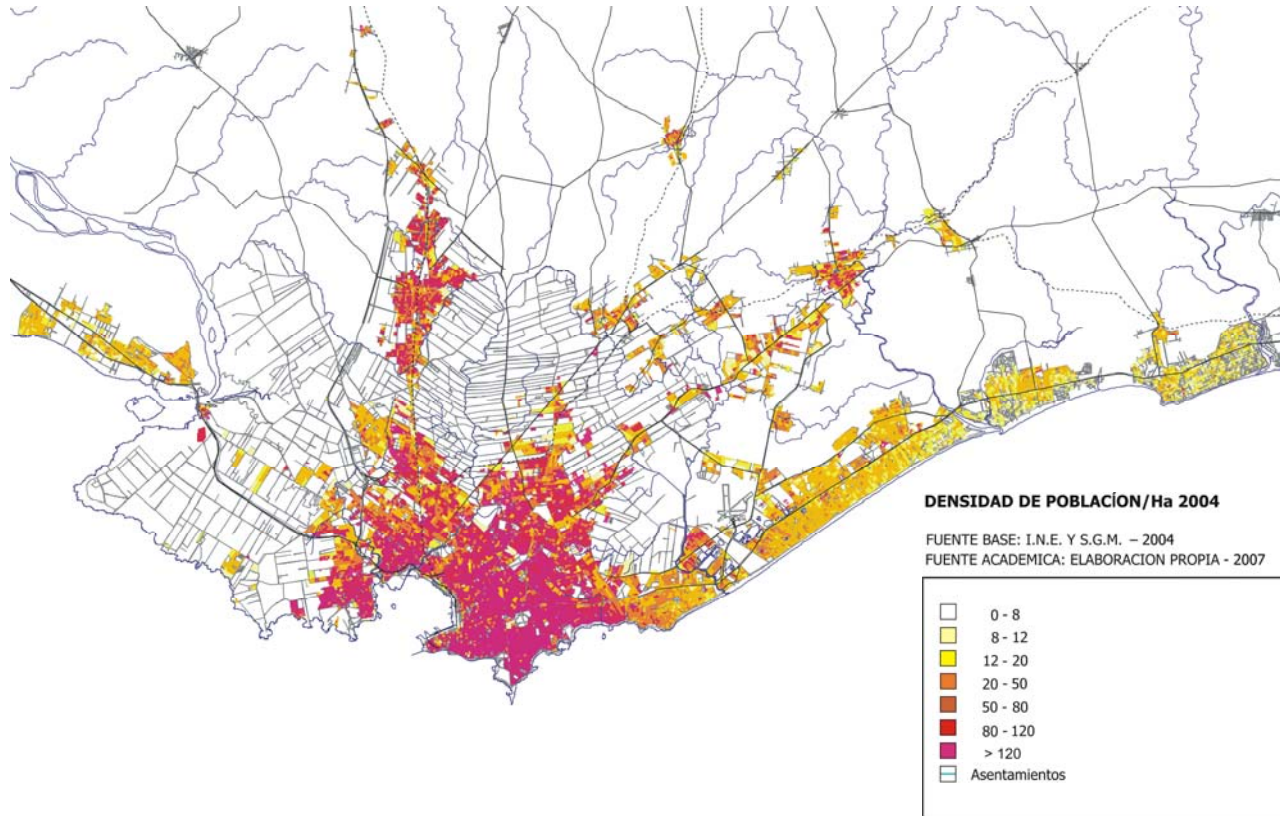
Los desplazamientos relacionados a migraciones intraurbanas, en el lapso 1996-2004, destacan un comportamiento del mercado del suelo en el territorio metropolitano, con el surgimiento de submercados (formales e informales) en función de las posibilidades de incrementar la renta urbana ante rigideces/desamparo normativo y de políticas de suelo y vivienda para facilitar el acceso a familias de bajos ingresos. En gran medida, la lógica de mercado ante nuevos requerimientos de alojamiento para familias pudientes y ante limitaciones para atender la demanda del sector de bajos ingresos explican los procesos de expansión y densificación de suelo según nuevas preferencias o ante la opción informal para afincamiento.

Bajo influencia de la globalización, la metrópolis montevideana constata el fortalecimiento del flujo de relaciones entre localidades urbanas, a la par del debilitamiento de la articulación de las mismas con su entorno agro-productivo. Asimismo, el aumento considerable del número de familias que no encuentra otra opción a la de asentarse en zonas marginales con carencias de uno o más servicios y, en su mayoría, con condiciones habitacionales precarias, resulta el mejor indicador del crecimiento diferencial entre la pobreza con necesidades básicas insatisfechas con los pobres urbanos, con ingresos por debajo de la canasta básica.

En función de estas dinámicas, importa la localización y el análisis de la gestación de bordes en la interfase urbano-rural así como de la densificación de loteos existentes (consultar: parte III de Modos de Gestión y Producción del Suelo Metropolitano, página web ITU), en tanto constituyen sitios receptores de migraciones intra-urbanas sin o parcialmente acondicionados. Los desplazamientos de población desde el Montevideo urbano hacia las periferias y localidades del conurbano conllevan a altos grados de complejidad en todo intento de ordenación, así como también impone altos costos en obras *ex post* para el acondicionamiento del suelo con servicios convencionales de infraestructura y equipamientos colectivos. Todo lo cual parece legitimar un abordaje en planes locales articulados a la estructuración y replanteo de la dinámica metropolitana.

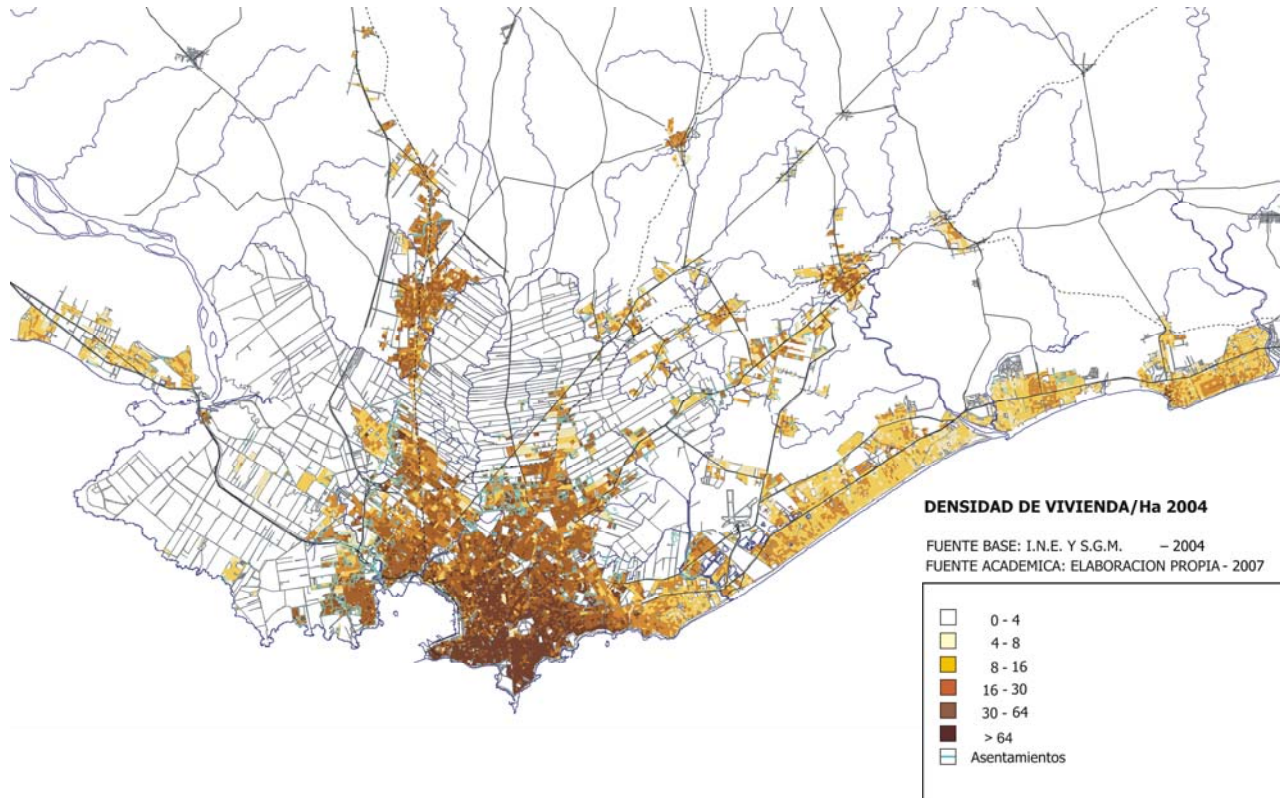


Los mapas adjuntos con Densidades de población y vivienda (Vértice Territorial-Ambiental del Libro Blanco del Área Metropolitana, octubre 2007) ilustran la ocupación urbana del suelo donde el promedio de valores en localidades conurbanas es solo un tercio al registrado para Montevideo urbano:



La notable correlación de nuevos bordes de expansión (1996-2004) en Montevideo urbano, con localizaciones de asentamientos irregulares en zonas de riego de orillas, se explica tanto por la limitada respuesta del MVOTMA ante la demanda de vivienda/suelo de bajo costo como por la gestión «clientelista» de conexión a servicios básicos. Así como se agudiza la oferta de lotes demarcados clandestinamente en predios rurales.

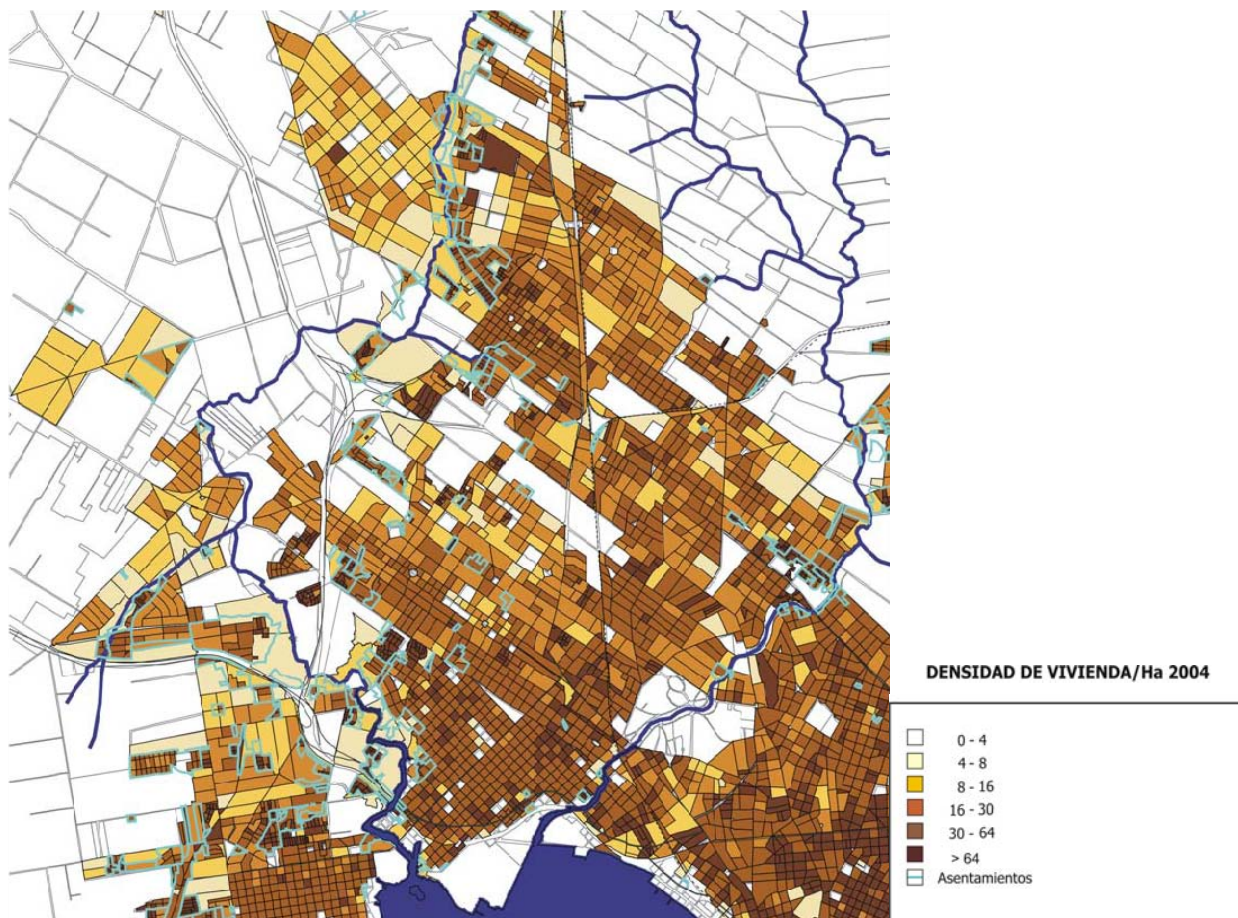
En los fraccionamientos y loteos existentes a lo largo de los corredores metropolitanos por fuera del departamento de Montevideo, el crecimiento de ocupaciones urbanas se explica mediante la gradual densificación de los mismos predios existentes y/o en la aparición de nuevos loteos colindantes de similar tipo y tamaño.



Asimismo, la localización de programas de vivienda pública en bordes o espacios periurbanos induce a nuevas implantaciones de asentamientos irregulares.

Asentamiento Irregular según INE 2006

Lupa en Mapa con Densidades VIV. 2004 con Asentamientos Irregulares (E. J. Martínez y A. Quintans/Libro Blanco 2007).



El cuadro conclusivo adjunto refiere a bajas Tasas Anuales de Población del Conurbano (Montevideo urbano, más 75 Localidades INE) en 1985-1996-2004 y estimaciones de Áreas de Expansión 1996-2004. En ocho años, Montevideo urbano/suburbano agrega unas 270 hectáreas, al tiempo que su población disminuye en unas 18.000 personas y se registran más de 44.000 viviendas desocupadas. Mientras en las 75 localidades urbanas/suburbanas metropolitanas, se cuadruplican las áreas de expansión, con una densidad promedio a un tercio de la montevideana. La peri-urbanización resultante abarca a más del 33 % del suelo conurbano

con carencias de servicios básicos (saneamiento, pavimentos, alumbrado, recolección/tratamientos de basuras y drenaje).

<b>CONURBANO = MVD urbano y 75 Localidades INE en 6 corredores</b>			
	en 1985	en 1996	en 2004
Población	1,524,728	1,641,460	1,678,705
		tasa anual 85-96	tasa anual 96-04
Tasas Anuales de Poblamiento		<b>0.70%</b>	<b>0.28%</b>
<b>CONURBANO</b>			
AREA con > 2 VIV/Há	<b>1310.96 Há.</b>	<b>4.75%</b>	Densidad: promedio 2004
POBLACIÓN		<b>3.03%</b>	57.50
VIVIENDA		<b>14.88%</b>	21.95
<b>Montevideo urbano/suburbano</b>			
AREA con > 2 VIV/Há	<b>271.33 Há.</b>	<b>1.76%</b>	Densidad promedio 2004:
POBLACIÓN		<b>-0.12%</b>	82.76
VIVIENDA		<b>11.34%</b>	31.36
<b>CONURBANO sin Montevideo</b>			
AREA con > 2 VIV/Há	<b>1039.63 Há.</b>	<b>8.50%</b>	Densidad: promedio 2004:
POBLACIÓN		<b>15.93%</b>	27.68
VIVIENDA		<b>28.84%</b>	10.85

## **Precariedad urbana y modos de producción habitacional**

La configuración física y el funcionamiento del conurbano metropolitano resultan de las modalidades prevalentes de gestión y producción del acondicionamiento urbano del suelo, en tanto son instrumentales al sustento territorial y el consiguiente confort ambiental. La cobertura actual de los servicios de agua potable, saneamiento, energía eléctrica, pavimentación y desagües, recolección y disposición de residuos e iluminación pública permite estimar esta situación, sus alcances y carencias. Existen diversas cuantificaciones que evidencian inversiones públicas para el acondicionamiento convencional de cada

manzana urbanizada con obras *ex ante* (a partir de densidades de ocupación iguales o mayores a 120 habitantes por hectárea) que alcanza un rango hasta una vez y media o más veces menores por manzana ocupada que con obras *ex post* para instalar y conectar urbanizaciones existentes sin o con servicios incompletos.

En relación con la precariedad urbana, en el Sistema Urbano Metropolitano se reconocen tres tipos de situaciones:

- Un número muy alto de localidades en la tercera corona exterior de Montevideo y en algunas localidades metropolitanas de los departamentos de San José y de Canelones, en las cuales no existe red ni conexiones al saneamiento convencional, así como tampoco pavimento de buen estándar ni drenaje de aguas superficiales (ejemplo: Montevideo urbano oeste y Rincón de la Bolsa, San José).
- Los espacios del contorno periurbano con marcada interfase rural-urbana, en los cuales la inexistencia o precariedad de servicios urbanos agudiza impactos ambientales junto con afectaciones severas y retroceso agroproductivo en predios rurales aledaños (ejemplo: expansiones laterales a Progreso y al sur de J. Suárez, Canelones).
- Zonas reconvertidas de balneario a residencia permanente, como consecuencia de la densificación de loteamientos y parcelas y cambios tipomorfológicos de usos del suelo, asociados con la dinámica metropolitana (ejemplo: Solymar, en Ciudad de la Costa, Canelones).



Inserción *ex post* de servicios de infraestructura - tarea impostergable

En estos espacios, se configuran cuatro subsistemas principales de «hacer ciudad», según diferentes modalidades de gestión y producción del hábitat y del sustento territorial con usos urbanos:

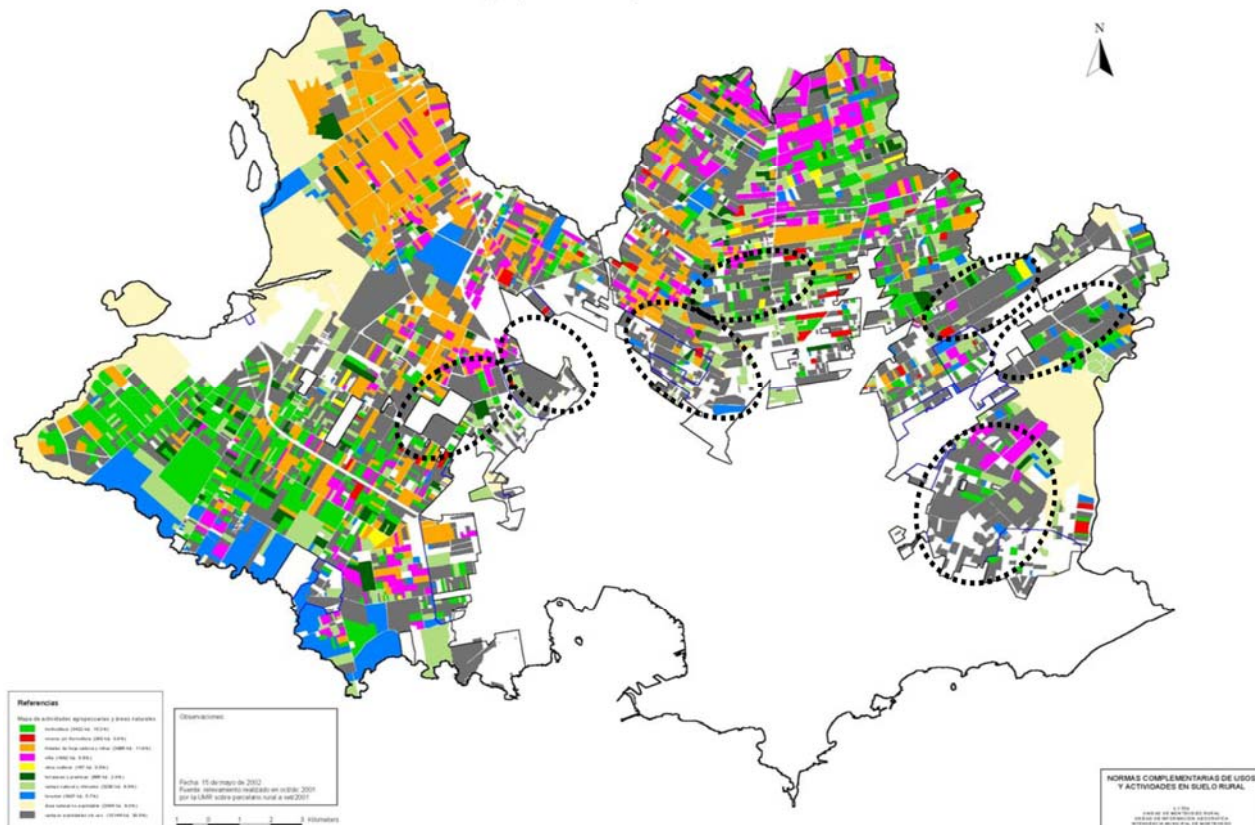
- Uno, con una secuencia de integración de componentes en esquemas para sectores de ingresos medios y medios altos, así como en conjuntos habitacionales de promoción pública que parte de la planificación del predio para el desarrollo primero de la infraestructura y, luego, la construcción de viviendas tipológicas o personalizadas, para finalmente adjudicarlas a quienes han de habitarlas.
- Otro, donde los constituyentes de los asentamientos populares inician la ocupación del suelo mediante la implantación del alojamiento, para luego obtener la conexión a servicios y redes de infraestructura a través de entidades públicas, al tiempo del reclamo por la regularización de la tenencia.

Dos opciones alternativas experimentadas por el Estado: los conjuntos de núcleos básicos evolutivos y de MEVIR y las intervenciones en el hábitat precario a través de programas como el PIAI constituyen respuestas que se basan en roles y relaciones usuarios/Estado/empresas, que procuran responder o adelantarse a procesos, pero que fueron superadas por el dinamismo y la adaptabilidad del subsistema informal.

## Parte B

# Usos y baldíos del suelo rural—áreas naturales, actividad agropecuaria y predios ociosos

GRUPO DE ACTIVIDADES  
Agropecuarias y Areas Naturales



El mapa adjunto refiere a distintos usos del suelo rural que pone en relevancia tanto la dimensión productiva como la socio-cultural, donde además se destaca la concentración más importante del país de explotaciones agro-productivas.

No obstante, la incidencia de tierra en desuso (en color gris, destacados en borde punteado) aparece en la proximidad de bordes suburbanos, especialmente vinculados a la expansión informal. Cabe destacar que la traza del Anillo Colector Vial Perimetral (previsto para 2009) atraviesa y/o influye territorialmente en las zonas demarcadas. Donde cabe esperar cambios de usos del suelo, cuya gestión y manejo urbano y rural imponen nuevos desafíos al Plan Montevideo.

Si bien las condiciones de usos mixtos y potencialmente urbanizables del POT-1998 contemplan la estrategia de crecimiento urbano, cabe reconocer la inexistencia de caracterización y normativa específica del territorio «suburbano», más allá de tamaños de predios y criterios impositivos. Asimismo, cabe destacar la importancia de sustento y protección a usos rurales del suelo para dejar de considerarlo como remanente urbano. Resulta impostergable la revisión y/o recreación de normativa que, junto a especificar condiciones de usos, determine, en función de la cobertura actual y potencial de la red de infraestructura, los requerimientos para el acondicionamiento suburbano del suelo, contemplando opciones alternativas a sistemas convencionales.



## Parte C

### Planes de desarrollo local (PDL) como abordaje prioritario<sup>29</sup>

Como aporte al abordaje del manejo/ desarrollo urbano-territorial, adecuado a la escala creciente de situaciones con implicaciones ambientales al límite, la concepción central y operativa consiste en poner en relevancia a la problemática emergente, tanto en los espacios de la interfase rural-urbana como en la densificación de loteos existentes, a efectos de procurar establecer una priorización de opciones para el ordenamiento/consolidación del territorio. Con el propósito de enfatizar la consolidación urbana a la vez de asegurar la continuidad/fortalecimiento de la producción agropecuaria lindera, así como aportar criterios a la formulación de una política habitacional. Para lograr este objetivo, vale contemplar la reubicación de pobladores de periferias hacia predios en áreas consolidadas toda vez que se verifique la conveniencia de relocalización y de la inversión pública, al comparar el costo de (re) acondicionar el suelo periurbano con la realización de esquemas habitacionales en predios disponibles en barrios consolidados y/o potencialmente densificables.<sup>30</sup>

La estrategia de Planes de Desarrollo Local (PDL) se basa, en definitiva, en un perfil heterogéneo, donde se han de abordar múltiples cruces y transversalidades sectoriales en sitios seleccionados estratégicamente, donde se verifique ya sea la expansión periurbana con corrimientos de bordes y/o eclosión de ocupaciones inadecuadas o la densificación desbordante de loteamientos existentes. El sustento operativo se basa en los siguientes fundamentos y lineamientos de acción en un marco de gestión y actuaciones *ex post*:

**a)** La asunción de un abordaje donde Ordenamiento Territorial y Acondicionamiento ex post del suelo operen articuladamente con el desarrollo/consolidación local del territorio y sus pobladores. Tal articulación es

---

<sup>29</sup> Las ideas rectoras de los PDL se basan en los siguientes documentos: «Action Planning» IH&UMS-Róterdam (1990); «Paradigmas de la intervención pública latinoamericana en el hábitat urbano» UAEM-Estado de México (1994) y el «Plan de Excelencia para Punta de Diablo», Equipos Mori-Montevideo (2000). La formulación completa de este planteo está elaborada en «Parte III - Urbanización del Suelo en el Área Metropolitana de Montevideo - actualidad y abordaje ex-post», correspondiente al estudio «Modos de gestión y producción del territorio metropolitano», ITU-2000, así como en «Urbanización precaria del suelo metropolitano», Edgardo J. Martínez, F. Gambetta, C. Hernández y A. Quintans, Set. 2003.

<sup>30</sup> Según estudios realizados en ITU existen en Montevideo urbano unas 150 hás. de suelo en plantas o depósitos industriales desactivados.

especialmente recomendable en situaciones donde el suelo constituye un medio fundamental multipropósito, en tanto se considera un soporte y, a la vez, un resultado terminante de todo modelo de desarrollo de una sociedad sobre el que interactúan diversos actores y sus recursos.<sup>31</sup> A modo de abordar los asentamientos precarios desde una óptica de políticas de superación de la pobreza urbana y, en todo caso, como complemento -no sustituto- de una política económica para disminuir el desempleo y mejorar las condiciones de salario/ingreso familiar. Por lo que las áreas territoriales de los PDL deben ser abarcativas, en tanto se verifique la similitud de condiciones de NBI y/o bajo la línea de pobreza de sus pobladores en relación a la génesis territorial. A modo de evitar despropósitos y superar eficazmente las precariedades en el acondicionamiento territorial.

**b)** La multiplicidad de conflictos como dato de partida para proceder a menguarlos y compatibilizar multisectorialmente según *una consistencia global donde el interés público se ubica por encima del interés privado*. Con un punto de partida, al considerar legítimos los derechos de actores privados en la medida que se ajusten a la normativa vigente, así como insostenible, la práctica de ocupaciones irregulares y el desamparo de las actividades productivas rurales. En tanto las inversiones públicas son determinantes en el acondicionamiento del suelo (mediante la provisión y conexiones a los servicios básicos) *es válida la implementación de alternativas in situ de menor costo previstas en una secuencia de desarrollo progresivo*.

Así es como surge prioritario establecer y facilitar normas mínimas de urbanización en base a estrategias controladas de ocupación y desarrollo territorial autogestionado localmente.

**c)** Admitir la inestabilidad mientras se procesan las transformaciones, sin procurar controlar necesariamente la forma física sino posibilitando transformaciones consistentes con orientaciones de tipo urbanístico, medio ambiental, socioeconómico y jurídico. Este planteo refiere a una idea no finalista ni acabada sino que pone el énfasis en los procesos de reconversión sobre la marcha, aunque con derroteros firmes y certeros. Lo que

---

<sup>31</sup> Cabe aludir al sociólogo Alain Touraine, 1988 cuando señala que «las categorías sociales se definen por las conductas colectivas» y, en consecuencia, «en un modelo de desarrollo dependiente —como existe en los países latinoamericanos— las conductas colectivas tan solo configuran la marcada segmentación de los actores de clase. Donde adquiere una mayor importancia la posición de individuos en el marco de las decisiones para la adjudicación de recursos, por encima, de los modos de producción discontinuos y variables». Asimismo en el Uruguay del aluvión migratorio, cada intervención en el territorio supone elegir alternativas en base a decisiones que ponen en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos en la sociedad para decidir la orientación del gasto y las inversiones en el acondicionamiento urbano del suelo.

supone no privilegiar visiones «formalistas» ni a las rígidamente regulatorias del Ordenamiento Territorial sino partir de las posibilidades efectivas del acondicionamiento gradual y eficiente del territorio.

**d)** La mitigación y disgregación de los impactos más adversos del orden territorial resultante, tanto formal como informal, en tanto constituyan situaciones insostenibles a mediano plazo. Para lo cual es necesario *innovar a través de opciones que puedan establecerse apostando a los componentes básicos e impostergables de la gestión de cada área*, tanto en su dinámica urbana como en su contraparte rural.

La implementación de los PDL implica, en definitiva, múltiples posibilidades de operaciones sectoriales o multisectoriales según un espectro de lineamientos de acción con destaque en una estrategia habitacional tal que repare en ajustes y replanteos de la dinámica metropolitana. Los componentes básicos de atención/intervención serían:

- I.** *Programa de definición de bordes en espacios de la interfase rural-urbana.*
- II.** *Programa de rehabilitación/protección del suelo en producción agropecuaria.*
- III.** *Programa de gestión operativa ante diferentes instancias públicas, privadas y sociales.*
- IV.** *Programa urbano-habitacional según gradientes de intervención ex post.*
- V.** *Programa específico de relocalización de pobladores para casos de sitios en riesgo.*
- VI.** *Programa de conexión a servicios de infraestructura (en red-convencional o in situ-alternativo): agua potable, saneamiento, vialidad y drenaje de aguas superficiales y recolección/tratamiento de basuras e iluminación pública.*
- VII.** *Programa de espacios libres + re-parcelamiento y re-trazado vial, en sitios a consolidar.*
- VIII.** *Programa de equipamiento colectivo-urbano.*
- IX.** *Programa de desarrollo y promoción de la economía local en apoyo a unidades de producción/servicios.*
- X.** *Programa de educación ambiental y/o manejo de dispositivos del acondicionamiento urbano-territorial.*

La puesta en marcha de cada PDL refiere a la constitución y/o accionar de una entidad pública con atribuciones gestonarias que opere a nivel local en base a un listado de Institutos Multidisciplinarios de Asesoría Técnica -seleccionados a través de un llamado y registro por parte de las intendencias involucradas- para asignarles sitios previamente determinados según la ponderación a nivel del Área Metropolitana. Estos equipos, en definitiva, elaborarán diagnósticos locales sometidos a consideración en instancias de gobierno local, así como apoyarán, fortalecerán y, en casos, monitorearán a los aparatos ejecutores de las distintas entidades involucradas en el desarrollo y ordenamiento territorial en las localidades estratégicamente seleccionadas. Asimismo, a mediano plazo, pueden asumir otras formas institucionales (o asociarse a otros programas más amplios) a efectos de fortalecer los mecanismos de consulta a comisiones locales (que integren tanto pobladores urbanos como productores rurales) para operar como referentes en la definición de las prioridades y la coordinación de esfuerzos.

### **El despegue de la Logística**

El proceso de metropolización -redinamizado en el decenio pasado- se expresa en nuevas formas de interacción y relaciones entre los actores privados, públicos y sociales, cuyas intervenciones pautan y determinan modalidades de ocupación y reestructuración del ordenamiento territorial específicas, en un espacio en el que actualmente reside más del 56% de la población nacional. Según el MEF y la ANP, basados en datos 2007, los servicios logísticos -fundamentalmente relacionados con el Puerto de Montevideo- «será[n] la principal actividad económica del Uruguay». Al mismo tiempo, «la localización de industrias surgidas en el modelo de sustitución de importaciones involucran una situación de desorden generalizado», según lo planteado por el director de Planificación de la IMM en la mesa redonda-2008 «Montevideo industrial y logístico», organizada por el Departamento de Desarrollo Económico de la IMM. Todo lo cual implica reafirmar las previsiones para el adecuado desarrollo de áreas industriales y emplazamientos logísticos con fácil integración entre sí y vinculadas al Plan de Movilidad, tanto de cargas como de pasajeros. Parques tecnológicos industriales y la creación de puertos secos están llamados a aprovechar eficientemente la infraestructura y la tecnología para referirlos a los barrios y las condiciones medioambientales.

Todo lo cual implica demarcar localizaciones sobre o cercanas a las vías principales de comunicación nacional y regional (rutas, puertos y aeropuertos). En este encuadre, cabe considerar la importancia del Anillo Colector Vial Perimetral de Montevideo, precisamente trazado en el borde rural-suburbano de

Montevideo. Asimismo, la dinámica de expansión habitacional -tanto formal como informal- del suelo implica la necesidad de prevenir y normar las iniciativas de desarrollo urbano.

Si bien Montevideo al 2025 perderá protagonismo en términos de centralidades y aún mismo en nuevos emplazamientos de polos industriales, cabe esperar un alto desempeño de su puerto principal, tanto en su diversificación así como en el acondicionamiento de costas para nuevos puertos. Por lo cual, cabe poner la debida atención en las variantes prevalentes de los espacios suburbanos desde la perspectiva de nuevos usos del suelo, asociados a servicios de infraestructura para sustento preponderante de entidades logísticas.

En esta perspectiva, corresponde facilitar y condicionar el trazado y puesta en funcionamiento de sistemas *in situ* como alternativos a sistemas convencionales (saneamiento, drenaje de aguas superficiales y pavimentos), que operen temporalmente y/o en un esquema de desarrollo evolutivo hacia la conexión al sistema convencional.

Asimismo, corresponde profundizar en la zonificación y apoyo al territorio agro-productivo para revertir la tendencia de retrotraer los cultivos para alejarse de la expansión suburbana. Particularmente, en una sociedad demográficamente estancada, para la cual es pertinente instrumentar la reutilización tanto de servicios y equipamientos instalados como de las estructuras habitacionales o estructuras fabriles en desuso.