

Edgardo J. Martínez

Transformaciones
urbanas
y sus pobladores
metropolitanos
1985-1996-2004

Base de referencias para la aplicación
de la Ley de Ordenamiento Territorial
y Desarrollo Sostenible



bibliotecaplural

Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos 1985-1996-2004
(Base de referencias para la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible)

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones
de la Facultad de Arquitectura integrado por Alicia Mimbacas, Bernardo Martín y Laura Alemán.

Colaboradores en investigación: Arq. A. L. Quintans y Soc. C. Rabellino

Equipo de apoyo SIG: Arq. C. Hernández y Bachs. P. Santurio, C. Arduino, M. García y F. Rodríguez. Encuestadores: Psic. S. Ríos, Bachs. J. Pereira,
C. Machado y A. Nader

© Edgardo J. Martínez, 2012

© Universidad de la República, 2012

Departamento de Publicaciones,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-0887-8

Edgardo J. Martínez

Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos 1985-1996-2004
(Base de referencias para la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible)

CONTENIDO

Agradecimientos	9
Presentación por <i>Rodrigo Arocena</i>	11
Introducción.....	15
PARTE A. UNA APROXIMACIÓN AL SISTEMA URBANO METROPOLITANO	17
La gestión del Hábitat como acción predominante en cambios urbanos	19
Proceso urbano con poblamiento insignificante pero de alto impacto territorial.....	20
PARTE B. TRANSFORMACIONES URBANAS/SUBURBANAS DEL CONURBANO 1996-2004.....	23
Estimaciones y temas sobre transformaciones urbanas/suburbanas 1996-2004	25
Variación de población, hogares y viviendas en Montevideo urbano.....	35
Variación de población, hogares y viviendas en localidades del conurbano sobre seis corredores metropolitanos.....	36
PARTE C. CINCO TEMAS CONCLUSIVOS.....	51
Tema 1	51
Tema 2	52
Tema 3.....	53
Tema 4	53
Tema 5.....	54
PARTE D. PAUTAS CONCEPTUALES PARA UN MANEJO OPERATIVO	55
Modelo territorial metropolitano	55
Categorías del suelo	56
Bibliografía.....	59

Agradecimientos

Decanato de Facultad de Arquitectura, Udelar-2011;
Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural-IDM;
Grupo de Trabajo IDE; Instituto Nacional de Estadística (INE);
Servicio de Sensores Remotos Aeroespaciales/Fuerza Aérea-MDN
así como a informantes calificados y pobladores encuestados en varias localidades del conurbano.

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: se es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber solo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no solo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente a otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las

ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye así a la creación de cultura; ésta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es pues una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con cuáles resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arocena

Este trabajo aborda con rigor metodológico inédito la ocupación urbana del suelo mediante la comparación/ajuste de zonas censales en su correspondencia a microdatos de población, vivienda y hogares en censos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 1985, 1996 y 2004 correlacionados a su vez, con fotos aéreas temporales. Sobre la base cartográfica digital de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) y, con soporte en Sistema de Información Geográfica (SIG) el propósito primero fue generar los mapas de densidades de ocupación urbana del suelo y la ubicación de usos no residenciales para, seguidamente, generar los mapas comparativos 2004-1996 a efecto de evidenciar las transformaciones urbanas/suburbanas del conurbano. Con base en el ordenamiento de datos censales pertinentes a Montevideo urbano y a 71 localidades metropolitanas, con el complemento de la información secundaria existente y primaria generada sobre asentamientos irregulares (AI), conjuntos habitacionales públicos y privados y loteos existentes con ocupación/poblamiento posterior a 1996, se facultó la caracterización de sitios con: densificación intensificada, saturación de tramas y

expansión por corrimiento de bordes. En una amplia muestra de sitios con densificación, saturación y expansión se aplicó una encuesta destinada a indagar motivaciones de desplazamiento y afinamiento de pobladores migrantes, sus modalidades de acceso al suelo y la satisfacción de necesidades básicas. Junto a las condiciones habitacionales (acceso a servicios urbanos y tipo de construcción) se registraron además, lugares destinados al sustento/generación de ingresos dentro de dominios familiares. Asimismo, la encuesta incluye algunas industrias/servicios implantados o relocalizados con posterioridad a 1996.

Las reflexiones que estructuran este estudio están basadas en las siguientes fuentes principales:

- *Cuadros con datos de población, hogares y viviendas 1985-1996-2004 y mapas temáticos y comparativos 1996-2004* de elaboración propia junto al *Informe del relevamiento sobre sitios de expansión del conurbano posteriores a 1996* redactado por C. Rabellino y parcialmente por J. Pereira, en base a datos de la encuesta realizada en 2010.

- *Libro Blanco del Área Metropolitana*, Ediciones Agenda Metropolitana, 2007.
- *En busca del tiempo perdido: las tareas del Uruguay social del siglo XXI*, G. De Armas y F. Filgueira, 2007.
- *El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos*, F. Bervejillo, 2008.
- *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*, M. O. Smolka/Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías*, C. Morales-Schechinger, 2006.
- *Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y su entorno*, M. Cecilio, J. Couriel y M. Spallanzani, Proyecto PNUD/PIAI 2009.
- *Documento de Avance en la Revisión del Plan de Montevideo 1998-2005, hacia el Plan Montevideo 2010-2020*, IMM, 2010.
- *Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano*, E. J. Martínez, 2009.

Introducción

La mejoría macroeconómica y aciertos de políticas e intervenciones del gobierno nacional en materia de desarrollo social logran revertir algunos resultados socioeconómicos estructurales agravados desde la crisis del 2002. Queda pendiente abordar una compleja gama de carencias urbano-territoriales que involucran a casi la totalidad de la población pobre, así como también a quienes con ingresos por encima de la línea de pobreza habitan localidades con precariedades ambientales. En efecto, en el conurbano actual, postergadas necesidades básicas insatisfechas —debido a carencias en servicios en saneamiento, pavimentación vial, drenaje y alumbrado— se suman al alejamiento de disponibilidad y acceso al suelo urbanizado. La intervención del Estado en general y políticas públicas, en particular: ¿pueden ser efectivas para alterar el rezago en materia del acondicionamiento urbano del suelo de un creciente y disperso conurbano? Y, en esta tarea, ¿qué hay para corregir o innovar en acciones conjuntas públicas, sociales y privadas para instrumentar la reintegración/consolidación urbana? Sobre todo, cuando lograr revertir el proceso de ocupación precaria del suelo

periurbanizado implica otros tiempos y otra articulación de recursos, aunque complementaria a la de políticas socioeconómicas. Para abordar tal desafío, este estudio, aporta a la comprensión y estimación de procesos urbanísticos imperantes a efecto de mejorar el manejo y acondicionamiento de un bien finito y colectivo como es el suelo donde vive y trabaja más de la mitad de la población del país, a partir del marco vigente de descentralización y tercer nivel de gobierno.

Vale reconocer la incidencia del precio excesivamente alto de la tierra urbanizada. Al punto que constituye una de las explicaciones de la histórica aprobación indiscriminada, al margen de normas sobre centros poblados para fraccionamientos en Canelones y San José y, en la actualidad, la emergencia en Montevideo de mercados informales de tierra. Al tiempo que la inserción de servicios básicos es provista en un encuadre de intervenciones sectoriales, sin priorizar o mediar criterios de ordenación y/o estructuración urbano-territorial. Todo lo cual termina consagrando un desarrollo de ciudad —a través de la gestión del acondicionamiento urbano mediante obras *ex post* a ocupaciones del

suelo— que a la par de dispendiosa al erario público, resulta fragmentaria en términos del sustento ambiental y de servicios básicos. Contrario a creencias habituales, la informalidad es costosa y además ni siquiera es alternativa ventajosa para combatir la pobreza, aunque termine constituyéndose como única opción de afinamiento para familias de bajos recursos. Sin embargo, la constatable dispersión suburbana en gestación desde fines de los ochenta y su contracara en el deterioro de zonas consolidadas no es resultado del incremento demográfico, sino por las particularidades de dinámica y distribución de ocupaciones del suelo. Por un lado, debido a emergentes preferencias del sector más pudiente por residir en barrios exclusivos con servicios in situ que además de la costa irrumpe en entornos rural-agroproductivos. Y, por otro lado, por oleadas de pobres crónicos —pobladores sin empleo o salario insuficiente otrora residentes de barrios consolidados— que suman a la insolvencia de ingresos, carencias o limitaciones de acceso a servicios básicos junto a la precariedad del alojamiento en tugurios o situación de calle además del asentamiento en periferias sin servicios.

Una aproximación al sistema urbano metropolitano

Diversas áreas urbanizadas, con desiguales caracterizaciones que interactúan entre sí al tiempo que atemperan vínculos con el entorno agroproductivo, estructuran y dinamizan un extendido sistema urbano metropolitano (SUM). El centro metropolitano en Montevideo urbano se articula a localidades urbanas y rurales próximas a través de nodos y corredores principales en base a dos subsistemas urbano-territoriales interrelacionados.

Por un lado, un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo que a su vez contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de dominios rurales agroproductivos, configura el *conurbano metropolitano*.

Por otro lado, un conjunto diverso de centros urbanos exentos con nexos entre sí y sus entornos rurales de igual o mayor intensidad respecto a Montevideo que constituye la *región metropolitana*.

Los valores del tránsito promedio diario anual de pasajeros y cargas (TPDA, 2006) evidencian la intensidad de relaciones de producción y de consumo entre los diferentes componentes del SUM principal del país.

La cotidianidad en vínculos y la continuidad urbano-territorial sobre distintos dominios departamentales, conforman un conurbano con 1.676.678 habitantes en Montevideo urbano y las



Figura 1. Conurbano metropolitano con centralidades y gradientes del flujo TPDA

71 localidades ubicadas sobre tramos de seis corredores metropolitanos, además de unos 46.500 pobladores rurales (INE, 2004).

La red vial carretera y, parcialmente, el transporte ferroviario, estructuran esta conurbación histórica del país, iniciada por poblados alrededor de estaciones ferrocarrileras y la posterior propagación desde fines de los cuarenta, de áreas urbanizadas sobre las rutas radiales. A esto se suma en los últimos decenios, la intensificación de usos urbanos en balnearios de la faja costera del este.

Junto a la centralidad montevideana interactúan periódicamente otros vínculos transversales con Sauce unido por un flujo de transporte a Las

Piedras (ruta 67) y Toledo/Villa Crespo (ruta 6). Además de Suárez con Barros Blancos (ruta 74) articulados a Pando y el creciente desempeño metropolitano de rutas 101 y 102. Esta caracterización destaca la noción de nodos y redes en la que se sustenta su funcionamiento actual y la gradual conformación del conurbano.

Como resultado de la dinámica distribución de población y el emplazamiento de grandes equipamientos en los últimos años se incrementa la complejidad y la multipolaridad del conurbano, con fragmentos de ciudad formal que se suceden a áreas de precariedad urbana y habitacional, con enclaves de arquitectura y equipamientos de punta

que coexisten con asentamientos en construcción y situaciones precarias de tenencia, que a su vez registran déficit en la implantación y conexiones a redes y servicios básicos. La tendencia a la segregación socioterritorial queda instalada como resultado tanto por el cambio de modelos de desarrollo —de la sustitución de importaciones a la globalización— y la desactivación del Estado de bienestar, así como por el dinamismo informal del negocio inmobiliario en materia de suelo y la consiguiente dificultad/descoordinación en la provisión de redes de servicios básicos.

El esquema adjunto con la ruta 5 como eje, contiene al oeste un espacio contorneado por la movilidad cotidiana de Libertad, San José, Santa Lucía y Canelones con base en un volumen significativo del transporte de pasajeros y cargas. Mientras que hacia el este comprende una trama de vínculos coronarios con ruta 11 como margen extremo. Ruta Interbalearia al igual que la 5 trascienden su rol metropolitano, aunque con diferente dinámica socioeconómica, toda vez que el flujo de transporte desde Buenos Aires y el consiguiente negocio inmobiliario en el este impuso afectaciones sucesivas en la franja costera. Esta región metropolitana con unos 1.800.494 pobladores constituye más del 56% del total país en Montevideo urbano y 109 localidades INE, con una población rural de 72.000 habitantes en los departamentos de Canelones, San José y aun de Florida.

La dinámica urbano-territorial en la región metropolitana refiere inicialmente a cascos históricos y centros poblados servidos u originados por el ferrocarril desde fines del siglo XIX, con regularidad de vínculos entre sí y el protagonismo desde y hacia el suelo rural. Con el paso del tiempo se

aminoran vínculos con el entorno agroproductivo, mientras la articulación metropolitana se fortalece a partir del transporte automotor y las facilidades en comunicación. Asimismo, la combinación de implantar conjuntos habitacionales en bordes de periferias y la persistencia de migraciones internas y/o desde poblados menores, determinaron desde mediados de los sesenta expansiones en diferentes

modalidades de ocupación urbana del suelo en periferias con carencias de infraestructura.

La persistente aprobación de loteos suburbanos y la recurrente implantación en cercanías de complejos MEVIR impusieron cambios en los conglomerados de menor porte, en especial aquellos alineados a rutas nacionales o departamentales. Paralelamente, surge la conversión de balnearios

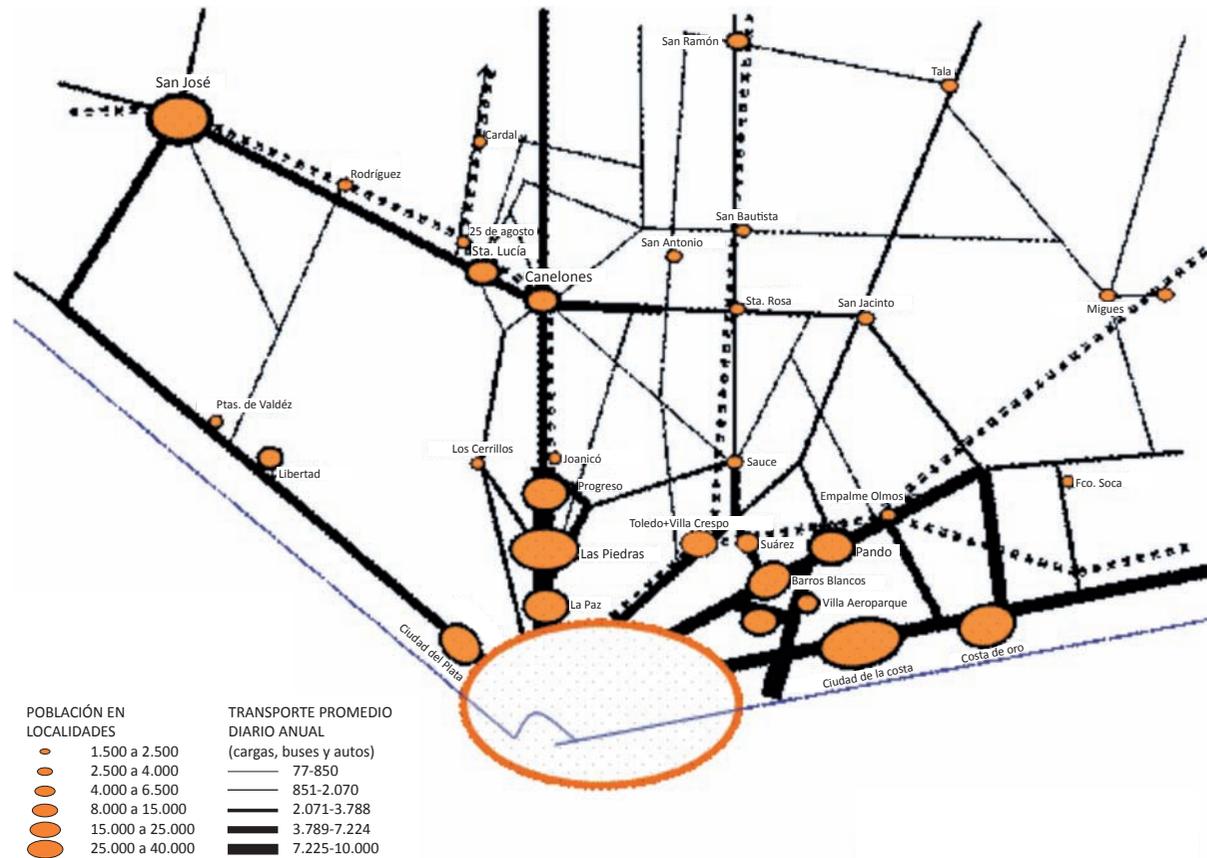


Figura 2. Esquema de región metropolitana con localidades y gradientes del flujo TPDA 2006.

Fuente: MTOP e INE, 2004

a barrios satélites a partir de migrantes montevidianos, mientras se agudiza la proliferación de AI. Más tarde, irrumpe la implantación exenta de barrios privados con servicios *in situ* en lugares paisajísticos. En los cascos de La Paz, Las Piedras y Pando sus centros urbanos constituyen la referencia histórica con sus tradicionales plazas y circuitos, cuando en Ciudad de la Costa y Costa de Oro surgen centralidades lineales que imponen la readecuación del flujo en rutas articuladas al proceso metropolitano, así como a la dinámica supranacional asociada a la influencia de Punta del Este. Al tiempo que en Ciudad del Plata, la conurbación Toledo-Suárez-Sauce y Barros Blancos, se reaniman centralidades y ferias locales al servicio del intenso afincamiento en nuevos loteos que imponen una creciente demanda por servicios de infraestructura y equipamiento colectivo. A medida que se fortalece la dinámica metropolitana, las transformaciones urbanas locales tienden a disminuir el protagonismo de las relaciones centro-área para dar surgimiento a una red de nodos entre los conglomerados que integran esta región.

La gestión del hábitat como acción predominante en cambios urbanos

Aunque mapas de AI refieran a pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad urbana de los últimos decenios en el Uruguay del hábitat precario no se explican solamente por ello. Ya que no todos los ocupantes de AI son pobres puesto que *existe cuantitativamente bastante más pobreza fuera de los asentamientos, con más indigentes y sin o baja educación alojados en el tejido formal. En una proporción de tres hogares pobres en el tejido formal por cada uno en asentamientos además de*

*una alta proporción de hogares de asentamientos en área rural, debido a que muchos fueron creados fuera de límites urbanos.*¹

Además de espacios ocupados plenamente con usos urbanos, cuya condición de AI, incide en un (mal) empadronamiento como rural en censos del INE. Todo esto sustenta una tasa de ocupación irregular de la tierra mucho más alta que el incremento del número de familias pobres. Con un total de residentes en AI que ha aumentado varias veces más rápido que el de pobladores urbanos pobres. Este marcado incremento ha ocurrido en las periferias y por tugurización de áreas consolidadas, pese a que índices demográficos y/o de migrantes campo-ciudad hayan caído sustancialmente. Asimismo, otras explicaciones de la expansión informal residen en la falta o desenfoco de programas de vivienda social acompasado por inversiones públicas sectoriales y, en casos, inadecuadas en materia de infraestructura en servicios básicos. Cruda realidad que propicia la alta rentabilidad en la conversión clandestina de suelo en régimen rural a urbanizaciones informales/ilegales precarias.

La expansión urbano-territorial resultante en el conurbano montevidiano 1985-1996-2004 constituye un hecho singular, en tanto no es resultado del incremento de la población (ni por crecimiento demográfico ni por migraciones rural-urbanas significativas), sino por las particularidades de la dinámica y la distribución de ocupaciones del suelo con connotaciones en entornos urbano-habitacionales diferentes:

¹ Condiciones de vida en Montevideo (2009) por Menéndez, F. J., Dpto. de Estudios Sociodemográficos. Serie de Documentos Temáticos n.º 1 del INE.

- La caída del número de pobladores en barrios centrales o consolidados se corresponde al cambio demográfico de hogares con menor número de integrantes y a su vez de mayor edad, que impacta en la caída de densidad de pobladores/ha, mientras aumenta la cantidad de hogares.
- El notable corrimiento de bordes (peri)urbanos registra tres variantes principales de ocupación del suelo en sitios con baja densidad de viviendas:
 - las migraciones intraurbanas acentuadas desde fines del siglo pasado que involucra a sectores pudientes con nuevos hábitos residenciales que si bien no involucra mucha población su impronta territorial es apreciable;
 - la intensificación del uso de casas de veraneo reconvertidas en viviendas permanente, dando lugar a barrios satélites con aumento en la demanda para suplir la insuficiencia del acondicionamiento urbano de ocupación del suelo en bajas densidades; y
 - familias pobres por pérdida de empleo y/o salario insuficiente que tienden a realojarse en sitios precarios dentro o en bordes por fuera de la trama urbana mediante acciones y/o transacciones informales tanto en sitios de la ciudad como por acceso a suelo rural vacante.

En el marco de esta dinámica demográfica y de migraciones internas con severas transformaciones urbanas y suburbanas resulta que *más de la mitad del espacio metropolitano tiene carencias de servicios básicos, con implicancias en el menoscabo*

de la sustentabilidad ambiental y la consiguiente insatisfacción de necesidades básicas de sus pobladores.²

Por un lado, el envejecimiento de pobladores y la caída en densidad de ocupación acusa una gradual tugurización y el consecutivo cierre o discontinuidad del equipamiento colectivo instalado. Por otro lado, el aumento considerable de familias que no encuentra otra opción que la de asentarse en zonas marginales con carencias de servicios y en su mayoría con condiciones habitacionales precarias, impone la consecuente demanda por acondicionamiento urbano cuya provisión intermitentemente por entes autónomos y municipalidades, implica inversiones por lo general a fondo perdido.

Ambos procesos agudizan el crecimiento diferencial entre pobreza en la ciudad y pobreza de la ciudad (G. Gueisse, 1986), cuya dimensión actual de pobreza urbana impone la debida atención en los mecanismos de acceso al suelo y la gestión del acondicionamiento del mismo, a partir del reconocimiento y alineación de intervenciones en procesos de ocupaciones del suelo que preceden la tardía y onerosa implantación de servicios de infraestructura urbana.

La escala y dinámica de urbanización, sujeta principalmente a migraciones internas —con desplazamiento de pobladores desde barrios consolidados a periferias— impulsa tanto a la ampliación de suelo con carencias de servicios, así como al alejamiento de cultivos en predios rurales cercanos

2 Estimación actualizada a partir del estudio en 2003, sobre: Martínez, E. J. (Quintans, A., Hernández, C. y Gambetta, F., «Urbanización precaria del suelo metropolitano de Montevideo», en *Memorias del X Seminario de Arquitectura Latinoamericana (X SAL)*, Montevideo, Instituto de Teoría y Urbanismo.

para demarcar así «tierra vacante» en desuso. Este fenómeno generalizado de urbanización precaria no solo surge asociado a la dinámica metropolitana, sino, además, se registra en ciudades intermedias uruguayas. La desactualización de planes directores municipales del pasado y los planes de ordenamiento territorial (POT) que al presente, no han asumido el proceso metropolitano y el dinamismo de la informalidad han resultado muy limitados en regulación territorial. Al tiempo que la demarcación de límites urbanos y suburbanos por localidad estuvo más bien asociada a la lógica impositiva, antes que a la previsión de suelo y su estructuración a través del acondicionamiento urbano. Mientras, la persistente inserción *ex post* y errática de servicios urbanos, en los hechos, ha consagrado la disparidad ambiental dentro del mismo conglomerado.

Así como emprendimientos capitalistas formales implican el otorgamiento de permisos por parte de intendencias y municipios —no siempre consistentes con previsiones urbanas— el apoyo errático a acciones habitacionales y de sobrevivencia involucra a entes nacionales e intendencias y municipios en la forzada extensión de redes de servicios urbanos. Así la experiencia uruguaya en tareas programadas de regularización de ocupaciones informales del suelo con implantación de redes de infraestructura básica, alcanzan costos hasta de U\$S 600.000 /ha en obras *ex post*. Según estimaciones correspondientes a la primera época del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) con costos resultantes de proyectos ejecutados para regularización y mejoramiento de barrios. Costos que en definitiva, triplican o cuadriplan los costos corrientes en la provisión *ex ante* de servicios básicos convencionales.*

*Datos consignados en Martínez E. J. y cols. (2000), *Modos de Gestión/Producción del suelo metropolitano*, Montevideo, ITU, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, disponible en sitio web del Facultad de Arquitectura/ITU.

Proceso urbano con poblamiento insignificante pero de alto impacto territorial

En el Uruguay urbano las modalidades más importantes de «hacer ciudad» han innovado los subsistemas de gestión y producción del suelo urbanizado, en cuyas variantes de suburbios y periferias, que abarcan a más del 60% del suelo ocupado con usos urbanos, vive y/o genera ingresos la amplia mayoría de población considerada urbana (según INE, 2004). Migraciones internas explican la expansión del conurbano metropolitano así como, de varias ciudades intermedias en tanto corroboran crecimiento demográfico insignificativo.

El desarrollo local inicia en Uruguay, una historia de búsqueda del reequilibrio socioterritorial con la demarcación y puesta en marcha de 18 centros comunales zonales de Montevideo y su correlato en el POT (1998-2005). Ambas iniciativas refieren somera y parcialmente a una dinámica metropolitana que para entonces ya condicionaba con severidad al Montevideo urbano y rural. Aunque la crisis de participación refiere más bien a imprecisiones en materia de competencias y roles, y a una «falta de cultura en el manejo colectivo de temas de gobierno de la ciudad». La desmotivación de pobladores se explica además ante la urgencia por destinar energías y tiempo a la sobrevivencia.³ Posteriormente, la institucionalización de un Plan de Emergencia (PANES) a nivel nacional involucra

3 En *Construyendo Ciudadanías. Montevideo en foro II* (1997) - Junta Departamental de Montevideo, Depto. de Descentralización, se señala «el bajo rendimiento del proceso descentralizador en términos de niveles de participación y las debilidades de los Consejos Vecinales y Juntas Locales para actuar en el territorio».

políticas de inclusión social focalizadas, con impacto relativo en periferias suburbanas en términos de reducción de indigencia y pobreza, sobre todo por incidencia del Ingreso Ciudadano otorgado.⁴ Esfuerzos y recursos dedicados a políticas sociales no logran generar proyectos de desarrollo local que a su vez hicieran sostenible la mitigación de desigualdades socioterritoriales. En efecto, los logros en superar la línea de pobreza en términos de ingresos no incluyen a acuciantes necesidades básicas insatisfechas (NBI) esencialmente referidas al acceso informal del suelo con carencias de servicios, en tanto implican fuertes inversiones públicas en un país con más del 92 % de población considerada urbana. Posteriormente, la oportuna aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS) en 2008 sienta las bases para instrumentar la gestión urbano-territorial con instancias de consulta/participación, tanto a la lógica de la globalización económica, como en contemplación de la sustentabilidad ambiental a través de la exigencia por formular directrices y planes de desarrollo departamental y urbano. Las ciudades y su forma de gobierno tienen en el contexto del ajuste de políticas económicas, la modernización de sistemas de gobierno y el fortalecimiento de la democracia roles determinantes, en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico y protagonismo en la formulación estra-

4 PANES (Plan Nacional de Atención a Emergencia Social) incluye a *familias que en situación mas desfavorables (en términos de ingresos y cantidad de integrantes) acceden por un período de tiempo, a un salario mínimo nacional a cambio de cumplir contraprestaciones básicas como la escolarización de sus hijos, controles médicos y tareas comunitarias para mejora del entorno donde habita. El objetivo es: superar situaciones de precariedad socio-económica para inserción en el «Uruguay Productivo».*

tégica del desarrollo local. Al tiempo que avances del proceso de descentralización en Uruguay crea oportunidades y nuevos desafíos para la gestión ambiental del territorio.

La propuesta de recategorización del suelo para el avance del Plan Montevideo 2010-2020-IMM⁵ con fundamento en la conformación del *Suelo categoría Suburbano* de acuerdo a la (LOTDS), procura asemejarse a la definición de *suelo rural de usos mixtos* y el *suelo suburbano o potencialmente urbanizable* del Plan Montevideo 1998-2005. Si bien la propuesta de conformar la categoría de *suelo suburbano —en el que podrán definirse usos diferenciados por sectores y/o características como fraccionabilidad y densidad de ocupación—* la condición de suburbano como objeto de ordenación implica más bien considerar al grado o desarrollo potencial de implantar costosos servicios de infraestructura, teniendo presente la demanda colindante desde el *suelo urbano-no-consolidado*. La vieja noción de ordenar usos debería actualizarse para dar lugar a la racionalización y eficacia en la provisión en red o *in situ* de servicios de infraestructura, como criterio principal de estructuración del ordenamiento urbano y suburbano.

El mapa de *Montevideo rural* nos ilustra sobre distintos usos del suelo poniendo en relevancia tanto la dimensión agraria como la sociocultural, donde destaca la concentración más importante de explotaciones agroproductivas del país. La alta proporción de tierra vacante o en desuso (en color gris) aparece en la proximidad de bordes suburbanos y por lo general, vinculados a la expansión informal en suelo que suele multiplicar hasta veinte veces su valor en régimen rural.

5 Según mapa en p. 59 del documento de avance Revisión del Plan Montevideo hacia 2010-2020-IMM.

Transformaciones urbanas/ suburbanas del conurbano 1996-2004

Toda información que permita conocer la complejidad de procesos urbanos y su conformación espacial/ambiental involucra tanto a la dinámica económica —referida a la localización y flujo de actividades productivas/de servicios— así como a sus nodos logísticos (reflexiones en estado incipiente de avance) además, de las variaciones demográficas del poblamiento y en particular, las migraciones intraurbanas hacia/desde el conurbano y el exterior (donde se han consignado valiosos aportes). Esta disparidad de referencias con desigualdad de desarrollo en nuestro medio, aunque limitante para proceder a una interpretación exhaustiva, no invalida estimaciones y el análisis sobre los cambios de la matriz socio-espacial metropolitana y la formulación de interrogantes pertinentes. En esta parte del estudio se aborda el proceso de ocupación urbana del suelo en términos de las transformaciones en la matriz socioespacial del conurbano, a partir de la evidencia generada en los mapas con densidades de vivienda y población así como con usos del suelo diferenciados.

La variedad de procesos y realidades urbano-territoriales se pondera desde una calificación pragmática sobre transformaciones del conurbano organizada en tres tipos de transformaciones

urbanas/suburbanas con modalidades propias de acceso al suelo y desarrollo edilicio además, del acondicionamiento urbano correspondiente:

- *densificación* por agregación de unidades habitacionales;
- *saturación* por ocupación de espacios disponibles dentro de trama existente;
- *expansión* territorial con usos habitacionales y otros usos.

En el universo abordado en este estudio el proceso de densificación de tejidos existentes surge en base a dos vertientes principales:

- por el agregado de viviendas en un mismo predio (caso: predios subdivididos y/o agregado de unidades habitacionales);
- por sustitución de construcciones a edificios con varios niveles (caso: apartamentos en propiedad horizontal en costa este).

Paralelamente, sobresale una dinámica de expansión urbana/suburbana con nuevo fraccionamiento/ocupación de suelo, ya sea por saturación o *infill* de espacios remanentes (caso: edificación u ocupación de lotes vacíos al interior de Ciudad de la Costa-Ruta Interbalnearia) o, por la aparición de fraccionamientos colindantes a tejidos existentes (caso: nuevos fraccionamientos en Villa Crespo y San Andrés-rutas 6 y 7), o la ocupación exenta de suelo por implantación, ya sea de AI (caso: AI La Abeja-Cno. La Abeja al noroeste de Montevideo) o, de nuevas urbanizaciones para altos ingresos (caso: Barrio Jardín San Nicolás-Cno. Carrasco al noreste de Montevideo). Además destaca la dinámica *ocupación edilicia de loteos* con posterioridad a 1996 (caso: edificación u ocupación de sobreoferta de loteos en Colonia Nicolich-ruta 102).

Dadas las características de gestación del conurbano de los últimos tres decenios y a efecto de

su comprensión y manejo a futuro, cada tipo de transformación urbana/suburbana importa referirlo a la dimensión formal-informal, con relación a cuatro aspectos principales:

- los mecanismos legales o clandestinos de oferta-demanda para acceso al suelo;
- la implantación de obras de acuerdo a normas o gestión irregular;
- la correspondencia o no a normativa vigente sobre usos y desarrollo del suelo;
- las conexiones adecuadas o ilícitas a redes/dispositivos de infraestructura urbana.

Variantes de gestión informal del suelo están asociadas a modalidades de implantación/conexión a redes y dispositivos de servicios urbanos (aducción de agua-OSE y energía-UTE + descarga de drenaje y saneamiento-OSE e IDM además de la provisión de alumbrado-IDM + UTE, pavimento-IDM y recolección/tratamiento de basuras-IDM) en términos de roles y relaciones de diferentes agentes del desarrollo urbano donde el acondicionamiento urbano es posterior a la ocupación del suelo en:

- trazados y ocupación de loteos aprobados, habiéndose admitido la no implantación previa de servicios básicos (caso: villas en Ciudad del Plata-ruta 1);
- fraccionamiento clandestino de predio rural sin servicios (caso: varios AI en el conurbano).

En función de mecanismos vigentes —formales e informales— de acceso al suelo y la gestión de inserción/conexión a servicios básicos, el estudio destaca seis variantes principales de transformaciones posteriores a 1996 en términos de modalidades de ocupación/usos del suelo.

Variante 1

Expansión por corrimiento de borde de la ocupación urbana, a consecuencia de nuevo trazado/planta de loteamiento aprobado por la Junta Departamental sin exigir servicios y con ocupación/afincamiento (por ejemplo, manzanas al norte en Monte Grande y barrio Los Olímpicos al oeste de Playa Pascual, ambos en Ciudad del Plata-ruta 1).

Variante 2

Expansión por corrimiento de borde de la ocupación urbana, por nueva planta de conjunto habitacional:

- tipo público-empresa (por ejemplo: conjuntos del Banco Hipotecario (BHU) y del Banco de Previsión Social (BPS) en bordes varias localidades del conurbano);
- tipo público-empresa/social para conjuntos de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) (por ejemplo: conjuntos del Sistema Integral de Acceso a la Vivienda (SIAV) por acceso individual o gestión grupal en varias localidades del conurbano);
- tipo público-social/empresa de cooperativas de viviendas por ahorro + préstamo o de ayuda mutua (por ejemplo: cooperativas de viviendas en Lagomar/Ciudad de la Costa-Ruta Interbalnearia);
- tipo privado-barrio jardín o similar (por ejemplo: San Nicolás sobre Cno. Pichincha al noreste de Montevideo) o, barrio privado La Tahona-Cno. de los Horneros-Ruta Interbalnearia al sureste de Canelones).

Variante 3

Densificación de loteos existentes con incremento del rango 3 de Densidad viv/ha (de 8-15 viv/ha a rangos superiores) (por ejemplo, Cno. Los Tangerinos sobre Av. Belloni al noreste de Montevideo).

Variante 4

Expansión por corrimiento de borde de la ocupación urbana del suelo por implantación de nuevos AI:

- *tipo A*: por venta de clandestina de predios en régimen rural (por ejemplo, Pro Marín-Av. Belloni al noreste de Montevideo);
- *tipo B*: por ocupación de predio con propietario moroso (por ejemplo: Cno. Paurú-Av. L. Batlle Berres al noroeste de Montevideo);
- *tipo C*: por ocupación de suelo instigada/apadrinada (por ejemplo, Villa Manuela en Barros Blancos-ruta 8 al suroeste de Canelones);
- *tipo D*: por AI regularizado por PIAI después de 1996 (por ejemplo, Villa Aeroparque-ruta 101 al suroeste de Canelones)

Variante 5

Saturación por ocupación de intersticios en dominios privados o público, como, por ejemplo, en espacio libre de villas, a orillas de curso de agua, en bordes remanentes de expropiación vial, etcétera) (por ejemplo: barrio Maracaná al noroeste de Montevideo y AI en Colón sobre Ayo. Pantanoso al noroeste de Montevideo).

Variante 6

Expansión por corrimiento de borde de la ocupación urbana por implantación de establecimiento productivo/logístico (por ejemplo: industrias sobre Cno. Carrasco y Cno. Pichincha o Cno. Cnel. Raíz al norte de Montevideo).

Los mapas temáticos con diferencia en densidades de vivienda y población 2004-1996 (con rangos de pérdidas e incrementos), así como el de bordes y saturación de tramas existentes y el de expansión urbana/suburbana con usos del suelo diferenciados (residenciales y no habitacionales), reportan la localización, escala e impacto territorial de las seis variantes referidas a: la *densificación* de tejidos existentes, la *saturación* de espacios remanentes y la *expansión* de la ocupación urbana del suelo. Asimismo, la base de datos censales organizados territorial y temporalmente, complementados por la información generada en visitas de campo, sustentan los cuadros con estimaciones de áreas/espacios en gestación y de cantidades de población, hogares y viviendas. Complementariamente, se aportan referencias y algunas reflexiones sobre procedimientos/mecanismos de acceso al suelo y modalidades de provisión/conexión a servicios básicos. Al respecto, el estudio procura aportar a la comprensión/caracterización de diferentes *subsistemas de «hacer ciudad»* y el sustento de los mismos, respecto a los mecanismos legales o clandestinos de oferta-demanda para acceso al suelo; la implantación de obras de acuerdo a normas o gestión irregular de las mismas; la correspondencia o no a normativa vigente sobre usos y desarrollo del suelo y las conexiones adecuadas o ilícitas a redes/dispositivos de la infraestructura.

Estimaciones y temas sobre transformaciones urbanas/ suburbanas 1996-2004

A continuación se destacan seis aspectos principales referidos a mapas temáticos y con reflexiones sobre las modalidades de ocupación/ usos y acondicionamiento urbano del suelo basadas en resultados de encuesta sobre motivaciones de desplazamiento y afincamiento de pobladores migrantes, sus modalidades de acceso al suelo y satisfacción de necesidades básicas en Montevideo y las conurbaciones en proceso sobre seis corredores metropolitanos: ruta 1/Ciudad del Plata; ruta 5/La Paz-Las Piedras-Progreso; rutas 6 y 7/74/Toledo-Villa Crespo y San Andrés/Suárez-Fraccionamiento ruta 74/Sauce; ruta 8/Barros Blancos/Pando/Empalme Olmos; rutas 101 y 102/Colonia Nicolich/Villa Aeroparque y, ruta Interbalnearia/Ciudad de la Costa y Costa de Oro inmediata.

Aspecto 1

El conurbano se transforma de 1996 a 2004 principalmente en su costa sureste y, en sus periferias montevidéanas, además de las localidades que integran/conforman los seis corredores metropolitanos. Estas transformaciones evidencian procesos de densificación y saturación de tramas existentes así como por una dinámica de expansión, donde predominan ocupaciones informales en baja densidad. En materia de vivienda y hogares, el crecimiento se produce en toda la trama conurbada promedialmente en casi el 53 % para la vivienda y algo más del 40 % para los hogares en un marco de tasas bajas de poblamiento. Aunque el magro

incremento de más de 37.500 personas resulta significativo cuando el mismo es consecuencia de la caída generalizada en áreas con mayor densidad —donde la ciudad consolidada pierde más de 48.000 personas— y, el aumento en periferias de casi 85.500 habitantes.

Expansión del conurbano y variaciones en población y vivienda			
Conurbano= Montevideo + 71 localidades INE en 6 corredores metropolitanos			
	En 1985	En 1996	En 2004
Población	1.522.881	1.638.960	1.676.678
Tasas anuales de poblamiento		Tasa anual 96-85 0,69%	Tasa anual 04-96 0,28%
	Expansión ha 1996-2004	Variación ha 1996-2004	Densidad promedio 1996-2004
Conurbano	Área con > 4 viv/ha 2191 ha	8,91%	
	Población	2,30%	62,59 pob/ha
	Vivienda	14,13%	23,89 viv/ha
Montevideo urbano	Área con > 4 viv/ha 640 ha	4,59%	
	Población	-0,77%	88,95 pob/ha
	Vivienda	10,84%	33,73 viv/ha
Conurbano sin MVD	Área con > 4 viv/ha 1551	14,56%	
	Población	14,43%	31,07 pob/ha
	Vivienda	26,60%	12,15 viv/ha

Figura 4. Expansión del Conurbano y variaciones en población y vivienda.

La muestra intermitente de mapas yuxtapuestos con densidades de vivienda y población 1996-2004, ilustra la redinamización del proceso metropolitano con más de 2100 ha de expansión en solo ocho años. Donde se evidencian nuevas formas de interacción entre actores privados, públicos y sociales que pautaron modalidades de acceso/ocupación de suelo y la consiguiente provisión del acondicionamiento urbano afianzadas en mecanismos informales de «hacer ciudad». Por un lado, ante limitaciones del Mercado y del Estado en la oferta habitacional al alcance de un vasto sector social. Y por otro lado, por la severidad de normas urbanísticas convencionales con capacidad de aplicación limitada que ocasionaron una gestión pródiga a la plusvalía privada en la profusa venta clandestina de suelo rural, al tiempo de forzar la inversión del Estado en la posterior provisión focalizada de servicios de infraestructura. Situación agravada además, por las bajas densidades de ocupación del suelo en el conurbano-sin-Montevideo, rondando un tercio de las que registra Montevideo urbano.

Los mapas con densidades de vivienda y población 1996 y 2004 —figuras 5 a 8— refieren a la distribución territorial de usos habitacionales del suelo y espacios verdes/uso público:

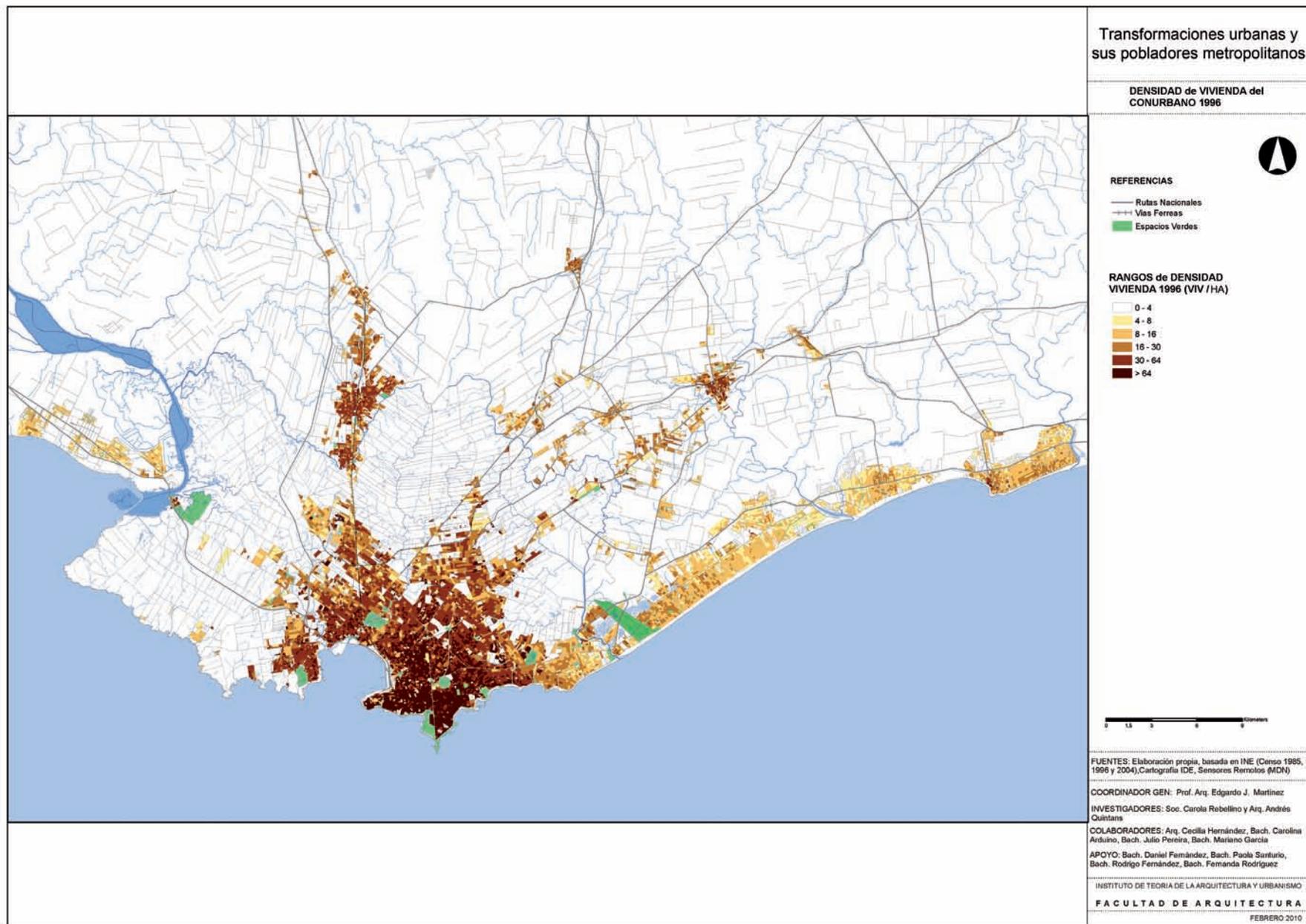


Figura 5. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Densidad de vivienda del conurbano 1996.

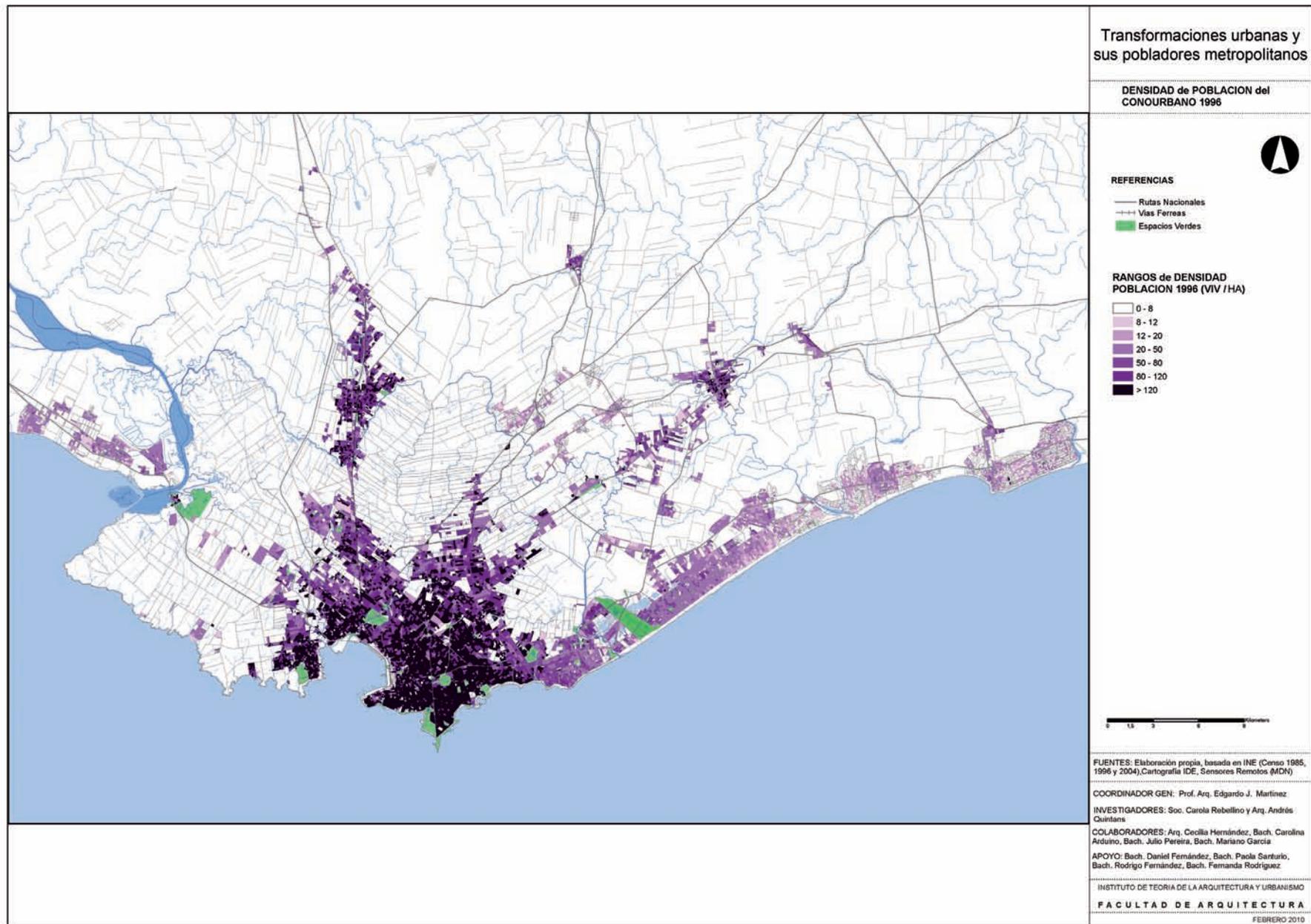


Figura 6. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Densidad de población del conurbano 1996.

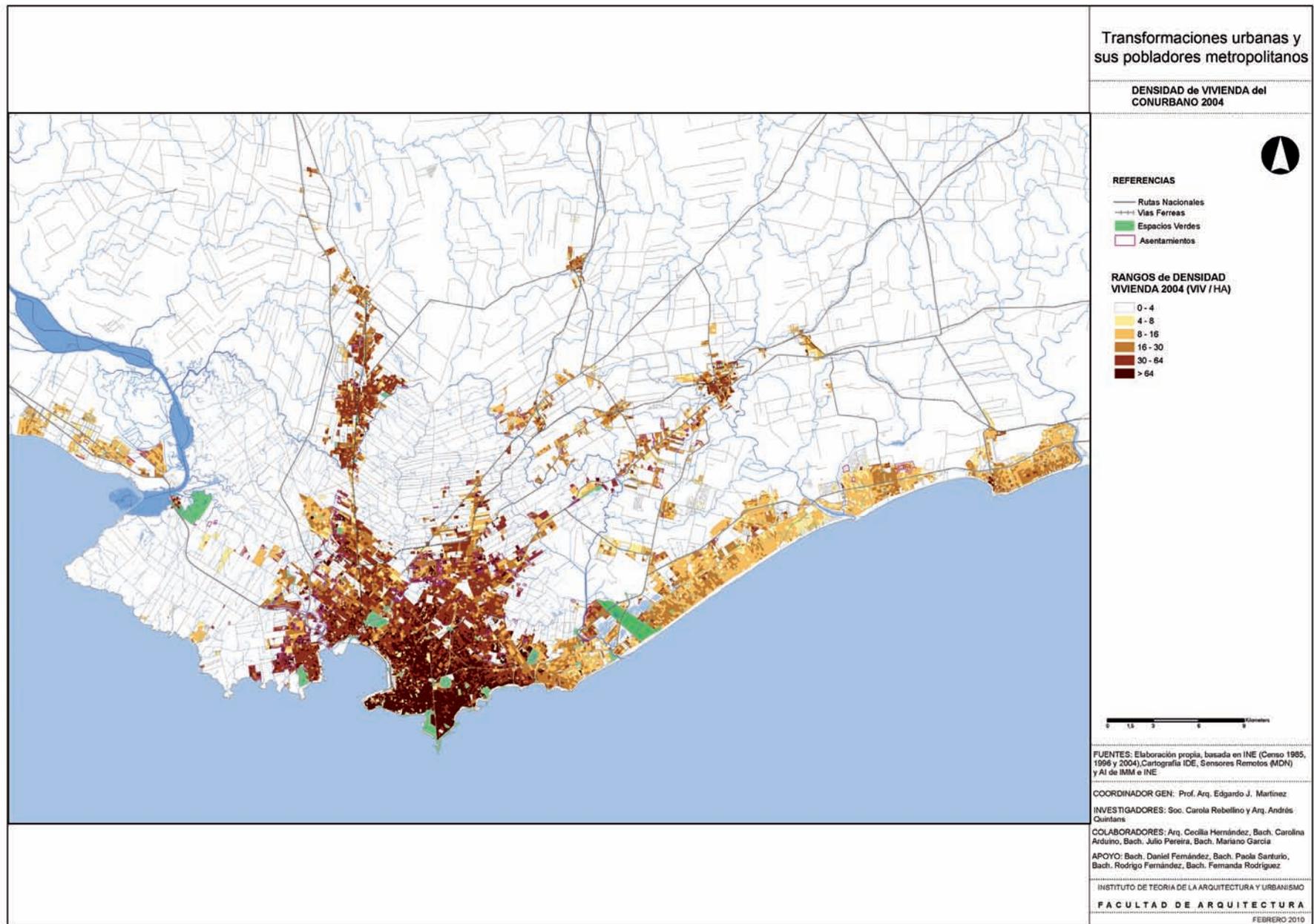


Figura 7. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Densidad de vivienda del conurbano 2004.

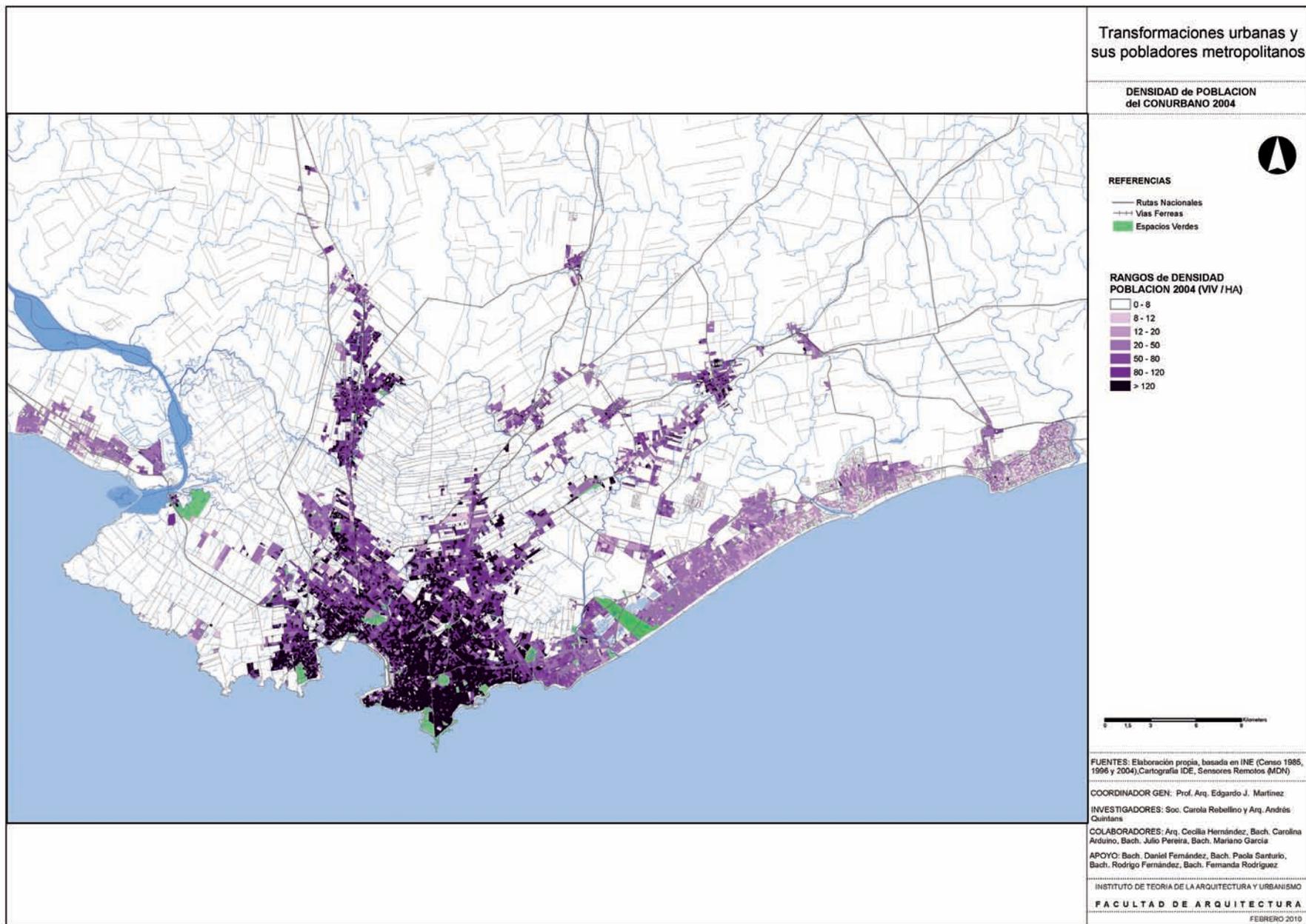


Figura 8. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Densidad de población del conurbano 2004.

Aspecto 2

Para configurar los mapas con variación porcentual de vivienda y población 2004-1996, se consideraron las estructuras espaciales y sociodemográficas según la *macrodiferenciación urbanística y socioespacial del territorio metropolitano* (F. Bervejillo, 2009, *El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos*) ajustadas además, a las tres categorías de suelo urbano establecidas en el *Avance de la Revisión POT 2010-2020* para Montevideo con: urbano-consolidado, urbano-no consolidado y suburbano. Para la ponderación de la condición urbano-consolidado y no consolidado del suelo en distintos corredores del conurbano, se aplicaron criterios de calificación⁶ para determinar polígonos homogéneos, según variantes del acondicionamiento urbano existente referidos a las siguientes opciones:

- sistema de saneamiento (en red o *in situ*) = dos opciones;
- pavimento vial (balasto, bitumen, hormigón) = tres opciones;
- sistema de drenaje (zanjón rural, cordón cuneta, entubado/en red) = tres opciones;
- alumbrado público (existente o no) = dos opciones.

A partir de las 36 combinaciones posibles, en los conglomerados de La Paz, Las Piedras, Pando y Ciudad de la Costa donde existen sistemas en red de saneamiento y se verifica las opciones más

6 Calificación desarrollada por el equipo de investigación sobre ciudades intermedias del Uruguay (CIU) en ITU, aplicada en la elaboración de los Expedientes SIG Urbanos-Territoriales 1985-1996-2004. La calificación resulta de la aplicación sistémica del Protocolo Operativo desarrollado desde 2003 en el marco de la dedicación total del autor.

consolidadas en pavimento, drenaje y alumbrado donde se demarcaron los polígonos con condiciones homogéneas del sustento ambiental, asimilable a la condición de suelo urbano-consolidado. Para Montevideo, el suelo urbano consolidado queda definido en el área pertinente al *Avance de la Revisión POT 2010-2020* para Montevideo ajustada a la cobertura actual del saneamiento convencional. La misma se reclasificó, además, mediante la *macrodiferenciación urbanística y socioespacial del territorio metropolitano*. Para el resto de las localidades del conurbano, se estimó suelo urbano-no-consolidado. Esta calificación sobre grados del acondicionamiento urbano del suelo constituye un indicador relevante tanto para orientar intervenciones en la provisión/complemento de extensión de redes (en obras *ex post* a ocupaciones urbanas del suelo) así como, para identificar el impacto en la plusvalía de inmuebles privados, en función del beneficio otorgado por inversiones públicas en provisión de servicios.⁷

Para cada porción calificada del conurbano se estimó la variación de viviendas y población y la cantidad de hogares se cuantificó por segmentos censales: La caída de población en el espacio urbano-consolidado se asocia al cambio demográfico donde el incremento de hogares con menor número de integrantes y a su vez, de mayor edad, arroja disminución en densidades de ocupación del suelo más equipado. Al tiempo que el notable corrimiento de bordes (peri)urbanos registra incrementos de vivienda y población con hogares

7 Desarrollo de modelos hedónicos de valoración para aplicar en proyectos de mejoramiento urbano, Documento desarrollado por la UDM/OPP-2009, basado en la determinación de variaciones del precio de inmuebles en función de distintos servicios de infraestructura urbana.

dominantemente jóvenes, asociados a tres variantes principales de ocupación del suelo en distintas periferias del conurbano:

- por desplazamiento residencial desde fines del siglo pasado, que involucra a sectores pudientes con nuevos hábitos residenciales en urbanizaciones exclusivas con servicios *in situ*;
- por la intensificación del uso de casas de verano con reconversión a viviendas de uso permanente, dando lugar a barrios satélites en baja densidad y desprovistos de servicios con tendencia a la densificación despereja y la gestación de centralidad(es) sobre ruta de origen;
- por intensas migraciones de familias pobres —por pérdida de empleo o salario insuficiente— con realojos en sitios precarios dentro y fuera de la trama urbana.

En el marco de esta dinámica demográfica y las transformaciones urbanas/suburbanas correspondientes, la suma de suelo urbano-no-consolidado y suburbano arroja más de la mitad (unas 14.000 ha) del espacio conurbano con carencias de servicios básicos. Donde la (vieja) zonificación suburbana de acuerdo a la Ley de Centros Poblados (1948 y 1966) así como, la funcionalista adaptación a la LOTDS sobre el suelo en categoría suburbana (p. 58 del avance de la *Revisión POT 2010-2020* para Montevideo) no prescribe estado/condición alguna del acondicionamiento del suelo. En tanto especificar opciones en red o *in situ* debería constituirse en instrumento efectivo de control/manejo del sustento ambiental de igual o mayor importancia colectiva a la de estipular usos del suelo.

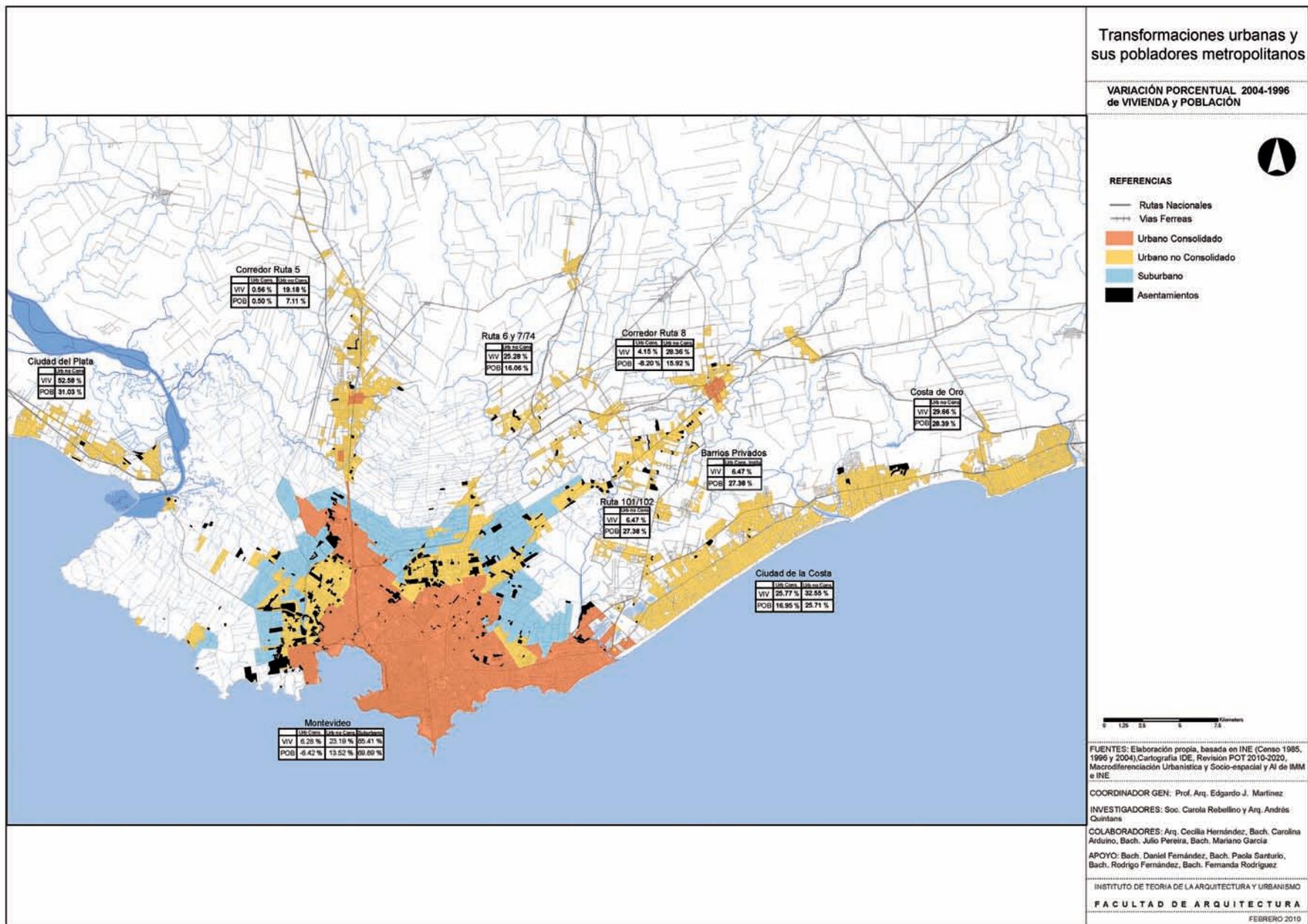


Figura 9. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Variación porcentual 2004-1996 de vivienda y población.

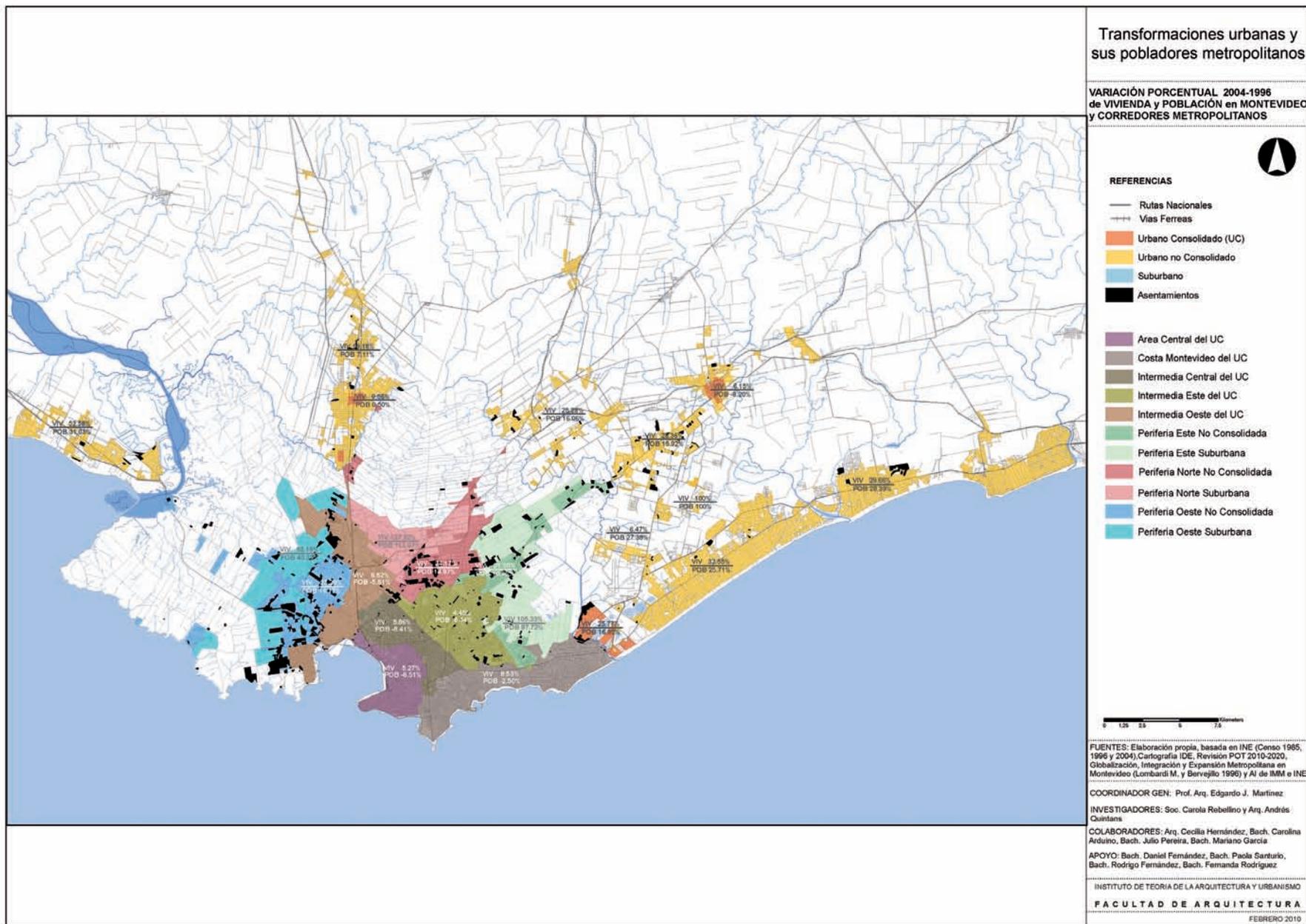
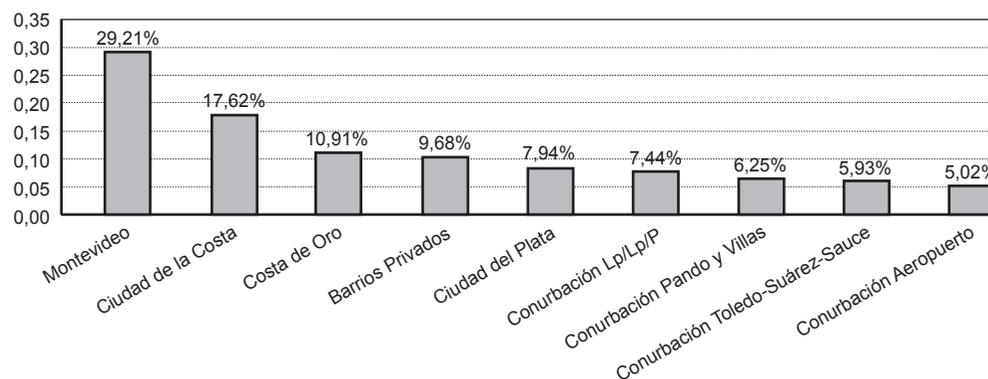


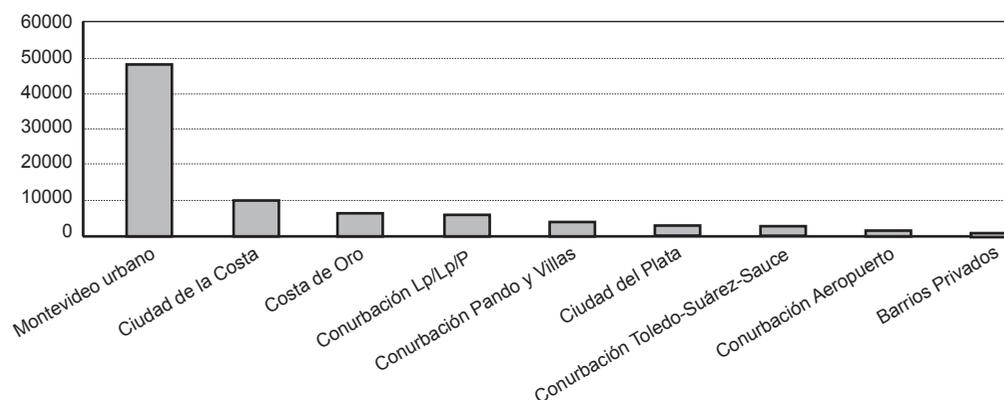
Figura 10. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Variación porcentual 2004-1996 de vivienda y población en Montevideo y corredores metropolitanos

Aspecto 3

El bajo porcentaje de expansión 1996-2004 de Montevideo urbano (4,59 % respecto a sí mismo) implica sin embargo, más del 29 % del total del espacio expandido en el conurbano. El resto del área del conurbano sin Montevideo con el 71 % de la expansión (unas 1.551 ha) registra una densidad promedio baja de ocupación del suelo (unos 31 poblador/ha y 12 vivienda/ha). La expansión de más del 33 % del área urbanizada en solo ocho años en Colonia Nicolich y Villa Aeroparque destaca el dinamismo del incremento del *stock* habitacional con más del 41 %. Asimismo, Ciudad del Plata y Costa de Oro inmediata, registran altísimos porcentajes del aumento del *stock* habitacional (desde más del 39 a más del 45 %, respectivamente) donde predomina la saturación de tramas, aunque la expansión se ubica en un segundo rango de importancia. Ciudad de la Costa, ubicada inmediatamente después de Montevideo en términos del porcentaje de suelo expandido, registra también altos índices de saturación y densificación. Costa de Oro y los barrios privados aportan un 10 % cada uno, con la densidad de ocupación del suelo más baja del conurbano.



Distribución de porcentajes del área de expansión 1996-2004. En usos residenciales el Conurbano registra un promedio de 285 ha de expansión anual (1996-2004) y aumenta a más de 325 ha con otros usos del suelo.

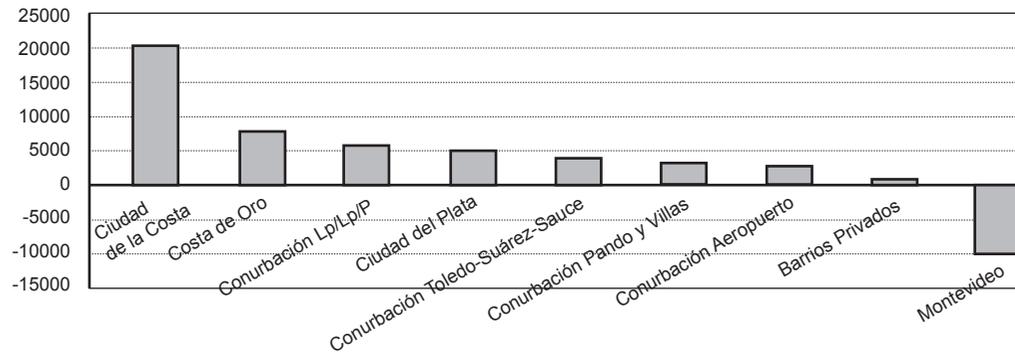


Incremento VIV 1996-2004 en Montevideo urbano+6 corredores metropolitanos

Variación de población, hogares y viviendas en Montevideo urbano

Montevideo urbano consolidado integrado por área central, costa montevideana e intermedias este, central y oeste registra una caída generalizada de población (-6,42 % promedio) aunque con persistente incremento de hogares y aumento en cantidad de viviendas (más del 6 %). La zona costa montevideana al este (Pta. Carretas-Pta. Gorda-Carrasco) destaca la divergencia del incremento en viviendas así como de hogares (mayor al 8 %) con la caída poblacional (en -2,5 %). El área central (Ciudad Vieja-Cordón-Aguada-Capurro) es la que presenta mayor pérdida de población (-8,5 %) aunque con aumento de hogares y viviendas (en más del 5 %).

Montevideo urbano no consolidado y suburbano en las periferias este, norte y oeste muestra un notable aumento de población (del 13,5 % al 70 %) junto al respectivo incremento de hogares y viviendas. Donde el espacio ocupado con densidad mayor a 4 viviendas/ha que integra el suelo calificado como suburbano de tales periferias, destaca altos porcentajes de crecimiento de población (casi 70 %) y hogares así como de viviendas (más del 85 %) en solo 6 % del suelo calificado como urbano consolidado. El cuadro adjunto resume estimaciones en variaciones de población y vivienda en tres tipos de suelo montevideano:



Variación POB 1996-2004 en Montevideo urbano+6 corredores metropolitanos

VARIACIONES 1996-2004 de VIV y POB en MVD urbano y 6 Corredores Metropolitanos													
	MVD Urbano Consolidado					MVD Urbano NO Consolidado			MVD Sub-Urbano			% de MVD UnoC/UC	% de MVD Surb/UC
	Área Central	Costa MVD E	Interm. Este	Interm. Centro	Interm. Oeste	Periferia E	Periferia N	Periferia O	Periferia E	Periferia N	Periferia O		
Área en Há.	1.410	2.857	2.580	1.600	2.789	1.053	1.500	2.015	352	74	250		
VIV 1996	80.133	97.880	72.190	54.633	60.468	16.579	24.124	28.052	2.666	573	2.403		
VIV 2004	84.358	106.232	75.403	57.837	64.410	20.160	29.955	34.586	5.474	1.306	3.681		
variación:	4.225	8.352	3.213	3.204	3.942								
% de variación:	5,27%	8,53%	4,45%	5,86%	6,52%	21,60%	24,17%	23,29%	105,33%	127,92%	53,18%		
Subtotal Áreas 2004					URB Consolidado = 11.236			URB no Consolidado = 4.568			Sub-Urbano = 676		
Subtotal VIV 96					365.304			68.755			5.642	18,82%	1,54%
Subtotal VIV 04					388.240			84.701			10.461	21,82%	2,69%
					6,28%			23,19%			85,41%		
POB 1996	200.580	258.441	225.083	152.350	196.270	56.704	84.939	97.183	10.338	2.013	9.107		
POB 2004	183.518	251.977	206.092	139.533	185.267	62.577	97.573	110.957	19.407	4.269	12.780		
variación:	-17.062	-6.464	-18.991	-12.817	-11.003								
% de variación:	-8,51%	-2,50%	-8,44%	-8,41%	-5,61%	10,36%	14,87%	14,17%	87,72%	112,07%	40,33%		
Subtotal POB 96					1.032.724			238.826			21458	23,13%	2,08%
Subtotal POB 04					966.387			271.107			36456	28,05%	3,77%
					-66.337								
					-6,42%			13,52%			69,89%		

Variación de población, hogares y viviendas en localidades del conurbano sobre seis corredores metropolitanos

- Ciudad del Plata: registra un alto porcentaje (más del 45 %) de aumento del *stock* de viviendas así como de población (más del 22 %) y hogares (casi un 20 %).
- Conurbación La Paz-Las Piedras-Progreso muestra diferentes situaciones: la zona considerada urbano-consolidada decae levemente en población y en vivienda debido más bien a cambios de usos del suelo. Mientras en el resto de la trama urbana-no-consolidada se incrementan

tanto la población y hogares (con algo más del 5,5 % respectivamente) y vivienda (con 18,5 %).

- Conurbación Toledo-Villa Crespo-Suárez-Fraccionamiento R74-Sauce: registra el aumento en población y hogares (en más del 11 %) y viviendas (en más del 24 %).
- Conurbación Las Villas-Barros Blancos-Pando-Empalme Olmos distingue dos situaciones: la zona en Pando considerada urbano consolidada cae tanto en población y viviendas aunque con leve incremento de hogares. Al tiempo que en la trama urbano-no-consolidada, la

cantidad de población y hogares crece matizadamente (más 8 %) mientras las viviendas aumentan en más del 23 %.

- Conurbación Aeropuerto con Colonia Nicolich, villas Aeroparque y El Tato: registran más del 40 % de incremento de viviendas así como la población y hogares también aumentan (24,5 % y casi un 12 % respectivamente) en una zona pujante en emplazamientos industriales/logísticos.
- Barrios privados sobre Cno. de los Horneros son una nueva realidad después de 1996 con cambio de usos del suelo de rurales a urbanos con implantación de servicios *in situ* para sustento de una

pequeña población residente en espacio-urbanización con viviendas suntuosas y recreación privada.

- Ciudad de la Costa presenta dos situaciones: la zona más cercana a Montevideo que ha sido conectada a la red de saneamiento contiene por un lado, al norte, un intenso proceso de densificación de la trama y asentamientos orilleros y, por otro, la reconversión a barrio satélite con grandes predios que se complementa con nuevas urbanizaciones sobre los lagos/canteras. En conjunto esta zona, considerada urbano consolidada, registra un incremento de población y hogares (casi un 18 %) así como de viviendas (casi el 15 %). La zona urbana no consolidada, asimismo, contiene un aumento generalizado de población (más del 3 %), hogares y viviendas (más del 13 %).

- Costa de Oro: registra notables incrementos de población, hogares y viviendas (alrededor del 28 %) especialmente el norte de ruta Interbalnearia con conjuntos habitacionales y emergentes AI. El cuadro adjunto con variaciones de población y vivienda refiere a distintas partes del conurbano sin Montevideo:

Aspecto 4

Las transformaciones urbanas/suburbanas en términos de la ocupación habitacional del suelo dan sustento al cuadro adjunto donde la columna de la izquierda indica el número de localidades integrantes de cada pieza territorial componente del conurbano identificada por su denominación. La cantidad de viviendas se corresponden a las áreas con igual o más de 4 viv/ha en 1996 y 2004. La tri-columna «transformación urbana» destaca la estimación resultante en hectáreas y en porcentaje respecto a 1996, diferenciando espacios de expansión y de saturación. Complementariamente, el «porcentaje de incidencia del incremento 1996-2004» ilustra la dinámica del *stock* habitacional. Los subtotales destacan por un lado, la conurbación sin Montevideo y por otro lado, al Montevideo urbano. El renglón final contiene datos del conurbano con áreas en 1996 y 2004 y las correspondientes hectáreas expandidas con datos del *stock* habitacional:

VARIACIONES 1996-2004 de VIV y POB en 6 CORREDORES METROPOLITANOS												
	R 1- C del P	R 5- LP/LP/P		R 6y7/74-Tol/Suá/Sau	R 8- Pando y las Villas		R101/102-C.Nic/Aerop	Cno.Horneros-B.Priv.	R IntBal- CdelaC y CdeO			
	Ciudad del Plata	La Paz/Las Piedras/Progreso		Toledo-Suárez-Sauce	Barros Blancos-Pando-Olmos		Col.Nicol/Aeroparque	Cno. delos Horneros	Ciudad de la Costa		Costa de Oro	
	URB-No Consolidado	URB-Consolidado	URB-No Consolidado	URB-No Consolidado	URB-Consolidado	URB-No Consolidado	URB-No Consolidado	URB-Consolidado In situ	URB-Consolidado	URB-No Consolidado	URB-No Consolidado	
Área en Há.	1.182	105	1.725	1.019	146	1.605	436	217	410	3.151	2.626	
VIV 1996	6.824	2.580	28.743	9.478	3.019	14.341	3.028	0	0	29.107	19.740	
VIV 2004	9.948	2.573	34.057	11.761	2.996	17.694	4.273	164	5.792	32.928	25.594	
variación:	3.124	-7	5.314	2.283	-23	3.353	1.245	164	5.792	3.821	5.854	
% de variación:	45,78%	-0,27%	18,49%	24,09%	-0,76%	23,38%	41,12%	100,00%	100,00%	13,13%	29,66%	
Subtotal VIV 96		Sub-Total VIV96 R 5=	31.323		Sub-Total VIV96 R 8=	17.360				Sub-Total VIV96 CdlC=	29.107	
Subtotal VIV 04		Sub-Total VIV04 R 5=	36.630		Sub-Total VIV04 R 8=	20.690				Sub-Total VIV04 CdlC=	38.720	
		% de variación 04-96=	16,94%		% de variación 04-96=	19,18%				% de variación 04-96=	33,03%	
POB 1996	21.748	7.223	97.958	33.021	8.488	47.925	11.043	0	0	78.576	24.971	
POB 2004	26.582	7.151	103.471	36.773	7.267	52.285	13.753	509	17.377	81.050	32.061	
variación:	4.834	-72	5.513	3.752	-1.221	4.360	2.710	509	17.377	2.474	7.090	
% de variación:	22,23%	-1,00%	5,63%	11,36%	-14,39%	9,10%	24,54%	100,00%	100,00%	3,15%	28,39%	
Subtotal POB 96		Sub-Total POB96 LP/LP/P =	105.181		Sub-Total VIV96 Pando =	56.413				Sub-Total POB96 CdlC=	78.576	
Subtotal POB 04		Sub-Total POB04 LA/LP/P =	110.622		Sub-Total POB04 Pando =	59.552				Sub-Total POB04 CdlC=	98.427	
		% de variación 04-96=	5,17%		% de variación 04-96=	5,56%						

CONURBANO = MVD urbano + 6 corredores metropolitanos						Indice EXP Indice SAT			TRANSFORMACIÓN URBANA en Háts y Porcentaje	% incidencia de VIV por Localidad 1996 - 2004
Áreas de ocupación habitacional del suelo desde 4 viv/há						EXPANSIÓN SATURACIÓN				
conteo:	LOCALIDAD según I.N.E.	VIV en 1996	ÁREA con >4 viv/Há. Hás.1996	VIV en 2004	ÁREA con >4 viv/Há. Hás.2004	< Global >				
5	Ciudad del Plata	6824	873	9948	1.047	174 19,93%	131,5 75,57%	42,5 24,43%	100,00% aumento del stock	
13	conurbación LaPaz/LasPiedras/Progreso	31323	1.656	36630	1.819	163 9,84%	127,5 78,22%	35,5 21,78%	100,00% aumento del stock	
12	conurbación Toledo-Suárez-Sauce	9478	889	11761	1.019	130 14,62%	99 76,92%	31 23,08%	24,09% aumento del stock	
9	conurbación Pando y Las Villas	17360	1.337	20690	1.474	137 10,25%	83 60,68%	54 39,32%	19,18% aumento del stock	
3	conurbación Aeropuerto	3028	325	4273	435	110 33,84%	82 74,79%	28 25,21%	41,12% aumento del stock	
6	Barrios Privados	0	0	164	212	212 100,00%	194 100,00%	0 0,00%	100% aumento del stock	
11	Ciudad de la Costa	29107	3.167	38720	3.553	386 12,19%	122,5 31,74%	263,5 68,26%	33,03% aumento del stock	
12	Costa de Oro inmediata	19976	2.404	26055	2.643	239 9,94%	148 61,92%	91 38,08%	33,43% aumento del stock	
sub-totales VIV y Área en 6 Corredores Metropolitanos =		117.096	10.651	148.241	12.202	1.551 14,56%			26,60%	
75	4 MONTEVIDEO urbano	443.805	13.946	491.932	14.586	640 4,59%	437 68,28%	203 31,72%	10,84% aumento del stock	
VIV y Área en MVD urbano + 6 Corredores Metropolitanos =		560.901	24.597	640.173	26.788	2.191 8,91%			14,13%	

El mapa síntesis en la figura 11, con diferencias en densidad de vivienda 2004-1996, ilustra la localización de sitios tanto de expansión y como en los que se registra incremento de densidades de ocupación habitacional del suelo:

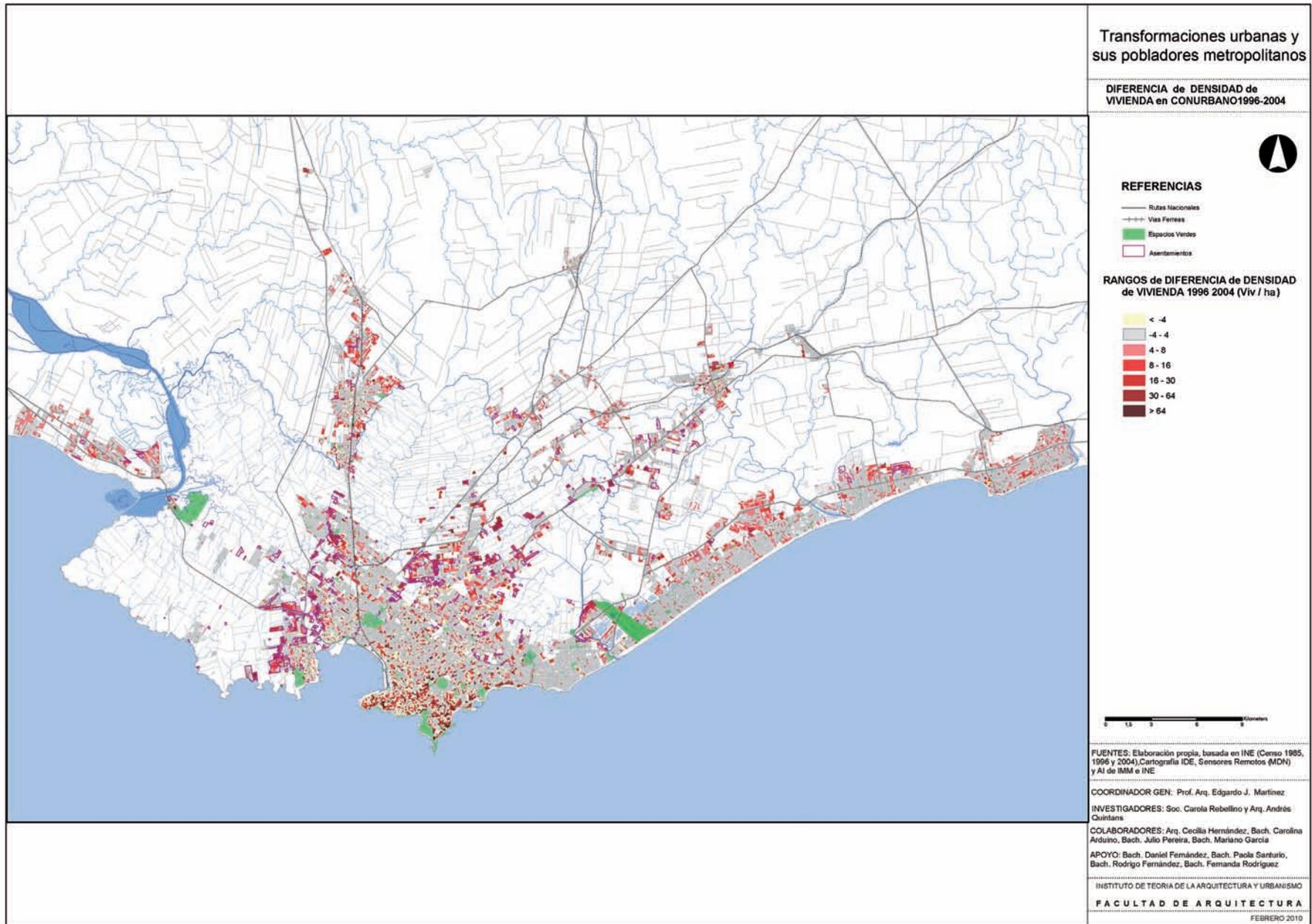


Figura 11. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Diferencia de densidad de vivienda en conurbano 1996-2004.

Complementariamente, los comentarios adjuntos procuran aportar a la caracterización de procesos de ocupación urbana del suelo:

- Montevideo con ocupación habitacional del suelo en periferias, registra un notable incremento de AI orilleros/en sitios de riesgo o por ocupaciones exentas en suelo rural. Al tiempo que en Montevideo urbano consolidado predomina la polarización entre la construcción privada de edificios costeros en propiedad horizontal o en cercanía de centros comerciales además de las apropiaciones del espacio público o tugurización edilicia en barrios con caída y envejecimiento poblacional. El dinamismo inmobiliario se ubica relativamente en Centro y Cordón aunque con mayor intensidad en la costa este hasta Punta Gorda. En tanto F. Bervejillo (2009), *El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos* destaca que en *áreas intermedias, los barrios tradicionales y parte del Centro tienen crecimientos de vivienda muy bajos con estancamiento en cuanto a la cantidad de hogares pero perdiendo población en forma generalizada, lo que es coherente, con la sostenida disminución del tamaño medio de hogares. Asimismo, las áreas más densas del arco central expandido entre el Centro y Pocitos muestran un dinámico crecimiento en la cantidad de hogares, acompañado de una disminución moderada de la población. Los hogares en estas áreas no solo son los menores en tamaño, sino que su tamaño se reduce en forma acelerada en relación*

con el resto de la ciudad. Por el contrario, en Ciudad Vieja, el crecimiento en densidad de viviendas no aparece acompañado por aumento de poblamiento. Asimismo, esta tendencia se observa en los cascos históricos de Las Piedras, La Paz, Pando y aun en Santiago Vázquez.

- Ciudad del Plata al igual que la pujante conurbación sobre rutas 101 y 102 muestra modalidades de expansión en nuevos fraccionamientos anexos, o la ocupación de profusos loteos que permanecieron vacantes hasta mediados de los noventa. Ambos corredores metropolitanos arrojan altos porcentajes de incremento poblacional (más del 22 % y 23 % respectivamente) en paralelo a la notoria ampliación (más del 41 % y 45 % respectivamente) del *stock* habitacional. En Ciudad del Plata antes y en Colonia Nicolich-Villa Aeroparque recientemente, son asiento de industrias/nodos logísticos en demanda de conocimientos/mano de obra por lo general no disponible en las localidades inmediatas sino provenientes a través de las rutas de acceso/salida con alto tránsito promedio diario/anual.
- Al norte de Ciudad de la Costa y Costa de Oro en bordes de expansión surge fundamentalmente por un extenso emplazamiento de conjuntos habitacionales de cooperativas de vivienda y el nutrido patrocinio del BHU al tiempo que surgen y se densifican AI.

- Los islotes de fraccionamientos y emplazamientos de AI exentos en conurbación sobre rutas 6-7 y 74 y de las villas sobre ruta 8 caracterizan la dispersa ocupación del suelo rural en cuyos intersticios se acrecenta la informalidad donde además se corrobora el consiguiente distanciamiento/estancamiento del suelo en cultivo. En estas áreas de crecimiento se concentran hogares numerosos y mayoritariamente pobres, generándose ocupaciones periurbanas altamente fragmentadas en el acondicionamiento y equipamiento urbano de suelo, además de exhibir notoria homogeneidad en su composición socioeconómica y por ende limitado activo social.
- *Ciudad de la Costa se comporta como las áreas intermedias montevidéanas en cuanto al tamaño de hogar, pero su dinamismo demográfico la emparenta con las periferias interiores. Este hecho es coherente con la idea de Ciudad de la Costa como espacio de reproducción en baja densidad de clases medias metropolitanas. Paso Carrasco, entretanto, se identifica en todas las variables con las periferias interiores* (F. Bervejillo, 2009, o. cit).
- Los cascos históricos de La Paz, Las Piedras-Progreso y Pando guardan similitudes respecto a Montevideo urbano con barrios centrales expuestos al envejecimiento poblacional y el deterioro edilicio. Además de emplazamientos orilleros de AI y en periferias o en cercanía a conjuntos habitacionales públicos.

Los mapas subsiguientes —figuras 12 a 18— ilustran los bordes urbanos/suburbanos en 1996 (en gris claro) y en 2004 (en gris oscuro) con destaque de centralidades y grandes equipamientos en: Montevideo al este y al oeste así como el resto de componentes del conurbano en localidades de San José y Canelones:

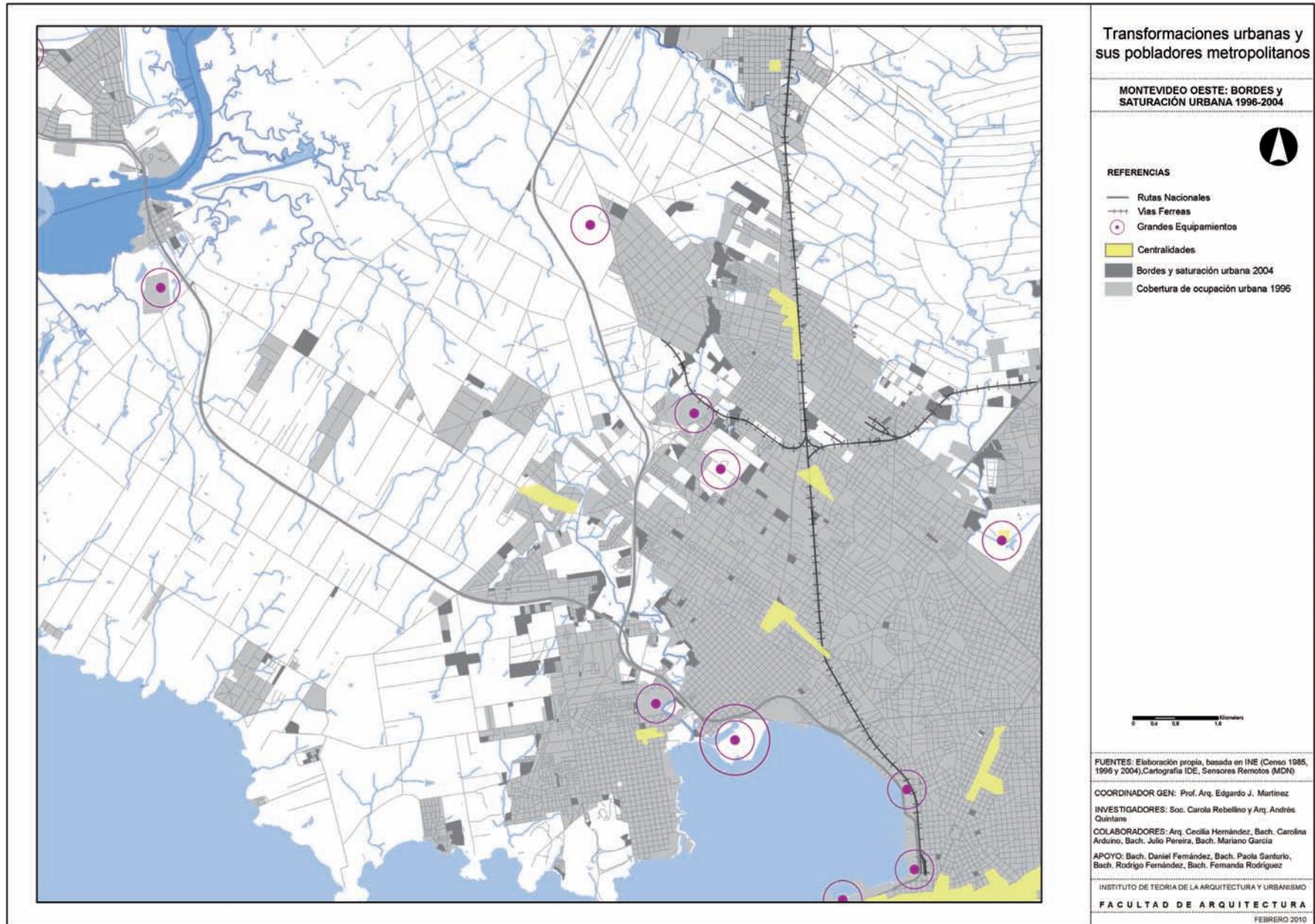


Figura 12. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Montevideo oeste: bordes y saturación urbana 1996-2004.

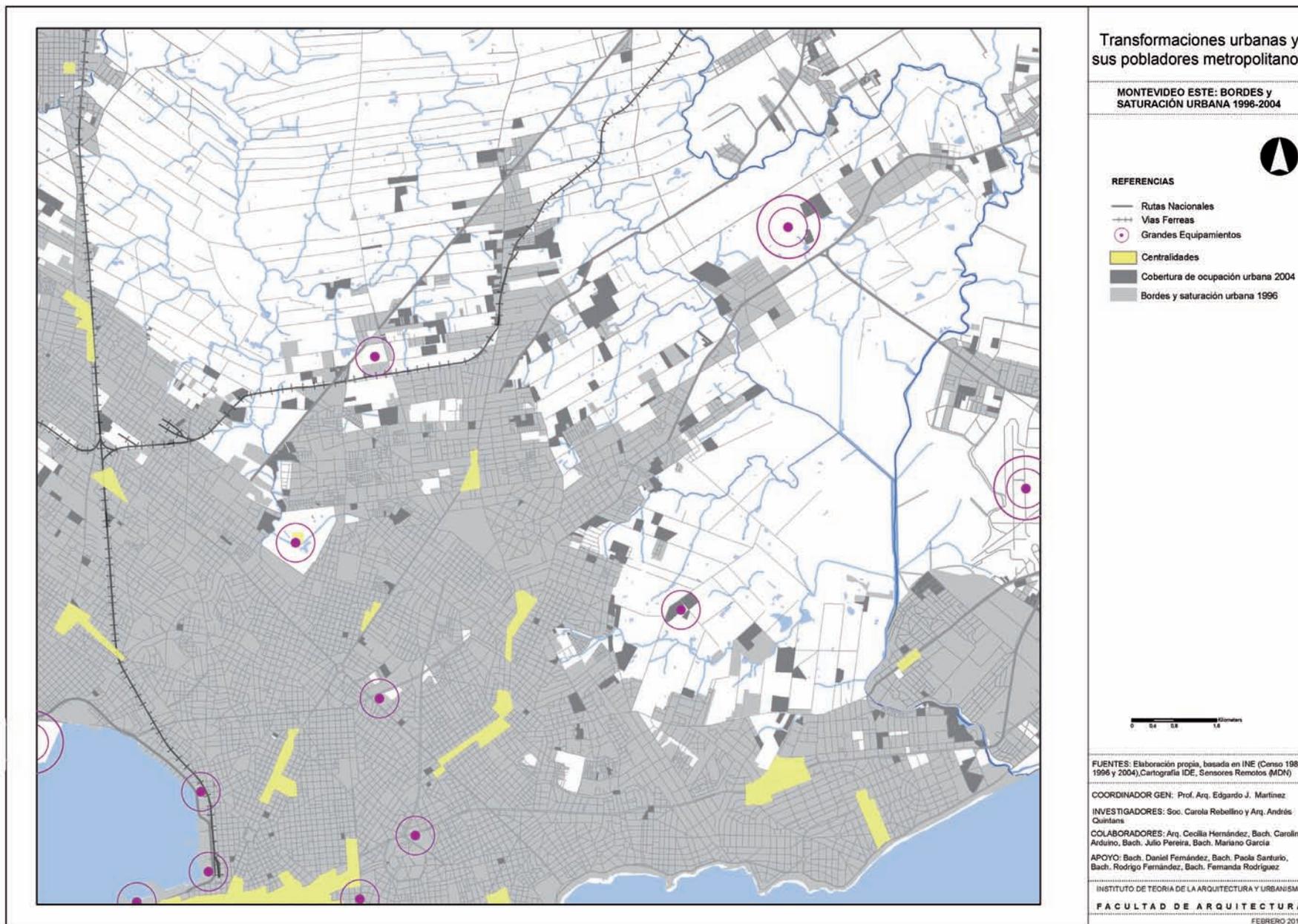


Figura 13. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Montevideo este: bordes y saturación urbana 1996-2004.

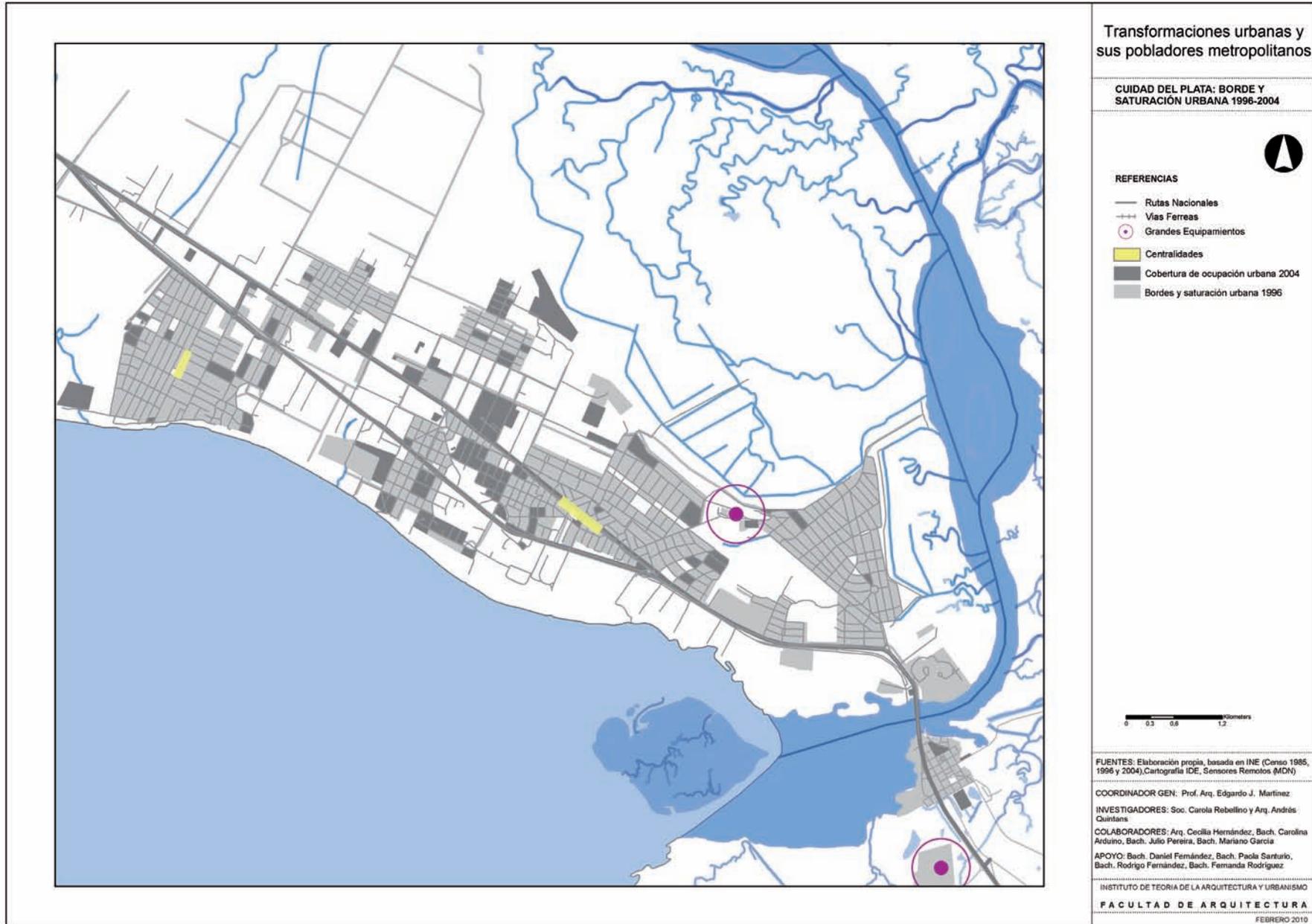


Figura 14. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Ciudad del Plata: borde y saturación urbana 1996-2004.

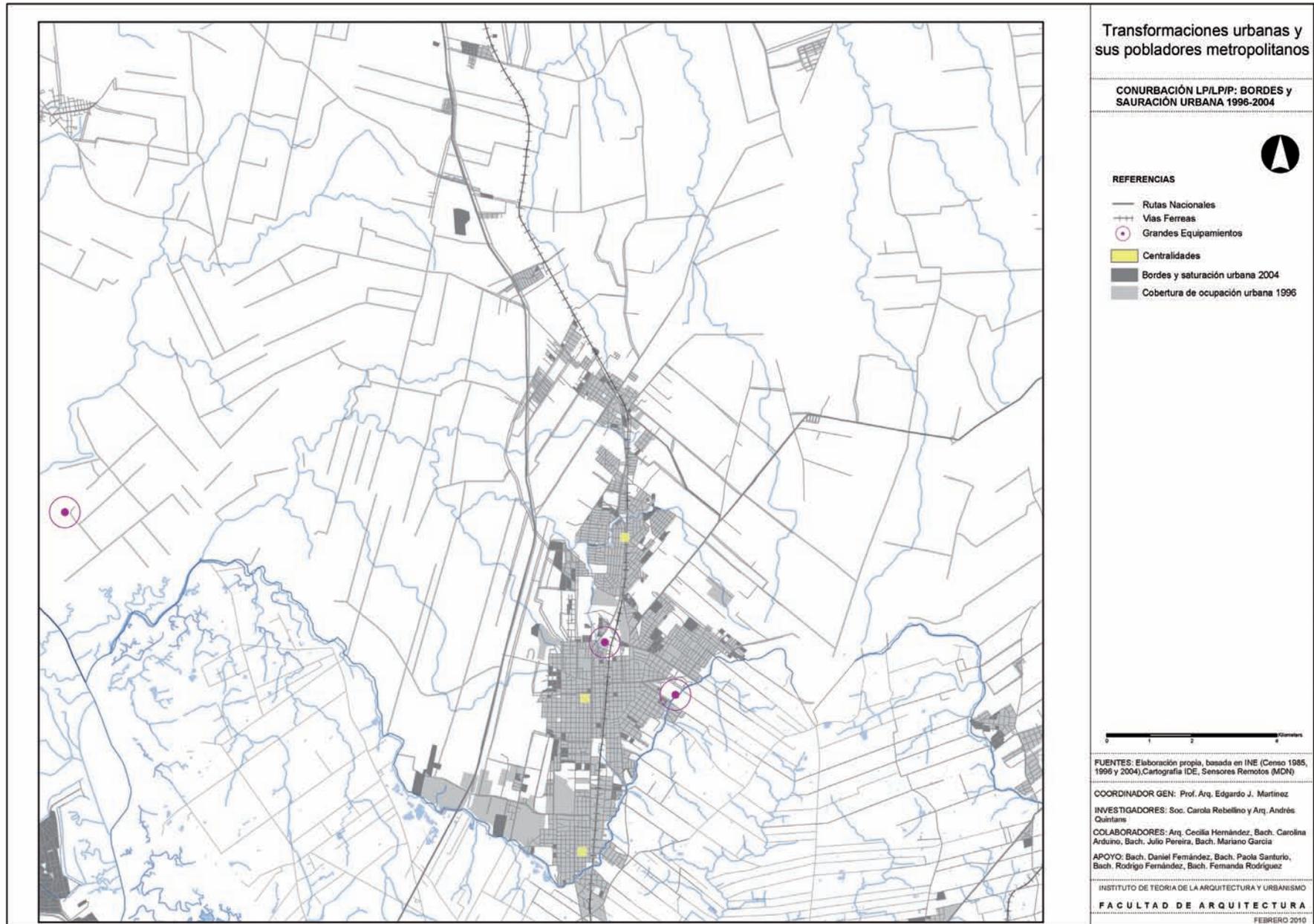


Figura 15. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Conurbación LP/LP/P. Bordes y saturación urbana 1996-2004.

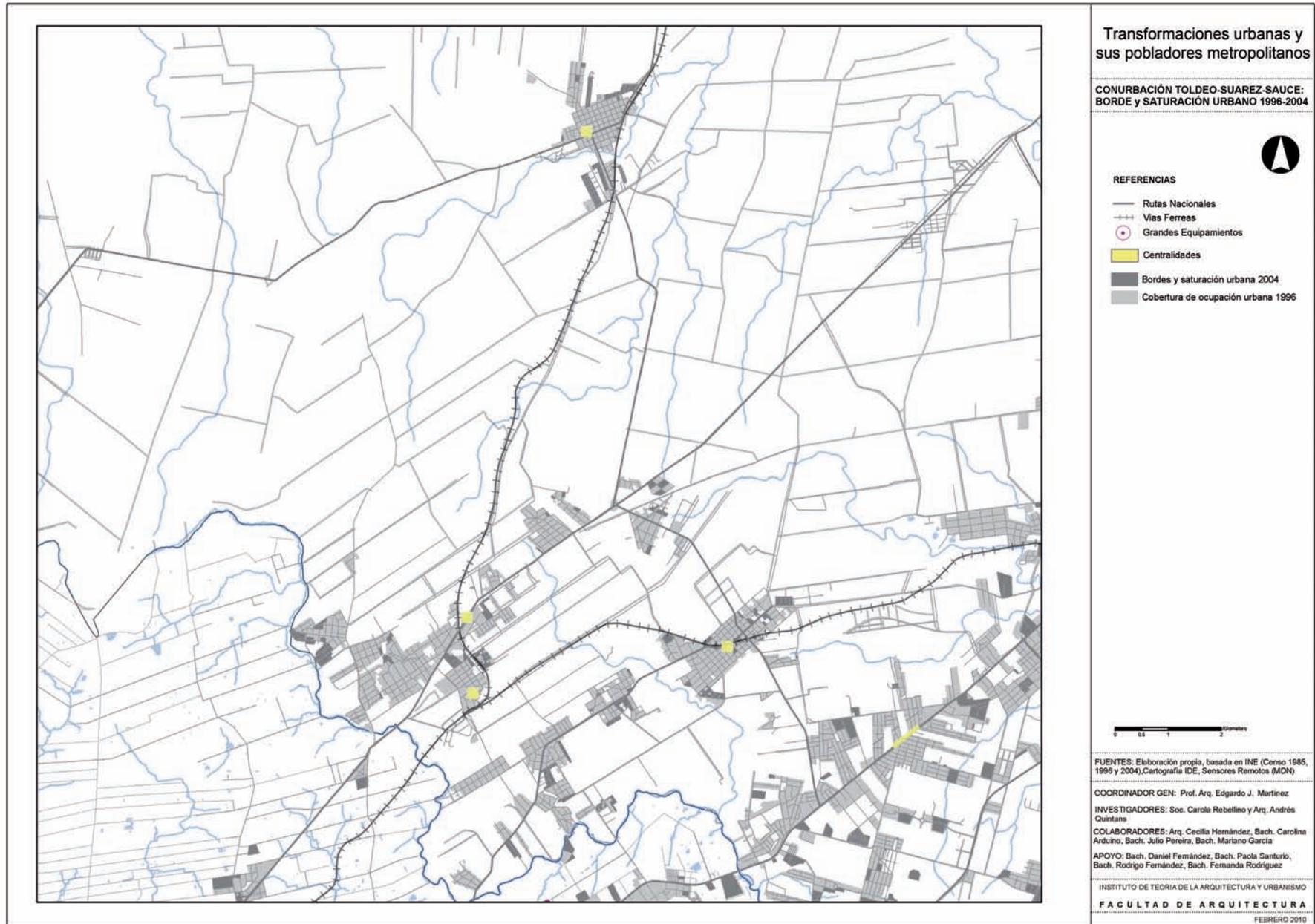


Figura 16. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Conurbación Toledo-Suárez-Sauce. Borde y saturación urbana 1996-2004.

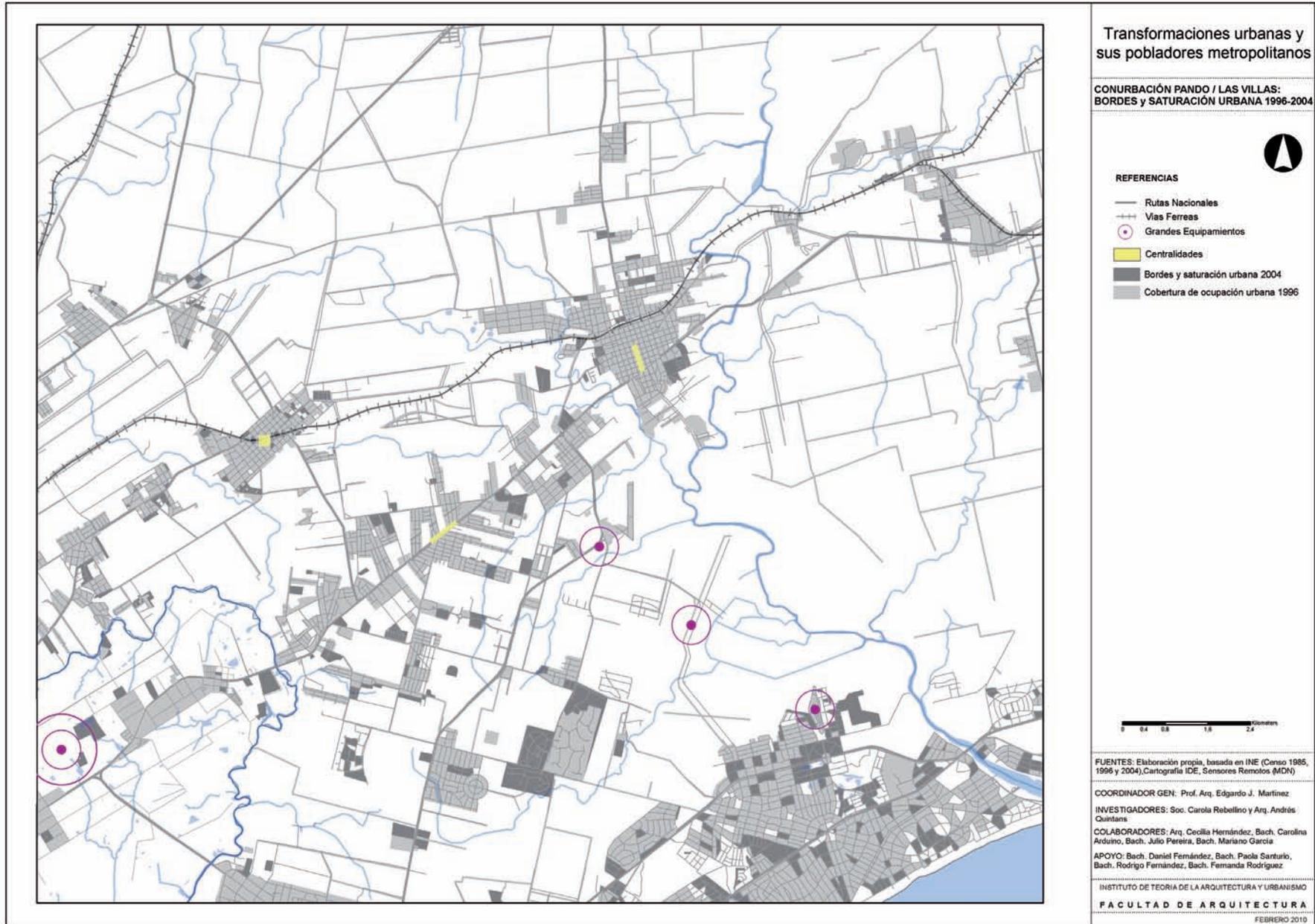


Figura 17. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Conurbación Pando-Las Villas. Borde y saturación urbana 1996-2004.

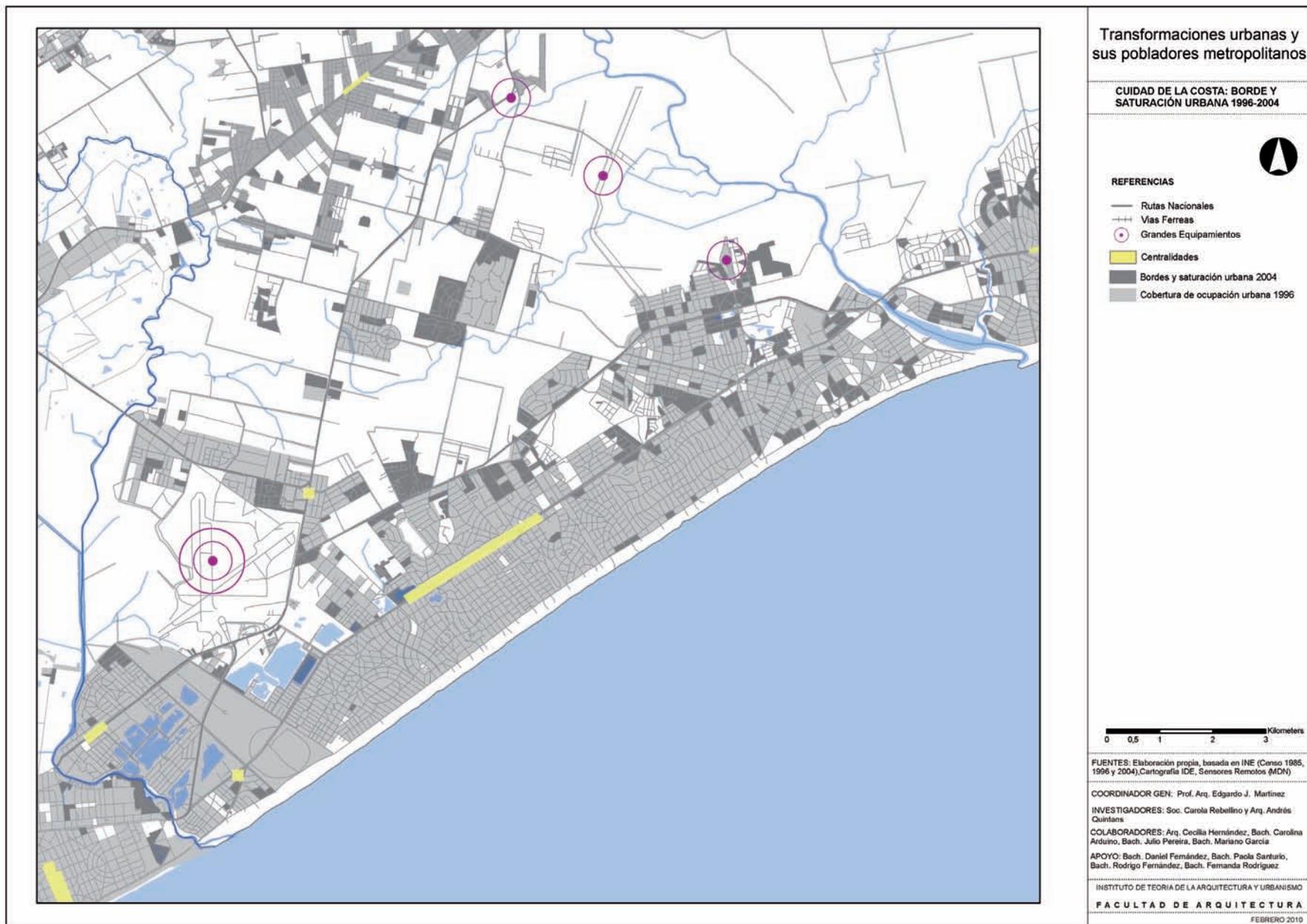


Figura 18. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Ciudad de la Costa. Borde y saturación urbana 1996-2004.

Aspecto 5

Las transformaciones espaciales del conurbano 1985-1996-2004 referidas a usos residenciales resultan tanto de la densificación y saturación de tejidos de baja densidad, así como de la persistente expansión irregular de periferias montevideanas y en varias de las 71 localidades metropolitanas de Canelones y San José. Al respecto cabe indicar algunas diferencias significativas en términos de dinámicas de transformaciones y preferencias de realojo en cada período:

En el lapso 1985-1996, las expansiones suburbanas prevalecen sobre la saturación y aun densificación de tramas existentes, en tanto las ocupaciones precarias de suelo rural fraccionado siguen sustentándose en loteos aprobados en San José y Canelones a espaldas de la Ley de Centros Poblados. Con implantaciones aledañas o exentas a loteos existentes, alineados a rutas nacionales y caminos departamentales (por ejemplo, expansión al norte de Ciudad de la Costa, nuevos loteos sobre rutas 6, 7 y 74, y la persistencia expansiva de loteos/barrios en La Paz-Las Piedras-Progreso). Al tiempo que en Montevideo despuntan variantes de hábitat precario que en esta etapa saturan intersticios o están implantados en suelo de tenencia pública sin uso o, en márgenes expropiadas para la construcción de rutas de acceso. Paralelamente, emerge la decadencia de barrios consolidados y nuevos centros comerciales tipo *shopping*.

Por contraste, entre 1996 y 2004, se registra un proceso signado por un lado por el surgimiento de barrios privados en amplias urbanizaciones ubicadas en entornos agroproductivos y con servicios completos *in situ* al norte de Ciudad de la Costa. Y, por otro lado, la informalidad de ocupaciones

suburbanas en predios de tenencia privada en régimen de suelo rural, donde prosperan transacciones clandestinas con agudización del afinamiento en zonas de riesgo (a orillas de cursos de agua, bajo tendidos de alta tensión o en suelo contaminado). Sitios que en su mayoría fueron acondicionados sectorial y focalmente por OSE, UTE, IM y ANTEL. Mientras estos procesos emergen mayoritariamente en periferias montevideanas, en los corredores metropolitanos de San José (Ciudad del Plata) y Canelones (rutas 5, 6 y 7/74, 8 además del resurgimiento sobre rutas 101 y 102) se consigna más bien, la densificación/saturación de loteos existentes y, en menor grado, la expansión aledaña de villas y loteos.

Este cambio de tendencia advierte sobre desaciertos/ineficacia del *Plan Montevideo 1998-2005* además de la necesidad de reconocer y actuar en consecuencia respecto al contundente proceso de desarrollo urbano progresivo donde destaca la inserción de servicios urbanos a posteriori de ocupaciones del suelo en un marco de intervenciones sectoriales y en casos, asociadas a prácticas «clientelistas» focalizadas. Al respecto, el conurbano resultante de los últimos años se asimila en su conformación y forma de gestación, al resto de la región latinoamericana aunque destaca su baja densidad de ocupación del suelo en términos de viviendas por hectáreas. Mientras que al cabo de largos decenios del acondicionamiento *ex post* del suelo peri-urbanizado surgen planes integrales de desarrollo/estructuración territorial como los de Curitiba, Transmilenio en Bogotá y Santiago de Chile. Donde la atención focal y polarizada de la gestión urbana aplicada en el pasado se reestructura a través de un ordenamiento global con ejes en planes de movilidad del transporte público, la readecuación de normas edilicias y la reanimación de la gestión del suelo acondicionado tendiente a capitalizar inversiones privadas a lo largo de las vías principales priorizando además, la sustentabilidad ambiental.

Aspecto 6

El mapa adjunto localiza los bordes 1996 y 2004 con usos el suelo en dos tipos:

- habitacionales calificados en: AI, barrios privados y conjuntos habitacionales posteriores a 1996; y
- no habitacionales con: equipamientos colectivos, industrias/depósitos y plazas logísticas.

En la expansión del conurbano 1996-2004 referido a usos no habitacionales destaca el impacto de canteras, así como la pujante emergencia de nodos logísticos.

Finalmente, cabe destacar la información y planteos conclusivos del *Informe de Encuesta en sitios de expansión metropolitana* realizada por el equipo de investigación donde se explicitan motivaciones y la dinámica de gestión en la implantación y desarrollo de sitios con ocupación urbana posterior a 1996 con amplio protagonismo de pobladores y la informalidad en la oferta/demanda de suelo y el acondicionamiento urbano incompleto del mismo y en la obra autogestionada de alojamientos.

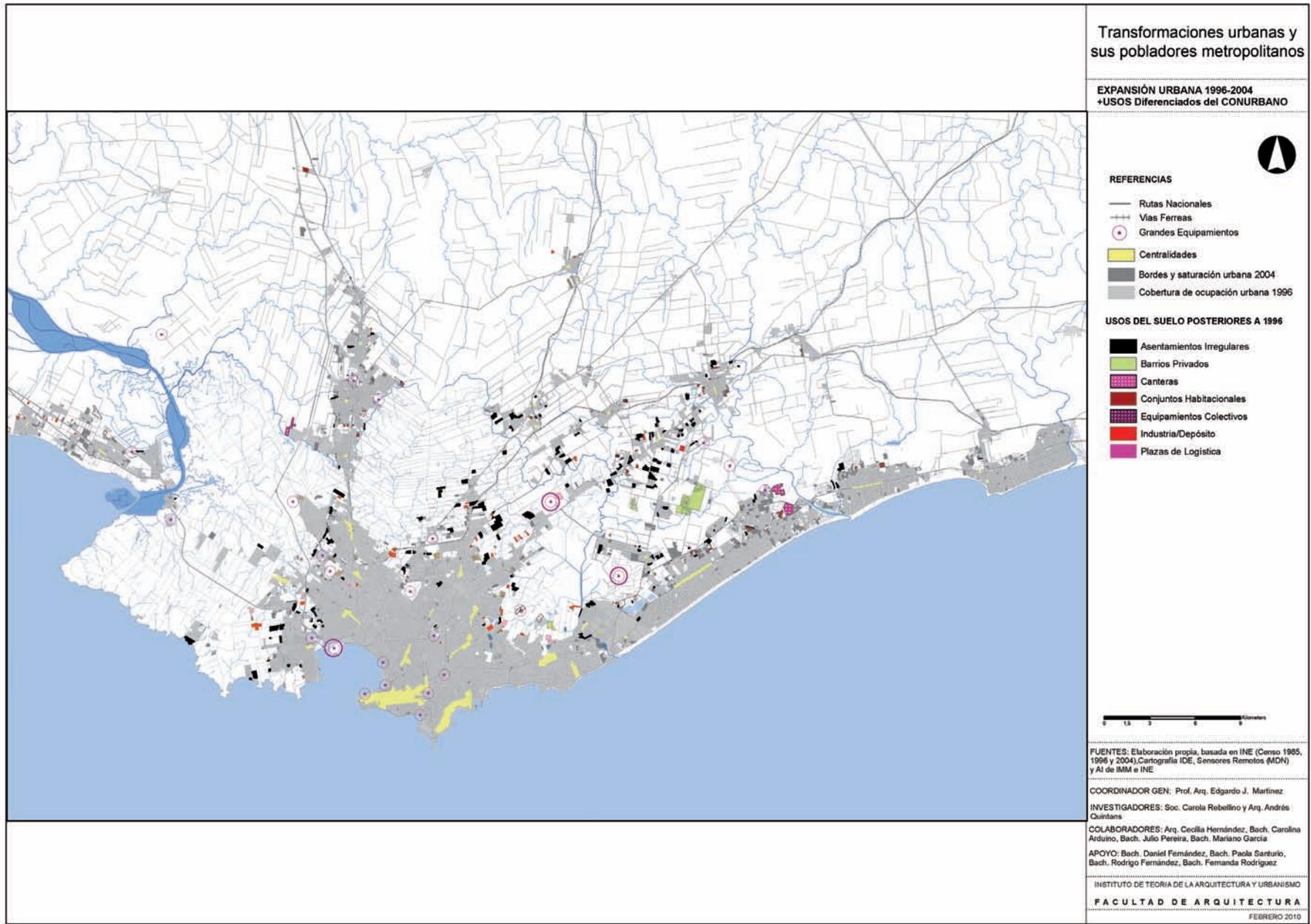


Figura 19. Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. Expansión urbana 1996-2004 + usos diferenciados del conurbano.

PARTE C

Cinco temas conclusivos

La interpretación y el curso de acciones sobre la metropolización en Uruguay son objeto de controversias en un ámbito de escaso desarrollo de referencias empíricas y sistematización de las mismas. Al tiempo que la cuestión del ordenamiento territorial no suele integrar «apremiadas» agendas político-partidarias. No obstante, como contrapartida, la formulación y aplicación de la LOTDS constituye una certidumbre al cabo de casi tres años de aprobada. Aunque con contenidos aún muy abiertos, ya que el inusitado dinamismo de la informalidad urbana (en términos de «innovaciones históricamente toleradas» en: mecanismos clandestinos de acceso al suelo, modalidades «clientelistas» de conexión/suministro de servicios urbanos y la masiva realización de obra vivandista sin permiso) es corrientemente tratado como fenómeno contingente; además de ser percibido como *superable, a medida de la mejoría de los ingresos familiares*. Por esto la gestión urbana no parece estar a la altura de los retos planteados y la consiguiente limitada comprensión de la gravedad y del carácter estructural de la segregación sociocultural de los últimos decenios redundan en una profundización de la dualidad urbana. El conurbano montevideo registra un fenómeno insólito en la región: *la notable expansión territorial que sin sustento en el crecimiento global demográfico arroja, para cada uno de los últimos cuatro decenios, un 8 % promedio de propagación (peri)urbana en corredores*

metropolitanos, en base a una densidad media de ocupación del suelo de unos 31 habitante por hectárea con 12 viv/ha, no siendo el incremento de población lo que impulsa las transformaciones principales del área metropolitana, sino su distribución sobre el territorio.

Mediante este trabajo, se aportan evidencias para sustento de una interpretación global y estructural de los procesos vigentes, alineada a una visión de tendencias y perfiles de actuación referidos a cinco temas principales:

Tema 1

Sobre *etapas diferentes*: Cabe reconocer una dinámica metropolitana con una primera etapa de conformación a través de masivos loteos habitacionales aprobados como villas junto a emplazamientos industriales de la era de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), que fueron poblando tramos externos de acceso/salida de Montevideo desde los años cincuenta y sesenta. Estas modalidades sui generis de ocupación urbana del suelo, terminaron por consagrar intervenciones para instalar *sectorial y retrospectivamente* (ver foto en p. 52) servicios urbanos básicos (energía-UTE, agua sin saneamiento-OSE, pavimentos, alumbrado y recolección/tratamiento de residuos-intendencias). Esta primera configuración metropolitana tiene a Montevideo con distintos barrios articulados a una centralidad principal y un borde de bahía saciado de establecimientos industriales y logísticos junto a la costa este en plena expansión edilicia.



Más tarde, ya desde fines de los noventa, la conformación territorial metropolitana da lugar a una siguiente etapa con base en «enclaves con servicios *in situ*» asumidos por industrias/servicios/logísticas así como por urbanizadores de barrios residenciales privados para familias de altos ingresos, en el marco de la inserción del Uruguay a la globalización paralelamente al surgimiento de nuevas centralidades. Mientras tanto, se agudiza la informalidad habitacional para sectores de bajos y medios ingresos ante la limitada respuesta del Estado, al tiempo que la oferta del mercado formal desaparece o se repliega en el abastecimiento de una «generalizada autoconstrucción». En los hechos, a través de instalaciones y conexiones a redes en AI, oficia una distribución discrecional de subsidios habitacionales que propugnan la expansión de periferias del Montevideo urbano al

tiempo que se pueblan los fraccionamientos existentes en Ciudad del Plata-San José y los alineados a rutas 6/7, 8 y al norte de Av. Giannattasio e Interbalnearia-Canelones.

Desde fines de los noventa y agudizado en la crisis del 2002, el mayor protagonismo de la informalidad se registra en Montevideo urbano donde se multiplican las localizaciones en zonas de riesgo como orillas inundables, bajo tendidos de alta tensión, en suelo contaminado o relleno de canteras así como, sobre o en cercanía de descargas de barométricas/vertederos. Paralelamente, los espacios previstos para usos o servicios públicos en las villas implantadas al margen de la regulación desde fines de los cuarenta en Canelones y San José se colman en los ochentas con AI. Hoy por hoy, en la tarea de definir las subcategorías urbanas en consolidado y no-consolidado se impone establecer criterios para

discernir lo *estructural-consolidable* de lo *marginal-removible* en la búsqueda por revertir el cúmulo de intervenciones históricas como «política de desarrollo urbano de facto». Esta tarea ha de abrirse paso entre la ideología populista/clientelar «de dar acceso a servicios básicos aunque ni los paguen» y, el pragmatismo de «ciudad y ruralidad difusas» que parece legitimar todo tipo de emplazamiento ya que hoy por hoy, con servicios *in situ*, se puede (técnicamente) urbanizar hasta predios en la luna. Esto impone la debida atención tanto para la recalificación de espacios de dominio público a escala metropolitana y la consiguiente reestructuración del suelo urbano, así como del manejo prospectivo de categorías del suelo suburbano.

Tema 2

Sobre *revitalización urbana*: El paradigma de desarrollo con los Estados nación latinoamericanos como protagonistas en el período de la «industrialización sustitutiva de importaciones» se extingue hacia finales del siglo pasado, en tanto tiene lugar una transformación social y productiva junto a emergentes preocupaciones y revistas del modelo ambiental. En ese ajuste de la economía global, nuevos abordajes a la cuestión del desarrollo en Uruguay reinstalaron al *territorio como materia de ordenación*. Surge así una pregunta crucial: ¿cómo responder a la problemática emergente de una dinámica estructural tendiente a la segregación sociocultural y espacial? En una primera reacción, la manida *revitalización de áreas centrales* es considerada la respuesta más razonable, aunque también reconocidamente no inmediata debido, esencialmente, al rezago en la creación/adopción e implementación de normas e instrumentos de

gestión para encarar programas de renovación/rehabilitación urbana. En Montevideo, el *Plan Goes 2010* encara una experiencia a escala barrial que se espera no sea reducida al repoblamiento como mera *operación retorno*; en tanto además de la restauración patrimonial abre campos de actuación para innovar en la gestión del suelo urbano consolidado para mayor aprovechamiento de servicios existentes mediante la redensificación estratégica de la trama, así como en la recalificación del viario interno, articulado al sistema metropolitano y, en particular, del equipamiento y reanimación de espacios de uso público. Aunque poco serviría ampliar la capacidad locativa en barrio consolidado-decadente, si en el manejo de crisis en la vastedad y complejidad de bordes de interfase rural-urbana priman intervenciones de tipo compensatorio que a la postre prosiguen alentando la expansión periurbana.

Tema 3

Sobre *asociatividad* versus *sociabilidad*: La democracia condicionada a la globalización en Uruguay desde fines del siglo pasado abre un debate sobre la modernización del aparato productivo y las operatorias estatales. Donde suponer que a mediano plazo la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo eficaz en materia de mejorar su competitividad, resulta tan infundado como imaginar que la competitividad del sector modernizado pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía. En este contexto, la óptica del desarrollo tiende a incorporar propuestas basadas en una concepción del ordenamiento territorial que parte de la valoración de identidades socioculturales en su propio espacio, para así

incorporar el protagonismo de asociaciones vecinales. No obstante la descentralización administrativa y de responsabilidades hacia los gobiernos locales del Uruguay —sino raquíticas transferencias de recursos y capacidades— estipula más bien un rezago en intentos de reestructuración del Estado. Y, por ende, se posterga la renovación de liderazgos en base a una necesaria reconversión desde la «sociabilidad entre pares» a, la de «asociatividad por objetivos». El ensayo sobre *Sociabilidad y Asociatividad* de C. Cousiño y E. Valenzuela (2000), distingue dos modos de encuentro social: el primero es *interpersonal y gestado por la lealtad al conocido, antes que establecer la confianza a extraños*. Mientras que, según los autores, *el éxito asociativo norteamericano, presupone entendimientos entre individuos libres e independientes entre sí [...] sin que nadie le deba nada a ningún otro*. En los hechos, cada modo de encuentro o promoción social referidos a experiencias con «programas habitacionales participativos» en Uruguay muestra variantes del sustento a realizaciones/emprendimientos, donde la gestión colectiva partiendo de usos y costumbres interpersonales fue tornándose en un ejercicio de fortalecimiento democrático, en la gestación de asociaciones para la consecución de objetivos comunes.

Tema 4

Sobre *áreas intermedias*: en un escenario de *revitalización de áreas intermedias* la convocatoria o encuentro social involucra a barrios otrora receptores de inversiones públicas y donde se procesó un primer impulso de densificación/consolidación, para procurar la recuperación en clave metropolitana para ampliación de la oferta

habitacional privada a partir del sustento de la Ley de inversión público-privada de promoción de la vivienda social.

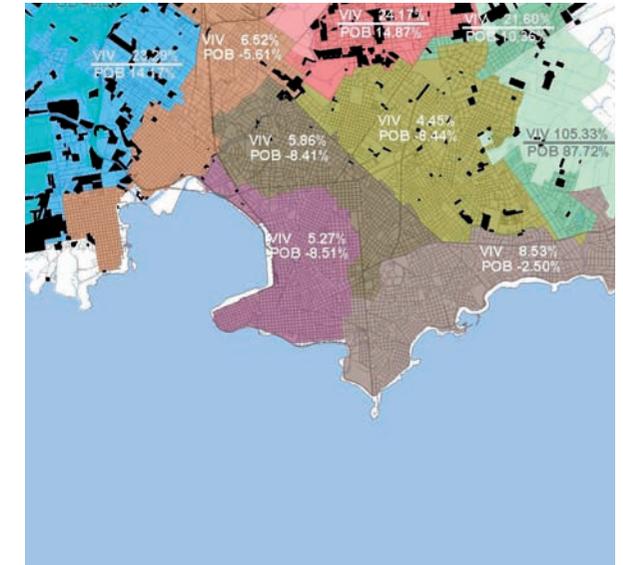


Figura 20.

Esta estrategia resultaría instrumental a la redensificación tanto para acciones predio a predio como operaciones/proyectos en sitios de oportunidad con opciones para vivienda en alquiler. Asimismo, cabe destacar el registro de usos del suelo en el conurbano que evidencia predios factibles de obtener por desplazamiento/reubicación de establecimientos logísticos que al presente generan conflictos de tránsito y de convivencia en barrios, hacia la traza del Anillo Colector Vial Perimetral (ACVP-ruta 102). Los predios posibles de ser obtenidos en por lo menos unas ochenta hectáreas de Montevideo urbano, donde hoy se ubica la mayoría de empresas de transporte camionero, destacan

la posibilidad de reutilizar la infraestructura y el equipamiento colectivo para implantar programas que reviertan la segregación socioterritorial, ya sea en planes integrados de mejora urbana con espacios libres o plazas junto a la reconversión de vías al uso peatonal y/o para el emplazamiento de conjuntos habitacionales.

Tema 5

Sobre *bordes de interfase urbano-rural*: Las ciudades y su forma de gobierno tienen en el contexto del ajuste de políticas económicas, la modernización de sistemas de gobierno y el fortalecimiento de la democracia, roles determinantes, en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico y protagonismo en la formulación estratégica del desarrollo local. Al tiempo que avances del proceso de descentralización en Uruguay crea oportunidades y nuevos desafíos para la gestión ambiental del territorio. Logros en superar la línea de pobreza, o sea, ampliar la oferta laboral y la mejora en términos de ingresos no incluye a acuciantes NBI esencialmente referidas al acceso informal del suelo con carencias de servicios básicos. El abordaje desde escalas locales implica primeramente, la necesidad de revisar la voluntad política por una efectiva restauración de políticas sociales redistributivas, cuyo paralelo en políticas urbano-habitacionales integrales refieren definitivamente, al derecho a la ciudad en clave al manejo y acondicionamiento urbano del suelo. A la luz de la LOTDS, desde 2008, se sientan las bases para instrumentar la gestión urbano-territorial con instancias de consulta/participación, contemplando la sustentabilidad ambiental.

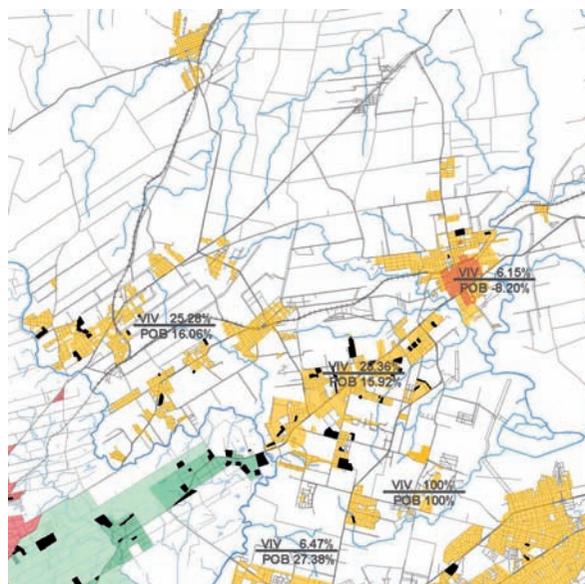


Figura 2 I.

Si bien la LOTDS especifica planes locales para microrregiones de conglomerados urbanos, la complejidad de situaciones amerita abordar la problemática emergente en los espacios de la interfase rural-urbana a modo de establecer una priorización de opciones para el ordenamiento/consolidación del territorio. Por un lado, para asegurar la continuidad y desarrollo de la producción agropecuaria lindera y, por otro lado, para soporte ambiental-urbano a programas habitacionales y emplazamientos productivos/logísticos. Sin descartar para nada, la reubicación de pobladores en áreas intermedias consolidadas para aprovechar las instalaciones existentes.

Pautas conceptuales para un manejo operativo

El surgimiento y/o intensificación en los últimos decenios de modos inéditos de ocupación del suelo involucran, a su vez, cambios trascendentales de gestión/producción del acondicionamiento urbano del mismo. Con tres causales principales que sustentan el desarrollo/expansión habitacional de Montevideo urbano y las 71 localidades del conurbano:

1. La inobservancia de la Ley de Centros Poblados (1947 y 1966) por parte de intendencias colindantes en materia de aprobaciones de fraccionamientos en parcelas sin las instalaciones requeridas de servicios básicos, particularmente ubicados en la faja costera rioplatense de San José y Canelones así como, en periferias de cascos y en suelo aledaño a rutas de acceso. Esos loteos están aún carentes de algunos servicios básicos a pesar de haber sido aprobados desde fines de los cuarenta.
2. Localizaciones y aspiraciones de confort para familias pudientes asociadas al uso del automóvil y la comunicación inalámbrica/digital al tiempo que privilegian lotes más amplios con servicios de recreación y la seguridad bajo control/vigilancia permanente además del acceso directo a rutas de acceso/salida a la red vial. Esta tendencia

ha impuesto ocupaciones de suelo bajo régimen rural (ya sea, por reconversión de chacras o el trazado de barrios privados cercanos a costas) donde el acondicionamiento del suelo se asume por la instalación de dispositivos *in situ*.

3. La manifestación inequívoca de la pobreza estructural implantada en los últimos decenios, con prácticas de apropiación y/o acceso clandestino al suelo que corrientemente involucra actuaciones erráticas desde instancias públicas de OSE (Obras Sanitarias del Estado), UTE (Usinas y Transmisiones Eléctricas) e intendencias en la provisión de pavimentos y, en casos, con canalización del drenaje y la instalación de servicios básicos además de la tolerancia/admisión por consumos impagos.

Modelo territorial metropolitano

Primero surge la necesidad de prefiguración de un modelo territorial del área metropolitana a partir del reconocimiento de sus componentes con características propias de funcionamiento y de implantación, donde importa cuantificar y ponderar el flujo de vínculos por distintos medios de transporte entre los mismos. A estos componentes del modelo territorial metropolitano los integran una serie de subsistemas de ocupación del suelo jerarquizados por su funcionamiento y posicionamiento territorial. Los destinos y las reservas que se establecen a través de la categorización del suelo en urbano, suburbano y rural permiten configurar una estructura territorial en función de un plan estratégico metropolitano basado en una visión prospectiva tanto global como local. El conjunto

de los componentes y las relaciones entre ellos constituyen un marco conceptual dentro del cual se concibe al territorio proyectado con diferenciación de usos del suelo (desde los más concentrados a los dispersos) y sus articulaciones/accesibilidad (a cercanías, largas distancias o fronteras), referidas además a las coberturas de servicios básicos en redes o dispositivos *in situ*, en cinco dimensiones principales:

1. El reconocimiento y calificación de usos y funciones del suelo referidos a los ámbitos y comportamientos en la vida cotidiana a calificar y equipar en tanto determinantes (y en casos, parte del patrimonio intangible) de la calidad de vida, la equidad y la integración social —*la dimensión sociocultural*.
2. El factor/prospectiva del crecimiento a potenciar, considerando el conjunto de recursos naturales y construidos así como la ubicación de grandes equipamientos para potenciar la capacidad de sus agentes/actores participantes en la creación, acumulación y distribución de la riqueza —*la dimensión socioeconómica*.
3. El conjunto de recursos a gestionar, preservar y renovar en procura del uso apropiado del suelo y el patrimonio colectivo para potenciar el desarrollo sustentable —*la cuestión ecosistémica*, para lo que corresponde destacar la tarea multisectorial: previsiones y obras de infraestructura (*input*/aprovisionamiento de: agua potable y energía) y *output*/evacuación por: saneamiento, drenaje y recolección/tratamiento de desechos).
4. Los mecanismos —tanto formales como informales— de acceso, uso y transacción de

dominios territoriales que articulados a la lógica de la renta del suelo involucran la regulación de las iniciativas privadas, sociales y públicas —*la gestión del suelo*.

5. La articulación de valores y prioridades colectivas a modo de asegurar actuaciones de gestores públicos, privados y sociales que intervienen tanto en la superación de problemas locales como en el desarrollo de nuevas opciones o proyectos —*marco legal y de regulación con canales de participación*.

Categorías del suelo

En el entendido de que el ordenamiento territorial es, ante nada *un oficio relacionado con las ciencias geográficas y sociales aplicadas, sin constituir una disciplina científica en sí misma, su praxis se asienta en la acumulación sistémica para un manejo estratégico y equilibrado de evidencias/datos empíricos, articulado a una visión prospectiva sobre la capacidad de carga ecosistémica del suelo en escalas operativas*. Este quehacer profesional fundamentado en las competencias e instrumentos de la LOTDS y leyes complementarias, afronta un cúmulo de disyuntivas en términos de las nociones principales de categorías de suelo:

El *suelo urbano* aparece asociado a usos preferentes y por lo general referidas al potencial edificable, al tiempo que la cobertura o carencia de servicios básicos de infraestructura urbana pautan la condición respectiva en: consolidado y no consolidado. La tarea de categorización urbana del suelo desde la LOTDS resulta en la praxis del planeamiento una innovación relevante con incidencia en la fuente principal de recursos municipales como es la recaudación impositiva. Dado el alto

porcentaje de suelo con usos urbanos insuficientemente acondicionados (algo más del 55 % del espacio conurbado en Montevideo urbano y 71 localidades), cabe destacar que el suelo urbano no consolidado es, por definición, un ámbito transformable que supone el reconocimiento de una voluntad de incidir, ya sea, mediante una actuación destinada a completar el acondicionamiento urbano pendiente, o a través de una actuación de renovación urbana del suelo en desuso y/o en baja ocupación para lograr su reanimación con o sin densificación y equipamientos colectivos.

La categoría de *suelo suburbano* según el art. 33 de la LOTDS corresponde más bien a situaciones de interfase rural-urbana de localizaciones dispersas en periferias de centros poblados. Si bien no dispone de subcategorías, en la praxis se suelen diferenciar en distintos usos como: habitacional (residencial-barrio convencional o privado, residencial de temporada o etario, etcétera); no habitacional (emplazamientos turístico-recreativos, deportivos, religiosos, etcétera); y de uso intensivo (establecimientos industriales, logísticos/zona franca, de servicios, etcétera). Definitivamente la LOTDS no promueve nuevos establecimientos suburbanos, sino el reconocimiento de los existentes, a modo que estos se mantengan sin opciones de desarrollo o bien, se les atribuya específicamente la condición de *potencialmente transformables*. Mientras los primeros involucran actuaciones puntuales de conservación, reforma e incluso de ampliación, por necesidades de modernización de plantas existentes, las obras de nueva planta escindidas de usos y/o edificaciones existentes deben ser consideradas como excepcionales en tanto suponen un alto riesgo de cambio de categoría. Los

arts. 35 y 37 de la LOTDS estipulan el derecho a desarrollar actividades, construir y aun fraccionar, condicionado a la explícita obtención de permiso o autorización. Al tiempo que los propietarios en suelo suburbano con el atributo de *potencialmente transformables* deben ajustarse a los arts. 34, 41, 42 y 43 de la LOTDS.

En cuanto al *suelo rural*, Sebastián Olmedo Pérez (2011) en *La gestión de la planificación territorial* destaca que *la LOTDS en el inciso primero del art. 31 no define qué características debe contar más allá de las subcategorías: productiva y natural. De otra parte, del art. 34 de la LOTDS se deduce que algunos suelos rurales pueden pasar a incorporarse a las categorías de urbana y suburbana si se reconoce el atributo de «potencialmente transformables» y además se aprueba un Programa de Actuación Integrada (PAI). Complementariamente al art. 39 de la LOTDS que establece el régimen del suelo rural, la Ley 18.719 ha venido a solucionar algunas dudas surgidas en cuanto a su interpretación y alcance. Asimismo, el art. 48 de la LOTDS, identifica determinados terrenos que deben quedar excluidos permanente de todo proceso urbanizador. En definitiva, en lo concerniente a qué clase de terrenos se integran en la categoría de suelo rural en el momento de aprobarse el plan local local o en el caso de directrices departamentales:*

- a. *En todo caso, constituirán suelo rural los terrenos que cuenten con los valores agropecuarios o naturales que los hacen merecedores de la atribución de cualquiera de las dos subcategorías legalmente previstas (productiva o natural).*
- b. *Asimismo, se integrarán en la categoría de suelo rural aquellos terrenos que deben*

quedar excluidos permanente de todo proceso urbanizador (art. 48 de la LOTDS); en gran medida se trata de terrenos ya incluidos en las subcategorías de productiva o natural, así como, otros terrenos en los que se aprecien riesgos para el asentamiento de poblaciones (derivados de causas naturales o artificiales) y los terrenos que resultan incompatibles con el modelo urbano-territorial adoptado por el instrumento de ordenamiento.

- c. Por último, y de forma residual, constituirá suelo rural los terrenos que no tengan las características de urbano o suburbano y no se encuentren en alguna de las situaciones anteriores. Son los ámbitos a los que se le reconozca el atributo de potencialmente transformable.*

Finalmente, cabe señalar la ambigüedad en la LOTDS de calificar al suelo urbano de acuerdo a las nociones de consolidado y no-consolidado en alusión a gradientes del acondicionamiento urbano existente, mientras las categorías de rural y suburbano, refieren meramente a Usos del suelo. Este doble sentido impone incertidumbres particularmente ante la tendencia actual de instalaciones de servicios básicos *in situ* con categorías difusas en lo urbano y lo rural. Asimismo, dadas las condiciones geomorfológicas del suelo en el espacio metropolitano resulta determinante definir un diagnóstico-marco sobre el drenaje que fluye incontroladamente entre cuencas hidrográficas de distintas jurisdicciones departamentales, donde además las instalaciones de drenaje y saneamiento tienen a diferentes entes responsables como OSE en San José y Canelones y, la Intendencia Departamental en Montevideo.

Bibliografía

- Achkar, M.; Domínguez, A. y Pesce, F. (2004), *Diagnóstico socioambiental participativo en Uruguay*. Montevideo, REDES-Programa Uruguay Sustentable.
- Alonso, N.; Fynn, C.; Machado, E.; Martínez, R.; Roda Ma. R. y Sianicoff, M. (2009), *La caída de un mito y propuestas de acción. Estudio del stock habitacional vacío montevideano*. Montevideo, IMM-Vivienda Popular-Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, octubre.
- Álvarez, M. J. (2000), *Asentamientos irregulares montevidianos: la descalificación resistida*. Montevideo, IPES-Universidad Católica del Uruguay.
- Boisier, S. (2000), *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*. Santiago de Chile, CATS.
- Calvo, J. J. (2000), *La pobreza y las NBI en Uruguay: un panorama de la situación en base al Censo 1996*. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Carmona, L. y Gómez M. J. (1999), *Montevideo: proceso planificador y crecimientos*. Montevideo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Cecilio, M.; Couriel J. y Spallanzani M. (1999), *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*. Montevideo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Cielo Nacional de Reflexión Prospectiva Uruguay 2025 (2004), *Economía, población y territorio*, Foros en Montevideo, Dinot, MVOTMA.
- Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural (2004), *Normas complementarias de usos y actividades en el suelo rural*. Montevideo, Informe IM.
- De Mattos, C. (2003), *Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas*. Santiago de Chile, Revista de Estudios Regionales 2da. Época Set.-Dic. (2000) y *Redes, nodos y ciudades: Transformaciones de la metrópoli Latinoamericana*. Chile, Universidad de Valparaíso-Chile y Technische Universiteit-Delft.
- Di Pietro, L. (1999), *El desarrollo local. Estado de la cuestión*. Buenos Aires, Flacso.
- Espíndola, F. y Leal, G. (2007), *Observatorio Montevideo de Inclusión Social*. Tercer informe de coyuntura social. Montevideo, El Abrojo-IMM.
- Garay, A. M. (1995), *El borde periurbano*. Texto inédito en Curso de Posgrado: Gestión Ambiental Metropolitana-Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Godet, M. (1991), *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona, SG Editores.
- González Posse, E. (1999), «Principales problemas de Montevideo a largo plazo». En Echaider, A. (ed.), *Montevideo 2020, el Montevideo que viene*. Montevideo, IMM.
- IMM-CSI-SOGREAH-SEURECA-GKW (1992), *Plan director de saneamiento de Montevideo*. Estudios básicos en Planificación Urbana. Montevideo-IMM (Livni, L. y Bervejillo, F.)
- IMM-IMC (2007), *Plan estratégico para la cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC)*. Montevideo, IMM.
- Kaztman, R. (2004), *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*. Montevideo, IPES Universidad Católica del Uruguay.
- Kaztman, R. y Retamoso, A. (2006), *Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa*. Montevideo, IPES Universidad Católica del Uruguay.
- Musso, C. (2004), *Las ciudades del Uruguay*. Montevideo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Olmedo Pérez, S. (2011), *La gestión de la planificación territorial*. Texto inédito de ponencia en Taller-activo sobre Instrumentos de Gestión Territorial, Montevideo.
- OSE (2001), *Plan Director de agua potable de Montevideo. Informe de estudios básicos*. Anexo 1, Capítulo 1.2, Planificación urbana.
- Temas de ordenamiento territorial* (1999). Montevideo, Dinot, MVOTMA.
- Viana, I.; Martínez, E. J.; Villamide, J. C.; Pazos, I.; Franco, J.; Álvarez, J.; Tessore, C. y Moraes, P. (2009), *Cambio de usos y precios del suelo en el entorno del ACVPM*. Lincoln Institute of Land Policy.

Edgardo J. Martínez es Arquitecto desde 1971. Realizó estudios de posgrado en el Institute for Housing Studies de Róterdam.

Es analista y planificador urbano-territorial, habiendo desarrollado trabajos de investigación aplicada, proyectos experimentales y currícula de posgrados en temas de dinámica y transformaciones metropolitanas y de ciudades intermedias, gestión del acondicionamiento urbano, y programas habitacionales en contextos latinoamericanos y del sudeste asiático. Desde 2003 es profesor agregado con dedicación total en el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y responsable del *Programa nacional de capacitación orientado al fortalecimiento de autoridades y técnicos de intendencias departamentales y municipios para implementar procesos de ordenamiento territorial* en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de 2008.

ISBN: 978-9974-0-0887-8



9 789974 1008878