

De cercanías a lejanías

Fragmentación sociourbana
en el Gran Montevideo

Diseño de carátula: J. Couriel

Cartografía de las figuras 1, 7, 10 e ilustración
de carátula, © Intendencia de Montevideo

© 2010, Ediciones Trilce

Durazno 1888

11200 Montevideo, Uruguay

tel. y fax: (5982) 412 77 22 y 412 76 62

trilce@trilce.com.uy

www.trilce.com.uy

ISBN 978-9974-32-539-5

Jack Couriel

De cercanías a lejanías

Fragmentación sociourbana
en el Gran Montevideo

Ediciones
TRILCE

Para Laura Mazzini, compañera de todas las horas

Agradecimientos:

Es importante señalar que muchos de los conceptos que se desarrollan en esta publicación derivan de reflexiones debatidas con diversos compañeros. En particular, me resulta necesario enfatizar los aportes de la arquitecta Martha Cecilio, con quien hemos compartido diversos trabajos en los últimos cuarenta años.

Este libro ha contado con la valiosa contribución de Estela Acosta y Lara, que de algún modo ha traducido la tesis para facilitar su comunicación. A su vez, el arquitecto Andrés Quintans ha colaborado en la elaboración de las imágenes.

Contenido

Prólogo <i>por Fernando Filgueira</i>	13
Preámbulo	17
El Gran Montevideo	21
La vocación urbana del Uruguay	21
Características formales y de funcionamiento del Gran Montevideo	22
La población y la economía del Gran Montevideo	24
La fragmentación sociourbana como problema	27
Estilos de fragmentación sociourbana:	
El gran Montevideo en el contexto internacional	27
<i>Modernidad y fragmentación 28 / Fragmentación global 28 / Fragmentación local 30 / Diferencias y semejanzas en la fragmentación: Madrid, París, Chicago y Montevideo 31</i>	
Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo y el Gran Buenos Aires	33
Algunas conclusiones.....	35
El modelo económico como contexto de las transformaciones socioterritoriales del Gran Montevideo	37
<i>Las fábricas se vacían 38 / En auto a Ciudad de la Costa 38 / Trabajo informal, vivienda informal 39 / De cercanías a lejanías 40</i>	
Dinamismo y declinación poblacional en el Gran Montevideo	41
<i>El Montevideo consolidado se vacía 41 / Madre pobre ¿hijo pobre? 42 / De lugar de llegada a punto de partida: la emigración internacional 43 / Estancamientos y movimientos: la situación demográfica intrametropolitana 45 / Dime dónde vives y te diré... 46</i>	
Dinámicas demográficas entre 1985 y 1996	48
Proceso de metropolización reciente en el Gran Montevideo	51
<i>Fragmentación del mercado de empleo 51 / Periferias huérfanas 53 / La institución social del estigma en poblaciones con activos bajos 54 /</i>	

Encerrados en casa 55 / Acceso a la vivienda y a la ciudad 57 / Familia, empleo, educación y barrio 59 / La heterogeneidad de la fragmentación sociourbana 60 / Cuadro sintético 61

Cinco aparentes paradojas 65

Aparente paradoja sistémica 1. Aunque el PBI crece entre 1985 y 1995 y concomitantemente se reduce la pobreza: ¿por qué se agudiza la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo? 67

La informalidad urbano-residencial 69 / Revitalizaciones y rezagos urbanos: la Rambla sureste y el Centro 72 / Dinámicas demográficas sistémicas en el Gran Montevideo entre 1963 y 1996 77

Aparente paradoja sistémica 2. Aunque la extensión y densificación de periferias montevidéanas y metropolitanas coadyuvan en el proceso de segmentación social y segregación urbano-residencial de población vulnerable: ¿por qué las políticas públicas de tierras y vivienda localizan sus programas en estas áreas? 82

Genealogía de las periferias montevidéanas 82 / Genealogía del territorio metropolitano 88 / Las lógicas públicas en la aplicación de políticas de tierras y vivienda 91 / Cómo se densifican las periferias críticas 93 / A modo de complemento... 98

Aparente paradoja particular 1. Aunque en el área rural del Gran Montevideo es significativa la producción hortifrutícola y la radicación de agroindustrias, ¿por qué crece la mancha urbana en detrimento del suelo de uso rural? 103

El espacio de uso rural en conflicto 103 / Problemas de ordenamiento territorial 105 / La redefinición conceptual del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con relación al espacio de uso rural del departamento 108

Aparente paradoja particular 2. Aunque Ciudad de la Costa carece de saneamiento y de una adecuada estructura de desagües pluviales: ¿por qué la zona ha crecido en forma acelerada en el período intercensal 1985-1996, concentrándose población de ingresos medios y altos? 110

Genealogía de Ciudad de la Costa, desde comienzo de siglo XX hasta los años setenta 110 / Ciudad de la Costa: de balneario a ciudad dormitorio 110 / Dinámica demográfica en Ciudad de la Costa 113

Aparente paradoja particular 3. Aunque se implementa un programa de remodelación urbana en un área central —Plan Fénix— ¿por qué esta zona no logra vitalizarse y galvanizar en un proceso de mejoramiento barrial significativo? 117

Componentes y objetivos del Plan Fénix 117 / Genealogía del Plan Fénix 118 / El fracaso del traslado mecánico de experiencias 118 / Perspectivas de desarrollo urbano inciertas 119

Conclusiones 121

Baja visibilidad de la pobreza 121 / Estigmas de los pobres montevidéanos 121 / Clases medias atraídas por la ilusión de la costa 121

¿Cómo incide el modelo de apertura económica en la fragmentación sociourbana del Gran Montevideo?	122
¿Cuáles son las tendencias robustas en materia de localización residencial?	123
¿Cómo se interrelaciona el territorio heredado con los problemas socio-espaciales que se identifican en el pasado reciente?	124
<i>Periferias montevideanas 124 / Periferias metropolitanas 125</i>	
¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de los gobiernos locales y de los organismos sectoriales con incidencia territorial?	126
<i>Fortalezas del Gobierno departamental de Montevideo 126 / Fortalezas del BHU 126 / Debilidades de los organismos sectoriales con incidencia territorial 127 / Debilidades de la Intendencia Municipal de Montevideo 127</i>	
¿Cuáles son las lógicas matrices de los actores sociales y políticos?	128
¿Cómo inciden los principales cambios socioculturales?	130
<i>La cultura de las periferias pobres 131 / Gestión de la inseguridad: el autoenclausuramiento 131</i>	
¿Qué hacer?	132
<i>Siete propuestas 133 / Monitoreos y evaluaciones de las políticas urbano-habitacionales 135 / Necesaria descentralización municipal 135 / Promover la integración social en el territorio 136</i>	
Bibliografía	137

Índice de figuras, tablas y gráficos

Figura 1 Gran Montevideo	22
Gráfico 1 Porcentaje de ocupados fuera del departamento en que residen. País urbano 2001	24
Gráfico 2 PBI en miles de dólares por departamento. 1998	25
Gráfico 3 Tasas específicas de fecundidad por edad y nivel educativo. Total del país. 1996	42
Gráfico 4 Porcentaje de población en Montevideo con predisposición a emigrar.....	43
Gráfico 5 Predisposición a emigrar por nivel educativo.....	44
Gráfico 6 Predisposición a emigrar por edad	44
Gráfico 7 Emigración internacional.....	45
Figura 2 Gran Montevideo: territorialización de indicadores de activos y comportamientos de riesgo.....	47
Gráfico 8 Gran Montevideo: población en Montevideo y en área metropolitana inmediata según Censo de población y vivienda 1996. Dinámica demográfica 1985-1996. Según indicadores de activos y comportamientos de riesgo	49
Tabla 1 Comportamientos de riesgo según composición social del barrio (porcentajes)	54
Cuadro sintético Principales tendencias de la fragmentación socio-urbana en el Gran Montevideo	62

Gráfico 9	Evolución de la composición del PBI (% del PBI a precios constantes 1983)	68
Tabla 2	Cantidad de viviendas en asentamientos irregulares en Montevideo	69
Tabla 3	Situación previa a la ocupación en asentamientos irregulares	70
Tabla 4	Razones que deciden la ocupación	70
Tabla 5	Cantidad y porcentaje de viviendas y personas que residen en asentamientos irregulares	72
Tabla 6	Evolución cuantitativa (<i>shoppings</i> Montevideo y Punta Carretas) del nº de locales, locaciones para autos y para autos visitantes	74
Gráfico 10	Espectadores de cine. Entradas anuales en Montevideo.....	76
Tabla 7	Barrios según áreas identificadas en el departamento de Montevideo	77
Gráfico 11	Dinámicas demográficas en el Gran Montevideo en los períodos intercensales 1963-1975, 1975-1985 y 1985-1996	78
Gráfico 12	Evolución del PBI.....	78
Gráfico 13	Venta de boletos anuales en el transporte colectivo de pasajeros en Montevideo	81
Figura 3	Barrio cerrado, Rincón de Carrasco, Gran Montevideo, departamento de Canelones.....	90
Tabla 8	Hogares propietarios que accedieron a través de programa público, por tipo de programa, según fecha de acceso; en porcentaje.....	91
Tabla 9	Tasa media anual de crecimiento/decrecimiento cada mil habitantes en el Gran Montevideo y cantidad de habitantes por área según Censo 1996	94
Gráfico 14	Dinámica demográfica. Periferias urbanas del Gran Montevideo	95
Figura 4	Comparación barrios Casabó y Casavalle.....	97
Figura 5	Macroconjunto de núcleos básicos evolutivos localizado en el barrio Casavalle	99
Figura 6	Distribución de la población en asentamientos irregulares por CCZ según rangos	101
Gráfico 15	Población en asentamientos irregulares y población total por CCZ	101
Figura 7	Localización de asentamientos irregulares en el Gran Montevideo	102
Figura 8	Padrones con producción agropecuaria por rubro principal, año 1999	104
Figura 9	Intervención PIAI en el borde urbano-rural	105
Figura 10	Zonificación primaria uso del suelo	106
Tabla 10	Crecimiento de las tasas de motorización en algunas ciudades de América Latina.....	114
Gráfico 16	Dinámica demográfica. Ciudad de la Costa con relación a los barrios consolidados de Montevideo	115
Gráfico 17	Venta de autos y comerciales livianos	115

Prólogo

El texto que el lector tiene en sus manos narra una historia trágica para la comunidad y fascinante para el cientista social. Nos introduce a los actores centrales, nos sitúa en la época de su desarrollo y nos ofrece claves analíticas para desentrañar un libreto que se fue construyendo a partir de las decisiones y de las circunstancias de esos actores. Nos ofrece un final abierto, cargado de amenazas pero no carente de esperanzas. El héroe trágico de esta historia es la propia comunidad expresada en sus intereses y afanes políticos, económicos y sociales. Nos cuenta el pasado reciente de una sociedad urbana y la forma en que esta eligió caminos privados antes que públicos para relacionarse con y construir el territorio social: escenario, sujeto y materia del ser social. Pero el trabajo de Couriel se constituye también en un aporte fundamental para pensar y replantear dos temas centrales para la sociedad uruguaya: los desafíos de la exclusión y la desigualdad, así como los mecanismos de su reproducción. Si bien estos asuntos han sido tratados de muchas maneras y con diversos abordajes, es más bien escasa la producción que ha procurado colocar el problema del territorio (entendido como territorio socialmente apropiado y económicamente definido) en el centro de estos desafíos.

Jack Couriel nos recuerda que para pensar los problemas de la desigualdad y la exclusión no basta con la adecuada combinación de factores derivados del mercado, el Estado y las familias. Para Couriel las dinámicas de estas esferas deben leerse en su despliegue e interacción con el territorio. Dicha lectura, nos advierte el autor, requiere superar postulados determinísticos, recuperar la complejidad causal de los procesos socioterritoriales y sobre todo abordar los problemas de escala como problemas fenomenológicos y no meramente matemáticos. En este sentido Couriel se ubica claramente en el centro de la tradición urbanística y sociológica que se niega tenazmente a buscar procesos lineales y modelos unicausales.

Y a renglón seguido Couriel demuestra cómo este tipo de abordaje se apoya en preguntas pertinentes y paradojas relevantes antes que en respuestas predeterminadas. ¿Por qué el crecimiento económico del período 1985-1995 se ve acompañado de una creciente fragmentación

sociourbana en el Gran Montevideo? ¿Por qué a pesar de que la Ciudad de la Costa carece de saneamiento e infraestructura urbana adecuados, ella se constituye entre 1985 y 1995 en receptora neta de población de ingresos medios y altos? ¿Por qué las políticas públicas formales e informales parecen incentivar y orientar sus programas a las zonas no consolidadas y periféricas que crecen en el período?

El análisis del territorio de Couriel no cae en el facilismo de expresar cartográficamente las dinámicas y realidades sociales y económicas. Muy por el contrario para el autor el territorio es continente y contenido de dinámicas socioeconómicas. Es causa, contexto y reproductor de las mismas y no admite una distinción analítica simple su ubicación en el proceso de desarrollo sociourbano. Dicho de otra manera, para Couriel el territorio no es objeto, sino sujeto de las transformaciones. El territorio no es material y dado, sino social y en construcción.

Ello no inhibe al autor de trazar vínculos entre las diferentes esferas y el territorio. Es así que Couriel, con la habilidad del artesano va construyendo la mejor, creo, hasta el momento, explicación del proceso de segmentación y segregación de la zona metropolitana. No hay factores únicos, hay sí, una macro-constelación de causas y derivadas de esas causas que incluyen claro está a los sospechosos de siempre: el modelo económico, la ley de alquileres, la regulación y por tanto renta diferencial del suelo entre Montevideo, Canelones y San José. Pero también se combinan en esta explicación, en la mejor tradición sociológica y urbanística, el aumento del parque automotriz, los imaginarios sobre bienestar y estatus de las clases medias y medias altas urbanas, el trabajo informal y su impacto sobre la estabilidad financiera y social de los hogares y, claro está, la política pública. Una política pública que entre 1980 y el 2000 miró al territorio como materialidad física y recurso económico, no como sujeto y espacio social.

El Gran Montevideo, argumenta Couriel, asiste así a un nuevo ciclo socioterritorial que está caracterizado por segmentación social y segregación socioterritorial. Este ciclo es perfectamente compatible con un notorio incremento de la riqueza nacional entre 1985 y 1995 y un también importante aumento de la inversión privada en materia inmobiliaria en la costa montevideana y en la zona metropolitana, especialmente al este, de Montevideo. Es la naturaleza y orientación de esa inversión la que produce ciertos impactos, y son en buena medida los incentivos y desincentivos presentes en las regulaciones y desregulaciones del Estado las que alimentan dicho ciclo. A ello se acompaña una política pública que por acción u omisión tiende a alimentar la parte baja del ciclo expansivo territorial: la periferia urbana segregada y segmentada nace y se desarrolla en este período con el vaciamiento del Centro y la parcelación y entrega o tolerancia a las ocupaciones informales.

Jack Couriel muestra cómo es posible entender los procesos genéticos de nuevos ciclos y analizar luego las características de ese ciclo. Esto es, considerar no solo los elementos que contribuyeron a darle existencia, sino también a sustentarlo y retroalimentarlo. Para ello teje la multiplicidad de vínculos que entre diferentes actores y situaciones, preferencias y posibilidades se van enhebrando en las dinámicas socio-territoriales. Rescato de las múltiples causas, efectos y contracausas que operan en el ciclo su impacto social y la forma en que ese impacto se torna parte de la retroalimentación del ciclo. Couriel se detiene en una literatura ya existente pero la enriquece y potencia al observar los efectos del nuevo ciclo socioterritorial en la estigmatización y a la vez invisibilización de la pobreza y la marginalidad. Los efectos demográficos y sobre la valorización del suelo que estas dinámicas generan también resaltan la idea de ciclo.

Sospecho que el autor ve con el pesimismo de la razón y el optimismo del corazón las resistencias que surgen de una ciudad consolidada y de una cultura integradora frente a este ciclo, y de alguna manera sobreviven al mismo. La negación a transformar en Montevideo la ley de propiedad horizontal en una vale todo para los barrios privados, la persistencia de algunos barrios heterogéneos y la tenaz presencia de los pobres en la ciudad consolidada atestiguan estas resistencias orgánicas y públicas. Asimismo, los intentos de reciclajes en la ciudad consolidada, el fracasado plan Fénix, y más recientemente algunas acciones del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) son ejemplos de una dinámica que posee aún anticuerpos a la disgregación sin más. Pero el autor va a insistir en que las diferentes iniciativas de las políticas públicas y del Estado en moderar o encauzar en forma menos segmentadora el nuevo ciclo socioterritorial carecen en general de la mirada correcta hasta el año 2000 y carecen luego de la potencia adecuada. Por otra parte la potencia endógena del propio ciclo va cerrando caminos y angostando oportunidades. La doble pinza del vaciamiento de la ciudad consolidada con los sectores medios y altos emigrando a la costa este y los sectores populares siendo expulsados o atraídos hacia el resto de la periferia urbana posee su contracara en el cambio de la matriz de sociabilidad de la propia ciudad consolidada que se privatiza a fuerza de centros comerciales, enclaustramiento y automóviles y pierde su densidad social heterogénea y su atractivo como espacio expresivo de la comunidad.

Para entender cómo entramos en este complejo (y a juicio del autor y también de este prologuista) y nefasto ciclo socioterritorial y para entender y sopesar las chances que nos permitan reformular un nuevo ciclo se requiere considerar el poder, los intereses y las interacciones de los actores claves del mismo, así como la necesidad de nuevas articulaciones y eventualmente actores que contribuyan a su transformación.

Así Couriel dibuja un camino posible de salida. Uno que requiere de la potenciación y articulación de los poderes municipales de Montevideo, Canelones y San José. Un nuevo papel para las autoridades territoriales nacionales y para los actores privados que vuelquen sus esfuerzos en la rehabilitación de los asentamientos, al mejoramiento barrial de la periferia, pero sobre todo a la recuperación y mejoramiento del casco ciudadano y muy especialmente al acceso por parte de los sectores populares y medios a la ciudad consolidada. Ello incluye inversión rehabilitadora del corazón de la ciudad, garantías de alquileres para los sectores populares que faciliten el acceso a viviendas en los centros urbanos del Gran Montevideo y la extensión y fortalecimiento de la prohibición de los barrios privados en las zonas urbanas y en la *hinterland* de las mismas.

La historia no estaba escrita. Fueron las acciones concretas de grupos, actores e instituciones las que facilitaron el ciclo de decaimiento de la sociabilidad integradora del territorio y la ciudad. El futuro tampoco lo está, nos recuerda Couriel. Pero la tarea es compleja y deberá hacerse con mucho menos viento a favor que el que podía existir hace treinta años. El libro que he tenido el honor de prologar y que se apoya y expande en los trabajos pioneros del propio Jack y Miguel Cecilio y en los trabajos —desde una perspectiva más sociológica y con menos insumos del urbanismo— de Ruben Kaztman, debiera ser el punto de partida, un punto de partida inacabado y de final abierto, para repensar la aventura de devolverle el sentido etimológico anclado en su raíz a la idea misma de ciudad: ciudadanía.

Fernando Filgueira

Preámbulo

El trabajo que aquí se presenta¹ se centra en la exploración de las principales lógicas socioterritoriales que explican la evolución reciente de la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo.

Cuando emprendimos nuestro análisis procuramos interrelacionar los efectos asociados a las dinámicas generadas desde cuatro dimensiones: el territorio, el Estado, la sociedad y el mercado. En el transcurso de la investigación se fueron incorporando las transformaciones que se constatan a nivel del barrio, la familia, el empleo y la educación, poniendo especial énfasis en la problemática de la población más vulnerable.

Las interpretaciones exploratorias y correlacionales que ensayamos se orientan, a modo de guía metodológica, con la siguiente afirmación:

reproblematizar la región, como objeto de la investigación requiere: superar postulados determinísticos y simplificadores; incorporar, como cuestión central, la complejidad de los fenómenos; y considerar la escala como problema fenomenológico y no matemático.

Hemos tratado de satisfacer estos requisitos planteados por De Castro de manera consistente con nuestro objeto de estudio.

Para considerar la interpretación de los fenómenos en su complejidad se tuvo en cuenta la afirmación de Morin, para quien

la supremacía de un conocimiento fragmentado según las disciplinas impide a menudo operar el vínculo entre las partes y las totalidades y debe dar paso a un modo de conocimiento capaz de aprehender los objetos en sus contextos, sus complejidades, sus conjuntos.²

La estrategia empleada para superar planteos simplificadores fue interrelacionar las cuatro dimensiones mencionadas que coadyuvan en el proceso de fragmentación sociourbana.

Finalmente, la consideración fenomenológica de la escala se encuentra en el espacio delimitado como objeto de análisis, ya que el Gran Montevideo es, por un lado, la ciudad real, y a la vez se constituye en el

1 Este trabajo es producto de la Tesis elaborada en el marco de la primera Maestría realizada en la Facultad de Arquitectura del Uruguay (2001-2003) —Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano—. La versión académica se encuentra a disposición de los interesados en la Facultad. Su aprobación y recomendación para publicarse fue realizada en 2008.

2 E. Morin, 1999: 2.

espacio del país donde se verifican históricamente las dinámicas demográficas más significativas.

El trabajo se desarrolla en tres partes. En la primera se realiza una descripción breve del territorio, desde el punto de vista de su población y economía, junto a un abordaje de la fragmentación. En la segunda parte se da la discusión de cinco aparentes paradojas, a través de las cuales se intenta ilustrar y conceptualizar las cuatro dimensiones que componen el fenómeno de la fragmentación sociourbana. Y en la tercera parte se resumen los hallazgos y se plantean algunas propuestas para enfrentar la situación descrita.

Además, el estudio expone la caracterización de la fragmentación sociourbana en el contexto internacional, la incidencia del modelo económico como contexto de las transformaciones socioterritoriales y el dinamismo y declinación poblacional en el Gran Montevideo, articulando de este modo un marco de referencia que nos permite interpretar el proceso de metropolización reciente.

Hemos identificado causas y efectos que se retroalimentan entre sí y que configuran un nuevo escenario metropolitano. Los énfasis seleccionados consideran las siguientes áreas temáticas: la fragmentación del mercado de empleo; la desafiliación social en las periferias montevidéanas y metropolitanas; la institución social del estigma en poblaciones de activos bajos y las diferentes escalas del enclaustramiento urbano.

El acceso a la ciudad y a la vivienda constituye otra de las perspectivas del enfoque de la fragmentación sociourbana. Para interpretar el acceso desigual a la ciudad se caracterizan tres aproximaciones: la segmentación social y la segregación residencial de sectores sociales de medios y altos ingresos; la segregación residencial integrada al tejido urbano de familias con activos bajos y la segmentación social y la segregación urbano-residencial de familias con activos bajos que integran asentamientos irregulares y tejidos residenciales formales en situaciones críticas. Las dos últimas situaciones ejemplifican heterogeneidades socioterritoriales de la pobreza urbana.

A modo de complemento y como resumen del análisis presentado se incorpora una tabla sintética que describe las principales tendencias de la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo. Por un lado, se distinguen tres territorios junto con la caracterización de activos de la población residente en cada área: las periferias montevidéanas y metropolitanas, los barrios más consolidados de Montevideo y Ciudad de la Costa y su entorno. Por otro lado, se reconocen las cuatro dimensiones que dan cuenta de un panorama global del funcionamiento socioterritorial. Los diferentes cruces intentan describir situaciones socioterritoriales diversas en función de las diferentes estrategias y lógicas de los actores.

La segunda parte del trabajo aborda el análisis de cinco aparentes paradojas. Las dos primeras se denominan sistémicas y las otras tres, particulares.

1. Aunque el PBI crece entre 1985 y 1995 y concomitantemente se reduce la pobreza ¿por qué se agudiza la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo?

El recorrido temático que responde esta pregunta se centra en cuatro dimensiones específicas que se correlacionan entre sí: el incremento de la informalidad habitacional; las simultáneas nuevas revitalizaciones urbanas en la franja costera del Gran Montevideo y el rezago del centro principal de la ciudad; el estudio de sus dinámicas demográficas revela un comportamiento sistémico de densificaciones urbanas y vaciamientos relativos entre 1963 y 1996 y la polarización social también es vista desde el declive del uso del transporte colectivo en el departamento de Montevideo.

2. Aunque la extensión y densificación de periferias urbanas montevideanas y metropolitanas contribuye en el proceso de segmentación social y segregación urbano-residencial de población vulnerable ¿por qué las políticas públicas de tierras y vivienda orientan la localización de sus programas en estas áreas?

Previo al análisis de las políticas públicas formales e informales en materia de tierras y vivienda, se presentan sintéticamente las genealogías de las periferias montevideanas y de los territorios metropolitanos, ya que sólo entendiendo sus evoluciones se comprende el impacto problemático de dichas políticas en ambos espacios, sobre todo por el desfase que se verifica entre la velocidad en el incremento de las necesidades insatisfechas y la lentitud en la implementación de mejoramientos barriales capaces de atender las demandas de los sectores sociales más vulnerables.

Luego se realiza una interpretación de las lógicas que guían las referidas políticas y, finalmente, se relaciona el carácter procíclico de las acciones públicas con las tendencias robustas de localizaciones residenciales de la población en el territorio del Gran Montevideo. La resultante de las fuerzas que integran la dimensión social, la del mercado, la del Estado y la del territorio agudiza la segmentación social y la segregación urbano-residencial. Dicho de otro modo, la verificación de la densificación y extensión de los tejidos residenciales críticos en el Gran Montevideo configura un escenario de polarización sociourbana que se sostiene en el tiempo.

3. Aunque en el área rural de Montevideo la producción hortifrutícola y la radicación de agroindustrias es significativa ¿por qué crece la mancha urbana, con usos de carácter residencial, en detrimento del suelo de uso rural?

Los programas de vivienda que consumen espacios a nivel del Gran Montevideo muestran una gestión liberal que condiciona negativamente la producción agrícola. En efecto, la urbanización informal, el diseño reduccionista de los accesos a Montevideo y la ubicación de

diferentes programas urbano-arquitectónicos en áreas rurales consideran a este territorio como mero soporte, y así se constituyen en amenazas. Además, se constata el insuficiente control ambiental de ciertas áreas, ejemplificado por la región de los humedales del Santa Lucía, debido a su potente biodiversidad y fortaleza paisajística.

Desde 1998, el contexto normativo en el departamento de Montevideo está dado por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), cuyo enfoque del territorio rural apuesta, según sus intenciones, a compensar las miradas asimétricas del ordenamiento territorial que privilegian los contenidos normativos del desarrollo urbano en detrimento de las áreas de uso rural. Sin embargo, aún no se verifica su eficacia operativa.

4. Aunque Ciudad de la Costa carece de saneamiento y de una adecuada canalización de desagües pluviales ¿por qué su población de ingresos medios y altos ha crecido en forma acelerada, en particular en el período intercensal 1985-1996?

Al analizar la genealogía de Ciudad de la Costa en sus aspectos socioterritoriales y ambientales se reconocen diferentes etapas de desarrollo. La primera antropización está marcada por la forestación para fijar las dunas existentes. Luego se realiza la venta de lotes en cuotas a largo plazo y paulatinamente se consolidan balnearios de muy baja densidad habitacional. Finalmente, a partir de importantes incrementos de población se configura una urbanización continua de vivienda permanente. La ausencia de saneamiento repercute en problemas de contaminación ambiental, mientras que la carencia de canalizaciones para resolver el desagüe de aguas pluviales implica el constante deterioro de su estructura vial.

5. Aunque se implementa un programa de remodelación urbana —Plan Fénix— en un área consolidada de Montevideo ¿por qué esta zona no logra ingresar en un proceso de vitalización y mejoramiento barrial significativo?

Los objetivos del Plan Fénix pueden ser compartibles, pero su fracaso reafirma la necesidad de fortalecer técnicamente los organismos de planeamiento, proyecto y gestión de la IMM, ya que es la institución con todas las competencias territoriales para llevar adelante los planes zonales que el propio POT define como directriz de ordenamiento territorial para promover el desarrollo de los diferentes barrios que componen la ciudad.

La particular genealogía del Plan Fénix, a pesar de los recursos invertidos, facilita el alejamiento del tema por parte del Municipio y prefigura las dificultades de gestión que se comprueban en la actualidad.

Para finalizar, en la tercera parte del estudio, se plantean siete propuestas para enfrentar la problemática de la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo.

El Gran Montevideo

A la sociedad hiperintegrada que se fraguó durante la primera mitad del siglo XX le siguió una sociedad fragmentada, que se caracteriza por valores de los indicadores crecientemente diferentes entre los sectores sociales, fragmentación que también se expresa en una creciente segregación territorial, así como en inequidades entre los géneros y las generaciones.

J. J. Calvo y A. Pellegrino, 2005

La vocación urbana del Uruguay

El análisis del proceso de metropolización de Montevideo requiere tener presente la fuerte tendencia de la población del Uruguay a concentrarse en áreas urbanas.

Esa tendencia deriva de las condicionantes históricas del desarrollo socioeconómico y cultural, y determina que ya a comienzos de los años sesenta, la población urbana represente el 80% de la población total del país. En efecto, se ha señalado que las dinámicas demográficas del Uruguay se caracterizan significativamente por la temprana «urbanización de la sociedad nacional».³

Durante los últimos cuarenta años el proceso urbanizador del territorio uruguayo se intensifica. Actualmente, según la primera fase del Censo Nacional de Población (2004) la concentración de la población en áreas urbanas se ubica en el 92,8%.⁴ En el contexto de América Latina y el Caribe, Uruguay es el país que presenta mayores valores para esta variable, y Guatemala el mínimo (39,7%).⁵

Además de estar localizada en las cercanías del Gran Buenos Aires, Montevideo aglomera una serie de funciones estratégicas. Entre éstas se destacan las de ciudad-puerto, aeropuerto, centro gubernamental, centro administrativo, foco industrial, centro financiero y de servicios.

Por otra parte, constituye el lugar hegemónico de las actividades vinculadas con la ciencia, la tecnología y las industrias culturales. Respecto de su población, Montevideo concentra el 40,9%⁶ de la población total del país.

3 H. Martorelli, 1978: 16.

4 Semanario *Búsqueda*, 10/02/2005: 18.

5 Cf. M. Balbo 2003: 71.

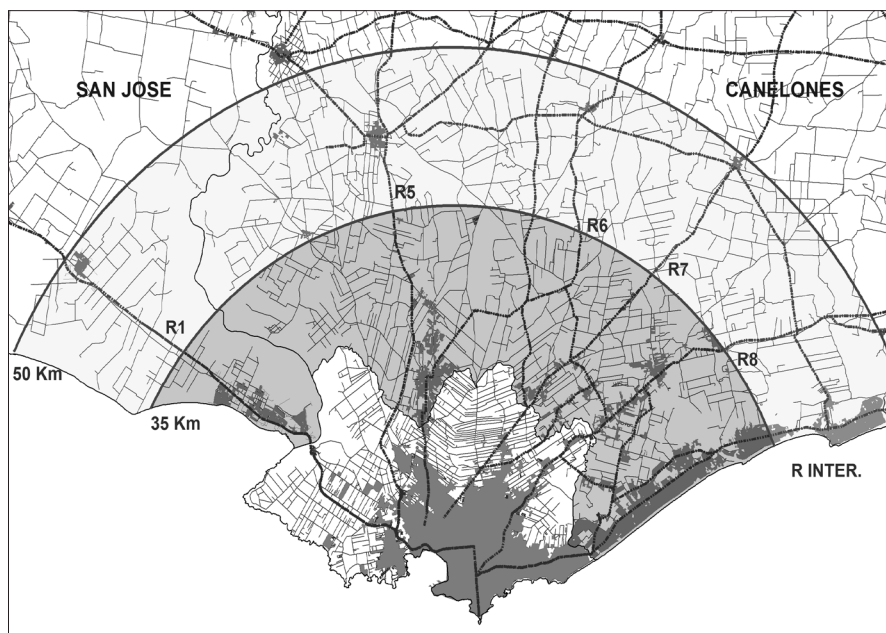
6 Según INE, Fase I, 2004.

Características formales y de funcionamiento del Gran Montevideo

Se denomina Gran Montevideo al espacio que abarca la zona comprendida en un semicírculo de 35 km de radio desde el centro de la ciudad (ver Figura 1). Desde el punto de vista administrativo, constituye un espacio multijurisdiccional que comprende la totalidad del departamento de Montevideo junto a diversas zonas de los departamentos de Canelones y San José. En el territorio así delimitado, residen y trabajan importantes sectores de la población.⁷

Su estructura territorial se conforma a partir de vías radiales, algunas iniciadas ya en la época colonial, que funcionan como conectoras del resto del país con la capital-puerto. En particular las Rutas Nacionales: Rutas 1/2/3, Ruta 5, Rutas 6/7, Rutas 8/9 y Ruta Interbalnearia.

Figura 1
Gran Montevideo



Fuente: M. Cecilio y J. Couriel, 2001. Figura elaborada en base a información de la IMM.

7 También se la denomina aglomeración metropolitana de Montevideo (AGGM), Cf. Bervejillo F. y Lombardi M., 1999.

Es ilustrativo este fragmento que comenta la evolución de las vías de comunicación en relación con las aglomeraciones poblacionales que unen entre sí:

[...] a los antiguos núcleos coloniales de Las Piedras y Pando se agrega Sauce en 1869. Con el inicio del ferrocarril se funda La Paz en 1873 en la línea a Las Piedras y luego se agregan, hacia Pando, los poblados de Joaquín Suárez, Toledo y Empalme Olmos a fines del siglo XIX, y Progreso en 1913, al norte de Las Piedras, sin otras variantes en las décadas siguientes. Estos centros se desarrollan en áreas que tienen intenso uso agrícola del suelo con una fuerte producción hortícola, frutícola e industria vitivinícola; vinculadas desde el comienzo a Montevideo para su abastecimiento.⁸

Dos hitos sucesivos definidos en la primera mitad del siglo XX completan el sistema de infraestructura vial: por un lado, la estructuración de la ruta 1 hacia el oeste, a través de la construcción del puente sobre el río Santa Lucía en 1925 y, por otro lado, a la habilitación de la conexión costera hacia el este por medio de la ruta Interbalnearia en 1945.

En efecto, la Figura 1 permite visualizar la mancha urbana continua, con su impronta de archipiélago, estructurada en torno a las rutas nacionales. Por su parte, las localidades del área metropolitana externas a la aglomeración que se ubican en torno a los 50 km a la redonda aparecen como islas conectadas radialmente y sólo algunas localidades se vinculan en forma transversal a través de la ruta 11. Tanto el archipiélago como las islas se localizan en un contexto de tierras agrícolas productivas.

Posteriormente, en la primera mitad de la década de los ochenta, se moderniza la conexión entre el sistema de enlace nacional y el sistema de enlace metropolitano con la construcción de los nuevos accesos a Montevideo. Dicha intervención continúa consolidándose e integrándose en la actualidad, constituyendo un emprendimiento que impacta en el proceso de reestructuración territorial en curso.

Con relación a los accesos se destacan las autovías que conforman estructuradores urbanos de primer orden: la ruta Interbalnearia y la avenida Giannattasio hacia el este y las rutas 1 y 5 hacia el oeste y norte, respectivamente.

El nuevo puente de doble vía sobre el río Santa Lucía es emblemático en lo que afecta a la consolidación relacional de la capital con la costa oeste a lo largo de la ruta 1 hacia Colonia, que funciona a la vez como articulador con el Gran Buenos Aires.

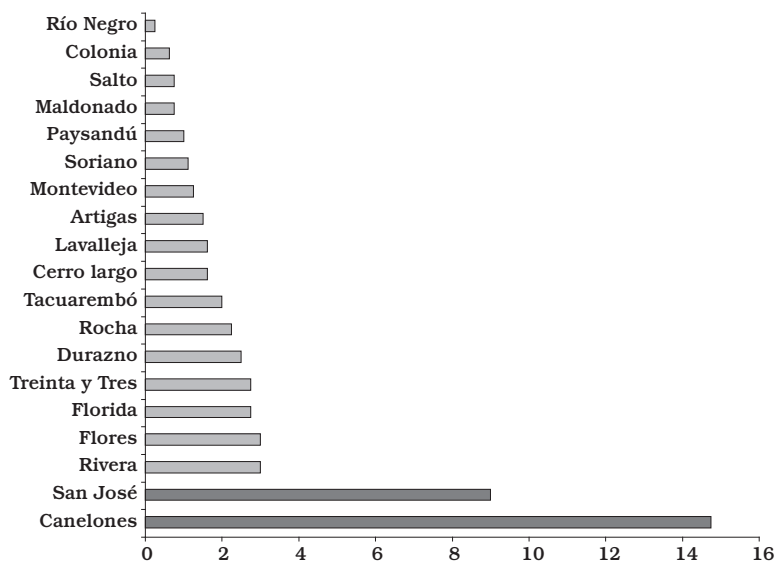
8 C. Musso, 2004: 234.

La población y la economía del Gran Montevideo

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1996, la población de Uruguay es de 3.151.805 habitantes. La población del Gran Montevideo correspondía entonces a aproximadamente 52% del total.

Gráfico 1

Porcentaje de ocupados fuera del departamento en que residen. País urbano 2001

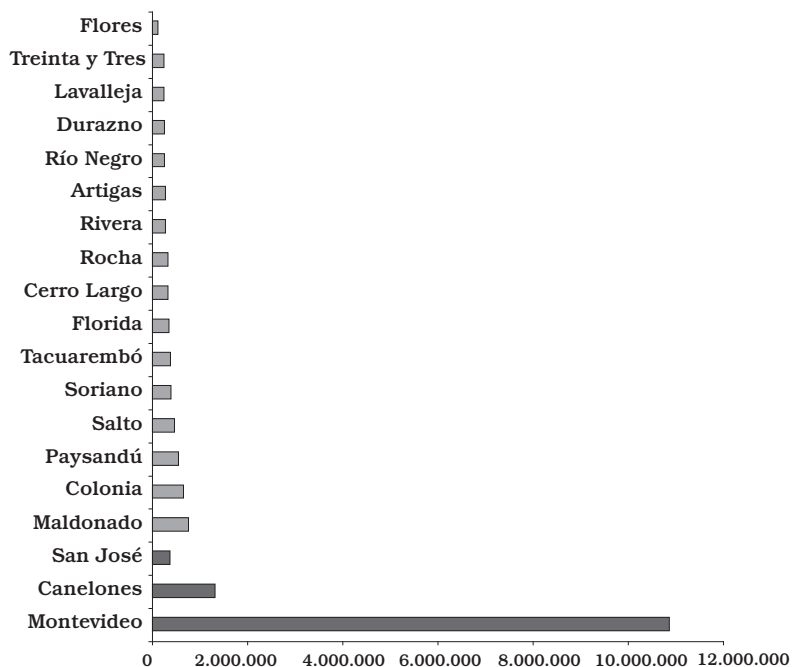


Fuente: J. Couriel, 2005, gráfico elaborado en base a la información: Encuesta Continua de Hogares. L. Pittaluga y otros, 2005: 139.

El Gráfico 1 presenta el porcentaje de la población ocupada fuera del departamento en el que reside, en orden decreciente.

Como puede apreciarse, los datos evidencian el comportamiento metropolitano de parte de la población de los departamentos de Canelones y San José: son los departamentos donde más población ocupada desarrolla su actividad laboral en un territorio distinto al de residencia.

Gráfico 2PBI en miles de dólares por departamento. 1998

Fuente: J. Couriel, 2005. Gráfico elaborado en base a la información: R. Kaztman (coord.), 1999b: 41.

El Gráfico 2 ilustra la importancia económica de las actividades que se desarrollan en el Gran Montevideo con relación al país en su conjunto (aunque debe tenerse en cuenta que los datos correspondientes a Canelones y San José abarcan la totalidad de esos departamentos, sin distinguir entre las partes que pertenecen al territorio del Gran Montevideo y las que no).

La fragmentación sociourbana como problema

He estado sosteniendo que aquellos que somos más críticos con la vida moderna somos quienes más necesitamos la modernidad para que nos muestre dónde estamos y dónde podemos comenzar a cambiar nuestras circunstancias y a cambiarnos a nosotros mismos.

M. Berman, 2002

Estilos de fragmentación sociourbana: el Gran Montevideo en el contexto internacional

Considerando el contexto territorial, explicitar las especificidades de la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo requiere tener presente que dicho fenómeno forma parte de patrones de consumo del suelo verificables en diversos territorios, tanto en ciudades de nuestro ámbito latinoamericano como en ciudades pertenecientes a países altamente industrializados.

Desde la década de los ochenta en diversas concentraciones urbanas, a pesar de sus correspondientes especificidades socioterritoriales se verifican procesos de metropolización similares. Aunque estos procesos son diversos, resultan reveladores los paralelismos que se registran entre ellos.

En efecto, en los espacios metropolitanos dicha fragmentación se constata tanto en los países altamente industrializados como en nuestro espacio latinoamericano. Trataremos, entonces, de mostrar sus características en tanto fenómeno territorial globalizado. La propia diversidad de las identidades socioterritoriales revelará los esperables distanciamientos.

Una dimensión medular de estas transformaciones socioterritoriales se expresa a través de dinámicas demográficas centrífugas, protagonizadas por poblaciones heterogéneas respecto de sus activos. Estas dinámicas dan lugar al despoblamiento relativo de las áreas urbanizadas y la expansión difusa de las periferias metropolitanas.

Modernidad y fragmentación

El ciclo de globalización en curso, promovido desde los países altamente industrializados en clave neoliberal, genera transformaciones productivas, políticas, culturales y comunicacionales que derivan en nuevas lógicas de construcción del territorio. Hobsbawm señaló al respecto la operación de una suerte de lógica global, «[...] la economía globalizada se orienta, en gran medida, según el modelo americano».⁹

Pero obviamente este proceso no es mecánico y no se manifiesta del mismo modo en todos los territorios. En particular, en los países receptores del modelo, éste se encuentra con dos dimensiones interrelacionadas que le otorgan especificidad: las historicidades socio-políticas e institucionales y las diversas formas territoriales, con sus respectivas genealogías.

La concepción de la Modernidad como *numerosas formas fragmentarias* que señala Berman en su potente visión del siglo XX asocia una equivalencia estructurante entre la expansión del proceso de modernización económico y social y su posterior quiebre:

[...] a medida que el público moderno se expande, se rompe en una multitud de fragmentos, que hablan idiomas privados inconmensurables; la idea de modernidad concebida en numerosas formas fragmentarias pierde buena parte de su viveza, su resonancia y su profundidad, y pierde su capacidad de organizar y dar significado a la vida de las personas. Como resultado de todo esto, nos encontramos hoy en medio de una edad moderna que ha perdido el contacto con las raíces de su propia modernidad.¹⁰

Esta caracterización de la experiencia de la modernidad permite concebir a los fenómenos territoriales del tipo de la fragmentación sociourbana como inevitables.

Fragmentación global

[...] el impacto de la globalización no puede simplemente reducirse a la noción del significado declinante de Estado nacional, como a menudo se afirma; más bien es una triangulación de Estado nacional, economía global y localidades estratégicas —típicamente centros internacionales principales financieros y de negocios—. La relación estratégica no es más la diada Estado nacional-economía global.¹¹

La cita procede de un análisis centrado en las principales aglomeraciones urbanas que protagonizan la economía global; el Gran Montevideo no está incluido en este grupo. Sin embargo, cuando se observan diversas aglomeraciones urbanas de menor importancia en el contexto de

9 E. Hobsbawm, 2001: 59.

10 M. Berman, 1995: 3.

11 S. Sassen, 1998: 15.

la economía global, las afirmaciones de la autora revisten un carácter tendencial.

En este sentido se vuelve pertinente integrar al Gran Montevideo en una triangulación articulada entre el Estado nacional y la economía global. Sobre todo por el carácter de Montevideo como ciudad capital de un pequeño país integrante del Mercosur. Esta organización regional posee importantes potencialidades de desarrollo, al integrar a Brasil y Argentina, dos países que desde el punto de vista demográfico, sociocultural y geográfico son predominantes en la región sudamericana.

El crecimiento de la economía informal y dual urbana está teniendo lugar en Los Ángeles, pero también en Madrid, Miami, Moscú, Bogotá y Kuala Lumpur, aunque las consecuencias y la repercusión social de ese proceso estructural similar son tan diferentes como para producir profundas variaciones en la estructura urbana resultante.¹²

La ciudad de la información es también la ciudad dual. Esto se debe a que la economía de la información tiene una tendencia estructural para generar una estructura ocupacional polarizada según la capacidad informacional de los diferentes grupos sociales. La productividad informacional de la cúspide puede generar un desempleo estructural en la base o degradar la escala social de los trabajadores manuales, particularmente si el control de los sindicatos se ha visto debilitado durante el proceso y las instituciones del Estado de bienestar se han visto afectadas por el asalto concentrado de los conservadores políticos y los liberales económicos.¹³

Relacionar de un modo interdependiente aglomeraciones urbanas de diversas latitudes con los cambios en el mercado del empleo y con las transformaciones en los hábitos socioculturales que habilitan las mutaciones tecnológicas en los ámbitos de la comunicación y la información, también aporta a la interpretación de las nuevas modalidades de fragmentaciones sociourbanas.

Como ya mencionamos, las estructuras urbanas resultantes como producto de las transformaciones aludidas son heterogéneas, ya que evolucionan en correspondencia con sus genealogías socioterritoriales.

Se ha señalado que, en América Latina, la «ciudad orgánica» fue sustituida por la «ciudad fragmentada». En otras palabras,

un funcionamiento global [que] ha estallado en múltiples unidades, [...] ya no existe una unificación del conjunto urbano. [...] En el sentido geográfico y metafórico del término, se trataría de una fragmentación cada vez mayor de los mercados de trabajo, del sistema de transporte, y de una involución del Centro.¹⁴

12 M. Castells, 2004: 42.

13 M. Castells, 2004: 53.

14 Santos, 1990 ápod M. F. Prevot Schapira, 2000: 406.

Fragmentación local

Durante el período de sustitución de importaciones, las instituciones del Estado de bienestar mitigaban las fracturas sociourbanas existentes.

Sin embargo, aunque en ese período el Gran Montevideo se expandió y se consolidó, prevalecieron las situaciones de fragmentación sociourbana, sobre todo en las periferias montevideanas y en la corona urbana metropolitana, fuera de los límites departamentales.

Esa zona, cercana al límite departamental de Montevideo, se caracteriza por la presencia de «villas» y ensanches de las localidades consolidadas que derivan de loteos especulativos.

Las denominadas villas presentan carencias de diseño urbano y de servicios de infraestructura. Son áreas urbanas que comparten el espacio del Gran Montevideo con espacios en plenos procesos de consolidación de servicios urbanos, especialmente en el caso de los barrios que pertenecen a la franja costera de Montevideo.¹⁵

Tal convivencia de situaciones sociourbanas desiguales durante el ciclo socioterritorial de sustitución de importaciones encuentra sustento interpretativo en el enfoque multidimensional propuesto por Berman en su ensayo «Todo lo sólido se desvanece en el aire».

Como lo expresa Perry Anderson:

El poder de la visión de Berman surge de la profundidad imaginativa con que explora los cambios en las vidas de millones de seres humanos mientras eran, y todavía son, lanzados al remolino de la industrialización capitalista y ahora incluso al de la desindustrialización. Dista mucho de ser una mera elucubración intelectual, apoyada de manera más o menos superficial en un estudio estético del pasado.¹⁶

Otros autores también ponen énfasis en la dimensión invariante de la fragmentación socioterritorial, al tiempo que consideran los nuevos contextos globales que aceleran procesos de desintegración sociourbana.

Cuando se trata de interpretar las nuevas magnitudes de las fracturas sociourbanas, se han señalado dos importantes cuestiones conceptuales.

15 «Prevot-Schapira (2000) estudia la “ciudad fragmentada” en América Latina, que sustituye a la más tradicional “ciudad orgánica” que caracterizaba a la región, aumentando la polarización espacial; en el caso de Buenos Aires, ciudad especialmente estudiada por la autora, señala la incidencia particular de la erosión del “pacto social populista” (que convertía a las ciudades en un ámbito de integración durante los años de mayor crecimiento), lo que da lugar a la desaparición del funcionamiento global metropolitano a favor de pequeñas unidades y el empobrecimiento del continuum espacial» (en Torres, 2001).

16 P. Anderson, 1992: 84. Esta contribución del historiador Perry Anderson —*post scriptum*— deriva de un fecundo debate con Marshall Berman, que contiene la siguiente secuencia: en *Campos de batalla* Perry Anderson realiza un comentario crítico a «Todo lo sólido se desvanece en el aire». Luego Marshall Berman le responde en «Aventuras marxistas». Finalmente en *post scriptum* Perry Anderson en el mismo libro *Campos de Batalla* continúa el diálogo.

Por un lado, se reconocen territorios heredados segmentados socio-espacialmente y se contextualizan las nuevas producciones del espacio urbano realizadas por actores públicos y privados a través de su interacción con ámbitos económicos, sociales y políticos en procesos de transformación estructurales.¹⁷

Por otro lado, se identifica una contraposición entre componentes territoriales integrados-dinámicos y desintegrados-estáticos.¹⁸

Diferencias y semejanzas en la fragmentación: Madrid, París, Chicago y Montevideo

Las tendencias socioterritoriales que pautan el comportamiento metropolitano fracturado del Gran Montevideo no sólo encuentran paralelismos en ciudades de la región sudamericana.

Ciudades como Madrid y Barcelona han experimentado mutaciones de sus territorios metropolitanos caracterizados por:

[...] estancamiento y especialización funcional y productiva de las ciudades cabecera, difusión hacia las coronas metropolitanas de actividades económicas con fuertes necesidades espaciales, cambio de los modelos residenciales con fuertes demandas espaciales en aquellas zonas de mayor calidad ambiental, y, en general, fuerte crecimiento de las coronas metropolitanas que incluso llegan a desbordar los límites administrativos tradicionales, configurando lo que se conoce como regiones metropolitanas.¹⁹

Efectivamente, en su escala, en la conformación del Gran Montevideo también inciden los nuevos emprendimientos que tienen fuertes necesidades espaciales, y por esa razón desplazan su localización hacia las coronas metropolitanas. Entre otros ejemplos se señalan los barrios cerrados, los cementerios privados, las infraestructuras edilicias que desempeñan funciones logísticas, las zonas francas y los locales privados que se alquilan para fiestas.

Hacia fines de la década de los ochenta, Löic Wacquant realiza dos trabajos etnográficos de campo, uno localizado en la periferia nordeste

17 «La producción del espacio urbano realizada por las acciones e interacciones de diferentes actores públicos y privados se ha modificado sustancialmente en los últimos años, resultado de los cambios estructurales en el plano económico, social y político. Los nuevos procesos generan formas y magnitudes de la segregación, aún escasamente estudiadas, en las áreas urbanas/metropolitanas históricamente segmentadas socio-espacialmente». (N. Clichevsky, 2000: 5).

18 «No es que antes no existieran la segregación o la desigualdad dentro de los territorios. Lo diferencial es que ahora se acelera la realimentación entre dos procesos: de desarticulación interna entre componentes socio-espaciales con trayectorias divergentes, y de inscripción diferencial de dichos componentes en los sistemas globales. En los extremos, se establecerá una contraposición entre componentes territoriales integrados-dinámicos y desintegrados-estáticos. Este análisis de fragmentación globalización puede referirse a distintas unidades territoriales: países, regiones, ciudades». (F. Bervejillo, 1996: 10).

19 F. Arias Goytre, 2000: 10.

de París (el llamado «cinturón rojo»), en la urbanización de La Courneuve y otro en la ciudad de Chicago, en el gueto del South Side (el llamado «cinturón negro»). En ambos casos estudia las interrelaciones de los escenarios habitacionales y de servicios con las condiciones de vulnerabilidad social de la población residente, buscando establecer los contextos institucionales diversos a los que se enfrenta la implementación de políticas públicas.

En una sociografía comparada de dichos ámbitos urbanos, pone de relieve una serie de rasgos y tendencias paralelas:

Comprobé [...] que ambas localidades tenían una población declinante con una estructura etaria y de clase asimétrica, caracterizada por una preponderancia de los jóvenes, los trabajadores manuales y el personal de servicio no calificado, y que albergaban grandes concentraciones de «minorías» (inmigrantes norafricanos por un lado, negros por el otro) que mostraban niveles inusualmente elevados de desocupación, causada por la desindustrialización y los cambios del mercado laboral.²⁰

Para el caso del Gran Montevideo, cuando se territorializan los indicadores de activos y comportamientos de riesgo referidos al censo de 1996 y las dinámicas demográficas 1985-1996, se comprueba la localización y expansión de población vulnerable y estigmatizada —caracterizada por ser de activos bajos y por presentar comportamientos de riesgo altos— en las periferias montevideanas y metropolitanas, como se observa en la Figura 2 (p. 47) y en el Gráfico 8 (p. 49).²¹

En ambas periferias se verifican algunos hallazgos coincidentes con los del mencionado estudio de Wacquant. En particular, una «población declinante caracterizada por una preponderancia de jóvenes» con «niveles elevados de desocupación».

Si simplificamos [...] podemos decir que la exclusión actúa sobre la base del color y es reforzada por la clase y el Estado en el cinturón negro, pero principalmente sobre la base de la clase y mitigada por la acción estatal en el cinturón rojo [...] con el resultado de que el primero es un universo racial y culturalmente homogéneo caracterizado por una densidad organizacional y penetración estatal bajas, mientras que el segundo es fundamentalmente heterogéneo en términos tanto de clase como de reclutamiento etno-racial, con una fuerte presencia de instituciones públicas.²²

La «fuerte presencia de instituciones públicas» que se identifica en las periferias montevideanas es otro rasgo que dicho territorio comparte con los referidos. Estos actores institucionales hacen énfasis en servicios de tipo asistencialista, ofrecidos tanto por las nuevas administraciones

20 L. Wacquant, 2001: 127.

21 Para el caso de las periferias metropolitanas se exceptúa el territorio costero este.

22 L. Wacquant, 2001: 127-128.

municipales (en particular a partir del año 1990) como por los ministerios sectoriales y algunos organismos estatales descentralizados.

Considerando la vulnerabilidad a la pobreza, «la descripción demográfica es contundente al señalar a la población infantil y juvenil como la más afectada».²³ La desindustrialización y los cambios en el mercado de empleo coadyuvan en limitar las posibilidades de integración social en los residentes en las periferias urbanas carenciadas en el Gran Montevideo. El rezago educativo de los niños permite prefigurar tanto futuras deserciones en la educación secundaria como la configuración de dificultades para acceder al mercado de empleo formal.

Un aspecto distintivo y relevante de la situación de vulnerabilidad social en el Gran Montevideo, con relación a los ejemplos mencionados del mundo altamente industrializado, es que los estigmas de sus pobladores derivan fundamentalmente de su lugar de residencia junto a su condición de pobres urbanos. Mientras que en los casos referidos de Chicago y París, además de las situaciones generales de vulnerabilidad social, los estigmas de las poblaciones específicas derivan, de un modo significativo, del color de la piel en Estados Unidos y de la condición de inmigrantes norafricanos en Francia.

Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo y el Gran Buenos Aires

Volviendo al Río de la Plata, es interesante comparar el proceso de fragmentación sociourbana del Gran Buenos Aires en el período de apertura y liberalismo económico con el proceso correspondiente al Gran Montevideo durante el mismo período.

Para ello, la contribución de Horacio Torres en su trabajo *Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990* resulta reveladora en cuanto a la profundidad de los cambios sociourbanos ocurridos en un lapso relativamente breve.

Este autor resume así las mutaciones en las relaciones centro-periferia en Buenos Aires: la ciudad experimenta un importante proceso de suburbanización entre 1947 y 1960, protagonizado por trabajadores urbanos, consolidándose así los barrios de loteo económico en la segunda corona de la aglomeración.

Este proceso de suburbanización bonaerense fue posible por los cambios en la gestión del transporte público a través del subsidio estatal al precio del boleto. En ese sentido, puede contrastarse con el proceso correspondiente en Estados Unidos, donde los suburbios se pueblan con sectores de clase media y alta debido, en parte, a la amplia difusión del automóvil y las autopistas.

23 J. J. Calvo, 2003: 67.

Por su parte, las clases medias y altas de Buenos Aires no sólo no se suburbanizaron sino que consolidaron zonas centrales y subcentrales, con edificios de alta densidad en propiedad horizontal a lo largo de los ejes viales principales dentro de la capital.

Hacia los noventa, en los intersticios espaciales de las suburbanizaciones habitadas por sectores sociales populares se construyen conjuntos residenciales para población de ingresos medios y altos, en la modalidad de barrios cerrados, a los que se accede a través de una red de autopistas. «Fue principalmente esta vecindad territorial el hecho que dramatizó los contrastes socioespaciales e impuso la lógica de la fragmentación urbana».²⁴

Prácticamente en el mismo período (entre 1945 y 1960) se consolida también la metropolización del Gran Montevideo. Las periferias montevideanas con población perteneciente a los sectores populares se expanden y densifican, a la vez que mejora la calidad habitacional en esas zonas,

Esta evolución es coherente con la demanda de empleo derivada del proceso de sustitución de importaciones. En la medida en que el mercado de loteos en Montevideo se restringe a la vez que se promociona en la corona metropolitana cercana al límite departamental, este último territorio crece en población.

Asimismo, se consolida un sistema de transporte colectivo que viabiliza los desplazamientos cotidianos entre el lugar de residencia y el de trabajo.

Simultáneamente, los sectores sociales de ingresos medios y altos comienzan a elegir la franja costera de Montevideo como lugar de residencia. De esta manera, se densifican estas áreas urbanas, predominantemente a través de edificios de alta densidad. Debe tenerse en cuenta que la Ley de Propiedad Horizontal se sanciona en 1946.

Otro factor de metropolización involucra a la franja costera este, donde aumenta la cantidad de viviendas de temporada (segunda vivienda), particularmente en el departamento de Canelones.

En el período 1985-1996, parte del stock de viviendas de temporada transforma su carácter y se vuelve residencia de ocupación permanente. En efecto, durante ese período se duplica prácticamente la población en Ciudad de la Costa.

A la vez, desde mediados de los ochenta, en los espacios intersticiales de las periferias montevideanas —y en menor medida en las periferias metropolitanas— se acelera la radicación de asentamientos irregulares. Para resolver su problemática habitacional, los sectores de la población más vulnerables ocupan tierras o compran un predio en el mercado informal.

24 H. Torres, 2001: 55.

Desde el punto de vista geográfico, la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo tiene una naturaleza radicalmente diversa a la del Gran Buenos Aires, ya que en el primer caso no se verifica la vecindad territorial entre sectores sociales polarizados en materia de ingresos.

Como señala Svampa:

Lo particular en el caso argentino es que este proceso se desarrolla sobre una trama urbana ocupada tradicionalmente por los sectores populares, lo cual acentúa hiperbólicamente los contrastes sociales. Así, la incrustación de nichos de riqueza en extendidos bolsones de pobreza tiende a aumentar la visibilidad de las distancias sociales.²⁵

En el caso del Gran Montevideo, las percepciones ambientales a lo largo de las vías utilizadas por los sectores de ingresos medios y altos en sus desplazamientos en automóvil (residencia-empleo y residenciaocio), no incluyen geografías de pobreza urbana. Nos referimos a las vías estructuradoras del este montevideano: Rambla, avenidas Rivera e Italia y Camino Carrasco. La Rambla y la avenida Giannattasio en Ciudad de la Costa operan de un modo similar. Estas condiciones urbanas de la vías conectoras le otorgan una relevante especificidad al territorio del Gran Montevideo respecto a las percepciones ambientales, consistente con la siguiente afirmación:

Cada grupo de personas transita, conoce, experimenta pequeños enclaves, en sus recorridos para ir al trabajo, para ir a estudiar, para hacer compras, pasear o divertirse. Pero son recorridos muy pequeños en relación con el conjunto de la ciudad. De ahí que se pierda esta experiencia de lo urbano, se debilite la solidaridad y el sentido de pertenencia.²⁶

Algunas conclusiones

En los párrafos anteriores pretendimos revelar paralelismos significativos entre otras metrópolis y el Gran Montevideo, así como algunos distanciamientos.

Es interesante descubrir el carácter estructural de algunas convergencias. Por un lado, la localización de nuevas actividades con significativas demandas espaciales (Barcelona, Madrid, Montevideo). Por otra parte, la identificación de algunas invariantes de la población residente en periferias críticas, como la preponderancia de jóvenes con elevados niveles de desocupación (París, Chicago, Montevideo). Finalmente, la relevancia de las inversiones estatales para mitigar situaciones de vulnerabilidad social, en particular en las periferias (París, Montevideo).

25 M. Svampa, 2001: 53.

26 N. García Canclini, 1999: 82.

En cuanto a los distanciamientos se señala el relativo aislamiento de las poblaciones que residen en periferias críticas del Gran Montevideo respecto de los barrios de activos medios y altos, con relación a la cercanía existente entre la pobreza urbana del espacio metropolitano del Gran Buenos Aires y la población de los barrios cerrados.

El modelo económico como contexto de las transformaciones socioterritoriales del Gran Montevideo

Tácticas del débil [...], tácticas de disidencia que alteran el sentido de la regla [...].

A. Mattelart, 2002

En la década de los setenta, durante la dictadura cívico-militar, se implementa una temprana liberalización financiera que incide en la estructura productiva y territorial.

En particular, la liberalización del mercado de alquileres desde 1974 opera como un factor persistente de expulsión de la población residente en áreas urbanas consolidadas hacia otras zonas, en la medida en que no se instrumentaron políticas eficaces para compensar las nuevas problemáticas urbano-habitacionales.²⁷

Desde la reinstitucionalización democrática en 1985 hasta fines de la década de los noventa se constata un comportamiento ecléctico y gradualista respecto a los planteos del denominado Consenso de Washington.²⁸

La mayoría de las empresas y servicios públicos se mantienen en la esfera estatal, salvo la seguridad social, que modifica su régimen a través de una reforma.

Sin embargo, aunque no se modificó formalmente el funcionamiento del mercado laboral, se realizan importantes transformaciones de facto que conducen a una mayor precariedad del empleo.²⁹

27 Ley de alquileres, 1974.

28 «El nombre "Consenso de Washington" fue utilizado por el economista inglés John Williamson en la década de los ochenta, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico durante la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982» (Larrain y Max, 1999:1).

29 Ver, para más detalles, R. Kaztman, y otros, 2000.

Las fábricas se vacían

Desde el paradigma en el cual el trabajo operaba como potente factor de integración social, se transita hacia el paradigma del consumo. Esto genera efectos de desafiliación social, particularmente en el caso de las poblaciones más vulnerables. En los imaginarios de estas personas se incorporan publicidades representativas de bienes y servicios inaccesibles, aumentando la brecha entre sus deseos y las posibilidades de concretarlos.

Al considerar el hecho de que el proceso de fragmentación sociourbana continúa aun en un contexto de crecimiento económico, es fundamental tener en cuenta, junto a los actores locales, la incidencia de los actores globales, como los organismos multilaterales de crédito, en tanto son promotores del Consenso de Washington.

Igualmente, es necesario considerar la influencia de modelos regionales cercanos, particularmente el que se implementa en Argentina en la década de los noventa.

El atraso cambiario de nuestra economía en el período 1990-2002 está relacionado con el plan de convertibilidad del país vecino. Esa política monetaria, junto a la desprotección arancelaria, explica la agudización del proceso de desindustrialización que opera en el país, con evidentes consecuencias en el ámbito del Gran Montevideo.

En efecto, en los años noventa se acelera la desindustrialización, lo que vuelve los bienes importados más accesibles, en desmedro de la producción nacional. Como consecuencia, el cierre de fuentes de trabajo en el sector industrial dificulta el acceso al mercado formal del suelo urbano y la vivienda para amplios sectores de la población de trabajadores.

Como señalan Kaztman y otros,

los trabajadores industriales disminuyeron de 20,5% del total de trabajadores en 1986 a 16,3% en 1998. Esto es, casi un quinto de los trabajadores de la industria se trasladó a los servicios o alimentó la tasa de desempleo.³⁰

La expresión del fenómeno a nivel espacial se verifica en la desvitalización de los tejidos residenciales del Gran Montevideo.

A la vez, no se asignaron nuevas funciones a los edificios industriales abandonados ya integrados a la trama urbana, contribuyendo de este modo al deterioro de importantes áreas del territorio urbano.

En auto a Ciudad de la Costa

Por su parte, en la misma década, los sectores sociales de ingresos medios acceden al automóvil importado de modo creciente, a través de líneas de financiamiento en moneda extranjera.

30 R. Kaztman y otros, 2000: 86.

Este hecho contribuye en la concreción de nuevas opciones residenciales en Ciudad de la Costa. Entre los años 1985 y 1996, las ventas de autos y vehículos comerciales livianos ascienden de unas 10.000 unidades a 30.000, llegando a 38.000 en 1998, el año en que se registran mayores ventas. Posteriormente, éstas decaen aceleradamente.³¹

El modelo mercadocéntrico propugnado por el Consenso de Washigton, aun con las amortiguaciones referidas, impacta en la fragmentación sociourbana.

Si bien este fenómeno socioterritorial ya podía constatarse en décadas anteriores, desde los ochenta adquiere un carácter cualitativamente diferente. Como señalan Arriagada y otros, «la segregación residencial al parecer es inherente a la vida urbana (...) pero en la actualidad se presenta con mayor visibilidad».³²

Trabajo informal, vivienda informal

La globalización en clave neoliberal ha impuesto reestructuras socio-productivas en las que el sector de servicios predomina sobre el de producción de bienes. Esto redundó en que crece la informalización en el ámbito laboral y se extiende al ámbito urbano-habitacional.

En la etapa de sustitución de importaciones, la elección de la localización residencial de los sectores sociales de bajos ingresos se orientaba según las posibilidades de acceder al mercado de empleo y a los servicios que brindaba Montevideo.³³

Posteriormente, en el ciclo de apertura y liberalismo económico, este atractor es sustituido de manera preponderante por meras estrategias de acceso al suelo urbano y a la vivienda, acelerando un proceso de segmentación social y segregación urbano-residencial que contribuye en el empobrecimiento de las estructuras de oportunidades para los sectores sociales con activos bajos.

En este nuevo ciclo socioterritorial, los avances y desarrollos del transporte (el automotor privado) y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitaron la extensión de la mancha urbana y la densificación de determinadas zonas por parte de los grupos sociales con activos medios y altos.

31 Diario *El Observador*, 09/05/04.

32 C. Arriagada y J. Rodríguez, 2003: 10

33 Cuando se analiza al país desde el indicador del desarrollo humano, se identifica que «[...] desde inicios de los 90, Uruguay se ha configurado como un país de alto desarrollo humano debido principalmente a sus logros en educación y salud, los cuales resultan elevados con relación a su nivel de producto bruto por habitante» al tiempo se reconoce que: «Estas ventajas respecto a otros países de la región se gestaron en la primera mitad del siglo XX, período en el cual se realizó un fuerte esfuerzo educativo y sanitario, a través de políticas específicas e inversiones en infraestructura pública» (L. Pittaluga y otros, 2005: 48-49).

Es decir, así como durante el período de sustitución de importaciones se desarrolló y consolidó el proceso de metropolización, en el período de apertura económica se acelera la segregación urbana.

De acuerdo con Kaztman, consideramos que la segmentación social en el territorio con causalidad socioeconómica es una invariante sistémica para las áreas de la aglomeración metropolitana.³⁴

De cercanías a lejanías

La institución social del *estigma* como atributo de los pobres urbanos; el *autoenclaustramiento* por razones de seguridad; las *segmentaciones laborales y educativas* y las *segregaciones residenciales* concomitantes, conjugan problemáticas sociourbanas con percepciones culturales y ambientales críticas de la población en su conjunto.

Esta situación impacta particularmente en nuestra comunidad nacional, que valoraba —y todavía valora— la *integración social* como un rasgo distintivo en el contexto de los países latinoamericanos.

Algunos aportes de la sociología urbana contribuyen a la comprensión de los procesos que dinamizan la *desintegración social*, incorporando un conjunto de dimensiones tangibles e imaginarias que interesa identificar:

[...] la consolidación de estructuras sociales fragmentadas es el riesgo más importante que enfrentan las sociedades latinoamericanas en la actualidad. La forma más clara que asume ese fenómeno es la destrucción del carácter de ciertos bienes como por ejemplo la seguridad ciudadana y el distanciamiento físico, material y simbólico entre los diferentes estratos de la población en aspectos centrales de la producción y reproducción cotidiana de las vidas de los miembros de una nación.

Es en los grandes centros urbanos donde la fragmentación sociourbana muestra mayor enjundia, como parte de un proceso que

al afectar primariamente a categorías que se ubican a uno u otro extremo de la pirámide de estratificación va conformando un escenario donde la contracara del barrio marginal es el gueto de las clases altas. [...] la estructura social de los barrios de Montevideo tiende a una progresiva

34 «La separación física de familias con diferente estatus social no constituye un fenómeno nuevo. Los análisis realizados en el país coinciden en señalar que ya en la década del cuarenta comenzaron a producirse traslados de población de altos ingresos hacia el este, mientras que en la década del sesenta y setenta, sectores de bajos ingresos se desplazaron de las áreas centrales a las periféricas (Portes, 1989). Lo novedoso de los ochenta y de los noventa es el ritmo con que se producen estas transformaciones, y sus determinantes. El rápido crecimiento de asentamientos de poblaciones pobres ha sido atribuido, fundamentalmente, a la crisis económica de los años setenta y ochenta, así como a las diferentes estrategias que desplegaron los hogares más vulnerables bajo la constante presión de la escasez de recursos para satisfacer sus necesidades de vivienda. A partir de los cambios en las localizaciones de los sectores altos y de las clases trabajadoras en los años ochenta, y del consecuente aumento en la separación física entre ambas poblaciones, comienza a tomar cuerpo en Montevideo un rasgo ya característico de las ciudades latinoamericanas» (R. Kaztman y otros, 2003: 8 y 9).

homogeneidad interna, esto es que los niveles socioeconómicos y los portafolios de activos de los hogares que residen en un mismo vecindario son cada vez más parecidos entre sí y más diferentes de otros barrios.³⁵

Dinamismo y declinación poblacional en el Gran Montevideo

El Montevideo consolidado se vacía

El incremento de las localizaciones residenciales en las periferias montevideanas y metropolitanas, la persistente emigración internacional y crecimiento poblacional acotado a nivel del país en su conjunto, permiten explicar el vaciamiento relativo de barrios consolidados de Montevideo.

La emigración entre 1986 y 2003 está en el entorno de las 200.000 personas, procedentes de todo el país.³⁶

El hecho de que Montevideo concentre el mercado de empleo explica que los desplazamientos de amplios sectores sociales residentes en la corona urbana cercana al límite departamental sean cotidianos, lo cual deriva en la configuración del Gran Montevideo como una «entidad física y mental del territorio»³⁷ o, dicho de otro modo, el Gran Montevideo constituye la «ciudad real».³⁸

Considerar el territorio heredado en el contexto del Gran Montevideo permite identificar algunos elementos estructurantes.

Otro aspecto que interesa analizar es el abandono de viviendas o su subutilización. Según datos del Censo de 1996, en el área urbana de Montevideo existen 27.719 viviendas desocupadas, es decir, un 6,3% del total de las unidades habitacionales.³⁹

En comparación con los cambios sociodemográficos de otras aglomeraciones metropolitanas de la región latinoamericana, los del Gran Montevideo son cuantitativamente menores.

Sin embargo, constituyen factores sustantivos en las transformaciones socioterritoriales para nuestra escala.

Así lo expresa, por ejemplo, Calvo, cuando señala que:

La dinámica demográfica uruguaya actual está signada por el lento crecimiento poblacional, la profundización del proceso de envejecimiento, las transformaciones en las estructuras de los hogares, la redistribución espacial de la población en el territorio, la persistente emigración internacional y la creciente importancia de los estratos más pobres en la reproducción de la población [...] La descripción demográfica es contundente al señalar a la población infantil y juvenil como la más afectada.⁴⁰

35 R. Kaztman y otros, 1999a: 267.

36 Diario *El Observador* 29/04/05: 4.

37 A. Corboz, s/d: 125.

38 P. Pérez, 2001: 2.

39 IMM, 2000:12.

40 J. J. Calvo, 2003: 68.

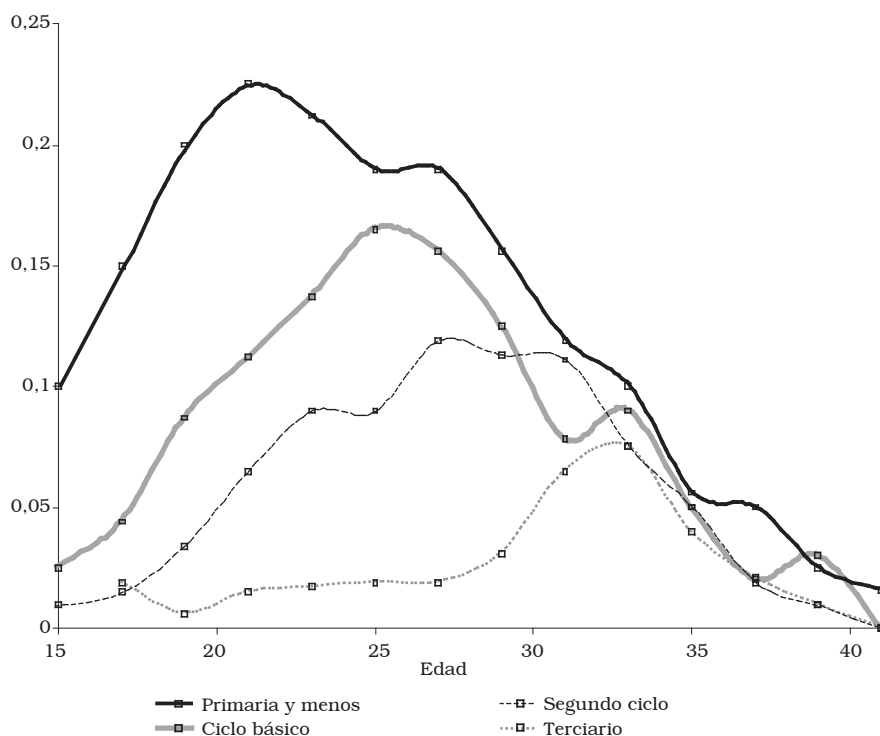
Madre pobre ¿hijo pobre?

La población de mujeres de 15 a 19 años que han tenido hijos y no se encuentran casadas se correlaciona con el rezago educativo de los hijos y los activos bajos, lo cual configura un «comportamiento de riesgo».

Asimismo, la relación inversamente proporcional entre nivel educativo y fecundidad femenina prefigura vulnerabilidades futuras, sobre todo cuando se vive en periferias urbanas críticas.

Gráfico 3

Tasas específicas de fecundidad por edad y nivel educativo. Total del país. 1996



Fuente: J. Couriel, 2005. Gráfico elaborado en base a la información: Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales. L. Pittaluga y otros, 2005: 101.

Es interesante asociar el fenómeno de la «persistente emigración internacional» con la «redistribución espacial de la población en el territorio», particularmente la migración hacia periferias montevideanas y metropolitanas. Las redes de vecindad, parentesco y amistad operan como facilitadores de la emigración internacional; de un modo similar,

estas interacciones comunicativas están presentes en el crecimiento de los asentamientos irregulares, además de una lógica política que alimenta dicho proceso.

***De lugar de llegada a punto de partida:
la emigración internacional***

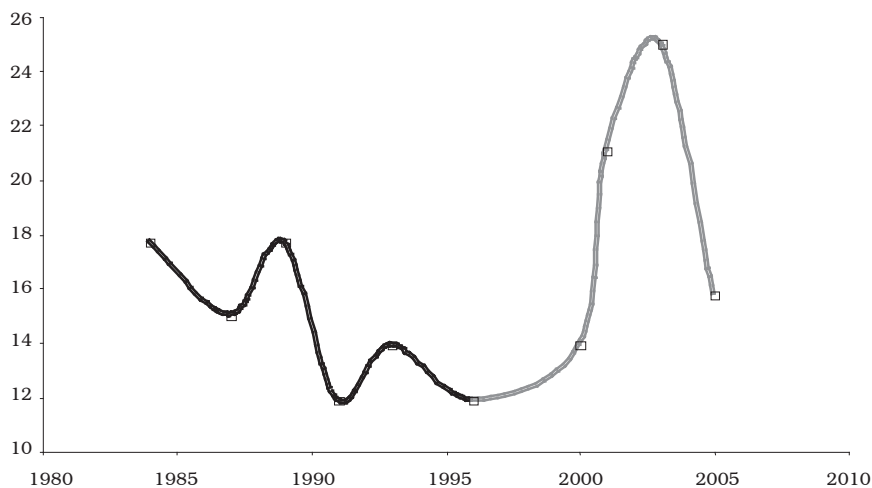
El Gráfico 4 permite inferir que el promedio de la población predispuesta a emigrar entre 1984 y 1996 está en el entorno del 14,7%.

En las gráficas desagregadas por educación y edad (Gráfico 5 y Gráfico 6) se observa que la tendencia migratoria es más marcada en el caso de la población joven y calificada desde el punto de vista educativo.

Este comportamiento demográfico tiene un carácter estructural, aunque sus motivos cambien en el correr del tiempo.

Gráfico 4

Porcentaje de población en Montevideo con predisposición a emigrar



Fuente: J. Couriel, 2005. Gráfico elaborado en base a la información: Equipos Mori. Diario *El País* 19/06/05.

Gráfico 5Predisposición a emigrar por nivel educativo

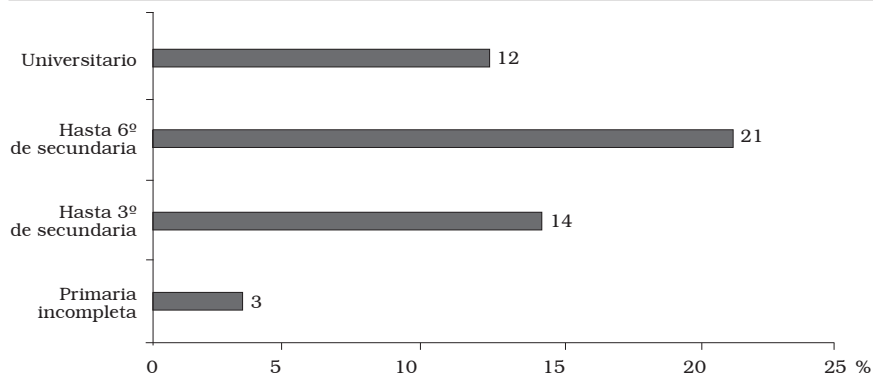
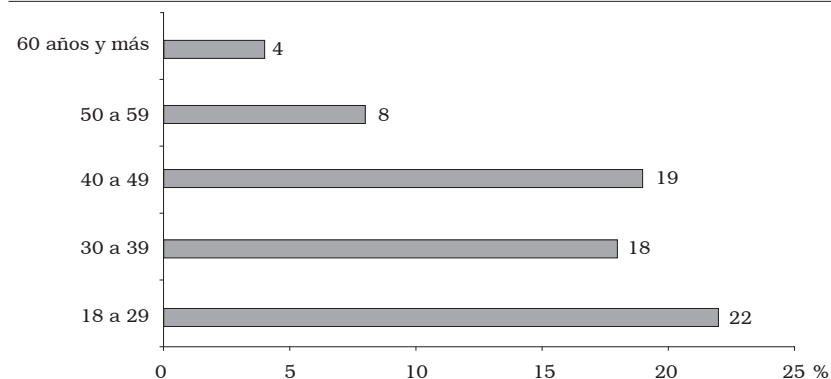
Fuente: J. Couriel, 2005. Gráfico elaborado en base a la información: Equipos Mori. Diario *El País* 19/06/05.

Gráfico 6Predisposición a emigrar por edad

Fuente: J. Couriel, 2005. Gráfico elaborado en base a la información: Equipos Mori. Diario *El País* 19/06/05.

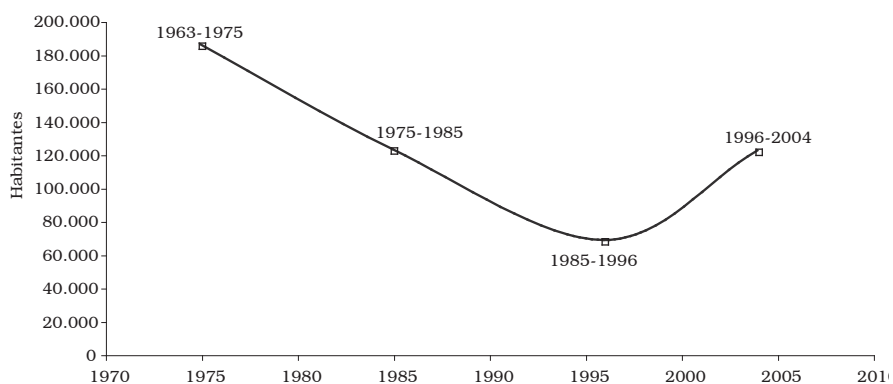
En efecto, mientras que en los años setenta la situación política del país era una de las causas de esos movimientos, desde los años ochenta es la precariedad del empleo y los bajos salarios los que aparecen como motivos relevantes para emigrar, junto a las posibilidades que en determinados lapsos ofrecieron algunos países como los Estados Unidos y España. Además importa destacar el rol de las redes de protección que constituyen los compatriotas que ya residen allí.

Este es un factor que también nos ocupa para dar cuenta del proceso de fragmentación sociourbana, ya que los emigrantes pertenecen mayoritariamente a una franja etaria joven y poseen buenos niveles de calificación profesional.

De manera que, desde el punto de vista socioterritorial, la emigración internacional es un factor de pérdida de mixtura social, además de contribuir al proceso de envejecimiento poblacional que caracteriza al país.

Gráfico 7

Emigración internacional



Fuente: J. Couriel, 2005, gráfico elaborado en base a los datos del INE. Diario *El País* 15/07/05.

El Gráfico 7 muestra el proceso de la emigración uruguaya en los últimos cuarenta años.

Por un lado, destacamos su importancia cuantitativa global con relación a la población total del país: los emigrantes en ese período ascienden a 498.684.

Por otro lado, señalamos que la menor emigración corresponde al período 1985-1996 (68.170 emigrantes), coincidiendo con un período de expansión económica.

Estancamientos y movimientos: la situación demográfica intrametropolitana

Desde 1963 en adelante las tasas de crecimiento intercensal indican una tendencia consistente al estancamiento del crecimiento de la población de Montevideo.

Se señalan tres causas principales que dan lugar a esa situación: en primer lugar, el descenso de la afluencia de personas procedentes del interior del país; en segundo lugar, el traslado de su propia población fuera de los límites departamentales (hacia localidades de los departamentos de Canelones y San José) y por último, la emigración internacional, compuesta en su mayor parte por habitantes de Montevideo.

Al examinar los datos expresados en efectivos totales se constata una disminución del saldo migratorio hacia Montevideo entre 1963 y 1975, junto a una duplicación del saldo migratorio hacia el departamento de Canelones. Esto se refleja en la expansión de la ciudad hacia zonas de residencia ubicadas en ese departamento, junto a un vaciamiento progresivo del centro urbano histórico de la ciudad y de algunos barrios tradicionales de residencia en la capital.

Más allá de que entre 1963 y 1985 la migración regional hacia localidades fronterizas con Brasil es significativa,

en volúmenes absolutos, la concentración espacial de la población y los movimientos migratorios siguieron teniendo como eje de importancia a la ciudad capital y su área de influencia en los departamentos limítrofes de Canelones y San José.⁴¹

Por su parte, J. J. Calvo, a partir de los datos preliminares de la primera fase del censo, muestra que se reafirma la tendencia de las migraciones intrametropolitanas en la escala del Gran Montevideo:

Lo que ocurre es que la población de Montevideo se traslada al área metropolitana, es decir, tenemos movimientos de la población hacia lo que paradójicamente podríamos llamar los nuevos barrios de Montevideo, (aunque no están en Montevideo), como Ciudad de la Costa y la zona de San José adyacente a Montevideo. Entonces, si bien [...] Montevideo como departamento pierde población, en realidad lo que tenemos es una relocalización en un área un poco más extensa que llamaríamos el área metropolitana. El fenómeno no es nuevo, no es de los últimos diez años, sino que lleva más de dos décadas ocurriendo.⁴²

Estas afirmaciones se complementan con los siguientes datos que muestran la peculiar evolución urbana de Montevideo: de 1996 a 2004, la población de Montevideo decrece, pasando del 42,5% al 40,9% del total del país. Por su parte, en el mismo período, la población de Canelones crece del 14% al 15%. Igualmente, la población de San José crece del 3,1% al 3,2%.⁴³

Dime dónde vives y te diré...

Cuando se relaciona el territorio del Gran Montevideo con la dinámica demográfica del período intercensal 1985-1996 queda en evidencia el interés de incorporar al territorio como variable explicativa de los fenómenos sociourbanos pertinentes.

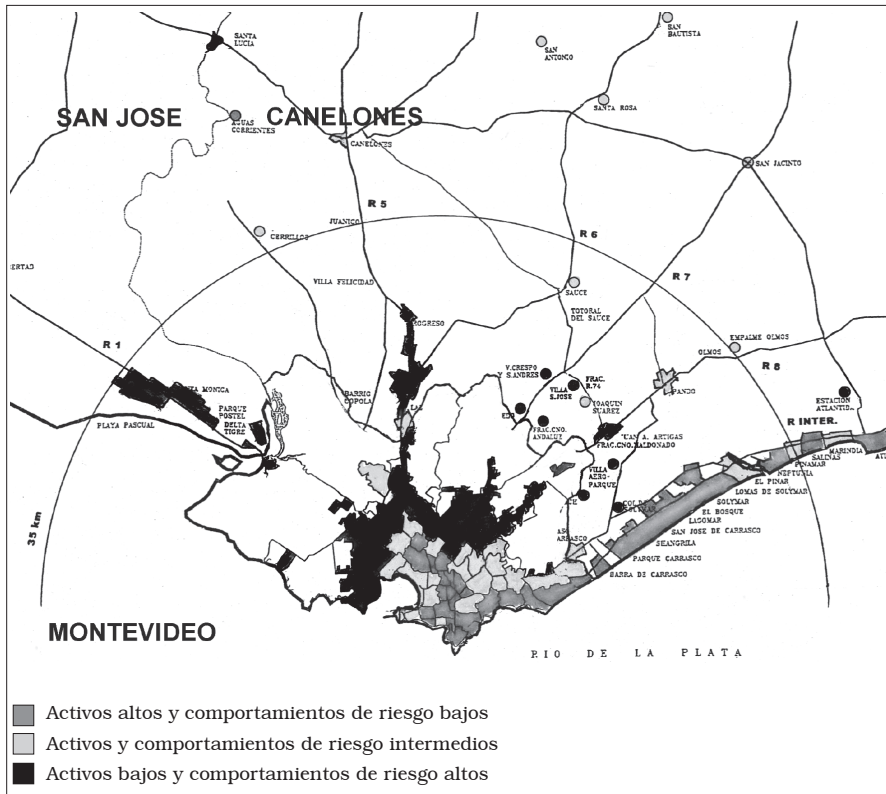
41 A. Pellegrino, 2004: 187.

42 J. J. Calvo, entrevista en *El Espectador* (27/01/05).

43 *Semanario Búsqueda*, 10/02/2005: 18.

Figura 2

Gran Montevideo: territorialización de indicadores de activos y comportamientos de riesgo



Fuente: M. Cecilio y J. Couriel, 2000. Gráfico elaborado en base a la información: R. Katzman y otros, 1999.

La Figura 2 permite visualizar que el borde urbanizado de Montevideo está conformado por un territorio habitado mayoritariamente por sectores de población con activos bajos (negro) que avanza progresivamente sobre tierras agrícolas estructuradas en parcelas de pequeño tamaño.

Este territorio en forma de corona nace en la costa oeste y se desarrolla hacia el noreste. Presenta además prolongaciones que, apoyándose en los corredores de penetración, incorporan (desde el punto de vista funcional, aunque no administrativo) ciudades y núcleos denominados «ciudades dormitorio», que jurisdiccionalmente pertenecen a los departamentos de Canelones y San José.

En el entorno del límite departamental de Montevideo se visualiza la presencia de núcleos poblados o villas, ambos de pequeño tamaño y con similar composición social. El funcionamiento de estos núcleos dispersos, apoyados en la red radial metropolitana, depende de la ciudad capital.

También se observa en la Figura 2 la participación dominante de los sectores sociales con activos altos en la urbanización costera sureste (Montevideo y Canelones). Al respecto, compartimos la observación de que «en general, las subdivisiones territoriales en que vive la elite son vecinas, lo que sugiere segregación a gran escala».⁴⁴

Además de esa urbanización costera se identifican otras centralidades barriales, también habitadas por sectores sociales mayoritariamente de activos altos, en una franja que, partiendo del centro principal de Montevideo, se desarrolla hacia el norte.

Se trata de una zona con importantes residencias e infraestructuras urbanas que se expresan en espacialidades con interesantes calidades ambientales, particularmente signadas por su equipamiento forestal y edilicio. Son las huellas de modalidades de vida importadas de Europa a través de importantes inversiones realizadas a fines del siglo XIX y principios del XX. Se destaca entre éstas la casa quinta, muy valorada como segunda residencia por los sectores sociales de ingresos altos.

Este modelo de desarrollo urbano se sustentaba en la conjunción del modelo agroexportador con la situación de expansión de los mercados internacionales. El barrio de Montevideo que reúne estas condiciones de modo paradigmático es el Prado, donde aún residen mayoritariamente sectores sociales de activos intermedios y altos.

El territorio del departamento de Montevideo habitado predominantemente por sectores sociales intermedios es una primera corona intersticial entre el espacio conformado por un conjunto de barrios que oscilan entre la desinversión y el deterioro (activos bajos), y otros donde se visualizan ciertos dinamismos en materia de servicios y equipamientos residenciales, ubicados particularmente en espacios integrados a la franja costera (activos altos).

La primera fase del Censo 2004 muestra que la tendencia al crecimiento en los departamentos de Canelones y San José se mantiene, en detrimento de la población de Montevideo.

Considerando el país en su conjunto, mientras Montevideo decrece en población (-1,5%), Canelones es, después de Maldonado (+11,9%), el departamento que más crece (+11,5). San José, por su parte, crece un 8%.

Dinámicas demográficas entre 1985 y 1996

Asociando los indicadores socioeconómicos territorializados mediante la Figura 2 con los movimientos poblacionales que se registran en el período intercensal 1985-1996 se obtiene el siguiente gráfico (Gráfico 8).⁴⁵

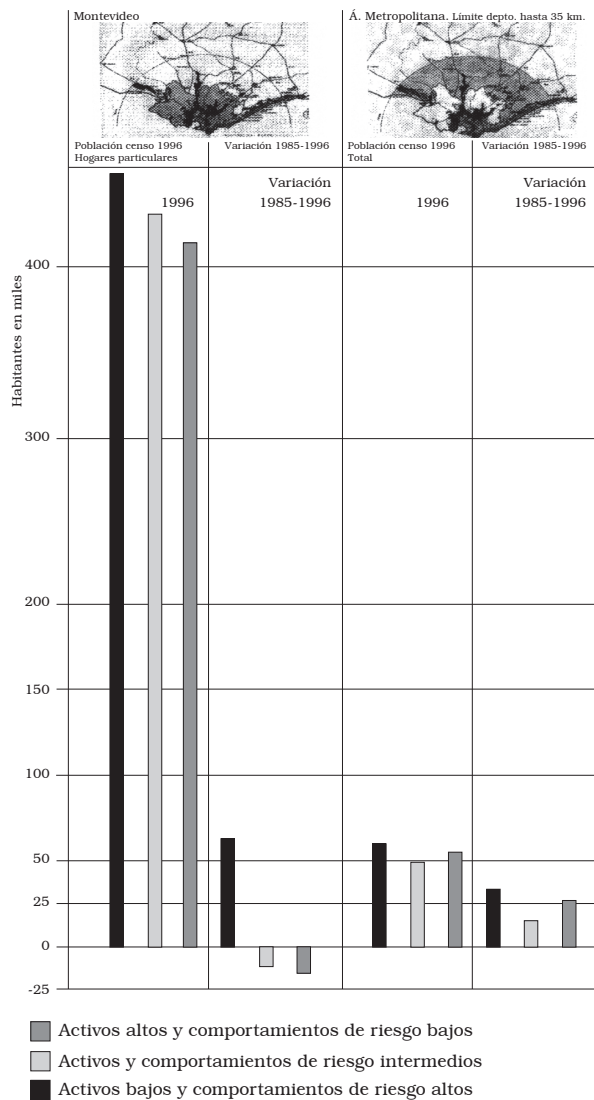
44 C. Arriagada y J. Rodríguez Vignoli, 2003: 20.

45 Esta graficación se realiza en base a los resultados del trabajo de R. Kaztman, 1999a, elaborado en base al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1996.

Ocho indicadores corresponden a activos: capital físico, humano, financiero y social. Tres indicadores corresponden a comportamientos de riesgo: insuficiencia educativa (población de 8 a 15 años), mujeres con hijos, que no se encuentran casadas (población 15

Gráfico 8

Gran Montevideo: población en Montevideo y en área metropolitana inmediata según Censo de población y vivienda 1996. Dinámica demográfica 1985-1996. Según indicadores de activos y comportamientos de riesgo



Fuente: M. Cecilio y J. Couriel, 2000. Gráfico elaborado en base a la información: R. Kaztman y otros, 1999.

a 19 años), y jóvenes que no estudian ni trabajan (población masculina de 15 a 24 años). En base a las dimensiones referidas (activos y comportamientos de riesgo) se generan tres nuevas categorías: activos altos y comportamientos de riesgo bajos; activos y comportamientos de riesgo intermedios y activos bajos y comportamientos de riesgo altos. Los comentarios refieren al trabajo citado de M. Cecilio y J. Couriel, 2004.

En el Gráfico 8 destacan las siguientes dinámicas demográficas del Gran Montevideo:

- En Montevideo,⁴⁶ mientras que la población de la ciudad consolidada, caracterizada por ser de activos altos e intermedios decrece 2,7%, la población de las periferias, mayoritariamente de activos bajos, (negro) crece 15%. «Cabe precisar que Montevideo en el mismo período creció un 2,5%».⁴⁷
- En el espacio comprendido entre el límite departamental y el semicírculo de radio de 35 km, la población con activos bajos (negro) crece 20,3% en poblaciones de 1.000 habitantes y más, superando el guarismo de las periferias montevidéanas. La población con activos altos e intermedios, concentrada en Ciudad de la Costa, incrementa su participación de manera explosiva en un 93%.⁴⁸
- En las periferias metropolitanas con población de activos bajos, localizadas en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, la dinámica demográfica se explica fundamentalmente por las migraciones desde los tejidos residenciales consolidados y por las elevadas tasas de fecundidad de su población.
- Por su parte, el aumento de la población en Ciudad de la Costa, en particular de los sectores de población de ingresos medios y altos, se correlaciona con las migraciones procedentes de Montevideo. O sea que, en el marco de un modesto crecimiento poblacional general, el espacio urbanizado se expande y se densifica.

Las dinámicas demográficas intrametropolitanas en la escala del Gran Montevideo expresan la localización residencial según las diversas situaciones socioeconómicas, como ya ha sido afirmado.

Por un lado, «la segregación residencial socioeconómica favorece la reproducción de las desigualdades socioeconómicas y dificulta los esfuerzos descentralizadores y de gobernabilidad metropolitana».

Por otro lado, frecuentemente,

los gestores de las políticas oficiales de vivienda y de construcción de infraestructura no han dado importancia a sus potentes efectos segregadores, lo que debiera modificarse como primer paso para que se actúe coherentemente frente a dicha segregación.⁴⁹

En cuanto a la evidencia empírica que sustenta la primera afirmación se destacan dos estudios de R. Kaztman y otros, de 1999 y 2003 respectivamente, sintetizados por C. Arriagada y J. Rodríguez:⁵⁰

46 Los comentarios refieren al trabajado citado de M. Cecilio y J. Couriel, 2004.

47 A. Retamoso, 1999: 2.

48 *Ibidem*: 5.

49 C. Arriagada y J. Rodríguez, 2003: 7.

50 *Ibidem*: 55-56.

En América Latina existen estudios sobre consecuencias sociales de segregación que siguen la escuela de investigación americana en orden a pesquisar efectos de los vecindarios sobre situaciones de riesgo social. Para Montevideo, los estudios (...) encontraron relaciones entre la segregación, medida por el estatus ocupacional, con rezago o abandono del sistema educativo entre niños de 8 y 15 años, frecuencia de jóvenes varones que no estudian ni buscan trabajo, y maternidad adolescente fuera del matrimonio. Además de la relación con el riesgo social, se estableció que el barrio tiene efectos sobre los ingresos de los ocupados, esto es, en el grado de éxito en la inserción en el mercado laboral. Es destacable que la influencia de la composición social del barrio sobre situaciones de riesgo en Montevideo persistió, aún después de controlado el efecto de otras variables, como el clima educacional del hogar (respecto al rezago escolar), la composición familiar (respecto a la inactividad juvenil) y el nivel de instrucción de las adolescentes (respecto a la conducta de embarazo temprano).⁵¹

[...] sobre Montevideo se sostiene que los barrios con tasas más altas de crecimiento demográfico son los que presentan mayores probabilidades de altas tasas de delincuencia. Su mayor crecimiento demográfico se vincula con dos procesos distintos: barrios receptores de migrantes de barrios centrales y barrios pobres con mayores tasas de crecimiento demográfico, indicios que muestran relaciones importantes entre composición social de los barrios y tasas de delincuencia.⁵²

Proceso de metropolización reciente en el Gran Montevideo

Fragmentación del mercado de empleo

El mundo del trabajo se fragmenta, con el desarrollo de las subcontrataciones, con la multiplicación de formas atípicas de empleo, con el trabajo parcial, el trabajo intermitente, las nuevas formas del trabajo independiente, [...] faltan por lo tanto los puntos de apoyo para la organización y las acciones colectivas que antes se encarnaban en el modelo de la gran empresa.⁵³

La cita refiere al mundo europeo, pero en el ámbito montevideano los procesos de globalización laboral también son evidentes. Particularmente, desde mediados de la década de los ochenta, en el Gran Montevideo se desarrollan transformaciones socioterritoriales en un contexto donde los sectores sociales más vulnerables, independientemente de los índices de desocupación abierta de cada período, se encuentran enfrentados a importantes cambios en el mundo del empleo.

51 *Ibidem.*

52 *Ibidem.*

53 R. Castel, 2001: 44.

Dichos cambios incluyen la informalidad, las condiciones de precariedad y los bajos salarios, y llegan a afectar incluso a un importante número de trabajadores en el ámbito formal de la economía.

En efecto, las transformaciones del mercado de empleo impactan simultáneamente en un ámbito segmentado de profesionales de ingresos medios y altos, que trabajan en sectores de punta de la economía (como producción y servicios) integrados a circuitos económicos globales. Generalmente estos sectores sociales optan por residir en la franja costera este de los departamentos de Montevideo y Canelones.

Con relación a la vulnerabilidad laboral existente en el país, un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentado al gobierno electo en 2004

[...] aborda la situación de protección social en materia laboral, y sostiene que «no cubre adecuadamente a los más pobres porque los programas están implementados desde el BPS y no comprenden a los cuentapropistas ni a los trabajadores informales que hoy conforman el 40% del mercado total».⁵⁴

Se ha constatado asimismo que existe una correlación entre los hogares con mayor vulnerabilidad frente al empleo y los bajos niveles de educación de sus integrantes: «los asalariados con bajo nivel educativo y los trabajadores por cuenta propia tienen actualmente una mayor participación entre los perceptores de ingresos de los hogares pobres».⁵⁵

Por otra parte, la reindividualización de las relaciones de trabajo suma dificultades para reivindicar mejores condiciones laborales, especialmente para aquellos sectores sociales más débiles.

Los menos cualificados, los que más carecen de «capitales», no solamente capitales económicos, sino también culturales y sociales, son también los que más sufren cuando un modelo de reindividualización de las relaciones de trabajo sustituye a un modelo de colectivización. Los menos cualificados, los trabajadores más precarios, son también quienes parecen más desprovistos de los recursos necesarios para estructurar colectivos emancipatorios.⁵⁶

En este contexto de precariedad laboral crece el acceso informal a la ciudad. Se aceleran procesos de tugurización en conjuntos habitacionales subsidiados por el Estado y se deterioran los tejidos residenciales formales que integran las periferias críticas en el Gran Montevideo.

54 Semanario *Búsqueda* 20/01/2005: 7.

55 A. Fernández, 2002: 43.

56 R. Castel, 2001: 45.

Periferias huérfanas

Como hemos señalado en otro trabajo,

las investigaciones que realiza R. Castel en torno al concepto de «desafiliación social» [aunque] refieren al caso de Francia, permiten comprender similares comportamientos de residentes en las periferias críticas metropolitanas, en especial para la población joven.⁵⁷

Tal desafiliación «no necesariamente equivale a una ausencia completa de vínculos, supone también la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido».⁵⁸

El concepto de desafiliación social es clave para entender hasta qué punto algunos sectores sociales se encuentran excluidos, incluso para aprovechar servicios estatales gratuitos. Un ejemplo es el caso de las personas que carecen de cédula de identidad. La puesta en práctica del Plan Nacional de Emergencia Social (PANES, 2005) considera este problema como un obstáculo socio-institucional significativo.

En el caso particular de la población joven encontramos situaciones similares a las que resume Castel:

Se postulan nuevas sociabilidades flotantes que ya no se inscriben en apuestas colectivas, vagabundeos inmóviles, de los que es un ejemplo el «adenoma» de los jóvenes desocupados. Lo que les falta no es tanto la comunicación con los otros (estos jóvenes suelen tener relaciones más extensas que muchos miembros de las clases medias) como la existencia de proyectos a través de los cuales las interacciones adquieran sentido.

La contundencia y capacidad de síntesis de una joven de 13 años residente en Nuevo Colman —asentamiento irregular ubicado en un barrio periférico de Montevideo— es ilustrativa de la situación de vulnerabilidad que vive su población:

—¿Y qué me decís de las dificultades, por lo menos en este barrio?

—Acá las dificultades son que hay jóvenes que no tienen nada para hacer. No estudian, se drogan, no participan en algo que les llene el tiempo. Otra dificultad es que muchos niños tengan para comer sólo lo que les dan en la escuela, y otra la gente que lucha por conseguir un techo donde vivir.⁵⁹

La cumbia villera, que tiene su origen en las periferias del Gran Buenos Aires, bien puede ser representativa de la desafiliación social o bien de una suerte de autoenclaustramiento cultural. La rápida adopción en nuestro medio de su lenguaje musical y de su contenido deriva incluso en rebautizarla como «cumbia plancha».

57 M. Cecilio, y J. Couriel, 2004.

58 R. Castel, *ibídem*.

59 Semanario *Brecha*, «El Ocho» 01/07/05, F. Guerra: 2.

El contenido de sus letras articula dimensiones significativas de los imaginarios que parecen consolidar la situación de desafiación social de los jóvenes, al cultivar

[...] el orgullo de pertenecer a la clase baja, [...] odas al consumo de drogas, al sexo más o menos explícito y una suerte de glorificación del delito. El éxito de ese estilo frontal y transgresor cruzó rápidamente el río y las visitas de algunos de sus grupos más populares se volvieron frecuentes en salones bailables y discotecas locales.⁶⁰

Tabla 1
Comportamientos de riesgo según composición social del barrio (porcentajes)

<i>Comportamientos de riesgo</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
Menores de 8 a 15 años con rezago educativo	38	26,4	18,8
Jóvenes varones de 15 a 24 años, que no estudian ni trabajan ni buscan empleo	16,4	10,9	7,4
Madres de 15 a 19 años no casadas	11,5	6,7	4,9

Fuente: R. Kaztman y otros, 1999b: 100.

La correlación de las diferentes dimensiones de la vulnerabilidad social de los jóvenes con los barrios donde residen permite interpretar diversas modalidades de desafiación social.

La institución social del estigma en poblaciones con activos bajos

Desde el punto de vista de los derechos sociales, en particular el referido a la equidad de oportunidades, residir en periferias críticas comienza a tener un carácter de estigma, ya que el espacio residencial en determinadas áreas adquiere la categoría de *zona roja*.

Además de las deficiencias en materia de servicios ya aludidas, algunos simplemente no ingresan a esas zonas debido a tal categorización: en una *zona roja* no entra el correo ni las ambulancias ni la policía.

Simultáneamente, el solo hecho de vivir en determinados barrios periféricos puede redundar en grandes dificultades de inserción en el mercado formal del trabajo.

Este testimonio de un vecino de Casavalle es ilustrativo al respecto:

El problema que tenemos desde hace algún tiempo es un problema social, como básico. El problema es que los jóvenes y los adultos no pueden encontrar un trabajo, porque van a una fábrica, o a una casa de familia

60 R. Berocay, 2005: 500-501.

y le dicen: ¿dónde vive? —vivo en tal lado, y entonces no lo toman, ¿comprende? Tienen necesidades, voluntad de trabajar, y lo que pasa es que esta es una zona nula, tienen que dar la dirección de un familiar de otro barrio. Le privan decir que vive aquí. Hay una división, hay un corte en nuestra sociedad.⁶¹

Con relación al tema del logro de los derechos ciudadanos resulta fundamental considerar que

Uruguay tiene por delante un importante camino en lo que respecta a la exigibilidad de los llamados derechos de segunda generación. Este paso constituye un desafío impostergable para superar la situación de desintegración presente en la sociedad, sin dejar de reconocer su intrínseca relación con la vigencia de la primera generación de derechos, los civiles y políticos.⁶²

La institución social del estigma incorpora un contenido trascendente al concepto de fragmentación sociourbana.

Esta idea, elaborada por Irving Goffman, es retomada por Z. Bauman:

El concepto se aplica a todos aquellos casos en que una característica observable —documentada e indiscutible— de una determinada categoría de personas sobresale para la opinión pública, y entonces se interpreta como signo visible de iniquidad o depravación moral. Por otra parte, el rasgo inocuo deviene una mácula, un signo de tormento un motivo de deshonra. Los interlocutores están alertas y precavidos ante la posibilidad de siniestras consecuencias en caso de interactuar relajadamente con él.⁶³

Encerrados en casa

Otra dimensión significativa de la fragmentación sociourbana es el *autoenclaustramiento segregador* que se verifica en ámbitos residenciales, y que incorpora un amplio abanico de estratos de ingreso.

La inseguridad ciudadana, imaginada y real, activa mecanismos de *seguridad*. Diferentes escalas espaciales integran esta manifestación sociourbana, tales como el enrejado de las aberturas y del lote en las viviendas modestas en el tejido residencial formal e informal, el enrejado del gran lote que contiene al conjunto habitacional promovido por el Estado —en diversas modalidades de gestión habitacional, entre otros Cooperativas de Ayuda Mutua y conjuntos habitacionales gestionados por organismos públicos sectoriales especializados en vivienda— cuyos usuarios pertenecen a sectores sociales con activos bajos e intermedios.

61 M. Cecilio y otros, 1999:101.

62 V. Varela, 2005: 113.

63 Z. Bauman, 1996: 111.

En efecto las protecciones —enrejados en ventanas y en los límites del predio— encierran desde la vivienda suntuaria en el lote hasta la vivienda humilde localizada en las periferias urbanas.

El caso extremo de autoenclaustramiento en el Gran Montevideo son los barrios cerrados localizados en las periferias metropolitanas, cuyos residentes pertenecen a sectores sociales de activos altos.

Testimonio

Dos experiencias personales ilustran diferentes aspectos de esta problemática. Una ocurre a mediados de la década de los ochenta y la otra a fines de los años noventa.

Como manera de acceder a la vivienda me afilio a la Sociedad Civil Urbi 14, ubicada en el barrio Malvín Norte (en realidad se trataba de una modalidad de acceso a la vivienda idéntica a la implementada a través de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, pero la palabra «cooperativa» no era bien vista durante la dictadura). A mediados de los ochenta se realizaría un sorteo para adjudicar las viviendas. Estas se organizan en un conjunto de 30 unidades, compuesto por viviendas de un nivel superpuestas (bloque) y dúplex yuxtapuestas (tiras). Mi aspiración era acceder a una vivienda en planta baja en la modalidad bloque. Antes del sorteo, a un integrante de la Sociedad Civil se le ocurrió plantear que los miembros eligieran las viviendas, y si había algún problema, entonces en una segunda instancia se realizaría el sorteo. Efectivamente cada uno eligió su futura vivienda, y no hubo necesidad de sorteo. Para mi sorpresa, no existía demanda para la vivienda en planta baja correspondiente a la tipología bloque que yo elegí. Sin embargo, dicha vivienda, además de ofrecer la ventaja del acceso sin la necesidad de escaleras, poseía dos espacios exteriores comunes de uso privado, uno ubicado al frente (jardín de 25 m²) y otro directamente relacionado con la cocina-comedor (espacio de servicio y jardín, 75 m²). Esta vivienda en planta baja tiene el mismo costo de amortización del préstamo hipotecario que una vivienda en el primer y segundo nivel del bloque. Para mi sorpresa, la razón que se esgrimió para preferir las viviendas de planta alta fue que ofrecían mayor seguridad frente a los posibles robos.

Diez años después, a fines de la década de los noventa, la asamblea de promitentes compradores discute el destino de un capital que pagó el BHU por concepto de gastos comunes impagos, luego de que el banco desalojara a una familia que ocupaba una vivienda en situación irregular. Mayoritariamente se decide utilizar los recursos para enjear una zona del conjunto habitacional en los límites del predio, sólo dos familias de un total de treinta nos opusimos.

Esta situación de autoenclaustramiento tuvo diversas consecuencias. Antes del enrejado de los límites del predio de las viviendas, en los espacios comunes jugaban niños del vecindario junto con niños del

conjunto habitacional. A partir del enrejamiento, sólo disfrutaban de los espacios comunes exteriores los hijos de los integrantes de la Sociedad Civil, al tiempo que algunos espacios exteriores, al quedar *protegidos*, son más usados por los adultos y creo que todos, me incluyo, en nuestro imaginario vivimos el riesgo más tranquilos.

La anécdota es ilustrativa de desconciertos, ambivalencias, incertidumbres y riesgos que recorren diferentes escalas de problemas. En este sentido, la contribución de W. Bonss resulta expresiva del proceso de modernización que caracteriza a las últimas décadas del siglo XX:

El núcleo central de este desconcierto es lo que se podría denominar la vuelta de la incertidumbre a la sociedad. Lo cual significa que los conflictos sociales no se tratan como problemas de orden, sino como problemas de riesgo. Estos se caracterizan porque para ellos no hay soluciones terminantes. Destacan por una ambivalencia que puede ser tematizada en clave de cálculos de riesgo, pero que no puede ser eliminada. Su aporte de ambivalencia distingue los problemas de riesgo de los de orden, que por definición están orientados hacia la univocidad y determinabilidad. En vista de la creciente ambivalencia —que se desarrolla de manera intensa— descende al mismo tiempo la confianza puesta en la factibilidad técnica de la sociedad.⁶⁴

Acceso a la vivienda y a la ciudad

Para los grupos sociales de activos bajos, las posibilidades de acceder a la vivienda, tanto en régimen de propiedad, arrendada o a través de lotes urbanizados para luego construir la vivienda por sí mismos, son absolutamente limitadas, en la medida en que las políticas públicas en la materia no logran satisfacer la demanda ascendente.

Dicho de otro modo, el mercado inmobiliario de alquileres, tierras y vivienda no ofrece alternativas factibles para estos sectores sociales en el Gran Montevideo.

El panorama de insuficiencia e irregularidad de ingresos para un importante sector de la población económicamente activa coadyuva en la promoción de gestiones urbanas informales, como la ocupación ilegal de viviendas en centralidades urbanas y la invasión de predios predominantemente periféricos, de propiedad pública y privada. Esta densificación y expansión informal de la mancha urbana incluye, en el departamento de Montevideo, espacios adjudicados para el uso rural.

La vulnerabilidad socio-laboral que verifica dicha población limita de un modo agudo la posibilidad de pagar los costos de los servicios de la ciudad formal: agua, luz e impuestos municipales. Esta situación deriva en la búsqueda de diversas estrategias de sobrevivencia.

64 W. Bonss, ápod U. Beck 1996: 212-213.

Dos ejemplos relevantes de localización residencial polarizada y dinámica ocurren en las periferias montevideanas y metropolitanas.

Por un lado, importantes sectores sociales optan por la invasión o compra, en el mercado informal de tierras, de un lote localizado predominantemente en las periferias montevideanas y metropolitanas. Posteriormente *autoconstruyen* una vivienda y *se cuelgan* a los servicios de luz y agua. De este modo logran ahorrar los recursos destinados al alquiler y los servicios urbanos, para reasignarlos a las necesidades básicas.

Por otro lado, siguen esa misma lógica de acceso a la vivienda los nuevos hogares, constituidos entre otras modalidades por parejas jóvenes y madres adolescentes con bajos ingresos.

Es importante acotar que, desde las percepciones ambientales de los asentamientos irregulares más consolidados, frecuentemente se distingue una gradación en materia de calidad habitacional y su relación con el espacio público y los servicios urbanos. Estas realidades urbano habitacionales dan cuenta de ingresos diferenciados de las familias y por lo tanto derivan en situaciones de heterogeneidad de la pobreza.

A las estrategias de sobrevivencia anotadas, también se asocia el fenómeno de la informalidad urbano-residencial como una manifestación cultural que trasciende la ausencia de recursos para resolver el tema de la vivienda.

En este sentido resulta ilustrativo el testimonio de militares realizado en ocasión de una visita de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados a la sede de la División del Ejército 1:

Cerca del 20% del personal de la División de Ejército 1, la principal del país con jurisdicción sobre los departamentos de Montevideo y Canelones, vive en asentamientos irregulares [...] A eso hay que sumarle la situación general de la fuerza de tierra, donde el 50% de los miembros del personal subalterno está por debajo de la línea de pobreza [...] Los 400 efectivos de la División 1 y sus familias que viven en asentamientos son un problema para la fuerza de tierra. Si bien los oficiales explicaron que se trata de hacer un trabajo de asistencia social que les permita salir del lugar, en muchos casos es un esfuerzo en vano. Han detectado numerosos casos de efectivos que regresan de misiones de paz con dinero como para comprar una casa, pero invierten en una vivienda en el mismo asentamiento en el que viven.⁶⁵

Por otro lado, simultáneamente, sectores sociales de ingresos medios y altos continúan eligiendo la franja costera sureste como lugar de residencia, tanto densificando fraccionamientos existentes como creando nuevos en su entorno. El primer caso corresponde, de manera predominante, a Ciudad de la Costa. Un ejemplo significativo aunque cuantitativamente aún incipiente del segundo caso se materializa en las nuevas urbanizaciones de uso residencial, realizadas y proyectadas en torno a

65 Diario *El País*, 12/06/2007.

la ruta Interbalnearia. En ese territorio existe una zona delimitada por la Intendencia de Canelones para albergar barrios residenciales exclusivos: Rincón de Carrasco, que ocupa 500 hectáreas. A partir del 2004, luego de la crisis financiera del 2002, se retoma su promoción en el marco institucional de la ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal aprobada en el 2001. Este ley es destacable, ya que habilita la propiedad de un terreno (y no necesariamente una construcción) en régimen de propiedad horizontal.

De este modo, sectores sociales polarizados en materia de ingresos, desarrollan importantes migraciones predominantemente intrametropolitanas y se localizan en territorios con diferenciadas fragilidades urbano-ambientales.

Ciudad de la Costa carece de redes de saneamiento, por lo tanto su subsuelo está contaminado y, dada su topografía casi plana, ofrece dificultades para evacuar las aguas pluviales, lo que genera problemas para el mantenimiento de la red vial. Dicha red, además, ha visto incrementado su tráfico debido a las nuevas localizaciones residenciales que se verifican en el período intercensal (1985-1996).

Las periferias montevideanas y metropolitanas también crecen, con la afluencia de sectores sociales de activos bajos que se radican en zonas con carencias en materia de servicios urbanos, generando significativos conflictos urbano-ambientales. En diversas zonas, los asentamientos irregulares se localizan en las riberas de cañadas y arroyos que contienen diversos grados de contaminación, en parte alimentada por los propios asentamientos.

Tales urbanizaciones periféricas se caracterizan por la ausencia de espacios públicos o, cuando estos existen, presentan importantes deficiencias de equipamiento urbano. Es importante tener en cuenta que esta categoría socioterritorial, no solo incluye los asentamientos irregulares, sino también el tejido residencial formal rezagado en materia de servicios urbanos y calidad habitacional, así como aquellos conjuntos habitacionales promovidos por el Estado que en la actualidad se encuentran degradados desde el punto de vista físico y presentan diversas situaciones de irregularidad: alta morosidad en el pago de las cuotas de amortización junto a un importante número de familias que residen en carácter de ocupantes.

Familia, empleo, educación y barrio

Diversos estudios multidimensionales enfatizan en la interacción de diferentes factores que explican las dificultades de las familias para superar situaciones de vulnerabilidad social. Nuestro enfoque de la problemática integra los referidos estudios, y asocia como factor significativo las configuraciones físicas de los barrios y de las viviendas. En este sentido el aporte de Carlos Filgueira es relevante:

Lo que sí ocupa una nueva centralidad en la aproximación a los activos es el efecto atribuido a la esfera laboral —precariedad, subcontratación, inestabilidad y pérdida de funciones identitarias como factor desencadenante de un proceso acumulativo de aislamiento y exclusión social. [...] Las consecuencias del proceso de globalización en la esfera del trabajo han resentido los mecanismos tradicionales de seguridad y protección de tipo «precapitalista» asentados en instituciones primordiales como la familia y la comunidad, al tiempo que también resintieron la construcción de defensas y protecciones formadas en torno al Estado y a los regímenes de *Welfare*. Si bien a nivel global de América Latina, el trabajo y la seguridad social asociada al mismo, nunca constituyeron componentes eficaces de integración social, es notorio, sin embargo, que el Uruguay logró avanzar más en términos relativos que otros países de la región. También es cierto que la sociedad uruguaya se caracterizó por un elevado índice de capital social asentado en patrones de estratificación más igualitarios y en formas de relacionamiento caracterizadas por cortas distancias sociales —«sociedad de las cercanías»—. Patrones de relaciones sociales de este tipo, con una elevada densidad de capital social, parecen sobrevivir hoy en pocos contextos y localidades del país mientras se expanden procesos de segmentación y exclusión social.

[...] como resultado de los modelos aplicados, el proceso de involución del país durante la década del noventa se identifica con los problemas de integración social y de una exclusión creciente que tradicionalmente no fue un rasgo característico del país pero que comienza a incrementarse [...]. Si nos preguntamos por las transformaciones fundamentales que están en la base de este proceso de inflexión, son tres los elementos que se han puesto en evidencia en el estudio. Por una parte, el resentimiento de la estructura de oportunidades en el plano del empleo, y del mercado de trabajo —precarización, insuficiencia en la generación de empleo, desempleo abierto, baja calidad del empleo generado, cambios en la legislación, flexibilización laboral—; en segundo lugar, el avance de actitudes y comportamientos en materia demográfica y en especial, con respecto a las formas de estructura y organización de la familia —segunda transición demográfica que se manifiesta entre otros aspectos en el incremento de la tasa de divorcio, el crecimiento de la familia monoparental, la crisis de la institución matrimonial, la ilegitimidad de hijos, etc.—; y en tercer lugar, la progresiva segmentación de la sociedad en el plano residencial, educativo y laboral.⁶⁶

La heterogeneidad de la fragmentación sociourbana

Luego de analizar un conjunto de parámetros que sustentan la fragmentación sociourbana interesa conceptualizar tres categorías diferenciadas: segmentación social y segregación urbano-residencial; segregación residencial en el tejido urbano consolidado y segmentación social y segregación residencial.

66 C. Filgueira, 2002: 371 y 395.

Segmentación social y segregación urbano-residencial

Este concepto integra dos atributos, por un lado el aislamiento de los pobres urbanos y por otro las condiciones de la vivienda relacionada con las carencias críticas en materia de servicios urbanos. Entre otras áreas problema se destacan: los temas sanitarios relacionados con la contaminación del hábitat; la inseguridad ciudadana y el rezago educativo de niños y jóvenes. El caso paradigmático que revela segmentación social y segregación urbano-residencial en Montevideo es el barrio Casavalle.

Segregación residencial en el tejido urbano consolidado

En este caso, aunque existen situaciones habitacionales críticas, no se verifica el tipo de aislamiento referido, ya que los sectores sociales con activos bajos viven en las cercanías de población con activos intermedios. Un ejemplo paradigmático de esta configuración sociourbana es la Ciudad Vieja. En este sentido, es interesante señalar que a la escuela de tiempo completo de este barrio asisten de manera predominante niños pobres. Este hecho demuestra que para los sectores sociales con activos intermedios, la cercanía de la escuela a su lugar de residencia no es el factor determinante para su elección, sea pública o privada. Esta cuestión es relevante ya que es una dimensión sociocultural que incide en la fragmentación sociourbana.⁶⁷

Segmentación social y segregación residencial

Esta formulación refiere a sectores sociales de altos ingresos que residen en barrios con muy poca mixtura social y que cuentan con todos los servicios urbanos. El barrio abierto de Montevideo que posee estas características es Carrasco, en tanto que en Canelones los barrios cerrados de Rincón de Carrasco también presentan las citadas características.

Cuadro sintético

El cuadro de doble entrada que se presenta a continuación sintetiza las principales tendencias de la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo, incorporando el rol activo del territorio a las clásicas dimensiones de la sociedad, el Estado y el mercado.

67 «[...] cuando se tiene en cuenta el contexto sociocultural en el que las escuelas desarrollan su labor, los resultados varían; las escuelas públicas que trabajan en los contextos más favorables obtienen resultados tan buenos como las escuelas privadas de esos mismos contextos. En el otro extremo, las escuelas rurales obtienen resultados similares y aún algo mejores que las urbanas que trabajan en contextos igualmente desfavorables», ANEP, 1997: 5.

Principales tendencias de la fragmentación socio-urbana en el Gran Montevideo

<i>Activos bajos</i>	<i>Activos intermedios y altos</i>
<p><i>Barrios periféricos montevideanos y metropolitanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Carencia de servicios urbanos, con particular intensidad en Villas (Canelones) y en periferias montevideanas. • Homogeneidad formal del tejido residencial con baja densidad y en expansión. • Crecimiento de asentamientos irregulares, en algunos casos con importantes conflictos urbano-ambientales. • Zonas rezagadas de tejido residencial formal que incluyen a conjuntos habitacionales promocionados por el Estado, en particular en Montevideo. • Acciones fragmentadas de mejoramiento barrial. • Segregación urbano-residencial. • Autoenclausamiento. 	<p><i>Barrios de Montevideo más consolidados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Espacios barriales revitalizados, en el entorno de centros de compra y recreación, en particular: Montevideo Shopping y Punta Carretas, que contribuyen en los vaciamientos comerciales de centralidades urbanas. • Desvitalización del tejido residencial, en la mayoría de los barrios. • Parte del parque habitacional subutilizado. • Industrias abandonadas, con deterioro de sus entornos urbanos. • Subutilización de tierras y estructuras edilicias para fines residenciales que poseen adecuados servicios de infraestructura urbana. • Autoenclausamiento.
<p>TERRITORIO</p>	<p><i>Ciudad de la Costa y su entorno</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Carencia de servicios urbanos, en particular, redes de saneamiento y canalización de aguas pluviales. • Infraestructura de redes viales en franco deterioro. • Expansión y densificación del tejido residencial, vivienda nueva en el lote y conjuntos habitacionales. • Homogeneidad formal del tejido residencial en baja densidad. • En el entorno de Ciudad de la Costa, se destaca la incipiente conformación de barrios cerrados, segregación residencial y segmentación social de las élites. Y la localización de asentamientos irregulares, al norte de la avenida Giannattasio. • Autoenclausamiento.

<p style="text-align: center;">SOCIEDAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Población más joven que el promedio nacional. • Crecimiento poblacional: migrantes y tasas de fecundidad por encima del promedio nacional. • Multiplicación de hogares monoparentales. • Segmentación laboral: informalismo, precariedad y bajos salarios en empleos formales. • Cultura de la informalidad. • Segmentación educativa negativa, rezago en niños e importante deserción juvenil. • Homogeneidad social y estigmas por localización. • Inseguridad ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población envejecida. • Decrecimiento poblacional, migrantes centrifugos de dos tipos: (ganadores) hacia Ciudad de la Costa y (perdedores) hacia periferias montevidéanas. • Informalismo y precariedad laboral en un sector de la población de ingresos medios, mientras otro sector se vincula con ámbitos de la economía de punta. • Segmentación educativa positiva, redes con proyectos. • Predisposición a emigrar, sector de jóvenes calificados. • Inseguridad ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Población más joven que el promedio nacional. • Población migrante en la búsqueda de: la «distinción», la baja densidad para vivir en contacto con el verde y disfrutar del paisaje costero. • Informalismo y precariedad laboral en un sector de la población de ingresos medios, mientras otro sector se vincula con ámbitos de la economía de punta. • Segmentación educativa positiva, redes con proyectos. • Predisposición a emigrar, sector de jóvenes calificados. • Inseguridad ciudadana.
<p style="text-align: center;">ESTADO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Política sectorial de Vivienda (MVOTMA) focalizada para sectores sociales sin capacidad de ahorro, subsidio total (NBE). • Ilegalidad tolerada, lógica política, crecimiento de asentamientos irregulares. • Política de Tierras y Vivienda —IMM y MVOTMA— localizada preferentemente en las periferias montevidéanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política sectorial de vivienda (BHU), focalizada para sectores sociales de ingresos medios: programas de reciclajes del stock construido, vivienda nueva en conjuntos habitacionales y compra de vivienda usada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política sectorial de vivienda (BHU), focalizada para sectores sociales de ingresos medios: vivienda nueva en el lote y conjuntos habitacionales. • La zonificación municipal viabiliza la concreción de algunos programas de barrios cerrados y la sanción de la ley de UPH puede potenciar su expansión.
<p style="text-align: center;">MERCADO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comercialización informal de tierras y vivienda contextualiza el crecimiento de asentamientos irregulares. • Movilidad restringida, costo significativo del transporte colectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comercialización formal de la vivienda, por vía directa y por préstamo hipotecario público y privado. • Cuando los valores de los arrendamientos residenciales y de los servicios urbanos no se acompañan con los ingresos medios, las familias frecuentemente migran hacia las periferias. • Acceso al automóvil por vía directa o préstamo bancario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comercialización formal de la vivienda, por vía directa y por préstamo hipotecario público o privado. • Promoción inmobiliaria de barrios cerrados, rentabilidades significativas para los propietarios de las tierras (pasaje del uso rural al urbano-residencial). • Acceso al automóvil por vía directa o préstamo bancario.

Cinco aparentes paradojas

El territorio no es un mero reflejo de las desigualdades sociales; es una dimensión de ellas que debemos conocer mejor para actuar con mejores posibilidades de éxito [...].

F. Sabatini, 2005

Luego de explicitar el concepto de fragmentación sociourbana para entenderlo como un proceso continuo, en este capítulo se plantean diversas áreas temáticas, presentadas como aparentes paradojas, que otorgan contenidos complementarios e ilustrativos de diferentes facetas convergentes.

La complejidad y multidimensionalidad socioterritorial del fenómeno amerita orientar el análisis hacia horizontes y escalas cualitativamente diferenciadas. Por un lado, destacamos la agudización de la fragmentación sociourbana en un escenario de crecimiento económico. Por otro, analizamos las políticas estatales y municipales de vivienda que localizan población en territorios carenciados.

Junto a esas dos situaciones, tratamos de explicar otros tres fenómenos también aparentemente paradójicos. En primer lugar, la ampliación de la mancha urbana de Montevideo en espacios de uso rural mientras que Montevideo no crece en población. En segundo lugar, el crecimiento poblacional de sectores sociales con activos medios y altos en Ciudad de la Costa, pese a ser un ámbito que presenta agudas carencias de servicios de infraestructura urbana. Finalmente, la política activa de reequilibrio poblacional en Montevideo en un barrio cercano al Centro que no logra galvanizar —Plan Fénix— aunque cuenta con todos los servicios de infraestructura urbana.

Las primeras dos aparentes paradojas, referidas al estilo de crecimiento económico y a las políticas de tierras y vivienda, tienen una jerarquía diferente a las restantes, ya que el primer grupo examina situaciones que tienen un carácter estructural.

Por su parte, las temáticas abordadas en el segundo grupo resultan ilustrativas de algunas especificidades locales.

En consecuencia, las primeras dos aparentes paradojas se denominan sistémicas y las siguientes tres, particulares.

La primera situación paradójica sistémica resulta de que aun en un período de crecimiento del PBI y de logros en la mitigación de la pobreza, en áreas significativas del Gran Montevideo las fragilidades socioambientales y urbanas se incrementan. Es decir, tanto desde el punto de vista urbano como sociodemográfico, el aumento del PBI no se correlaciona con mejoras para la población del Gran Montevideo.

La segunda paradoja sistémica surge de la correlación entre las políticas públicas de tierras y vivienda de nueva planta. Estas últimas se localizan persistentemente en las periferias montevideanas (y en menor medida en las metropolitanas) con el resultado de un incremento de la segmentación social y segregación urbano-residencial que afecta a los propios destinatarios de dichas políticas públicas.

Los ámbitos de análisis de las tres aparentes paradojas particulares son los siguientes:

En la primera, se coloca la lupa en el *crecimiento de la mancha urbana en áreas de uso rural* mientras que Montevideo prácticamente no crece en población. Veremos que la dinámica demográfica, además de alejar población de los subcentros barriales, introduce escenarios de conflicto con los valores paisajísticos y ambientales del Montevideo rural y con la continuidad productiva de establecimientos agrícolas.

En la segunda, el área de análisis define sus límites en Ciudad de la Costa y su entorno. Su densificación a través de población de activos medios y altos resulta singular en un territorio que presenta fragilidades relevantes, como contaminación ambiental, dificultades para la evacuación de aguas pluviales, ilegibilidad urbana y estructura vial interna en permanente crisis.

En la tercera, se enfoca el programa de remodelación urbana, Plan Fénix, ubicado en una zona urbana consolidada de la ciudad, vinculada al paisaje portuario y cercana al Centro. Sin embargo, este territorio no logra ingresar en un proceso de vitalización y mejoramiento barrial significativo.

A través del enfoque planteado, por un lado se visualiza el papel activo que juega la genealogía del territorio al ser asociada a los cambios en las modalidades de vida de la población y, por otro, se destaca la diversidad de comportamientos de los actores, tanto de los gestores públicos como de los consumidores de espacios urbanos y rurales.

Aparente paradoja sistémica 1

Aunque el PBI crece entre 1985 y 1995 y concomitantemente se reduce la pobreza: ¿por qué se agudiza la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo?

Para interpretar la *aceleración de la fragmentación sociourbana* en el período considerado, se plantean dos situaciones urbanas diversas. Por un lado, se analiza la situación socioterritorial de las poblaciones que migran hacia las periferias montevideanas y metropolitanas. Por otro lado, se coloca la lupa en las inversiones comerciales e inmobiliarias que, en busca de nuevas rentabilidades, revitalizan y crean centralidades urbanas inéditas, que coadyuvan en la desvitalización de diversos barrios consolidados, incluyendo al Centro, la zona con mayor carga simbólica de Montevideo.

Para descifrar las nuevas tensiones socioterritoriales ocasionadas por las opciones residenciales y los estilos de gestión territorial, repasemos algunas peculiaridades socioeconómicas que caracterizaron al país en el contexto regional de apertura y liberalización económica.

Desde la reinstitucionalización democrática en 1985 hasta fines de la década de los noventa, se procesa un comportamiento ecléctico y gradualista respecto de los planteos del autodenominado Consenso de Washington. El cierre de fuentes de trabajo del sector industrial agrega dificultades a amplios sectores de trabajadores en lo que respecta al acceso al mercado formal de suelo urbano y vivienda. En efecto, desde los noventa se acelera la desindustrialización.

La expresión del fenómeno se manifiesta, a nivel espacial, en la desvitalización de ciertos tejidos residenciales consolidados del Gran Montevideo.

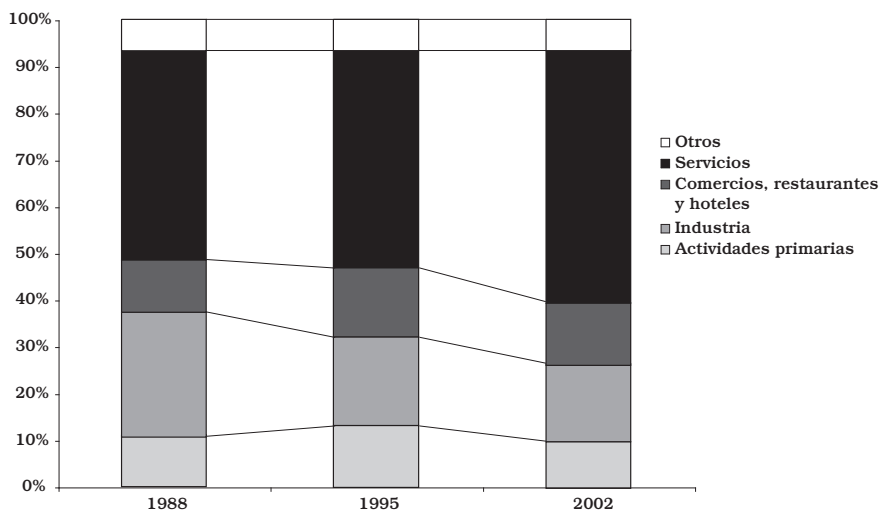
En setiembre del 2003, se tenía un listado de seguimiento con 63 establecimientos [industriales] que estaban o habían estado desactivados, de esos 63 establecimientos, 36 estaban desactivados o subutilizados sumando en total una superficie de aproximadamente 90 ha.⁶⁸

Desde el punto de vista sociourbano, las áreas industriales abandonadas se localizan en barrios que presentan activos y comportamientos de riesgo intermedios. Este hecho las convierte en interesantes áreas de oportunidad para promocionar su utilización en programas habitacionales, ya que su ubicación asegura la mixtura social en la ciudad.

68 Facultad de Arquitectura, 2003: 11. Esta constatación empírica es consistente con la aludida disminución de trabajadores industriales del 20,5% del total en 1986 a 16,3% en 1998 (R. Kaztman y otros, 2000: 86).

Gráfico 9

Evolución de la composición del PBI (% del PBI a precios constantes 1983)



Fuente: J. Couriel, 2005. Gráfico elaborado en base a información: Banco Central del Uruguay.

El Gráfico 9 muestra otra característica de este período: la ampliación del sector de servicios y el concomitante proceso de desindustrialización. Entre los servicios que aumentaron su participación se señala en particular el comercio, los restaurantes y los hoteles.

La respuesta a la paradoja planteada —que la fragmentación socio-urbana aumenta en un período de reducción de la pobreza— requiere considerar la articulación de los actores nacionales y globales en el contexto de la mundialización en curso que inciden como condicionantes estructurales de tal fragmentación. En este sentido se identifican dos ámbitos influyentes: la liberalización del mercado de alquileres y los cambios operados en el mercado de empleo.

Ambas condicionantes afectan particularmente a los sectores sociales con activos bajos y a parte de los que cuentan con activos medios pero no logran conectarse con la nueva realidad socioeconómica. La importancia cuantitativa de este segundo grupo incide para que algunos analistas los denominen los «nuevos pobres».

El núcleo central de esta paradoja integra la interpretación que realiza F. Filgueira:

En efecto, el PBI crecía, las tasas de empleo también, el gasto social aumentó a niveles nunca antes vistos, la inflación cayó debajo de los dos dígitos, y la desigualdad, si bien no disminuyó, tampoco aumentó. A su vez, en el año 1985 la pobreza en Uruguay ascendía a casi el 37% de los hogares urbanos; en 1995, la pobreza había disminuido a menos del 15%.

Sin embargo, esta imagen que surge de los datos agregados no permite observar problemas estructurales y algunas tendencias concretas, por ejemplo, el creciente proceso de segregación residencial de la población urbana del país, contribuyendo por ello a la desigualdad y a la pérdida de tono muscular de los mecanismos de integración social tradicionales (barrio, escuela y espacios públicos).⁶⁹

En el mismo artículo, el autor realiza una afirmación prospectiva que se constituye en un eje conceptual insoslayable para la reflexión acerca de fenómenos complejos, como las políticas urbano-habitacionales en contextos de fragmentación sociourbana:

El malestar social, la pobreza, la desigualdad no responden meramente a la reciente agudización de la crisis económica, ni siquiera a los últimos años recesivos. Algunos de los problemas sociales (que sin duda se han tornado mayores y más visibles), estaban presentes antes y continuarán con nosotros en la eventualidad que se retome el crecimiento económico.⁷⁰

La informalidad urbano-residencial

Tabla 2

Cantidad de viviendas en asentamientos irregulares en Montevideo

	<i>Cantidad de viviendas en asentamientos irregulares Montevideo</i>	<i>Fuente</i>
1984	2.541	INTEC *
1990	4.835	INTEC *
1994	7.013	INTEC *
1995	9.828	DATOS *
2002	29.297	IMM **
2006	39.116	INE-PIAI

* Tabla en base a Amarante y Caffera, 2003.

** El dato pertenece a un listado realizado por la IMM, 2002.

Fuente: J. Couriel, 2007. Tabla elaborada en base a la información: INTEC, DATOS, IMM e INE-PIAI.

Como se observa en la Tabla 2, es notorio el crecimiento del número de viviendas construidas en asentamientos irregulares. En el período 1984-1994, el índice de crecimiento anual acumulativo correspondiente se ubica en el 9,7% (según INTEC).⁷¹ Más allá de las diferentes metodo-

69 F. Filgueira, 2004: 2- 3.

70 Ibidem.

71 INTEC, 1994.

logías empleadas por las diversas instituciones para censar los asentamientos irregulares, las cifras son contundentes con relación al crecimiento que se verifica en Montevideo.

Para profundizar en los contenidos de este crecimiento de la gestión urbana informal, interesa analizar la Tabla 3 que nos informa acerca de la vivienda anterior del jefe de hogar, junto a la Tabla 4, que analiza las causas que provocan la opción por estrategias residenciales en la modalidad informal vía asentamiento irregular.

Tabla 3

Situación previa a la ocupación en asentamientos irregulares

	1984	1994
Casa, apartamento	48,7	57,29
Pensión, conventillo	6,5	6,62
Rancho, cantegril	33,8	34,10
Otros	11,0	1,99
Total	100,00	100,00

Tabla 4

Razones que deciden la ocupación

	1984	1994
Alquiler	14,5	20,2
Desalojo, demolición	22,3	10,3
Desacuerdo familiar	20,8	20,2
Nuevo hogar	32,2	31,7
No sabe	10,2	2,6
Otros	-	15,0
Total	100,0	100,0

Fuente: INTEC (V. Amarante y M. Caffera, 2003).

La Tabla 3 muestra dos cuestiones relevantes. Por un lado, el crecimiento de las situaciones de abandono de la vivienda (casa o apartamento), y su correlación con el aumento de la cantidad de familias que emigran debido a que no pueden afrontar el alquiler de la vivienda.

Por otro lado, resultan significativas las cifras referidas a los flujos de población entre los distintos asentamientos irregulares.

La Tabla 4 ratifica la inaccesibilidad del alquiler como una variable que provoca la emigración hacia las periferias montevidéanas. Al mismo tiempo, la formación de nuevos hogares también suma crecimientos endógenos, es decir, de población que se traslada desde y hacia asentamientos irregulares. En este sentido, importa recordar que las tasas de fecundidad en estas poblaciones está por encima del promedio nacional.

Volviendo a la paradoja planteada, en el análisis de V. Amarante y M. Caffera⁷² se afirma:

72 La fuente de los cuadros 3 y 4 pertenecen al INTEC (2003) y se toman del trabajo de V. Amarante y M. Caffera, 2003.

El número de asentamientos no deja de crecer a lo largo de la década [...]. Esto podría indicar que la evolución favorable de las variables macroeconómicas podría no haber alcanzado a los estratos de menores ingresos.

El matiz que nosotros incorporamos a la afirmación precedente se centra en la utilización del condicional, ya que desde nuestro punto de vista no cabe ninguna duda de que, en el período 1985-1995, la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo se aceleró, mientras que las variables macroeconómicas presentaban valores que se entienden como favorables para la economía.

No obstante, corresponde señalar que también existen zonas de tejidos residenciales formales, al igual que conjuntos habitacionales promovidos por el Estado, que se deterioran y desvalorizan durante ese mismo período, además de compartir carencias de servicios urbanos con los asentamientos irregulares.

Estas múltiples áreas problemáticas identificadas plantean diversas *situaciones de desigualdad urbana*. Por un lado, la porción de la población que vive en el tejido residencial formal crítico paga los servicios urbanos (los servicios de luz, agua, saneamiento y los impuestos municipales). Mientras, en los asentamientos irregulares estos costos no existen, dado que muchas familias se «cuelgan» a las redes, o bien obtienen los servicios de agua potable y de electricidad a tarifas preferenciales. A la vez, el carácter informal de los lotes imposibilita el cobro de tributos fiscales y municipales.

Por otro lado, pero en el mismo sentido que lo afirmado arriba, la instrumentación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), a partir del 2000, beneficia, en términos del mejoramiento barrial, a los ocupantes del asentamiento y sólo en parte a las familias que residen en su entorno inmediato.

Un ejemplo significativo del deterioro de los tejidos residenciales formales lo constituye el barrio Casavalle, localizado en la periferia norte de Montevideo. En casos como éste, las lógicas de la gestión urbana informal asociadas con la de las acciones «programadas» desde el Estado derivan en una continua desestructuración del territorio urbanizado.

Si bien el crecimiento poblacional de las periferias metropolitanas y montevideanas entre 1963 y 1996⁷³ muestra una tendencia creciente y uniforme durante esos treinta y tres años, en el período entre 1985 y 1996 dicho incremento es aún mayor en ambas periferias. En la medida en que estos territorios presentan diversas fragilidades urbano-ambientales y sociales, estos datos nos permiten afirmar que, mientras entre 1985 y 1995 la economía crecía, la fragmentación sociourbana también aumentaba.

73 Ver Gráfico 11: Dinámicas demográficas en el Gran Montevideo, p. 78.

Otros datos altamente significativos al respecto proceden del reciente Censo INE-PIAI 2005-2006. A partir de un análisis global de las cifras, a nivel nacional resultan relevantes dos porcentajes. El Gran Montevideo concentra el 76%⁷⁴ del total de la población residente en asentamientos irregulares y si nos restringimos al territorio montevideano el porcentaje es el 61%.

Tabla 5

Cantidad y porcentaje de viviendas y personas que residen en asentamientos irregulares

<i>Territorio</i>	<i>Viviendas en asentamientos irregulares</i>	<i>Personas en asentamientos irregulares</i>	<i>Población total</i>	<i>%</i>
Montevideo	39.116	144.707	1.325.968	11
Interior	14.522	51.065	1.915.035	3
<i>Total</i>	53.638	195.772	3.241.003	6

Fuente: J. Couriel, 2007. Tabla elaborada en base a la información: INE-PIAI, Censo (2005-2006) de asentamientos irregulares a nivel de todo el país.

La Tabla 5 complementa dicha información. Allí destaca como dato relevante del estado de la fragmentación sociourbana en Montevideo el significativo porcentaje de la población afincada en asentamientos irregulares, a saber, el 11%, mientras que para todo el país es de 6%.

Revitalizaciones y rezagos urbanos: la Rambla sureste y el Centro

Pocitos y Punta Carretas

La franja costera sureste montevideana, de privilegiada geografía y equipamiento urbano, es el ámbito residencial preferente de sectores de ingresos medios y altos.

La intensidad del uso residencial de ese territorio se acelera a partir de mediados de la década del cuarenta, al articular la demanda de vivir en áreas cercanas a la costa con las facilidades de comercialización de la vivienda derivadas de la Ley de Propiedad Horizontal de 1946. Esto provoca una densificación habitacional, protagonizada sobre todo por edificios de vivienda colectiva en alta densidad. En efecto, todos los ciclos expansivos de la industria de la construcción han contribuido en la característica conformación paisajística de la Rambla montevideana.

74 El porcentaje de asentamientos irregulares a nivel del Gran Montevideo merece explicar una observación. Para el cálculo se sumaron los asentamientos de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José y se compararon con el total de manera que el territorio considerado excede en superficie al Gran Montevideo. Sin embargo, la cifra manejada es muy cercana a la real, ya que la informalidad se concentra en las cercanías del límite departamental de Montevideo.

A partir de 1985, esta localización residencial impulsa a los sectores empresariales a invertir en los equipamientos emblemáticos de la nueva modernidad urbana. En particular, se construyen grandes centros de compras y recreación, al igual que edificios destinados a hotelería, oficinas y vivienda suntuaria en alta densidad. El *shopping* de Pocitos inaugura esta modalidad mercantil, ampliándose en sucesivas etapas con nuevos servicios comerciales e incorporando, junto a locales comerciales de diverso tipo, un multicine, un teatro y una casa de juegos de azar.

A mediados de los noventa esta zona consolida su vocación de nueva centralidad urbana con la construcción de un complejo edilicio multifuncional, el World Trade Center, que imita formalmente a las destruidas Torres Gemelas. Hacia fines de la década, la oferta inmobiliaria para las élites se completa con la construcción de torres de vivienda suntuarias, cuyas salas de estar disfrutaban del singular paisaje del puerto del Buceo.

En otra localización costera de la ciudad, en el barrio Punta Carretas, también a principios de los noventa se realiza una importante inversión en otro centro comercial, el Punta Carretas Shopping, mediante el reciclaje parcial de una antigua cárcel. También en este caso se verifican diferentes etapas de construcción, y el programa se completa con la realización de un hotel de cinco estrellas.

En ambos casos promueven las economías de aglomeración que dichos centros comerciales generan en sus entornos próximos. Físicamente, estas zonas sufren importantes transformaciones, se reciclan viviendas para convertirlas en locales comerciales a la vez que se construyen nuevos edificios de viviendas y servicios. Asimismo, algunas obras de remodelación urbana de los entornos mejoran su accesibilidad, tanto peatonal como vehicular.

La descripción de estas nuevas centralidades no agota el panorama de revitalizaciones urbanas en el Gran Montevideo. No obstante, son paradigmáticas de las nuevas formas de fragmentación sociourbana que contribuyen a la valorización inmobiliaria de las zonas ubicadas en la franja costera de Montevideo.

Tabla 6

Evolución cuantitativa (*shoppings* Montevideo y Punta Carretas) del nº de locales, locaciones para autos y para autos visitantes

	Montevideo Shopping				Punta Carretas			
	Nº de locales	Parking autos	Visitantes p/mes	Autos p/mes	Nº de locales	Parking autos	Visitantes p/mes	Autos p/mes
1995	130	1.100	600.000	180.000	150	1.300	700.000	150.000
1997	146	1.357	850.000	200.000	159	1.700	1.000.000	250.000
1999	176	1.602	970.000	230.000	200	2.000	1.000.000	250.000

Fuente: J. Couriel, 2005. Tabla elaborada en base a: IMM, 2000: 43

El Centro a la zaga

El nuevo dinamismo sociourbano descrito caracterizado por su segmentación social favorece el *rezago de las áreas centrales*.

Señalemos algunos aspectos sustantivos de la evolución reciente del área central principal de la ciudad.

La actividad comercial ve devaluada progresivamente la calidad de la oferta de bienes y servicios, lo que se constata en particular en el sector estructurado en torno a la avenida 18 de Julio, eje simbólico de nivel nacional, escenario de conmemoraciones institucionales, festejos y protestas sociales.

Los cambios de carácter de esta área urbana se expresan, por un lado, en la calidad de los bienes que se comercializan y, por otro lado, en los cambios de uso de ciertos servicios que le otorgaban su impronta, como algunos de los cines que se han reconvertido hacia otras funciones. Estos edificios, otrora emblemáticos de la avenida y su entorno inmediato, actualmente albergan, entre otras actividades, templos evangélicos, locales comerciales y estacionamientos vehiculares.

Es evidente que las centralidades sufren cambios importantes en función de las modalidades de consumo que van cambiando las formas urbanas. En la avenida 18 de Julio, a principios de los sesenta, las grandes instalaciones comerciales están en crisis, entre otros motivos, por la competencia que ejercen las galerías comerciales que se desarrollan en la zona. Actualmente, las mutaciones recientes desvitalizan las galerías comerciales de un modo muy severo.

Aunque el nuevo gobierno municipal de izquierdas a partir de los años noventa recalifica plazas, y desde 1995 se mejora el espacio público de la calle, modernizando y ampliando su equipamiento urbano, extendiendo las aceras e instalando bancos y nuevas columnas de iluminación artificial, no se ha logrado revertir el proceso de rezago urbano.

Este proceso se encuentra pautado por el abandono del Centro por parte de sectores sociales de ingresos medios y altos, hecho que se percibe en las calidades arquitectónicas mediocres de los edificios que sustituyen a los previamente existentes. De este modo se genera una sinergia negativa entre formas urbanas en declive y actividades comerciales devaluadas, que contrasta con el dinamismo creciente de las nuevas centralidades ubicadas en la franja costera montevideana.

La gestión urbana, orientada hacia un mercado de ingresos medios y altos, también se encuentra signada por el referido tema del autoenclausamiento urbano.

Las inversiones en grandes superficies comerciales se vuelven exitosas debido a diversas razones, en particular, las relativas a la inseguridad de las personas y de sus automóviles. Junto a sus múltiples ofertas mercantiles, estos establecimientos ofrecen servicios que integran demandas de seguridad tangibles e imaginarias de los usuarios. Quizás esta articulación de demandas que realiza el mercado sea una clave explicativa de sus conquistas, al tiempo que se constituye en un desafío para imaginar una deseable revitalización del Centro.

El ciclo expansivo de la economía jugó un papel relevante en la puesta en práctica de los nuevos patrones de consumo urbano.

Cuando se enfoca la fragmentación sociourbana, esta cuestión se vuelve desafiante para imaginar planes, proyectos y gestiones capaces de transformar el Centro: esta zona de la ciudad posee espacios públicos y semipúblicos, abiertos y cerrados, en clave de integración social (plazas, veredas amplias, museos, locales comerciales, cines y teatros). Éstos se encuentran subutilizados, sobre todo los fines de semana y, en los días laborables, una vez concluido el horario laboral; mientras que el funcionamiento de los centros de compras y de recreación presenta una utilización más equilibrada, tanto en materia de horarios como de días laborables y no laborables.

Gráfico 10

Espectadores de cine. Entradas anuales en Montevideo



Fuente: J. Couriel, 2005. Gráfico elaborado en base a información: IMM, 2000: 102.

El Gráfico 10, al abarcar la larga duración del siglo XX, es representativo del dinamismo del Centro entre 1920 y 1960 y de su desvitalización a partir de los sesenta. Es en el entorno de esa década que se comienza a verificar el decrecimiento sostenido en la venta de entradas de cine.

El cine, como actividad atrayente de público, le otorga una impronta al Centro, ya que la afluencia de espectadores al cine sustenta una serie de negocios complementarios (locales comerciales, teatros, bares y restaurantes). De manera que la decadencia de las salas cinematográficas implica la desvitalización de un conglomerado de actividades asociadas.

Al rezago del Centro en materia de actividades comerciales se suma otro factor sustantivo de la fragmentación sociourbana: a la vez que se operan transformaciones edilicias que se adaptan a nuevos usos, se degradan interesantes obras del patrimonio urbano arquitectónico de la ciudad.

Dinámicas demográficas sistémicas en el Gran Montevideo entre 1963 y 1996

Cuando se comparan la evolución del PBI y las dinámicas demográficas territorializadas en el período 1963-1996, el proceso de fragmentación sociourbana del Gran Montevideo puede verse bajo otra luz.⁷⁵

La siguiente tabla de localización poblacional fue elaborada en base a la información aportada por C. Musso, 2004: 230-231.

Tabla 7

Barrios según áreas identificadas en el departamento de Montevideo

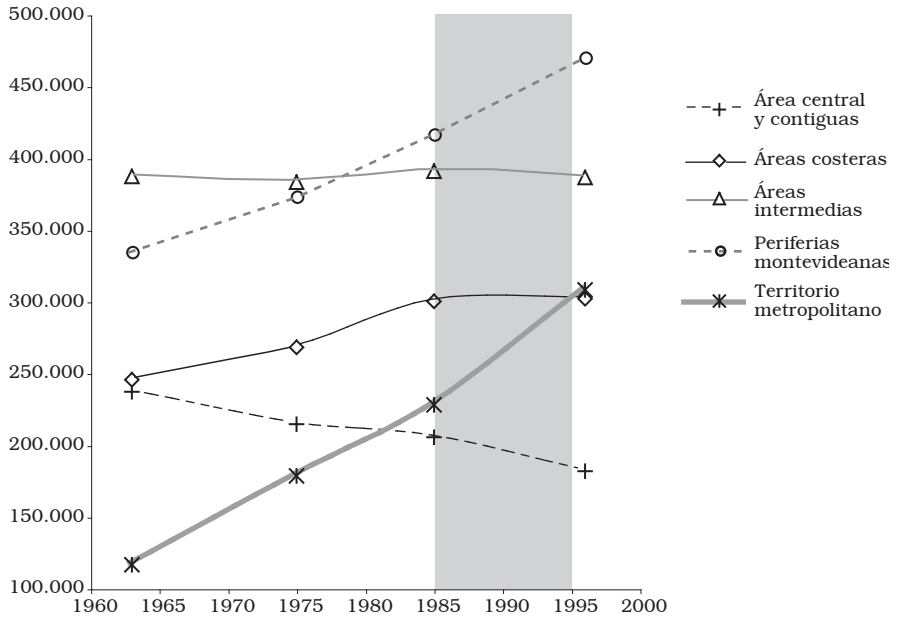
<i>Área central y contiguas</i>	<i>Áreas costeras</i>	<i>Áreas intermedias</i>	<i>Áreas alejadas y periféricas</i>
Ciudad Vieja, Ciudad nueva, Cordón, Palermo, Tres Cruces, La Blanqueada, Aguada y La Comercial.	Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Parque Battle, Malvín, Punta Gorda, Carrasco.	Unión, Goes, Reducto, Cerrito, Brazo Oriental, Capurro, Prado, Paso Molino, Belvedere, Sayago.	Maroñas, Hipódromo, Piedras Blancas, Manga, Toledo Chico, Carrasco Norte, Villa García, Rural NE, La Teja, Victoria, Cerro, Casabó, Cerro Norte, Colón, Melilla, Paso de la Arena, Santiago Vázquez, Rural NO.

Fuente: C. Musso, 2004.

75 El vacío en materia de censos entre 1908 y 1963 y por lo tanto la ausencia de evidencia empírica precisa, obstaculiza la posibilidad de comprender en un lapso mayor las relaciones entre la evolución del PBI y el proceso de metropolización.

Gráfico 11

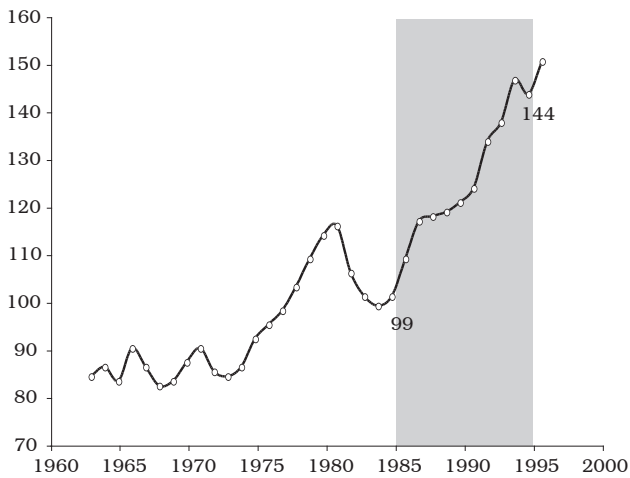
Dinámicas demográficas en el Gran Montevideo en los períodos intercensales 1963-1975, 1975-1985 y 1985-1996



Fuente: elaborado en base a C. Musso, 2004.

Gráfico 12

Evolución del PBI



Fuente: Banco Central del Uruguay.

En una primera aproximación (Gráfico 11) se constata una tendencia sostenida de vaciamientos relativos de zonas consolidadas, sobre todo en el caso del área central y contiguas. Por su parte, en las áreas intermedias se verifica un estancamiento poblacional.

De manera simultánea tanto en el territorio metropolitano como en las periferias montevidéanas se constata una sostenida densificación poblacional. En efecto, ambas zonas verifican aumento de la población en todo el período, aunque el ritmo de crecimiento correspondiente al territorio metropolitano es más marcado.

Respecto del subperíodo 1985-1996 (Gráfico 12) si bien la tendencia de crecimiento del PBI resulta significativa, es importante tener presente desde el punto de vista socioeconómico la crisis que lo precede: «La década del 80 es llamada la década perdida en cuanto a crecimiento económico se refiere: el PBI creció a una tasa promedio anual de apenas 0,1% en el período 1981-1987».⁷⁶

La inflexión que presentan las diferentes líneas se encuentra signada por las carencias sociolaborales de población vulnerable y de estilos residenciales de población con activos medios y altos.

En 1985, en el área central y contiguas de Montevideo viven 8.826 habitantes menos que en 1975. Entre 1985-1996 los residentes de esa zona pasan a ser un 26,9% (-23.713).

Las áreas intermedias de Montevideo prácticamente se mantienen estables, dado que si bien entre 1975-1985 aumentan 7.794 habitantes, entre 1985-1996 pierden 4.479 habitantes.

El incremento poblacional de las áreas costeras de Montevideo entre 1975-1985 y 1985-1996 decrece de una manera significativa. De un incremento de 32.159 habitantes entre 1975 y 1985 se transita hacia un magro crecimiento de 1.919 habitantes en los siguientes diez años (1985-1996). La explicación de esta peculiar dinámica demográfica se explica en parte por el simultáneo crecimiento poblacional de Ciudad de la Costa.

La población de las periferias montevidéanas entre 1975-1985 suma 43.267 habitantes más. Entre 1985-1996, aumenta un 23,7% (54.506).

A su vez, el territorio metropolitano del Gran Montevideo aumenta su población en 49.746 habitantes entre 1975 y 1985. Entre 1985 y 1996 el incremento representa un 61% (80.040), superando ampliamente los guarismos de las demás zonas de Montevideo.

Esta situación en sí misma podría considerarse una evolución positiva si los territorios elegidos para residir no presentaran problemas urbano-ambientales.

Sin embargo, esta emigración policlasista es conflictiva, en la medida en que las zonas de destino (Ciudad de la Costa y periferias metropolita-

76 E. Bucacos, 1997: 101.

nas) además de no poseer saneamiento tampoco poseen planes urbanos de desarrollo zonal.

Es así que las extensiones y densificaciones que se producen no coadyuvan a una mejor estructuración urbana de las diversas zonas que involucran, en particular la franja costera y los corredores metropolitanos.

Este panorama socioterritorial fundamenta la hipótesis presentada en la aparente paradoja sistémica: la expansión económica, además de no mitigar la fragmentación sociourbana, la agudiza en el caso del Gran Montevideo.

Las dinámicas demográficas de sectores sociales con activos bajos se explican por la acción de diferentes actores sociourbanos, mientras que son cuestiones sobre todo socioculturales y económicas las que dan cuenta de las dinámicas demográficas de los actores de sectores sociales con activos intermedios y altos.

Para ambos sectores, las renovadas pautas de consumo otorgan una nueva impronta al uso de los servicios que ofrece el Gran Montevideo, en particular el desarrollo de las grandes superficies ubicadas en los corredores metropolitanos.

En ambos polos poblacionales se van consolidando modalidades de vida que incrementan su distanciamiento sociocultural. Por un lado, opera una especie de autoenclaustramiento en los barrios periféricos. Por otro lado, la movilidad que permite el automóvil particular, junto a las distancias cortas y las mejoradas conexiones viales, habilitan vivir en zonas de baja densidad y a la vez mantenerse conectado con los servicios metropolitanos, estratégicamente ubicados sobre los corredores metropolitanos.

Los nuevos servicios de los años noventa empleados por los *conectados* gracias al desarrollo de las telecomunicaciones habilitan otros vínculos del hogar con el mundo exterior para diversas funciones que incluyen diferentes esferas de la vida cotidiana. Citemos como ejemplos el ámbito del trabajo, el estudio, la permanente comunicación intrafamiliar y con amigos y el uso del tiempo libre que habilitan el teléfono celular, la televisión por cable e internet. Estos nuevos dispositivos tecnológicos, además de ampliar las redes de comunicación, disminuyen los desplazamientos físicos de las personas.

La movilidad pública en el departamento de Montevideo

Volviendo a las densificaciones y expansiones que afectan a las periferias críticas del Gran Montevideo, protagonizadas por parte de población vulnerable, interesa considerar el tema de la movilidad pública.

En este sentido, el Gráfico 13 muestra que el transporte colectivo entre 1985 y 1996 en el departamento de Montevideo se mantiene en una franja intermedia con tendencia al decrecimiento.

Esto constituye otra dimensión de la fragmentación sociourbana de Montevideo.

Gráfico 13

Venta de boletos anuales en el transporte colectivo de pasajeros en Montevideo



Fuente: IMM, 2000: 65.

En síntesis:

1. la expansión de la informalidad urbana,
2. las nuevas revitalizaciones urbanas segmentadas socialmente junto al simultáneo rezago del Centro,
3. las densificaciones en zonas con problemas de infraestructura urbana, y vaciamientos relativos de áreas consolidadas que revelan las dinámicas demográficas en el Gran Montevideo incorporando los cuatro últimos censos, y
4. la evolución rezagada de la movilidad pública a través del transporte colectivo con relación a la densificación de las periferias montevidéanas constituye, desde una mirada integradora, la configuración de un escenario de polarización social en el territorio.

Por lo tanto, el ciclo de crecimiento económico expansivo (1985-1995) lejos de mitigar la situación de fragmentación sociourbana resultante, la incrementa.

Aparente paradoja sistémica 2

Aunque la extensión y densificación de periferias montevidéanas y metropolitanas coadyuvan en el proceso de segmentación social y segregación urbano-residencial de población vulnerable: ¿por qué las políticas públicas de tierras y vivienda localizan sus programas en estas áreas?

La respuesta a la pregunta planteada requiere analizar algunos aspectos del desarrollo sociourbano de las periferias montevidéanas y del territorio metropolitano en su conjunto, ya que es en el contexto de su evolución histórica donde podemos encontrar claves interpretativas que nos revelen las relaciones dinámicas y cambiantes entre territorio, sociedad, Estado y mercado.

Genealogía de las periferias montevidéanas

La estructura de las periferias montevidéanas es heredera de un fuerte proceso de expansión territorial que se verifica desde las últimas décadas del siglo XIX hasta las primeras del XX.⁷⁷

En efecto, el Montevideo fundacional, caracterizado por la lógica de ciudad-territorio —prescripta por las Leyes de Indias— con un núcleo urbano compacto y un territorio estructurado para la producción agropecuaria, recibe durante ese período una importante afluencia poblacional, producto de migraciones internas y externas.

La ideología liberal que caracteriza la segunda mitad del siglo XIX deriva en una gestión territorial que, prácticamente sin regulación, es liderada por el sector inmobiliario privado, quien simultáneamente coordina la extensión del transporte colectivo.

La creación de nuevos barrios periféricos dibuja las trazas de una ciudad expandida, con tejidos residenciales incompletos y densidades decrecientes hacia la periferia.

En el primer tercio del siglo XX, en el marco de una política de Estado dirigista, retorna la cultura planificadora asociada a ideas de estructuración territorial que promueven la definición de un cinturón verde periférico, procurando contener la expansión de las áreas urbanizadas.

Se desarrolla un proceso que paulatinamente afianza la delimitación del área urbanizable de Montevideo, definiendo sucesivas ordenanzas de amanzanamiento y fraccionamiento que evidencian marchas y contramarchas, respecto a la densidad de ocupación de los anillos periféricos, que continúa afectando la estructuración de sus tejidos de borde.

En efecto, en 1946, se sancionan las Leyes de Centros Poblados. A través de esta ley se incorpora una visión crítica de los precedentes

77 M. Cecilio y J. Couriel, 2004.

procesos expansivos liberales y se procura, a nivel nacional, regular la relación ciudad-territorio, definiendo estándares mínimos para la creación y ensanche de áreas urbanizadas.

El objetivo principal es evitar la continua extensión de la ciudad con baja densidad de ocupación del suelo y preservar las áreas rurales de producción hortícola frutícola del departamento, encauzando el afincamiento para intensificar el aprovechamiento del área ya urbanizada.⁷⁸

Montevideo, en consonancia con dichas leyes, acota nuevamente la extensión del área urbanizable y define un anillo exterior periférico con grandes lotes —2000m², FOS⁷⁹ 25%— promoviendo un borde suburbano de muy baja densidad como transición entre las áreas urbanizadas y las zonas de chacras de abastecimiento.

Esta normativa, con una lógica contraria a la del liberalismo inmobiliario precedente, detiene el proceso de fraccionamientos de las áreas periféricas. Si bien en la década de los cincuenta en el marco de la elaboración del Plan Director se habían corregido algunos aspectos dimensionales, reduciendo el lote mínimo, simultáneamente se reafirmó la idea de área suburbana verde, proponiéndose en amplias zonas periféricas reformulaciones de los trazados siguiendo las pautas de formalización del «barrio jardín», sin considerar la estructura catastral preexistente e imponiendo importantes cesiones al espacio público.

Además, se proyectan ambiciosas intervenciones urbanas, ramblas costaneras de los arroyos, avenidas estructuradoras, parques lineales, en su mayoría obras que han quedado inconclusas por dificultades financieras y de gestión, que no obstante imponen afectaciones en predios de propiedad privada que permanecen vigentes hasta el presente.

La dificultad de implementar políticas urbanas acumulativas y estructurantes congela los fraccionamientos y frena el proceso de urbanización de los tejidos de borde periférico de Montevideo. La ciudad hasta entonces absorbía la demanda habitacional, demanda que se explica por la vitalidad que mantiene el modelo de sustitución de importaciones hasta mediados de la década del cincuenta.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones genera un período de transición que se extiende hasta los años setenta. Es en esta coyuntura cuando se comienza a implementar el modelo mercadocéntrico de liberalismo económico y apertura financiera en un contexto sociopolítico autoritario.

Los aspectos críticos del proceso de urbanización derivan en una importante proporción de tierras vacantes periféricas, afectadas o abandonadas, de propiedad pública y privada, que en los hechos propician la gestión urbana informal de lotes y viviendas.

78 C. Musso, 2004: 227.

79 FOS: Factor de Ocupación del Suelo.

Sintéticamente, entre los jalones significativos que transforman desde el punto de vista sociourbano las periferias montevideanas corresponde identificar los impactos de las políticas municipales y sectoriales de nivel nacional en el proceso de fragmentación considerando al Gran Montevideo como escala de análisis.

La investigación *La gestión urbana*,⁸⁰ cuando ubica al barrio Casavalle en el primer lugar en materia de vulnerabilidad social —activos bajos y comportamientos de riesgo altos— sintetiza su situación socioterritorial identificando su construcción histórica como objeto de experimentaciones sucesivas en materia habitacional y de planes urbanos que sistemáticamente no se evalúan:

Casavalle, es un caso de extrema segregación residencial inducida. [...] A este resultado llevaron cincuenta años de desacertada gestión, en cuya reseña encontramos todas las situaciones críticas [...].

Continuando el análisis de Casavalle, sobre todo interesa destacar problemas de ordenamiento territorial y de gestión. En relación con los primeros, se comprueba el desacierto de imponer la idea de «Ciudad Jardín» sin atender la lógica del catastro preexistente; y en relación con la gestión, las dificultades de concretar los proyectos de avenidas estructuradoras, entre otros. En ambos casos, se imponen afectaciones a los predios generando áreas vacantes que frecuentemente se transforman en asentamientos irregulares.

Luego, en el comienzo de los sesenta, el trágico experimento de la Unidad de Habitación Casavalle catalizó la aparición de asentamientos irregulares en su área circundante lo que provocó un vuelco radical en las percepciones ambientales de la zona.

A partir de entonces, la desaparición del barrio Casavalle del mercado inmobiliario posibilitó que todos los intentos de soluciones habitacionales a nivel de sectores carenciados encontraran razonable implantar algún programa en el área, dado el bajo costo de la tierra.

Argumentando también su bajo costo y la inclusión de la zona en el Plan de Saneamiento, en los noventa, la Intendencia constituye una cartera de tierras que, lógicamente, no encuentra destinatarios y terminan siendo ocupadas casi totalmente por asentamientos irregulares.

La Intendencia y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) ubican en el área tres grandes conjuntos de núcleos básicos evolutivos (NBE) con un total de 660 viviendas. Estos conjuntos organizados en función de su lógica interna desarticulan aún más la incipiente trama urbana del barrio.

Si se concibe el territorio como sujeto y no como mero soporte, es posible identificar el papel desarticulador que han jugado las políticas de

80 M. Cecilio y otros, 1999: 113.

ordenamiento territorial, así como las políticas sectoriales de vivienda de nivel nacional y local.

En cuanto a las políticas implementadas por el gobierno de Montevideo se señalan también algunos aportes positivos.

A partir de los noventa, se institucionaliza el comienzo de una gestión parcialmente descentralizada y participativa. La IMM crea 18 Centros Comunales con sus respectivas Juntas Locales y Concejos Vecinales. Si bien el alcance de esta modalidad de gestión es aún incipiente, la posibilidad de expresión de las demandas y la posibilidad de fiscalización de lo actuado por parte de los vecinos constituye un avance indudable respecto al tradicional estilo de planificación centralizado y sin canales de participación y comunicación.

A su vez, el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado en 1998 estratégicamente se autodefine como un plan de reequilibrios urbanos, que procura intervenir como un modelo alternativo al de la segregación residencial.⁸¹

Sin embargo, en el plano de la gestión urbana aún no se visualizan programas operativos acordes con la problemática planteada en las periferias críticas. No obstante, importa señalar, como inversión social estratégica, las obras en curso de extensión del saneamiento a las periferias urbanas, ya que a la vez que resuelven problemas de contaminación ambiental urgentes, permiten implementar programas de mejoramiento barrial sustentables en el largo plazo.

Respecto a las políticas que en los hechos consolidan la fragmentación sociourbana se destacan los programas sectoriales urbano-habitacionales, en particular los orientados a los sectores sociales de activos bajos.

Un nuevo actor estatal y la gestión de la IMM

La creación del MVOTMA en los noventa no significó una evolución positiva respecto a la descoordinación entre políticas de vivienda y desarrollo urbano, a pesar del contenido integrador de su denominación.⁸²

A su vez, la fragmentación de los roles de diferentes agencias del Estado suma dificultades para el impulso de políticas que coadyuven en el sentido de la integración social.

Como señalamos en un trabajo anterior:

81 «El Plan Montevideo es un plan de reequilibrios que procura difundir infraestructuras y equipamientos en el acceso a las calidades de vida urbana, como modelo alternativo al de la segregación socioespacial (POT, 1998: 123).

82 Las líneas de reciclaje y obra nueva (programas Precio, Proyecto, Terreno), implementadas por el BHU fundamentalmente en el tejido residencial de áreas centrales de Montevideo, constituyen excepciones respecto a la tradicional descoordinación de políticas de vivienda y de desarrollo urbano. A través de préstamos hipotecarios se contribuyó a vitalizar esas áreas, aunque con altos costos operativos internos de la institución, y con programas homogéneos y rígidos en materia de destinatarios.

Programáticamente los sectores de bajos recursos son atendidos por el MVOTMA y los sectores medios y altos por el Banco Hipotecario del Uruguay —BHU— o el sistema financiero privado. La lógica de sus gestiones lleva al primero a priorizar la ejecución de viviendas para los sectores más carenciados, mientras que los criterios de eficiencia bancaria de los segundos orientan sus programas a los niveles sociales superiores. Minimización de costos por un lado, atención al mercado por otro, definen diferenciadas implantaciones urbanas para sus actuaciones, apuntalando de este modo procesos de segregación residencial.⁸³

Con el fin de atender la demanda de sectores sociales de menores ingresos, el MVOTMA ejecuta una focalizada y uniforme política de vivienda totalmente subsidiada y financiada en parte por ahorros externos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En efecto, los macroconjuntos de núcleos básicos evolutivos localizados en tierras vacantes «económicas», incorporan extensivamente una imagen en baja densidad y criterios organizativos autónomos. Así generan nuevas discontinuidades en la ya carenciada estructura general de los espacios periféricos.

Es así que la vivienda mínima en el lote mínimo consolida tejidos ilegibles, sin heterogeneidad social ni formal estructurante, debilitando desde la forma urbano-arquitectónica las ya vulnerables estructuras de oportunidades que presentan estos barrios.

Dicho de otro modo, un hábitat desolador que dificulta la construcción de la autoestima en la escala de cada uno de los vecinos y en la escala colectiva del barrio.

El reduccionismo económico que guía estas políticas urbano-habitacionales se retroalimenta década tras década, afectando negativamente la legibilidad de la estructura urbana de una manera persistente.

Aplicando diferentes modernismos programáticos y de lenguajes formales, arquitectos y técnicos municipales y de organismos sectoriales especializados en la temática habitacional, concretan una sumatoria de programas que no se evalúan institucionalmente.

A modo de ejemplo, encontramos los programas habitacionales de vivienda transitoria que se ensayan en los sesenta, que luego se tornan viviendas permanentes.

Posteriormente en los setenta se implementa el bloque de densidad media con acceso a las unidades mediante escaleras, conformados por tipologías rígidas y mínimas, sin posibilidades de crecer.

En los noventa se materializan los núcleos básicos evolutivos en baja densidad y a partir del 2000 se comienza a instrumentar el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), considerando generalmente los asentamientos caso a caso, sin planes zonales que precedan al programa de mejoramiento barrial.

83 M. Cecilio y otros, 1999: 112.

La obra pública contribuye de este modo en la generación de sinergias negativas que derivan en la desvalorización inmobiliaria de los tejidos periféricos formales, donde mayoritariamente se implementan los programas referidos, coadyuvando en el incremento de la segregación urbano-residencial.

Por su parte la IMM en el Plan de Ordenamiento Territorial expresa la voluntad de densificar áreas consolidadas e identifica programas de acción:

La intervención en el mercado de tierras mediante la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda puede ordenar y contener la formación de nuevos asentamientos y combatir el mercado ilícito de tierras, con el consiguiente enlentecimiento del proceso de emigración hacia las periferias.⁸⁴

Sin embargo, en los noventa la IMM inicia un proceso de compra de tierras, con importante proporción de localizaciones periféricas, considerando de un modo reduccionista la variable de los costos iniciales, sin asociar su implicancia en la segregación residencial de sectores sociales con activos bajos. Esta política coadyuva a la desintegración social, contradiciendo lo enunciado en documentos programáticos, el Plan Estratégico de 1994 y el propio Plan de Ordenamiento Territorial.

Al respecto, es interesante transcribir la opinión de M. González Fustigueras, coordinador de los Programas de la Junta de Andalucía en el Uruguay y asesor del Plan de Ordenamiento Territorial:

Modestamente creo que habría que cambiar, también, la orientación de la cartera de tierras del municipio, en lugar de comprar suelo fuera de las centralidades, hacerlo dentro, aunque sea más caro. Los recursos económicos de esa cartera son importantes, lo que hay que adoptar es otra filosofía, no sólo hablar de redensificar, sino hacerlo.⁸⁵

Es importante señalar que la necesidad de controlar la extensión de la mancha urbana de Montevideo a través de la densificación de sus áreas interiores presenta un fuerte consenso a nivel técnico desde mediados de la década de los años cuarenta,⁸⁶ y es recogido también en las formulaciones del Plan Director de 1956.

84 POT, 1998: 123.

85 Semanario *Brecha*, «El Ocho», 05/05/01: 2.

86 La Ordenanza de amanzanamientos de 1946, de modo coherente con la Ley de Centros Poblados, restringe el área urbanizable. Define 3 anillos «suburbanos», incrementando el área de los lotes hacia la periferia. Estas resoluciones recogen sólo parcialmente las ideas de ciudad manejadas a nivel técnico, las que, junto con una periferia de baja densidad, promovían la densificación de los anillos internos mediante estímulos al fraccionamiento de predios vacantes y la conformación de núcleos satélites localizados en el cinturón verde del departamento.

El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)

Desde la Presidencia de la República, en el año 2000, se coordina el PIAI con financiamiento externo (BID). El programa integra la participación institucional de tres actores: las intendencias, el MVOTMA y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) como coejecutores del programa de mejoramiento barrial, junto a organizaciones multidisciplinarias privadas con fines públicos y la población involucrada.

Este programa, focalizado en los asentamientos irregulares, reconoce la necesidad de actuar sobre el tejido residencial informal, mejorando en parte sus condiciones de habitabilidad. Pero esta respuesta, en la práctica, frecuentemente alienta nuevas ocupaciones informales.

Operando «caso a caso», sólo en el tejido informal y sin planes urbanos estructurantes, se vuelve a responder a demandas puntuales, sin reconocer la complejidad del problema de las periferias en condiciones críticas, que incluyen al tejido residencial formal en situaciones vulnerables.

A nivel del Gran Montevideo existen programas PIAI terminados y en gestión, localizados en su mayor parte en el departamento de Montevideo. Independientemente de las críticas anotadas, el diseño del PIAI posee una serie de potencialidades. Entre otras se destaca la incorporación de una metodología de trabajo que integra un programa social con participación de los residentes, asociado a la construcción de equipamientos comunitarios, junto a obras de infraestructura urbana, saneamiento, calles, pasajes peatonales, iluminación pública y de vivienda, realojos, mejoramiento o construcción de nuevo baño para las viviendas existentes.

En otras palabras, el PIAI no es un programa social, no es un programa de infraestructura urbana y no es un programa habitacional, es la resultante de un intento de integrar las tres dimensiones.

Este carácter integrador y complejo del programa lo distancia positivamente de los reduccionismos de los programas habitacionales para sectores sociales de activos bajos mencionados antes.

Genealogía del territorio metropolitano

El territorio metropolitano hacia fines de la década de los cuarenta adquiere un nuevo dinamismo expansivo, caracterizado por emprendimientos inmobiliarios dirigidos predominantemente a sectores sociales de asalariados que trabajan en Montevideo.

También se dirige hacia este espacio la población atraída por los emprendimientos industriales que se desarrollan en esta corona metropolitana, cercana al límite departamental de Montevideo, en los departamentos de San José y Canelones.

Al mismo tiempo, la franja costera de Canelones comienza a ocuparse con segundas viviendas (casas de veraneo).

Mientras Montevideo, como ya fue referido, adapta sus ordenanzas y exige el cumplimiento de los estándares de las leyes de centros pobla-

dos, los departamentos limítrofes, Canelones y San José, flexibilizan su aplicación dando lugar a un fuerte proceso especulativo de captación de las rentas diferenciales del suelo.

Si bien comprende la extensión periférica de núcleos preexistentes, el impacto significativo desde el punto de vista territorial resulta de los fraccionamientos autónomos en tierras agrícolas, dependientes de las rutas o bien conectados a ellas a través de precarios caminos vecinales.

Estas operaciones inmobiliarias están pautadas por la ausencia de planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, lo que deriva en la aplicación de criterios reduccionistas en el diseño general y escasas inversiones en la implementación de servicios básicos.

De este modo, con el beneplácito de los caudillos locales, el sector inmobiliario articula planes de financiamiento en cuotas para acceder a los lotes, considerando las posibilidades financieras del mercado de asalariados que demandan suelo urbanizado para luego autoconstruir su vivienda en etapas.

Los sectores sociales asalariados ya no encuentran ofertas a su alcance desde el punto de vista económico de tierras urbanizadas en el departamento de Montevideo.

A la vez importa tener presente que

Las preferencias por la vivienda con terreno, aun asumiendo largos desplazamientos es una opción que mantiene su vigencia. En tanto en Montevideo los sectores con mejores ingresos ocupan los solares disponibles en la franja costera este, para los hogares con menores ingresos se ofrecen lotes en los nuevos fraccionamientos.⁸⁷

El proceso inflacionario de comienzos de los sesenta reduce la rentabilidad que obtenían los emprendedores inmobiliarios. Debido a eso, dejan de operar con este tipo de fraccionamientos masivos, lo que a la vez afecta la capacidad de ahorro de los adquirentes, que incide en una lenta ocupación de la tierra ya «urbanizada».

Asimismo, en estos territorios se instalan emprendimientos industriales, motivados por condiciones reglamentarias menos exigentes y niveles de reivindicación social más acotados, que redundan en menores niveles de inversión y mayor rentabilidad.

Desde los años ochenta se produce un vuelco sustantivo, cuando comienzan a operar formas de gestión informal, aunque con un dinamismo menor que en las periferias montevideanas, a través de ocupaciones de suelo privado o fiscal, que predominantemente presentan fragilidades ambientales.

Un ejemplo significativo reciente que correlaciona lo urbano-arquitectónico y la directriz urbanística de corte liberal es el barrio cerrado concebido como paradigma urbano-habitacional para las élites.

87 C. Musso, 2004: 235.

Como programa urbano-arquitectónico se caracteriza por la relación de sus principales componentes: el edificio simbólico de control de acceso, su peculiar loteo, el tipo de servicios que ofrece y el particular tratamiento de sus límites.

Como directriz urbanística se expresa en la propuesta normativa de carácter nacional aprobada por el Parlamento en el año 2000 la Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal, cuya innovación primordial es que habilita la comercialización de lotes en régimen de propiedad horizontal en el marco de urbanizaciones cerradas.

Figura 3

Barrio cerrado, Rincón de Carrasco, Gran Montevideo, departamento de Canelones



Fuente: J. Couriel, 2004.

Además, esa nueva directriz urbano-habitacional ilustra las diferentes visiones del ordenamiento territorial entre Montevideo y Canelones que recuerdan la historia de la aplicación asimétrica de las Leyes de Centros Poblados.

En efecto, si bien la Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal es una norma de alcance nacional, en su articulado respeta las autonomías departamentales, por lo tanto son los gobiernos municipales los encargados de disponer las reglamentaciones particulares y sus correspondientes zonificaciones.

El escenario metropolitano muestra divergencias notorias en la materia.

Mientras la Intendencia Municipal de Canelones, desde una visión liberal, en la administración 1999-2004 dispone de un área para fraccionar suelo en la modalidad de barrios cerrados, la Intendencia Municipal de Montevideo, desde una actitud intervencionista y procurando mitigar la polarización social en el territorio, se opone a impulsar dicha iniciativa, aunque en la actualidad esta tipología de programas inmobiliarios es impulsada por los agentes de la industria de la construcción en la capital.

Las lógicas públicas en la aplicación de políticas de tierras y vivienda

Si comparamos los territorios de Canelones y Montevideo, es sobre todo en Montevideo donde se verifica la localización de programas habitacionales promovidos por el MVOTMA.

Por otra parte, a partir de los años noventa, la IMM comienza a comprar tierras en estas áreas, destinadas a futuras cooperativas de ayuda mutua, a la vez que localiza algunos conjuntos habitacionales en predios de propiedad municipal.

La Tabla 8 refiere a todo el país y refleja las importantes inversiones públicas realizadas en la década de los noventa y los años siguientes, en particular dirigidas a la población de bajos ingresos. Además resulta reveladora la relación asimétrica entre la inversión del BHU y las demás instituciones públicas.

Tabla 8

Hogares propietarios que accedieron a través de programa público, por tipo de programa, según fecha de acceso; en porcentaje

	<i>BHU</i>	<i>MVOTMA SLAV</i>	<i>MEVIR</i>	<i>RAVE</i>	<i>Int. Municipal</i>	<i>Otro</i>	<i>Total</i>
<i>Anterior a 1950</i>	55,0%	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%	40,8%	100%
<i>1951 a 1970</i>	73,5%	0,0%	1,2%	0,0%	6,0%	19,3%	100%
<i>1971 a 1980</i>	89,1%	0,5%	2,2%	0,7%	2,5%	5,0%	100%
<i>1981 a 1990</i>	82,4%	0,7%	10%	3,3%	2,2%	1,5%	100%
<i>1991 a 2000</i>	54,0%	23,3%	16,7%	0,3%	4,7%	1,0%	100%
<i>2001 a 2006</i>	56,3%	20,5%	12,1%	0,8%	7,6%	2,7%	100%
<i>Total</i>	70,5%	10,5%	10,4%	1,2%	3,8%	3,5%	100%

Fuente: C. Casacuberta, 2006: 46. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Primer trimestre de 2006.

Desde la IMM, el razonamiento que deriva en la compra de tierras en la periferia se relaciona con la extensión del saneamiento. La estrategia es comprar tierras antes de que se valoricen como consecuencia de la puesta en servicio de las redes de saneamiento.

Desde nuestro punto de vista, uno de los factores que explican el crecimiento habitacional de las periferias a través de programas públicos es la ausencia de un análisis más global de la problemática.

En este sentido, cuando se plantean políticas de tierras y vivienda es relevante tener presentes los vaciamientos y extensiones en la escala del Gran Montevideo que hemos analizado.

Dicho de otro modo, existe una disociación entre el discurso de las políticas de reequilibrios sociourbanos (Plan de Ordenamiento Territorial, IMM, 1998) y la aplicación de políticas urbanas contradictorias con la mejor utilización de los tejidos residenciales con adecuados servicios de infraestructura.

Los programas de vivienda de nueva planta para sectores sociales de bajos ingresos, históricamente se diseñan disociando lo habitacional de lo urbano. Dicho de otro modo: utilizando al territorio como soporte y no como sujeto. Además, desde los gobiernos locales, o bien los planes de uso del suelo tienen problemas de concepción, como se visualiza en la genealogía de las periferias montevideanas, o bien se desconocen normativas nacionales que condicionan los fraccionamientos privados, como ocurrió en el territorio metropolitano.

Si asociamos las consideraciones precedentes con la baja calidad urbano-arquitectónica que caracteriza de un modo predominante a los conjuntos habitacionales promovidos por el Estado y los gobiernos locales, las consecuencias sociourbanas son previsibles: los tejidos residenciales resultan ilegibles y con graves problemas de estructuración urbana.

En síntesis, si consideramos la secuencia plan-proyecto-gestión, las debilidades se manifiestan en cada una de las dimensiones y en el conjunto del proceso.

La significación cuantitativa y cualitativa que representan los asentamientos irregulares en el Gran Montevideo requiere enfocar el tema del informalismo urbano en particular. Para ello, referimos a otro trabajo nuestro, al que citamos.⁸⁸

Las siguientes conclusiones se centran en las formas de gestión de los asentamientos irregulares, e intentan definir su carácter:

88 En el marco institucional de INTERCONSULT, junto con la arquitecta Marta Cecilio, integré el equipo de análisis urbano, para realizar el «Sistema Integral de Evaluación y Monitoreo del PIAI», «Préstamo BID, N.º 1186, OC-UR». El universo de análisis para la evaluación comprendió seis asentamientos en todo el país, con el programa de mejoramiento barrial terminado. Tres se localizan en el interior, Salto, Paysandú y Rivera. Y tres se localizan en el Gran Montevideo, dos en Montevideo y uno en Canelones. Además, en Montevideo se estudió un asentamiento testigo, o sea un programa donde el PIAI no va a actuar.

Los asentamientos irregulares ubicados en tierras de propiedad pública, al inicio de la ocupación configuran Programas Informales de Lotes sin Servicios, donde los ocupantes, paulatinamente, construyen sus viviendas y cogestionan la implementación de servicios de infraestructura con los correspondientes apoyos institucionales. Para los diferentes asentamientos irregulares se aprecian diferenciadas contribuciones desde los poderes locales y de los entes de provisión de servicios.

Cuando la informalidad urbana se localiza en tierras privadas, los apoyos institucionales responden con mayores restricciones. Para ilustrar estas restricciones, a partir de la información relevada en el asentamiento irregular testigo 24 de Junio, se señalan los siguientes acuerdos: a) en el caso de UTE, se plantea como condición para la implementación del servicio de energía, que los afincados obtengan la autorización de los propietarios del predio. Hasta tanto no se concrete se plantean directivas para realizar las conexiones informales y se admite que estén «colgados con permiso», b) la IMM consolida la caminería, pero sólo de un sector, c) OSE implementa una red provisoria de agua de muy bajo estándar y habilita la tarifa social.

Las evidencias empíricas que derivan del referido análisis demuestran la consolidación de pautas culturales de cogestión informal del territorio tanto a nivel de la población como de las instituciones públicas.

A nivel de la población, el acceso informal a la tierra y a la vivienda, se transmite de generación en generación y a nivel institucional, la cogestión informal con los vecinos, en los hechos, descomprime tensiones sociales y redundante en un mecanismo ambivalente, entre la solidaridad y el clientelismo político. Esta cooperación deriva en importantes problemas de insustentabilidad socioterritorial.

Cómo se densifican las periferias críticas

Puntualizamos algunas características de las dinámicas demográficas de la población del Gran Montevideo para enfocar aspectos complementarios que ilustran la incapacidad de las políticas públicas de tierras y vivienda para utilizar mejor las infraestructuras urbanas existentes.

Tabla 9

Tasa media anual de crecimiento/decrecimiento cada mil habitantes en el Gran Montevideo y cantidad de habitantes por área según Censo 1996

Departamento	Áreas urbanas	1963-1975	1975-1985	1985-1996	1963-1996	Censo 1996
Montevideo	Área central y contiguas	-8,3	-4,2	-11,5	-8	182.064
	Áreas costeras	7,3	11,4	0,6	6,3	302.303
	Áreas intermedias	-0,9	2	-1,1	-0,1	386.656
	Áreas alejadas y periféricas	9,2	11,1	11,5	10,4	467.577
Canelones	Las Piedras, La Paz, Progreso, R. 5	19,9	10,5	15,3	15,2	103.770
	Pando y R. 8 hasta E. Olmos	40,4	24	19,8	28	56.413
	R. 84, 6 y 7 hasta Sauce	37,9	19,6	18,3	25,2	32.827
	Paso Carrasco, frac. R. 101	52,5	24,3	24,6	33,8	25.533
	Ciudad de la Costa	88,6	85,6	63,9	79,3	66.402
San José	Rincón de la Bolsa, frac. R. 1	89,8	23,4	41,2	51,5	21.455

Fuente: elaborado en base a Carlos Musso, 2004: 230-231.

La suma de toda la población de la corona metropolitana inmediata —306.400 habitantes según el Censo de 1996— equivale aproximadamente a la población residente en el área costera de Montevideo que comprende a los barrios Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Parque Batlle, Malvín, Punta Gorda y Carrasco (302.300 habitantes) lo que ilustra la baja densidad poblacional del territorio metropolitano.

Esta situación constituye un problema económico significativo desde el punto de vista de la dotación sustentable de servicios urbanos. La fragilidad de la ecuación densidad poblacional-servicios es evidente, y este hecho se agrava si consideramos que, mayoritariamente, la población allí residente es de activos bajos.

Por otro lado, desde el punto de vista de los flujos poblacionales entre 1963 y 1996, en Montevideo se constata un crecimiento poblacional sostenido en zonas costeras (6,3) y periféricas (10,4), junto al estancamiento de zonas intermedias (-0,1) y el decrecimiento poblacional en zona central y contiguas (-8).

Estos datos contrastan con el crecimiento poblacional del territorio metropolitano durante el mismo período, con las consiguientes ampliaciones de la mancha urbana en baja densidad. Las variaciones incrementales resultan significativas según las diferentes zonas, desde la tasa media anual relativamente baja de crecimiento de las localidades en torno a la ruta 5 (15,2), pasando por la situación intermedia de Rincón de la Bolsa (51,5) y llegando hasta el valor más alto, correspondiente a Ciudad de la Costa (79,3).

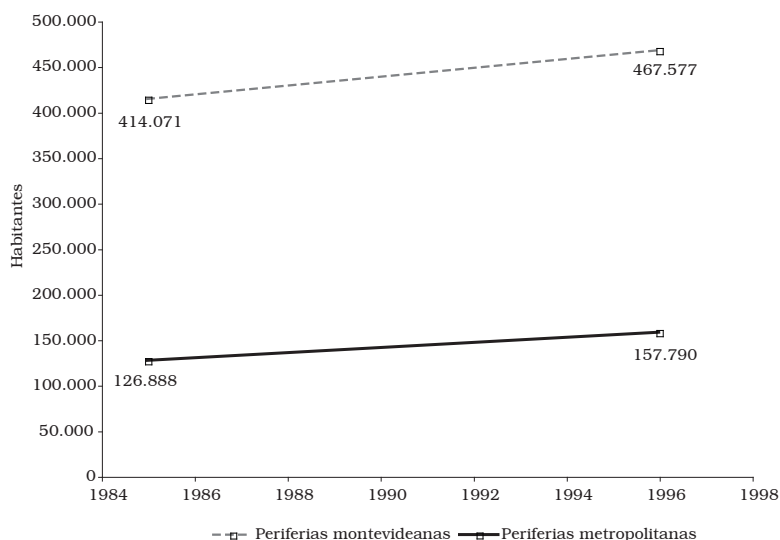
La ampliación territorial y la densificación poblacional de la mancha urbana del territorio metropolitano y de las periferias montevidéanas en situación de fragilidad urbano-ambiental resulta uno de los desafíos más importantes para la gobernabilidad del Gran Montevideo.

Si entre sus objetivos se encuentra el logro de la mayor equidad socio-urbana posible para el conjunto de la población residente en esta microrregión, corresponde evaluar la localización de las inversiones en materia de vivienda y establecer políticas efectivas de prevención de asentamientos irregulares.

En este sentido interesa comparar el crecimiento de la población de las periferias metropolitanas y montevidéanas entre 1985 y 1996. La estimación se realiza tomando como hipótesis que la población de 1985 corresponde a la misma categoría de activos y comportamientos de riesgo de 1996.

Gráfico 14

Dinámica demográfica. Periferias urbanas del Gran Montevideo



Fuente: elaborado en base a Katzman, 1999.

Integra la población con activos bajos y comportamientos de riesgo altos, afincada en periferias urbanas del Gran Montevideo.

El Gráfico 14 muestra un paralelismo de los incrementos poblacionales estimados en ambas periferias, que sumadas se encuentran en el entorno de los 85.000 habitantes.

Esta cifra resulta significativa con relación a las posibilidades limitadas de los poderes sectorial y locales cuando se trata de responder a esta demanda de tierras y vivienda.

Debido a su ubicación, su escala y sus calidades urbano-arquitectónicas, los conjuntos habitacionales promocionados por el Estado localizados en estos territorios no sólo suman población vulnerable a territorios que poseen estructuras de oportunidades limitadas, sino que, frecuentemente, las lógicas de diseño, al ser autorreferidas, se estructuran en sí mismas y así agudizan la desestructuración urbana de estos barrios.

Si bien consideramos paradigmática la descripción del proceso de deterioro sociourbano del barrio Casavalle, en toda la extensión de la periferia montevideana encontramos situaciones similares y en menor medida en las periferias metropolitanas.

En términos comparativos, el territorio metropolitano ha recibido históricamente menos inversiones en materia de vivienda para los sectores sociales más vulnerables. En los hechos, el acceso a la tierra para los sectores sociales de activos bajos en el territorio metropolitano se concreta preferentemente a través de la concreción de asentamientos irregulares.

Figura 4

Comparación barrios Casabó y Casavalle



Barrio Casabó/Población debajo Línea de Pobreza: 67,2%

Referencias: área dentro de línea punteada: asentamientos irregulares
área dentro de línea entera: conjuntos de vivienda subsidiados



Barrio Casavalle/Población debajo Línea de Pobreza: 78,1%

Referencias: área dentro de línea punteada: asentamientos irregulares
área dentro de línea entera: conjuntos de vivienda subsidiados

Fuente: PIAI- INTERCONSULT, 2006, (M. Cecilio y J. Couriel), G. De Armas, 2005.

A partir de la Figura 4 se señala un hecho destacable: mientras en el barrio Casavalle la inversión pública en vivienda es importante y sostenida en el tiempo, en Casabó es acotada. Sin embargo, al 2005 la población bajo la línea de pobreza en Casavalle es el 78,1% y en Casabó es el 67,2%; aunque también este barrio presenta un panorama de informalidad urbana crítico.

A modo de complemento...

Los comentarios que se desarrollan a continuación se realizan a partir de un importante trabajo de investigación de C. Casacuberta (2006) *Situación de la vivienda en Uruguay*, basado en datos procedentes del Módulo de Vivienda de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del primer trimestre de 2006.

Dicha encuesta incorpora un interesante repertorio de preguntas relativas a la vivienda, a la vez que ajusta el marco muestral al 2004 y, además de reconocer vaciamientos relativos, nuevas densificaciones y expansiones de las manchas urbanas, integra las zonas rurales y las poblaciones con menos de 5.000 habitantes.

Vivienda, hogares y emigración

Destacamos el escaso crecimiento en el número de hogares, cuya explicación se encuentra cuando se consideran las estimaciones en materia de emigración internacional. La cantidad de hogares decrece a pesar de que el porcentaje de los hogares unipersonales y de dos personas crece, del 41% al 45% respectivamente, a expensas de los hogares de cuatro personas o más, que ven reducida su participación en el total.

Viviendas desocupadas

Cuando se analizan las viviendas particulares por condición de ocupación, excluyendo las de temporada, en Montevideo las viviendas desocupadas son 50.000, y en Canelones, 16.400.

De estos datos surge la necesidad de instrumentar políticas urbanohabitacionales capaces de aprovechar el *stock* existente. Esta reflexión es válida aun cuando una parte del total corresponde a viviendas ofrecidas en alquiler, en venta y, en una proporción sensiblemente menor, a viviendas en construcción.

A nivel del país en su conjunto, entre 1996 y el 2004, el crecimiento de viviendas desocupadas es explosivo, pasando de 55.000 a 103.000 unidades.

El máximo porcentaje de viviendas desocupadas en Montevideo se localiza en la Ciudad Vieja, 27%, que así se distancia significativamente de los demás barrios de la ciudad.

Cuando existen áreas deprimidas en la ciudad consolidada, como en el caso paradigmático de Ciudad Vieja, corresponde diagnosticar en

profundidad estas situaciones socio-habitacionales, para luego promover una batería de políticas, tanto de viviendas de nueva planta como de reciclaje de viviendas y de edificios que puedan transformarse en pequeños conjuntos habitacionales. Afortunadamente no partimos de cero, algunas experiencias ya se han realizado, tanto en Ciudad Vieja como en Palermo y Cordón.

En definitiva, se trata de conocer las razones que conducen a tener paralizado un número tan significativo de activos en los diferentes barrios consolidados de Montevideo y de ciudades del interior del país.

El acceso a la vivienda

El peso de la inversión pública en vivienda para sectores sociales que requieren importantes subsidios se ubica en el período 1991-2000.

En general estos programas construyeron conjuntos habitacionales de núcleos básicos evolutivos impulsados desde el MVOTMA y en convenios con las intendencias. En los hechos, estas inversiones agudizaron el proceso de fragmentación sociourbana.

Figura 5

Macroconjunto de núcleos básicos evolutivos localizado en el barrio Casavalle



Fuente: J. Couriel, 1997.

La imagen de la Figura 5 es contundente con relación a su excesiva homogeneidad formal, que dificulta su legibilidad urbana. La lógica de diseño, que concibe al núcleo como una «isla urbana», refuerza su desintegración con el entorno inmediato.

El bajo estándar de la infraestructura vial —la caminería es de balasto— colabora con la fragilidad general de la propuesta urbana. En este sentido es interesante tener presente que en los actuales proyectos de mejoramiento barrial focalizados en los asentamientos irregulares (a través del PIAI) se exige que las calles cuenten con riego asfáltico y cordón cuneta.

La otra manera de acceder a la vivienda en el mercado formal es a través del arrendamiento. En este sentido, es interesante anotar que la afectación promedio de los ingresos de los hogares para el pago de alquiler es 22%. Para los hogares del primer quintil de ingresos esta cifra asciende a 30%, y para los del quinto quintil es 15%. De manera que este factor contribuye también en el crecimiento de los asentamientos irregulares.

Configuraciones urbano-habitacionales críticas

Más del 60% de los habitantes de asentamientos están bajo la línea de pobreza. Sin embargo, la vivienda en asentamiento irregular no es la modalidad mayoritaria de habitación para los hogares bajo la línea de pobreza: sólo el 14% habitan asentamientos. Otro aspecto relevante es la alta proporción de jefes de hogar ocupados (desde el punto de vista laboral) que residen en situación de informalidad urbano-habitacional.

Estas evidencias empíricas son muy importantes para nuestro punto de vista, ya que ubican el problema de los asentamientos irregulares en un contexto más amplio. En particular, abonan nuestra hipótesis de trabajo que tiende a identificar áreas de precariedad urbana. Estas áreas comprenden tejidos residenciales periféricos que integran tres realidades urbano-habitacionales críticas:

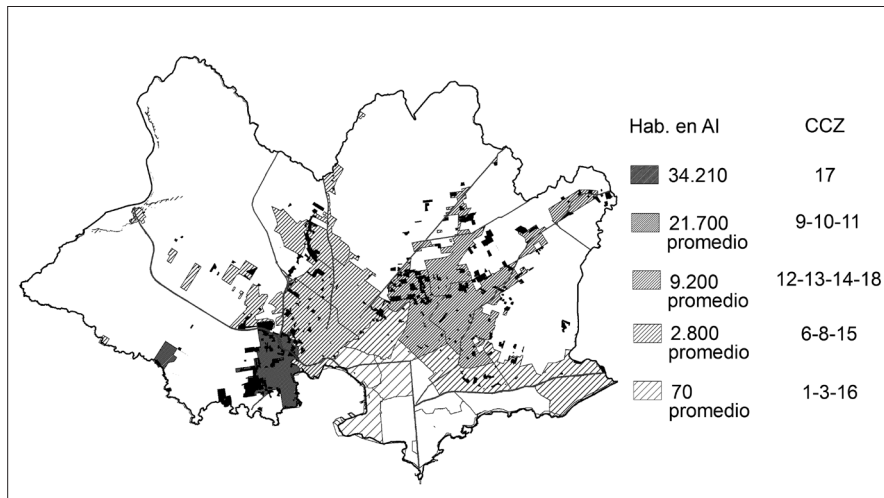
1. los asentamientos irregulares;
2. los conjuntos habitacionales que se encuentran en situación de riesgo, focalizados en sectores sociales de bajos ingresos, construidos por el Estado y por las intendencias; y
3. las viviendas que, formando parte del tejido residencial formal, se encuentran en estado crítico.

La identificación de estas tres configuraciones críticas, que se retroalimentan entre sí, sugiere la necesidad de futuros estudios cuantitativos y cualitativos, desde el reconocimiento de sus especificidades urbanas y habitacionales. Es de esperar que estos estudios se concreten en el corto plazo, de modo que permitan implementar políticas mejor sustentadas.

La territorialización de los asentamientos irregulares en el Departamento de Montevideo junto con sus pesos poblacionales por CCZ resulta consistente con la identificación anotada por C. Casacuberta: sólo el 14% de los hogares debajo de la línea de pobreza reside en asentamientos irregulares.

Figura 6

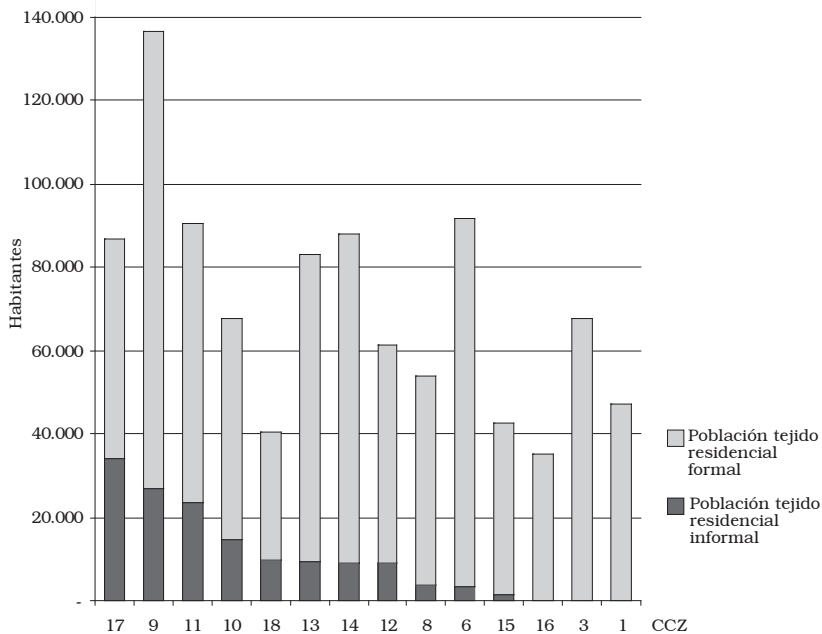
Distribución de la población en asentamientos irregulares por CCZ según rangos



Fuente: M. Cecilio y J. Couriel, 2007.
En base a Censo de asentamientos irregulares. INE/PIAI 2005/2006.

Gráfico 15

Población en asentamientos irregulares y población total por CCZ

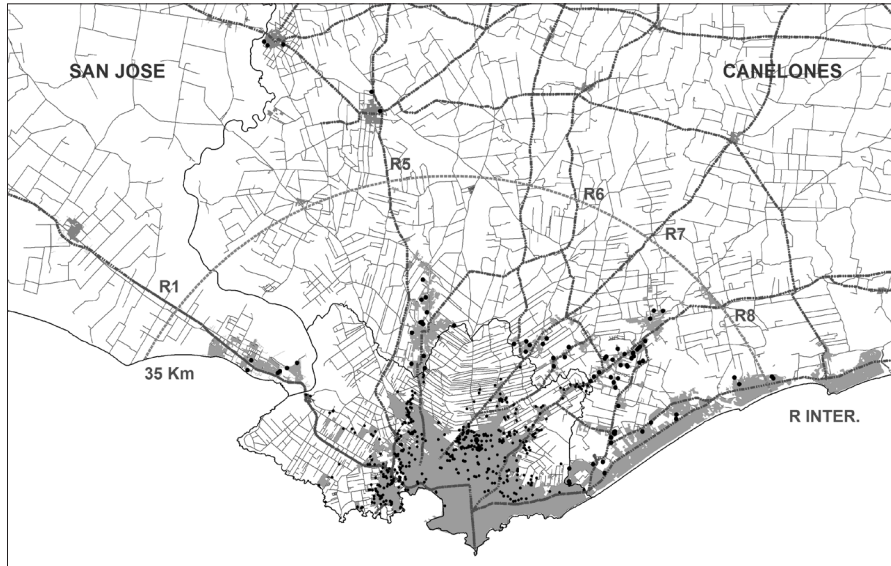


Fuente: M. Cecilio y J. Couriel, 2007.
En base a Censo de asentamientos irregulares. INE/PIAI 2005/2006.

Con relación a la población total por CCZ, la cantidad de habitantes que reside en asentamientos irregulares se concentra en los CCZ 17, 11 y 10 (Figura 6).

Figura 7

Localización de asentamientos irregulares en el Gran Montevideo



Fuente: J. Couriel. Figura elaborada en base a información de la IMM/INE, 2010.

La Figura 7 revela dos cuestiones urbano-habitacionales relevantes desde el punto de vista de la fragmentación sociourbana referida a Montevideo y su área metropolitana inmediata:

Por un lado, la mayor densidad de asentamientos irregulares se concentra en Montevideo.

Por otro lado, los asentamientos irregulares localizados en el área metropolitana inmediata se organizan en torno a los corredores metropolitanos.

Aparente paradoja particular 1

Aunque en el área rural del Gran Montevideo es significativa la producción hortifrutícola y la radicación de agroindustrias, ¿por qué crece la mancha urbana en detrimento del suelo de uso rural?

El espacio de uso rural en conflicto⁸⁹

Históricamente, el área rural montevideana se caracterizó por mantener adecuados niveles de actividad económica. Pero diversas tensiones socioterritoriales amenazan el desarrollo de la tradición productiva de escala familiar y la protección de recursos naturales.

En particular, entre 1998 y 2005 se constata un retroceso de la actividad agropecuaria que está asociado a la pérdida de rentabilidad, principalmente la de las explotaciones de pequeña escala.

Esta situación deriva de diversas circunstancias. Por un lado, la apertura de los mercados que provocó que el mercado nacional fuera invadido por productos importados a precios menores.

Por otro lado, los trazados y expropiaciones correspondientes a la construcción de las rutas de acceso metropolitano dividieron unidades de producción agropecuaria, y se tornaron inviables con los remanentes de la expropiación.

Incide igualmente el crecimiento de las periferias urbanas, que se acelera durante el último período intercensal (1985-1996) frecuentemente corriendo el límite urbano y la presión ejercida por el sector inmobiliario sobre los gobiernos departamentales de Canelones y San José, para que se autorizara la localización de actividades de residencia (clubes de campo y barrios cerrados) en zonas productivas.

Y otros sectores económicos promueven grandes emprendimientos como las centrales de carga y de otros equipamientos como cementerios privados.

El suelo rural y sus usos

La Figura 8 muestra la variedad de la producción agropecuaria que se desarrolla en el área rural del departamento de Montevideo, junto a su distribución espacial, destacando su extensión.

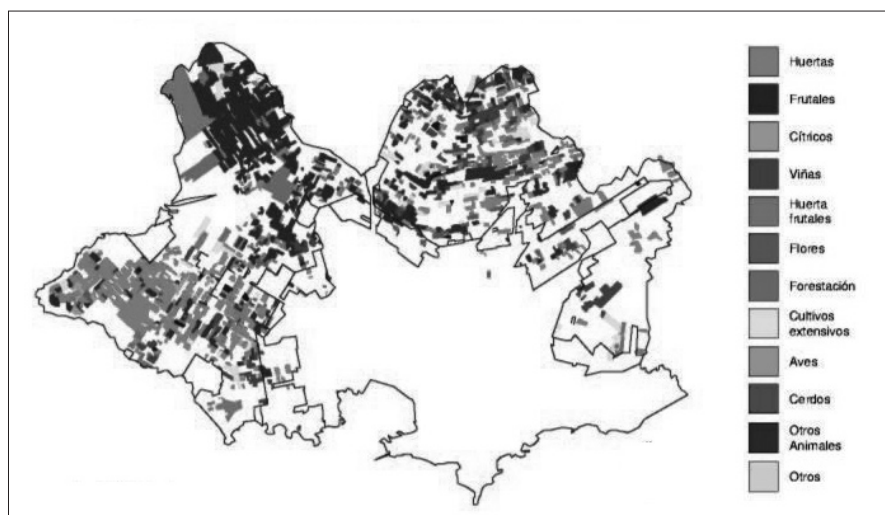
La expansión de la mancha urbana, articulada por la red vial radial (ver Figura 1), determina la configuración del cinturón agrícola, estructurado por una suerte de cuñas verdes, tanto dentro de los límites del departamento de Montevideo como en el espacio de la aglomeración en Canelones y San José.

89 Estas consideraciones se basan en el trabajo de M. Cecilio y J. Couriel, 2003. Realizado en el marco de la Maestría FAMU/UEDELAR, 2001-2003.

Las señaladas potencialidades productivas y paisajísticas del espacio rural comprendido en el Gran Montevideo resultan así fuertemente tensionadas por tal conjunto de situaciones conflictivas que se acentúan por la aplicación de un fragmentado estilo de gestión institucional.

Figura 8

Padrones con producción agropecuaria por rubro principal, año 1999



Fuente: Unidad de Estadística Municipal con datos de la Unidad de Montevideo Rural, IMM.

Las causas significativas de la situación descrita se organizan según cinco áreas problema:

1. la obtención de rentas diferenciales del suelo;
2. el creciente proceso de urbanización residencial difusa;
3. los desajustes en la articulación de las diferentes escalas de ordenación del territorio;
4. las ideologías en materia de ordenamiento urbanístico; y
5. el consecuente deterioro de los ecosistemas, fluviales y terrestres.

La obtención de rentas diferenciales del suelo

Si bien la presión por la obtención de rentas diferenciales de suelo no se trata de un fenómeno nuevo, ha cobrado un nuevo carácter en las últimas décadas, particularmente desde mediados de los años ochenta.

Diferentes agentes actúan de modo formal o informal procurando capturar las rentas que *derivan del cambio de estatuto de suelo rural a urbano*, y a su vez un considerable número de actividades en búsqueda de suelo «barato», presionan sobre el espacio rural. Esta dinámica en el

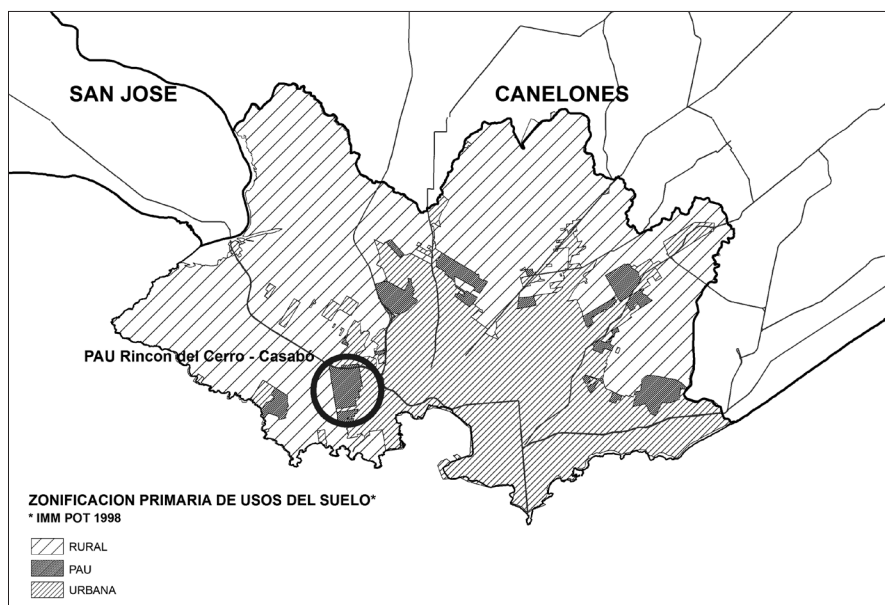
Este es un caso paradigmático de un programa con efectos no deseados con relación al comportamiento de los diferentes actores en el área rural del departamento.

A través de una decisión municipal, el límite entre el suelo urbano y el rural se desplaza hasta el perímetro del asentamiento, lo que a su vez permite que el asentamiento irregular sea elegible para el programa de mejoramiento barrial.

En un mar de asentamientos era previsible que las inversiones realizadas derivaran en efectos no deseados. En particular, la calle que conecta el asentamiento irregular Nuevo Amanecer con la calle Burdeos, trazada en el límite de dos quintas, facilita su reconversión en nuevos asentamientos irregulares.

Figura 10

Zonificación primaria uso del suelo



Fuente: J. Couriel. Figura elaborada en base a información de la IMM.

A la vez el asentamiento irregular es adyacente al PAU definido por el Plan de Ordenamiento Territorial; es evidente que toda actuación importante en el área debiera ser precedida por el estudio en profundidad de la zona, en particular el desarrollo del referido PAU (Figura 10).

Creemos que estos desajustes derivan de la ausencia de planes territoriales. En este caso la directriz territorial existía, sin embargo a la hora de actuar el POT funciona como «plan libro».

El trazado de infraestructuras circulatorias conectoras del territorio nacional con Montevideo, capital-puerto, con una lógica macroterritorial, y con un enfoque sectorial desde la ingeniería, afecta negativamente los espacios de producción.

Trazados realizados sin atender la estructura catastral dividen unidades de producción y afectan estructuralmente los predios remanentes de las expropiaciones para su explotación agropecuaria creando, a la vez, condiciones favorables para la implantación de infraestructuras de logística, servicios, industrias y otros destinos no agropecuarios.⁹¹

Las ideologías en materia de ordenamiento urbanístico

La expulsión de actividades del medio urbano hacia el espacio rural, fundamentalmente industrias contaminantes y peligrosas, y las consecuencias que derivan de estas acciones en el largo plazo, así como los estilos de gestión municipal que conciben el espacio rural en términos de soporte territorial afectan negativamente su evolución. A lo largo del tiempo, en ambas materias, se han generado claras diferenciaciones entre los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, siendo Montevideo el departamento con mayor historia planificadora y reguladora del país.

El deterioro de los ecosistemas, fluviales y terrestres

El resultado del proceso de localización de las actividades no agropecuarias señalado, y las formas de uso de los recursos naturales y patrones tecnológicos de los distintos sistemas agropecuarios, derivan en una importante pérdida de biodiversidad y de otros valores ecológicos, sobre todo suelo y agua. En particular, se destacan los deterioros a nivel de erosión de suelo por manejo inadecuado: contaminación de suelos y aguas por uso de agroquímicos; tala de monte ribereño, fundamentalmente en el río Santa Lucía y caza de especies nativas con desvalorización del paisaje y de la productividad de los humedales.

Este panorama de debilidades y amenazas afecta la calidad ambiental del área. A su vez, la apertura económica caracterizada por la entrada de capitales financieros, la desprotección arancelaria y la sobrevaloración del dólar con particular énfasis a partir de los años noventa, dificultan la competitividad de la producción agropecuaria nacional. En consecuencia, se manifiesta un retroceso en la actividad productiva que se expresa en la reducción del número de establecimientos, y de la población empleada y residente, incrementando de este modo el número de predios sin producción que generan los denominados «baldíos rurales».

91 Frecuentemente a partir de estas actividades se genera una dinámica que promueve la implantación de asentamientos irregulares de sectores de población que procuran empleo.

La redefinición conceptual del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con relación al espacio de uso rural del departamento

En este contexto, pautado por conflictos de tipo coyuntural, pero también estructural, se realizan algunas transformaciones a nivel de la gestión institucional pautada por la aprobación del POT en 1998.

Para el caso de Montevideo, los diferentes planes de ordenamiento que se han sucedido en el transcurso del siglo XX incluyen en sus objetivos la limitación de la extensión del área urbanizada, procurando equilibrar una ecuación económica para el logro de mínimos razonables de calidad ambiental.

Desde las preocupaciones urbanísticas, se definen límites entre lo urbano y lo rural; límites que a través de sucesivos decretos municipales, que generalmente reconocen situaciones de hecho, paulatinamente han avanzado sobre el territorio rural.

En los citados planes, la conceptualización del rol del espacio rural es marginal, sin mayores consideraciones acerca de la importancia productiva del cinturón verde, particularmente de su decisiva incidencia en el abastecimiento cotidiano de la ciudad. Recién en el año 1978 se sanciona un decreto municipal que comprende las actividades agrarias y forestales, así como los servicios y equipamientos complementarios.⁹²

En los años noventa la consideración del espacio rural adquiere una mayor profundidad, producto de tensiones emergentes de posturas antagónicas. Por un lado, en el marco de la globalización y de la creciente desregulación económica —como ya señalamos— desde sectores empresariales se concibe al área rural como un «área de oportunidad», en la que el bajo costo de la tierra estimula la localización de diferentes tipos de emprendimientos. Por otro, desde ámbitos académicos así como desde la conducción municipal se afianza una creciente valoración de sus recursos ambientales,⁹³ reconociendo la multifuncionalidad productiva, paisajística, social y cultural de ese espacio, promoviendo su cauteloso manejo, desde posiciones cercanas al paradigma de la sustentabilidad.

En consecuencia, a nivel de Montevideo, se inicia un proceso de estudio del espacio rural, que si bien considera su inserción metropolitana, en los aspectos regulatorios, sólo comprende el espacio jurisdiccional del departamento. En este sentido se destacan la directriz del Plan Estratégico Departamental del año 1994, que establece «proteger

92 H. Gilmet, 2001.

93 A nivel municipal se destaca la sanción del Decreto N.º 25.657 del año 1992 que establece la política ambiental departamental. A su vez, desde la política tributaria se procura estimular los usos productivos, reduciendo la contribución inmobiliaria para los predios en producción. Estas normas y políticas están en consonancia con la ampliación, también en la década de los noventa, de la legislación nacional en materia ambiental, destacamos en particular la Ley N.º 16.466 de Evaluación de Impacto Ambiental, del año 1994; y Ley N.º 17.283, General de Protección del Ambiente, del 2000.

el área productiva rural mediante normativas y actuaciones selectivas de fomento», y el Decreto N.º 26.986 del año 1995, de carácter cautelar, que 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», delimitando estas áreas y estableciendo que «se protegerá y promoverá un desarrollo social y productivo de carácter sostenible, evitando los usos del suelo y las construcciones que contravengan esa finalidad».

En síntesis, la presentación de esta aparente paradoja particular expone, por un lado, la reacción positiva de las directrices socioterritoriales del POT a nivel de Montevideo, con relación a los múltiples conflictos de intereses que inciden en la configuración de los usos reales del espacio rural; por otro lado, se explicitan una serie de programas que impulsan diferentes actores sociales a nivel del Gran Montevideo: la urbanización informal, el diseño reduccionista de los accesos a Montevideo, la ubicación de obras en área rural considerando a este territorio como soporte y el insuficiente control ambiental de áreas, como los humedales del Santa Lucía, que poseen una potente biodiversidad y fortaleza paisajística.

Aparente paradoja particular 2

***Aunque Ciudad de la Costa carece de saneamiento y de una adecuada estructura de desagües pluviales:
¿por qué la zona ha crecido en forma acelerada en el período intercensal 1985-1996, concentrándose población de ingresos medios y altos?***

Genealogía de Ciudad de la Costa, desde comienzo de siglo XX hasta los años setenta⁹⁴

De acuerdo a la definición del Instituto Nacional de Estadística, la Ciudad de la Costa abarca un conjunto de diez localidades: San José de Carrasco, Barra de Carrasco, Parque Carrasco, Solymar, Lomas de Solymar, Colinas de Solymar, El Pinar, Lagomar, Shangrilá y El Bosque.⁹⁵

El proceso de antropización del tramo costero del departamento de Canelones comprendido entre los arroyos Carrasco y Pando comienza en los inicios del siglo XX. A partir de 1994 a ese territorio se lo denomina Ciudad de la Costa.⁹⁶

En una primera etapa, en cuanto a la sujeción y dominio de la naturaleza, se somete al ecosistema costero, caracterizado por la presencia de dunas móviles, a un procedimiento de fijación que implica el inicio de un proceso de forestación.

Este método de antropización del suelo se utiliza tanto en la costa del Río de la Plata como en buena parte de la costa atlántica. Frecuentemente se efectúa a través de barreras de acacias, introduciéndose posteriormente otras especies exóticas, particularmente de los géneros *Pinus*, *Pinaster* y *Eucaliptus*.

El objetivo perseguido era la adecuación de tierras de propiedad privada para su posterior urbanización según pautas de estaciones balnearias a la usanza europea, meta consolidada hacia los años cuarenta.

Estas transformaciones físicas consideran al territorio como mero soporte, por lo que ocasionan la «pérdida o degradación de áreas naturales valiosas con valores para la recreación o producción».⁹⁷

Los fraccionamientos resultantes están orientados a la urbanización con destino turístico predominantemente interno. Para favorecer su de-

94 Estas consideraciones se basan en el trabajo de M. Cecilio, L. Mazzini y J. Couriel, 2003. Realizado en el marco de la Maestría FAMU/UEDELAR, 2001-2003.

95 A. Retamoso, 1999: 5.

96 En octubre de 1994, se sanciona la Ley N.º 16.610. En su artículo 1º expresa: «Declárase ciudad la zona comprendida entre los arroyos Carrasco y Pando, situada en las Secciones Judiciales 19ª y 20ª del departamento de Canelones», y en su artículo 2 establece que ese territorio se nomina Ciudad de la Costa.

97 A. Allen, 1998:17.

sarrollo se generan formas de comercialización de solares a largo plazo, a través de la venta en cuotas.

Paulatinamente se concretan viviendas de temporada según una pauta de ocupación del suelo en baja densidad, así como algunos servicios turísticos, como paradores y pequeños hoteles, con un acotado nivel de equipamiento urbano contextual.

El diseño de los fraccionamientos, a cargo de agrimensores, resulta de transcripciones literales de la normativa vigente. Frecuentemente se realizan de una manera mecánica, privilegiando casi exclusivamente el «uso óptimo» del territorio desde el punto de vista de la cantidad de lotes obtenidos.

Esta lógica en el diseño de los fraccionamientos no logra interpretar las potencialidades y limitaciones del lugar y por lo tanto tampoco consigue conformar identidades territoriales estructuradas, con sus correspondientes articulaciones de espacios públicos y tejido residencial.

La población de sectores sociales de ingresos medios gracias a su inserción laboral segura, cuyo lugar de trabajo está ubicado en Montevideo, integrada al ámbito del Estado, la industria sustitutiva de importaciones o los servicios, puede alcanzar la vivienda de temporada integrada a su modalidad de vida. Esta segunda casa se localiza típicamente hacia el este, en la franja costera del Río de la Plata.

Por otra parte, en la década del cuarenta, la afirmación a nivel social de pautas recreativas centradas en las potencialidades del espacio costero estimula, en amplios sectores de ingresos medios, la aspiración por consolidar la vivienda de temporada, según una ocupación del suelo en baja densidad.

El territorio de Ciudad de la Costa se enmarca en este patrón de asentamiento formal, de baja complejidad y escasa infraestructura. Su carácter de balneario de uso predominantemente estival se va consolidando entre la década del cuarenta y los inicios de los setenta.

Mientras la densidad de viviendas en la zona fue muy baja, los conflictos ambientales fueron muy acotados. En el entorno de los setenta comienza a consolidarse un cambio de carácter por el que las urbanizaciones de balnearios pasan a construir ciudades dormitorio.

Ciudad de la Costa: de balneario a ciudad dormitorio

Entre las consecuencias que emergen de la transformación de los balnearios de la franja costera de Canelones en ciudad dormitorio, nos interesa enfocar los conflictos urbano-ambientales derivados de la densificación habitacional resultante del crecimiento demográfico. En el período intercensal 1985-1996, de 34.483 habitantes se pasa a 66.402. Es decir que en esa década, Ciudad de la Costa prácticamente duplica su población.

Mientras el patrón de asentamiento⁹⁸ fue de baja complejidad y escasa infraestructura, la «resolución» de la evacuación de aguas residuales cloacales se realizaba en forma individual mediante «pozos perdedores», dando lugar a condiciones para la contaminación del subsuelo.

Pero a la vez, la muy baja densidad junto con la presencia de suelo arenoso derivaron en la ausencia de conflictos significativos en materia de abastecimiento de agua, el cual se resolvía mediante pozos semisurgentes, también individuales.

Aunque la configuración topográfica es predominantemente plana, con muy poca pendiente hacia el río, el desagüe de aguas pluviales se realizaba naturalmente por absorción del suelo arenoso. A su vez, el bajo estándar de la estructura vial no se percibía como problemático, ya que era poco transitada.

El predominio de terrenos bajos con napas de agua muy próximas a la superficie, junto con la creciente densificación poblacional, resulta en la consecuente impermeabilización del suelo, situación que genera severos problemas de evacuación de aguas pluviales y contaminación del subsuelo, producida esta última por efluentes cloacales domiciliarios, en la medida en que los depósitos por lo general no son impermeables.

El poder local no tuvo la iniciativa de mitigar las restricciones de diseño urbano de los fraccionamientos referidos. La ausencia de propuestas de ordenamiento territorial no permitió abordar la complejidad de la urbanización, ni prefigurar la construcción de nuevas identidades urbanas; fundamentalmente, a partir de los setenta, cuando ya se expresaba su carácter de ciudad dormitorio.

En un lapso de veinte años esta situación derivó en el reconocimiento legal del estatus de ciudad. Sin embargo, a pesar de su denominación, esta área continúa teniendo más el carácter de urbanización que de ciudad.

Con respecto a los actores, es interesante señalar cómo las reivindicaciones urbanas de los pobladores de Ciudad de la Costa se suceden en el tiempo en función de demandas puntuales, para resolver los conflictos ambientales más urgentes. Del mismo modo responden los entes con competencia territorial, desconociendo en los hechos los problemas estructurales que presenta este espacio costero.

En efecto, cuando los depósitos de efluentes domiciliarios comienzan a contaminar el agua de uso doméstico (por la proximidad de estos depósitos con los pozos semisurgentes), los pobladores reivindican el acceso a la red de agua potable de OSE.

Este objetivo se alcanza en los noventa, cuando se establece la Quinta línea de bombeo, que corre a lo largo de la avenida Giannattasio. Sin embargo, ese mismo organismo, que también es el competente en la materia, no resuelve el tema estructural principal de la zona: la falta

98 A. Allen 1998: 16.

de implementación de redes de saneamiento general, tanto para aguas pluviales como para los efluentes domiciliarios.

Simultáneamente, el organismo estatal especializado en el financiamiento hipotecario a sectores sociales de ingresos medios (Banco Hipotecario del Uruguay), otorga créditos desde una postura de reduccionismo económico, proyectando su retorno seguro y sin ninguna consideración urbano ambiental. Este financiamiento comprende tanto viviendas individuales en el lote en propiedad común como viviendas en propiedad horizontal organizadas desde las dos viviendas en el lote hasta conjuntos habitacionales en predios de mayor tamaño.

La Intendencia de Canelones, también desde un reduccionismo recaudador de tasas municipales, orienta el desarrollo urbano residencial desde una óptica liberal.

De manera que los tres organismos, OSE, BHU e IMC, de nivel nacional los dos primeros y de nivel local el tercero, reaccionan frente a la demanda de vivienda al compás de los intereses del mercado inmobiliario y de la industria de la construcción, con un estilo de gestión urbana que recuerda el liberalismo del Montevideo de la expansión del siglo XIX, donde los empresarios rematadores de loteos extendieron la mancha urbana considerando irrelevantes las condiciones urbanoambientales de los predios elegidos frente al lucro rápido que representaba la venta de los solares a plazos.

Finalmente, aunque aún no se han manifestado del todo sus consecuencias, una normativa de aplicación nacional, la Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal (2001), permanece en vigor y constituye una importante amenaza de desestructuración socioterritorial.

Esta ley, con su impronta desreguladora, entre otros objetivos permite la concreción de barrios cerrados y exclusivos. Esto se debe a que habilita explícitamente el fraccionamiento de tierras en zona rural, aunque lo supedita a las reglamentaciones de cada Intendencia. De hecho, tanto en el departamento de San José como en el de Canelones, en el espacio del Gran Montevideo se promocionan barrios con estas características.⁹⁹

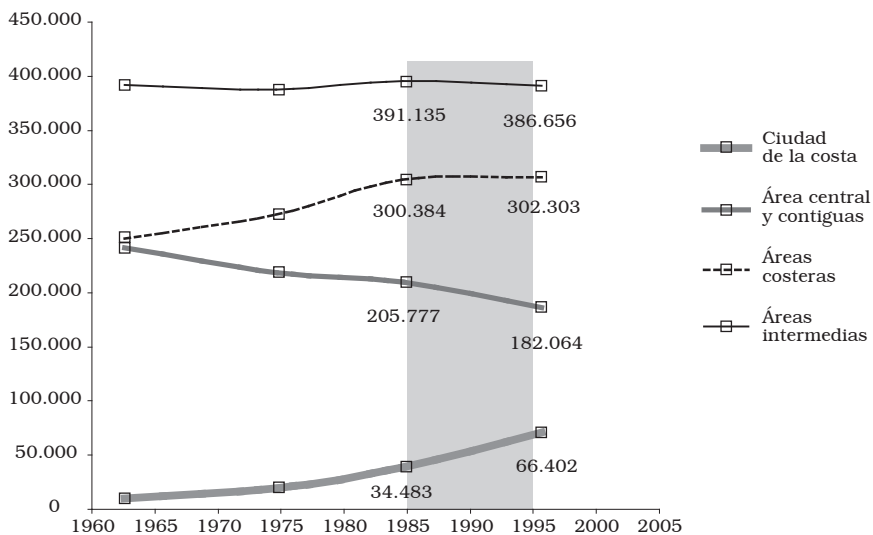
Dinámica demográfica en Ciudad de la Costa

Los Gráficos 16 y 17 permiten, por un lado, comprender la dinámica demográfica de Ciudad de la Costa en contexto, al compararla con las evoluciones de los barrios consolidados de Montevideo. Por otro lado, permiten ver que la extensión y densificación de este territorio se correlaciona con el *boom* de la venta de automóviles entre 1985 y 1996.

99 En el 2009 el Parlamento reglamenta los barrios cerrados, incorporando una modificación a la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008). Desde una visión integradora sólo se permite esta modalidad de afincamiento para conjuntos habitacionales de uso estival.

Gráfico 16

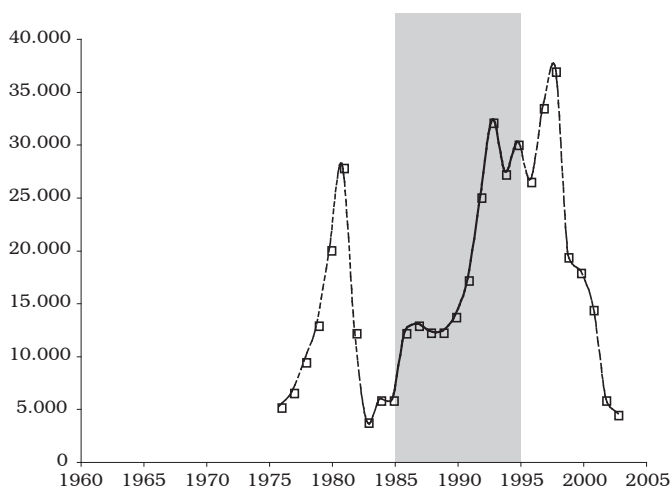
Dinámica demográfica. Ciudad de la Costa con relación a los barrios consolidados de Montevideo



Fuente: C. Musso, 2004.

Gráfico 17

Venta de autos y comerciales livianos



Fuente: Diario *El Observador*, 09/05/04.

El crecimiento poblacional continuo de Ciudad de la Costa entre 1963 y 1996 contrasta con las diversas trayectorias demográficas de los barrios consolidados de Montevideo. En particular, entre 1985 y 1996, los incrementos poblacionales de Ciudad de la Costa se corresponden sobre todo con la estabilización de los residentes en las áreas costeras y el aumento del vaciamiento relativo de las áreas central y contiguas de Montevideo.

Por su parte, el aumento sostenido de la venta de automóviles en ese período señala un incremento del acceso a la movilidad particular. Este hecho, junto con la buena comunicación vial con Montevideo preexistente, facilita la decisión de residir en Ciudad de la Costa.

La información que se presenta en la Tabla 10 sobre las tasas de motorización de algunas ciudades de América Latina muestra que en 1996 Montevideo sólo era superada por San Pablo y Buenos Aires, mientras que Asunción, Lima y Santiago presentaban valores inferiores.

Tabla 10

Crecimiento de las tasas de motorización en algunas ciudades de América Latina

<i>Ciudad</i>	<i>Tasa de motorización</i>	<i>Año</i>	<i>Tasa de motorización</i>	<i>Año</i>
San Pablo	24,3	1992	31,7	1995
Buenos Aires	18,9	1991	25	1996
<i>Montevideo</i>	<i>11,6</i>	<i>1992</i>	<i>20,2</i>	<i>1996</i>
Asunción	10	1987	14,2	1995
Santiago	9	1991	13,8	1996
Lima	4,4	1989	5,8	1995

Fuente: O. Figueroa, 2001: 381.

En síntesis, se distinguen tres etapas en la evolución de este territorio.

La primera etapa se caracteriza por la antropización del paisaje costero, cuyo atributo principal es la presencia de dunas móviles, que es forestado para fijar el terreno. Posteriormente este suelo se fracciona a través de la modalidad de venta de lotes individuales amortizable en cuotas.

Durante una segunda etapa, se configura como un conjunto de balnearios con viviendas de temporada, de muy baja densidad, donde el pozo semisurgente para el acceso al agua en cada lote no se contamina con los efluentes primarios.

Por último, el pasado reciente de este territorio está signado por la transformación definitiva de Ciudad de la Costa, que pasa de un conjunto de balnearios a ciudad dormitorio, junto a su incremento poblacional concomitante.

Esta configuración territorial presenta agudos problemas ambientales y urbanos, como los causados por la falta de saneamiento. Al mismo tiempo, las características topográficas del lugar dificultan el escurrimiento de aguas pluviales, lo que incide en el deficitario estado de las calles.

Aparente paradoja particular 3

Aunque se implementa un programa de remodelación urbana en un área central –Plan Fénix– ¿por qué esta zona no logra vitalizarse y galvanizar en un proceso de mejoramiento barrial significativo?

Componentes y objetivos del Plan Fénix

El Programa Nacional de Recuperación Urbana, también conocido como Plan Fénix, en la ciudad de Montevideo, propone la restauración y recuperación de una zona incluida en el área de promoción de la Bahía de Montevideo. En dicha zona están localizadas la Estación de Ferrocarril, [...] las playas ferroviarias adyacentes y los galpones de AFE, y el barrio circundante de La Aguada. El BID financia parte de los costos de inversiones mediante el otorgamiento de préstamos de largo plazo, aunque el Plan Fénix intenta fundamentalmente promover la inversión privada en la zona. Su elemento protagónico es la Estación Central de Ferrocarril, que fue construida en 1890 y ha sido declarada Monumento Histórico. Se propone convertirla en un centro cultural y de eventos, de recreación y comercial. Los servicios que actualmente cumple se trasladan a una nueva terminal de pasajeros en un predio contiguo.

Los objetivos del Plan Fénix concuerdan con los del Plan de Ordenamiento Territorial en lo referente a la valorización del entorno de la Bahía, a la densificación residencial de las áreas centrales y al mejor aprovechamiento económico del tejido residencial existente.¹⁰⁰

El importante espacio localizado entre la nueva terminal de pasajeros y la antigua estación central de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), se reserva para la realización de edificios en alta densidad que aprovecharían las interesantes vistas de la bahía.

La calidad urbana de esta área se articula por sus límites espaciales principales: de un lado se encuentra la interesante volumetría restaurada de la antigua estación, del otro, la adjetivada Torre de ANTEL y hacia el frente se abre la bahía, con su significativa calidad paisajística.

La construcción de un complejo administrativo, social y cultural cuyo elemento estructurador es la Torre de las Comunicaciones de ANTEL forma parte del planeamiento estratégico de fines del siglo XX, dirigido a revitalizar áreas urbanas deprimidas y ubicadas en zonas portuarias en diversas ciudades en el ámbito regional e internacional.

Dicha torre, por sus características formales y por el tipo de encargo, se proyecta desde el punto de vista simbólico como un nodo para la ciudad. Así como el Palacio Salvo es una de las identidades del Montevideo

100 H. Gilmet, 2004.

del siglo XX, la Torre de ANTEL se promociona como una manifestación física de la modernidad del siglo XXI.

El estudio que lo proyecta también forma parte de este estilo de planificación urbana, ya que es liderado por el arquitecto Carlos Ott, ganador del Concurso Internacional para la construcción de la Ópera de París.

Genealogía del Plan Fénix

Es importante señalar que el Plan Fénix no surge como consecuencia de un plan zonal que derive del poder local, sino que emerge como una iniciativa del Presidente de la República.

El programa de mejoramiento barrial y la propuesta de redensificación habitacional se constituyen así en una bandera política del partido que pierde su hegemonía histórica en el gobierno local del departamento de Montevideo, ya que desde 1990 la IMM es gobernada por el Frente Amplio.

Actualmente está en funcionamiento la nueva estación ferroviaria y la Torre de ANTEL, mientras se encuentran suspendidos, en parte, los programas en construcción promocionados por el BHU¹⁰¹ (700 viviendas en la modalidad precio-proyecto-terreno (PPT) para ahorristas y no ahorristas) y no se adjudicaron las áreas estratégicas ya referidas para nuevas obras, aquellas ubicadas entre la estación preexistente y la nueva estación.

El fracaso del traslado mecánico de experiencias

El Plan Fénix se promociona trasladando mecánicamente experiencias exitosas de este tipo. En particular se trata de programas complejos y multifuncionales que se abren al frente marítimo, por ejemplo los realizados en Barcelona o en Buenos Aires (Ciudad Olímpica, Puerto Madero).

Es importante tener presente que en Montevideo los programas habitacionales se promocionan desde el BHU para un mercado de sectores sociales con activos medios y altos.

Como ya fue referido, el espacio privilegiado que eligen para residir los sectores sociales de ingresos medios y altos es la franja costera sur y este de Montevideo que adquiere un particular dinamismo desde mediados del siglo XX. Hacia fines del siglo, a esta opción de localización residencial se suma la franja costera del territorio metropolitano inmediato.

Esta tendencia robusta de incrementos poblacionales persiste y genera nuevas centralidades cuyo sustento es la homogeneidad social, junto al disfrute inmediato del espacio costero del Gran Montevideo.

101 Recién en el 2009 el BHU logra la comercialización total de las viviendas.

Según esa tendencia, la zona del Plan Fénix, donde residen poblaciones heterogéneas en materia de ingresos, resulta de difícil elección para sectores de activos medios y altos.

Además, en la zona faltan servicios de calidad y existen condiciones ambientales desventajosas, relacionadas con la actividad portuaria, muy cerca de los espacios más privilegiados por el plan.

Sin embargo, es evidente que las torres proyectadas gozarían de vistas excepcionales desde los pisos superiores, dada la calidad visual que posee la bahía de Montevideo.

Este es un caso interesante para profundizar, ya que las idoneidades sociourbanas de la zona hacen que las potencialidades de desarrollo para el afincamiento residencial de sectores sociales de ingresos medios y altos sean discutibles, aunque en la zona se encuentre un edificio formalmente emblemático, como es la Torre de ANTEL, proyectado por un arquitecto de prestigio internacional.

Sin embargo, pese a su presencia no se han generado sinergias entre actores inmobiliarios, capaces de atraer inversiones a la zona. La idea del arquitecto y obra emblemáticos para promover ciudades y zonas específicas de las ciudades, posee referentes a escala internacional, por ejemplo el impacto positivo que resulta de la construcción del Museo Guggenheim por parte del prestigioso arquitecto norteamericano F. Gehry en Bilbao.

En efecto, esa inversión urbano-arquitectónica logró colocar a Bilbao en el concierto de las ciudades globales al igual que incrementó su dinamismo económico a través de la recepción de nuevas corrientes turísticas.

Perspectivas de desarrollo urbano inciertas

En cuanto a la identidad actual de la zona, importa analizar su cercanía al centro simbólico de escala nacional cuyo eje estructurador es la avenida 18 de Julio.

Hemos visto que actualmente el Centro no constituye un apoyo estimulante debido a su mermada vitalidad urbana, entre otros motivos por el persistente abandono de la zona por parte de sectores sociales de ingresos medios y altos que buscan residir en la franja costera, donde poseen mejores condiciones urbano-ambientales y donde además, en los últimos veinticinco años, se localizan servicios «seguros» y polifuncionales, como los grandes centros de compras y recreación.

Responder la pregunta planteada como paradoja tiene el inconveniente de requerir la evaluación de una experiencia quizá demasiado cercana en el tiempo. Sin embargo, la articulación de los objetivos referidos por el arquitecto H. Gilmet parecen de muy difícil concreción si no se realizan propuestas renovadoras al plan. Dichos objetivos se sintetizan en: «la valorización del entorno de la bahía», «la densificación

residencial de las áreas centrales» y el «mejor aprovechamiento económico del tejido residencial existente».

La situación actual revela la ausencia de un plan zonal comprensivo de la zona aunque se buscan, de manera fragmentaria, posibles usos para amortizar las importantes inversiones realizadas, descartando los fallidos usos habitacionales.

Así lo ilustra un reciente artículo periodístico:

... en el entorno de la vieja estación de AFE todo parece librado al destino: antes fue el Plan Fénix —que hoy parece enterrado para no resucitar—, ahora se maneja la idea de construir un gran predio ferial en las vías, la sede del Parlamento del Mercosur en sus instalaciones y cerca —frente a la Torre de las Telecomunicaciones de ANTEL— una zona franca de servicios vinculada al puerto.¹⁰²

En síntesis, la oportunidad perdida que significó el Plan Fénix reafirma la necesidad de conocer en profundidad las zonas de actuación urbanística para poder interpretar con mayor rigurosidad los principales problemas y su identidad cambiante.

En cuanto a los principales problemas del área se destaca la necesaria transformación de la zona portuaria, de manera de volverla más amigable y compatible con la función residencial. En este sentido las debilidades institucionales del poder local fueron evidentes como lo muestra la particular genealogía del plan.

102 Brecha, A. P. García, 08/06/07.

Conclusiones

Los problemas son creados en la resolución de problemas, novedosos espacios de caos se engendran por la actividad ordenadora. El progreso consiste primero y principalmente en la caducidad de soluciones de ayer.

Z. Bauman, 1996

Baja visibilidad de la pobreza

Una especificidad relevante, desde el punto de vista de la polarización social en el territorio, es el aislamiento de las poblaciones vulnerables que residen en periferias críticas del Gran Montevideo con relación a los espacios de residencia de la población donde predominan familias de activos medios y altos.

En este sentido, es importante también tener presente que en el Gran Montevideo, las percepciones ambientales de los sectores de ingresos medios y altos cuando circulan por las vías que utilizan en sus desplazamientos en automóvil (residencia-empleo y residencia-ocio) no incluyen geografías de pobreza urbana.

Estigmas de los pobres del Gran Montevideo

Otro aspecto distintivo y relevante de la situación de vulnerabilidad social en el Gran Montevideo, con relación a los ejemplos del mundo central descritos, es el carácter de sus estigmas.

Estos derivan fundamentalmente de su lugar de residencia junto con su condición de pobres urbanos ya que no existen problemas socioculturales agudos como los que representan las generaciones de inmigrantes pobres localizados en periferias urbanas de París o los guetos habitados por población segmentada por el color de su piel en ciudades de Estados Unidos.

En realidad esta condición de la fragmentación sociourbana local es, potencialmente, una ventaja comparativa, ya que podría facilitar el acercamiento de las actuales distancias socioculturales.

Clases medias atraídas por la ilusión de la costa

El cambio de los modelos residenciales para los sectores sociales de ingresos medios y altos presenta atributos generalizados tanto para nuestras ciudades latinoamericanas como para las ciudades altamente

industrializadas: los programas residenciales requieren fuertes demandas espaciales y zonas de adecuadas calidades ambientales.

En esta línea de razonamiento son reveladores los cambios operados en Ciudad de la Costa. Su densificación reciente opera en un territorio, provisto de urbanizaciones monótonas, con problemas de contaminación ambiental, dificultades circulatorias para peatones y vehículos en tiempos de lluvia por condiciones precarias en su conformación urbana y problemas para desaguar rápidamente, dadas las características topográficas del lugar.

Se podría argumentar que su cercanía a Montevideo, el precio de la tierra relativamente accesible y el logro de una modalidad de vida en baja densidad, en el verde y cerca de la playa, justifican la decisión. Incluso se puede asociar a las anteriores razones la apuesta a que en el corto plazo lleguen los servicios de saneamiento a la zona.

De manera que el conjunto de argumentos reseñados podría compensar las contrariedades referidas. De todos modos esta opción residencial constituye una peculiaridad con relación a lo que ocurre en general en las ciudades, sobre todo si se tienen presentes las características socioeconómicas de su población residente.

¿Cómo incide el modelo de apertura económica en la fragmentación sociourbana del Gran Montevideo?

En el período de la dictadura cívico-militar se implementa una liberalización financiera temprana, si se la compara con los demás países de la región, que produce importantes consecuencias a nivel de la estructura productiva y territorial del país.

Desde el punto de vista residencial, una política consistente con la liberalización financiera es la liberalización del mercado de alquileres desde el año 1974.

El cierre de fuentes de trabajo en el sector industrial suma dificultades a amplios sectores de trabajadores para el acceso al mercado formal de suelo urbano y vivienda. Entre 1986 y 1996 la proporción de trabajadores industriales se reduce del 20,5% al 16,3%.

La incidencia del modelo de apertura económica a nivel espacial se manifiesta en su contribución al vaciamiento relativo de los tejidos residenciales consolidados de Montevideo. A su vez, los edificios industriales integrados a la trama urbana no fueron objeto de refuncionalización, de este modo, estos edificios abandonados contribuyeron al deterioro de importantes áreas urbanas.

Mientras que en la etapa de sustitución de importaciones la búsqueda de residencia en el Gran Montevideo por parte de los sectores sociales de bajos ingresos estaba orientada por las posibilidades que su radicación allí podía proporcionarles en términos de acceso al mercado

de empleo y a los servicios brindados por Montevideo, en el ciclo de apertura y liberalismo económico esta motivación es sustituida de una manera preponderante por diversas estrategias para acceder al suelo urbano y a la vivienda.

Así como durante el período de sustitución de importaciones se desarrolló y consolidó el proceso de metropolización generando desigualdades sociourbanas, en el período de apertura económica se acelera un proceso de segmentación social y segregación urbano-residencial que contribuye al empobrecimiento de las estructuras de oportunidades para los sectores sociales con activos bajos.

Al mismo tiempo, se vitalizan espacios ubicados en la franja costera de Montevideo, donde se localizan importantes inversiones inmobiliarias: grandes superficies multifuncionales, hoteles, torres de viviendas suntuarias y otros servicios. En los hechos, este dinamismo inmobiliario explica en parte las dificultades para superar la crisis que padecen otros barrios consolidados de la ciudad, en particular el principal centro simbólico de la ciudad estructurado por la avenida 18 de Julio.

Considerando los actores que inciden en la fragmentación sociourbana, que se desarrolla aun en un contexto de crecimiento económico interno, junto a los actores locales se vuelve fundamental tener en cuenta la incidencia de los actores globales. En particular, la influencia de la promoción del denominado Consenso de Washington por parte de los organismos multilaterales de crédito, así como la influencia de modelos regionales cercanos, particularmente el plan de convertibilidad que se implementa en la Argentina en la década de los noventa.

¿Cuáles son las tendencias robustas en materia de localización residencial?

Las migraciones intrametropolitanas en el territorio del Gran Montevideo tienen trayectorias socialmente polarizadas. Las familias se localizan, por un lado, en la franja costera sureste y por otro, en las periferias montevidéanas y en las áreas urbanas cercanas al límite departamental de Montevideo en los departamentos de Canelones y San José.

Para comprender las densificaciones habitacionales y las extensiones de la mancha urbana, a estas migraciones poblacionales se debe sumar las tasas de fecundidad por encima del promedio nacional que se verifican en las periferias críticas del Gran Montevideo.

Es importante, además, tener presente la dinámica demográfica de Ciudad de la Costa, protagonizada por sectores de población de ingresos medios y altos, que se correlaciona con las migraciones provenientes desde Montevideo. Es decir que, en el marco de un modesto crecimiento poblacional general, el espacio urbanizado se expande y se densifica en las periferias críticas del Gran Montevideo, y se densifica Ciudad de la Costa, sobre todo al sur de la avenida Giannattasio.

Importa subrayar que tanto las densificaciones como las extensiones de la mancha urbana y los vaciamientos relativos de áreas urbanas consolidadas en Montevideo marcan tendencias robustas. Las dinámicas demográficas territorializadas entre 1963 y 1996 así lo demuestran.

En particular, al poner la lupa en el análisis socioterritorial del período intercensal 1985-1996, vemos que este lapso tiene un carácter trascendente con relación a la fragmentación sociourbana, ya que la agudización de ésta se correlaciona con el crecimiento del PBI en el mismo período.

La persistente emigración internacional también hace su aporte al proceso de fragmentación sociourbana, aunque los motivos para dejar el país cambien en el transcurso del tiempo.

Además, en el pasado reciente se constatan dos factores externos que contribuyen al fenómeno: las posibilidades que ofrecen algunos países, como Estados Unidos y España, y las redes de protección constituidas por los compatriotas que ya residen en el exterior.

¿Cómo se interrelaciona el territorio heredado con los problemas socio-espaciales que se identifican en el pasado reciente?

Periferias montevidéanas

Centrándonos en las periferias montevidéanas se sintetizan dos áreas problema; por un lado se proyectaron ambiciosas intervenciones urbanas, ramblas costaneras de los arroyos, avenidas estructuradoras y parques lineales; y por otro lado se verifica el desacierto de trasladar mecánicamente la idea de «Ciudad Jardín» y superponerla al catastro existente.

Tales proyectos resultaron en su mayoría en obras inconclusas, tanto por dificultades de gestión como por problemas financieros, no obstante imponen afectaciones en predios de propiedad privada que permanecen vigentes hasta el presente.

Estos aspectos críticos del proceso de urbanización derivaron en una importante proporción de tierras vacantes periféricas, afectadas o abandonadas, de propiedad pública y privada, que propician la gestión urbana informal de lotes y viviendas en la modalidad de asentamientos irregulares.

Simultáneamente se producen migraciones poblacionales que extienden la mancha urbana, cambiando en los hechos la potencialidad de los suelos de uso rural existentes por usos urbanos informales.

Es evidente que las directrices en materia de ordenamiento territorial han contribuido en la desestructuración de los tejidos residenciales periféricos. Y la tolerancia —o promoción— de las invasiones de tierras en general, y en particular las de uso rural, completan un panorama

crítico desde el punto de vista de la sustentabilidad sociourbana de esos espacios.

Las políticas de tierras y vivienda han aportado a la desestructuración de las periferias montevideanas: el diseño urbano arquitectónico ha insistido en una arquitectura pobre para pobres, desde la construcción de tipologías realizadas en la modalidad de transitorias y que luego se volvieron permanentes hasta la implantación de macroconjuntos de núcleos básicos evolutivos por parte del MVOTMA, y en menor medida por la IMM.

La formalización absolutamente homogénea de estos macroconjuntos y su organización urbana, como islas de lógica interna, las disocia del contexto urbano.

Otro ejemplo de efecto no deseado de algunas políticas es la conformación, por parte de la IMM, de una cartera de tierras localizada en periferias críticas que frecuentemente se convirtieron en asentamientos irregulares.

Como resultado del proceso aludido, los valores inmobiliarios de tierras y viviendas resultan cada vez más deprimidos y estos espacios se densifican con población predominantemente pobre.

Periferias metropolitanas

En cuanto a la genealogía de las periferias metropolitanas, es fundamental asociarla a las políticas de ordenamiento territorial aplicadas.

En efecto, mientras Montevideo adapta sus ordenanzas y exige el cumplimiento de los estándares de las leyes de centros poblados, los departamentos limítrofes —Canelones y San José— flexibilizan su aplicación, dando lugar a un fuerte proceso especulativo de captación de las rentas diferenciales del suelo.

Si bien esta flexibilización comprende también la extensión periférica de los núcleos poblados preexistentes, el impacto significativo desde el punto de vista territorial resulta de los fraccionamientos autónomos (villas) en tierras agrícolas, dependientes de las rutas radiales hacia el centro metropolitano, o bien conectadas a ellas a través de precarios caminos vecinales.

En estos territorios se verifica también la instalación de emprendimientos industriales, motivados por condiciones reglamentarias menos exigentes y niveles de reivindicación social más acotados, que redundan en menores niveles de inversión y mayor rentabilidad.

Y desde 2001 el territorio metropolitano asignado para la localización de barrios cerrados constituye un ejemplo significativo de la interrelación entre el territorio heredado y los problemas socio-espaciales que se identifican en el pasado reciente, como es el caso de Rincón de Carrasco. Esta modalidad residencial conjuga lo urbano-arquitectónico con una directriz urbanística de corte liberal. Su implementación ilustra asimis-

mo las diferentes visiones del ordenamiento territorial entre Montevideo por un lado, y Canelones y San José por otro, que recuerdan la historia de la aplicación asimétrica de las Leyes de Centros Poblados.

¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades de los gobiernos locales y de los organismos sectoriales con incidencia territorial?

La primera conclusión introductoria de debilidades institucionales está relacionada con la ausencia de una coordinación metropolitana entre los gobiernos locales de Montevideo, Canelones y San José. La inexistencia de planes metropolitanos dificulta la construcción de agendas compartidas que permitan resolver temas cuya escala evade lo departamental.

Fortalezas del Gobierno departamental de Montevideo

A partir de los noventa se institucionaliza el comienzo de una gestión parcialmente descentralizada y participativa, creándose 18 Centros Comunales con sus respectivas Juntas Locales y Concejos Vecinales.

A su vez el Plan de Ordenamiento Territorial, aprobado en 1998, más allá de su contenido propositivo, también constituye un avance muy importante para el conocimiento del territorio departamental. Desde el punto de vista de nuestro análisis interesa señalar que, si bien el objetivo de lograr reequilibrios poblacionales en el territorio es una fortaleza programática, en el plano de la gestión urbana aún no se visualizan programas operativos acordes con la problemática planteada. En particular, se destaca la inexistencia de los proyectados planes zonales.

Por último, las inversiones en materia de extensión del saneamiento son estratégicas en la medida que, por un lado, resuelven problemas de contaminación ambiental urgentes y, por otro, los barrios beneficiados se vuelven potencialmente adecuados para albergar proyectos de mejoramiento barrial que permitan iniciar un proceso de reestructuración urbana sustentable para el largo plazo.

Fortalezas del BHU

A partir de la apertura democrática —desde 1985— el BHU impulsó en coordinación con la IMM una política de reciclajes de construcciones existentes, en particular de casas estándares para fines habitacionales. Para ello, la Intendencia flexibilizó la normativa de vivienda, como las alturas reglamentarias de techos y escaleras entre otros elementos. Dicha normativa permite la incorporación de entresijos, de manera que se puede obtener más de una unidad habitacional a partir de una misma casa. Esta política representa una fortaleza en diversos sentidos. Por un lado, se densifican zonas de la ciudad que cuentan con todos los

servicios de infraestructura —Ciudad Vieja, Palermo y Cordón—. Por otro lado, los resultados urbano-arquitectónicos resultaron adecuados en términos generales, al mantenerse la morfología del espacio público calle. Esta experiencia, al vincular lo urbano y lo habitacional de un modo creativo, resulta una línea de trabajo que consideramos deseable continuar desarrollando.

Debilidades de los organismos sectoriales con incidencia territorial

La creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en los años noventa, a pesar del contenido integrador de su denominación no significó una evolución positiva respecto a la descoordinación entre políticas de vivienda y desarrollo urbano. En efecto, el BHU continuó financiando viviendas para sectores sociales con activos medios y altos mientras que el MVOTMA subsidia conjuntos habitacionales para sectores sociales con activos bajos. En Montevideo, las localizaciones territoriales resultantes de esta organización institucional agudizan el proceso de segmentación social y segregación urbano-residencial.

Desde la Presidencia de la República en el año 2000 se coordina el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) —que cuenta con financiamiento externo a través del BID— que integra la participación institucional de tres actores: 1) el Estado, a través de las intendencias, el MVOTMA y el MTOP como coejecutores del programa de mejoramiento barrial; 2) las organizaciones multidisciplinarias privadas con fines públicos y 3) la población involucrada. Focalizado en los asentamientos irregulares, el PIAI reconoce la necesidad de actuar sobre el tejido residencial informal a través de la mejora parcial de sus condiciones de habitabilidad. Sin embargo se constata que este tipo de respuesta frecuentemente alienta nuevas ocupaciones informales. Cuando se procede a operar «caso a caso», sólo en el tejido informal y sin llevar adelante planes urbanos estructurantes. Lo que ocurre en los hechos es que se vuelve a responder a demandas puntuales sin reconocer la complejidad del problema de las periferias en condiciones críticas que incluyen al tejido residencial formal en situaciones precarias. Cuando se lo compara con otras políticas de tierras y vivienda, este programa de mejoramiento barrial es potencialmente muy interesante, en la medida en que no es un programa social, no es un programa habitacional y tampoco es un programa de infraestructura urbana: es un programa que intenta asociar estas tres dimensiones incorporando la participación ciudadana de un modo vinculante.

Debilidades de la Intendencia Municipal de Montevideo

Si bien debido a su evolución histórica Montevideo posee fortalezas institucionales con relación a las debilidades de los gobiernos locales de

Canelones y San José, es evidente que no ha logrado elaborar los planes zonales de estructuración urbana necesarios, aunque a partir de 1998 estableció directrices de ordenamiento territorial que facilitan el proceso de planificación. En particular, desde el punto de vista prospectivo es interesante para el departamento la definición de tres ámbitos básicos de actuación: los suelos urbanos, los suelos rurales y los potencialmente urbanizables.

Ciertas directrices de ordenamiento territorial y pautas de desarrollo urbano aprobadas por la Junta Departamental —como el POT— junto al desarrollo del proceso de descentralización administrativa y política son, potencialmente, condiciones clave para galvanizar un proceso posible de mitigación de la fragmentación sociourbana.

Sin embargo, las políticas de tierras y vivienda implementadas no se sustentan en planes-proyectos-gestión elaborados a partir del objetivo de la integración social.

El fracaso del Plan Fénix demuestra la importancia de gestionar programas de mejoramiento barrial que procuren reequilibrios poblacionales de manera integrada y articulada con el conjunto de las escalas de planificación: la zonal, la departamental y la metropolitana.

Podemos formular un razonamiento similar con relación a la extensión de la mancha urbana en el departamento de Montevideo y sus consecuencias negativas respecto de la fragmentación sociourbana, junto a los conflictos que ese desarrollo ocasiona al paisaje y a la producción agropecuaria.

¿Cuáles son las lógicas matrices de los actores sociales y políticos?

Un importante sector de la población económicamente activa tiene ingresos insuficientes e irregulares. Esta situación contribuye a la promoción de gestiones urbanas informales, que se manifiestan en la ocupación de viviendas en centralidades urbanas y la invasión de predios, predominantemente periféricos, de propiedad pública y privada.

Pero más allá de proceder mediante una estrategia de sobrevivencia, la informalidad urbano-residencial es una manifestación cultural que trasciende la ausencia de recursos para resolver el tema de la vivienda.

Otra característica importante de las lógicas habitacionales de esa población es que sus opciones en materia residencial pasan de ser guiadas por la búsqueda de oportunidades de empleo a orientarse según la búsqueda del afincamiento posible.

Simultáneamente, sectores sociales de ingresos medios y altos continúan eligiendo como lugar de residencia preponderante la franja costera sureste del Gran Montevideo, densificando fraccionamientos existentes y creando otros nuevos en su entorno.

De este modo, se desarrollan importantes migraciones, predominantemente intrametropolitanas, protagonizadas por personas pertenecien-

tes a sectores sociales polarizados en materia de ingresos, que se localizan en territorios con fragilidades urbano-ambientales diferenciadas.

La elección voluntaria del lugar de residencia para quienes integran sectores sociales con activos medios y altos —en contraste con las estrategias de sobrevivencia que determinan el domicilio de aquellos pertenecientes a sectores sociales con activos bajos— orienta los patrones de consumo de suelo urbano.

La elección de este sector social de la población se funda en consideraciones referidas a la «seguridad», la «distinción», las «modalidades de vida en baja densidad», en contacto con el «verde», a la «cercanía a la costa como uso estival y paisajístico» y a la relación distancia-tiempo razonable para los desplazamientos hacia los lugares de empleo y de ocio, ya sea a través del transporte colectivo o mediante vehículos particulares.

Por parte de los actores políticos, el reduccionismo económico que guía sus correspondientes programas urbano-habitacionales se retroalimenta década tras década, afectando negativamente —y de manera persistente— la legibilidad de la estructura urbana de los espacios periféricos.

Históricamente, los programas de vivienda en nuestro país se han diseñado considerando la capacidad de ahorro de los futuros beneficiarios, disociando lo habitacional de lo urbano y concibiendo al territorio como mero soporte. Dicho de otro modo, si atendemos a la secuencia plan-proyecto-gestión, las debilidades se manifiestan en cada una de las dimensiones y en el conjunto del proceso.

Por otra parte, los planes de uso del suelo procedentes de los gobiernos locales, o bien tienen problemas de concepción —como se observa en la genealogía de las periferias montevideanas— o bien desconocen normativas nacionales que condicionan los fraccionamientos privados, como ocurrió en el territorio metropolitano.

La consolidación de la informalidad urbana resulta un caso paradigmático de la interacción de actores sociales y políticos. La genealogía de los asentamientos irregulares ubicados en tierras de propiedad pública muestra que al inicio de la ocupación configuran programas informales de lotes sin servicios, donde los usuarios construyen sus viviendas y cogenestian la implementación de servicios de infraestructura con los correspondientes apoyos institucionales.

Para los diferentes asentamientos irregulares se aprecian diversas contribuciones desde los poderes locales y los entes de provisión de servicios, en particular de aguas corrientes y electricidad. Cuando la informalidad urbana se localiza en tierras privadas los apoyos institucionales responden con mayores restricciones.

Es evidente la consolidación de pautas culturales de cogenestión informal del territorio tanto a nivel de la población como de las instituciones.

En el ámbito institucional, la cogenestión informal con los vecinos descomprime tensiones sociales y redundante en un mecanismo ambivalente

entre la solidaridad y el clientelismo político. Esta cooperación público-privada deriva en importantes problemas de insustentabilidad socioterritorial.

A su vez desde el punto de vista de los actores institucionales y sociales, es interesante señalar cómo las reivindicaciones sociourbanas de los pobladores de Ciudad de la Costa se suceden en el tiempo en función de demandas puntuales para resolver los conflictos urbano-ambientales más urgentes y cómo los entes con competencia territorial y la intendencia de Canelones van dando respuestas igualmente puntuales que desconocen los problemas estructurales y globales que presenta este espacio costero.

Simultáneamente, el BHU también contribuye a la densificación de este espacio costero a través del financiamiento tanto de la vivienda individual como de la agrupada.

¿Cómo inciden los principales cambios socioculturales?

Desde la década de los ochenta, en particular, se desarrollan transformaciones socioterritoriales en un contexto donde los sectores sociales más vulnerables, independientemente del problema estructural que representa la desocupación abierta, se enfrentan a importantes cambios y a agudizaciones de situaciones heredadas. En el caso del mundo del empleo, por ejemplo, aumentan la informalidad, y las condiciones de inseguridad y precariedad, junto a los bajos salarios, tanto en el ámbito informal como en ciertos sectores de trabajadores del ámbito formal de la economía pública y privada.

De manera simultánea, dichas transformaciones del mercado de empleo también afectan a un sector de profesionales de ingresos medios y altos que trabajan en sectores de punta de la economía, tanto en el área productiva como en la de servicios.

Con relación a la vulnerabilidad laboral, importa señalar que el universo de trabajadores cuentapropistas e informales que no están protegidos por el sistema de seguridad social a través del Banco de Previsión Social asciende al 40% del mercado total. (2005)

Este conjunto de atributos del mercado de empleo contribuye a la agudización de la «reindividualización de las relaciones de trabajo» que, sobre todo para los sectores sociales más débiles, representa un factor desorganizador que suma dificultades cuando se trata de reivindicar mejores condiciones laborales.

En ese contexto de vulnerabilidades laborales crece y se consolida el acceso informal a la tierra, a la vivienda y a la ciudad.

A la vez, continúa el proceso de tugurización de conjuntos habitacionales promovidos por el Estado, y también se extiende el deterioro del tejido residencial formal, sobre todo cuando se consideran las periferias críticas a nivel del Gran Montevideo.

La cultura de las periferias pobres

Un importante sector de jóvenes que residen en las periferias críticas se caracteriza particularmente por su *desafiliación social*, que no se reduce a la ausencia de vínculos sociales heterogéneos, sino que su atributo principal radica en la imposibilidad de los sujetos para integrar *estructuras dadoras de sentido*.

Esta suerte de autoenclaustramiento cultural desventajoso se refleja, entre otras manifestaciones socioculturales, en el tipo de música que se cultiva. En efecto, el contenido de las letras de la denominada «cumbia plancha» puede tomarse como ejemplo de un imaginario que se articula consolidando formas de exclusión social.

Algunos de sus temas resultan elocuentes: «el orgullo de pertenecer a la clase baja», «odas al consumo de drogas», «al sexo más o menos explícito» y a «una suerte de glorificación del delito».

Desde el punto de vista de los derechos sociales de «segunda generación», los componentes que articulan la fragmentación sociourbana conforman frenos sustantivos para el fortalecimiento de las estructuras de oportunidades, sobre todo en el caso de las poblaciones más vulnerables.

Residir en periferias críticas se configura en un *estigma* que se refleja en la expresión *zonas rojas*. Se trata de áreas de la ciudad que, además de presentar un conjunto de carencias en materia de infraestructura urbana, sufren la falta de algunos servicios que directamente no ingresan a esas zonas, como el correo, la ambulancia y la policía.

Así, para quien busca empleo, su lugar de residencia funciona como un estigma que se constituye en un factor de desventaja frente a los competidores que viven en barrios *normales*.

Gestión de la inseguridad: el autoenclaustramiento

Otro cambio sociocultural ligado a los referidos es la inseguridad ciudadana que, al integrar miedos reales e imaginados, activa comportamientos diversos según los diferentes estratos de ingresos.

Mientras los sectores de activos medios y altos contratan de manera creciente servicios de seguridad privados, los sectores de activos bajos rodean su propiedad de rejas, configurando de este modo un paisaje de autoenclaustramiento generalizado.

Diferentes escalas espaciales completan las medidas de *protección*, desde el enrejado de las aberturas al enrejado del lote individual y cuando la situación urbana es la de conjunto habitacional se suma el enrejado del gran lote.

A esta modalidad de *protección* recurren cooperativas de Ayuda Mutua y otros conjuntos habitacionales donde reside población de activos bajos y medios. De esta manera, la inseguridad ciudadana, comple-

mentada por la desconfianza en la policía, se constituye en un atributo relevante de la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo.

Los cambios en las estructuras familiares caracterizados por el incremento de las tasas de divorcios y de hogares monoparentales junto al rezago educativo señalado por los informes de la Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE) permiten distinguir el tipo de segmentación social y segregación urbano-residencial que presentan diferentes áreas urbanas del Gran Montevideo.

El crecimiento poblacional estructural, derivado de las migraciones intrametropolitanas y de las altas tasas de fecundidad de los sectores sociales con activos bajos vuelven cada vez más problemática la reconversión de algunas áreas en espacios de integración sociourbana.

¿Qué hacer?

Hemos procurado demostrar que la interpretación de los fenómenos sociourbanos requiere considerar al territorio como *sujeto* y no como mero *soporte* de actividades.

Nuestro enfoque de la fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo demuestra su multicausalidad mostrando el rol activo desempeñado por las lógicas diferenciadas de los diversos actores, que a la vez, derivaron en gestiones urbanas específicas.

Hemos focalizado tres aspectos y sus vínculos:

1. la cogestión informal de tierras públicas y privadas,
2. la depresión de los barrios consolidados de Montevideo y
3. el dinamismo inmobiliario de la franja costera este.

Los estudios socioeconómicos integradores que consideran al Estado, a la sociedad y al mercado y sus interrelaciones para comprender las lógicas que explican los grados de desarrollo de las comunidades y sus principales problemas representan un gran avance del conocimiento. Sin embargo, la ausencia de la variable territorio aparece como una carencia insoslayable.

La fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo es un problema y un desafío central para las políticas públicas cuando se orientan en un sentido democrático. En este sentido, se constituye en un eje ineludible la necesidad de construir estructuras de oportunidades equitativas para el conjunto de los ciudadanos, independientemente de sus lugares de residencia, a partir de la participación acordada del «conocimiento experto» y el «conocimiento experimentado».¹⁰³

Para ello, es fundamental que los decisores políticos de los poderes locales y sectoriales con fuerte incidencia territorial sean capaces de liderar buenas prácticas en el territorio que resulten capaces de transformar la fractura sociourbana en un escenario donde las lógicas de los

103 J. Friedmann, 1992.

actores públicos y privados se orienten en el sentido de implementar programas sustentables desde el punto de vista social y urbano.

Siete propuestas

Como comentario final del trabajo y con el fin de animar un debate necesario, creemos útil esbozar, aunque sea de modo esquemático, un planteo prospectivo realizado a partir del análisis presentado. Así perseguimos el objetivo de aportar a la construcción participativa de un escenario de integración social para el Gran Montevideo.

Se trata de volver a responder la pregunta: ¿Por qué la fragmentación sociourbana constituye un problema para el Gran Montevideo?, ahora a través de propuestas específicas.

1. Respecto a la planificación y gestión del territorio del Gran Montevideo, se vuelve fundamental establecer *instancias de cooperación metropolitana* entre los departamentos de Canelones, San José y Montevideo. Para ello resulta fundamental establecer mecanismos institucionales vinculantes entre los tres gobiernos locales. Es importante analizar, a escala metropolitana y de manera prospectiva, las migraciones poblacionales, para luego promover, entre otras, normativas urbanísticas y políticas de tierras y vivienda acordadas, como forma de superar la competencia entre departamentos como motor de las transformaciones que frecuentemente han derivado en prácticas urbanas insustentables.
2. Desde la construcción de un escenario de equidad de oportunidades para el conjunto de los ciudadanos, es fundamental promover *la relocalización de las periferias urbanas* que actualmente se encuentran en condiciones críticas. Estos espacios de segmentación social y segregación urbano-residencial requieren de planes zonales minuciosamente elaborados. Parece sensato enfatizar en la implementación de programas de mejoramiento barrial acumulativos en el tiempo que sean capaces de jerarquizar los estructuradores urbanos y los espacios de uso comunitario exteriores y cerrados y evitar en lo posible la densificación habitacional de estos espacios sin heterogeneidad social, lo que significa un cambio radical de enfoque.
3. Desde el punto de vista urbano-habitacional, es crucial asociar los programas en curso de *integración de asentamientos irregulares* con la relocalización total de las ocupaciones informales ubicadas en zonas de fragilidad ambiental y con la implementación de *políticas progresivas de rehabilitación del tejido residencial formal* en estado crítico. En este sentido, el caso particular de los *conjuntos habitacionales promocionados por el Estado*, se vuelven objeto de análisis y propuestas. De este estudio, en principio, se pueden derivar cuatro

tipologías: a) los que se encuentran en condiciones adecuadas, b) los que con pequeñas inversiones se rehabilitan, c) los que requieren importantes inversiones para su reciclaje y d) los que por sus tipologías habitacionales absolutamente inadecuadas y rígidas, y por sus organizaciones urbanas, sin potencialidades de evolucionar de manera positiva, se recomienda demoler.

4. Relacionado con el objetivo de construir ciudad en las periferias críticas y frenar sus actuales expansiones y densificaciones habitacionales, resulta necesario *favorecer el acceso a la vivienda en áreas consolidadas* de Montevideo y de las localidades metropolitanas. Para ello es importante ensayar un cambio de enfoque, contemplando una composición social heterogénea acordada, en materia de estructuras de hogares e ingresos para los programas habitacionales, ya sean de nueva planta o producto de reciclajes del stock edilicio existente. Esta política de tierras y vivienda que procura la mixtura social en el territorio, requiere subsidios para atender un sector social de la demanda e incentivos para un sector de activos medios y medios-bajos. Estos incentivos pueden integrar importantes proyectos de rehabilitación urbano-habitacional, relacionados con los espacios públicos, el stock habitacional existente y la construcción de vivienda de nueva planta. Estos programas, en la medida que adquieran escala, se pueden convertir en importantes políticas de prevención de asentamientos irregulares.
5. Simultáneamente, se requiere continuar en la búsqueda de mecanismos que faciliten *el acceso a la vivienda arrendada*, como los Fondos de Garantía de Alquileres, sobre todo para aquellos sectores sociales de ingresos medios-bajos, para habilitar su afincamiento en el tejido residencial formal, orientado a hogares que no disponen de valores patrimoniales ni vínculos sociales capaces de operar como garantía. También este mecanismo de acceso a la vivienda en los hechos se constituye en una política complementaria de prevención de asentamientos irregulares.
6. Este razonamiento deriva en la necesidad de *densificar los entornos urbanos donde predomina la población con activos y comportamientos de riesgo intermedios*, de manera que sus tierras vacantes representen áreas de oportunidad de primera importancia para el logro de la integración social. Para estas áreas es importante ensayar nuevas modalidades de gestión público-privado. Un ejemplo interesante es la política pública que urbaniza espacios destinados fundamentalmente a la residencia y los canjea con el propietario de la tierra por una determinada cantidad de lotes urbanizados. Además, es prioritario continuar desarrollando la idea de administrar las contrapartidas en

obras de carácter urbano en los casos donde se soliciten excepciones a las normas urbanísticas; incluso, es importante, estudiar la posibilidad de que las obras compensatorias no necesariamente se localicen en el entorno inmediato de los emprendimientos inmobiliarios.

7. Para los barrios donde predomina la población de activos altos y las nuevas zonas elegidas por estos sectores sociales para residir, desde el punto de vista del uso democrático de los espacios públicos, es fundamental que continúen siendo *barrios abiertos*, y se coarte la creación de barrios cerrados, como ocurre actualmente en el departamento de Montevideo.

Monitoreos y evaluaciones de las políticas urbano-habitacionales

Las siete reflexiones prospectivas se imaginan en la lógica interactiva: plan-proyecto-gestión, donde la evaluación de resultados y el monitoreo de los mismos se constituyen en ejes primordiales.

Este énfasis se fundamenta en su utilidad práctica y teórica. Se reconoce la necesidad de revertir la ausencia histórica de evaluaciones institucionales de las políticas de tierras y vivienda, aunque desde la mitad del siglo XX, una sumatoria de experimentos habitacionales para sectores sociales de muy bajos ingresos ha contribuido en la desestructuración de amplias zonas urbanas y en la agudización de sus homogeneidades sociales pobres.

Así como en el ámbito de la enseñanza pública existe una dependencia de investigación que se denomina (UMRE), los poderes locales y el MVOTMA deberían de instrumentar la institucionalización de las Unidades de Medición de Resultados Urbanos (UMRU) que permitan corregir rumbos de un modo sistemático y que contribuyan a la generación de programas urbano-habitacionales y normativas municipales, que sean capaces de *evitar efectos no deseados*.

Estas consideraciones prospectivas sugieren la necesidad de contar con nuevos perfiles profesionales de nivel terciario, en particular se vuelve importante la figura del *gestor urbano*, que colabora en la formulación de planes y en la implementación de proyectos, siendo su especialidad la gestión. Su formación se encuentra en la interfase entre lo social y lo urbano. Aunque no es un arquitecto, ni un sociólogo urbano, ni un comunicador, estas tres vertientes del conocimiento se deberían articular en su formación.

Necesaria descentralización municipal

Reafirmando el enfoque transversal y complejo que atiende simultáneamente lo social, lo habitacional y las obras de infraestructura, se entiende que los programas urbano-habitacionales sugeridos, tendrán

más potencialidades de éxito si se promocionan desde una descentralización municipal, que cuente con modernizadas fortalezas técnicas y fluidas comunicaciones con los servicios centralizados.

Promover la integración social en el territorio

Cuando se consolidan procesos de fragmentación sociourbana como ocurre en el Gran Montevideo, un eje crucial para el análisis y las propuestas, es que al acceder a la vivienda se accede a un barrio que puede ser homogéneamente pobre o con mixtura social.

Las vulnerabilidades que genera la situación de pobreza homogénea en el territorio es crítica para las familias, así lo demuestran los referidos estudios realizados en el país.

Cuando la inserción de familias pobres se localiza en entornos socioterritoriales con mixtura social, el escenario resulta más favorable para las familias, en particular, para superar problemas educativos en los niños y jóvenes y a las familias les aporta mejores condiciones para la convivencia ciudadana, ya que de este modo se acrecientan las estructuras de oportunidades.

Esta trascendente cuestión, generalmente ignorada por las políticas de tierras y vivienda, nos muestra la necesidad de incorporar la dimensión territorial junto a la económica y social.

El territorio no es un simple soporte de actividades, sino que es un sujeto, por lo tanto cuenta con identidades y estas identidades territoriales deben ser interpretadas en toda su complejidad ya que es en la profundización de este conocimiento donde vamos a encontrar mejores respuestas propositivas.

Ojalá todos los actores involucrados en la gestión urbana del Gran Montevideo, los decisores políticos, el sector inmobiliario, los técnicos y la población, a mediados del siglo XXI discutan nuevos problemas socioterritoriales, alejados de la actual fragmentación sociourbana.

Bibliografía

A

- ALLEN, Adriana (1998). *Gestión ambiental urbana*, Curso de Posgrado en Planificación y Gestión Urbana, Colegio de Arquitectos Distrito X/ FAUD, Mar del Plata, Argentina.
- AMARANTE, Verónica y CAFFERA, Marcelo (2003). *Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares un análisis económico*. Convenio MVOTMA-Universidad de Montevideo.
- ANDERSON, Perry (1992). *Campos de batalla*, Editorial Anagrama S.A., Barcelona, España.
- ANEP (1997). *Proyecto MECAEP-ANEP/BIRF-UMRE*, Montevideo, Uruguay.
- ARIAS GOYTRE, Félix (2000). *La desigualdad urbana en España*, Madrid, España, versión electrónica disponible en <<http://habitat.aq.upm.es/du/a2.html>>.
- ARRIAGADA LUCO, Camilo y RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge (2003). «Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones políticas», CEPAL, *Serie Población y Desarrollo*, N.º 47, Santiago, Chile.

B

- BALBO, Marcello (2003). «La nueva gestión urbana», en JORDAN, Ricardo y SIMIONI, Daniela (comps.) *Gestión urbana para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, CEPAL y Cooperación Italiana, Santiago, Chile.
- BAUMAN, Zigmunt (1996). «Modernidad y ambivalencia», en BERIAIN, Josetxo (comp.) (1996). *Las consecuencias perversas de la Modernidad*, Antrophos, Barcelona, España.
- BECK Ulrich (1996). «Teoría de la sociedad del riesgo», en BERIAIN, Josetxo (comp.) (1996). *Las consecuencias perversas de la Modernidad*, Antrophos, Barcelona, España.
- BERMAN, Marshall (2002). *Aventuras marxistas*, Siglo XXI, México DF y Madrid.
- (1995). «Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad» en BERMAN, Marshall, *Aventuras marxistas*, Siglo XXI, México DF y Madrid.
- BEROCAY, Roy (2005). «La música popular uruguaya en veinte años de democracia. Un país sonoro, creativo y cambiante» en CAETANO, Gerardo, dirección (2005). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples*, Ediciones Santillana, SA, Montevideo.
- BERVEJILLO, Federico (1996). *Territorios en la Globalización. Cambio Global y estrategias de desarrollo territorial*, ILPES-CEPAL, Santiago, Chile.
- y LOMBARDI, Mario (1999). *Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo, hacia una región urbana de la costa sur*, UCUDAL, Montevideo, Uruguay.

BUCACOS, Elizabeth (1997). «¿Existe una tasa de crecimiento a largo plazo para la economía uruguaya?» en *Revista de Economía*, Segunda Época Vol. IV N.º 2, Banco Central del Uruguay, versión electrónica disponible en <<http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peiees/r1197.pdf>>.

C

CASTEL, Robert (2001). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México.

CECILIO, Marta; COURIEL, Jack y SPALLANZANI, Mario (1999). *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales periféricos de Montevideo*, UDELAR-FAMU, Montevideo.

CALVO, Juan José y PELLEGRINO, Adela (2005). «Veinte años no es nada», en CAETANO, Gerardo, dirección (2005). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples*, Ediciones Santillana, SA, Montevideo.

CALVO, Juan José (2003). «Exclusiones y ciudadanías. Ideas nuevas para problemas viejos» en LEAL, Gustavo (comp.), Frontera Editorial, Montevideo, Uruguay.

CASACUBERTA, Carlos (2006). *Situación de la Vivienda en Uruguay*, INE-PNUD, disponible en <http://www.ine.gub.uy/enha_Vivienda_%20Final_Corr.pdf>.

CLICHEVSKY, Nora (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, CEPAL-ECLAC, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N.º 28, Santiago, Chile.

CORBOZ, André (s/d) «El territorio como palimpsesto», *Revista Diógenes*, Buenos Aires, Argentina.

CECILIO, M. y COURIEL, J. (2004). *Fragmentación socio-urbana en la aglomeración metropolitana de Montevideo*. (Inédito)

——— (2003). «El área rural del departamento de Montevideo en el marco del Plan Montevideo, POT (1998-2005). Nuevos temas en debate», trabajo realizado en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano-Seminario de Casos.

CECILIO, M., MAZZINI, L. y COURIEL, J. (2003). *Desarrollo de una estrategia de gestión ambiental local, gestión del saneamiento de Ciudad de la Costa*, trabajo realizado en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano-Seminario.

D

DE CASTRO, Iná Elías (1994). citado en *Teorías y Metáforas sobre el desarrollo territorial*, BOISIER Sergio (1999), CEPAL, Santiago, Chile.

DE ARMAS, Gustavo (2005). *La reproducción de la pobreza infantil en Uruguay durante 2005*, versión electrónica disponible en <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_media_pobreza_infantil_en_2005.pdf>.

F

FACULTAD DE ARQUITECTURA (2003). Comisión Social Consultiva, Mesa: Ciudades y Territorio. Proyecto: «Áreas Vacantes Industriales de la Ciudad de Montevideo», FAMU, UDELAR.

- FERNÁNDEZ, Adrián, KAZTMAN, Ruben y VAILLANT, Marcel (2002). *Desarrollo Humano en Uruguay 2001*, Inserción internacional, empleo y desarrollo humano, PNUD Uruguay, CEPAL Oficina de Montevideo, versión electrónica disponible en <<http://www.undp.org.uy/share/pdf/DHUr2001.pdf>>.
- FERNÁNDEZ, Roberto (2002). «Incidencia de nuevos paradigmas en el ordenamiento territorial. El paradigma ambiental y el desarrollo sostenible» tesis de Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2001-2003, FAMU, UDELAR, Montevideo Uruguay.
- FIGUEROA, Oscar (2001). *Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano. Coherencias y contradicciones*, versión electrónica disponible en <<http://www.flacso.org.ec/docs/sfccfigueroa.pdf>>.
- FILGUEIRA, Carlos (1999). «Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo (1991-1998)» en KATZMAN, Rubén y WORMARLD, Guillermo (2002) (coords.), *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Cebra Comunicación Visual, Montevideo, Uruguay.
- FILGUEIRA, Fernando (2004) *Tendencias, coyuntura y estructura: la crisis social en Uruguay*, versión electrónica disponible en <<http://www.encyclopedia.org.uy/autores/Filgueira/CrisisUruguay.htm>>.
- FRIEDMANN, John (1992). «Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo», *Revista EURE*, Vol. XVIII, N.º 55, Santiago, Chile.

G

- GARAY, Alfredo, M. (1995). *El borde periurbano*. (Inédito)
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1999). *Imaginario urbano*, Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- GILMET, Hugo (2001). *Arquitectura al eje, La construcción teórica de los territorios de la arquitectura*, Ediciones Trilce, Montevideo.

I

- IMM (2000). Unidad de Estadística Municipal, *Montevideo en cifras 2000*, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo.
- (1994). *Plan Estratégico Departamental*, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo.
- (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2006*, Plan Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo.
- INE (2006). *Relevamiento de Asentamientos Irregulares 2005-2006*, Convenio INE PIAI, disponible en <http://www.piai.gub.uy/documentosdatosINE_PIAI.pdf>.
- INTEC (1994). *Relevamiento de Asentamientos Irregulares de Montevideo*, MVOTMA, Comisión para la Normalización de Asentamientos Irregulares, MVOTMA, 1996, Montevideo, Uruguay.
- (2003). *Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares un análisis económico*, Montevideo, Uruguay.
- INTERCONSULT, (2006). «Sistema Integral de Evaluación y Monitoreo del PIAI», «Préstamo BID, N.º: 1186, OC-UR». *Informe final*.

K

- KAZTMAN, Rubén (comp.) (1999a). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, PNUD-CEPAL, Uruguay.
- (coord.) (1999b). *Desarrollo Humano en Uruguay Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, PNUD, Uruguay.
- KAZTMAN, Rubén; FILGUEIRAS, Fernando y FURTADO, Magdalena (2000). «Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay», *Revista CEPAL* N.º 72, Santiago, Chile.
- KAZTMAN, Rubén y otros (2003). *La ciudad fragmentada: mercado, territorio y delincuencia en Montevideo*, Austin, Center for the Study of Urbanization and Internal Migration in Developing Countries, CSUIM Working Paper # 02-UR-01

L

- LARRAIN, Max (1999). *El Consenso de Washington. ¿Gobernador de gobiernos?*, versión electrónica disponible en <<http://members.tripod.com/propolco/4sem/Washington.htm>>.

M

- MATTELART, Armand (2002). *Geopolítica de la cultura*, Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay.
- MUSSO, Carlos (2004). *Las ciudades del Uruguay*, Facultad de Arquitectura, Montevideo, Uruguay.

P

- PELLEGRINO, Adela. (2004), «Aspectos demográficos 1963-1985», en NAHUM, Benjamín (comp.), *El Uruguay de la dictadura*, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- PIREZ, Pedro (2001). «Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina», en VAZQUEZ BARQUERO, Antonio y MADOERY Antonio y Oscar (comps.) (2001) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Editorial Homosapiens, Buenos Aires, Argentina.
- PITTALUGA, Lucía y VIGORITO, Andrea (coords.) (2005) *Desarrollo Humano en Uruguay 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay.
- PREVOT SCHAPIRA, Marie France (2000). «Segregación, Fragmentación, Secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires», *Economía Sociedad y Territorio*, Vol II, Nº 7, México.

R

- RETAMOSO, Alejandro (1999). «El dinamismo poblacional del área metropolitana», *Cuadernos de trabajo estudios sociales sobre educación* N.º 8, Gerencia de Planeamiento de la ANEP, Montevideo, Uruguay.

S

SABATINI, Francisco (2005). «Alicia en el País de las Estadísticas: Sobre Espejos, Escalas y Desigualdades», ponencia presentada en el seminario internacional «Chile en la Tarea de Medir las Brechas de Desigualdad», organizado por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile en Santiago, 30 y 31 de mayo, 2005.

SASSEN, Saskia (1998). «Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos». *Revista Eure* N.º 71, Santiago, Chile.

SVAMPA, Maristella (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios Privados*, Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.

T

TORRES, Horacio A., (2001) «Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990», *Revista Eure* N.º 80, Santiago, Chile.

V

VARELA Virginia, citado en PITTALUGA, Lucía y VIGORITO, Andrea (coords.) (2005) *Desarrollo Humano en Uruguay 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay.

W

WACQUANT, Loic (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Manantial, Buenos Aires, Argentina.

Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2010
en Gráfica Don Bosco, Agraciada 3086, Montevideo, Uruguay.
Depósito Legal N° 352 829. Comisión del Papel.
Edición amparada al Decreto 218/96

