

El proceso de dualización de Montevideo

# **La clave es el acceso al suelo**

Álvaro Portillo

## El modelo urbano vigente

Los escenarios urbanos contemporáneos siguen creciendo producto de una urbanización que a nivel universal no se detiene, aunque haya disminuido su ritmo. Ello se expresa en una modalidad histórica que sigue vigente: la ciudad capitalista. Desde este escenario, se constatan algunas tendencias, tal vez no tan pronunciadas en tiempos pasados, pero que se manifiestan con mayor intensidad en el presente. Una de ellas viene siendo la tendencia constante en la mayoría de los lugares a la expansión horizontal de la mancha urbana, sin que ello necesariamente se corresponda con un crecimiento social que requiera de más espacio. Esto es muy acentuado en el presente de América Latina, y ya se manifestaba desde la primera mitad del siglo XX en los Estados Unidos de Norte América.

Se trata de una expansión territorial fundamentalmente acicateada por la especulación inmobiliaria, que apuesta a la compra barata de tierra periférica o sin urbanizar, con la expectativa de su oferta futura a precios superiores. En ocasiones a ello se le agrega la alternativa de urbanizaciones del tipo “ciudad jardín”, para sectores sociales de ingresos altos, que ocupan nuevo y numeroso espacio periférico, obviamente fuera del tejido urbano existente.

Sin intentar abundar en la caracterización y crítica de esta nueva conformación de los escenarios urbanos contemporáneos que ya ha sido profusamente analizada (Castells, M. 1995, Harvey, D. 1997, Sassen, S. 2000) simplemente queremos recordar un aspecto de esta situación: la *dualización* de la ciudad. Ello significa que, con mucho mayor énfasis que en otros períodos de la historia de la urbanización capitalista, se profundiza la distancia física entre los diversos grupos sociales, de acuerdo al poder adquisitivo de los hogares.

Cada quien habrá de ubicarse en la ciudad, entonces, de acuerdo a su nivel de ingresos, lo cual en las actuales circunstancias implica un alejamiento aún mayor de los diversos componentes de la jerarquía social. Buena parte de las falencias de la vida urbana actual, que se expresa en la tan mentada inseguridad ciudadana, tiene que ver con este nuevo escenario de “extranjeros” en su propia ciudad (Baumann, Z. 2003). Vaciamiento de áreas centrales, vandalismo, desapego con los bienes públicos, privatización de nuevos espacios, profundización del aislamiento en comunidades cerradas o directamente al interior del hogar, son expresiones de lo señalado.

## La ciudad dual. El caso de Montevideo

Distintos estudios, entre ellos los del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura-UdelaR y los que se efectuaron para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, realizados sobre el Montevideo de los últimos años permitieron detectar hace más de dos décadas el fenómeno de expulsión que se tradujo en la *metropolización* ocurrida por el incremento de centros poblados próximos, la ocupación de áreas rurales, la refuncionalización de viviendas de temporada como residencia permanente, entre otras modalidades.

Una ciudad que se había desarrollado esencialmente desde su única centralidad, evoluciona hacia un espectro de varias centralidades en un territorio básicamente dividido entre el Montevideo costero y el Montevideo mediterráneo, en donde la fragmentación social operada empuja la segregación espacial de los extremos de la jerarquía social

A poco más de veinte años del estudio pionero del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de nuestra Facultad, sobre el modelo territorial asumido por Montevideo, con el vaciamiento de sus áreas centrales, desde la Cátedra de Sociología de la Facultad, junto con los alumnos del curso



Mapa 1 Inmuebles vacantes en áreas centrales de Montevideo

regular de Sociología del año lectivo 2010 en sus dos semestres de impartición, se realizó un pormenorizado estudio de los barrios centrales de la capital, a efectos de detectar los espacios vacantes producto de este modelo territorial.

Para la realización de ese estudio, se identificaron veintiséis barrios centrales de Montevideo, en donde quedaron explícitamente excluidos los barrios de la costa este del departamento y los barrios más periféricos. Se quiso con ello centrar la atención en un área del tejido urbano que está plenamente servida con buenas infraestructuras y equipamientos y en donde ha habido una pérdida de población importante en las últimas décadas.

Dentro de este perímetro de observación se definió como objetivo la detección y registro de inmuebles vacantes. Por tales se entienden los

lotes baldíos, viviendas desocupadas y establecimientos comerciales e industriales sin uso.

La observación se realizó desde el nivel de la calzada, y por tanto simplemente considerando aquello que desde ese nivel se pudiera observar. Por lo tanto, no fue posible registrar aquellos inmuebles vacantes en altura o al interior de la trama edilicia. En los barrios definidos se hicieron recorridos en parejas desde la totalidad de la estructura vial, pudiendo así cubrir de manera exhaustiva todas las manzanas.

El resultado de la observación es apenas una aproximación, dado que se da el sub-registro anotado por la forma en que se hizo el relevamiento, a lo que hay que agregar que la realidad es muy dinámica y por lo tanto algunos de los inmuebles vacantes registrados, al poco tiempo han podido ingresar a la categoría de inmuebles

en uso y, a su vez, otros que estaban en uso han podido quedar vacantes.

En la zona objeto de estudio había en 1996, una población de 502.857 personas, la que disminuyó a 459.924 en 2004. En materia de vivienda, para 1996 había 181.882 viviendas que se incrementaron a 189.914 en 2004 (datos del censo y el conteo respectivamente realizados en esos años).

En el Mapa 1 se pueden apreciar los inmuebles vacantes detectados los que, sumados, constituyen un área de 133 hectáreas, las que significan un 4.6% del área edificable de los barrios estudiados.

Esta presencia de áreas vacantes no es homogénea, como lo indica el cuadro 1, en donde surgen algunos barrios con mayor cantidad de áreas vacantes. Los tres más relevantes son Ciudad Vieja, Barrio Sur y Mercado Modelo. Esta mayor presencia de áreas vacantes es correlativa, en general, a una mayor cantidad de población perdida en el período intercensal.

De esta primera aproximación a la realidad de los inmuebles vacantes de Montevideo surge, considerando una densidad posible de 250 personas por hectárea, que en los inmuebles vacantes detectados podrían vivir 33.250 personas.

### **La respuesta público estatal. Inversión en mejoramiento a través de infraestructuras y equipamientos**

El acceso al suelo urbano es el componente medular para explicar la continuidad de lo que ocurre, o para visualizar un efectivo cambio en el desarrollo urbano. Desde la instalación

BARRIOS	HECTAREAS	ÁREA EN DESUSO (HA)	% ÁREA VACANTE	TOT. POB. 2004	TOT. POB. 1996	% VARIACIÓN
AGUADA	26,1	1,5	5,9	3572	3667	-2,6
BARRIO SUR	43,9	6,1	14,0	12908	14583	-11,5
BRAZO ORIENTAL	136,8	10,7	7,8	17022	18930	-10,1
CAPURRO / BELLA VISTA	167,6	16,9	10,1	16593	18420	-9,9
CASTRO / CASTELLANOS	151,5	1,8	1,2	14206	15764	-9,9
CENTRO	84,3	5,6	6,6	20841	22289	-6,5
CERRITO	139,0	2,7	1,9	18385	20385	-9,8
CIUDAD VIEJA	75,0	11,1	14,8	11841	14447	-18,0
CORDÓN	158,5	2,0	1,3	42063	42262	-0,5
FIGURITA	59,9	0,8	1,3	11633	13071	-11,0
FLOR DE MAROÑAS	201,9	9,5	4,7	19828	21039	-5,8
ITUZAINGÓ	144,9	3,4	2,3	14233	15421	-7,7
LA BLANQUEADA	54,7	1,8	3,3	9493	10840	-12,4
LA COMERCIAL	57,8	2,3	4,0	11766	12915	-8,9
LARRAÑAGA	114,5	3,7	3,2	18132	19741	-8,2
LAS ACACIAS	122,7	2,4	2,0	20878	22255	-6,2
MALVIN NORTE	20,3	0,7	3,5	20271	22924	-11,6
MAROÑAS / PARQUE GUARANI	89,9	2,3	2,5	20113	19897	1,1
MERCADO MODELO / BOLIVAR	166,9	24,9	14,9	15712	17701	-11,2
PALERMO	50,5	0,9	1,7	13528	13913	-2,8
PARQUE BATLLE / VILLA DOLORES	188,0	2,4	1,3	32292	36339	-11,1
REDUCTO	93,1	3,3	3,5	14259	16606	-14,1
UNIÓN	289,0	7,0	2,4	41473	45682	-9,2
VILLA ESPAÑOLA	189,5	7,4	3,9	23849	27115	-12,0
VILLA MUÑOZ / RETIRO	75,4	2,1	2,8	14403	16651	-13,5
<b>2901,6</b>	<b>133,3</b>	<b>4,59</b>	<b>459294</b>	<b>502857</b>	<b>-8,7</b>	

Cuadro 1

de las políticas urbanas neoliberales, con la llegada de la dictadura cívico-militar, es que da comienzo el proceso de dualización anotado en Montevideo.

Este escenario expulsor en sus principales determinantes estructurales no ha tenido modificaciones sustanciales: las cifras indicando la continuidad de expulsión de población son la prueba contundente de esta indeseada constancia.

La gestión política municipal iniciada en 1990 asumió una perspectiva sustancialmente diferente, cuestionando la visión neoliberal de la ciudad e iniciando un conjunto variado de intervenciones al servicio de una ciudad más democrática. Será con la sanción del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) en 1998 en donde mejor se van a formular estas intencionalidades.

Lamentablemente ello no pudo revertir la tendencia expulsora. De la importante cantidad de intervenciones realizadas, tal vez lo más destacable como acciones para el aliento a la revitalización de zonas centrales, hayan sido las intervenciones en mejoramiento urbano. Recuperación de edificios emblemáticos, peatonalizaciones, mejora y renovación del mobiliario urbano, recuperación de plazas y parques, aliento a los reciclajes, mejoramiento de servicios, entre otros, estuvieron en lo sustancial orientados como lo indicaba el propio POT hacia esta necesaria reestructuración de la ciudad.

Encontrar las causas de esta dificultad es una tarea compleja, pero luego de ya tantos años de padecimiento del proceso de dualización, existen evidencias suficientes como para encontrar en la lógica del mercado inmobiliario desregulado la causa principal. Mientras no se ataque

seriamente esta lógica, seguramente seguirá ocurriendo la tendencia expulsora.

Las acciones de mejoramiento urbano han sido y seguirán siendo valiosas y útiles, pero totalmente insuficientes para lograr la revitalización deseada. Como etimológicamente lo dice el concepto, revitalizar es devolver vida. Ello en la ciudad implica seres humanos que puedan vivir y residir en los espacios centrales.

Para ello es ineludible ofrecer, por fuera del mercado inmobiliario, suelo urbano para vivienda y en especial para los sectores sociales mayoritarios, hoy desplazados y hasta excluidos de dicho mercado. Las carteras de tierra han sido hasta ahora algo muy débil sin efectos determinantes.

Continuar con una lógica de intervenciones de mejoramiento urbano, continuará contribuyendo a mejorar la imagen de la ciudad consolidada, pero sin poder devolverle la gente que pudiera y debiera estar allí. Por ello se trata de encarar una decidida intervención estatal en el mercado inmobiliario, como un actor más, pero cuyo accionar en este caso es al servicio del interés general y en particular de la vivienda de interés social.

## Bibliografía

- Baumann, Zigmund.** "City of fears, city of hopes". Goldsmith's College. Londres, 2003.
- Castells, Manuel.** "La ciudad informacional". Alianza Editorial. Madrid, 1995
- Harvey, David.** "Las ciudades fragmentadas". Reportaje en "Página 12". Buenos Aires, 23-3-1997
- Sassen, Saskia.** "La Ciudad global". Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1999.