

Edgardo J. Martínez  
Leonardo Altmann Macchio

# Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente

Modelos de desarrollo territorial  
en el Uruguay (1908-2011)

Edgardo J. Martínez  
Leonardo Altmann Macchio

ENTRE LA MACROCEFALIA  
ESTRUCTURAL Y EL POLICENTRISMO  
EMERGENTE

Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay  
(1908-2011)

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

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria, en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la CSIC, integrada por Alejandra López, Luis Bértola, Carlos Demasi, Fernando Miranda y Andrés Mazzini ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2015.

© Edgardo J. Martínez y Leonardo Altmann Macchio, 2015  
© Universidad de la República, 2016

Ediciones Universitarias,  
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.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto\_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-1379-7

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. VARIACIONES Y PERMANENCIAS.....	9
Particularidades del modelo territorial uruguayo.....	10
CAPÍTULO 2. CONFIGURACIÓN URBANO-TERRITORIAL DEL URUGUAY DESDE INICIOS DEL SIGLO XX.....	13
Cortes representativos del proceso territorial 1908, 1963, 1996 y 2011.....	13
CAPÍTULO 3. CICLOS TERRITORIALES, DINÁMICAS DEL SISTEMA URBANO NACIONAL Y MODELOS DE DESARROLLO.....	39
Ciclo: Sistema urbano tributario de la macrocefalia capitalina.....	39
Ciclo: Metropolización y replanteos urbano-territoriales durante la inserción global en clave neoliberal.....	47
Ciclo: Conurbaciones y policentrismo con irrupción del agronegocio y nueva logística/matriz energética.....	52
Categorías del Uruguay urbano.....	61
CAPÍTULO 4. ¿VARIACIÓN <i>del</i> MODELO TERRITORIAL O <i>en el</i> MODELO TERRITORIAL?.....	63
Policentrismo emergente en el Sistema Urbano-Territorial.....	64
Interrogantes finales.....	66
BIBLIOGRAFÍA.....	68



# Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La Universidad de la República (Udelar) es una institución compleja, que ha tenido un gran crecimiento y cambios profundos en las últimas décadas. En su seno no hay asuntos aislados ni independientes: su rico entramado obliga a verla como un todo en equilibrio.

La necesidad de cambios que se reclaman y nos reclamamos permanentemente no puede negar ni puede prescindir de los muchos aspectos positivos que por su historia, su accionar y sus resultados, la Udelar tiene a nivel nacional, regional e internacional. Esos logros son de orden institucional, ético, compromiso social, académico y es, justamente a partir de ellos y de la inteligencia y voluntad de los universitarios que se debe impulsar la transformación.

La Udelar es hoy una institución de gran tamaño (presupuesto anual de más de cuatrocientos millones de dólares, cien mil estudiantes, cerca de diez mil puestos docentes, cerca de cinco mil egresados por año) y en extremo heterogénea. No es posible adjudicar debilidades y fortalezas a sus servicios académicos por igual.

En las últimas décadas se han dado cambios muy importantes: nuevas facultades y carreras, multiplicación de los posgrados y formaciones terciarias, un desarrollo impetuoso fuera del área metropolitana, un desarrollo importante de la investigación y de los vínculos de la extensión con la enseñanza, proyectos muy variados y exitosos con diversos organismos públicos, participación activa en las formas existentes de coordinación con el resto del sistema educativo. Es natural que en una institución tan grande y compleja se generen visiones contrapuestas y sea vista por muchos como una estructura que es renuente a los cambios y que, por tanto, cambia muy poco.

Por ello es necesario

- a. Generar condiciones para incrementar la confianza en la seriedad y las virtudes de la institución, en particular mediante el firme apoyo a la creación de conocimiento avanzado y la enseñanza de calidad y la plena autonomía de los poderes políticos.
- b. Tomar en cuenta las necesidades sociales y productivas al concebir las formaciones terciarias y superiores y buscar para ellas soluciones superadoras que reconozcan que la Udelar no es ni debe ser la única institución a cargo de ellas.
- c. Buscar nuevas formas de participación democrática, del irrestricto ejercicio de la crítica y la autocrítica y del libre funcionamiento gremial.

El anterior Rector, Rodrigo Arocena, en la presentación de esta colección, incluyó las siguientes palabras que comparto enteramente y que complementan adecuadamente esta presentación de la colección Biblioteca Plural de la

Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic), en la que se publican trabajos de muy diversa índole y finalidades:

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; esta 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 por la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de la 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.

*Roberto Markarian*

Rector de la Universidad de la República

Mayo, 2015

# Introducción

Este trabajo se aborda desde el Grupo de Investigación 1703 CSIC/Udelar —Acondicionamiento y Sistema Urbano—, en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (ITU-FADU), para explorar los diferentes ciclos del territorio uruguayo desde inicios del siglo XX. En cuatro cortes históricos se hace énfasis en los atributos de la ocupación urbana del suelo y los vínculos entre conglomerados de distinto porte y protagonismo a escala nacional y regional. Estos *momentos* se asocian a los censos de población de 1908, 1963, 1996 y 2011 desde lecturas múltiples, con mapas representativos de la conformación territorial que destacan la gravitación de los centros poblados principales y su posicionamiento desde las comunicaciones y la movilidad según la época. Con una caracterización temporal desde los aspectos demográficos, del modelo de desarrollo económico, de los procesos urbanos y del sistema urbano nacional.

Complementariamente, los *ciclos* y sus *fases* respectivas refieren a la correlación de la estructuración territorial con los modelos de desarrollo vigentes y el destaque en los matices urbano-territoriales de Montevideo, las capitales departamentales y los conglomerados menores, además de una síntesis concluyente por fase. La parte final aborda la disyuntiva de la variación *del* o *en* el modelo territorial en términos de la conformación más actual del Sistema Urbano Nacional/Regional.

Los autores agradecen y destacan los aportes de: Alicia Artigas, Diego Capandeguy, Manuel Chabalgoity, Leonardo Mesías, Carlos Musso, Laura Nalbarte, Alejandro Nario, Rodrigo Pedrosa y Salvador Schelotto.



# Variaciones y permanencias

En el acercamiento a la caracterización y actualidad del Sistema Urbano Territorial Nacional, tributario de la situación históricamente marginal del Uruguay a escala global, se plantea considerar una perspectiva temporal diacrónica, ya que «la historia territorial tiene una inercia significativa: los nuevos procesos actúan sobre su continuidad y no sobre un territorio enteramente nuevo, de lo que se deducen dinámicas tradicionales y novedosas que se dan simultáneamente, articuladas muchas veces de manera conflictiva» (Plan Estratégico Territorial, 2011: 33). En ese sentido, se rastrean los principales rasgos de la organización territorial en vigencia en cada fase de los ciclos territoriales desde inicios del siglo XX, relacionándolos con la variedad de oferta de bienes y servicios socioeconómicos y culturales, además de las dinámicas de uso del suelo productivo, propiciando lecturas sobre permanencias y variaciones en los modelos de ocupación del territorio.

Desde la situación actual, los procesos modernizadores en los últimos veinte años —tanto en su vertiente desarrollista como neoliberal— han influenciado al Uruguay dando lugar al surgimiento de protagonismos locales y otorgando nuevos significados a los espacios propios y de articulación urbana. Los principales cambios han tenido lugar en la estructura productiva y demográfica así como en la forma que los habitantes perciben sus quehaceres, se perciben a sí mismos y acceden a bienes y servicios.<sup>1</sup> En efecto, la irrupción de innovaciones productivas y logísticas en las ciudades intermedias (CIU)<sup>2</sup> impulsó dinámicas propias en estas, en tanto centralidades urbano-territoriales con atributos diferentes a las derivadas del área metropolitana de Montevideo (AMM). A su vez el proceso de conurbación de Maldonado-Punta del Este-San Carlos, en torno al movimiento turístico y de servicios junto con una pujante dinámica inmobiliaria, prefigura «un segundo polo metropolitano, luego de Montevideo, con dinámicas de crecimiento aceleradas [...]

---

1 Respecto a las transformaciones productivas, véanse Errea, E., Peyrou, J., Secco, J. y Souto, G., (2011), los anuarios estadísticos de DIEA-MGAP y su reciente publicación *Regiones Agropecuarias del Uruguay* (2015). Sobre las transformaciones demográficas y socioeconómicas, citamos a título indicativo los trabajos de Calvo, J. J. y Mieres, P., (2008) y los fascículos del «Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay» a partir de los datos de los censos INE 2011, editados por INE-UNPFA-FCS-Udelar.

2 El Grupo de Investigación 1703 CSIC, Acondicionamiento y Sistema Urbano, define desde 2003 a las ciudades intermedias del Uruguay (CIU) como aquellos centros urbanos de más de 5000 habitantes, con protagonismo local/regional y que no forman parte de la conurbación metropolitana. Al tiempo que el Programa UIA-CIMES considera que «la ciudad intermedia no puede definirse tan solo por el número de población que acoge. Tan o más importante es la función que juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene, y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior».

resultantes no solo de su propio crecimiento vegetativo, sino también de una importante recepción de migración tanto interna como externa», que persiste en las últimas décadas, tras un corrimiento del paradigma del turismo de sol y playa «(desde el) interés del paisaje excepcional, del espíritu del lugar y de la exclusividad a la búsqueda del confort y la funcionalidad [...] de mera eficacia y aprovechamiento del espacio» (Leitch, E., Rabellino, C. y Varela, A., 2013: 145-153).

En el conurbano capitalino, la incidencia del precio excesivamente alto de la tierra urbanizada constituyó una de las explicaciones de la histórica aprobación indiscriminada (al margen de normas sobre centros poblados) para fraccionamientos en Canelones y San José y, desde fines de los noventa, la emergencia en Montevideo de mercados clandestinos de tierra. Al tiempo que la inserción de servicios básicos resultó provista en un encuadre de intervenciones sectoriales sin priorizar o mediar criterios de ordenación o estructuración urbano-territorial, para terminar por consagrar un desarrollo de ciudad —a través de la gestión del acondicionamiento urbano fragmentario— mediante costosas obras *ex-post* a ocupaciones habitacionales del suelo. La dispersión suburbana resultante, y su contracara en el deterioro de algunas zonas consolidadas, no es resultado del incremento demográfico, sino de 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, irrumpen en entornos rurales. Y, por otro lado, por oleadas de pobladores con salario insuficiente, otrora residentes de barrios consolidados, que tienden a realojarse en periferias sin servicios.

Las localidades urbanas menores, por su parte, tienden a articular vínculos cotidianos perfilando diversos posicionamientos de las ciudades intermedias referentes. Se conforma, así, un conjunto heterogéneo sujeto a una pujante reconversión agroproductiva además de encarnar un potencial como catalizadoras y generadoras de sinergia para que el desarrollo local sea instrumental a la mitigación de históricas desigualdades en el marco de la descentralización y el tercer nivel de gobierno.

## Particularidades del modelo territorial uruguayo

Las estrategias políticas, las acciones sociales y las intervenciones económicas que pautan los diferentes modelos de desarrollo tienen su correlato socioespacial al actuar en el marco de delimitaciones políticas estatales y afectar tanto a las comunidades como al soporte físicoambiental del que estas se apropian, es decir, el territorio. Esto se da en un marco de inserción regional y global en el que inciden posicionamientos geopolíticos y del comercio internacional.

Colonizado tardíamente al ser considerado por España como *tierras de ningún provecho*, los primeros asentamientos coloniales en el actual Uruguay estuvieron signados por la condición de pradera-frontera-puerto (Bruscherá, O., Reyes Abadie, W. y Melogno, T., 1966). La función militar ante la difusa frontera entre

dominios de Portugal y España, las prácticas de apropiación y transacciones con el ganado cimarrón (precedente en casi un siglo al afincamiento de colonos) y la creciente gravitación del puerto de Montevideo estuvieron directamente vinculados a la fundación y desarrollo de los primeros poblados coloniales.<sup>3</sup> Posteriormente, en la ocupación del suelo también incidieron el predominio de la producción ganadera extensiva en latifundios, el incremento del comercio de tránsito y la necesidad del Estado de instalar enclaves desde los cuales ejercer su autoridad legal.

En los pocos kilómetros cuadrados que ocupan [los centros urbanos] o en las áreas de influencia delineadas por los medios de transporte que los unen; hace ya mucho tiempo que vive la mayoría de la población, constituyendo un país urbano complementado por un campo donde impera el vacío humano (Rial, J. y Klaczko, J., 1981: 136).

El Uruguay, al igual que otras antiguas colonias latinoamericanas desde el inicio de su etapa independiente, poco ha variado su esquema de relacionamiento comercial, basado en la exportación de productos primarios e importación de manufacturas. Sin embargo, la condición de *puerto, pradera y frontera* marcó un perfil propio, dándole variantes al modelo extractivo y periférico. Posteriormente, la era del batllismo y la temprana implantación del Estado de bienestar consolidaron la particular y prematura condición de país con primacía urbana. En efecto, a principios del siglo XX, «la población urbana (del Uruguay) estaba en el entorno del 45 %» (Klaczko, J., 1981: 124) cuando la población urbana en el mundo ascendía al 10% y, manteniéndose como país poco poblado, datos del censo del Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2011 muestran al 94,5 % de la población viviendo en áreas de afincamiento concentrado, aunque con acondicionamiento urbano incompleto y dispar.

---

3 «La hora fundacional para la Banda Oriental solo habría de llegar en el siglo XVIII, al conjugarse dos factores fundamentales: el desarrollo de una riqueza ganadera, que se produce a lo largo del siglo XVII, y la política expansionista de Portugal, desde sus posesiones del Brasil separadas de la Banda Oriental por fronteras harto imprecisas. [...] La riqueza ganadera no hubiera, por sí sola, desencadenado el proceso de urbanización del Uruguay. La explotación de esa riqueza podía realizarse sin poblar el territorio y de hecho así ocurrió al principio [...] Desde fines del siglo XVII se realizaban expediciones militares de vigilancia y defensa de las costas y fronteras orientales que fueron definiendo la estructura vial colonial que con el tiempo hubo de ser el andamiaje radicional de los núcleos urbanos que se crearon. No eran trazas fijas, sino simplemente direcciones hacia dónde ir, con pocos puntos fijos, como los puertos de ingreso, los vados de arroyos y ríos que habría que cruzar. [...] Estas rutas se fueron jalando en sus puntos estratégicos con guardias militares que en algunos casos dieron lugar a poblados y ciudades (casos de Maldonado, Montevideo, Minas, Melo)» (Álvarez Lenzi, R., 1972).



# Configuración urbano-territorial del Uruguay desde inicios del siglo XX

## Cortes representativos del proceso territorial 1908, 1963, 1996 y 2011

La gestación del Uruguay urbano y sus transformaciones resulta, en definitiva, de la combinación de tendencias del contexto internacional, de las políticas públicas endógenas y de las respuestas desde ámbitos de decisiones privadas empresariales, organizaciones sociales, con ajustes significativos al régimen de acumulación o modelo de desarrollo vigente. A modo de ponderar la incidencia territorial de tales modelos, en términos de modalidades de ocupación y acondicionamiento del suelo se plantean cinco etapas en la conformación territorial del Uruguay moderno, con destaque del proceso de urbanización:

1. Consolidación institucional y creación de entes autónomos (inicios del siglo XX, hasta 1930).
2. Estado de bienestar y modelo de sustitución de importaciones (desde 1930 hasta la década de los sesenta).
3. Apertura comercial bajo el gobierno de facto (desde mediados de los sesenta a los ochenta).
4. Restablecimiento democrático/globalización en clave neoliberal (desde mediados de los ochenta a fines de siglo XX).
5. Crisis de 2002 y replanteo sociopolítico (inicios del siglo XXI).

Cada etapa corresponde a un lapso coherente en la conformación y predominio de la institucionalidad político-administrativa de la sociedad uruguaya donde, además, se destacan variantes del modelo económico o de desarrollo puesto en vigencia. Dentro de estas etapas se procedió específicamente a ubicar la institucionalidad, normativa, planes y realizaciones de incidencia territorial en referencia a la implementación de:

1. El acondicionamiento del suelo (urbano y rural), citando referencias estructurales en la regulación de usos o sustento ambiental del suelo.
2. La conectividad territorial (trazados y nodos), con alusiones a la red emergente con conexiones de centros urbanos entre sí y con el entorno natural/agroproductivo y grandes equipamientos.

La caracterización del Sistema Urbano Nacional emergente se plantea en términos del acceso u ocupación (formal/informal) del suelo y las modalidades de su acondicionamiento para la *reproducción de la fuerza de trabajo*, con comentarios

sobre la dinámica migratoria (externa, interna e intraurbana) para cada etapa. Teniendo presente, además, el protagonismo de la *renta urbana* (Jaeger J., 2000), sus orígenes y efectos en la estructura geográfico-económica y las implicaciones para la distribución entre diferentes sectores económico-sociales «conceptualizada como producto específico de una renta capitalista, representando el pago para un medio de producción que está limitado por factores naturales o no producidos en forma capitalista (pero que sí pueden ser efecto de la producción capitalista)». En Uruguay:

la renta urbana verifica la correspondencia a diferentes modelos de acumulación en tres formas principales: la renta absoluta, la renta de monopolio y la renta diferencial (intensiva y extensiva). La renta diferencial y la renta de monopolio juegan un rol clave en el contexto urbano. Mientras la primera es importante para el sector de la construcción y para la estructura espacial de la economía, la segunda tiene efectos centrales sobre la estructura social en el espacio geográfico. La renta diferencial extensiva representa la base del precio del terreno en diferentes ubicaciones urbanas siendo el resultado de la ganancia extraordinaria (o diferencial) que pueden lograr distintos sectores económicos. La renta diferencial intensiva existe debido a la aplicación adicional de capital por unidad de terreno. En el contexto urbano una forma importante de renta intensiva surge de las construcciones con relativa alta edificación así como por la demolición de edificios bajos reemplazados por edificios de mayor altura. La renta de monopolio es el mecanismo central para la segregación urbana estructurada según capacidades de pago. Esta forma de segregación social se basa en la renta de la tierra como bien no producido, sino resultante de procesos político-económicos (Jaeger, J., 2000: 78).

Los cortes remiten a la realización de censos nacionales de población, vivienda y hogares, cuyos datos principales se visualizan en términos de población aglomerada conjuntamente a grandes equipamientos e infraestructuras de cada época. Estos cortes apoyan una sucinta caracterización del Uruguay urbano y, en particular, testimonian el (difuminado) protagonismo de la macrocefalia capitalina:

1. A partir del censo de 1908, se perfila el Uruguay de comienzos del siglo XX en pleno proceso de consolidación estatal y con un sistema urbano articulado por la red ferroviaria y un menguado transporte fluvial, donde se confirma y prospera la macrocefalia montevideana.
2. El siguiente censo nacional data de 1963 y, partiendo de la crisis mundial de entreguerras, destaca un cambio en el modelo de desarrollo económico que se encamina a superponer a la ganadería extensiva latifundista la industria de sustitución de importaciones (ISI). En particular, el censo de 1963 muestra un país en la transición —de apogeo a crisis— del modelo ISI y exhibe una red de carreteras y ferroviaria en pleno funcionamiento, notoriamente enfatizando el protagonismo de Montevideo junto al creciente reposicionamiento de algunas capitales departamentales.

3. El corte de 1996 es relevante en tanto el censo muestra un repliegue de Montevideo inserto en un conurbano metropolitano en plena expansión, con inicios de la segmentación socioterritorial. La apertura comercial e integración regional de la época repercute en la desindustrialización imperante, en el marco de una estrategia de globalización en clave neoliberal. Al tiempo que se visualiza una fluida integración vial con la región, principalmente por la construcción de los puentes carreteros (Paysandú, Fray Bentos, Salto) y ferroviarios (Salto) sobre el río Uruguay.
4. El censo de 2011 apoya una lectura actual del territorio del Uruguay donde la ciudad de Montevideo sigue perdiendo importancia y a pesar de la disminución de la pobreza se agudiza la segregación sociocultural del y en el conurbano. Al mismo tiempo emerge Maldonado-Punta del Este-San Carlos, posicionándose como una segunda área metropolitana. Por su parte, un sostenido crecimiento económico, la reconversión productiva y las implantaciones logísticas además de alternativas en la matriz energética van pautando subsistemas urbanos que gradualmente contrapesan la histórica macrocefalia montevideana.

Cada corte se ilustra con mapas temáticos para visualizar la distribución del territorio antropizado junto a la caracterización correspondiente a cuatro temas relevantes que, a la par de referir a situaciones temporales, facilitan la comprensión de la evolución/transformación acaecida. Esos temas refieren a:

- I. Demografía.
- II. Modelo de desarrollo económico.
- III. Proceso urbano.
- IV. Sistema urbano a escala nacional y regional.

## Mapas y caracterización de la conformación territorial del Uruguay 1908-1963-1996-2011

Figura 1. 1908: Consolidación estatal y red ferroviaria en la inserción al capitalismo mundial



### Demografía

1. Hogares integrados en promedio por casi 7 personas.
2. Proceso de migración campo-ciudad en el marco del predominio de la ganadería extensiva convive con altas tasas de inmigración con afinamiento masivo en los núcleos urbanos principales (Montevideo y ciudades con puertos del litoral). Estos procesos funcionan como acumulación de capital humano que, a su vez, constituye un fomento para el mercado interno.
3. «A lo largo del siglo XX se consolidaron los fenómenos de la primera transición demográfica (descenso de la fecundidad y de la mortalidad). Hasta 1930, la migración internacional fue un factor importante de crecimiento de la población, cuyo saldo migratorio fue positivo a lo largo de toda la primera mitad del siglo XX» (Chackiel, J. y Pellegrino, A., 2008: 7).
4. Las regiones Este y Noreste integran grandes extensiones territoriales sin centros poblados relevantes, salvo los articulados al tramo de vía férrea Montevideo-Treinta y Tres-Melo.

5. Cantidad inusitada de fundaciones de pueblos, en su mayoría surgidos como fraccionamientos en torno a paradas o estaciones de tren, así como de asentamientos espontáneos (pueblos de ratas) por parte de la mano de obra rural excedente.
6. Los centros urbanos fundados con anterioridad al trazado ferroviario siguen siendo los principales por peso demográfico y desarrollo económico, aglutinados principalmente en el sur y el litoral.
7. El 41 % de la población es menor de 15 años en 1908: «En efecto, al iniciarse el siglo XX —a partir del censo realizado en 1908— tenemos una estructura piramidal con una base amplia, que expresa que en los grupos menores de edades existe un alto contingente poblacional» (Paredes, M., 2008: 17-29).

### Modelo de desarrollo económico

1. A pesar del paso de la estancia cimarrona a la explotación pecuaria, se mantiene como modelo hegemónico la ganadería en grandes predios con exportación de carne salada, cueros y lana.
2. Si bien el modelo batllista instala el Estado de bienestar, y propicia el desarrollo industrial, concreta poco (más allá de impulsos a través de la colonización agrícola) en la modificación de las estructuras agropecuarias de la época, basadas principalmente en el latifundio ganadero y el minifundio agrícola.
3. Hacia 1910, el sector pecuario ocupa el 95 % de las exportaciones, destacándose los rubros lanares y cárnicos que alcanzan entre ambos un tercio del volumen total de ventas. Un 20 % de las exportaciones son recibidas por Inglaterra, centro de la economía global.
4. «En este período, la participación de las empresas extranjeras es verificable en ambas ramas del comercio exterior (importaciones y exportaciones). Cabe mencionar, por su trascendencia, la expansión de los frigoríficos extranjeros en el Río de la Plata, aunque ello no implica restar importancia a las ramificaciones extranjeras en el comercio de las lanas, en materia bancaria y en los ferrocarriles» (Lichtensztein, S., 1969: 14).
5. En Uruguay, los frigoríficos comienzan a funcionar en 1905, con capitales nacionales. Sin embargo, hacia 1918, los capitales ingleses y los fondos del Trust de Chicago habían adquirido los más importantes, en un proceso análogo al argentino. Para hacer fluido el tránsito de materias primas, y la penetración de manufacturas extranjeras, las inversiones directas en los frigoríficos del Río de la Plata vinieron acompañadas por inversiones y préstamos, sobre todo de origen inglés, en entidades financieras y servicios públicos.
6. Los primeros empujes por expresiones industriales nacionales, basadas en el proteccionismo, se radican casi en su totalidad en Montevideo, que nuclea también las sedes principales de entes y empresas estatales.

Se marca así una primera etapa tímida del proceso de sustitución de importaciones, que afecta principalmente a los comestibles, bebidas y tejidos, cuyas importaciones entre 1872 y 1930 se reducen aproximadamente un 30 %; en detrimento de un aumento de compras de productos terminados, principalmente automóviles y artículos electrónicos, que representan 10 % de las importaciones totales hacia 1930.

7. La inestabilidad internacional marcada por la Primera Guerra Mundial modifica la estructura productiva rural, marcándose el auge de las lanas y las carnes enfriadas y congeladas como respuesta a la creciente demanda propuesta por el avance industrial europeo y americano, debiendo adecuarse las exportaciones uruguayas a las exigencias de los compradores, acarreando considerables modificaciones tecnológicas: mestización del ganado criollo e instalación de plantas frigoríficas.
8. El Estado crea entidades financieras como el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), y apoya inversiones en infraestructura y desarrollo del negocio inmobiliario de las ciudades. «Se produjo también una elevación del nivel de vida del proletariado y de la población en general, lo que se tradujo en un incremento de la demanda de productos industriales, en un crecimiento sostenido de la construcción y en el desarrollo de una política de inversión en el sector público» (Instituto de Economía, 1969: 28).

## Proceso urbano

1. Lo urbano se concibe como centralidad de equipamiento y servicios para un entorno rural agropecuario dominado por la ganadería extensiva en latifundios, con ciudades contorneadas de cinturones agroproductivos de subsistencia en chacras ocupando ejidos.
2. En las fundaciones de la época y en los agrupamientos espontáneos, el modelo de ciudad-territorio es dejado de lado para empezar a considerar y manejar al suelo urbano como un bien transable. Posteriormente esto se refuerza al ritmo de las obras de infraestructura urbana (extensión de las redes de agua potable y saneamiento), primero en Montevideo y luego en las principales capitales departamentales.
3. En la capital, se aceleran los procesos de expansión discontinua de la mancha urbana hacia el *hinterland* con la fundación de nuevos barrios en la modalidad de remate de solares sin servicios básicos, ofrecidos a pagar en cuotas a largo plazo y tan solo regulados por las genéricas Prescripciones al trazado de Pueblos y Ciudades, de 1877. Años después tienen lugar el Plan General de Obras con Proyecto de Saneamiento a 20 años (1920) y el Anteproyecto del Plan Regulador (1930). Respecto a la acción de la política pública sobre trazado de ciudades son relevantes los antecedentes (no ejecutados) del Concurso Internacional de Proyectos para el Trazado General de Avenidas y

Ubicación de Edificios Públicos de Montevideo (1911) y el profuso trabajo de la Sección Embellecimiento de pueblos y ciudades, del Ministerio de Obras Públicas (1911-1920).

4. Los flujos inmigratorios se concentran en alojamientos tipo *conventillos*, de casonas existentes así como los construidos en Montevideo por inversores privados, sujetos a la regulación municipal de fines de siglo XIX.
5. «Cuando Latorre estableció que las tierras fiscales solo podían ser enajenadas por valor corriente fijado por tasación, las tierras públicas dejaron de ser para el Estado, un medio de promocionar una política poblacional para convertirse en fuente de recursos presupuestales» (Rial, J. y Klaczko, J., 1981: 44).
6. «Algunos de los nuevos centros poblados del Uruguay de 1900 aparecieron espontáneamente al aglomerarse la población rural excedente en rancheríos. Otros, fueron creados por las expectativas de especuladores —generalmente frustradas— de aprovechar el paso del ferrocarril por sus campos para lotear y parcelar, que dieron origen a pequeños pueblos. Casi todos, sin embargo, tuvieron pocas posibilidades de crecimiento. La propia modernización provocó el *adensamiento* de los preexistentes, en mucho mayor grado que el desarrollo de los nuevos» (Rial, J. y Klaczko, J., 1981: 65).

#### Sistema urbano a escala nacional/regional

1. El país muestra una fuerte vocación *urbana y macrocefálica*, con antecedentes del período colonial y consolidada en el período republicano por la condición de Montevideo como puerto principal y capital del país. Asimismo, el surgimiento del Estado benefactor desde inicios del siglo XX (leyes sociales e iniciativas industrial y comercial por parte del Estado) refuerza la conformación de un sistema urbano con macrocefalia.
2. El trazado ferroviario, ya en un 75 % de la red histórica, el moderno puerto de Montevideo y la contigua estación de ferrocarril evidencian una primacía de la capital sobre el resto del territorio. Esto se refuerza por el despliegue infraestructural y de comunicaciones, y la consolidación del poder del Estado central, en el marco de un modelo económico ganadero extensivo y agroexportador.
3. La red de trenes une a la capital los principales centros ya existentes y genera a su lado una nueva tanda de núcleos urbanos de pequeño tamaño, tributarios de este sistema de transporte y sus servicios conexos.
4. El cabotaje y la navegación fluvial conservan importancia en tanto medio de transporte (de cargas y de pasajeros) y de comunicación (correo) entre los centros urbanos, destacando la navegación en los ríos interiores como el Río Negro (enclave San Gregorio de Polanco) y el San Salvador (Dolores), y un activo circuito de puertos del río Uruguay con Carmelo, Fray Bentos, Mercedes, Paysandú y Salto. Estos últimos,

depositarios de poder estatal desconcentrado o delegado, como capitales departamentales, se posicionan como emergentes centralidades regionales al diversificar sus actividades económicas como fruto del comercio de tránsito.

5. Los modos de articulación territorial con los países vecinos se dan a través del transporte fluvial en el caso del litoral argentino y Buenos Aires, y en la frontera seca con Brasil, en torno a diversas modalidades puntualmente formales y mayormente informales. En los nodos Artigas-Quaraí, Bella Unión-Barra Quaraí se da el trasiego de la red ferroviaria uruguaya a formas de transporte terrestre, tracción a sangre o transporte fluvial, del lado brasilero. Rivera-Santana do Livramento, con su interconexión ferroviaria binacional, configura un vínculo formal de intercambio, singular para la gran extensión de la frontera que conserva vínculos informales. En tanto, el Chuy, articulado al camino costero, desde tiempos coloniales era un enclave de posta de diligencias.

Figura 2. 1963: Macrocefalia montevideana en el tránsito de implantación a crisis del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones



## Demografía

1. Hogares integrados por casi 4 personas en promedio.
2. La aceleración de la migración campo-ciudad tiene su correlato en el crecimiento de localidades pequeñas e intermedias del interior (la migración

rural directa a Montevideo es casi nula) con el *rancherío* como alarmante tipología del asentamiento informal en suelo rural o periurbano.

3. La expulsión de la población rural, hasta entonces afincada en explotaciones pecuarias, genera acumulativamente disfunciones importantes en la estructura demográfica de lo rural y de pequeños pueblos, promoviendo una disolución de la familia rural tradicional al imponer la separación espacial de sus miembros por motivos de trabajo.
4. Después de 1930 se da el fin de un ciclo inmigratorio iniciado a fines del siglo XIX, caracterizado por altos saldos migratorios positivos.
5. «El desempeño “moderno” de la población uruguaya, que precede en muchas décadas a la de otros países latinoamericanos (excluyendo algunas regiones de Argentina), tiene causas múltiples. Uruguay se integró rápidamente al circuito del comercio internacional, incorporó inversiones externas y, paralelamente, también recibió inmigración de ultramar. Estos factores fueron asociados a otros fenómenos sociales y culturales que integraron a la sociedad uruguaya mentalidades y comportamientos “modernos”, reflejados a su vez en el cambio de la familia, la relación entre los sexos y las actitudes frente a la reproducción. Por otro lado, las inversiones públicas en infraestructura urbana y las medidas de salud pública adoptadas desde fines del siglo XIX contribuyeron a reducir la mortalidad por enfermedades infecciosas y determinaron que el país alcanzara niveles elevados en la esperanza de vida al nacer desde inicios del siglo XX» (Varela, C., 2008: 13-16).

### Modelo de desarrollo económico

1. «El tipo de explotación agropecuaria predominante en nuestro país requiere poca mano de obra y no contribuye al afincamiento de trabajadores. Por otra parte, los centros urbanos, gracias a la concentración de servicios y la eventual oferta de empleo, son puntos de atracción para la población rural desplazada» (Martorelli, H., 1969: 42).
2. La ganadería extensiva continúa dominando, las lanas y las carnes representan tres cuartos del volumen de exportaciones nacionales. Se desarrolla principalmente en el litoral, junto con la producción agraria de cereales. En el sur predomina la industria láctea y, en la emergente área metropolitana, destaca la producción hortícola, con chacras que abastecen a la capital.
3. «Por primera vez en la historia económica uruguaya, y como un caso excepcional en el mundo de postguerra, el valor del comercio exterior de nuestro país registra un descenso anual del 1,9 % durante un decenio y medio. Como en ese lapso no hubo dificultades insalvables de colocación de productos en el exterior, y el efecto de la relación de intercambio —aunque desfavorable— no fue permanentemente negativo, las razones de ese decaimiento del intercambio deben buscarse en

- los problemas de producción. Justamente es allí donde se comprueba, o mejor dicho, se ratifica un estancamiento de las existencias de ganado y en los rendimientos de lana y carne» (Lichtensztein, S., 1969: 27).
4. El puerto de Montevideo pierde presencia regional como soporte de la importación y exportación de bienes. Sin embargo, es prácticamente el único a través del cual se desarrolla el comercio exterior. El 78 % de la producción industrial en 1960 es generada en Montevideo, donde se encuentra el 74 % de la población manufacturera del país, junto al puerto y a los servicios.
  5. Desde el Estado se intenta la formación y promoción de centros de desarrollo regionales, contribuyendo a la descentralización industrial mediante subsidios. Escasos factores inciden en la ubicación de empresas fuera de Montevideo, entre los que se pueden listar la concentración y proximidad a recursos naturales y materias primas agropecuarias, la posibilidad de abastecer mercados regionales, para lo cual se disponen franquicias en zonas francas como las de Colonia.
  6. La crisis de 1930 es el punto de inflexión para la implantación de la industria de sustitución de importaciones (ISI). «Comienza entonces el proceso de sustitución de importaciones, y con él, un desarrollo industrial pasivo, en el sentido de que no es programado, característica que en el futuro se constituiría en una de las grandes trabas para su sustentación. En tal sentido, el Estado se limita a tomar una serie de medidas arancelarias y cambiarias tendientes a dar un marco de seguridad al inversionista privado y a realizar, él mismo, inversiones en el sector industrial (en 1931 por ley se establece el monopolio de ANCAP)» (Anichini, J. J., 1969: 7).
  7. La industria de sustitución de importaciones tiene su mayor desarrollo entre 1945 y 1960, siendo también conocida como «industria de protección necesaria», ya que subsiste principalmente por apoyos estatales y no tanto por su propia producción. «Puesto que lo que se hizo fue copiar o adoptar los esquemas de producción practicados en el extranjero, la gama de máquinas y materias primas adquiridas materializaban la incorporación de sus técnicas a nuestro medio. Esa adaptación no podía tener, y no tuvo, una adecuada relación con los recursos internos disponibles. Y así, por ejemplo, si las técnicas introducidas tendían a desplazar mano de obra, ello no hacía sino agravar las condiciones de un mercado de trabajo con marcada tendencia a la desocupación. La sustitución de importaciones alentó, pues, una dependencia tecnológica que nos empujó a adquirir medios de producción ajenos a nuestra dotación de recursos internos» (Lichtensztein, S., 1969: 24).
  8. «Durante los años treinta, Uruguay se vio obligado a replegarse sobre su mercado interior como consecuencia del desmoronamiento de la economía internacional. Sin embargo, de manera progresiva durante

las décadas de los cuarenta y cincuenta, la política económica alentó deliberadamente la industrialización por sustitución de importaciones, otorgándole al mercado interno un protagonismo creciente. El temprano agotamiento del modelo ISI dio lugar a un estancamiento de la economía que se extendió entre 1958 y 1968. La falta de crecimiento estuvo acompañada de una elevada y persistente tasa de inflación, lo que favoreció un escenario de fuerte convulsión social y política que terminó con la democracia en 1973» (Oddone, G., 2014: 11).

## Proceso urbano

1. La intensificación de uso de la franja costera por loteos balnearios, y el paradigma del «turismo de sol y playa» lleva al indiscriminado loteamiento de balnearios en la faja atlántica de Canelones, Maldonado y Rocha parcialmente, además de la consolidación de los enclaves de Piriápolis y Punta del Este al concentrar e incluir nuevos servicios que derivan de persistentes inversiones inmobiliarias.
2. Gestación de conurbano montevideano por la aprobación y emplazamiento de loteos sin servicios básicos a espaldas de la Ley de Centros Poblados, vigente desde 1946, por parte de dos departamentos aledaños a Montevideo (Canelones y San José).
3. Decaen fundaciones formales de ciudades al tiempo que surgen loteos de suelo rural alineados a rutas de acceso a Montevideo y otros centros poblados principales mediante expansión de periferias sin servicios, a pesar del Anteproyecto del Plan Regulador de Montevideo (1930, con previsiones de tres millones de habitantes a inicios del siglo XXI) y del surgimiento de los *cantegriles* desde 1950 en suelo de tenencia pública.
4. La ubicación periurbana de las industrias de sustitución de importaciones tensionó la expansión de los conglomerados urbanos. Mientras la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) desarrolla y aplica la Ley de Centros Poblados (1946) para regular la implantación de industrias exigiendo los servicios básicos, las intendencias aledañas (Canelones y San José), así como las restantes, aprueban localizaciones de industrias sin cortapisas.
5. En el conurbano en gestación, surgen los siguientes procesos en la ocupación urbana del suelo:
  - a. emplazamiento de industrias de loteos en bordes de los cascos de La Paz, Las Piedras y Pando;
  - b. emergentes fraccionamientos en formato villas sobre ruta 1: Rincón de la Bolsa;
  - c. en el eje Av. Italia tienen lugar loteamientos tipo balnearios;
  - d. densificación en áreas centrales y franja costera Este de Montevideo mediante inversiones en edificios de renta particularmente dinamizadas por la Ley de Propiedad Horizontal (1946).

6. En el interior urbano tienen lugar loteos y fraccionamientos que quedarán ocupados parcialmente, en tanto se mantiene el modelo de crecimiento demográfico de los centros urbanos fundados antes del trazado ferroviario. «En los centros urbanos del interior también hay una carencia generalizada de directivas urbanísticas. Esto ha permitido un amanzanamiento excesivo, lo que apareja un afincamiento de población a muy bajos índices de densidad y la consecuente elevación del costo de los servicios, haciendo impracticable su instalación. Para el conjunto de nuestros centros urbanos el 39 % del área amanzanada está baldía. Para los centros del interior se eleva al 50 %, sumándose que en los centros del interior, un 15 % del total del área amanzanada es inundable» (Martorelli, H., 1969: 48).
7. La acción viviendista del Estado para amortiguar las situaciones derivadas de la migración rural y en pos de la consolidación del proletariado da pie a la creación del Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE) en 1937, la implantación del Plano Económico de la IMM (1937), la regulación y congelación de alquileres (desde 1943 y en forma continua hasta promediar la década de 1960), además de la Ley de Propiedad Horizontal (1946), que originalmente pretende ser instrumental a la vivienda de interés social, pero fue ampliamente aprovechada por la especulación inmobiliaria.

### Sistema urbano a escala nacional/regional

1. La macrocefalia montevideana se encuentra en pleno apogeo en tanto pauta al Sistema Urbano Nacional de la época al tiempo que la capital marca tendencia con la instauración de su Plan Director en 1956. El predominio de la centralización administrativa en Montevideo no impide intervenciones sectoriales y descoordinadas de entes autónomos en la provisión de servicios básicos, ignorando preceptos de Planes Directores de un puñado de capitales departamentales.
2. La implantación de infraestructuras y de equipamiento colectivo y el peso demográfico refuerzan el protagonismo de Montevideo en la captación de las mayores inversiones del desarrollo industrial bajo régimen de ISI.
3. El trazado ferroviario está en el 95 % de la red histórica y se muestra activo en su totalidad en pasajeros y carga, bajo la administración del Estado desde 1949.
4. La red de carreteras, paralelas al trazado férreo, se encuentra operativo en un 85 % de los trazados históricos. En la década de los cuarenta se realizan grandes inversiones en rutas y puentes carreteros (ruta 26, en 1946), represas (Rincón del Bonete, en 1945), y mejora de puertos y aeropuertos que operan en vuelos desde Montevideo (Salto, Paysandú y Rivera). Y a fines de los años cincuenta se suma la represa de Baygorria.

5. El transporte automotor cobra protagonismo con el trazado de carreteras y el surgimiento de empresas de transporte de pasajeros, posicionándose en desmedro del cabotaje fluvial y compitiendo con el ferrocarril.
6. Movimiento moderno de arquitectura (CIAM) y políticas de reconstrucción europea condicionan reflexiones, planes y acciones vivendistas del Estado en conjuntos habitacionales convencionales realizados desde los años cuarenta en Montevideo y algunas capitales departamentales.
7. En materia de cobertura educativa, la red de escuelas, tanto urbanas como rurales, tiene alcance nacional, y hay liceos y formación de maestros en todas las capitales. Se dan las primeras experiencias de dictado de carreras universitarias fuera de Montevideo (cursos de Facultad de Derecho en Salto, 1957; creación de la Estación Experimental Mario A. Cassinoni en Paysandú, 1963). Este proceso continuó durante los años sesenta con la creación de las casas de la Universidad en Paysandú (1969) y Salto (1970).

Figura 3. 1996: Metropolización y replanteos urbano-territoriales en el marco de la globalización en clave neoliberal y el protagonismo de lo local



## Demografía

1. Hogares integrados por 3,3 personas en promedio, verificando una tendencia a la baja desde 1963 y un estancamiento en los niveles de fecundidad, particularmente evidenciado en Montevideo.

2. Envejecimiento de la población con bajas tasas de crecimiento, llevándola al límite de la reposición en el marco de la segunda transición demográfica.
3. Tras la crisis de los años sesenta y la posterior dictadura, el país se torna más expulsor que receptor de pobladores.
4. Cambio de tendencia de la migración interna: hasta 1985, nutrió ciudades de frontera N-E, posteriormente, el *boom* de la costa metropolitana y los balnearios sobre la costa oceánica hizo variar los circuitos migratorios llevando población hacia centros urbanos de Canelones y Maldonado.
5. En el área metropolitana se afianza la pauperización de suburbios y emergen los asentamientos irregulares. En su desarrollo, se alojan principalmente familias jóvenes pobres hasta entonces residentes en el tejido formal, dando lugar a la gestación de tugurios y al fenómeno de migraciones intraurbanas por desplazamiento desde barrios consolidados hacia el alojamiento precario en periferias.
6. Las familias forzadas a migrar registran niveles de reproducción mayores al del resto del Uruguay urbano y patrones demográficos en edad y niveles educativos inferiores.
7. «La pirámide del censo de 1996 cuenta ya con una base angosta y refleja el envejecimiento poblacional. Observando los cambios ocurridos —desde los años ochenta— podemos ver aún más acentuado este proceso en el angostamiento de la barra inferior. Esto refleja la disminución de la natalidad ocurrida en los últimos cinco años y que supone porcentualmente un peso diferencial de las edades más tempranas de la infancia en relación con el grupo quinquenal anterior. En el otro extremo de la pirámide, en la cima, se puede observar el proceso de envejecimiento en las edades más avanzadas. Efectivamente, la población que pertenece al grupo etario que supera los 80 años aumenta y esto se refleja en mayor medida en las mujeres, cuyo proceso de envejecimiento es más acentuado» (Paredes, M., 2008: 18).

### Modelo de desarrollo económico

1. Apertura comercial, integración regional y desregulación económica en el marco de las políticas neoliberales e impacto de la globalización.
2. Antecedentes (1974-1985) con modelo de incentivo e incremento de las actividades industriales con perfil exportador y diversificado (leyes de promoción industrial de 1974 y 1986, creación de la Corporación Nacional de Desarrollo en 1985), fundado en endeudamiento externo y «política salarial basada en disminuir costos de la mano de obra» (Jacob, R., 2013: 14). La caída del crédito internacional y la crisis mexicana de 1982 aceleran el agotamiento de este modelo con el «quiebre de la tablita» y la consecuente devaluación, endeudamiento

- interno y agudización de la pérdida de empleos. Baja del poder adquisitivo de los hogares y posterior espiral inflacionaria.
3. La primera mitad de los años noventa se caracteriza por la desindustrialización por pérdida de competitividad en el marco del Mercosur, el aumento de las importaciones, la afirmación de la apertura comercial, la expansión de los servicios y la pérdida de protagonismo del Estado, tanto en lo comercial-industrial como en la regulación de las relaciones laborales.
  4. «En la segunda mitad de la década del noventa, las marcadas asimetrías entre los países miembros se hicieron sentir. La crisis asiática de 1997 marcó el inicio de una etapa nueva, con mayores dificultades para la integración, lo que se agravó con la devaluación del real brasileño en enero de 1999. Las divergencias en áreas relevantes de la política económica interna y de políticas relacionadas con la inserción externa representaron serios escollos en el avance del proceso de integración. Los socios “grandes” comenzaron a implementar políticas económicas y estrategias de inserción financiera independientes y descoordinadas. Dichas estrategias contaban con soporte político doméstico, y el Mercosur no tenía la fuerza suficiente para incidir sobre ellas» (Oddone, G., 2014: 29).
  5. Durante los años noventa, al incremento del desempleo se suma el incremento del trabajo informal y la precariedad del empleo.
  6. Ampliación de oferta turística (termas, estancias turísticas, puertos deportivos, entretenimiento no estacional, etcétera) como dinamizador de la actividad económica. «Con ello ha surgido una nueva y voluminosa trama de servicios que han tenido oportunidad de desarrollarse, constituyéndose en uno de los pocos factores dinámicos en cuanto a oferta de empleo» (Portillo, A., 2003: 40).

### Proceso urbano

1. La metropolización intensificada por reconversión de balnearios en barrios satélites agudiza las carencias de infraestructura urbana y el poblamiento de periferias sin servicios básicos, con el consiguiente alejamiento de cultivos de bordes periurbanizados. La desregulación del mercado de alquileres en 1974 acelera el despoblamiento de barrios consolidados en Montevideo y tiene su réplica en ciudades capitales departamentales, donde disminuye la población, mientras los hogares lo hacen a menor ritmo en zonas urbanas con todos los servicios.
2. Creciente disociación entre lugar de residencia y de trabajo en un marco de aumento del desempleo por cierre de industrias.
3. Intensificación de usos y conformación de centralidades sobre el eje Giannattasio-Interbalnearia, y gradual conversión del acceso a balnearios en peaje a tipo corredor metropolitano.

4. Aumento del *stock* de vivienda construido o financiado por el Estado en formato de grandes complejos habitacionales en el marco de la Ley Nacional de Vivienda (1968) a influjo del sistema cooperativo, y posterior protagonismo del BHU ante la desaparición del INVE.
5. Tendencia a la segmentación socioeconómica y a la segregación socioterritorial en el conurbano metropolitano con la emergencia de transacciones informales de suelo en régimen rural, dando lugar a los asentamientos irregulares (AI) en parcelas loteadas clandestinamente con conexión ilegal a servicios y obra por autogestión. Con lo cual se empieza a configurar una ameba de intervenciones que se expande en la periferia montevideana. Los AI se diferencian de los *cantegriles* ubicados como enclaves en predios de tenencia pública sin demarcar parcelas y obra de alojamiento precaria. En ambos casos persiste la provisión sectorial y errática de servicios urbanos por obras retroactivas (pavimentos, drenaje, recolección/tratamiento de residuos) a fondo perdido de entes autónomos (OSE, UTE) e intendencias.
6. A pesar de la aprobación y entrada en vigencia del Plan Montevideo en 1998, con impronta de «equilibrar fuerzas y hallazgos, buscando incluir, conciliar, congeniar» (Alemán, L., 2012: 79), se instaura un mercado clandestino de suelo rural donde tienen cabida los asentamientos irregulares de la capital, mientras por fuera surgen urbanizaciones para familias pudientes con grandes parcelas y amenidades *in situ* bajo la modalidad de barrios privados. «Contra todo pronóstico, la ciudad se muestra incapaz de autorregularse y crece en modo desmedido. No puede confiarse a sus resortes formales, no puede liberarse al manejo exclusivo de la arquitectura. Porque la arquitectura no alcanza, no es capaz de enfrentar la trama factorial que preside el desarrollo urbano. Y esto es muy claro si se observa en qué se ha transformado la ciudad real, la “ciudad histórica”: ha quedado convertida en una ciudad rota. Se ha trocado en un organismo enfermo, fracturado, en una mancha vacía y extensa que sufre de hipertrofia» (Alemán, L., 2012: 125).
7. En Montevideo decae el centro tradicional sobre la avenida 18 de Julio y las centralidades barriales históricas, al tiempo que surgen nuevas centralidades en formato de enclaves por influjo de estereotipos de la globalización neoliberal (*shopping centers*), como parte de un ciclo de modernización de pautas de consumo y de recreación. Asimismo, la Ciudad Vieja se reconvierte en distrito financiero y se revitaliza su zona central por peatonalización de vía transversal (calle Sarandí).
8. Surge protagonismo de centros urbanos del interior en cadenas agropecuarias tras la reconversión productiva, en primera instancia al influjo de la forestación.

## Sistema urbano a escala nacional/regional

1. La macrocefalia comienza a ser puesta en jaque por el fenómeno de metropolización y por la emergencia de centralidades regionales, como es el caso de Maldonado, y transfronterizas, como ocurre en Salto-Concordia y Rivera-Santana do Livramento. La dicotomía global/local empieza a manifestarse en nuestro territorio.
2. Ampliación de infraestructura vial con obras de accesos urbanos a Montevideo, *bypass* de rutas en varias ciudades del interior, además de los puentes sobre el río Uruguay, pautan el predominio del transporte automotor ante la desactivación de casi la mitad de las vías férreas, dedicándose al transporte de carga las que quedan activas.
3. Intensificación del transporte fluvial y aéreo para unir Buenos Aires con Montevideo y Piriápolis, Punta del Este, Colonia.
4. Ampliación de servicios, cobertura nacional y digitalización de red de ANTEL. Irrupción de la telefonía móvil celular (1991, en primera instancia en Montevideo, Maldonado y Punta del Este) y Ruralcel (1994) para atender la demanda de telefonía básica en el medio rural. Uruguay se convierte en el primer país de América cien por ciento digitalizado (1997), dejando atrás la transmisión analógica y las centrales de conmutación manual. Las comunicaciones internacionales se realizan a través de microondas, fibra óptica y satélites de comunicación.
5. Dentro de las grandes infraestructuras emerge el aumento de generación de energía eléctrica por represas hidroeléctricas (Salto Grande en 1981, Palmar en 1984) y el desarrollo de otras opciones a partir de biocombustibles. La posterior Ley Marco Regulatorio del Sector Eléctrico (1997) consagró la libertad de generación de energía, que deja de tener carácter de servicio público, y el libre acceso a redes de transmisión y distribución, aunque se mantiene el monopolio de transmisión y distribución. Asimismo, UTE participa en la construcción de un gasoducto entre la provincia argentina de Entre Ríos y la ciudad de Paysandú para planta energética a base de gas natural ubicada en Casablanca.
6. Institucionalmente, la Constitución de 1997 sustenta la descentralización administrativa y económica en el marco de la relación de lo local con lo global, declarando el desarrollo de políticas de descentralización una obligación del Estado. En ese sentido, se institucionaliza formalmente el Congreso de Intendentes, los gobiernos departamentales ganan participación en el presupuesto nacional, se amplían las fuentes de recursos de las intendencias municipales y se dispone que parte de los recursos nacionales recaudados fuera de Montevideo se destinen al desarrollo de políticas de descentralización.

Figura 4. 2011: Conurbaciones y afirmación del Sistema Urbano Nacional (SUN) policéntrico por innovaciones productivas y diversificación de implantaciones logísticas/nueva matriz energética



## Demografía

1. Cambia la conformación de los hogares uruguayos: disminuye en promedio a 2,6 personas por hogar, con menor protagonismo de la familia tradicional, aumenta el número de hogares monoparentales (especialmente de jefatura femenina), no consanguíneos (por ejemplo, amigos o colegas que conviven) y unifamiliares (principalmente «hogares de viudas» y los formados por jóvenes recién emancipados).
2. «La familia “tradicional”, compuesta por varón proveedor y mujer ama de casa a tiempo completo, pierde peso y emergen otros tipos de familia. La conjunción de las tendencias demográficas y de cambio en las pautas de nupcialidad y divorcio ha redundado en la transformación de la estructura de hogares. El aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población han significado una mayor representación de los hogares unipersonales y de aquellos conformados únicamente por una pareja [ ]. Los hogares biparentales con hijos/as de ambos representan el 28 % de los hogares uruguayos. Por tanto, el modelo de la familia tradicional representa solo algo menos de uno de cada tres hogares en Uruguay» (Batthyány, K. *et al.*, 2014: 12).

3. Envejecimiento de la población reflejado en la estructura por edades y baja tasa de crecimiento poblacional. «Como resultado del comportamiento demográfico moderno, el crecimiento vegetativo de Uruguay se ha mantenido en valores bajos y relativamente constantes, lo cual hizo de la migración internacional el factor explicativo de las fluctuaciones del crecimiento total de la población» (Calvo, J. J. y Pardo, I., 2013: 8).
4. Desde 1996, en detrimento del descenso de extranjeros residentes provenientes de España e Italia, surge un aumento significativo de migrantes latinoamericanos y caribeños entre los que destaca el número de peruanos.
5. Apogeo y consolidación de la aglomeración Maldonado-Punta del Este-San Carlos, concentrando casi 135 000 habitantes, para configurar el segundo núcleo urbano del país con su crecimiento basado en migraciones internas. Según el INE, en 2011, «el 39 % de los habitantes del departamento de Maldonado (del que esta aglomeración constituye el 83 %) no es oriundo del mismo». A esto se suma la gradual radicación de extranjeros de alto nivel adquisitivo.
6. «El censo 2011 muestra un crecimiento notable de los flujos de retornados provenientes de España, al punto que en la actualidad es el principal país de origen de los retornantes recientes, con un tercio del total entre 2006-2011. Los retornos desde Estados Unidos y Argentina ocupan el segundo lugar» (Koolhaas, M. y Nathan, M., 2013: 5).
7. Intenso proceso de segmentación y fragmentación socioterritorial particularmente notable en el conurbano principal con aumento de asentamientos irregulares a partir de 2002. Se conforma una tendencia a la homogeneidad de condiciones socioculturales polarizadas en barrios y urbanizaciones con estrato socioeconómico alto, y en barriadas con predominio de baja educación, desempleo y precariedad habitacional. «A partir de los cambios en las localizaciones de los sectores altos y de las clases trabajadoras en los años ochenta y el consecuente aumento en la separación física entre ambas poblaciones, comienza a tomar cuerpo en Montevideo un rasgo ya característico de las ciudades latinoamericanas» (Filgueira, F. y Errandonea, F., 2014: 28).
8. «Si bien la población de Uruguay está envejecida, este proceso [se ve] de manera diferente según las áreas geográficas. En las áreas rurales la población está masculinizada y engrosa su proporción en las edades adultas. En las ciudades intermedias y áreas menores es donde hay comparativamente más proporción de niños; sin embargo, la estructura poblacional de las ciudades intermedias es más joven. En el área metropolitana encontramos una pirámide poblacional más envejecida que en las capitales departamentales, pero en estas últimas la proporción de niños es más alta y en el área metropolitana la presencia de los jóvenes (entre los 15 y los 30 años) tiende a engrosarse, probablemente debido

a razones de estudio que movilizan a los jóvenes de estas edades hacia la capital. Resta decir que una de las causas centrales de este proceso de envejecimiento es el descenso de la natalidad que se observa en todas las áreas» (Paredes, M., 2008: 21).

### Modelo de desarrollo económico

1. Tras la salida de la crisis de 2002, el país registra un sostenido crecimiento económico, siendo particularmente importante el ritmo del incremento del PBI, la recuperación salarial, la mejora del empleo y la reducción de los índices de pobreza e indigencia, en particular desde 2005, apoyados por las políticas llevadas adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que ajustan sus intervenciones de acuerdo a la evolución de la pobreza medida por la disminución del desempleo y el costo de la canasta básica.
2. La crisis del año 2002 se enmarca en un proceso regional que determina una fractura del sistema financiero y la caída significativa del comercio y la producción. Frente a esta situación, en el país se privilegia una estrategia de crecimiento basada en la exportación de bienes y servicios en el marco de una sostenida apertura comercial y financiera.
3. Buscando fomentar inversión privada que genere empleo, innovación, impacto social y descentralización territorial, se da prioridad al desarrollo de pequeñas y medianas empresas a través de crédito, financiación y facilidades impositivas. «Hacia 2013, las PYMES emplean el 56 % de la mano de obra y aportan el 29 % de la producción industrial» (Jacob, R., 2013: 34), con empleados principalmente afincados en medios urbanos.
4. «Políticas discrecionales por parte de Estados miembros del Mercosur afectan la integración comercial regional. Ello impulsa la apertura de nuevos mercados, entre los que se destacan China y Estados Unidos, a pesar de que las expectativas iniciales se frustraron cuando cayó la condición de “libre de aftosa”» (Jacob, R., 2013: 22).
5. La inversión extranjera directa ha sido especialmente importante en la última década, caracterizándose por su cosmopolitismo y el interés por el mercado local y global. El protagonismo inversor se lo han llevado las empresas latinoamericanas, fundamentalmente las provenientes del Mercosur, que han disminuido sus inversiones históricas en bienes inmobiliarios, comercio, transporte e industria y han apostado por nuevas inversiones en agricultura y agroindustria (forestal, soja, etcétera). Otros países, como los asiáticos, han mostrado también una gran dinámica inversora, creando empresas vinculadas a la industria automotriz.
6. En 2005 se reglamenta la Ley de Parques Industriales, los que junto con los Polos Tecnológicos impulsan la descentralización a la vez que replantean y crean nuevos nodos logísticos en el territorio, resultando así la gestación de corredores en tramos de acceso urbano por

- localización de tales establecimientos o la liberación de suelos por reubicación de empresas otrora dentro de tramas urbanas.
7. En su plan de reestructura, el Mides crea la Dirección Nacional de Desarrollo Social y la Dirección Nacional de Gestión Territorial. Las oficinas territoriales (OTES) del Mides son una herramienta de apoyo a la descentralización y a la ejecución de acciones con eje territorial.
  8. El tradicional método de rotación de cultivos va quedando relegado frente a un sistema agrícola-ganadero intensivo basado en el mejor acceso a nuevas tecnologías y formas organizativas del agronegocio, con servicios provistos desde centros urbanos, lo que plantea y posibilita nuevas redes y usos en el territorio. Al mismo tiempo surge la exigencia de la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables (RENARE-MGAP) de presentación de planes de manejo y conservación de suelos en procura de revertir resultados de malas prácticas.
  9. «El año 2003 pareció insinuar el comienzo de una mejor etapa para el Mercosur. En la cumbre celebrada en junio, surgieron tres novedades que hacían presumir una orientación diferente para el bloque. En primer lugar, se reconoció explícitamente la existencia de asimetrías y la urgencia para atacarlas. En segundo lugar, se admitió la necesidad de implementar cierta flexibilidad en las negociaciones comerciales *extrabloque* con el propósito de no dañar los procesos productivos de los socios del Mercosur. Por último, se dio prioridad a la integración con países de América del Sur. Sin embargo, todo quedó en intenciones, no se emitieron documentos con propuestas detalladas al respecto, y todo cayó en el olvido. Los diferentes intereses y visiones respecto a varios temas revelaron los importantes vacíos institucionales en el proceso de integración regional, reflejando una vez más las sustanciales diferencias estructurales y de visiones políticas entre las economías del bloque» (Oddone, G., 2014: 32).

### Proceso urbano

1. La crisis de 2002 y sus efectos posteriores marcan en el Montevideo metropolitano fenómenos de tugurización junto con una oleada de nuevos asentamientos irregulares, ocupando sitios con riesgos ambientales (orillas, suelos contaminados, bajo tendidos de alta tensión, próximos a vertederos, etcétera). También surgen y se consolidan asentamientos en ciudades del interior (Maldonado, Paysandú, Rivera y Artigas). Asimismo, «en el espacio urbano existen muchos barrios con áreas públicas libres o abandonadas y viviendas que cuentan con potenciales superficies para el desarrollo de huertas familiares. Luego del abandono de esta práctica, la agricultura urbana vuelve a la escena como un fenómeno de creciente magnitud y múltiples dimensiones. La grave crisis económica que estalló entre julio y agosto de 2002 aparece como la primera causa del fenómeno» (Bellenda, B., 2005: 29-32).

2. Se agudizan los procesos de segregación territorial, principalmente en la franja costera sur (área metropolitana, Colonia, Maldonado), tanto en formato de asentamientos irregulares como en urbanizaciones en propiedad horizontal para altos ingresos. Ambos funcionan como comunidades aisladas y enrejadas, determinando fracturas sociales y urbanas que intensifican la pérdida de heterogeneidad en el tejido urbano.
3. A pesar de la mejora en empleo y salario, tras la salida de la crisis de 2002 persisten las fracturas socioterritoriales con un «distanciamiento material y simbólico de las clases sociales y sus esferas de interacción centrales: empleo, educación, consumo» (Filgueira, F. y Errandonea, F., 2014: 55).
4. Cabe destacar que en el área metropolitana 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 en asentamientos en área rural, debido a que muchos fueron creados fuera de límites urbanos (Menéndez, F. J., 2009).
5. El Estado cambia su paradigma de acción sobre la población con carencias urbano-habitacionales: de la erradicación de *cantegriles* y el traslado de sus habitantes a conjuntos habitacionales a afianzar el protagonismo de pobladores, apoyando la autogestión y la participación en la organización barrial, en la búsqueda de soluciones. Experiencias como el Plan Aquiles Lanza (IMM, 1986), la reformulación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI, 1999) al Programa de Mejoramiento Barrial (PMB, 2006) y, recientemente, el Plan Juntos (2010) se han dado en el marco de una gestión urbana que incorpora dimensiones ambientales, infraestructurales y de acceso a servicios. No obstante, la lógica de las regularizaciones de asentamientos plantea un costoso acondicionamiento retroactivo del suelo aún más dificultado por emplazamientos en suelos con riesgos ambientales.
6. Despliegue de una serie de inversiones inmobiliarias en la faja costera atlántica: Maldonado-Punta del Este y Rocha (La Paloma-La Pedrera, Punta del Diablo, Cabo Polonio), donde destaca un altísimo incremento del *stock* de viviendas de veraneo y la tendencia al afincamiento permanente.
7. En Montevideo comienzan a apreciarse impactos de la Ley de Vivienda de Interés Social (Ley 18.795 de 2011), que da impulso a la construcción de viviendas por parte de privados a través de exoneraciones tributarias, imponiendo entre las condiciones para acceder a ellas: «Facilitar el acceso a la vivienda de los sectores socioeconómicos bajos, medios bajos y medios de la población y contribuir a la integración social y al mejor aprovechamiento de los servicios de infraestructura ya instalados» (art. 3 de la Ley 18.795).

8. En el interior destacan las ciudades intermedias con creciente protagonismo demográfico en el Uruguay urbano en el período 1985-2011, en detrimento del conurbano metropolitano y de las pequeñas localidades. «Las CIU en el contexto regional revelan capacidades de integración y articulación a redes con asiento de unidades productivas o de establecimientos turísticos, además de ser proveedoras de servicios locales o regionales» (Martínez, E. J., Altmann, L. y Rodríguez Crisci, C., 2013: 1).
9. La tarea de MEVIR (Comisión Honoraria pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre) —también basada en la autoconstrucción— refuerza la impronta urbana de pequeños poblados —de forma paradójica, ya que por ley solo puede construir en suelo rural— al llegar a construir casi 1000 unidades habitacionales por año desde 1988 para totalizar más de 28 000 viviendas en localidades de menos de 5000 habitantes.
10. Cabe destacar importantes innovaciones normativas que pautan la pretensión estatal por regular usos y actividades del suelo a los efectos de estructurar procesos de desarrollo con sustentabilidad ambiental, desde la inclusión social y la equidad social y geográfica: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), Ley de Política Nacional de Aguas (2009), Ley de Descentralización política y participación ciudadana (2009), Ley de Vivienda de Interés Social (VIS, 2011), Programa de Agenda Metropolitana (2005) y Plan de Conservación de Suelos RENARE-MGAP, en aplicación desde 2011.

### Sistema urbano a escala nacional/regional

1. Ante la histórica preeminencia de la macrocefalia montevideana, emergen subsistemas de ciudades como reflejo de las nuevas dinámicas productivas con innovaciones tecnológicas que introduce el agronegocio, así como también por la incidencia de emplazamientos logísticos, donde nuevos circuitos de tránsito tienen lugar sin mayores cambios o mejoramiento de la infraestructura vial. Al tiempo que continúa en servicio una menguada red ferroviaria, únicamente para transporte de carga (con acotadas líneas de pasajeros de alcance metropolitano).
2. El Plan Estratégico de expansión portuaria de Montevideo (2007) intenta recuperar el rol regional del puerto a partir de nuevos proyectos y gestores dentro de un esquema de puerto *hub*, y Nueva Palmira se ubica como salida de la producción de soja, trigo y celulosa del litoral (80 % de su movimiento de carga).
3. Los enclaves logísticos, las zonas francas y los parques industriales aparecen como nuevos artefactos en el territorio, regulados por leyes específicas, que generan nuevas dinámicas en las localidades donde se emplazan.
4. «El 50 % de los trabajadores rurales manifiesta su residencia en un núcleo urbano, especialmente los vinculados a la forestación, la agricultura

y la granja» (Rey, M., 2014: 6), lo que realza el rol de las ciudades intermedias y las pequeñas localidades urbanas en el marco de la «nueva ruralidad».

5. Los datos de los censos de 2011 mostraron las desigualdades en el territorio, visto en la serie histórica de los últimos 25 años que «los ejercicios previos de cálculo de las necesidades básicas insatisfechas (NBI),<sup>4</sup> utilizando los censos de 1985 y de 1996, revelaron una fuerte heterogeneidad territorial en su distribución, con los departamentos al norte del Río Negro y fronterizos con Brasil con valores significativamente más elevados de porcentajes de población con carencias críticas. Esto vuelve a repetirse con la nueva metodología utilizada y los datos de los censos de 2011. Artigas (54 %), Salto (49 %) y Rivera (45 %) presentan los valores más altos de población con al menos una NBI, mientras que Montevideo (27 %), Flores (29 %) y Colonia (30 %) son los departamentos con menos NBI» (Calvo, J. J., 2013: 31).
6. El crecimiento de la tecnología en el sector agropecuario significa la compra de insumos, de servicios y de bienes de capital, además de la administración del pago de salarios, de impuestos y más acciones con un gasto promedio de unos 900 dólares/hectárea en producción. Teniendo presente que se cultivan unas 1 700 000 hectáreas anuales y que además, en la medida que el sector agropecuario se desarrolla, su aporte al PBI relativamente disminuye en términos porcentuales, los derrames del sector agropecuario se dan fuera del sector. La industria y los servicios, tanto hacia atrás como hacia delante de las cadenas, están directamente involucrados a procesos productivos con asiento urbano (Secco, J. 2011).
7. Obras de infraestructura como el nuevo Aeropuerto de Carrasco, la ampliación de la playa de contenedores en el Puerto de Montevideo, la doble vía Tarariras-Montevideo-Punta del Este, el Anillo Colector Vial Perimetral de Montevideo, junto con la Ampliación/Diversificación de la Matriz Energética, destacan la voluntad y disposición de recursos para sustentar la inversión externa directa que impacta en distintas localidades.
8. Ampliación de la cobertura educativa de nivel terciario: Centros regionales de profesores (1997), Centros universitarios regionales - Udelar (2007).
9. Distintas localidades del interior reciben fuertes inversiones públicas y privadas, potenciando su rol dentro del Sistema Urbano Nacional: Fray

---

4 Las NBI son un indicador multidimensional de pobreza para apreciar carencias críticas de condiciones de vida a partir de la definición de ciertas dimensiones y umbrales de satisfacción, por debajo de los cuales la privación es crítica. El estudio de NBI en Uruguay, a partir de los datos del censo de 2011, considera seis dimensiones vinculadas al acceso a vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort, educación (INE, 2013).

Bentos (UPM, ex-Botnia), Conchillas (Montes del Plata), Bella Unión (Complejo sucroalcoholero ALUR).

10. Cabe destacar en el período la profusa batería de instrumentos de ordenamiento territorial definidos en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS): directrices departamentales (para Canelones, Colonia, Durazno, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rocha, Salto, San José y Treinta y Tres), estrategias regionales (en el área metropolitana y en la región Este) y planes locales (de Rivera, Tacuarembó, Young, Fray Bentos, Mercedes, Dolores, Cardona, Ciudad de la Costa y sus microrregiones, Kiyú y sus vecindades, Laguna Merín, Lagunas Costeras, José Ignacio-Garzón, Eje Aparicio Saravia y directrices estratégicas para Las Piedras-La Paz-Progreso). «[...] un renovado intento por controlar, no bajo la lupa moderna, sino desde otro lado: controlar sin definir, sin imponer, sin dibujar. Controlar desde la directriz y la norma para orientar lo plural. Armar un puzle infinito y provisorio. Ajustar las piezas de un mapa en movimiento. [...] Debajo, está el imperativo ético: la presunta encarnación del bien común, la defensa del interés colectivo» (Aleman, L., 2012: 83).



# Ciclos territoriales, dinámicas del Sistema Urbano Nacional y modelos de desarrollo

Tomando en consideración los mapas y notas sobre las cuatro situaciones —1908, 1963, 1996 y 2011— relatadas en el capítulo 2 principalmente referidas al *acondicionamiento del suelo*, se consignan referencias al modelo de desarrollo vigente y su correlato en la estructuración territorial con destaque de matices urbano-territoriales de Montevideo, las capitales departamentales y los conglomerados menores, y una síntesis concluyente por fase.

## Ciclo: Sistema urbano tributario de la macrocefalia capitalina

Fase 1: 1904-1929: Consolidación institucional y creación de entes autónomos y del Estado de bienestar en la inserción capitalista

### *Modelo de desarrollo y su correlato en la estructuración territorial*

Durante los tres primeros decenios del siglo XX, Uruguay consolidó un Estado interventor sobre la economía con amplio despliegue empresarial, industrial, comercial y de protección social con un papel significativo en la nacionalización de varios servicios públicos. El monopolio de la generación de energía eléctrica (Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado, 1912); el comienzo de la explotación del ferrocarril por parte del Estado de 1915-1919,<sup>5</sup> la construcción de carreteras públicas en competencia con el ferrocarril inglés (1905-1928) y, posteriormente, el monopolio estatal de las comunicaciones telefónicas y del refinado de petróleo, en 1931, materializaron una vocación de nacionalización infraestructural y de los grandes equipamientos. Con un trasfondo de aluviones inmigratorios que culmina hacia 1930 y de un modelo de acumulación agroexportador y dependiente basado en la ganadería extensiva, el correlato territorial se plasma en un sistema con predominio urbano y macrocefálico.

La red ferroviaria, con su estación central contigua al puerto de Montevideo, y las carreteras nacionales con trazas paralelas al tren, consagraron la primacía de Montevideo como ciudad-puerto cabecera del comercio exterior. Este patrón de organización territorial, si bien fue común a varios países sudamericanos, «supuso que el desarrollo de las infraestructuras fuera estrictamente funcional al transporte de bienes de exportación» (Plan Estratégico Territorial (PET), 2011: 21); colateralmente, el trazado férreo consolidó los vínculos entre centros poblados ya

---

5 En 1915 se realiza la primera compra de una línea ferroviaria por parte del Estado. Los «Ferrocarriles y Tranvías del Estado» se crean en 1919.

existentes (originados en su mayoría como enclaves estratégicos tanto militares, en épocas coloniales, como de autoridad y presencia estatal al comienzo de la república). De todas formas, el trazado del ferrocarril y de la red vial principal consolidaron un nuevo formato del sistema urbano nacional, al menguar los otros intensos circuitos fluviales y el protagonismo de los puertos del litoral, devenidos en los centros poblados más desarrollados fuera de la capital. Al tiempo que se asentaron relaciones cotidianas y permanentes desde lo administrativo, comercial y cultural con el norte y la frontera seca con el Brasil, precisamente, en función del modelo basado en importar bienes de consumo exportando productos pecuarios.

«En esta etapa si bien los paisajes industriales fueron tan utópicos como los agrícolas» (Rial, J. y Klaczko, J., 1982: 60) el surgimiento del frigorífico constituyó un hito socioterritorial en la inserción de la economía uruguaya a las lógicas del capitalismo internacional. Instalaciones como las del Anglo-Fray Bentos y en el Cerro los frigoríficos Swift y Artigas (ambos de capital nacional, pero rápidamente adquiridos por el Trust de Chicago), y Nacional (estatal y con monopolio para el abasto de la capital) aglutinaron masas de trabajadores, mientras funcionaban como grandes artefactos en el territorio dando impulso a circuitos logísticos (puertos, ferrocarril) al dinamizar una pujante e innovadora cadena ganadera.

#### *Matices urbano-territoriales entre Montevideo, capitales departamentales y conglomerados menores*

La gestión del modelo «urbano y macrocefálico» (Rial, J. y Klaczko, J., 1981) de comienzos del siglo XX encontró un contrapeso y una retroalimentación en la jerarquización de los gobiernos departamentales. Las capitales departamentales se consolidaron como asiento de entidades públicas sujetas, además, a la persistente recepción de migraciones rurales. En estas se instalaron los liceos departamentales (1912), y posteriormente dependencias de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), al tiempo que surgen las primeras estaciones de enseñanza agraria. Finalmente emerge, a su vez, una nueva institucionalidad del gobierno departamental con la creación de la figura del intendente, en 1908, y la autonomía de los gobiernos locales en la constitución de 1918.<sup>6</sup>

En Montevideo, grandes parques y avenidas daban cuenta de un abordaje urbanístico donde permearon principios higienistas y pintoresquista. La expansión urbana que surgió a partir de una intensa oferta de loteos a pagar a largo plazo y cuotas bajas —para usufructo de auspiciosas rentas urbanas— termina pautando una ciudad expandida tentacularmente a lo largo de las principales vías

6 El texto constitucional refiere al término local en su Sección XI «Del gobierno y administración local» pero la palabra *departamental* no está presente. Véase «Ley de Ordenamiento Territorial y la Autonomía de los Gobiernos Departamentales» (Silva Forné, D.) en *Revista de la Facultad de Derecho* n.º 27 (FDER-Udelar, 2008).

de comunicación que parten del viejo casco colonial.<sup>7</sup> El marco del creciente incentivo a inversiones inmobiliarias tuvo lugar por la realización de obras públicas de infraestructura (la IMM aprueba su Plan Director de Saneamiento en 1920, con horizonte a 20 años y la estructuración de la red de tranvías) además de la implantación de grandes espacios públicos. Al tiempo que el Estado a través de la ley Serrato (1921) y del BHU facilitó el acceso al suelo y la vivienda por parte de las clases trabajadoras.

En el interior, las capitales que sumaron a su condición de enclaves desconcentrados del poder estatal central y sus servicios la diversificación de actividades económicas por intercambio comercial y actividad industrial (Salto, Paysandú) adquirieron un peso demográfico y una gravitación sobre su entorno en correlación al desarrollo infraestructural y de acondicionamiento urbano del suelo mediante inversiones públicas sectoriales.

### *Síntesis conclusiva*

Hasta 1930 en el impulso urbanizador del Uruguay fue relevante una dinámica demográfica que mostraba saldos migratorios positivos y el resabio del viejo modelo reproductivo, particularmente en el interior. Los nuevos poblados, los surgidos en su mayoría como centro de servicios en torno a estaciones o paradas de tren, se fundan y lotean pero no logran, salvo casos aislados y particulares (Young, Paso de los Toros) desarrollarse más allá de su impulso inicial.

Fuera de Montevideo la especulación inmobiliaria tuvo escasas posibilidades. [...] Lenta fue la expansión de los centros urbanos más antiguos a veces producto de la radicación espontánea de migrantes provenientes del medio rural [...]. Lo cierto es que la venta de terrenos en el interior no fue un negocio tan lucrativo como en la capital (Rial, J. y Klaczko, J., 1981: 71).

El ferrocarril tuvo un papel primordial en desencadenar el proceso de activar suelo urbano, pero no alcanzó a generar conglomerados importantes más allá de los surgidos en cercanías de Montevideo (Toledo, Suárez, etcétera). Las dificultades para crear estructuras económicas diversificadas y articuladas adecuadamente con el entorno productivo y con los otros centros poblados, así como la consolidación de los poblados rurales miserables —rancheríos y pueblos de ratas— y el mayor protagonismo de las capitales por sus vínculos fluidos con Montevideo dieron cuenta de un sistema urbano que repitió el esquema macrocefálico a nivel departamental, en el marco de un territorio con altos rangos de población urbana engrosada por persistentes migraciones rurales.

---

7 En Montevideo, a principios del siglo XX «resulta paradójico que un elemento esencial para el control sanitario de la población como el suministro de agua potable jamás apareciera mencionado en la publicidad de los nuevos fraccionamientos. Ello se explica por la circunstancia de que los nuevos barrios, en su etapa fundacional, carecían de ese servicio. La extensión de cañerías de aguas corrientes recién se efectuaba cuando el barrio contaba con una población suficiente para hacer rentable la inversión» por parte del Estado (Álvarez Lenzi, R., Arana, M. y Bocchiardo, L., 1986).

## Fase 2: 1930-1972: Implantación, auge y crisis del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones y fomento del mercado interno

### *Modelo de desarrollo y su correlato en la estructuración territorial*

El esquema de intercambio global con la abrupta ruptura en la crisis de 1929 obliga a países como Uruguay a buscar una salida a través de la sustitución de importaciones con redistribución del excedente ganadero hacia el desarrollo endógeno de industrias y servicios. El desarrollo industrial por sustitución de importaciones (ISI) apuntó al fortalecimiento del mercado interno, sin variar el modelo de desarrollo agroexportador y ganadero extensivo, aunque generó importantes resonancias urbano-territoriales por inéditas dinámicas de ocupación urbana del suelo. La instalación de frigoríficos, textiles, industrias extractivas y medianos y grandes complejos de elaboración de alimentos y bebidas tensionaron tramas periurbanizadas donde se radicaron establecimientos demandantes de conexiones a servicios en red o dispositivos *in situ* de sus instalaciones.

La industria tiende a implantarse fuera de las ciudades [...] como actividades textiles, minero- extractivas y metalúrgicas. La industria naciente se instala cerca de las fuentes de energía (ríos, bosques, más tarde carbón), de los medios de transporte (ríos y canales, más tarde ferrocarriles), y de materias primas (minerales), de las reservas de mano de obra (Lefebvre, H., 1968: 22).

A escala nacional el modelo ISI insumió un amplio despliegue infraestructural: carreteras con sus puentes sobre los principales cursos de agua, ampliación de la red ferroviaria uniendo todas las capitales departamentales, el primer gran complejo hidroeléctrico (Rincón del Bonete, 1937-1945), la mejora de la infraestructura de los puertos y la implantación de aeropuertos de cabotaje enmarcaron el auge de la gravitación de Montevideo junto con la consolidación de Salto y Paysandú como los grandes centros poblados del interior por peso demográfico y desarrollo económico.

El período de Posguerra —entre 1945 y 1950— fue de auge económico para el país y la región al proveer alimentos a una Europa devastada. Los Estados de la época aprovechan la bonanza para realizar obras de infraestructura. El Estado uruguayo nacionaliza los ferrocarriles y el abastecimiento de agua potable y del sistema de saneamiento, completando la nacionalización infraestructural. Este proceso devino en el surgimiento de los entes Obras Sanitarias del Estado (OSE) y AFE, para sumarse a UTE y a la Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland (ANCAP), y la creación de PLUNA (Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea) como ente autónomo; dando lugar a grandes empresas estatales que centralizaban propiedad e inversión además de la gestión y mantenimiento infraestructural. Durante más de medio siglo el Estado había competido o compartido con privados esta tarea. En agua potable y saneamiento, empresas privadas brindaban el servicio en Montevideo, mientras que en el interior, «debido a la pequeñez de los centros urbanos de los restantes departamentos, fue el Estado el que debió invertir en la infraestructura urbana

destinada a mejorar la calidad de la vida de la población» (Jacob, R., 2012). La participación pública en la instalación de infraestructura en muchos casos funcionó de forma fragmentada y dispersa por la administración de turno ya que se optó por

dotar de funciones empresariales a unidades económicas adscriptas a ministerios, como el de Obras Públicas (saneamiento y transporte) o industrias [...] inicialmente se evitaban o amenguaban las dificultades que planteaba la controvertida creación de entes autónomos. La fundación de compañías estatales requería un amplio consenso político debido a que su creación implicaba profundas definiciones ideológicas en al menos tres ejes: monopolios/libertad de mercados; capital público/capital privado; inversión extranjera directa/capital nacional (Jacob, R., 2012: 84).

### *Matices urbano-territoriales entre Montevideo, capitales departamentales y conglomerados menores*

En la configuración del Uruguay urbano de la época, destaca el surgimiento de arrabales precarios de ciudades del interior al recibir a camadas de mano de obra rural excedente que emigran con su fuerza de trabajo como único activo, en busca de oportunidades laborales en las altamente subsidiadas ISI de la época.

Paralelamente, el movimiento moderno permeó en la reflexión y en las prácticas urbano-territoriales, dando lugar a abordajes globales sobre la infraestructura vial y los recursos hídricos mediante intervenciones sectoriales de cuño positivista como la rambla sur de Montevideo. En la capital, la planificación urbana se introdujo formalmente con la creación de la Dirección de Plan Regulador de la IMM en 1939, con el antecedente del Anteproyecto del Plan Regulador para Montevideo de 1930, basado en un expediente urbano complejo. Esto también se reflejó en las respuestas que se dieron a escala nacional desde lo normativo, para dar atención a las dinámicas de expansión y crecimiento urbano, así como a la creciente complejidad de la gestión urbana. La Ley Orgánica Municipal (LOM) de 1935 estableció roles y alcances de las autoridades locales en materia urbanística junto con normas para la edificación en centros urbanos, adquisición de terrenos para edificios públicos, organizar, cuidar y ejecutar la vialidad pública, reglamentar el tránsito, limpieza urbana, recolección de residuos, entre otras competencias vigentes al día de hoy.

La Ley de Centros Poblados de 1946 dejó atrás el poco respetado y abstracto modelo de fundación y amanzanamiento de centros poblados a partir de una cuadrícula central y otra zona de chacras que emanaba del «Reglamento de Trazado de Pueblos y ciudades» de 1877, introduciendo variantes de sostenibilidad ambiental, desarrollo comunal y acceso a centralidad. Y en ese mismo año se aprobó la Ley de Propiedad Horizontal. Estas dos leyes procuraron normar propiamente la ocupación urbana del territorio basadas en las concepciones del urbanismo modernista y, además, reconociendo la competencia exclusiva de los gobiernos departamentales para autorizar la subdivisión de predios rurales y

aprobar la apertura de calles. Incluían disposiciones de *zoneamiento* para establecer como categorías de suelo: urbano, suburbano, de huertos y rural.<sup>8</sup>

A mediados de la década de los cuarenta renace una fiebre fraccionadora de suelo mediante la cual se perfila la conurbación metropolitana dando origen, a su vez, a la expansión de periferias en cascos de ciudades intermedias y el profuso loteo tipo balneario que tuvo lugar en la franja costera Este. Desde entonces, innumerables transacciones privadas de suelo loteado-en-suelo-rústico se benefician de las intervenciones sectoriales de entes nacionales y gobiernos locales en la provisión sectorial de servicios básicos —agua (OSE), energía (UTE), saneamiento y drenaje (IMM/OSE)—. Si bien la Ley de Centros Poblados es contemporánea a estos fenómenos desde su promulgación, fue notoriamente evadida fuera de Montevideo para dar lugar al surgimiento de fraccionamientos sin la formación de expedientes urbanos y, así, no asumir la inserción de los servicios básicos requeridos. Una modificación al texto de esa ley, en 1966, explicita la prohibición de autorizar fraccionamientos y venta de solares sin que se hubieran previsto las instalaciones para el suministro de energía eléctrica y de agua. Y para los casos de centros poblados carentes de esos servicios, se encomendó a los gobiernos municipales la implementación con UTE y OSE de esas infraestructuras, habilitándolos a su vez a instrumentar retenciones sobre saldos de precio impagos al fraccionador/urbanizador a efecto del financiamiento de las obras necesarias. Tampoco este ajuste normativo fue incorporado a las operatorias municipales de la época, tal cual lo destaca Cutinella, A., 1964: 69 «de hecho los planes de agua potable, alcantarillado y otros servicios se hacen sin que existan planes regulares urbanos y cuando estos se formulan, no tienen en cuenta a los servicios».

Esta aplicación errática de la Ley de Centros Poblados terminó propiciando ocupaciones de suelo en baja densidad de periferias articuladas a vías principales a través de tres modalidades principales: por expansión de cascos en su mayoría de ciudades intermedias de la época (tanto por emplazamiento de conjuntos habitacionales públicos como por la aprobación indiscriminada de fraccionamientos de suelo rural), en nuevos loteos en formato de villas y en la profusa formación de balnearios en la franja costera. El ejido productivo o zona de chacras de subsistencia pasó a ser percibido como reserva de suelo potencialmente

---

8 «Esta ley requirió la definición de los bordes urbanos para todos los centros poblados existentes o a crear. Estableció requisitos mínimos para viabilizar el proyecto urbano: la existencia de la disponibilidad de agua, la proximidad de tierras próximas aptas para la agricultura intensiva, la obligatoriedad de implantar el centro poblado medio metro por encima de la máxima cota de inundación, a la vez que creaba una faja *non edificandi* de protección de costas, la obligatoriedad de saneamiento de los títulos de propiedad y la previsión de tierras para parques. Estableció además dimensiones mínimas de las parcelas urbanas (300 m<sup>2</sup> y 12 m de frente) y de los predios rurales (prohibición de subdividir predios rurales en áreas menores a 5 ha) además de la prohibición de toda división de tierras en lugares donde [...] no se hayan establecido servicios públicos de saneamiento y agua potable, o servicios privados de la misma índole que excluyan técnicamente la posibilidad de contaminación del suelo y de las aguas para el consumo», (Viana, I., 2001: 17).

convertible en mercancía para usos urbanos. Haciendo estallar los resabios del modelo de ciudad-territorio heredado de la colonia al tiempo que la recalificación resultante de nuevos usos del suelo urbano y suburbano amplió definitivamente la recaudación de tributos por parte de las autoridades locales.

En la órbita de lo público, el Plano Municipal de Vivienda Económica de la IMM en 1939 apuntaló la gestación o consolidación de trama de los barrios y el mantenimiento de condiciones de habitabilidad; se edificaron por este medio miles de viviendas en Montevideo entre las décadas de 1940 y 1970. En tanto, las realizaciones del INVE, surgido en 1937, crearon una inédita ocupación del suelo urbano en el país: el conjunto habitacional público de interés social alejado de la zona central de la ciudad. En los años cincuenta y ya con la entrada en crisis del modelo ISI, los conjuntos habitacionales de emergencia para los evacuados de las inundaciones de 1959 y para realojo de los pobladores de los primeros *cantegriles* de la periferia montevideana (Unidades Casavalle y Misiones) terminaron por desvirtuar un modelo inspirado en la lógica moderna de la zonificación funcional y el «bloque de viviendas en el verde».

Respecto a cuánto de esta respuesta vivandista del Estado fue por protección social, y cuánto para hacerse cargo de un nicho de mercado no explotado por el capital privado, vale destacar lo que indica Henri Lefebvre, 1968: 34-35:

Las urgencias desbordan las iniciativas del capitalismo y de la empresa privada, que, por lo demás, no se interesa por la construcción a la que considera insuficientemente rentable. El Estado no puede ya contentarse con reglamentar las parcelaciones [...] y luchar contra la especulación inmobiliaria [...] se inicia el período de los «nuevos barrios autosuficientes» y de las «nuevas ciudades». Podría decirse que la función pública asume lo que hasta entonces entraba en una economía de mercado. Pero no por ello el alojamiento se transforma en un servicio público. El derecho al alojamiento aflora, por así decir, en la conciencia social. [...] La construcción que el Estado ha tomado a su cargo no transforma las orientaciones y concesiones adoptadas por la economía del mercado [...] Por otra parte, las iniciativas de los organismos públicos y semi-públicos no han sido guiadas por una concepción urbanística, sino simplemente por el propósito de proporcionar el mayor número posible de alojamientos lo más rápido posible al menor costo.

En 1956, se formuló un Plan Director para Montevideo con actualización en 1976. Esta intervención *planificadora* se complementó con una intensa actividad legislativa departamental mediante un sinnúmero de decretos y resoluciones procurando normar la actividad edilicia y, en algunos casos, llegando a definir tipologías urbanas, aunque teniendo como ámbito para normar predominantemente al solar y, en pocos casos, la vía o espacios públicos.

### *Síntesis conclusiva*

Esta etapa, pautada por el apogeo y crisis del modelo de sustitución de importaciones, marca el punto más alto de la primacía de la capital sobre el resto del país. Según el censo de 1963, la ciudad de Montevideo nucleaba el 46 % de la

población del país. Un país que deja de ser receptor de migración mientras surgen intensos circuitos migratorios internos de tipo rural-urbano, al tiempo que se perfilan cambios en modalidades de desarrollo/crecimiento urbano: de la fundación de poblados tributarios del tendido ferroviario se pasa a la expansión en loteos de periferias en las ciudades principales. Surge además el Montevideo metropolitano y el loteo de la franja de balnearios al Este, bajo el paradigma del turismo de sol y playa, que termina propiciando un intenso mercado inmobiliario que perpetúa *ganancias privadas mientras socializa los costos de la infraestructura*.

Por su parte, el despliegue industrial asociado al modelo ISI tuvo singulares impactos urbanos y territoriales, en una época de gran influencia del movimiento moderno en la teoría y práctica arquitectónica y urbanística local. Sin embargo, la inserción del país en el mercado mundial no varió de su condición de proveedor de materias primas para los países centrales, en medio de una inercial e ineficaz estructura productiva basada en el latifundio ganadero y el minifundio agrícola. En las décadas de los cincuenta y los sesenta, desde el punto de vista económico,

se posterga la alteración del modelo de sustitución de importaciones con ajustes, sin ir a la base de problemas como el notable empuje inflacionario. Para desembocar en el golpe de Estado cuando las condiciones externas imponen la caída del precio de la carne y el incremento del valor del petróleo. Obligando a redefinir la intención a largo plazo para el desarrollo de sectores competitivos a nivel internacional. Este cambio requería incentivos como los «reintegros» (aranceles a la importación) y la reducción del salario real a modo de aumentar la competitividad. De esta forma, los objetivos específicos de antes para proteger a la industria destinada al mercado interno se transforman en la promoción de industrias que procesan materias primas nacionales en condiciones de competencia con el resto del mundo (González Posse, E., 1999: 38-39).

Esta situación hace que Montevideo pierda las ventajas del abastecimiento portuario de materia prima importada, y la adopción de nuevas tecnologías en el transporte a mayor distancia para las industrias láctea y cárnica incentiva la reubicación de importantes cadenas agroindustriales, junto con el surgimiento del polo arrocero en noreste del país.

Del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) de 1965 deriva un impulso desarrollista valioso en términos de diagnósticos y replanteos institucionales, pero con logros limitados, ante una carencia de apoyo político a un programa reformista y el desgaste del modelo de sustitución de importaciones con el trasfondo de una decadente ganadería extensiva. Si bien la creación de MEVIR en 1967 no es pausada por la CIDE, junto con la Ley de Vivienda de 1968, que sí lo es, dan cuenta de innovaciones trascendentes en política habitacional al incluir el apoyo a la autogestión organizada, aunque reiterados emplazamientos de estos conjuntos con unidades unifamiliares en bordes suburbanos implicaron la postergada extensión de los servicios básicos. Estas intervenciones, sumadas a los loteos de las décadas anteriores, dieron lugar a modalidades de expansión conflictivamente vinculadas a la ciudad consolidada, generando intersticios urbanos por loteos incompletos

o padrones periurbanos con uso productivo o extractivo, aún no absorbidos por la ameba urbana con deficiente situación infraestructural.

## Ciclo: Metropolización y replanteos urbano-territoriales durante la inserción global en clave neoliberal

### Fase 3.1: 1972-1982: Apertura comercial bajo el gobierno de *facto*

#### *Modelo de desarrollo y su correlato en la estructuración territorial*

El quiebre institucional de 1973 deriva de una conmoción política y social de años atrás. El modelo ISI-Estado benefactor entró definitivamente en declive entre el estancamiento del sector agropecuario y la falta de competitividad de la industria nacional, dentro de una incipiente apertura comercial. El nuevo modelo de acumulación impuesto procuró un desarrollo industrial orientado a la exportación para obtener divisas, más que para dinamizar el mercado interno. Se abandonó el control de cambios y el comercio exterior fue volcado fuertemente hacia el intercambio regional, cuando la baja de precios internacionales de productos primarios se suma a la posterior crisis del petróleo.

El gobierno *de facto* planteó una fuerte inversión infraestructural solventada en endeudamiento externo por oferta de petrodólares. Trazados y obras viales, represas, vías férreas, obras de integración regional (y hasta vuelos de cabotaje operados por la propia fuerza aérea-TAMU) intentaron dar base a un nuevo esquema de diversificación productiva con *vocación de crecimiento hacia afuera*. Donde surge, a su vez, el empuje de la inversión turística inmobiliaria con explotaciones termales y el *boom* inmobiliario de Maldonado-Punta del Este. Y dentro de una incipiente diversificación de la producción agropecuaria, destacó además la implantación de cultivos arroceros en la cuenca de la laguna Merín. De este modo, la apertura comercial y liberalización económica llevaron a un crecimiento de la actividad industrial (principalmente exportaciones no tradicionales) que, para competir, bajó sus costos por abaratamiento de la mano de obra y precarización del empleo. La crisis de 1982 derrumbó este modelo de acumulación y entre sus consecuencias sociourbanas destaca, en Montevideo, el inicio de ocupaciones informales y precarias en periurbanizaciones emergentes como asiento de familias pobres desplazadas.

#### *Matices urbano-territoriales entre Montevideo, capitales departamentales y conglomerados menores*

Mientras se verificaban des-economías de aglomeración durante la crisis o cierre de las ISI, surge un nuevo impulso de metropolización a partir de la liberalización de alquileres en 1974. La postergación por ley de desalojos, entre 1940 y 1970, había sido una política frecuente que contribuyó a mantener dentro de la ciudad formal a sectores de ingresos medios y bajos, con su contracara en una paralización de la inversión en la vivienda para alquiler y un deterioro notorio del *stock* de vivienda para renta. En la capital, la reconversión de la Ciudad

Vieja en distrito financiero y la sustitución tipológica incompleta deterioraron el casco histórico, al tiempo que la tercerización de las zonas centrales impuso desplazamientos hacia áreas intermedias y periféricas. En efecto, los cambios urbano-territoriales que reflejan la búsqueda por disminuir erogaciones familiares en vivienda dan cuenta del gradual poblamiento informal en suelo remanente de obras públicas en accesos a Montevideo. Asimismo, la desaparición del INVE a fines de los setenta y la concentración de la política vivandista del Estado en el BHU siguió el *boom* de la construcción de 1979-1982, en el que se financian diversos emprendimientos privados para sectores medios y altos generando en Montevideo, Ciudad de la Costa y las principales ciudades del interior diversos conjuntos habitacionales, propiciando dispares modalidades de densificación. Al tiempo que en Canelones y San José se dispara la aprobación de loteos en corredores de acceso a Montevideo bajo la modalidad de villas con la mera apertura de calles en suelo rústico y sin servicios. La sociedad uruguaya, que desde inicios del siglo XX muestra un predominio urbano, en esta etapa, pierde la condición de país-de-cercanías en tanto se corrompen las distancias entre sectores sociales que supo marcar las diferencias con el contexto latinoamericano.

### Fase 3.2: 1985-2001: Apertura comercial al retorno democrático

#### *Modelo de desarrollo y su correlato en la estructuración territorial*

Tras la recuperación democrática en 1985, el comienzo de los años noventa marca un punto de inflexión con la intensificación de la liberalización económica, la integración regional y el empuje neoliberal. Reiterada en 1987 la liberalización de alquileres, surge una nueva escalada de informalidad con ocupaciones de suelo de la mano de un emergente mercado clandestino de predios rurales. Al tiempo que la conectividad a escala nacional se trastoca, al desafectarse totalmente el transporte ferroviario de pasajeros en 1988 y de cabotaje aéreo más tarde, tras languidecer durante los años ochenta. El transporte carretero vial cobra un nuevo impulso con la diversificación de empresas por el cierre de ONDA y con las obras de terminales de pasajeros en varias capitales del interior, además de Tres Cruces, en Montevideo.

Los usos productivos del suelo muestran un paulatino descenso de las áreas de ganadería sin mejoras a favor del incipiente *boom* forestal, tras la ley de 1987, y arrocero, así como el incremento de áreas de lechería, cebada cervecera, cítricos y avicultura, apoyados todos ellos en exoneraciones tributarias y otras medidas junto con una creciente tecnificación de cultivos agrícolas.

#### *Matices urbano-territoriales entre Montevideo, capitales departamentales y conglomerados menores*

La Ley 16.112 de 1990 creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVTMA), y entre sus competencias se encontraba la «formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la

materia». En consonancia al estado del arte en la temática, se abre paso el concepto de Ordenamiento Territorial como disciplina diferente al Urbanismo. En el período 1995-1999, la Intendencia de Montevideo, con apoyo del ITU-FADU, elaboró el Plan de Ordenamiento Territorial (POT-Montevideo). En el interior, se elaboraron planes de desarrollo territorial en varias capitales departamentales (Maldonado, Colonia, Durazno, Paysandú y Salto) mediante la contratación de planificadores con aproximaciones teóricas y metodologías diversas, al tiempo de haberse iniciado la revisión de la errática aplicación de la Ley de Centros Poblados, con la idea de conformar un nuevo marco normativo. La falta de participación efectiva de los distintos actores y agentes institucionales y privados en la elaboración y aplicación de aquellos planes, y el relativo compromiso político, limitado por la escasa cultura de gestión planificada en los gobiernos departamentales, invalidaron los esfuerzos de sistematización de la información de base.

Mientras tanto el emplazamiento de nuevas centralidades como los *shopping centers* se suma a la densificación de barrios costeros al Este de Montevideo, dando lugar a la conformación desaliñada de centralidades ruterías en Ciudad de la Costa y Rincón de la Bolsa. Para entonces, además, surge la implantación de barrios cerrados con amenidades en entornos agroproductivos de Canelones, a partir de las limitaciones impuestas a urbanizaciones de este tipo en Montevideo. Es principalmente en la capital que las áreas centrales fortalecen su rol terciario y su despoblamiento residencial, al tiempo que en horario laborable los servicios y el espacio público sufren alta presión de parte de la numerosa población flotante de la conurbación.

Al igual que en toda la región, el Uruguay de la década del noventa se caracterizó por un intenso avance de la globalización en clave neoliberal. El escenario urbano se alteró radicalmente al cabo de tres décadas de aplicación de este modelo desregulador y la consiguiente desarticulación de funciones esenciales del Estado. Por la estrecha relación entre el mercado inmobiliario y el sistema financiero vigente, aumentaron, a su vez, las diferencias socioterritoriales junto al persistente aumento de asentamientos irregulares. El notorio aumento de la renta urbana en el área central de la época impone, junto con una persistente turgurización, el extendido de periferias dando lugar a una segmentación socio-territorial. Por un lado, con enrejados o puestos de seguridad privada de barrios de clase media y media alta y, por otro lado, por el protagonismo del mercado con venta clandestina de suelo rural para asentamientos en periferias.

El proceso que diferencia a este modelo de acumulación del anterior es la creciente importancia de inversión pública que, según *Revista Propiedades* n.º 122 de octubre 1997: 4, «en el sector de la construcción aumenta en un 18,1 % de 1959-1969 hasta un 42,8 % entre 1970-1984, y hasta un 44,8 % entre 1985-1996». La mayor parte de la inversión pública se desarrolla en el campo de la infraestructura urbana, reflejando un rol del Estado parecido al que prevalecía a comienzos del siglo XX. Este aumento de la inversión en la infraestructura y la intención frustrada de un Plan de renovación urbana en manzanas de barracones inicialmente

asociados al puerto (Plan Fénix) implicaron un incremento sustancial de la renta urbana por mayores diferenciales extensivas, resultantes de la inserción de mejores servicios. Paralelamente, también sube la renta de monopolio en las áreas donde se mejora la infraestructura, sin que se aplique la normativa que permite recuperar plusvalías que derivan de la inversión pública.

Las políticas y obras de saneamiento

contribuyeron a un aumento de la renta urbana que favorecía a los dueños de los inmuebles, al tiempo que el gobierno local de Montevideo introdujo en 1992 una cartera de tierra y un soporte técnico de vivienda para sectores de bajos recursos. Además de las políticas sociales y las obras de infraestructura, las políticas orientadas a ciertos sectores económicos aumentaron su importancia, dentro de las cuales se encuentran políticas de reurbanización como, por ejemplo, el Plan Fénix. Asimismo destaca la planificación urbana y el ordenamiento territorial encarnados en el Plan Montevideo (1998). Estas políticas, por un lado, aumentan o reestructuran la renta e intervienen en la distribución de aquella (entre dueños de terrenos y empresas, y también abren un campo para el capital especulativo) (Jaeger, J., 2000: 83).

El Plan Montevideo constituye un instrumento de avanzada en el panorama de la regulación urbana en el país, por su visión moderna y su propuesta prospectiva, dando cuenta de la complejidad intrínseca al ordenamiento territorial del desbordante espacio metropolitano, y frente a la acumulación de leyes y decretos no coordinados con los que se regía la ciudad, junto con el cúmulo de propuestas y normas aprobadas a nivel nacional.

En lo que respecta a la normativa territorial y urbana vigente en los restantes 18 departamentos del país, se distinguen dos situaciones básicas:

las de Maldonado y Colonia (de alto dinamismo económico y poblacional), y la de los demás. Maldonado tiene su área capital planificada desde principios de la década de los noventa y ha elaborado planes de ordenamiento territorial para la mayor parte del territorio departamental. Los planes no han tomado estado de normas, han sido usados como instrumentos orientadores de la gestión. En lo que refiere a los restantes departamentos, en su mayoría carentes de una gestión tecnificada, se limitaron a la ejecución de medidas de carácter territorial y urbano caracterizadas por ser respuesta a iniciativas privadas o reacciones ante circunstancias de origen natural (Viana, I., 2001: 26).

En el plano legislativo, cada departamento a través de los decretos emanados de sus juntas departamentales ha elaborado el conjunto de normas de acuerdo a las cuales gestiona diversas modalidades de ocupación urbana del suelo. Montevideo, dotado de una mayor capacidad técnica y la incipiente descentralización en centros comunales zonales, ha tentado soluciones a sus problemas de tierras y de vivienda sin mayor coordinación con las urbanizaciones surgidas en los departamentos aledaños, dando como resultado la externalización de los problemas asociados a la agudización de la pobreza urbana. Así emerge una vasta corona que enmarca al territorio capitalino con el surgimiento de un dinámico mercado clandestino de suelo rural.

En esta etapa neoliberal, el Estado tuvo un giro en la concepción de las políticas sociales: pasando de la protección social a la acción focalizada sobre los sectores carenciados. Esto tuvo una expresión socioterritorial importante en lo referente al hábitat y al territorio. El *MVOTMA* se dedicó a cubrir específicamente la demanda de vivienda de la población no solvente, dando lugar a una política de vivienda pública de escala nacional, a través del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV), que en buena medida contribuyó a la segmentación territorial y la expansión periurbana al radicar en periferias complejos habitacionales de núcleos básicos evolutivos (NBE) altamente subsidiados para sectores de bajos ingresos.

### *Síntesis conclusiva*

En las últimas décadas del siglo XX, la globalización, y el consiguiente replanteo tanto en sistemas de producción como en acceso a mercados, se caracterizó por la desindustrialización y la tercerización de la economía,

así como por el procesamiento de un gran número de importantes transformaciones territoriales como el *boom* de la forestación, las nuevas centralidades urbanas, las nuevas reglas para la gestión del territorio, asociadas a reformas del Estado suaves con relación a la de otros países de la región y las ilusiones integracionistas del Mercosur (Capandeguy, D., 2002: 7).

El andamiaje institucional montado en la década de los noventa trastoca la condición del productor rural que residía o manejaba el campo con mano de obra familiar o asalariada para que el capital financiero especulativo invierta en arriendos de parcelas que pasa a producir por uno o dos años para marcharse cuando cambia la relación costo-beneficio. En los pequeños pueblos, desde fines de la década de los ochenta se consolida el fenómeno de *MEVIR*, aportando casi 1000 viviendas por año desde 1988 a localidades de menos de 5000 habitantes, configurando tanto una mejora de las condiciones de la vivienda de las familias como de los modos de acondicionamiento del suelo que hacen a las pequeñas localidades mantener su peso dentro del Uruguay urbano, en términos de población y hogares con un notorio incremento del *stock* habitacional.

La alta regulación del suelo urbanizado en Montevideo espoleaba subdivisiones de suelo rural en cercanías de Canelones y San José al igual que en entornos de las ciudades intermedias. Según González Posse (1999: 40),

un aumento sostenido del PBI que se expresa en mayor consumo e inversión, aunque la distribución del ingreso fortalece capas medias sin ser los mismos tipos de agentes a los anteriores donde van quedando marginados y un aumento real en el nivel más alto de ingresos. Esto significa una reforma en la estructura del consumo por niveles de ingresos al tiempo que se reduce sectorialmente la distribución, fortaleciéndose relativamente el interior respecto a Montevideo.

En este marco, surgen reivindicaciones de gobiernos locales y departamentales, aunque la insoslayable alteración de la distribución del ingreso significa que buena parte de lo que antes se distribuía se expresa, en los noventa, en un aumento del gasto de los sectores pudientes y la consiguiente atención a esa demanda. Al tiempo que los contratos de arriendo se liberan nuevamente a partir

de 1987, cuyo impacto hace que «el quintil de menores ingresos que destinaba el 18 % de su ingreso en arriendo de vivienda, 10 años más tarde, sube al 47 %» (Villamide, J., 1999: 157).

Si bien en el interior las dinámicas asociadas a nuevas cadenas productivas (forestal y arrocera principalmente) imponen efectos en el territorio, al sustituir gradualmente tierras de ganadería sin mejora, apenas emergen sus resonancias urbanas en términos de nuevas demandas por servicios al tiempo que la fuerza de trabajo agrodependiente se torna mayoritariamente urbanoresidente. En el caso de la forestación recién sobre el final del período comienza a demandar masivamente instalaciones de acopio, corte, aserrado, chipeo y comercialización de madera.

La combinación de un proceso de periurbanización derivado de la desindustrialización y un urbanismo de tercerización resultante del modelo económico vigente impone la caída de población de Montevideo ciudad (industrial, en decadencia) en beneficio de su área metropolitana con la reconversión de balnearios inmediatos a barrios dormitorio. Las resonancias de «lo global en lo local» encuentran expresión territorial tanto en las periferias metropolitanas fruto de la flexibilización laboral y la precarización del empleo como en la expansión del suburbio residencial en baja densidad sobre la faja costera. También asoma reflejado en el fenómeno de Maldonado-Punta del Este con pujantes tasas de crecimiento poblacional, pautadas desde 1963 por migraciones internas y persistentes inversiones inmobiliarias que la perfilan como insignia del desarrollo urbano desde los servicios, el esparcimiento y el turismo de alta gama.

La ciudad uruguaya de fines del siglo XX, especialmente Montevideo, por agotamiento del modelo ISI y por impacto del nuevo modelo económico, sufre una triple transformación que la convierte en ciudad fragmentada: la segmentación del mercado de empleo, la segmentación de los servicios públicos con la consiguiente deserción de los estratos medios y altos de las prestaciones estatales y la segmentación socio-residencial bajo diversas formas: pérdida de heterogeneidad social de los barrios, “periferización” de los estratos más pobres afincados en asentamientos irregulares y autoenclaustramiento de los sectores con altos ingresos (Filgueira, F. y Errandonea, F., 2014: 19).

## Ciclo: Conurbaciones y policentrismo con irrupción del agronegocio y nueva logística/matriz energética

Fase 4: 2002-2004 / 2005-2013

### *Modelo de desarrollo y su expresión territorial*

La crisis de 2002 afectó al país de manera transversal, reflejándose en términos migratorios de distinto signo. Si bien la recuperación económica se dio rápidamente, en el marco de un manejo responsable del colapso financiero y en un contexto internacional comercialmente favorable, los efectos de la fractura sociocultural y del replanteo de la capacidad productiva han sido notorios y

sostenidos.<sup>9</sup> En efecto, el modelo económico de cuño neoliberal de los noventa se desploma en 2002 con el quiebre del sistema financiero arrastrado por la crisis argentina, con preludeo en la devaluación brasilera y la pérdida de la condición de país libre de aftosa en 2001, paralelamente a la caída de los precios de exportación y el atraso cambiario. Aquel modelo de acumulación había implicado un leve crecimiento económico, pero sin descenso significativo del desempleo, al tiempo que la persistencia de la pobreza se acrecentó con la crisis de 2002 dando pie a una agudización de necesidades básicas insatisfechas con proliferación de tugurios y asentamientos irregulares. La apertura comercial y la integración regional a través del Mercosur, que durante los noventa había implicado una dependencia en las exportaciones principalmente hacia el mercado brasilero (ya superado el estancamiento ganadero al cabo de medio siglo), dio paso, tras 2002, a un esquema de regionalismo abierto con diversificación de mercados.

El 2004 muestra un desdoble dentro de esta fase y al comienzo de la pujante recuperación económica se suma la llegada de la coalición de izquierda Frente Amplio al gobierno en 2005, dando lugar a un viraje en el rol del Estado con recuperación de un papel activo en la economía y la regulación de las relaciones laborales, así como también en la instauración de planes de emergencia social a través del Mides. La recuperación fue impulsada por el sector agropecuario y agroindustrial tras el incremento sin precedentes de los precios de *commodities* exportables y, junto con transformaciones tecnológicas, se innovaron los modelos de gestión agroproductiva.<sup>10</sup> Principalmente, por parte de empresas con modalidades exitosas de desarrollo

---

9 De 2002 a 2004 la pobreza por ingresos trepa al 31,9 % (INE-2006) correspondiéndose a un segundo envión emigratorio además de agudizarse la segregación socioterritorial. Desde 2006 se advierte una caída significativa en los niveles de pobreza e indigencia, que en 2013 son el 11,5 % y 0,5 %, respectivamente, donde destacan niveles actuales de bienestar en áreas como la salud, la protección laboral y la seguridad social respecto al pasado reciente, sin dejar de reconocer la infantilización y concentración metropolitana de la pobreza. Mientras que la crisis de países centrales en 2008 da lugar a una corriente inmigratoria de retornados, además de españoles y regionales.

10 «Desde 2004 se consolidan los fundamentos de la economía global y Uruguay aprovecha oportunidades inéditas para el crecimiento económico. Se profundizan y completan las reformas globales y los instrumentos internacionales para facilitar una mayor integración mundial. Esta mayor libertad de comercio va determinando progresivamente que las actividades económicas, buscando mejorar la competitividad, se vayan localizando en las regiones y países de acuerdo a las dotaciones de factores de cada uno. Todo esto, con relación a los países de mucha población (mercado consumidor) y bajos salarios que tendieron a especializarse en manufacturas: Japón en los sesenta, Corea en los setenta y China, India y sus satélites asiáticos desde los noventa. Al tiempo que los países industrializados están atravesando un sostenido proceso de desindustrialización, el fuerte proceso industrial que se verifica en el Asia emergente incorpora a la economía urbana y asalariada a enormes masas de población rural que estaban fuera del mercado, produciendo artesanalmente sus propias manufacturas y alimentos. Unos 30 millones de habitantes se mudan anualmente a las ciudades y al empleo industrial. Estas transformaciones provocan una fortísima demanda de alimentos, minerales y energía. Millones de habitantes dejan de producir su comida y sus manufacturas para comprarlas en el mercado. Además, en la medida que sus ingresos van mejorando, su consumo se va haciendo más diversificado y caro. América Latina, el Medio Oriente y países africanos

en red desde los años noventa que decidieron cruzar el río Uruguay para eludir retenciones impuestas por el gobierno argentino. Estas empresas implantaron

modalidades organizativas innovadoras, más alineadas con la fase actual de desarrollo de los mercados y de la tecnología [...]. Como resultado, cambió rápidamente el despliegue territorial de las actividades productivas, modificándose paisajes que, en muchos casos, se habían mantenido prácticamente inalterados duramente más de un siglo (Errea, E. y Souto, G., 2013: 31).

Al cabo de una década, el precio transado de la tierra rural se multiplica por siete y, a su vez, se consolidan procesos de concentración y extranjerización<sup>11</sup> de la tierra, con despersonalización de la titularidad de esta.<sup>12</sup> Paralelamente, el aumento de la rentabilidad y de la productividad agropecuaria implicó una notable

---

se especializan como proveedores de alimentos, energía y productos mineros. El fuerte crecimiento de la demanda provoca alzas generalizadas de precios, elevando la rentabilidad de la producción de alimentos y materias primas. Se revierten las condiciones que habían predominado desde los sesenta hasta los noventa, cuando los precios de alimentos y materias primas perdían valor permanentemente respecto de los bienes industriales. En la actualidad, los bienes industriales producidos en Asia se hacen más baratos, mientras que sube el valor de los alimentos expresados en términos de valor de bienes industriales» (Secco, J., 2011).

11 «La información disponible sobre las operaciones de compraventa y de arrendamiento de tierras agropecuarias durante el período 2000-2010 muestra la ocurrencia de un fenómeno que no ha tenido parangón en la historia agraria del Uruguay [...], aunque «en la década de 1870 en una situación similar hubo un proceso de apropiación privada y fijación de la propiedad territorial, abonada por cambios técnicos como el alambramiento, la introducción del ovino y el reemplazo de los bovinos criollos por las razas inglesas, que terminaron vinculando nuestra producción agropecuaria a los mercados europeos y, en particular, a Inglaterra. Entre el año 2000 y el primer semestre del 2010 se realizaron 25 133 operaciones de compraventa, para transar el 38 % de la superficie agropecuaria del país [...], donde «el precio de la hectárea se multiplicó casi siete veces» (Piñeiro, D., FAO, 2012: 546).

12 Según Piñeiro, en el capítulo referente a Uruguay del informe *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*: «La ley que prevé que el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles y la explotación agropecuaria sean ejercidos por personas físicas data de 1967 [...] posteriormente derogado parcialmente en 1999 «a partir de la Ley 17.124, posiblemente con la intención de acompasar la legislación uruguaya a los flujos de capital e inversiones que llegaban al país y que podrían también canalizarse al sector agropecuario. Esta derogación de la prohibición a sociedades anónimas de poseer tierra habilitó un proceso concentrador de la propiedad de la tierra y posiblemente a un uso especulativo y contingente de dicho recurso, que marcará la primera década del siglo XXI. [...] En enero del 2007 se promulga la Ley 18.092, que declara nuevamente de interés general que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales, sociedades agrarias y asociaciones agrarias, cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, personas públicas estatales y personas públicas no estatales. Las sociedades anónimas o las sociedades en comandita podrán ser titulares de los inmuebles rurales y de las explotaciones agropecuarias, siempre que la totalidad de su capital accionario esté representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas [...] La superficie de tierra que cambió por lo menos una vez de propietario entre el año 2000 y el año 2010 sería de 5 327 800 há, es decir, el 32 % de la superficie agropecuaria del país». Paralelamente, en ese lapso «las sociedades anónimas han ganado el 96 % de las tierras que han perdido las personas físicas». Es decir, que «el fuerte impulso hacia las compras de tierra ha sido liderado, en el balance, por este tipo de compradores».

relocalización de actividades —con la forestación y los cultivos de secano expandiendo sus áreas de cultivo— dando como resultado la multiplicación de sus indicadores de actividad —producción, comercio, inversiones y exportaciones— hasta alcanzar niveles récord. Mientras la fuerza de trabajo, «tanto en el medio rural como en el urbano agrodependiente, acusa estos impactos para así consolidar la “nueva ruralidad”» (Riella, A. y Mascheroni, P., 2009: 462). El agronegocio con servicios conexos a una amplia gama de actividad agroproductiva se traduce en incremento de empleo e ingresos en ciudades intermedias y centros menores. Esto tiende a reforzar el protagonismo urbano por el emplazamiento de servicios agroproductivos y el afincamiento de la fuerza de trabajo rural. Paralelamente a estos cambios en modalidades de gestión en el agro, firmas de escala global como Botnia-UPM, Montes del Plata y los megatambos se establecieron en el país, realizando grandes inversiones con alto impacto en el PBI y que incidieron en la dinamización de cadenas agroproductivas y del mercado de trabajo, con demanda por actualización de la infraestructura vial y de comunicaciones.

El protagonismo del interior en este ciclo del territorio uruguayo es relevante, puesto que se dan simultáneamente y a escala nacional varios procesos en lo productivo e infraestructural que implican variaciones al modelo territorial hasta entonces vigente, como ser:

1. Se consolida una fuerte inversión privada que tiene lugar desde las últimas décadas a nivel inmobiliario y de servicios sobre la costa y fuentes termales para potenciar los principales enclaves del circuito turístico.
2. La reconversión agroproductiva es tal que llega a tener resonancias en la legislación y la normativa, instituyendo: planes de manejo del suelo (RENARE-MGAP, Ley 18.564, de Conservación, Uso y Manejo adecuado de los suelos y las aguas, Decreto 405/2008 y reglamentaciones del MGAP de obligatoriedad de planes de manejo de suelos a partir de 2013) y la creación del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, y los Consejos Regionales de Recursos Hídricos a los cuales «compete planificar y deliberar sobre todos los temas relativos al agua en la región, en particular lo atinente a la formulación de planes regionales de recursos hídricos» (Ley 18.610, de Política Nacional de Aguas, de 2006).
3. Los cambios en la matriz energética combinando grandes inversiones públicas y privadas resultan en el emplazamiento de plantas de biomasa y parques eólicos en distintos lugares del país.
4. Nodos logísticos, zonas francas y parques industriales regulados por normativa pertinente incrementan su presencia con un abanico de nuevos artefactos y conexiones en el territorio.
5. La inversión pública apunta a consolidar una nueva institucionalidad en la formación docente —CERP— y terciaria —Centros regionales de la Universidad de la República, creación de la Universidad Tecnológica (UTEC)— con su respectiva infraestructura edilicia y el correspondiente impacto socioterritorial.

En definitiva, esta última década ha estado signada por un modelo neodesarrollista en el marco de la globalidad, con predominio de unas pocas empresas y con el protagonismo del agronegocio con nuevas implantaciones productivas y logísticas, además de la innovación de la matriz energética, regenerando centralidades para tender a configurar un policentrismo urbano-territorial, contrapeando la histórica macrocefalia capitalina.

Uruguay está cambiando con fuerza. Su crecimiento económico ha sido continuo, se han incrementado las actividades forestales y agrícola-ganaderas, la construcción y los servicios. Ello se asocia a la valoración internacional de los *commodities* en paralelo al despegue asiático y la crisis económica norteamericana y europea. Este ciclo se inscribe en un escenario democrático y republicano desde mediados de los ochenta conducido desde hace casi una década por una coalición de izquierda. Pero algunos de estos cambios se gestaron tiempo antes, como la promoción de la gran forestación, las reformas portuarias y el régimen de zonas francas. En el territorio rural se expande la agricultura de precisión, se corre la frontera agrícola y se introducen forestaciones exóticas. Surgen paisajes de campo artificial, paisajes biocapitalistas a modo de geografías tecnologizadas: verdeos, plantaciones de soja, trigo o maíz según la estación, montes varios, olivares, rollos forrajeros, vehículos 4x4, motos y ceibalitas (Sprechmann, T., Capandeguy, D. y Gastambide, F., 2013: 17).

### *Matices urbano-territoriales entre Montevideo, capitales departamentales y conglomerados menores*

El Uruguay urbano mantiene un contundente peso demográfico en el país, registrando el 94,5 % de la población en áreas consideradas urbanas por el INE en 2011. Aunque cabe destacar, por un lado, que al estimar al mundo rural como el conjunto de la población rural dispersa y rural nucleada además de las personas en hogares agrodependientes residiendo en centros poblados con más de 5000 habitantes, la población rural sumada alcanza el 21 % (con el 15 % y el 6 %, respectivamente). Y, por otro lado, ante la expansión urbana sin correlato poblacional —donde la localización y estructura parcelaria del suelo resulta tanto de aprobaciones de una sobreoferta de loteos como de pasar al erario público las inversiones para asegurar la sostenibilidad ambiental de cada sitio *a posteriori* de su ocupación— implica una notoria disparidad del acondicionamiento urbano en una misma localidad con un promedio nacional del 45 % del suelo propiamente acondicionado.

A pesar del escaso crecimiento demográfico global, en el último decenio, se verifican singulares cambios urbano-territoriales:

Los estudios sobre transformaciones del Sistema Urbano Metropolitano 1985-1996-2004 y 2004-2011 y de una muestra de ciudades intermedias (Grupo de Investigación 1703 del ITU 2003-2014)

destacan un inusitado protagonismo de la informalidad urbana (en términos de «innovaciones comúnmente toleradas» con mecanismos heterodoxos de acceso al suelo, modalidades discrecionales de conexión y suministro de servicios

urbanos y la masiva obra vivandista por autogestión privada sin permiso), que viene de una historia de ser tratada como fenómeno contingente. Toda vez que es percibido como superable a medida de la mejoría de ingresos familiares. Por lo que 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 redundando en una profundización de la dualidad urbana (Martínez, E. J., 2011: 51).

En el AMM se consolidan fenómenos de segregación y fragmentación territorial,<sup>13</sup> persistentes intentos por implantar barrios privados con amenidades y acondicionamiento *in situ*, ubicados en entornos rurales o cercanos a ellos (al norte de Ciudad de la Costa y Montevideo oeste). Además del impulso y freno de ocupaciones informales y asentamientos en las periferias metropolitanas, en tanto se da el cambio conceptual de las políticas públicas sobre el hábitat precario —que pasan de la operatoria de traslado de pobladores a conjuntos habitacionales de bajo costo a procesos de acondicionamiento barrial— para dar acceso a servicios junto con el apoyo a la autoconstrucción para la mejora edilicia (PIAI-PMB y Plan Juntos). Además, préstamos internacionales pautan el rumbo del financiamiento a la costosa inserción de redes de servicios básicos de infraestructura en balnearios devenidos en barrios satélites.

Montevideo amplía su puerto y este se reposiciona en el comercio regional como puerto *hub*. En cuanto ciudad, realiza significativos intentos por la recuperación y el acondicionamiento del espacio de lo público (Plaza Seregni, Plan Casavalle, Plaza D'Elía), al mismo tiempo mitiga el vaciamiento de las áreas centrales e intermedias con una limitada apuesta de rehabilitación urbana —con la Ciudad Vieja y el barrio de Goes como estandartes—, aun sumando el gradual impacto de la aplicación de la Ley de Vivienda de Interés Social (2011), que administra la ANV, en consonancia con la disposición de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI-MVOTMA) para privilegiar intervenciones en barrios consolidados.

Desde fines de los noventa, 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, sobre o en cercanía de descargas de barométricas/basuras (Martínez, E. J., 2011: 52).

---

13 «En el lapso 2004-2013 es constatable la caída del desempleo, el aumento de las tasas de empleo y un importante incremento del salario real de la población residente en los centros urbanos, particularmente en el AMM. Su impacto sobre los problemas de segregación social y fractura ciudadana, de ser simétricos los efectos de las variables independientes, deberían haber mejorado estas realidades. Sin embargo, lo que parece claro es que, una vez instalada la fractura ciudadana, no es elástica en forma simétrica a las variables estructurales que la causaron. El empleo y el salario poseen un efecto claro sobre la cohesión social cuando estas variables se deterioran, pero no tienen un efecto simétrico positivo cuando estas variables mejoran» (Filgueira, F. y Errandonea, F., 2014: 55).

Maldonado-Punta del Este-San Carlos emerge como segunda área metropolitana con casi 135 000 habitantes, con tasas de crecimiento que cuadruplican las del Uruguay urbano en el período 1985-2011. Su singular crecimiento está basado, desde hace varias décadas, en migraciones internas determinadas por un intenso mercado de trabajo en la construcción y en los servicios estacionales. Ambos sectores, con desarrollo a escala nacional, también han pautado el crecimiento económico de los últimos años.

En tanto, las ciudades intermedias y las localidades menores han tenido las transformaciones cualitativas más relevantes. Si bien el país aún muestra notorias desigualdades regionales en el acceso a bienes y servicios —como en el caso de los departamentos de la frontera seca y norte donde una de cada dos personas tiene al menos una NBI (Censo INE 2011, *Atlas de la desigualdad en el Uruguay*)— y pocas localidades del país manifiestan crecimientos demográficos acelerados, se evidencian importantes impactos en el territorio por el establecimiento de enclaves como los grandes complejos asociados a cadenas agroindustriales, los polos logísticos, las zonas francas y los parques industriales.

La dinámica del agronegocio implica mercados de empleo «cada vez más zafrales y una urbanización de la fuerza de trabajo rural» (Riella, A. y Romero, J., 2014: 161) así como el asiento en las ciudades intermedias y localidades menores de los nuevos actores en las ramas más dinámicas:

empresas que brindan servicios de labores agrícolas (siembra, aplicación de agroquímicos, cosecha) o forestales (instalación de montes, cosecha) o actores participantes del proceso comercial de los granos que multiplican su número e incluyen la instalación en el país de las grandes firmas globales. A estos casos puede agregarse la creciente actividad en viveros forestales, corrales para el engorde de ganado, aumento de plantas de acondicionamiento y almacenaje de granos, empresas de transporte, etcétera. Muchos de estos impactos se asocian a la gestión de la logística, que ha adquirido una importancia central en la organización y el resultado de los negocios sectoriales, como consecuencia de la expansión de las cargas y de la relocalización de las actividades en el territorio [...] la expansión de la demanda de servicios logísticos ha ocasionado fuertes presiones sobre la infraestructura disponible, dando lugar a crecientes necesidades de mantenimiento y ampliación de todos sus componentes (carreteras, puertos, plantas de acondicionamiento y depósito, etcétera) (Errea, E. y Souto, G., 2013: 33).

Entre las consecuencias sociales y locales de las transformaciones del agro, destaca que, entre 2006 y 2012 en la población rural y en la de las localidades menores a 5000 habitantes —el «espacio rural ampliado» (ERA)—, el ingreso medio con relación a la línea de pobreza se multiplica por 3,5, cuando en Montevideo solo se duplica. Asimismo, en las CIU y en las pequeñas localidades con impronta urbana (PLU) es donde

la caída de la pobreza es más pronunciada en los habitantes del ERA, respecto a todo el país y a Montevideo. En esos centros menores es donde se concentra la mayor parte de los hogares y personas que históricamente están por debajo de la línea de pobreza. También en el ERA es donde la brecha de la pobreza

(distancia entre ingreso medio y línea de pobreza) se reduce más en todo el país [...]. Este dato se complementa con el aumento superior a la media de las tasas de empleo en las zonas del país de mayor dinamismo asociadas a la agricultura y a la forestación: Soriano, Río Negro, Durazno (Errea, E. y Souto, G., 2013, a partir de datos de OPYPA-MGAP, 2012).

Del mismo modo, MEVIR continúa volcando al *stock* habitacional casi 1000 viviendas por año en las localidades menores, dando lugar a nuevas lecturas de su histórico rol de concentración de mano de obra rural en el marco de la nueva ruralidad.

En la caracterización de esta nueva etapa signada por el crecimiento económico y por las nuevas dinámicas urbano-territoriales, así como por elocuentes y diversos problemas sociales como la exclusión, los dualismos socioterritoriales y la inseguridad que acompañan estos cambios, la mítica ciudad integrada contrasta con las «ciudades interiores» con periferias pobres y guetos enclavados y estigmatizados, «condenados de la ciudad», «futuro sin futuro». Ello ocurrió pese a los esfuerzos mitigatorios, entre los que se destaca la creación del Mides y sus políticas focalizadas. Asimismo, aumentaron los pasivos ambientales y su percepción social. Parte de los emprendimientos en curso son duros y sectoriales, con potenciales impactos ambientales negativos y pocas mediaciones socioterritoriales (Sprechmann, T., Capandeguy, D. y Gastambide, F., 2012: 17).

### *Síntesis conclusiva*

De acuerdo al informe *Estado de las ciudades*, de ONU-Hábitat, un renovado dinamismo de las ciudades existentes y el surgimiento de nuevas áreas de crecimiento económico es fruto de las transformaciones en los procesos productivos y la globalización. Más de dos tercios de la riqueza de la región procede de las ciudades y, si bien la mayor parte del valor agregado producido está concentrado en un puñado de grandes áreas metropolitanas, se ha ampliado el abanico de ciudades que contribuyen a esa riqueza y aumentando el potencial productivo de centros urbanos secundarios. Asimismo, frente a las limitaciones presupuestarias, es fundamental generalizar las políticas de planificación y gestión del suelo que permitan aprovechar el valor que genera la inversión pública. Y fortalecer los mecanismos que permiten orientar los mercados inmobiliarios en función del interés colectivo y, por sobre todo, aprovechar las plusvalías urbanas para reinvertirlas en el desarrollo de nuevos servicios e infraestructuras (ONU-Hábitat, 2012: 61).

La actual fase del desarrollo territorial del país permite constatar una inercia territorial donde la histórica macrocefalia tiende a desdibujar su gravitación, ejercida por el Montevideo metropolitano que, más allá de la calidad de sus servicios y su mercado de trabajo diversificado, evidencia fracturas socioterritoriales. Asimismo, parte de los desafíos de los próximos años del país refieren al mantenimiento o no de las condiciones que han permitido apuntalar los nuevos formatos de centralidades de pequeña y mediana escala diseminados por el país, la sostenibilidad de nodos logísticos, zonas francas y enclaves agroindustriales que han sido los principales dinamizadores en este nuevo escenario que, paradójicamente, mantiene su matriz infraestructural ligada al macrocefalismo.

En este contexto, un territorio tensionado fuertemente en sus capacidades ambientales intenta dar respuestas defensivas desde lo normativo: la LOTDS y su planificación derivada, la Ley de Política Nacional de Aguas, los planes de manejo de suelos y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Sin embargo, la propia dinámica de los mercados a escala global<sup>14</sup> lleva a manifestar en nuestros territorios que la capacidad de gestión por intereses particulares supera la gestión de la burocracia administrativa estatal: los evidentes *pasivos ambientales* (efectos de agrotóxicos en cuencas hidrográficas y calidad del agua potable, vertido indiscriminado de desechos industriales, afectación de paisajes característicos y de cuencas visuales de interés turístico) plantean un desafío de gestión territorial en términos de no llegar a reducir el marco normativo vigente a meras declaraciones de intenciones.

En las dinámicas de ocupación habitacional del suelo, cobran protagonismo factores como: la disminución del tamaño de los hogares, la movilidad interurbana y el cambio de los circuitos migratorios internos alentados por un mayor dinamismo del mercado de trabajo en la faja costera, al influjo de la construcción y los servicios. La consabida expansión urbana sin correlato poblacional significativo generaliza procesos urbanos incompletos desde lo infraestructural, cuyo dinamismo e inestabilidad perpetúan su condición de insustentable, al tiempo que se refuerza el protagonismo o el decaimiento de ciertos conglomerados urbanos por su capacidad de recibir o expulsar migrantes internos, dentro de la segunda transición demográfica.

La anticipación de los cambios reales, deseados o esperados en el territorio uruguayo en los próximos años implica la definición de escenarios que funcionen no como fin en sí mismos, sino para la elección de opciones estratégicas asociadas, a escala nacional, a políticas de Estado y de desarrollo del país. En lo referente al país urbano, donde vive casi el 95 % de la población, deben cobrar protagonismo abordajes que consideren no solo la delimitación geográfica (regiones, departamentos), también otros que den cuenta de las particularidades de los diferentes grupos de conglomerados urbanos, donde cabe reconocer

---

14 «Los países de la OCDE pierden competitividad y reducen su ponderación en el comercio tanto de la producción de manufacturas como de alimentos. No obstante, estos países siguen dirigiendo poderosas empresas globales, mantienen el dominio de la innovación científica y tecnológica en todos los terrenos, mantienen el liderazgo en la producción de los servicios más calificados y mejor remunerados, y mantienen el poder militar junto a la influencia política en los organismos multilaterales. América Latina, el Mercosur y Uruguay, entre otros, tienen una nueva fase de prosperidad, como la tuvieron en el quiebre del siglo XIX y XX, y durante la Segunda Guerra Mundial. Los motivos son también parecidos y basados en los recursos naturales. No obstante, cada vez se agregan a los recursos naturales mayores conocimientos y gestión empresarial para elevar la productividad, de manera que la renta se va reduciendo proporcionalmente con relación al valor agregado total. Más allá de una reiterada fuerte volatilidad, en Uruguay aumenta el valor de las exportaciones e importaciones medido como porcentaje del pbi, se diversifican los destinos y la composición de las exportaciones. Estas tendencias hacen posible un crecimiento del PBI que llega a ser muy significativo» (Secco, J., 2011).

identidades, problemáticas y desafíos propios, representando diversas modalidades de acondicionamiento y ocupación del suelo urbano y por tanto requieren respuestas diferenciales desde lo ambiental, infraestructural y de gestión.

## Categorías del Uruguay urbano

Al presente las localidades del Uruguay urbano pueden desglosarse en tres grandes categorías:

1. El sistema urbano metropolitano (SUM), cuyo conurbano incluye a Montevideo urbano y un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo, que contiene una red de vínculos transversales y un menguado protagonismo de dominios rurales agroproductivos.
2. Las ciudades intermedias (CIU), correspondiendo a las de más de 5000 habitantes, con protagonismo local/regional y que no forman parte de la conurbación metropolitana. Suman 45 conglomerados que totalizan 119 localidades INE en 2011, donde cabe reconocer la gestación de conurbaciones de distinta naturaleza y dinamismo en los conglomerados de Maldonado-Punta del Este-San Carlos y Rivera-Santana do Livramento.
3. Las pequeñas localidades con impronta urbana (PLU) por concentración de unidades habitacionales y servicios básicos, emplazadas en entornos agropecuarios con menos de 5000 habitantes y que no integran el SUM ni son consideradas parte de un conglomerado CIU. Son 407 núcleos urbanos de 419 localidades INE en 2011.

En la previsión de los posibles escenarios futuros para cada una de estas categorías de localidades, debe tenerse en cuenta lo planteado por Smolka respecto de que

el suelo vale por los atributos adosados como son las áreas verdes, la conectividad, los servicios básicos y el equipamiento, brindados, por lo general, por el Estado. Fuera de la edificación, no hay nada que un propietario pueda hacer para hacer subir el precio de su terreno en tanto todo lo que contribuye a subir el valor son realizaciones por afuera de su dominio. Ese es, precisamente, el principal argumento acerca de por qué parte de la valorización debería retornar a la sociedad. Es un principio constitucional básico, que se instrumenta por el cobro de la contribución por mejoras a quienes se benefician de las obras realizadas por el Estado. Pero el impuesto predial (el impuesto al valor inmobiliario) como recaudación para el mantenimiento de la ciudad es la “cuota” que hay que pagar por los servicios provistos por municipios o para mantener la infraestructura. En Estados Unidos, el impuesto equivale a un 3 % del PBI. En Canadá y Nueva Zelanda, un 4 %. En Latinoamérica, el promedio es 0,5 % del PBI (Argentina, Chile y Uruguay están por encima de la media, y México, con solo un 0,25 %). Mientras Medellín y Bogotá actualmente ejecutan obras públicas por el valor de 1500 millones de dólares recaudados mediante la Contribución por Mejoras (Smolka, 2012).



### ¿Variación *del* modelo territorial o *en el* modelo territorial?

En el contexto actual cabe preguntarse ¿qué modelo urbano-territorial prevalecerá en el Uruguay pos neodesarrollista?

El deshielo neoliberal de la mano de gobiernos progresistas en la región trajo consigo una perspectiva «neodesarrollista», asumiendo que esta es posible en el marco de un desarrollo capitalista en clave productiva, generador de empleo digno, dinamizando actividades de alto valor agregado e incrementando los niveles de bienestar social bajo el eslogan de «país productivo con justicia social» (con) Noruega, Nueva Zelanda, Finlandia como modelos a seguir. [...] Pero la realidad no acompaña el relato: no hay grandes pasos rumbo al primer mundo mientras se acentúa la explotación intensiva de recursos naturales y, así la idea desarrollista, ve surgir al «antiextractivismo» como antagonista [...] donde el rasgo central de nuestra economía involucra inexorablemente un proceso de degradación intensiva del ecosistema. [...] Ambas perspectivas comparten la crítica a la actual matriz productiva (qué y cómo producimos): mientras el «antiextractivismo» cuestiona además la esfera de las relaciones sociales de producción (relaciones de propiedad, control del excedente) y sostiene la necesidad de transitar hacia un poscapitalismo, el «neodesarrollismo», más allá de invocar la justicia social, no pone en tela de juicio en gran medida las relaciones sociales tipo capitalistas basadas en el control privado de los medios de producción y la explotación del trabajo asalariado [...], pero ninguna de las dos posturas pareciera ponderar correctamente las condicionantes estructurales que pesan sobre nuestro precario capitalismo en el marco de un sistema de acumulación global del cual somos una ínfima parte (Alonso, R., 2015).

Al cabo de tres décadas del retorno democrático y tras varios cambios de gobierno de distinto signo, hoy cabe esperar la madurez del sistema político alternando énfasis en vez de orientaciones ideológicas, para dar impulso a ajustes a la política económica abarcando

cinco áreas principales: el papel del Estado y sus relaciones con los sectores privados y sociales, los estímulos a la producción de bienes altamente competitivos, la debida atención al desarrollo de servicios, una política macroeconómica (fiscal, monetaria y cambiaria) que gestione el corto plazo teniendo como norte el desarrollo del largo plazo y una persistente ofensiva en los aspectos sociales para minimizar la pobreza y reducir la desigualdad (Quijano, J. M., 2014).

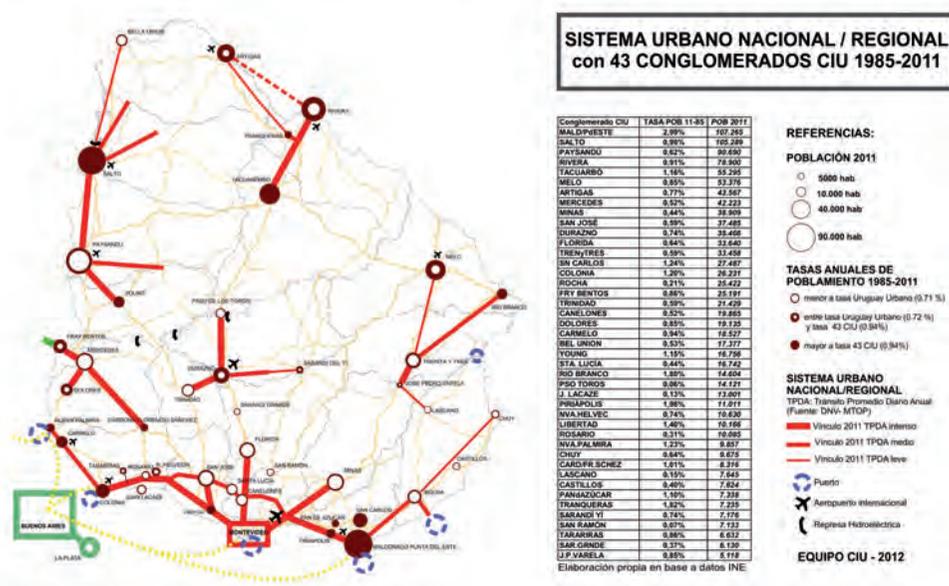
Con la infraestructura como aspecto destacado y común a tales ajustes.

## Policentrismo emergente en el Sistema Urbano-Territorial

El funcionamiento y conformación actualizada de la conectividad en el territorio nacional destaca un sistema policéntrico de núcleos urbanos con gradientes en intensidad de vínculos que pautan un Sistema Urbano Nacional/Regional (SUN/R). Con subsistemas entre distintas CIU trascendiendo fronteras departamentales y, articulados a entornos agroproductivos, con conexiones a *grandes equipamientos* (puertos, nodos logísticos, redes viales, estaciones ferroviarias, etcétera). Al tiempo que el *equipamiento colectivo* instalado en cada CIU evidencia el posicionamiento y complementariedad, en el marco relaciones de interdependencia entre conglomerados de diferente jerarquía y especialización.

Si bien, para evidenciar la densidad de vínculos, tuvimos presente varias capas de análisis (como son el espesor y destino de las conexiones telefónicas/inalámbricas (ANTEL) y tipos/cobertura del equipamiento en atención a salud, educación, administración y cultura) para graficar cada subsistema urbano, dimos primacía a los valores del tránsito promedio diario anual (TPDA de carga y de pasajeros) registrados en 2011 por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV-MTOP):

Figura 5. Sistema Urbano Nacional/Regional



La complementariedad del equipamiento colectivo instalado en salud, educación, administración/gobernanza y cultura junto con la capacidad de atención a la demanda emergente y el sustento de infraestructura determinan el posicionamiento de las CIU en el Sistema Urbano Nacional/Regional.

El policentrismo emergente esboza subsistemas urbanos, redes que tienen como nodos estructurantes nuevas centralidades territoriales en el interior, las cuales adoptan el formato de conurbación. En el caso de Salto, Rivera, Maldonado-Punta del Este-San Carlos, estas tienen un peso demográfico importante, mantienen su crecimiento y logran aglutinar equipamientos de escala supradepartamental (centros regionales de profesores, sedes de la Udelar) o ser referentes de zonas de reconversión productiva, o del turismo y servicios conexos. Tienen la particularidad de vincularse a fenómenos fronterizos (frontera seca Rivera-Santana do Livramento, frontera fluvial Salto-Concordia) o insertarse en territorios con alta población flotante y agudizada ocupación estacional turística, caso de Maldonado, inserto en la faja costera sur, con influencias de tipo *metropolitano* ligado a Buenos Aires. Por tanto, este policentrismo se inscribe en una perspectiva transfronteriza y de integración regional, trascendiendo las propias fronteras del país, con protagonismo de conurbaciones binacionales.

Complementariamente, para la caracterización de cada subsistema urbano corresponde contemplar una serie de indicadores y un abordaje sistémico abarcando una multiplicidad de escalas con distintas capas de análisis. A título indicativo y priorizando la cuestión del acondicionamiento territorial, nos referiremos a la evolución de población, vivienda y hogares (fuente: INE), al diagnóstico de la cohesión territorial-insumos para políticas locales de desarrollo económico y social sustentables (fuente: APT-OPP), además de los cambios registrados entre 2000 y 2011 en regiones de especialización agroproductiva (fuente: DIEA-MGAP), la localización y dinámica de nodos logísticos —carga y pasajeros— (fuente: DNV-MTOP), y la cobertura y complementariedad del equipamiento colectivo y los polígonos de infraestructura urbana (elaboración propia del Grupo de Investigación 1703).

La fractura socioterritorial que muestra el AMM resulta difícil de superar, a pesar del crecimiento económico con Montevideo recuperando su rol en el comercio regional como puerto *hub* y de aciertos en políticas del gobierno nacional en materia de desarrollo social que logran revertir algunos resultados socioeconómicos estructurales agravados desde la crisis del 2002. Asimismo, intervenciones de intendencias y entes autónomos junto con el PMB-PIAI desde fines del primer decenio redundan en mejoras urbano-habitacionales. No obstante, abordar integralmente la compleja gama de carencias territoriales involucra a casi la totalidad de la población pobre, además de quienes con ingreso por encima de la línea de pobreza tienen necesidades básicas insatisfechas o habitan en localidades precarias. En efecto, en el conurbano actual, postergadas carencias en saneamiento, pavimentación vial, drenaje o alumbrado se suman al alejamiento de disponibilidad y acceso al suelo propiamente urbanizado. Según datos del INE de 2011, 30 % de los hogares del país tenía al menos una NBI, con 58 % correspondiente al conurbano.<sup>15</sup> A su vez es previsible un despliegue de conurbaciones asociadas a dinámicas económicas sectoriales

---

15 Datos extraídos de Calvo, J. J., (2013) y Altmann, L., (2014).

(turismo, polos agroindustriales, etcétera) así como también las binacionales emergentes en el marco de la maduración del Mercosur.

En cuanto a las CIU que han capitalizado su rol de intermediación con lo productivo, intensificado y reactivado por el agronegocio, al abarcar cuencas de empleo y la provisión de servicios a la actividad productiva, para lograr estructuras económicas diversificadas que las posicionen en términos del desarrollo local dependerá de la consolidación de cadenas productivas con impostergables adecuaciones de servicios e infraestructura. Por su parte, las PLU mantendrán, al influjo de MEVIR y en casos de inversiones turísticas excepcionales, su gravitación como residencia de fuerza de trabajo del medio rural productivo, aunque la LOTDS impone criterios de calificación de suelos en el que el rural descarta todo uso habitacional permanente. La importancia de MEVIR —en tanto instrumental a la satisfacción habitacional de familias agrodependientes— pasa por deslindar la condición de ser derechohabiente como trabajador rural, del afincamiento en suelo rural para admitir localizaciones que se beneficien de servicios y centralidades de ciudades y pueblos con los respectivos parajes existentes.

## Interrogantes finales

En definitiva, ¿las inversiones en obras públicas e infraestructura fuera de Montevideo y las dinámicas del agro manejado como una industria han permeado lo suficiente como para hacer sostenible en el tiempo al emergente policentrismo urbano-territorial? ¿Qué transformaciones le esperan al Uruguay urbano, cuyas bajas tasas de crecimiento demográfico, sostenido en el tiempo, revelan una heterogeneidad importante y un protagonismo de los circuitos migratorios internos? Y ¿hasta qué punto afectarán el modelo de territorio la instrumentación y gestión de la LOTDS y la Ley de Descentralización política y Participación ciudadana que creó el tercer nivel de gobierno?

Según el *Informe de Coyuntura* de octubre de 2012,

los bajos niveles de actividad de las principales economías desarrolladas, en conjunto con la desaceleración de las economías emergentes, incluida la región, se han visto reflejados en menores tasas de crecimiento interanuales de la economía uruguaya a partir del último trimestre de 2011. De hecho, se observa una reducción de la tasa de crecimiento de las exportaciones uruguayas medidas en volumen físico y una desaceleración de la producción en los distintos sectores de la economía, excepto la construcción.<sup>16</sup>

---

16 En el informe del FMI de 2014 se cse corrobora el PBI de China a la baja, además de que los modelos estadísticos del Banco Mundial establecen la caída del 0.6% para América Latina por cada punto porcentual que disminuye China. La desaceleración de la economía china ha ido acompañada de una menor demanda de materias primas y, por consiguiente, de un declive en sus cotizaciones. El debilitamiento de la demanda junto con las menores cotizaciones ha implicado una caída en las exportaciones a China y ese menor desempeño ha puesto presión en las cuentas corrientes externas de los países latinoamericanos así como en sus finanzas públicas, lo cual se ha traducido en recientes depreciaciones en las divisas de la región.

En 1981, Rial y Klaczko sintetizaban el proceso de desarrollo del país urbano en el siglo XX bajo la premisa de «crecimiento dentro de una permanencia», al hacer referencia al país macrocefálico. El siglo XXI ve un país que perfila una regionalización signada por subsistemas urbanos que apunta a superar la especialización agroproductiva de la tierra, para consolidar cadenas agroindustriales (forestal, agrícola, arroceras) y un pujante sector de servicios sobre la costa, al tiempo que Uruguay recupera su papel estratégico en la región en lo referente al comercio y movimiento de mercaderías. Este siglo ¿está trayendo nuevos y diversos cambios dentro de esa misma permanencia o la permanencia de los cambios está dando lugar a una transformación del modelo territorial de un Uruguay —uno nuevo en lo rural y productivo, y un renovado sistema urbano— que, a pesar de integrarse fluidamente a la globalización, mantiene en sus procesos de cambio su impronta ciclotímica —signada por su papel periférico y dependiente en la economía mundial— entre gradualismo y el histórico comportamiento de «impulso y freno»?

# Bibliografía

- AGUILAR, M. y NEVES, S. (2014), «Ciudad difusa o ciudad diversa», «El vaciamiento de las periferias» y «Metropolitana, a secas», en *Brecha*, Montevideo, 15 de agosto de 2014.
- ALEMÁN, L. (2012), *Hilos rotos: ideas de ciudad en el Uruguay del siglo XX*, Casa editorial HUM, Montevideo.
- ALONSO, R. (2015), «Entre el desarrollismo y el antiextractivismo», en *Brecha*, Montevideo, 2 de enero de 2015.
- ALTMANN, L. (2014), *Localidades de menos de 5000 habitantes en el Uruguay*, monografía de ITU-FARQ.
- Álvarez Lenzi, R. (1972), *Fundación de poblados en el Uruguay*, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo.
- ARANA, M. y BOCCHIARDO, L. (1986), *El Montevideo de la expansión 1868-1915*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- ANICHINI, J. J. (1969), «El sector industrial» en *Nuestra tierra*, n.º 21, Editorial Nuestra Tierra, Montevideo.
- AROSEMENA, G. (2012), *Agricultura urbana*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- BARACCHINI, H. (1965), «Algunos aspectos doctrinarios: de la evolución de la arquitectura nacional en los últimos quince años (1950-1956)», en *Revista CEDA*, Facultad de Arquitectura, Montevideo.
- (1979), *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*, División de Publicaciones y Ediciones de la Universidad de la República, Montevideo.
- BATTHYÁNY, K. et al. (2014), «Desigualdades de género en Uruguay», en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*, INE-Udelar-Mides-OPP-Onumujeres-UNFPA, Montevideo.
- BELLEDA, B. (2005), «Huertas en Montevideo: agricultura urbana a la uruguaya», en *LEISA*, revista de agroecología, Asociación ETC Andes y Fundación ILEIA, Lima.
- CALVO, J. J. (COORD.) (2013), «Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011», en *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay*, INE-Udelar-Mides-OPP-Onumujeres-UNFPA, Montevideo.
- CALVO, J. J. y MIERES, P. (2008), *Sur, migración y después*, UNFPA y Editorial Rumbos, Montevideo.
- CALVO, J. J. y PARDO, I. (2013), «Cuántos y cómo somos», en *Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios*, n.º 1, Comisión del Bicentenario e IMPO, Montevideo.
- CAMAGNI, R. (2005), *Economía urbana*, (ed.) Antoni Bosch, Barcelona.
- Cámara de Senadores (1973), Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley de Pueblos y Ciudades. Proyecto de ley con exposición de motivos del senador arq. J. P. Terra, mayo de 1973, repartido s/n, Montevideo.
- CAPANDEGUY, D. (2002), *Uruguay y sus territorialidades rurales contemporáneas. Ciclo desafíos e interrogantes ante la prisa de la acción*, inédito en MOTDU-FARQ-Udelar.
- CEPAL (2014), *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CHABALGOITY, M. (2008), *La ordenación del territorio en áreas rurales-Cambios y permanencias el caso del departamento de Montevideo*, tesis de MOTDU-FARQ-Udelar.
- CHACKIEL, J. y PELLEGRINO, A. (2008), «Prólogo», en *Demografía de una sociedad en transición. La población a inicios del siglo XXI*, coordinado por Varela, C. (2018), Montevideo.

- CIDE Sector Vivienda (1965), *Ley de Urbanismo. Propuesta elaborada por el arq. J. P. Terra*, Montevideo.
- CINAM-CLAEH (1963), *Situación económica y social del Uruguay rural*, CLAEH, Montevideo.
- CINVE (2014), *Innovación en Uruguay: diagnóstico y propuesta de política para 2014*, Ediciones CINVE, Montevideo.
- CIPRIANI, C. (2014), «El entorno céntrico cobra nueva vida con auge de viviendas sociales», en *El País*, Montevideo, 22 de noviembre de 2014.
- CUSTODIO, L. (2014), «Entre 1985 y 2000 hubo condiciones favorables a la invasión de tierras», entrevista a la Dra. María José Álvarez, en suplemento «Economía y Mercado» en *El País*, Montevideo, 24 de marzo de 2014.
- CUTINELLA, A. (1964), «Ingeniería sanitaria y planeamiento urbano», en *Revista de la Facultad de Arquitectura*, n.º 5, FARO, Udelar, Montevideo,
- DE ARMAS, G. (2014), «Las políticas sociales en Uruguay entre 1985 y 2014: avances y nuevos retos», en *Brecha*, Montevideo, 22 de agosto de 2014.
- DIEA-MGAP (2014) *Regiones agropecuarias del Uruguay*, Dirección de Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a partir del Censo general agropecuario 2011, Uruguay.
- ERREA, E.; PEYROU, J.; SECCO, J. y SOUTO, G. (2011), *Transformaciones en el agro uruguayo; nuevas instituciones y modelos de organización empresarial*, Programa de Agronegocios de la Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- ERREA, E. y SOUTO, G. (2013), «El agro», en *Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios*, n.º 21, Comisión del Bicentenario e IMPO, Montevideo.
- FILGUEIRA, F. y ERRANDONEA, F. (2014), «Sociedad urbana», en *Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios*, n.º 23, Comisión del Bicentenario e IMPO, Montevideo.
- GÉDOUIN, M. *et al.* (2013), «Cambios en el sistema agrario y la sociedad rural de una región históricamente ganadera, con la llegada de nuevos usos del suelo», en revista interuniversitaria de Estudios Territoriales, *Pampa*, n.º 9, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- GUIBERT, M. *et al.* (2011), «De Argentina a Uruguay: espacios y actores en una nueva lógica de producción agrícola», en revista interuniversitaria de Estudios Territoriales, *Pampa*, n.º 7, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- GONZÁLEZ POSSE, E. (1999), «Desarrollo económico de Montevideo: evolución reciente y perspectivas», en Primer Seminario de Economía Urbana: una mirada a la ciudad desde la perspectiva económica, IMM y Sociedad de Economistas del Uruguay, Montevideo.
- HARARI, L.; MAZZEO, M. y ALEMANY, C. (coords.) (2014), *Uruguay + 25: Documentos de investigación*, Fundación Astur/Red Mercosur, Ediciones Trilce, Montevideo.
- Instituto de Economía, FCEA, Udelar (1969), «La crisis económica», en *Nuestra tierra*, n.º 26, Editorial Nuestra Tierra, Montevideo.
- (2012), *Tendencias y perspectivas de la economía uruguaya*, octubre de 2012, informe de coyuntura del Instituto de Economía, FCEA, Udelar, Montevideo.
- JACOB, R. (2012), «Sobre la creación de empresas públicas: el camino lateral», en *Transformación, Estado y Democracia*, n.º 50, Montevideo.
- (2013), «Industria», en *Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios*, n.º 22, Comisión del Bicentenario e IMPO, Montevideo.
- JAEGER, J. (2000), «El rol de la renta de la tierra en la economía urbana e implicaciones para las políticas locales en Montevideo», investigación comparativa entre la Unión

Europea/Austria/Viena y el Mercado Común del Sur/Uruguay/Montevideo, proyecto P12378-OEK, Montevideo.

- KLACZKO, J. (1981), «El Uruguay de 1908: su contexto urbano-rural, antecedentes y perspectivas», en Cuadernos de CIESU, n.º 42, CIESU, Montevideo.
- KOOLHAAS, M. y NATHAN, M. (2013), «Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características», informe de resultados del Censo de Población de 2011, INE, Montevideo.
- LEFEBVRE, H. (1968), *El derecho a la ciudad*, eEdiciones Península, Barcelona.
- LEICHT, E.; RABELLINO, C. y VARELA, A. (2013), «Maldonado en perspectiva: asimetrías y desafíos», en *Revista de la Facultad de Arquitectura*, n.º 11, FARQ, Udelar, Montevideo.
- LICHTENSZTEIN, S. (1969), «Comercio internacional y problemas monetarios», en *Nuestra tierra*, n.º 20, Editorial Nuestra Tierra, Montevideo.
- LOMBARDO, C. (2013), «Las transformaciones territoriales en el ámbito rural y su ordenamiento», en *Revista de la Facultad de Arquitectura*, n.º 11, FARQ, Udelar, Montevideo. Disponible en <<http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/las-transformaciones-territoriales-en-el-ambito-rural-y-su-ordenamiento/>>.
- MARTÍNEZ, E. J. y colaboradores ITU (2011), *Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos 1985-1996-2004. Base de referencias para la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, Biblioteca Plural CSIC-Udelar, Montevideo.
- MARTÍNEZ, E. J.; ALTMANN, L. y RODRÍGUEZ CRISCI, C. (2013), «Incidencia de las Ciudades Intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional. Interpretación de datos censales en atributo al acondicionamiento territorial», en *Revista de la Facultad de Arquitectura*, n.º 11, FARQ, Udelar, Montevideo. Disponible en <<http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/>>.
- MARTÍNEZ LAMAS, J. (1988), *Riqueza y pobreza del Uruguay*, Cámara de Representantes del Uruguay, Montevideo.
- MARTORELLI, H. (1969), «La sociedad urbana», en *Nuestra tierra*, n.º 14, Editorial Nuestra Tierra, Montevideo.
- MARTORELLI, H. (1980), *Urbanización y desruralización en el Uruguay*, Fondo de Cultura Universitaria-CLAEH, Montevideo.
- MENÉNDEZ, F. J. (2009), *Condiciones de vida en Montevideo 2.º semestre de 2008: análisis comparativo entre las condiciones en los asentamientos irregulares y el tejido residencial formal a la luz de la encuesta continua de hogares*, Departamento de estudios sociodemográficos, INE, Montevideo.
- MILLOT, J. y BERTINO, M. (1996), *Historia económica del Uruguay (1860-1910)*, tomo II, Instituto de Economía, FCEA, Udelar, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- MUSO, C. (2004), *Las ciudades del Uruguay*, Unidad de Producción gráfica de FARQ, Udelar, Montevideo.
- (2005), *Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación*, Cuadernos del Territorio, MOTDU-FARQ y MVOTMA, Montevideo.
- ODDONE PARIS, G. (2014), « Uruguay en el mundo actual », en *Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios*, n.º 8, Comisión del Bicentenario e IMPO, Montevideo.
- ONU HÁBITAT (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi.

- PAREDES, M. (2008), «Estructura de edades y envejecimiento de la población», en *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Ediciones Trilce, FCS, Udelar, Montevideo.
- PELLEGRINO, A. (2014), «Migraciones», en *Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios*, n.º 12, Comisión del Bicentenario e IMPO, Montevideo.
- PERDOMO, J. (2014), «Ciudad del Plata: la ciudad de las carencias», en *Brecha*, Montevideo, 15 de agosto de 2014.
- PIÑEIRO, D. (2012), «El caso de Uruguay», en Soto *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, FAO, *Plan Estratégico Territorial, Avance II* (2011), Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial, Argentina.
- PORTILLO, A. J. (2003), *Montevideo: una modernidad envolvente*, Unidad de comunicación y producción cultural, FARQ, Udelar, Montevideo.
- QUIJANO, J. M. (2014), «Política económica y próximo gobierno», en *Brecha*, Montevideo, 22 de agosto de 2014.
- RAMOS, A. M. (ed.) (2004), *Lo urbano*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona.
- REY, M. (2014), «Los embates del agronegocio. Cambios en el paisaje rural de Durazno», en *Revista Ajena de Brecha*, n.º 4, Montevideo.
- RIAL, J. (1982), «Uruguay, la génesis de un país urbano macrocefálico», en *Revista eure*, n.º 31, Santiago de Chile.
- y KLACZKO, J. (1981), *Uruguay: el país urbano*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- RIELLA, A. y MASCHERONI, P. (2009), *Población, ingresos y hogares agrodependientes*, Anuario OPYPA-MGAP 2009, Montevideo.
- RIELLA, A. y ROMERO, J. (2014), «Continuidades y rupturas en la estructura agraria en el Uruguay del siglo XXI», en revista interuniversitaria de Estudios Territoriales, *Pampa*, n.º 10, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- ROBAINA, M. (2014), «La Capuera: instantánea de un barrio adolescente», en *Brecha*, Montevideo, 15 de agosto de 2014.
- SECCO, J. (2011), «Uruguay: una visión del desarrollo agropecuario. Oportunidades y desafíos», presentación en el Programa de formación y capacitación para implementar procesos de ordenamiento territorial, ITU-MOTDU-FARQ y docentes invitados, Montevideo.
- SILVA FORNÉ, D. (2008), «Ley de Ordenamiento Territorial y la Autonomía de los Gobiernos Departamentales», en *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 27, FDER, Udelar, Montevideo.
- SMOLKA, M. (2012), «Las ciudades latinoamericanas están mal financiadas», entrevista en suplemento *arq* de *Clarín*, disponible en <[http://arq.clarin.com/urbano/ciudades-latinoamericanas-mal-financiadas\\_0\\_1151285280.html](http://arq.clarin.com/urbano/ciudades-latinoamericanas-mal-financiadas_0_1151285280.html)>.
- SPRECHMANN, T.; CAPANDEGUY, D. y GASTAMBIDE, F. (2012), *Uruguay: Sobre las infraestructuras y otros órdenes territoriales*, Taller Danza, FARQ, Udelar, Montevideo.
- VARELA, C. (coord.) (2008), *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Programa de Población, FCS, Udelar, UNFPA, Montevideo.
- VIANA, I. (2001), *Planes de Ordenamiento Territorial y Regulación de la Tierra*, Red-Regulación de la Tierra Urbana, Lincoln Institute of Land Policy.
- VILLAMIDE, J. (1999), «¿Cómo funciona el mercado inmobiliario?», Primer Seminario de Economía Urbana, *Una mirada a la ciudad desde la perspectiva económica*, IMM-Sociedad de Economistas del Uruguay.



Este trabajo explora los ciclos del territorio uruguayo desde inicios del siglo XX a través de cortes históricos con énfasis en los atributos de la ocupación urbana del suelo y de los vínculos entre los conglomerados urbanos a escala nacional y regional, asociados a los censos de 1908, 1963, 1996 y 2011. Esto lo hace a partir de lecturas múltiples: mapas representativos de la conformación territorial (gravitación de los centros poblados principales, posicionamiento desde las comunicaciones y la movilidad), caracterización temporal desde los aspectos demográficos, modelo de desarrollo económico, procesos urbanos y sistema urbano nacional. Los ciclos y sus fases refieren a la correlación de la estructuración territorial con los modelos de desarrollo vigentes y los matices urbano-territoriales de Montevideo, las capitales departamentales y localidades menores. Finalmente, aborda la disyuntiva de la variación del o en el modelo territorial, en términos de la conformación más actual del Sistema Urbano Nacional/Regional.

ISBN: 978-9974-0-1379-7



9 789974 013797