

Enfoque
histórico
urbano-
arquitectónico

SEGREGACIÓN
RESIDENCIAL
EN
LA
CONSTRUCCIÓN
REAL
DE
LA
CIUDAD
DE
MONTEVIDEO

Arq. J. Yolanda Boronat

Enfoque
histórico
urbano-
arquitectónico

SEGREGACIÓN
RESIDENCIAL
EN
LA
CONSTRUCCIÓN
REAL
DE
LA
CIUDAD
DE
MONTEVIDEO

Arq. J. Yolanda Boronat



CONTENIDO

5	PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL
7	PRESENTACIÓN
9	MÚLTIPLES DIMENSIONES EN LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN
10	ACTORES Y TERRITORIO
12	MATERIALIDAD DE LO URBANO
13	OBSERVACIÓN SINCRÓNICA Y DIACRÓNICA
14	SEGREGACIÓN RESIDENCIAL
17	REINTERPRETANDO HUELLAS
18	LEGADO DE LA PRIMIGENIA ESTRUCTURA PARCELARIA
22	MONTEVIDEO SE EXPANDE: PUEBLOS, VILLAS Y BARRIOS
32	CONECTIVIDAD, LAS COMUNICACIONES TERRESTRES
34	ESTADO, SOCIEDAD Y MERCADO EN LA EXPANSIÓN
36	LOCALIZACIÓN DE ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS
41	CONSTRUYENDO LA IMAGEN DE UNA GRAN CAPITAL
42	ÁREAS QUE SE PRIVILEGIAN
49	UN LUGAR DONDE RESIDIR
50	PROPÓSITOS REGULADORES
54	TENDENCIAS EN LA CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO
57	LA INVERSIÓN PRIVADA Y EL ESTADO EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS
60	¿CUÁNDO «TODO FUE MEJOR»?
66	PROPIEDAD HORIZONTAL
69	CONTINUIDADES Y CAMBIOS
73	LA VIVIENDA EN LOS MODOS DE PRODUCIR CIUDAD
74	DE LOS CINCUENTA A LOS SETENTA
81	EN DICTADURA
91	DE LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA A FIN DE SIGLO
94	CAMBIOS INSTITUCIONALES
99	TRAMA DE REFERENCIA
103	TERRITORIO: SUSTRATO HISTÓRICO
107	POBLACIÓN EN EL TERRITORIO
114	VALORES INMOBILIARIOS
120	NUEVAS ESTRATEGIAS
125	FRAGMENTOS DE APROXIMACIÓN A HÁBITATS DIFERENCIADOS
128	EN ÁREAS DE ALTO VALOR INMOBILIARIO
128	EDIFICIOS DE APARTAMENTOS Y CONJUNTOS HABITACIONALES
138	UNA CASA, OPCIÓN TRADICIONAL
143	PRECARIEDAD URBANA
157	PREDOMINIO DE LO HETEROGÉNEO
177	RESIDIR EN UNA MISMA ÁREA NO ES SINÓNIMO DE INCLUSIÓN SOCIAL
193	BIBLIOGRAFÍA

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 las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

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

Roberto Markarian

Rector de la Universidad de la República

Mayo, 2015

PRESENTACIÓN

La segmentación y exclusión social, y la segregación residencial son temas de gran complejidad que ocupan un lugar importante en el debate contemporáneo.

El legado histórico fue impregnando al territorio de Montevideo caracterizando zonas, áreas y barrios, presentando en cada época diversas situaciones de urbanización y calidad ambiental, así como condiciones particulares incidentes en la distribución territorial de los distintos estratos socioeconómicos.

El propósito de este trabajo está centrado en interpretar los procesos de segregación residencial en Montevideo y parte de su área metropolitana, con un eje conductor de aproximación enfocado desde la historia de los procesos urbanizadores.¹

Reconociendo lo relativo de establecer cortes temporales se pone énfasis en el período comprendido entre 1970 y 2010, abordando necesariamente antecedentes de particular incidencia y también repercusiones posteriores.

Se consideran los años setenta como el inicio de importantes y preocupantes transformaciones urbanas en Montevideo y su área metropolitana, entre otros factores por: implementación de la Ley Nacional de Vivienda, nueva legislación sobre alquileres, cambios en la política económica, transformaciones en los ámbitos empresariales y en el mercado de trabajo, con consecuencias en: desplazamiento de población, transformaciones en los tejidos urbanos y generación de nuevos tejidos. Parte de este período signado por once años de dictadura cívico-militar.

Se toma con flexibilidad como cierre del período el entorno de los años 2005 a 2010. El año 2005, a un lustro del corte temporal de fin de siglo es significativo en el imaginario colectivo, disponiéndose desde 2005 a 2010 de un bagaje interesante de datos, estudios y propuestas, articuladas en torno a las intenciones de efectuar balances de un tiempo histórico.

¹ El enfoque histórico de los procesos urbanizadores incluye de modo articulado a la Historia del Territorio, el Urbanismo y la Arquitectura.

MÚLTIPLES DIMENSIONES EN LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN

Reconociendo las múltiples dimensiones de estos fenómenos se entiende que no hay un único modo de abordarlos, en este sentido es pertinente apoyarse en un enfoque integrador. Para esto se procesa e interpreta información tomada de diversas fuentes dentro de los parámetros propios de la investigación en la disciplina, articulándola con aquella proveniente de estudios de otras áreas, concatenando los conocimientos y apelando a establecer relaciones entre los diversos acercamientos al tema propuesto. Este ha sido el mayor desafío y también el mayor riesgo, pues enfoques integradores presentan dificultades en tanto no se avance en investigaciones multidisciplinarias e interdisciplinarias.

Siguiendo a Remedi: la ciudad es una realidad material, no natural, construida por el hombre, es una construcción social y cultural, y es «una representación imaginaria, una construcción simbólica discursiva, producto de nuestra imaginación, y sobre todo, del lenguaje».²

En esta definición se enuncian tres dimensiones básicas que se interrelacionan: material, social y cultural, desde las que se pueden abrir otras tales como política, económica, y más, para constituir diversos entramados.

La dimensión material refiere a todos los procesos mediante los cuales los humanos transforman la materia: a los modos de hacer por tradición; hallazgos en procesos empíricos; desarrollo de la ciencia y la tecnología, y por diversos modos de vincular los conocimientos y procedimientos, constituyendo una faceta sustancial de los procesos civilizatorios.

En cuanto a la dimensión social, los seres humanos viven en grupos que se interrelacionan asumiendo distintos modos de asociación en el contexto histórico-cultural en que se encuentran, actuando de acuerdo a ciertas normas y también contraviniéndolas, desde las más elementales no escritas, hasta los diversos y com-

² Remedi, Gustavo, *Representaciones de la ciudad: apuntes para una crítica cultural (I y II)*, <www.encyclopedia.org.uy/autores/Remedi/Ciudad1.htm> parte I, p. 1 (Consulta, mayo 2010).

plejos sistemas jurídicos. La materialización de la ciudad expresa la dimensión social, los modos en que los seres humanos construyen y viven los espacios urbanos.

En el pensar, sentir y accionar de los grupos humanos subyacen sistemas de creencias, valores e imaginarios constitutivos de su cultura, propios de cada colectividad o comunidad humana, desde aquellos que impregnan comportamientos cotidianos hasta los que se articulan en la configuración de teorías y corrientes de ideas, ideologías que se comparten o que se debaten y confrontan en diversos campos de actuación.

Los humanos, como individuos y constituyendo grupos, apelan a representaciones, imaginarios que le dan significado a lo material e inmaterial, de modo individual y colectivamente.

[...] nuestra vivencia de la ciudad y nuestra intervención sobre la ciudad no solo están relativamente condicionadas por la estructura social y urbana —artificial y cambiante— sino que además están mediadas por narraciones de la ciudad, construidas con símbolos, imágenes, conceptos, premisas, teorías, valores, proyectos, teleologías, etc.³

ACTORES Y TERRITORIO

Es necesario como estrategia contener la diversidad de actores en las mínimas entidades genéricas posibles, se identifican entonces las siguientes: Estado, sociedad y mercado.

Estas son consideradas explícitamente o implícitamente desde distintas disciplinas (Sociología, Urbanismo, Derecho, Economía Urbana y otras) partiendo de sus intereses temáticos relacionados con lo urbano. Algunos fragmentos dan cuenta de ello:

Desde el Urbanismo:

Una reflexión urbanística que aspire a ser sólida, debe asumir las realidades de la organización material del territorio, campo de actuación

³ Remedi, Gustavo, op. cit., parte I, p. 2.

de operadores que no solo coexiste sino que interactúan y compiten de acuerdo a ciertas lógicas: [...] operadores políticos institucionales [...] actores empresariales [...] operadores sociales [...]⁴

Desde la Economía Urbana:

Las actividades económicas que se localizan en la ciudad y su territorio de influencia configuran, junto con el entramado social e institucional, un espacio de relaciones económicas y sociales.⁵

Desde la Sociología:

Las estructuras de oportunidades más importantes para el acceso a activos son las que surgen del funcionamiento del Estado, del mercado y de la comunidad. Cada uno de estos órdenes institucionales brinda oportunidades de acceso a los recursos, a las facilidades y a las protecciones que en cada lugar y momento histórico se consideran necesarios para participar activamente en la vida de la sociedad.⁶

Respecto al término Estado se entiende que involucra a todas las instituciones estatales, su organización y funcionamiento; los marcos jurídicos; las políticas que se implementan y desarrollan, estas incluyen aspectos de organización del territorio, políticas de vivienda, y disposiciones específicas sobre el funcionamiento de lo urbano. El Estado en sus múltiples roles es un actor particular, además de construir parte importante de lo urbano, es también quien establece reglas de juego para la participación de otros actores.

En cuanto al mercado, de modo muy general refiere a las relaciones entre oferta y demanda, comprendiendo todos los mecanismos que las regulan. Abarca diversas escalas y características: mercados

4 Sprechmann, Tomás y Capandeguy, Diego, «Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal», *Revista Dominó* n.º 2 del Taller Sprechmann, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, Editorial Dos Puntos, marzo 1998, pp. 16 y 17.

5 Rodríguez, Adrián y Moggi, Victoria, consta en Documento de trabajo inédito del Observatorio de la Vivienda-Unidad Permanente de Vivienda (UPV) de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, 2007. En archivo de la UPV.

6 Kaztman, Ruben y Filgueira, Fernando, *Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO*, Serie Documentos de Trabajo del IPES / Aportes Conceptuales n.º 4, Montevideo, Universidad Católica, 2006, p. 10.

internacionales, locales, mercado de trabajo, mercado de tierras y otros, en los que se involucran los distintos campos de la economía.

El mercado (incluyendo también los intercambios fuera de las normas del mercado formal) es otro actor en los procesos de urbanización y transformación de los territorios.

En tanto la dimensión social comprende la multiplicidad y generalidad de los fenómenos sociales, considerar la sociedad como actor refiere a individuos y colectivos (familias, cooperativas, sociedades civiles, organizaciones no gubernamentales y otras) organizados dentro de distintos sistemas de asociación y actuando en diversos ámbitos, directa o indirectamente relacionados con la antropización de los territorios.

A lo largo de la historia, las teorías, modelos urbanos, planes y conjuntos normativos que se van aplicando sobre el territorio inciden de modo parcial en la construcción real de la ciudad. Excepcionalmente se hace «tabla rasa» de lo existente en extensas áreas urbanas para construir lo nuevo. Permanencias de distintas épocas coexisten, siendo los tiempos de las transformaciones variables, las épocas van dejando huellas, algunas indelebles a través de los siglos.

Es insoslayable entonces considerar al territorio en los continuos procesos de transformación, con sus componentes y especificidades interactuando con los diversos actores, incidiendo con su espesor histórico en los procesos de las transformaciones urbanas.

MATERIALIDAD DE LO URBANO

La ciudad en diversos estudios ha sido considerada como escenario de acontecimientos y de relaciones sociales, económicas, políticas y otras. Estos enfoques aportan conocimientos sobre determinados fenómenos con sus referencias territoriales expresadas en mapas, cuadros y diagramas, pero soslayando parte de la materialidad de lo urbano.

Como construcción material, con sus específicos sistemas de relaciones funcionales, espaciales, de representación, etcétera, es tema de urbanistas, historiadores de la ciudad, arqueólogos, antropólogos, geógrafos y otros especialistas en lo urbano.

Desde la Historia del Urbanismo y el Territorio se construyen relatos interpretativos en los que la materialidad de lo urbano tiene protagonismo, centrados en las ideas y modelos de ciudad, directrices orientadoras del desarrollo urbano-territorial, conjuntos normativos, proyectos y obras, y las políticas que propenden a atender diversos aspectos de la construcción de lo urbano.

También para abordar y dar explicación de los fenómenos urbanos se recurre en casos a diversos paradigmas, tomando modelos de representación y explicación extrapolados de distintas ciencias: biología, física, matemáticas y otras.

Al respecto Roberto Camagni dice: «[...] la ciudad pierde toda materialidad histórica para convertirse en otra cosa: para convertirse en representación, en metáfora».⁷

En un amplio espectro respecto al énfasis puesto en la materialidad numerosos estudios aportan al conocimiento de lo urbano en distintas escalas de observación, desde lo macro a lo micro.

OBSERVACIÓN SINCRÓNICA Y DIACRÓNICA

Cada época va dejando sus huellas; se recurre frecuentemente a la imagen del palimpsesto, se borra y se reescribe sobre el territorio; esas huellas, esas permanencias, participan en los procesos de transformación.

Es imprescindible reconocer cortes temporales para efectuar la observación sincrónica, dependiendo esta de la información de distintas fuentes, las que no siempre tienen coincidencia cronológica; la complementariedad de fuentes puede dar aproximaciones para la interpretación de los fenómenos.

⁷ Camagni, Roberto, *Economía urbana*, Barcelona, Editor Antonio Bosch, 2005, p. 3.

La observación de determinados factores en cortes temporales y su comportamiento según secuencias registradas, permite reconocer para la Historia aquellos elementos que participan en los procesos y que deben ser observados en la larga duración, y sobre los que inciden las situaciones, condiciones y acontecimientos de cada momento histórico.

Las vinculaciones de algunos elementos entre sí observadas en la larga duración no se plantean en un sentido determinista de los procesos, sino como condiciones de mayor o menor incidencia en estos. Lo fortuito, lo aleatorio, tanto como la participación de actores con sus voluntades y decisiones dejan también sus huellas, marcando directrices particulares en cada caso. Por lo tanto cuando se efectúa una generalización, ella responde a la decantación de lo que se reconoce como denominador común de múltiples situaciones, siendo necesario apelar a ejemplos particulares para la mejor comprensión de los procesos.

En la interpretación de hechos y procesos no siempre es posible dar explicaciones documentadas; se entra entonces en el campo de la presunción o conjetura interpretativa. Sin perder rigor, parte de los relatos o recortes interpretativos se exponen como ensayo, en el marco de una teoría especulativa, tanto por caminos deductivos e inductivos, como intuitivos.

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

De modo muy general se entiende por segregación residencial la desigual distribución de grupos de población en un territorio. Este trabajo está por un lado sesgado particularmente hacia la consideración de la segregación residencial socioeconómica, este es un fenómeno complejo y si bien difiere de la segregación étnica, religiosa, lingüística y otras, en casos pueden tener vinculación.

Distintos enfoques disciplinares tratan la segregación residencial y su interrelación con los fenómenos de segmentación social, sus vínculos con las relaciones laborales, la educación, los problemas de

violencia urbana, el uso de los espacios públicos, la disminución de los ámbitos de intercambio e interrelación sociocultural, y más.

Desde otro sesgo este trabajo refiere a la materialidad del territorio, la que es en parte manifestación física-espacial-ambiental de los procesos de segmentación y segregación socio espacial; dicha materialidad es impregnada por la valoración, creencias e imaginarios que la sociedad proyecta sobre ella, lo que a su vez en parte retroalimenta los procesos de localización de los distintos estratos socioeconómicos en la ciudad.

REINTERPRETANDO
HUELLAS

Para comprender las prácticas desarrolladas en las últimas cuatro décadas en la construcción real de la ciudad de Montevideo, y su incidencia en los procesos segregativos residenciales, es necesario rastrear desde la observación en la larga duración determinados antecedentes considerados relevantes en los procesos.

Sin presuponer un determinismo, pero sí una estrategia para la investigación, se efectuó una búsqueda intencionada de antecedentes a partir de las huellas que hoy se encuentran del pasado montevideano, que por cierto no abarca un gran espesor histórico, entendiendo que estas son sedimentos activos que condicionan cada momento de las heterogéneas transformaciones urbanas.⁸

Al indagar sobre antecedentes en materiales historiográficos se constata la necesidad de hacer otras lecturas sobre estos, unas refieren al mercado de tierras y sus relaciones con el Estado y los factores socioculturales incidentes en aquel, otras refieren a las condiciones y elementos que en la larga duración fueron confluyendo en la caracterización de áreas urbanas.

Se efectúa entonces una aproximación a estos temas, reinterpretando algunas huellas de la historia urbana de Montevideo.

LEGADO DE LA PRIMIGENIA ESTRUCTURA PARCELARIA

Es recurrente la referencia a la expansión de la «mancha urbana» de Montevideo a lo largo de su historia, la que puede ser graficada a partir de una secuencia cronológica de planos de la ciudad. Esto permite una visualización inmediata de las direcciones y zonas en que se fue produciendo la expansión en cuanto al fraccionamiento de tierras, consistentes en amanzanados y loteos. Este proceso no significa una ocupación de todos los lotes en lo inmediato, y en casos ni en el mediano o largo plazo, así como tampoco una homogeneidad de las condiciones de urbanización en las distintas áreas

⁸ Si bien se sobreentiende que la construcción de la ciudad es un hecho real, la palabra *real* agrega una connotación en el sentido de existencia efectiva, como resultado temporal, en un proceso continuo de transformación.

de expansión. Es pertinente entonces hacer un reconocimiento de ciertos factores que la fueron pautando.

La exploración documental demuestra que la dinámica de urbanización expansiva de Montevideo y su área metropolitana ha sido continua, aun con períodos de contención o variaciones de mayor o menor incremento. Incide en esta, entre otros factores, las particularidades que ha presentado el mercado de tierras desde su formación, las actividades productivas y de servicios, la intervención del Estado y los modos socioculturales en que se producen los asentamientos humanos, así como las condiciones del propio territorio, el que no presenta escollos geográficos importantes.

La fundación de una ciudad en las márgenes septentrionales del Río de la Plata obedeció a propósitos colonizadores de dominio territorial del imperio español, y fueron las condiciones del territorio las que se impusieron en la elección de la localización. Para su defensa: península, bahía y cerro donde asentar los baluartes y población, y para la supervivencia: esencialmente agua dulce y tierras aptas para cultivos y cría de animales, además de otros recursos.

El reparto de solares, chacras y estancias en la fundación de Montevideo definió una primera estructuración parcelaria que, con modificaciones varias, constituyó posteriormente la base de la propiedad privada y estatal del territorio en los albores de la República.

Si bien la fundación de poblados en la Banda Oriental tuvo como objetivo importante la defensa del territorio conquistado, el reparto de tierras siguió una lógica que atendió a la producción.

La lógica productiva en la parcelación de Montevideo es evidente, en el entorno del casco amurallado más allá del ejido se deslindaron las dehesas y propios, chacras y suertes de estancias.⁹

En las zonas de chacras determinados límites entre parcelas se dispusieron en dirección casi perpendicular a los cauces de los arroyos, otorgando de este modo para todas las chacras el acceso

⁹ Se recomienda: Álvarez. Lenzi, Ricardo, *Fundación de Poblados*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1972, (primera edición), 1986 (segunda edición).

equitativo a los cursos de agua, el modelo indiano dialogó así con el territorio. Esto definió la dirección de varios caminos la que fue seguida en nuevos trazados y cuya lectura es muy clara en los planos actuales de la ciudad, caminos parcialmente transversales respecto a los que han sido de mayor importancia en dirección radial, desde el centro urbano hacia el territorio circundante.¹⁰

Además de la producción agrícola y ganadera se desarrollaron otras actividades productivas y comerciales cuyas instalaciones destinadas a: saladeros, hornos de ladrillos, molinos, sitios de comercialización e intercambio, entre otras, se fueron localizando en lugares estratégicos, en pasos de arroyos, cruces de caminos y otros sitios apropiados según la actividad, tanto en áreas circundantes al ejido como también en zonas más alejadas.

Desde la época de la colonia en el entorno de esas instalaciones se fue afincando población. En referencias históricas sobre algunos barrios montevideanos el origen de estos se remite a esos primigenios caseríos.

Por otra parte, el reparto de tierras de la Banda Oriental en suertes de estancias también dio lugar al asentamiento de pobladores en el territorio, algunos dieron origen a pueblos que actualmente forman parte del área metropolitana de Montevideo.

El proceso fundacional de un pueblo en determinadas condiciones se originaba en una iniciativa privada, posteriormente convalidada por la autoridad española. Un ejemplo es la fundación de la actual ciudad de Pando, según lo documenta el historiador Aníbal Barrios Pintos.

En las márgenes del arroyo Pando se deslindaron veinte estancias (1730), posteriormente se instaló una guardia militar desde la cual se vigilaba parte de la costa del Río de la Plata, y hacia 1780 se comenzó a construir en una de las estancias la primera capilla.

En 1781 el virrey accede a la petición del hacendado Francisco de Meneses, quien le había solicitado que destinase familias para afin-

¹⁰ Aún hay caminos que conservan el nombre Abrevadero.

car en su propiedad, años más tarde Meneses y su madre ofrecieron tierras para la fundación del pueblo. La petición fue concedida por el Cabildo el 30 de marzo de 1788.¹¹

Por las referencias documentales que dicho historiador ha recabado, este proceso fue frecuente; la iniciativa fundacional partía de alguno de los hacendados cediendo una parcela de su suerte de estancia para la delineación de un pueblo, coincidente con el propósito estratégico de la autoridad española de afincar población para la defensa del territorio.

La localización de guardias militares, la construcción de capillas y posteriormente también la instalación de pulperías, en general fueron lugares que propiciaron el afincamiento de algunos pobladores y, en casos, constituyeron el núcleo fundacional de un pueblo.

Las comunicaciones muy dificultosas entre distintos puntos de la Banda Oriental, efectuadas por jinetes a caballo y carretas tiradas por bueyes, fueron dejando sus huellas en el territorio, trazas inciertas jalonadas por pocos poblados. En el tiempo esas trazas se fueron consolidando en caminos, unos principales y estratégicos, otros secundarios.¹²

Como resumen se puede decir que en la primigenia estructuración del territorio dos elementos son de particular consideración, la localización de poblados y las comunicaciones terrestres, complementadas con el transporte fluvial, contando además en términos generales y relativos la división parcelaria de la Banda Oriental en estancias. Esto refiere a lo incierto de los límites y efectivo dominio de la propiedad, consecuencia de las luchas por apoderarse de tierras y ganado.

¹¹ Barrios Pintos, Aníbal, *Canelones, su Proyección en la Historia Nacional, tomo I*, Montevideo, Intendencia Municipal de Canelones, 1981, p. 262 y sig.

El historiador Aníbal Barrios Pintos se basó en una profusa investigación documental la cual cita en su trabajo.

¹² Se recomienda: Baracchini, Hugo, *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, s/f.

En la configuración y desarrollo de la trama de los poblados tuvieron incidencia los deslindes de tierras en solares y chacras (y parcialmente el de las estancias aledañas) parcelas que fueron áreas de expansión de pueblos y villas en los siglos XIX y XX.

MONTEVIDEO SE EXPANDE: PUEBLOS, VILLAS Y BARRIOS

Ya emancipada la Banda Oriental, el gobierno dispuso en 1831 la regularización de la propiedad de las tierras otorgadas en la época colonial. En este proceso salen del dominio fiscal parcelas de los alrededores de los poblados, las que constituirán la base de los fraccionamientos en los procesos de expansión.

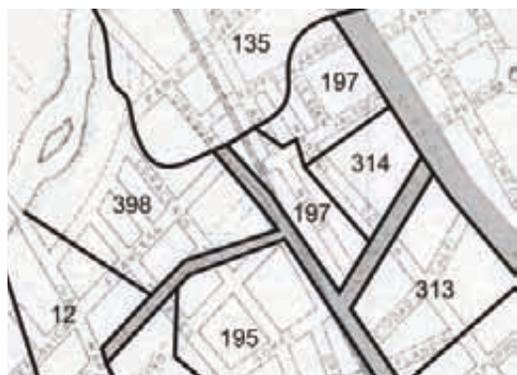


FIGURA 1. PLANO INDICATIVO DE LAS SALIDAS FISCALES DE VARIAS PARCELAS UBICADAS EN LAS PROXIMIDADES DEL ARROYO MIGUELETE. ESTÁN MARCADOS LOS LÍMITES ENTRE PARCELAS Y EL NÚMERO DE LA SALIDA FISCAL DE CADA UNA. ALGUNOS LÍMITES ESTÁN DEFINIDOS POR LOS CAMINOS AGRACIADA, URUGUAYANA Y OTROS. REPRESENTACIÓN GRÁFICA SOBRE UN PLANO DE 1968. DATOS DEL ARCHIVO GRÁFICO DEL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY. INTERPRETACIÓN DE LA AUTORA.

En tanto los reclamos por la titularidad de tierras de las estancias dieron lugar a litigios, como también a duros enfrentamientos.

Los expedientes judiciales están llenos de historias singulares donde la propiedad oscila entre familias que se disputan las rinconadas y acceden a ellas a tenor del gobierno o la divisa que en cada momento domina el horizonte.¹³

¹³ Rodríguez, Juan Carlos, «Las montoneras y sus caudillos», *Enciclopedia Uruguaya, tomo II, fascículo n.º 13*, Montevideo, Editores Reunidos y Editorial Arca del Uruguay, 1968, p. 55.

Las parcelas del entorno de Montevideo que fueron saliendo del dominio fiscal debidamente escrituradas constituyeron parte del mercado de tierras de la época liberal, tierras factibles de ser urbanizadas en las condiciones que la legislación vigente lo permitía, es decir las reglas de juego establecidas por el Estado.¹⁴

Los lotes del primer ensanche de Montevideo (Ciudad Nueva, 1829/1836) realizado sobre el antiguo ejido, en tierras de dominio fiscal, fueron vendidos por el Estado, la ausencia de construcciones consolidadas permitió en esta faja efectuar un amanzanado regular.



FIGURA 2. MONTEVIDEO, 1867.
PLANO DEL AGRIMENSOR D'ALBERNARD.
IHA, ARCHIVO DE FOTOGRAFÍAS,
FOTO n.º 3643.

¹⁴ Resultado de la búsqueda de información sobre las salidas fiscales de diversos barrios de Montevideo realizada por la autora en el Archivo Gráfico del Banco Hipotecario del Uruguay.

Entre 1839 y 1851, período de la Guerra Grande, la naciente República vivió conflictos políticos-bélicos trascendentes, con consecuencias que afectaron su territorio por devastación de poblaciones, bienes y recursos.

Avanzados los años sesenta Montevideo no presentaba aún una gran expansión. En el plano de agrimensor D'Albernard de 1867 se consignan los amanzanados existentes correspondientes a Ciudad Vieja y Ciudad Nueva, otros en las zonas de la Aguada y el Cordón y los trazados de Villa del Cerro (1834/1841) y Pueblo Victoria (1842). Se observa también la trama de caminos y el señalamiento de algunas construcciones dispersas en el territorio.¹⁵

Años más tarde comenzó un período de recuperación y de desarrollo en este largo proceso; avanzado el siglo XIX, el alambrado de los campos inició un nuevo período con consecuencias en la producción ganadera, el comercio y el desplazamiento de población hacia pueblos y ciudades; se sumó a esto el desarrollo manufacturero demandando mano de obra. La capital y otras ciudades fueron incrementando su población por crecimiento vegetativo, migración desde el campo hacia los poblados, y por la inmigración proveniente de Europa, esto fue incidiendo en la demanda de lugar para residir: tierras donde construir viviendas.

Ante el crecimiento disperso de la ciudad y para controlarlo se propuso un segundo ensanche de la planta urbana (1878). Debido a la existencia en la zona de caminos y algunos amanzanados estos debieron integrarse al proyecto general, de aquí las atipicidades que presenta la Ciudad Novísima, la que tuvo por límite el actual bulevar General Artigas.

En la periferia de dicho límite se siguieron produciendo fraccionamientos, actuando el mercado inmobiliario sobre parcelas de propiedad privada, los loteos fueron promovidos con destino a la inserción de viviendas y locales para diversos usos.

¹⁵ Las fundaciones de Villa del Cerro y Pueblo Victoria fueron de iniciativa estatal.

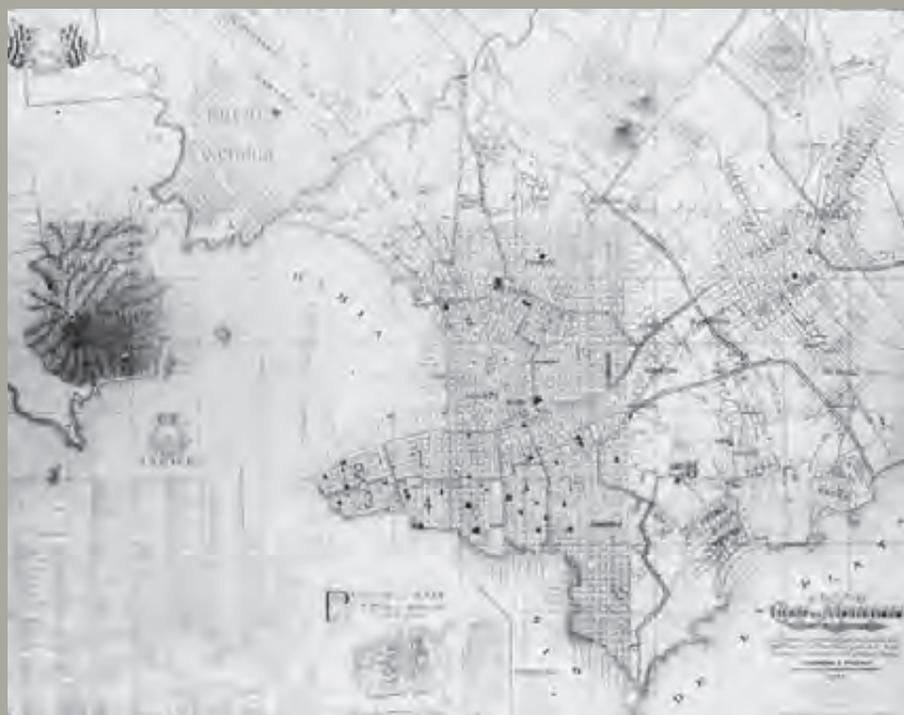


FIGURA 3. MONTEVIDEO,
1893. PLANO DEL INGENIERO
CASIMIRO PFÄFFLY.
IHA, ARCHIVO DE
FOTOGRAFÍAS,
FOTO n.º 3594.

En el plano del ingeniero Casimiro Pfäffly de 1893 se consignan los trazados comprendidos dentro de los límites de la Ciudad Novísima y los reconocidos como pueblos y villas de los alrededores de Montevideo. Se observa respecto al plano de 1867 que los fraccionamientos se multiplicaron, lo que no significó que todos los lotes se vendieran inmediatamente; años después de realizado un remate nuevos anuncios ofrecen solares a la venta en el mismo fraccionamiento.¹⁶

El historiador Barrios Pintos relata cómo se realizaron algunos fraccionamientos en los alrededores de Montevideo, fragmentos tomados de sus escritos coadyuvan a ilustrar el proceso expansivo de la época.

En 1873, casi lindando con el pueblo La Paz se fundó el Pueblo Abayubá, con sus calles «perfectamente delineadas y amojonadas»,¹⁷ las ventas de los terrenos «fueron anunciadas por la prensa en idiomas español, alemán, inglés, italiano, portugués y en lengua vasca»,¹⁸ lo que indica la diversidad de procedencia de los inmigrantes a quienes en parte estaba destinada la oferta de lotes. Otro dato de interés refiere a que los «moradores se dedicaron en general a las tareas agrícolas»¹⁹ esto es indicativo de la vinculación de algunos asentamientos de población con el medio rural, lo cual conjuntamente con la carencia de infraestructuras y servicios en dichos fraccionamientos pone en evidencia que no se puede considerar que en todos los casos se construía ciudad.

Otro ejemplo es la fundación en el año 1889 de Pueblo Conciliación. Los anuncios de este loteo destacan que está situado «¡A 15 minutos de la Plaza Independencia!»²⁰ en virtud de que estaba previsto que en seis meses pasaría por allí el tranvía con destino a Colón, se agrega que «esta zona tiene el doble signo de la ciudad fabril y el campo

16 Información obtenida en IHA, Archivo de Afiches de Remates.

17 Barrios Pintos, Aníbal, *Los Barrios*, tomo II, n.º 8, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1971, p. 43.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*, p. 41.

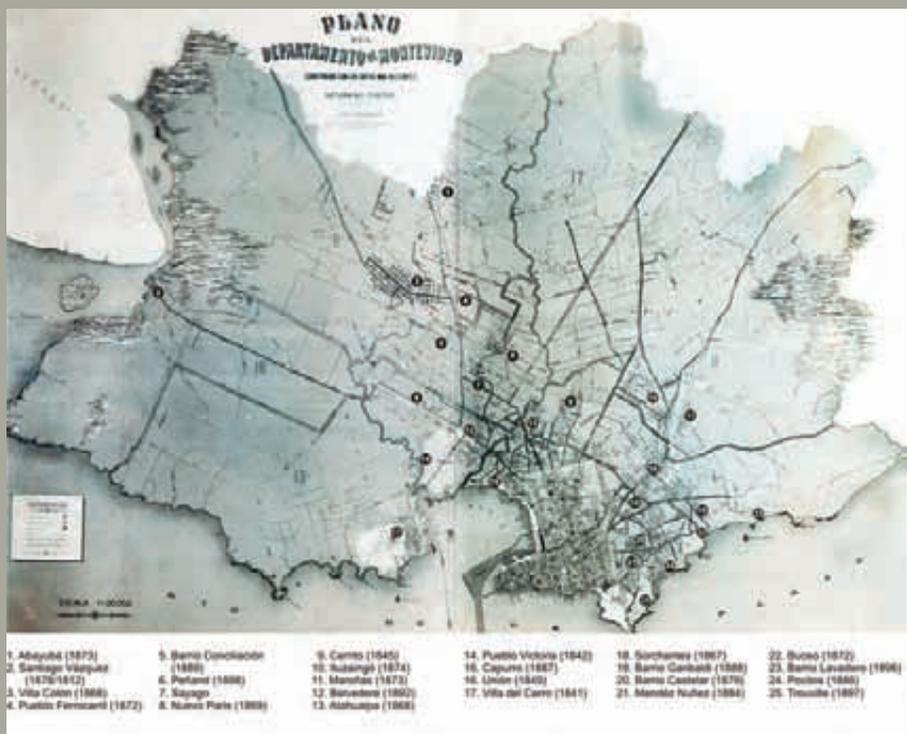


FIGURA 4. POBLADOS EXISTENTES EN 1906 FUERA DE LOS LÍMITES DE BULEVAR GENERAL ARTIGAS, SEÑALIZACIÓN EFECTUADA SOBRE EL PLANO DEL INGENIERO CASIMIRO CORTESSI DE 1906 (IHA, ARCHIVO DE FOTOGRAFÍAS, FOTO n.º 4110). COMPOSICIÓN GRÁFICA EFECTUADA POR LUCIA MARTINOTTI Y TATIANA RIMBAUD.

sereno». ²¹ Publicidad destinada a nutrir el imaginario de potenciales compradores, ofreciendo eficiente y rápida conectividad al centro de la ciudad, en tanto la mención del «signo de la ciudad fabril» ²² promete implícitamente desarrollo y oportunidades de trabajo, lo que se complementa con la proximidad del «campo sereno». ²³ El conjunto de las características enunciadas remite a un ideal de vida.

Estos anuncios confirman que los fraccionamientos se extendían hacia las zonas rurales de granjas, chacras y parte de antiguas estancias.

A partir de la división parcelaria de tierras de propiedad privada (desde las últimas décadas del siglo XIX y en el correr del siglo XX) se fue produciendo el proceso de expansión de Montevideo, preferentemente en la dirección de las vías radiales principales. Paulatinamente y de modo parcial se fue efectuando la expansión en sentido transversal, en las áreas intersticiales entre fraccionamientos ya efectuados.

En la lógica inmobiliaria se siguió fraccionando fuera del segundo ensanche de Montevideo, lo que determinó la necesidad de regular la expansión mediante un nuevo plan (1893). Este se aplicó en el territorio comprendido entre el límite exterior de la Ciudad Novísima (las dos ramas de bulevar General Artigas) hasta los nuevos límites: el Río de la Plata, el camino de Propios (actual bulevar José Batlle y Ordóñez), el arroyo Miguelete y la bahía. ²⁴

En este modo expansivo de características irregulares y discontinuas, en diversas zonas fueron quedando parcelas destinadas a actividades del sector primario, áreas de huertas, viñedos y otras también destinadas a la cría de animales.

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*

²⁴ Se recomienda: Carmona, Lílana y Gómez, María Julia, *Montevideo. Proceso Planificador y Crecimientos*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1999.

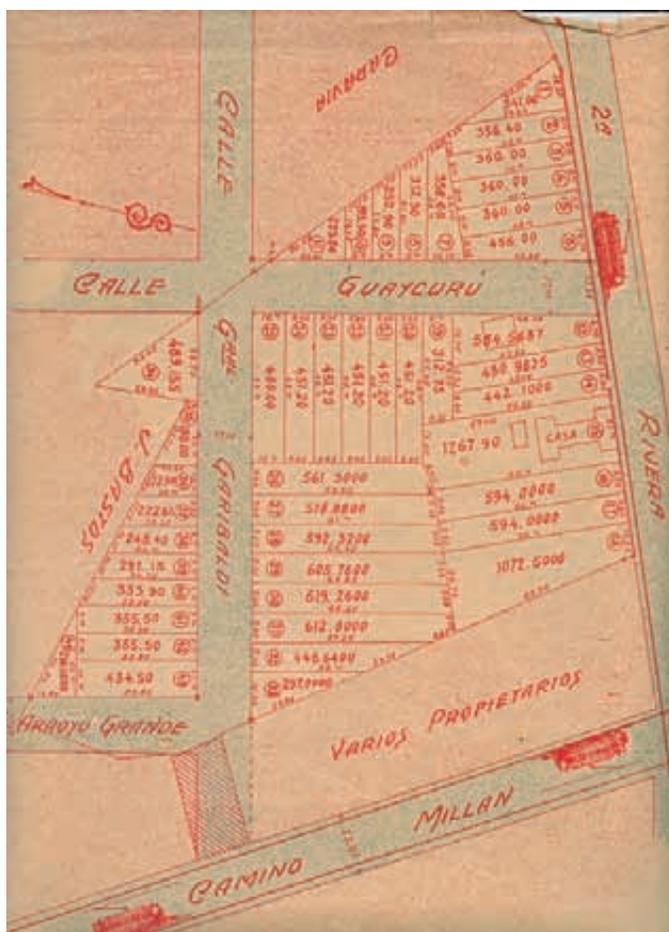


FIGURA 5. FRACCIONAMIENTO EN LA CIUDAD NOVÍSIMA, PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX. FRAGMENTO DE AFICHE PUBLICITARIO DE UN REMATE DE SOLARES. EL FRACCIONAMIENTO SE UBICA PRÓXIMO A CAMINO MILLÁN Y BULEVAR GENERAL ARTIGAS, LOS SOLARES TIENEN FRENTE A LAS CALLES: RIVERA (ACTUAL GRITO DE ASENCIO), GUAYCURÚ Y GARIBALDI (ACTUAL GENERAL ENRIQUE MARTÍNEZ). LA IRREGULARIDAD DE LOS LÍMITES DEL FRACCIONAMIENTO, SITUADO EN PARTES DE MANZANAS, SE CORRESPONDE CON LOS LÍMITES DE LA PARCELA DE PROPIEDAD PRIVADA QUE SE FRACCIONA. EL DELINEADO DEL AMANZANADO APROBADO CON ANTERIORIDAD SE ADECUA A LAS TRAZAS DE LOS CAMINOS YA EXISTENTES. IHA, ARCHIVO DE AFICHES DE REMATES.

Progresivamente se va ensamblando una trama irregular, proceso que se observa en los sucesivos planos de Montevideo.

Comparando dos fragmentos de planos, uno de 1906 y otro de 1947, se visualiza como a modo de puzle se fue componiendo la trama irregular del amanzanado.



FIGURA 6. FRAGMENTOS DE UN PLANO DE MONTEVIDEO DE 1906.

EN EL FRAGMENTO DEL PLANO DE 1906 DEL INGENIERO CASIMIRO CORTESSI SE RECONOCEN TRAMOS DE ALGUNAS VÍAS PRINCIPALES: BULEVAR GENERAL ARTIGAS (DONDE CAMBIA DE DIRECCIÓN), LOS CAMINOS RADIALES SUAREZ, MILLÁN, BURGUES, DEL REDUCTO (ACTUAL AVENIDA SAN MARTÍN), GOES (ACTUAL AVENIDA GENERAL FLORES) Y MALDONADO Y EN SENTIDO TRANSVERSAL LOS CAMINOS: LARRAÑAGA (ACTUAL AVENIDA LUIS ALBERTO DE HERRERA), PROPIOS (ACTUAL BULEVAR BATLLE Y ORDÓÑEZ), Y CORRALES, PEÑAROL Y CASAVALLE. SE OBSERVA TAMBIÉN LA LOCALIZACIÓN DEL HIPÓDROMO SOBRE EL CAMINO DE GOES, LA QUE SE MANTUVO COMO SE VE EN EL PLANO DE 1947.



FIGURA 7. FRAGMENTOS DE UN PLANO DE MONTEVIDEO DE 1947.

EL FRAGMENTO DEL PLANO DE 1947 DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO CORRESPONDIENTE A LA MISMA ZONA CONSIGNA LOS NUEVOS AMANZANADOS Y EL TRAZADO DE AVENIDAS, ALGUNAS PARCIALMENTE PROYECTADAS, ENTRE ELLAS: CENTENARIO (ACTUAL DÁMASO A. LARRAÑAGA) JOSÉ PEDRO VARELA Y JOSÉ BELLONI. SE OBSERVA COMO EN UNOS CUARENTA AÑOS SE FUE CONFIGURANDO LA TRAZA IRREGULAR, COMPLETANDO CON NUEVOS FRACCIONAMIENTOS LOS INTERSTICIOS REMANENTES.

CONECTIVIDAD, LAS COMUNICACIONES TERRESTRES

El puzzle de fraccionamientos se relaciona directamente con la conectividad, la red primigenia de caminos se fue consolidando, determinando en parte la direccionalidad de los amanzanados.

La década del sesenta se señala como el comienzo de la gran expansión de Montevideo del siglo XIX. Desde entonces las comunicaciones se fueron desarrollando en el proceso de las transformaciones tecnológicas, económicas y empresariales, en el marco de las disposiciones legales y también vinculadas con el desarrollo productivo, comercial e incremento poblacional, estableciendo ciertas condicionantes que fueron incidiendo en la configuración del área metropolitana de Montevideo.²⁵

El sistema de postas de diligencias inaugurado en 1860 determinó la necesidad del mejoramiento de los caminos que enlazaban poblados; esto contribuyó a su consolidación, así como a una mejor comunicación con la capital y en casos entre ellos.

Un salto importante en las comunicaciones terrestres se dio desde el último cuarto del siglo XIX con la progresiva instalación del ferrocarril. La existencia de algunas ciudades y pueblos que se consideraron estratégicos determinó que las trazas de las vías ferrocarrileras los fueran enlazando, configurando una trama radial convergente en Montevideo, en casos en paralelo con la red de caminos.

La red ferrocarrilera incidió creando condiciones para que en el entorno de las estaciones se desarrollaran poblados. Una muy sucinta reseña sirve para ejemplificar: El Pueblo Ferrocarril tiene su origen en un fraccionamiento lindante a la Estación Colón realizado en 1872 por la «Compañía del Ferro Carril Central del Uruguay», respondiendo a la previsible buena venta de los lotes en esa ubicación.

El surgimiento de Peñarol como pueblo (1891) resultó de la decisión de la compañía de ferrocarriles de trasladar sus talleres

²⁵ Se recomienda: Álvarez Lenzi, Ricardo; Arana, Mariano y Bocchiardo, Livia, *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

hacia esa localidad; el emprendimiento incluyó viviendas para sus obreros y empleados.

Si bien la diligencia y luego con más eficiencia el ferrocarril significaron mejor conectividad en las medias y largas distancias, el tranvía en la escala local conectando pueblos y villas aledañas al centro de la capital propendió al desarrollo de varios poblados.

La primera empresa de tranvías a tracción a sangre: «Tren de Caballitos», se denominó de la «Unión»:

Fue inaugurada el 1º de junio de 1868, y su sola iniciación produjo un sensible movimiento de valorización en la propiedad suburbana dentro del radio de acción que servía. Las Tres Cruces, Figurita, Blanqueada y la Unión vieron multiplicarse los pobladores, avanzando la edificación en forma inusitada [...]»²⁶

Otras empresas se fueron instalando, coadyuvando al crecimiento tanto de las áreas centrales como de áreas aledañas y otras más lejanas, proceso que se intensificó con la instalación del «tranvía eléctrico» a partir de 1906.

El automóvil se introduce en Uruguay a principios del siglo XX, pero tanto este medio de transporte como el automotor colectivo de pasajeros demoraron en transitar por Montevideo en parte debido a las malas condiciones de las calles. Recién a fines del primer cuarto del siglo XX se comenzó a mejorar el pavimento de las principales avenidas y algunas calles.

El desarrollo tecnológico de la industria automotriz, el mejoramiento de caminos, la construcción de nuevas carreteras y puentes confluyeron con otros medios de comunicación a la expansión sostenida de Montevideo y la creciente relación con su área metropolitana. El principio siguiente: «La ciudad se edifica alrededor de líneas de desplazamiento y de conexión, operando como una topología

26 Artículo «Los tranvías de Montevideo. Mirada retrospectiva» en *Libro del Centenario*, Montevideo, 1925, pp. 740 a 743, citado por: Altezor, Carlos y Baracchini, Hugo, en *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo*, Montevideo, Junta Departamental de Montevideo, Biblioteca «José Artigas», 1971, p. 116.

conectiva»²⁷ no solo es aplicable a las situaciones contemporáneas, lo es también a la ciudad en distintas épocas.

La configuración de las trazas ha sido heterogénea y discontinua en el proceso expansivo, también las infraestructuras y servicios que se fueron ejecutando e instalando no tuvieron similares características, creándose situaciones muy disímiles.

Determinadas áreas fueron particularmente consideradas en los planes, con proyectos y normas específicas, localización de servicios, inversiones públicas y privadas de diversa importancia, en tanto otras en mayor o menor grado han sido relegadas.

La gran expansión no generó condiciones ambientales y de buena calidad de vida para toda la población, significando incipientes manifestaciones de fragmentación de la ciudad.

ESTADO, SOCIEDAD Y MERCADO EN LA EXPANSIÓN

En el marco de una economía abierta y de una regulación aún poco exigente respecto de las condiciones establecidas como necesarias para proceder a urbanizar, se dan ciertas particularidades en el mecanismo de la renta urbana.

Fue muy importante la inversión de capitales privados (incluidos capitales extranjeros) en múltiples emprendimientos, así como en la fundación de pueblos, villas, barrios y construcción de viviendas: desde mínimos apartamentos y piezas en conventillos para alquilar, hasta importantes casas y villas privadas y suntuosos edificios de renta, cubriendo una gama muy amplia de tipos y calidades arquitectónicas.

Por lo general, los nuevos fraccionamientos periféricos no contaron en lo inmediato con infraestructuras y servicios adecuados, en parte debido a que los operadores inmobiliarios consideraban poco rentable la inversión en estos y solo construían las calles para proceder al loteo y venta de los solares, contando además con

²⁷ Zaera Polo, Alejandro, «La organización material del capitalismo avanzado», en *Revista Dominó* n.º 2, del Taller Sprechmann, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, Editorial Dos Puntos, marzo, 1998, p. 11.

la instalación en paralelo de las líneas de «tranvías», y en casos con las estaciones del ferrocarril.

Por otra parte, la población que constituía la demanda por los usos y costumbres de la época no aspiraba a determinados servicios, en casos considerados de lujo. El agua para consumo diario, donde aún no había suministro de agua corriente, se obtenía de pozos de agua o recogiendo agua de lluvia en aljibes y las aguas servidas se vertían al «pozo negro».

Es prácticamente una constante que la dotación de infraestructuras y servicios para las zonas alejadas de las centrales, cuando esta depende del Estado, se dilate en el tiempo. La baja densidad poblacional y la excesiva extensión del territorio a servir inciden en los costos, y en consecuencia en los plazos en que se dispone de las inversiones necesarias para la realización de obras.

Un caso particular es el de Villa Colón, localidad de veraneo, fundada por los señores Guerra y Giot, estos inversores además del fraccionamiento, pavimentación de calles y plantación del arbolado, instalaron el suministro de agua corriente, factor muy importante para promover en 1872 la venta de los solares. Para dotar de agua corriente a esta urbanización la sociedad «Villa Colón» firmó un convenio con la empresa «Aguas Corrientes»; los señores Enrique Fynn, Ambrosio Lezica y Anacarsis Lanús (directivos de dicha compañía) un año más tarde siguieron con el emprendimiento inmobiliario de Villa Colón.

El acceso a esta localidad, además del traslado en carruajes privados, estaba asegurado por su proximidad a la estación del ferrocarril desde la cual los veraneantes y visitantes se podían trasladar en carruajes o «tranvía de caballito» hacia los atractivos que la localidad ofrecía: alojamiento en el hotel, disfrute del parque y de paseos en bote por el arroyo Pantanoso.

LOCALIZACIÓN DE ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS

En la investigación que se cita, tomando entre otros indicadores la calidad constructiva de las viviendas y su localización, se deduce para fines del siglo XIX e inicios del XX cierta distribución en el territorio de los distintos estratos socioeconómicos:

El Área Central presenta el más alto grado de calidad de construcción de toda la ciudad, lo que es demostrativo del predominio de pobladores pertenecientes a los sectores altos de la sociedad.²⁸

En la misma investigación se afirma que en áreas próximas a la Central, si bien predominan viviendas de buena calidad, estas se alternan con otras modestas, en tanto en las Áreas Exteriores predominan las construcciones modestas, «concordante con una población que en su mayoría provenía de los sectores populares».²⁹

El hecho de que el

[...] mayor aumento de la población propietaria se verifica en Áreas Exteriores —con menor valor territorial e inferior dotación de servicios públicos que en Áreas Centrales— permite presumir que un número importante de esos propietarios pertenecieron a los sectores populares.³⁰

Esto denota que parte de la población asalariada, de «los sectores populares», tenía capacidad de ahorro para comprar a plazos un solar donde ir construyendo su vivienda.

También hubo excepciones de las que aún hoy se conservan testimonios, importantes villas y casonas se construyeron en áreas exteriores en zonas rurales o escasamente urbanizadas.

28 Álvarez Lenzi, Ricardo; Arana, Mariano y Bocchiardo, Livia, op. cit., p. 63.

29 *Ibidem*. En el texto de referencia aproximadamente las áreas centrales comprenden Ciudad Vieja y Centro; las áreas próximas a la central corresponden a partes de los actuales barrios Cordón, Parque Rodó, Parque Batlle, Punta Carretas y Pocitos y las áreas exteriores se corresponden con la periferia, es decir fuera de las designadas áreas próximas a las centrales y hasta los límites departamentales.

30 Álvarez Lenzi, Ricardo; Arana, Mariano y Bocchiardo, Livia, op. cit., p. 60.

Algunas de estas residencias, dado el prestigio de los que fueron sus propietarios, conservan sus nombres e integran nuestro patrimonio cultural. Ejemplo es la casa quinta que perteneció a José Batlle y Ordóñez, ubicada en la zona conocida como Piedras Blancas. En dicha localidad, al borde del camino de Goes (hoy avenida General Flores) en 1909 se procedió a la primera venta de solares que dio origen al barrio Piedras Blancas, hasta allí ya llegaba una línea del «tranvía eléctrico».³¹

A esta reseña se deben agregar las particularidades de determinadas áreas como el Prado y parte de Capurro con sus casas quinta y casonas del siglo XIX y principios del XX.

El Prado tuvo su origen en los terrenos adquiridos por José Buschental quien allí construyó su quinta Del Buen Retiro, la que rodeó de jardines y parque. La quinta fue rematada en 1872 y su nuevo propietario la transformó en parque público: el Prado Oriental.

[...] para las familias de prestigio económico y de alta posición social, tener una casa quinta en las costas del arroyo Miguelete o en sus aledaños era todo un símbolo de jerarquía social.³²

En la segunda década del siglo XX, el Municipio expropió el parque Prado Oriental; a esta propiedad se le fueron anexando otras parcelas para delinear en las riveras del arroyo Miguelete el actual parque El Prado.

Los alrededores de este parque constituyeron un lugar de preferencia para familias de altos recursos económicos, quienes allí construyeron sus residencias. El barrio del Prado mantuvo en el tiempo su prestigio.

³¹ Fuente: Información tomada de: <municipiof.montevideo.gub.uy/node/170> (Consulta, febrero de 2014).

³² Fuente, información en: <<http://www.montevideo.gub.uy/ciudad/historia/barrios/el-prado>> (Consulta, marzo de 2014).



FIGURA 8. CASA QUINTA DE BERRO, EN EL PRADO SOBRE AVENIDA AGRACIADA. SMA, FOTO n.º 37941.

La distribución de la población en el territorio montevideano a principios del siglo XX (con antecedentes en el siglo XIX) se relaciona con diversas preferencias residenciales entre opciones factibles y, principalmente, con la capacidad económica de las familias de acuerdo a las condiciones de la oferta en el mercado inmobiliario, además de la localización de las fuentes de trabajo.

Es pertinente entonces detenerse en este aspecto. La localización de distintas actividades empresariales dependía de varios factores, recursos del lugar, normas de uso del suelo, infraestructura y servicios existentes o a instalar.

En la ecuación económica costo-beneficio, la incidencia del costo del transporte es de importancia, gravita la relación tiempo-distancia, tipo de transporte y condiciones de las vías de tránsito. Este costo se estima en dos direcciones, de entrada de materias primas y otros insumos al establecimiento y de salida de los productos elaborados para el mercado, tanto interno como de exportación.

Un grupo empresarial localizado en las mejores condiciones para su productividad tendrá respecto a sus competidores mejores beneficios, y será de gran importancia la conectividad con Montevideo como mercado interno, y, con su puerto, en función de las relaciones con los mercados exportadores e importadores; en estas condiciones el ferrocarril cumplió un rol fundamental.

En la historiografía sobre barrios montevideanos y otros documentos, hay información que refiere a instalaciones cuyas actividades eran consideradas molestas o nocivas, entre las más corrientes se encuentran los molinos, curtiembres, hornos de ladrillos, frigoríficos y otras. En general esas actividades se localizaron en la faja de la Bahía, Villa del Cerro, Paso Molino, Pueblo Victoria, Unión, Maroñas, Sayago, y en otros barrios periféricos y zonas que estaban en procesos de urbanización.

La publicidad que promocionaba la oferta de solares dirigida principalmente a obreros y empleados hace referencia al desarrollo industrial, señalando la proximidad del loteo a instalaciones manufactureras y el beneficio que significa radicarse en las proximidades de estas.

Para otras zonas la publicidad ponía énfasis en la dotación de infraestructuras y servicios, la calidad arquitectónica y paisajística del lugar, y en casos hacía referencia al prestigio de algunos residentes.

La mención de las líneas de tranvías que pasan por el lugar (y estaciones del ferrocarril cuando correspondía) está presente en los avisos, destacando la conectividad del fraccionamiento con el centro de la ciudad.

Comparando los anuncios que incluyen los precios de los lotes se aprecian diferencias en el valor inmobiliario de distintas zonas. El mercado inmobiliario direcciona la oferta de lotes en función de las características socioeconómicas de la demanda, es decir sus necesidades y aspiraciones de residencia y su capacidad de pago.³³

Con el propósito de regular el crecimiento de la ciudad y preservar condiciones de vida adecuadas, las normas tendieron a proteger la calidad de vida de las áreas que se definían y limitaban como planta urbana, progresivamente Ciudad Vieja, Ciudad Nueva, Ciudad Novísima y las villas o pueblos considerados parte de la ciudad. Fuera de ellas las normas fueron muy generales, tanto para la implantación de establecimientos de distintas características, como para la

33 Información general obtenida de: IHA, Archivo de Afiches de Remates.

realización de fraccionamientos, lo cual facilitaba el proceso expansivo. La localización de establecimientos manufactureros, comerciales y otros, desencadenaba, en su entorno actividad inmobiliaria, en casos en emprendimientos relacionados.

Para obreros y empleados de ingresos medios, si bien la adquisición del terreno y la inversión necesaria para construir la vivienda (generalmente en etapas) constituía una erogación mensual importante, en el mediano y largo plazo representaba una mayor disponibilidad del ingreso, en tanto significaba el ahorro en alquiler y transporte, además de la apreciación sociocultural que significaba ser propietario. Esta articulación de valores debió también fundarse en la expectativa de permanencia en el trabajo y en el progreso económico y social que el esfuerzo significaba.³⁴

³⁴ La construcción de viviendas galería realizada en etapas fue frecuente, en casos esta se iba completando hasta configurar una casa de patios.

CONSTRUYENDO LA IMAGEN DE UNA GRAN CAPITAL

ÁREAS QUE SE PRIVILEGIAN

Propuestas y actuaciones significativas del Estado y de privados son incidentes en las transformaciones urbanas y en la particular caracterización de diversas áreas, repercutiendo en el mercado inmobiliario y en la distribución espacial de los distintos estratos socioeconómicos.

Algunas de las propuestas fueron formuladas en el último cuarto del siglo XIX, tendientes al reordenamiento vial de la ciudad, embellecimiento urbano y representatividad del Estado.

Ya en el siglo XX fue importante la relevancia que adquirieron las ideas de José Batlle y Ordóñez sobre la ciudad.

En 1911 por iniciativa del Poder Ejecutivo se llamó a «Concurso internacional de proyectos para el trazado general de avenidas y ubicación de edificios públicos en Montevideo». El área de actuación para las propuestas tuvo por límites el camino de Propios (actual bulevar Batlle y Ordóñez) y el arroyo Miguelete, indicativo esto del área urbana que revestía interés, quedando excluidas las zonas periféricas a dichos límites.^{35, 36}

Si bien en lo inmediato estas iniciativas solo tuvieron algunas concreciones en el territorio, fueron detonantes de la reflexión y debate sobre la necesidad de ordenar la ciudad, regular su crecimiento, aun dentro de un modelo que propendía a la monumentalidad, plasmado en un ordenamiento vial jerárquico, articulado con el emplazamiento de importantes edificios públicos, así como la especial preocupación por el diseño y equipamiento de los espacios públicos abiertos, tanto como la intención de erradicar sectores urbanos deteriorados.³⁷

35 El proyecto ganador del arquitecto Augusto Guidini incluyó áreas aledañas a dichos límites.

36 En 1912 se creó una comisión técnica para elaborar un Plan Regulador de la ciudad.

37 Se debe destacar la creación de organismos públicos tanto en el ámbito nacional y municipal como en el académico, centrados en estas cuestiones.

Se crean: la Dirección de Paseos Públicos en el ámbito municipal; en la órbita del Ministerio de Obras Públicas la Sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades, y en la Facultad de Arquitectura la Cátedra de Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajística.

La intervención del Estado mejorando la infraestructura vial, el saneamiento, el suministro de agua potable y energía eléctrica, además del equipamiento urbano, genera expectativas de incremento de la renta del suelo, esto activa al mercado de tierras despertando el interés de privados ante promisorios beneficios, en tanto es difícil para el Estado la aplicación impositiva para el recupero de plusvalías inmobiliarias.

También el Estado, cuando expresamente impone ciertas normas, por ejemplo alturas mínimas reglamentarias en predios frentistas a determinadas avenidas (propendiendo a consolidar una imagen de mayor calificación del ambiente), genera condiciones en el mercado de tierras, pues para cumplir con las disposiciones es necesaria una mayor inversión, por lo tanto la oferta de terrenos irá dirigida a una demanda con mayor capacidad para construir con mayores costos.

El barrio Pocitos es un ejemplo de la interrelación Estado, mercado y sociedad, generando condiciones para su caracterización.

A las mejoras realizadas por el Estado con la ampliación de la red de saneamiento (1908), la apertura de nuevas avenidas, regularización, pavimentación y culminación de otras obras viales y dotación de equipamiento urbano, se sumó la inversión privada en el mejoramiento del sistema de transporte urbano, la construcción de hoteles y locales de recreación, y también de viviendas suntuosas pertenecientes a personajes prestigiosos.³⁸

Son concomitantes con esas obras el creciente auge de los baños de mar, la realización de competencias deportivas, la organización de reuniones sociales y culturales, las que son destacadas en las crónicas de la época. Factores todos que actúan en una espiral de sinergia incidente en el mercado inmobiliario, es decir las ventajas de un lugar son apetecidas por determinados sectores de la población lo que crea una demanda específica.

38 Algunos ejemplos de intervenciones en el área costera: culminación de las obras del trazado de bulevar General Artigas y su entronque con la rambla costanera (1913/1921); continuación de tramos de la rambla de Pocitos; regularización del trazado de avenidas e implantación de equipamiento —entre otras avenida Brasil y bulevar España (1906/1910)—; comienzo alrededor de 1902 de las obras del Parque Urbano (hoy Parque Rodó), inauguración en 1909 del Edificio Parque Hotel (actual Edificio Mercosur).

En general, en el precio de un lote o inmueble no solo inciden las condiciones de ubicación, infraestructuras, servicios y gravámenes impositivos, etcétera, incide también la valoración que hace la población que constituye la demanda en relación con sus aspiraciones de representación y vinculación social; se aprecian además las características ambientales y paisajísticas, lo que incluye la calidad edilicia.

Cuando una zona es apetecida por considerarse con mejor calificación ambiental y social su valor inmobiliario será mayor, por lo tanto pueden acceder a ella aquellos con mayor capacidad de pago.

La construcción de prestigio arraigada en el imaginario respecto a determinados barrios se puede dar de modo progresivo, en casos particulares luego de llegar a un máximo, por la incidencia de una conjunción de factores puede declinar su valoración sociocultural, generándose demanda para otras ofertas inmobiliarias. En este juego del mercado la publicidad cumple un rol importante manejando el imaginario e incidiendo en la demanda.

En la articulación mercado-sociedad se han desarrollado urbanizaciones que asumen características particulares, un ejemplo es el balneario Carrasco.

Este no fue proyectado como un barrio más de la ciudad, fue pensado y delineado como barrio jardín, lugar de veraneo de los sectores sociales altos.

La concreción del balneario requirió de importante inversión para la realización de las obras de desecación de bañados, forestación, afirmado de calles y construcción de las primeras viviendas incluidas en el plan de urbanización.³⁹

39 Fuente de información general: <<http://www.montevideo.gub.uy/ciudad/historia/barrios/carrasco-o>> (Consulta, mayo 2014).



FIGURA 9. «ELEGANTES» RESIDENCIAS FUERON DANDO MARCO A LA RAMBLA, BULEVARES Y AVENIDAS DE POCITOS. BULEVAR ESPAÑA ESQUINA LUIS DE LA TORRE. A LA IZQUIERDA ÁRBOL DE LA FRATERNIDAD AMERICANA. BARRIO POCITOS. AÑO 1929 (APROX.). FOTO: n.º 5168 FMHGE.CDF.IMO.UY – AUTOR: S.D/IM. (CENTRO DE FOTOGRAFÍA DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO).



FIGURA 10. VISTA AÉREA DEL BARRIO CARRASCO HACIA LA RAMBLA Y PLAYA. AL CENTRO: HOTEL CASINO CARRASCO. AÑO 1936. FOTO: n.º 0292 FMHC.CDF.IMO. UY – AUTOR: S.D/IM. (CENTRO DE FOTOGRAFÍA DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO).

Además de las características paisajísticas que se delineaban, el centro de atracción del exclusivo balneario sería el Hotel Casino de Carrasco cuya inauguración se realizó en 1921.

El siguiente fragmento sintetiza el espíritu que animó su fundación y desarrollo: «[...] es un ejemplo de urbanismo, un rincón lleno de aire poético y asiento de la población más aristocrática de Montevideo».⁴⁰

También las transformaciones en Ciudad Vieja y Centro auguran una nueva época, a los ya existentes representativos edificios públicos y privados se van sumando otros, en un proceso de sustitución edilicia en el que se multiplicó la edificación en altura.

Uno de los exponente que mereció grandes elogios en la valoración popular fue el Palacio Salvo: «[...] el más estupendo y magnífico de nuestros edificios civiles».⁴¹

Y en el reconocimiento de técnicos y críticos de la arquitectura nacional el Palacio Lapido ocupó un destacado lugar: «[...] el nuevo edificio ha de poner una nota extraordinaria en el ambiente de nuestra principal vía de tránsito».⁴²

En el colectivo social se acrecienta así la apreciación de la capital como ciudad moderna, a la vez que se debate sobre los problemas urbanos emergentes y los reclamos para darles solución.

Desde mediados de los años veinte se van realizando obras para concretar propuestas y proyectos de ordenamiento vial, entre estas se destacan: la construcción de la Rambla Sur, ganando tierras al mar; la apertura de la avenida Agraciada en el tramo comprendido entre avenida 18 de Julio y el Palacio Legislativo y la construcción de la avenida de circunvalación del Palacio Legislativo.

40 Barrios Pintos, Aníbal, op. cit., p. 58.

41 En revista *Mundo Uruguayo*, Montevideo, 16/XI/1922.

42 Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU), «El Palacio de La Tribuna Popular», *Revista Arquitectura*, n.º 154, Montevideo, 1930, p. 327.



FIGURA 11. AVENIDA 18 DE JULIO ESQUINA JULIO HERRERA Y OBES. BARRIO CENTRO. AÑO 1935. SE DESTACAN EN ESTA AVENIDA, ENTRE OTROS EL PALACIO SALVO (INAUGURADO EN 1928) Y EL PALACIO LAPIDO (INAUGURADO EN 1933). FOTO: n.º 6510FMHGE.CDF. IMO.UY – AUTOR: S.D/IM. (CENTRO DE FOTOGRAFÍA DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO).

Estas obras se fueron sumando a las ya realizadas en el borde costero por parte de actores públicos y privados, lo que conjuntamente con el desarrollo edilicio irán caracterizando privilegiadamente las áreas costeras al este y parte de las áreas centrales de la ciudad.

UN LUGAR DONDE RESIDIR

El acceso a la vivienda en condiciones dignas para los sectores de población de menores recursos es uno de los más graves problemas que debe encarar el Estado; la atención de este es incorporada en la agenda pública en las primeras décadas del siglo XX.

El Estado comenzó a intervenir implementando disposiciones legales para otorgar préstamos hipotecarios a organismos estatales y empresas privadas para la construcción de viviendas para la venta o arriendo, destinadas a sus funcionarios u otros según los programas.

La implantación de las viviendas fue diversa, contribuyendo a ocupar intersticios urbanos y a generar en algunas áreas procesos de crecimiento y densificación por inserción de nuevas viviendas.⁴³

Ese proceso tomó impulso a partir de la promulgación de la ley 7395 (ley «Serrato») de 1921. Dicha ley facilitó el acceso de los trabajadores de distintos niveles socioeconómicos a los préstamos hipotecarios para la construcción de la vivienda propia.⁴⁴

43 Se recomienda: Conti, Nidia, *La vivienda de Interés social en el Uruguay*, Montevideo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1986.

44 El Banco Hipotecario (creado en 1912) también procedió a rematar solares al igual que los bancos privados y otros operadores inmobiliarios.

En 1921 la aprobación de la ley 7395 (ley «Serrato») del 13 de julio de 1921 instrumentó los préstamos hipotecarios para quienes aportaban a la seguridad social, se amplió así el alcance del sistema, permitiendo el acceso a este de vastos sectores de asalariados. Esta ley fue un incentivo para el mercado inmobiliario en la venta de terrenos, en tanto para acceder al préstamo el solicitante debía ser propietario del solar.

Algunos bancos privados también otorgaban préstamos para la construcción de viviendas, proporcionando además los planos de distintos tipos de casas de acuerdo al monto del préstamo.

Ser propietario del terreno fue un requisito para acceder al préstamo, así quienes podían pagar más por un solar accedían a mejor localización, esto incidió en la calificación de algunas áreas, resultado del efecto acumulativo por sumatoria de intervenciones de mejor calidad constructiva y arquitectónica.

En tanto sectores de asalariados de menores ingresos debieron desplazar sus aspiraciones hacia localizaciones menos onerosas y de menor calidad ambiental. Aun con estas disposiciones la mayor parte de los sectores medios y bajos solo podían acceder a una vivienda en régimen de alquiler, quedando además sectores residiendo en malas condiciones de habitabilidad, en conventillos y precarias viviendas.

La distribución espacial de los sectores socioeconómicos de población con relación a la vivienda siguió dentro de las tendencias señaladas para la primera gran expansión iniciada en el último cuarto del siglo XIX, a lo que se suma la progresiva calificación del área de la costa en la dirección sur-este.

PROPÓSITOS REGULADORES

Se señalan, a modo de hito que marca el inicio de una época, los festejos que en 1930 traen al presente la Jura de la primera Constitución de la República Oriental del Uruguay, hecho que un mojón en la ciudad deberá recordarlo por siempre: el obelisco conmemorativo A los Constituyentes de 1830.

Reflejo de una cultura que homenaja su historia y que construye su identidad, pero que se desdibuja (al referirse a la materialidad histórica de la ciudad) en la voz que se manifiesta en la defensa del Anteproyecto del Plan Regulador para Montevideo: «Nuestra ciudad no tiene un pasado histórico que defender».⁴⁵

⁴⁵ De los Campos, Octavio, Artículo sobre el Plan Regulador del 1 de abril de 1931, en *Fascículo de Información* n.º 3, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1963, p. 2.

Ante esa voz se levantó otra, contestataria refiriéndose al anteproyecto: «[...] este a mi manera de ver no plantea un futuro que sea continuación lógica del pasado».⁴⁶

Dos posiciones que se contraponen: Una mirando hacia la potencialidad de lo vacío: construir allí donde no hay nada, sin fuertes inercias que impidan intervenir de modo racional y funcional, lo que implica el reconocimiento de una realidad que dificulta la innovación; la otra hace un reconocimiento distinto de la misma realidad, la mira desde su valor histórico, amparada en la metáfora de un desarrollo urbano vital, tal como «las obras creadas por la naturaleza».⁴⁷ Pero ambas deben mirar al territorio con sus especificidades, reconocer lo existente como situación de partida para proponer las transformaciones.⁴⁸

El territorio, sustrato físico y expresión de lo social, económico, cultural, político y más, es el que en estos vaivenes impone determinadas condiciones para las intervenciones, aproximándose al rol de un actor más.

En el transcurso de las décadas, las teorías y los instrumentos se ajustan, y para transitar desde los conceptos a la aplicación en el territorio de las ideas hay un camino a recorrer, y en ese camino ambas posturas en parte se aproximan y en parte se alejan.

La injerencia del Estado con la aplicación de políticas de intervención urbana, en pos de la concreción de modelos de ciudad, impregna al territorio, improntas que provocan que para actuar bajo nuevos paradigmas sea necesario dialogar con lo que aquellas políticas lograron consolidar.

46 Vilamajó, Julio, citado por Aurelio Lucchini en: *Julio Vilamajó su arquitectura*. Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1970, p. 172.

47 *Ibidem*.

48 Se recomienda: Mazzini, Elena y Méndez Mary, *Polémicas de Arquitectura en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Biblioteca Plural, Universidad de la República, 2011, pp. 69 a 101.

Durante el desarrollo extensivo parte importante de la infraestructura, como los tranvías, era desarrollada en forma privada. [...] Estos monopolios privados obtuvieron sus ganancias por un lado, por ej., debido al monopolio de transporte y, por otro lado, debido a la especulación con terrenos urbanos que compraban antes de poner la infraestructura y los vendían después con infraestructura a mayor precio.⁴⁹

En general las empresas tuvieron para la localización de sus instalaciones amplias opciones en las condiciones de su propia conveniencia. Dicho desarrollo se acompañó con un incremento poblacional y expansión de asentamientos humanos en el territorio al amparo de una ideología liberal, con muy acotada intervención del Estado.

Esto fue cambiando desde inicios del siglo XX con sucesivas reformas, impulsadas fundamentalmente por el pensamiento «batllista» tanto en el control de la economía, como en aspectos jurídicos e institucionales.

La crisis del veintinueve alcanzó también al Uruguay; en este contexto, la política de Estado intensificó la estatización e intervención en la economía. A modo de ejemplo: a comienzo de la década del treinta, en duros debates políticos, acuerdos y desacuerdos, e incluso con presiones de compañías y representantes de gobiernos extranjeros, se aprobó la creación de la Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Pórtland (ANCAP) lo que suma a una larga historia de nacionalización de empresas de producción y servicios, así como de incentivos a la producción manufacturera.

[...] la crisis de los 30 obligó al país a replegarse hacia adentro y lo hizo poniendo el acento sobre nuevos puntos de apoyo: comenzó el proceso de sustitución de importaciones [...] la política proteccionista del Estado [...] la fuerte demanda del gobierno y la distribución del ingreso (en tanto) el

⁴⁹ Jäger, Johannes, «El rol de la renta de la tierra en la economía urbana e implicaciones para las políticas locales en Montevideo», ponencia: en 1er. Seminario de Economía urbana. Organizado por Unidad de Planificación Municipal-Intendencia Municipal de Montevideo y Sociedad de Economistas del Uruguay, Montevideo, 1999, p. 5. Disponible en: <epub.wu.ac.at/250/1/document.pdf>.

problema del balance de pagos fue solucionado por la propia sustitución [...] y el precio de los productos exportables (CIDE 1963: 15-16).⁵⁰

A partir de la crisis se procesa una nueva modalidad de crecimiento del país, en la cual la ganadería extensiva se estanca y la industria manufacturera se transforma en el sector de la producción material de mayor crecimiento y que impulsa el desarrollo de la economía en su conjunto. Puede afirmarse entonces, que el papel que cumplirá la industria manufacturera en la economía a partir de 1930 y las transformaciones sociales que el desarrollo industrial determina, permiten afirmar que ese año marca el comienzo de un nuevo período en la evolución histórica del país (Millot, Silva, Silva 1973: 43).⁵¹

La creciente intervención del Estado en diversos asuntos de interés nacional tuvo su correlato en el ordenamiento territorial de Montevideo en las ordenanzas de 1933.

En un intento de regular la actuación descontrolada en el mercado de tierras se estableció la obligatoriedad de la tramitación y aprobación de los proyectos de fraccionamientos, pero no se marcaron directrices suficientes que establecieran condiciones específicas respecto al uso del suelo (salvo para las áreas delimitadas como pertenecientes a la planta urbana) y tampoco se definieron instrumentos para ejercer un mayor control sobre la expansión. En este sentido las normas fueron insuficientes, pues se siguieron efectuando fraccionamientos en pésimas condiciones y, además, se siguió produciendo expansión a lo largo de las vías principales.⁵²

50 Citado por Héctor Tajam y Jaime Yaffé, en *Industria manufacturera y sustitución de importaciones-(Uruguay 1911-1930)*, Montevideo, Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, noviembre de 2003, p. 7.

51 *Ibíd.*, p. 19.

52 Los debates, propuestas y proyectos urbanos que se dan en el ámbito académico y profesional, años más tarde tuvieron su repercusión en el ámbito estatal, creándose en 1939 la Dirección del Plan Regulador en la órbita de la Intendencia Municipal de Montevideo.

TENDENCIAS EN LA CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO

En muy grandes rasgos se distinguen algunas tendencias en la caracterización del territorio (reconocidas en parte en las identidades barriales) tanto por usos del suelo para la localización de las actividades productivas, comerciales y de servicios, como por las opciones residenciales de los distintos estratos socioeconómicos y consecuente concreción de lo urbano en su materialidad.

En estos años partes de Ciudad Vieja, Centro y también Cordón constituyen el centro urbano por excelencia: administrativo de lo público y también de lo privado. Lugar donde se localizan las principales instituciones públicas y privadas a la vez que se desarrollan actividades comerciales, culturales y de recreación, en tiendas de variados rubros, teatros, cines, cafés, confiterías y restaurantes, siendo además la localización preferencial de la inversión en los «Palacios»: edificios de apartamentos para la renta.

El eje Sarandí-18 de Julio, lugar de confluencia de todas las clases sociales tanto de montevideanos y visitantes del interior del país, como también de extranjeros, cobra diariamente ajetreada vida, jalonado por sus plazas: Matriz, Independencia y Cagancha, aspirando a extender su significación de centralidad hasta la plaza de los Treinta y tres Orientales, la Universidad de la República y más allá culminando en «El Obelisco», inaugurado en 1938.

Sarandí, iluminada como el escaparate de un gran bazar, exhibía la sociedad mundana, promiscuida —en aquella hora del cierre comercial— por un público amalgamado, de cadetes de tiendas emperifollados; costureritas que siguen la última moda, canillitas astrosos que pregonan el último chisme político o el crimen pasional del hoy.⁵³

53 Julio Verdié, «Sodomita», en *Siete cuentos uruguayos*, Montevideo, Mural, 1929. Citado por Daniela Bouret y Gustavo Remedi, en *Escenas de la vida cotidiana*, Montevideo, CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental, 2009, p. 314.

Paulatinamente, en algunas áreas sobre el borde costero en dirección este, donde ya existían importantes residencias se van construyendo otras que en su conjunto le van otorgando prestigio a los barrios Parque Rodó, Pocitos y Carrasco.

También para familias de buenos ingresos siguieron siendo atractivas para su localización residencial las áreas del Prado, parte del Cordón y sectores de avenidas importantes como 8 de Octubre, Agraciada, Suarez, Millán y otras.

Por otra parte, el desarrollo manufacturero necesitó de locales con buena accesibilidad (en particular con relación al puerto) además de dotación de servicios. Preferentemente la tendencia de localización se mantuvo sobre aquellas zonas en las que desde fines del siglo XIX y principios del XX se había ido insertando la producción manufacturera.

La vida en algunos barrios se caracterizó por determinadas actividades. Son ejemplos: Nuevo París por sus curtiembres; Maroñas, La Teja y Capurro con sus fábricas textiles, a lo que se sumó en La Teja y Capurro el crecimiento de las instalaciones de ANCAP; los frigoríficos definieron el carácter industrial del Cerro y Villa Española fue animada por el desarrollo de la Fábrica Uruguaya de Neumáticos Sociedad Anónima (FUNSA) la que en 1935 comenzaba su producción. La lista es extensa, tanto en barrios alejados como en otros más cercanos a las áreas centrales (incluso dentro de los límites del bulevar Artigas) se instalaron empresas de importante envergadura y otras de menor escala, en correspondencia directa con el modelo de economía introvertida impulsado como política de Estado.

Concomitantemente se fue afincando población directa o indirectamente vinculada con esas instalaciones, radicación inducida por el mercado de tierras (efectuando nuevos fraccionamientos en el entorno de las instalaciones fabriles) y también por los préstamos hipotecarios al amparo de la ley Serrato, pero en menor medida por las inversiones en viviendas realizadas por el sector público.

La resultante fue la continuidad de la expansión constituyendo zonas de muy baja densidad poblacional. Varios de esos barrios eran animados por el tránsito de personas y vehículos en los alrededores fabriles.

Entre estas caracterizaciones barriales (extremadamente simplificadas en este relato) se abre un amplio espectro de situaciones.

La memoria colectiva (refrendada por parte de la historiografía) alude a la *ciudad democrática*, lugar de encuentro e interrelación de las distintas clases sociales, ciudad en la que las relaciones laborales constituyen parte importante de la constitución del capital social:

El trabajo [...] pasará a adquirir una creciente centralidad en la organización de la sociedad y se transformará en el dispositivo central de la promoción social en las siguientes décadas.⁵⁴

Esto está muy ligado a la intensificación del proceso de industrialización y profundización en lo jurídico de los derechos de los trabajadores, la organización sindical, la seguridad social, etcétera, que se fue dando en el contexto coyuntural de la Segunda Guerra Mundial (y posterior Guerra de Corea) que favoreció las exportaciones del Uruguay.

En este período se incrementó la reserva de divisas y capital, lo que le permitió al Estado desarrollar una importante política social y realizar inversiones en diversas obras; también el sector privado pudo incrementar sus inversiones, en particular en el sector inmobiliario.

54 Supervielle, Marcos y Francisco Pucci, «El trabajo y las relaciones sociales en el siglo XX», en *El Uruguay del siglo XX. La Sociedad*, tomo III, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2008, p. 80.

LA INVERSIÓN PRIVADA Y EL ESTADO EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS

La inversión «en ladrillos» ha sido una modalidad ampliamente convalidada por sectores de población, tanto para importantes inversores como para quienes ha sido un modo de capitalizar sus ahorros construyendo viviendas y locales para alquilar.

Invertir en viviendas para la renta fue un negocio atractivo en la medida que el alquiler de las unidades proporcionaba ingresos tales que amortizaban la inversión, producían beneficios y además se incrementaba el capital del inversor si el valor de la propiedad subía, más en este período de bonanza económica y acumulación de divisas.

El mercado inmobiliario abarcó un espectro muy variado de soluciones habitacionales para satisfacer la demanda de los distintos estratos socioeconómicos, desde los importantes edificios de gran categoría de apartamentos para la renta, localizados en las áreas de mayor valor inmobiliario, hasta variados tipos de viviendas destinadas a sectores socioeconómicos medios.

Para obtener mayor rendimiento de los solares se desarrollaron nuevos tipos de edificios de apartamentos de acuerdo a las ordenanzas de higiene de la vivienda vigentes desde 1928.

La densificación predial se obtenía construyendo edificios de hasta cuatro niveles con acceso a cada uno solo por escalera, unos entre medianeras con unidades alineadas a lo largo del predio y cada una abierta a patios de aire y luz, y otros desarrollados en predios esquina.

Esta producción de diversa calidad constructiva y arquitectónica se encuentra dispersa en la ciudad, preferentemente en áreas actualmente denominadas centrales, intermedias y también costeras, y excepcionalmente en áreas periféricas.



FIGURAS 12 Y 13. EDIFICIOS DE APARTAMENTOS EN BARRIO PALERMO. ESTOS EDIFICIOS SE INTERCALAN EN EL CATASTRO; CONJUNTAMENTE CON LA EDIFICACIÓN DE OTRAS ÉPOCAS COMPONEN DE MODO HETEROGÉNEO LA CARACTERIZACIÓN DE MUCHAS CALLES MONTEVIDEANAS. FOTOS: ALBERTO MARCOVECHIO.

Para los sectores de menores ingresos el rubro alquiler ha sido siempre muy significativo en la afectación de la «canasta familiar», por lo que el Estado, desde los años cuarenta (con antecedentes en años anteriores), se ocupó de legislar respeto del incremento de los alquileres, manteniendo por tiempo un equilibrio entre los intereses de arrendatarios y arrendadores.

A pesar de la regulación de los alquileres y la importante inversión privada en la construcción de viviendas, la oferta inmobiliaria para el arriendo de una vivienda decorosa no era accesible para los sectores de bajos ingresos.

En esos años de prosperidad económica se arraiga la idea de progreso, adjunta a la convicción de la necesaria intervención del Estado. Estado benefactor que, para procurar la equidad social, debe instrumentar políticas de redistribución del ingreso, actuando en la diversidad de problemas que afectan a parte importante de la población, entre ellos proveer de vivienda.

Si bien desde la segunda década del siglo XX el Estado comenzó a intervenir en la construcción de viviendas, recién en 1937 se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE). Este instituto desarrolló programas para sectores de bajos y medios ingresos, actuando también en coordinación con las intendencias y otros organismos estatales.

Las primeras obras consistieron en agrupar casas (proyectadas de acuerdo a los nuevos conceptos de higiene y funcionalidad), cada una en un lote independiente disponiendo de jardín y fondo propio. Los conjuntos se ubicaron preferentemente donde existían industrias, en zonas periféricas a las áreas centrales, por ejemplo en los barrios: La Teja, Maroñas, Cerro y otros, teniendo en cuenta la disponibilidad y costo de la tierra.

También la Intendencia Municipal de Montevideo construyó en esos años viviendas con similares criterios que el INVE.⁵⁵



FIGURA 14. CONJUNTO DE VIVIENDAS INDIVIDUALES LOCALIZADO EN EL BARRIO MAROÑAS. ESTOS CONJUNTOS POPULARMENTE FUERON DENOMINADOS «BARRIOS OBREROS», POR ESTAR LAS VIVIENDAS DESTINADAS EN GRAN PARTE A LOS TRABAJADORES DE LAS FÁBRICAS DEL ENTORNO. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

Años más tarde la Intendencia instrumentó el programa «Plano: Vivienda Popular», conocido también como «plano de vivienda económica». Este consistía en otorgar al solicitante un plano tipo, asesoramiento técnico y exoneración de determinados tributos para la construcción de la vivienda en terreno propio, pudiendo además solicitar un préstamo hipotecario al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) al amparo de la ley «Serrato».

Una vez más un programa para facilitar el acceso a la vivienda incentivó la ejecución de fraccionamientos y venta de lotes, produciendo expansión con oferta de lotes más baratos.

55 Se recomienda: Conti, Nidia, op. cit..



FIGURA 15. LAS «VIVIENDAS ECONÓMICAS» HAN CARACTERIZADO A NUMEROSOS BARRIOS MONTEVIDEANOS, COMPRENDIDOS ESTOS FUERA DE LAS ÁREAS CENTRALES DE MAYOR VALOR INMOBILIARIO. (DE ACUERDO A LAS DISPOSICIONES DE LA INTENDENCIA RESPECTO A LAS ZONAS DE INSERCIÓN DEL «PLANO VIVIENDA POPULAR».) FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

¿CUÁNDO «TODO FUE MEJOR»?

El contexto de los años cuarenta y parte de los cincuenta fue muy particular ante la expectativa de un promisorio futuro para el país.

El Estado siguió estatizando servicios mediante la adquisición de empresas, por ejemplo para crear: Obras Sanitarias del Estado (OSE); Administración Municipal de Transporte (AMDET) y la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), esta última como resultado de las negociaciones con Gran Bretaña por la deuda que tenía con Uruguay, confluyendo todo esto en la apreciación (en parte de la población) de una época de bienestar y progreso.

[...] siguieron subiendo los salarios que habían comenzado a aumentar desde 1943, con el consiguiente crecimiento del mercado interno y del poder adquisitivo de importantes sectores de la población, lo que hace posible admitir que para quienes lo vivieron tal vez haya sido cierto lo del “Uruguay feliz” que se reflejaba, como hemos visto, en asistencias masivas al cine, bailes, carnaval, paseos veraniegos y entretenimientos varios.⁵⁶

56 Frega, Ana; Rodríguez, Ana María; Ruiz, Esther; Porrini, Rodolfo; Islas, Adriana; Bonfanti, Daniele; Broquetas, Magdalena y Cuadro, Inés, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ediciones de la Banda Oriental, 2.ª edición, marzo, 2008, p. 142.

La historia ha probado que deseos y realidades difícilmente coinciden, pero sin embargo, en algunos sectores de la sociedad ha perdurado el recuerdo de esos años como el período en que “todo fue mejor”.⁵⁷

Desde el gobierno departamental se plantea la necesidad de dar solución a la complejidad creciente de los problemas urbanos, para ello se fueron procesando nuevas ordenanzas. La prosperidad económica y crecimiento industrial, así como el buen precio de los productos de exportación, daban fundamento a una prospectiva de mayor crecimiento, por lo que se debía ordenar el territorio preservando determinadas zonas de los perjuicios que podrían causar las actividades industriales que resultaran molestas, insalubres e incluso peligrosas.

Las ordenanzas de 1947 imbuidas por ideas del urbanismo moderno establecieron una división funcional del territorio delimitando zonas: urbana, suburbana y rural, las que se subdividieron a los efectos de reglamentar usos del suelo, fraccionamientos de tierras, instalación de actividades, condiciones de edificación, etcétera.⁵⁸

⁵⁷ *Ibidem*, p. 124.

⁵⁸ La definición de zonas urbanas y suburbanas refiere a las áreas de uso preferencial para la habitación, difieren en las normas respecto a usos del suelo, dimensionado para nuevos fraccionamientos, densidad, alturas, retiros, y específicamente en las normas a aplicar para la instalación de industrias y actividades compatibles o no con la residencia. Los límites de la zona urbana según decreto 5331 son: Río de la Plata, arroyo Malvín, calle Isla de Gaspar, camino Carrasco, calle 20 de Febrero, camino Corrales, avenida General Flores, camino Chimborazo, camino José M. Silva, arroyo Miguelete y Bahía de Montevideo.



FIGURA 16. ORDENANZAS DE 1947.
ZONIFICACIÓN DEL DEPARTAMENTO: ZONA
URBANA: GRIS CLARO; ZONA SUBURBANA:
GRIS OSCURO Y ZONA RURAL: BLANCO.

Fuente: Carmona, Liliana y Gómez,
María Julia.

Aprobadas en pleno auge del período de *economía introvertida*, estableciendo prescripciones más estrictas respecto a la realización de nuevos fraccionamientos y usos del suelo, incidieron en el mercado inmobiliario, tanto para uso residencial como industrial, comercial y de servicios.

Mientras que en el modelo de acumulación extensivo la locación de las empresas era casi exclusivamente guiada por la renta urbana en un contexto liberal, en el modelo de desarrollo introvertido la estructura económica concreta era influenciada en parte por políticas de planificación urbana.⁵⁹

En el marco de los cálculos sobre costos y beneficios algunas empresas optaron por ubicarse dentro de los límites de Montevideo, otras en los departamentos limítrofes en los que encontraron mayor flexibilidad normativa. A lo largo del tiempo se constata que determinadas actividades asociadas directamente con la producción del medio rural (elaboración de productos alimenticios, procesamiento y envasado) se radican preferentemente en el área metropolitana.

Por otra parte, la prohibición de efectuar amanzanados y loteos en áreas inadecuadas restringió la expansión incontrolada dentro de los límites departamentales; es lógico presumir que, en general, se incrementó el valor de la tierra urbanizada y urbanizable.

La tendencia fue que la trama urbana se fuera completando con fraccionamientos de tierras en intersticios remanentes apropiados, lo que se verifica en la secuencia que muestra la cartografía de Montevideo. De la observación de ella también se deduce que a mediados del siglo XX se frenó la gran expansión formal dentro de los límites departamentales, la que se retomó en décadas posteriores, a partir de los años setenta. Lo que no registran los planos catastrales y de amanzanado de Montevideo es el sucesivo incremento de la ocupación irregular de tierras.

59 Jäger, Johannes, op. cit., p. 7.

Contemporáneamente se verificó una expansión de fraccionamientos en pueblos y ciudades del área metropolitana, como también de fraccionamientos al borde de conectores viales. En general la oferta de terrenos para la población de menores recursos se desplazó hacia el área metropolitana, en los departamentos de San José y Canelones.

La especulación inmobiliaria ha ido presionando sobre la tierra dividida en parcelas, en particular sobre las que se transformaron por distintas circunstancias en unidades poco rentables para actividades del agro, lo cual las hace vulnerables y apropiadas para ser fraccionadas o afectadas a otros usos.

El mayor costo de la tierra urbanizada, como fuerza centrífuga, va expulsando a la población de menores ingresos fuera de las áreas mejores servidas dentro de los límites departamentales de Montevideo, y también hacia su área metropolitana.

El incremento poblacional de esas áreas fue generando demanda de mejor dotación de infraestructuras y servicios que el Estado no pudo satisfacer en el corto y mediano plazo (para algunas áreas todavía la situación se mantiene) es así que aun con nuevos marcos normativos, del mismo modo que en décadas anteriores, parte del territorio en proceso de urbanización es relegado.

Para abatir el déficit habitacional a partir de los años cincuenta hubo un cambio de escala en la construcción de Viviendas de Interés Social; tanto el INVE como la Intendencia Municipal de Montevideo (en casos actuando coordinadamente) se avocaron a la realización de conjuntos habitacionales, siguiendo algunos parámetros de organización urbano-arquitectónica en el marco de las teorías urbanísticas modernas, tomando como referentes los conjuntos de viviendas realizados en Europa.

Se comenzó así a implementar desde el Estado la alternativa a la «ciudad tradicional» con proyectos de conjuntos habitacionales.

Si bien en los primeros años no hubo una gran producción tal que impactara en la ciudad, sí fue demostrativa y significativa en los modos de producir ciudad en las décadas siguientes.

La mayor escala requirió de predios extensos. Una vez más la tendencia fue construir dichos conjuntos en áreas fuera de las centrales, donde el valor de la tierra fuese más bajo, lo que contribuyó en algunos barrios a ocupar predios baldíos, aumentando la densidad poblacional y consecuentemente incidiendo en la mejora de los servicios.



FIGURA 17. CONJUNTO HABITACIONAL CONSTRUIDO EN LA DÉCADA DE LOS CINCUENTAS, UBICADO EN LA AVENIDA JOSÉ PEDRO VARELA PRÓXIMO A LA AVENIDA INGENIERO JOSÉ SERRATO. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

La adjudicación de viviendas en los distintos programas habitacionales de esa época se basaba en la estabilidad social y laboral. Los requisitos principales solicitados eran núcleo familiar constituido y constancia laboral e ingresos.

Jurídicamente y culturalmente no eran admisibles las situaciones de informalidad; así en una época de prosperidad y confianza en un sistema de valores fundados en el trabajo y la familia, parte de la población quedaba marginada.

La demanda de viviendas en Montevideo siguió creciendo como consecuencia del incremento de población, dada en parte por el crecimiento vegetativo y la migración desde el interior del país, sumándose la migración desde Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

En las contradicciones de esta época de bonanza el sector agropecuario se estancó; no hubo suficiente inversión e innovación para su desarrollo, lo que produjo migración de población rural y también

urbana, principalmente hacia la capital. Se producen entonces situaciones sociales y económicas contrapuestas de importante incidencia en las transformaciones de algunos tejidos urbanos y sus condiciones de habitabilidad.

Los sectores más vulnerables de población siguieron sin poder acceder a la oferta formal de viviendas, inclusive de interés social, pasando parte de esta población a habitar en condiciones de precariedad e informalidad habitacional en los denominados «cantegriles».⁶⁰

Otra era la situación en parte de los estratos socioeconómicos superiores. Para ellos alquilar un apartamento en un edificio de renta no satisfacía la creciente aspiración de acceder a la vivienda propia. Además para los inversores inmobiliarios la construcción de importantes edificios de renta no resultaba ya un negocio atractivo, debido al incremento del valor de la tierra en las áreas mejor calificadas, la aplicación de la regulación de los arriendos y los inconvenientes legales que presentaba la propiedad en condominio.

PROPIEDAD HORIZONTAL

Es en esa coyuntura que se aprueba en 1946 la ley 10.751 de *Propiedad Horizontal*. El capital privado se aúna con los préstamos hipotecarios del BHU, produciendo un proceso de construcción de edificios de apartamentos en altura que transformaron áreas urbanas, en general aquellas previamente bien calificadas. Este proceso se incrementó hacia los años cincuenta y sesenta, como resultado de las inversiones realizadas a partir de la acumulación de capital proveniente de las divisas generadas por la exportación de carne y lana.⁶¹

60 «Cantegriles»: con este nombre se conocieron los asentamientos irregulares precarios, deriva de modo irónico del nombre del complejo Cantegril Country Club de Punta del Este, inaugurado en 1947.

61 Se recomienda: Boronat, J. Yolanda y Baldoira, Carlos, *El edificio de apartamentos en altura: su producción en las décadas del 50 y 60*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, editado con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica, 2009.

En parte del Centro, el borde de la rambla de Pocitos y sobre otras avenidas los tejidos se van transformando. Nuevos edificios de apartamentos en altura van sustituyendo a las antiguas residencias y otras edificaciones. Es una época donde lo nuevo adquiere gran valor, nuevos tipos residenciales, nuevos modos de vida, y también de recreación.

El Centro crece tanto en lo edilicio como en la diversidad de negocios y actividades sociales y culturales. Entre los años cuarenta y cincuenta se construyen nuevas e importantes salas de cine, algunas de estas constituyen parte de las plantas inferiores de edificios de apartamentos, por ejemplo, el complejo de los cines Plaza y Central, y el cine Censa.⁶²



FIGURA 18. EDIFICIO DE LOS CINES PLAZA Y CENTRAL Y BLOQUE DE APARTAMENTOS, CON FRENTE A PLAZA CAGANCHA, AVENIDA GENERAL RONDEAU Y CALLE COLONIA. FOTO: JUAN MONTANS, 2015.

62 Los locales de estas y otras salas cinematográficas actualmente han sido afectadas a otros usos.



FIGURA 19. RAMBLA REPÚBLICA DEL PERÚ, BARRIO POCITOS, AÑO 1940 (APROX.). FOTO: n.º 7522FMHGE.CDF.IMO.UY – AUTOR: S.D/IM (CENTRO DE FOTOGRAFÍA DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO).

FIGURA 20. RAMBLA REPÚBLICA DEL PERÚ, BARRIO POCITOS, AÑO 1958 (APROX.). FOTO: n.º 9520FMHGE.CDF.IMO.UY – AUTOR: S.D/IM (CENTRO DE FOTOGRAFÍA DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO).

El borde costero de Pocitos se fue transformando en pocas décadas. En los años cuarenta en su perfil se destacaban el edificio Rambla Hotel y el edificio El Mástil, y aún persistían importantes residencias. Luego de la aprobación de la Ley de Propiedad Horizontal los cambios se aceleran y otro es el perfil que da marco a la rambla costanera hacia fines de los cincuenta.

El barrio Pocitos fue cambiando su configuración tipo-morfológica y aumentando su densidad poblacional. Se inicia en esta época un proceso de incremento en ese sentido que, aun con períodos de estancamiento en la larga duración, se considera constante. También mantuvo su prestigio en la valoración sociocultural. Todo esto sumado a la instalación de variados servicios que le fueron otorgando su caracterización específica.

CONTINUIDADES Y CAMBIOS

A mediados de los años cincuenta persistía la preocupación por dar solución al «caos urbano» que presentaba la ciudad capital por lo que el Concejo Departamental de Montevideo encomendó entonces el estudio de un plan para la ciudad.

Se procedió en la convicción de la aplicación de un método científico, de base empírica aunado con el análisis lógico, para mantener actualizado el conocimiento de los problemas y diversas cuestiones urbanas, con el objetivo de diagnosticar y consecuentemente establecer las directrices para los cambios y determinar las intervenciones necesarias.

Conceptualmente nuevos principios planificadores sustituyeron al concepto de *Plan Regulador*. Desde un marco teórico y propositivo se plantea el seguimiento y ajuste del plan con metas progresivas. Esto conllevó la revisión de determinadas normas, la elaboración de proyectos urbanos y se efectuaron intervenciones en el espacio público. Se propuso un plan vial y coordinadamente con este un plan de transporte colectivo.

El Plan Director con algunas modificaciones ratifica la subdivisión del territorio en zonas, delimitando las siguientes: urbanas, suburbanas, industriales, huertas y rurales. Las zonas urbanas y suburbanas se subdividen en sectores, y estos, a su vez, en distritos, los que contienen a las unidades vecinales, previendo densidades óptimas de población para cada subdivisión territorial y la escala de servicios correspondiente para ellas. Para cumplir con estos preceptos, se debieron dictar normas respecto a usos y ocupación porcentual del suelo, alturas de edificación, etcétera.⁶³

Para incidir en la redistribución poblacional y densidad óptima en las unidades vecinales de acuerdo al plan, se previó la construcción de Viviendas de Interés Social, objetivo de muy difícil concreción por el monto de inversión necesaria por parte del Estado, incluso en el largo plazo.⁶⁴

El supuesto de que la inversión en viviendas se regula de modo indirecto por las normas de usos del suelo, edificación y otras, si bien en parte se cumple, existen otras condiciones de mercado que inciden en las inversiones inmobiliarias respecto a la localización.⁶⁵

Por lo tanto, la construcción de viviendas vinculada a la planificación urbana (con relación a densidades de población pensada para cada parte) no pasó de ser una mera propuesta dada la propia concepción abstracta del plan, desconociendo la complejidad de los procesos de cambio en lo urbano a partir de la construcción de viviendas, lo que no fue revisado en profundidad en las siguientes décadas.

Los lineamientos generales planificadores se articulan con los propósitos en que se fundamenta la instrumentación del *Expediente Urbano* que se define como:

El conjunto de normas técnicas puestas a disposición de la autoridad, que permita orientar la acción ejecutiva del Consejo Departamental, en los aspectos del planeamiento para el desarrollo futuro de la ciudad,

63 Ver información específica en Digesto Municipal.

64 Solo fue construida la Unidad Habitacional del Buceo.

65 Se suman a las disposiciones departamentales de 1956 aspectos legislativos precedentes que siguen vigentes, entre estos la ley de Propiedad Horizontal.

en forma continua, previsor y flexible y permita también planear aquellas obras que estimadas de prioridad deban ser ejecutadas en plazos inmediatos y con arreglo a las posibilidades financieras del Gobierno Departamental.⁶⁶

Según esta definición, se realizaron obras de acuerdo a prioridades y recursos, quedando algunas inconclusas o ejecutadas en el largo plazo. La incidencia principal del plan radicó en la aplicación normativa en cuanto a usos del suelo según las zonas, normas de fraccionamiento, edificación e instalación de actividades y otras disposiciones regulatorias de lo urbano.

Este conjunto normativo estableció determinadas reglas de juego bajo las que fue actuando el mercado inmobiliario.

Las condiciones de rentabilidad han hecho, donde la normativa lo admite, que se densifiquen los tejidos mediante la construcción de tipos de viviendas agrupadas en edificios de apartamentos, destinada la oferta (acorde con la inversión) a satisfacer la demanda de los estratos medios superiores y superiores.

Por otra parte, las condiciones de las zonas con inserción de actividades industriales y de servicios que afectan la calidad ambiental y paisajística, desestimulan al mercado inmobiliario para que se realicen importantes inversiones en viviendas.

La aplicación del Plan Director no modificó las tendencias de caracterización en «gradientes» de las áreas urbanas, que siguieron en términos generales en el mismo sentido en que las Ordenanzas de 1947 las habían diagnosticado.

La instrumentación y aplicación del Plan Director fue coincidente con el inicio de la crisis que afectó al país. En las décadas siguientes ciertos cambios en lo urbano se vinculan estrechamente con dicha crisis y los cambios institucionales, signados por los años de dictadura, así como los cambios en las políticas económicas y de producción de viviendas.

⁶⁶ Carmona, Lilitana y Gómez María Julia, op. cit., p. 96.

LA VIVIENDA EN LOS MODOS DE PRODUCIR CIUDAD

Los enfoques para interpretar los fenómenos urbanos pueden ser diversos, pero la consideración de la vivienda (asumiendo sus múltiples definiciones) es relevante en todo abordaje. Es el conjunto de las viviendas en el contexto del hábitat que las contiene uno de los elementos fundamentales en los procesos de caracterización urbana.

Si bien en las tres últimas décadas del siglo XX se siguen determinados lineamientos «tradicionales», otros responden a nuevas condiciones de producción que involucran a actores públicos y privados. Esas condiciones refieren a aspectos jurídicos, institucionales y de políticas de vivienda, relacionados con el mercado así como con aspectos sociales y culturales.

Es pertinente entonces abordar algunos antecedentes y señalar determinados aspectos de la producción de viviendas.

DE LOS CINCUENTA A LOS SETENTA

El significativo incremento de la producción manufacturera hizo que el Uruguay viviera un espejismo de bonanza económica.⁶⁷

Entre otras industrias se intensificó la producción textil, química y derivados del petróleo, fabricación de electrodomésticos y diversidad de otros productos, pero si bien el desarrollo industrial repercutió en la disminución de la importación de determinados bienes de consumo, fue necesario incrementar la importación de insumos para la producción nacional (maquinaria, materias primas, petróleo, etcétera).

Desde mediados de los años cincuenta comienza un decrecimiento de la economía y quiebre del modelo económico de desarrollo uruguayo. En el contexto de la economía mundial se produce un proceso que es generalizable para todos los países latinoamericanos: la tendencia baja de los precios de sus productos de exportación.

⁶⁷ Parte de los ingresos producto de la acumulación de divisas se aplicó a la construcción de edificios de apartamentos de «categoría» en el marco de la ley de Propiedad Horizontal. Se recomienda: Boronat, J. Yolanda y Baldoira, Carlos, op. cit..

A medida que en los mercados internacionales bajan dichos precios, se resiente la economía, la deuda externa del Uruguay se incrementa, y además el país queda sujeto a las condiciones impuestas por los organismos prestadores.⁶⁸

Esta situación repercutió en el empleo y caída del salario real, el acceso a la vivienda, y los modos de producir ciudad.

En este contexto fue aumentando el descontento y conflictividad social. Reclamos y protestas desde los ámbitos sociales organizados: sindicatos de trabajadores y gremios estudiantiles, asociaciones ideológicas culturales y políticas y hasta acciones más radicales de índole política revolucionaria armada.

Posiciones y acciones que se confrontaron con la política de gobierno de autoritarismo creciente que restringió los derechos individuales aplicando «Medidas Prontas de Seguridad». Además en 1968 el gobierno decretó la «congelación» de precios y salarios como paliativo a la inflación creciente.

En los años sesenta se estimaba para Montevideo un aumento importante del déficit de viviendas. Los «cantegriles» seguían expandiéndose en los «cinturones de miseria», nutridos por la migración de población urbana y rural desde localidades del interior del país hacia la capital en busca de oportunidades de trabajo y mejores salarios.

La inversión del Estado en viviendas no era significativa, a su vez este jugó un rol importante al afectar también a la inversión privada en la construcción de viviendas para alquilar. Esta situación se fue generando como consecuencia de la aplicación de las leyes de arrendamiento que regularon los alquileres, tendientes a controlar la suba de estos (imponiendo porcentajes de incremento anual o estipulando porcentaje de afectación del ingreso). Este control por años sirvió para mantener el equilibrio entre la protección al inquilino y el beneficio del arrendador, pero con el tiempo esto cambió.

68 En 1960 Uruguay firma la Primera Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Es de señalar además que el FMI impuso determinadas condiciones para los préstamos que restringen la posibilidad de aplicar medidas proteccionistas como son los impuestos aduaneros a determinados productos importados.

La situación de crisis, el descontento social y fundamentalmente los reclamos salariales, fueron induciendo a la regulación extrema de los alquileres como paliativo para que estos no gravitaran desmedidamente en el presupuesto familiar; se llegó a «congelar alquileres» y además a establecer condiciones restrictivas para que los arrendadores pudieran proceder al desalojo de inquilinos.

El conjunto de estas disposiciones retrajo la inversión en inmuebles para la renta, tanto en la construcción de nuevos edificios como en el mantenimiento de edificios arrendados, perdiendo estos en consecuencia su valor inmobiliario, y en el largo plazo provocando deterioros de importancia en bienes inmuebles.⁶⁹

Esta protección al inquilino, en parte atendiendo a una problemática socioeconómica, se puede interpretar como política alternativa a la insuficiente acción del Estado en la construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos.

La regulación de alquileres beneficiaba a quienes tenían contrato de alquiler vigente, pero no a quien quería arrendar una vivienda mediante nuevo contrato, pues los precios de los alquileres habían subido considerablemente con relación a los salarios medios.⁷⁰

Situación que derivó en poca movilidad de la población arrendataria.

En estos años se incrementó el número de viviendas destinadas al alquiler por piezas, en general en condiciones poco aceptables de higiene y confort.

Desde fines de los años sesenta se fueron dando cambios significativos, en particular en el centro urbano por excelencia. Primero en Ciudad Vieja y con el tiempo también en el Centro.

Estos barrios sufrieron un proceso descendente en la valoración que tenían, perdiendo la connotación sociocultural como lugar de residencia preferencial para sectores sociales «acomodados».

69 En reuniones de la Comisión Social Consultiva-Universidad de la República, (COSOCO-2002/04) MESA DE VIVIENDA, hubo coincidencia en este punto al evaluar antecedentes respecto a la inversión en la construcción de viviendas para alquilar, como también sobre el mantenimiento del *stock* existente.

70 Se recomienda: Ivette Trochón, *Escenas de la vida cotidiana. Uruguay 1950-1973. Sombras sobre el país modelo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2011, p. 97.

Respecto a Ciudad Vieja y el Centro, hacia los años sesenta acontecen hechos que pueden interpretarse como señales premonitorias.

Tienda Inglesa (fundada en 1870) se trasladó en 1962 desde Ciudad Vieja a avenida Italia casi avenida Bolivia. Este comercio fue creciendo (en la modalidad de hipermercado) paralelamente al proceso de expansión residencial en la faja costera hacia el este.

Contemporáneamente, en 1966, cerró London-París, lo que fue significativo para la vida montevideana. Esta tienda —ubicada en 18 de Julio y Río Negro y fundada en 1908—, fue creciendo hasta asemejarse a las grandes tiendas europeas y convertirse en referente en todo el territorio nacional como lugar de compras importantes y de calidad, desde ropa, hasta artículos de bazar, herramientas, muebles y diversidad de otros artículos.

El destino para vivienda de las unidades en edificios de aceptable conservación fue cediendo espacio a la localización de oficinas en los apartamentos adaptados para esa función, en tanto otros, principalmente localizados en Ciudad Vieja, fueron sufriendo deterioros considerables y algunos se fueron tugurizando.



FIGURA 21. ALGUNOS INMUEBLES ABANDONADOS DESDE LARGO TIEMPO ATRÁS SON ACTUALMENTE OCUPADOS EN LAS PEORES CONDICIONES DE HABITABILIDAD. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2014.

Sin embargo Ciudad Vieja y Centro mantuvieron su carácter de centralidad en determinados aspectos, a los que se agrega el barrio Cordón, en tanto en estas áreas se localizan diversas instituciones con su «casa matriz» radicando en ellas sus autoridades máximas y servicios centralizados.

Citando parte de la nómina del sector público: Administración Nacional de Puertos, Teatro Solís, Ministerios, Intendencia, Universidad de la República, Banco Hipotecario del Uruguay y Banco de Previsión Social.⁷¹

Del mismo modo son importantes las actividades del sector privado: bancos, instituciones culturales y de servicios, oficinas relacionadas con los organismos antes citados, estudios de profesionales y consultorios, entre otros.

El Centro y Ciudad Vieja también han mantenido su centralidad con relación a la accesibilidad. Cualquier barrio o poblado metropolitano (aun con dificultades en la relación tiempo-distancia) mediante el transporte automotor público está conectado directamente con las áreas centrales. Hasta avanzado el siglo XX para algunos poblados del área metropolitana fue importante la conexión por medio del ferrocarril hasta la Estación Central General Artigas.

Además de aquellos acontecimientos significativos y premonitorios, en décadas siguientes, una nueva forma de recreación —la televisión— fue cambiando los hábitos en el entretenimiento y reunión familiar, se fueron cerrando varias salas cinematográficas, confiterías prestigiosas y otros grandes comercios, y así progresivamente el Centro fue perdiendo su cualidad jerárquica como centro de paseo relacionado al comercio y la recreación, sin perder ciertos roles como centro de gestión y administración de lo público y privado.

Paulatinamente otros lugares van constituyéndose de preferencia residencial para la población de mayores recursos.

71 En el año 2009 se relocalizó el Poder Ejecutivo, volviendo a la centralidad de la plaza Independencia.

En el juego del mercado, la inversión en vivienda de alto valor inmobiliario fue avanzando hacia otras zonas, cambiando caracterizaciones barriales y también realizando nuevas urbanizaciones en la dirección de la costa este.

También en esos años se fueron pautando otros cambios: progresivamente se produce desconcentración de actividades de gestión, administración y comercio (por ejemplo la apertura de nuevas sucursales bancarias, instalación de comercios de distintos rubros, instalación de los primeros supermercados) lo cual fue potenciando centralidades de distintas escalas, unas en relación directa con áreas barriales y aledañas a ellas y, otras, de mayor alcance, con proyección hacia el área metropolitana. Ejemplos de esto son las antiguas centralidades del Paso Molino y de la Unión.

La situación de crisis hacia los años sesenta hizo que disminuyera significativamente la construcción de apartamentos de «categoría» en Propiedad Horizontal. Este proceso tuvo consecuencias en el mercado inmobiliario y en la industria de la construcción.⁷²

Considerada como una industria de las más importantes del país, generadora de empleo, y sector que involucra a otras industrias y actividades conexas, en su crisis arrastraba el debilitamiento de los niveles de consumo en diversos rubros, por lo tanto también en la producción de determinados bienes, por esta razón su reactivación fue considerada políticamente prioritaria.

En ese contexto de crisis, de presiones inmobiliarias y de la preocupación de actores sociales y políticos sobre la situación socioeconómica de parte de la población, sumada a la preocupación por el déficit de viviendas estimado, es que se debate en el Poder Legislativo la creación de una ley de vivienda. Finalmente, se aprueba la ley 13.728 en diciembre de 1968.

72 Los préstamos escriturados en 1957 por el BHU (época de grandes inversiones en edificios de apartamentos en altura en el régimen de Propiedad Horizontal) fueron 11.400. Estos decayeron en una década hasta escriturarse 355 en el año 1968. Datos tomados de: Terra, Juan Pablo, *La vivienda*, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1969.

Dicha ley se aprueba como instrumento para dinamizar a la industria de la construcción y dar solución al déficit de viviendas, atendiendo a diversos sectores de población. Contiene un extenso articulado que contempla múltiples aspectos y cuya aplicación es de alcance nacional, factible de aplicarse en áreas urbanas y rurales.⁷³

Su aprobación e instrumentación gravitó en varios sentidos en los modos de producir transformaciones urbanas en Montevideo, relacionadas con la vivienda y el hábitat.

El alcance de este instrumento respecto al volumen de soluciones habitacionales a construir en cada programa dependió de las políticas que guiaron la elaboración de los planes quinquenales de vivienda, los recursos destinados a los programas y el cumplimiento de estos, además del involucramiento de los sectores públicos y privados.

En las condiciones reseñadas en las que estaba operando el mercado inmobiliario, la oferta para adquirir vivienda nueva no era suficiente incentivo para generar demanda en algunos sectores de la población mientras el arriendo de la vivienda les fuese ventajoso.

En algunas crónicas se le atribuye al ahorro en el rubro alquiler de la «canasta familiar» la factibilidad de inversión de algunas familias en la compra de un terreno en un balneario y construcción de la vivienda de temporada.

Esto es presumible en tanto son procesos sincrónicos: la contención del precio de los alquileres y el incipiente desarrollo de algunas localidades balnearias que hoy configuran la Ciudad de la Costa.

Fue necesario implementar otros mecanismos legales para provocar un incremento de la demanda para la compra de vivienda nueva, y así reactivar significativamente a la industria de la construcción y al mercado inmobiliario.

73 Se recomienda: Risso, Marta y Boronat, Yolanda, *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1992.

EN DICTADURA

El período correspondiente a la dictadura cívico-militar presenta varias facetas en lo institucional y político con hondas repercusiones sociales. Represión, supresión de garantías individuales, cercenamiento de la libertad de expresión y más, aunque no es el propósito ahondar en este tema pero sí señalar que:

La dictadura uruguaya implementó una serie de dispositivos de vigilancia social que permite hablar de una ‘Sociedad Controlada’ [...]. Los mecanismos de vigilancia implicaban entre otras medidas controlar todas aquellas actividades que reunían a grupos de personas. [...] De esta forma se asiste a una ‘clausura de los espacios públicos’ impidiendo toda forma de reunión y expresión que cuestionara el orden estatal: actos, conferencias, festivales, campamentos.⁷⁴

También se cercenó el derecho a la libertad de reunión en los espacios privados, controlando las actividades de asociaciones e instituciones. Esto restringió las actividades de personas agrupadas con relación a la vivienda y el hábitat.

El artículo 10 de la ley 14.666 (31 de mayo de 1977) dice: «Declárese extinguida la personería jurídica de todos los institutos de asistencia técnica creados de conformidad con las disposiciones de la ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968». Se afectó así directamente al sistema cooperativo de producción de viviendas.

En el período dictatorial se iniciaron procesos de cambios enmarcados, unos, en las nuevas formas que asume el capitalismo en el mundo globalizado y, otros, que resultan de procesos endógenos propios de lo local, consecuencias directas de políticas y regulaciones de diversa naturaleza.⁷⁵

⁷⁴ Rico, Álvaro (coordinador de la investigación), *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de estado en el Uruguay (1973-1985)*, Montevideo, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Montevideo, 2008, tomo II, pp. 421 y 422.

⁷⁵ Se recomienda: Camou, María M. y Maubrigades, Silvana, Artículo: *El desafío de la productividad en la industria «tradicional» uruguaya*. Disponible en: <respaldo.fcs.edu.uy/enz/.../Camou-Maubrigades>.

Se recomienda: Cage, Alan J., *El ciclo económico*. Libro disponible en: <eumed.net/biblioteca virtual>.

En lo económico, «Con la toma del poder del gobierno militar el modelo de acumulación cambió abruptamente».⁷⁶

Se pasó de un modelo de «acumulación introvertida», a una modalidad de «acumulación extrovertida» modelo de particular aplicación en América Latina.

En este contexto general se fueron promulgando varias leyes que directa o indirectamente se articularon con la aplicación de la ley 13.728, a la vez que se fueron produciendo cambios institucionales.⁷⁷

El Ministerio de Economía y Finanzas y el BHU asumieron parte importante de los roles respecto a la producción de Vivienda de Interés Social al haberse suprimido la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) y el INVE, quedando la planificación a cargo de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI). Posteriormente el BHU asume en el Departamento del Sistema Público de Producción de Viviendas la formulación de los programas destinados a los sectores de menores recursos.

En el marco de la ley 13.728 y su instrumentación financiera administrada por el BHU, el Estado mediante préstamos hipotecarios viabilizaba para el sector privado la construcción de viviendas para vender las unidades libremente en el mercado inmobiliario, a la vez que facilitaba la generación de demanda otorgando préstamos hipotecarios para la compra de viviendas por el sistema de «ahorro y préstamo».⁷⁸

Sin embargo esta instrumentación facilitadora para la oferta y la demanda no sería suficiente para darle dinamismo al mercado inmobiliario, incluso contando con la publicidad inmobiliaria que propende a incentivar, con distintas estrategias, la demanda de vivienda nueva para la compra.

76 Jäger, Johannes, op. cit., p. 8. Los términos: «acumulación introvertida» y «acumulación extrovertida» son utilizados por este autor en el texto citado.

77 Ver ley 14.666 del 9 de junio de 1977.

78 Refiere a los programas instrumentados para promotores privados constructores de vivienda.

La demanda real en casos puede crearse por medio de regulaciones incidentes en el mercado. El Estado planteó una estrategia para destrabar al mercado inmobiliario y reactivar a la industria de la construcción, y consecuentemente a otros sectores de la economía.

La política de regulación de los alquileres de «congelación» o incrementos insignificantes seguida en décadas anteriores, se sustituyó por la desregulación de los contratos de arriendo, dejando libre la fijación de alquileres al mercado, en un proceso iniciado en el año 1974 y continuado con la aprobación de sucesivas leyes.⁷⁹

En la relación entre oferta y demanda incide: la cantidad, calidad y condiciones de la oferta, y las necesidades, aspiraciones socioculturales y recursos financieros de la demanda.

Si para que una vivienda entre al mercado inmobiliario los mínimos de calidad habitacional y precios del arriendo no están regulados por el Estado, los sectores de menores ingresos ante subas significativas del alquiler tienden a buscar alternativas para dar solución a la necesidad de un «techo» para vivir, en casos optando por menor calidad de su hábitat, tanto por las características de la vivienda como por su localización.⁸⁰

Este mecanismo del mercado es uno de los factores incidentes en el desplazamiento de población y también en el desarrollo de estrategias familiares para resolver el acceso a una vivienda.

Según el arquitecto Juan Pablo Terra en los años sesenta más del 60% de la población de Montevideo vivía en casas alquiladas.⁸¹

Los argumentos que se esgrimían para la desregulación de los contratos de arriendo se fundamentaban en la presunción de que ante el incremento de los alquileres se volcarían más unidades al mercado, pero aunque no impactó sensiblemente en este, sí dina-

79 Ley 14.219, publicada en *Diario Oficial*, el 22 de julio de 1974.

80 En 1968 el Parlamento en la nueva legislación sobre alquileres creó la Asesoría Técnica de Arrendamientos (ATA) pero la inviabilidad del sistema derivó en establecer otros criterios para la fijación de alquileres como fue la fijación de un tope del 20% en la afectación de los ingresos de la familia por el rubro alquiler. Ver: Terra, Juan Pablo, op. cit..

81 Terra, Juan Pablo, op. cit..

mizó de modo más directo la venta de viviendas con préstamos hipotecarios.⁸²

La suba de los alquileres es en parte consecuencia de la escasez de la oferta de inmuebles para arrendar, pero involucra también al mercado en la oferta y demanda de vivienda nueva para la compra. Si se incrementa la construcción de viviendas y la venta de ellas, pueden quedar viviendas disponibles para arriendos y ventas.

Otro factor que juega en el mercado es el número de hogares. El incremento de este significa mayor demanda de viviendas.

El núcleo familiar de principio del siglo XX estaba constituido por numerosos integrantes. En algunos casos ocurría que con la pareja de cónyuges mayores convivieran hijos solteros, o también alguno casado con su cónyuge, nietos u otros familiares. Paulatinamente esto fue cambiando en el transcurso del siglo. Cada pareja conyugal fue requiriendo su propia vivienda a la vez que se reduce el número de hijos. Un dicho frecuente fue: «el casado casa quiere».

Nuevos cambios en la constitución de los hogares de los distintos estratos socioeconómicos se irán produciendo en las últimas décadas del siglo, los que repercutirán en nuevos requerimientos habitacionales.

En tanto la oferta de viviendas quede a cargo del sector privado, sin intervención del Estado facilitando el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables, el déficit habitacional para esos sectores persistirá aun habiendo oferta de viviendas para arriendo o venta en el mercado.

En este sentido, la ley 13.728 estableció un sistema de subsidio para facilitar a los sectores de población de menores ingresos el ac-

82 Los datos del Censo realizado en el año 1996 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que las cifras se revierten, registrando que el 60% de la población es propietaria de la vivienda en la que residen. Estos datos deben ser complementados con otros, en tanto las condiciones de propiedad en casos implican tener una hipoteca sobre el bien, o ser promitente comprador teniendo pendiente la escrituración e hipoteca, situaciones que no registra dicho Censo. Además los datos no se pueden interpretar independientemente de las condiciones de habitabilidad de las viviendas, aun con estas consideraciones ellos son sí indicativos de la movilidad que tuvo el mercado inmobiliario.

ceso a la vivienda, pero es evidente que a pesar de la previsión legislativa, a más de cuarenta años de la promulgación de esta ley, sigue persistiendo un déficit habitacional importante.

La desregulación de los contratos de arriendo significó en lo inmediato para las nuevas contrataciones y progresivamente a medida que finalizaban los contratos vigentes (con prórrogas correspondientes) una suba de los alquileres, lo que actuó en términos generales en distintos sentidos:

a) En el corto y mediano plazo:

Para algunas familias significó acceder a nuevos contratos de arriendo con mayor afectación de sus ingresos.

Para otras determinó la imposibilidad acceder a un nuevo contrato de arriendo dentro de las mismas condiciones de habitabilidad que tenían, lo que las obligó a buscar otras alternativas: acceder a viviendas con menor calidad del hábitat, compartir viviendas con parientes o allegados (con ampliación de la vivienda primigenia o no) ocupar viviendas u otros inmuebles, construir formal o informalmente con recursos propios, en casos en terrenos de su propiedad u ocupando tierras en desuso, públicas y privadas.

Sectores con ingresos suficientes frente a la suba significativa de los alquileres pudieron optar por la compra de vivienda nueva, accediendo a un préstamo hipotecario del BHU para amortizar en cuotas mensuales y en plazos variables entre 15 y 30 años.

b) En el mediano o largo plazo:

A partir de una solución transitoria adoptada en el corto plazo, parte de las familias afectadas optaron por buscar una solución inscribiéndose en programas habitacionales del sector público, de promoción privada o del sistema cooperativo de producción de viviendas.

Otras familias buscaron solución construyendo viviendas con recursos propios, de modo formal y también informal.

Coincidentemente en este período se fue incrementando la ocupación con carácter permanente de viviendas de temporada.

La política de desregulación de los contratos de arriendo, librando la fijación del precio de los alquileres al mercado, tuvo como consecuencia incentivar la demanda real para la compra de vivienda nueva en sectores de ingresos medios y también altos, en tanto la cuota de amortización hipotecaria resultaba en casos igual o algo superior al alquiler mensual, redundando además en que la adquisición del bien presenta ventajas en tanto la familia no queda sujeta al albedrío del arrendador y puede (según ciertas condiciones) vender la unidad traspasando las obligaciones hipotecarias.

La desregulación de los alquileres y las actuaciones en el marco de la ley 13.728 produjeron un nuevo proceso expansivo de Montevideo con construcción de viviendas de modo regular e irregular de distintos tipos, extendiendo la «mancha urbana» y también produciendo densificación de los tejidos en algunas áreas. Se señalan algunas situaciones genéricas:

a) Actuaciones formales, cumpliendo con normas vigentes.

Sustitución edilicia en áreas residenciales en barrios de valor inmobiliario creciente, por demolición de viviendas y otros locales para la inserción de edificios de apartamentos.

Construcción, en diversos barrios (con valores medios de los solares) de edificios de apartamentos y complejos habitacionales de distintas escalas demoliendo lo existente, u ocupando parcelas baldías, contribuyendo así a densificar áreas; preferentemente la oferta se dirigió a sectores de recursos medios.

Construcción de viviendas individuales, una o más en predios baldíos, tanto en Montevideo como en el área metropolitana, principalmente en el borde costero de Canelones, en tejidos caracterizados por baja altura de las construcciones y bajo factor de ocupación del suelo.⁸³

⁸³ Realización de viviendas en el marco de la ley 13.728 con préstamos hipotecarios del BHU para ahorristas, destinados a la construcción de la vivienda unifamiliar en predio propio. Esta línea de crédito también admitió la construcción en Propiedad Horizontal de hasta cuatro viviendas individuales en un mismo predio adquirido en copropiedad, sin ser necesario constituirse en sociedad civil.

b) Actuaciones informales parciales o totales.

Construcciones informales con ocupación ilegal de parcelas públicas y privadas de variada extensión, configurando distintas situaciones en la calidad del hábitat: unas enclavadas en parcelas remanentes entre áreas edificadas de la «ciudad formal» o colindantes con ellas, con proximidad a los servicios urbanos; otras, constituyendo asentamientos en áreas periféricas alejadas y con dificultades de acceso a los servicios urbanos, tanto en Montevideo como en su área metropolitana.

Construcciones informales dentro del catastro formal, en terreno de propiedad privada (de conformidad con el propietario u otro tipo de usufructuario) con dotación de infraestructura y servicios urbanos y los propios de la vivienda primigenia.⁸⁴

Otras leyes también coadyuvaron a dinamizar el mercado inmobiliario; una fue la ley 14.261 de 1974 de Incorporación a Propiedad Horizontal. Por esta ley los inmuebles de apartamentos construidos con anterioridad a la ley 10.751 pueden ser fraccionados en unidades para vender los apartamentos individualmente.

Esta ley se complementó con una línea de crédito del BHU para la compra de «vivienda usada», lo que produjo que se volcara al mercado una importante oferta de viviendas, a la vez que se posibilitó que una franja de la demanda tuviera acceso a ella.

Confluyó aquí el interés del Estado en facilitar a sectores medios de la población la compra de vivienda y el de los propietarios de inmuebles para la renta, a quienes se les presentaba la oportunidad de vender apartamentos antes en copropiedad en condominio y por esto de difícil comercialización.

En cuanto a la situación de viviendas en alquiler, se iniciaron juicios de desalojos por parte de los arrendadores al no llegar a acuerdos con los inquilinos, lo que fue incrementando la demanda de vivienda en plazos cortos.

⁸⁴ Se recomienda: REAHVI, *Producción familiar, intergeneracional e informal de vivienda*, Montevideo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, editores: Jorge Di Paula y Sonnia Romero, 2009.

La situación se presentaba muy caótica, con descontento social, por lo que para mitigar esto se instrumentó el Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia (RAVE).⁸⁵

Entre otras disposiciones, se suspendían los desalojos de aquellos inquilinos que estuvieran inscriptos en programas de viviendas en ejecución, o con la viabilidad del proyecto aprobado.⁸⁶

También se suspendieron los desalojos para aquellos inquilinos de muy bajos ingresos que no podían acceder a una solución habitacional en lo inmediato, y que se inscribieran en dicho registro a los efectos de ser incluidos en programas de viviendas del sector público.⁸⁷

Las medidas instrumentadas a través del RAVE en parte actuaron por unos años como contención de la migración de población hacia las zonas periféricas del departamento y localidades metropolitanas, pero aun con estas medidas en tanto se prolongó la espera de las soluciones prometidas, la expansión siguió, incrementada también por la formación de nuevas familias, o cambios en la composición de otras, desplazándose en procura de un lugar donde vivir.⁸⁸

Esta concatenación de aspectos legales, crediticios y de inversión en construcción, impulsados tanto por la orientación política desde el Estado como por las presiones del sector de la industria de la construcción, el mercado inmobiliario y los sectores sociales con

85 Decreto 707/73 y ley 914.222/1975.

86 Incluía a todos los inscriptos en las distintas líneas de crédito: promotores privados, cooperativas, fondos sociales, sociedades civiles y el sistema público de producción de viviendas.

87 Ley 17.292 de enero de 2001. En el año 2000 propietarios afectados por el RAVE iniciaron juicios al Estado. Para dar solución a situaciones de justo reclamo se legisló al respecto. Ley 17.292 de enero de 2001, Sección VII, Título IV, «Artículo 57.-Para mantener la suspensión de los lanzamientos las personas inscriptas en el Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia (RAVE) o sus cesionarios, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto-Ley 14.219, de 4 de julio de 1974, deberán reinscribirse en el mismo dentro de los ciento cincuenta días siguientes a la notificación que, por telegrama colacionado u otro medio fehaciente, les realice el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).» El Artículo 59 dice: «Los propietarios, arrendadores o administradores de los inmuebles arrendados tendrán legitimación para oponerse, en vía judicial a la reinscripción de sus arrendatarios en el Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia, si es que acreditan que no se cumplen con los requisitos que posibilitan la reinscripción».

88 Se recomienda: Martínez, Edgardo, *Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos. 1985-1996-2004*, Montevideo, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Biblioteca Plural, 2012.

sus demandas de viviendas, produjo lo que se denominó «el *boom* de la construcción» en la década del ochenta.⁸⁹

Otros factores incidentes en ese «[...] *boom* inmobiliario fueron la liberación financiera, la política cambiante del cambio de moneda, la existencia de grandes masas de capital especulativo, la apertura de la economía para el capital del extranjero [...]».⁹⁰

El BHU concedió préstamos a promotores privados incluyendo aquellos destinados a construir viviendas de las categorías más altas: III y IV, las que requerían de mayor inversión. Consecuentemente las viviendas estaban destinadas a sectores de población de ingresos medios y altos, en función de los requisitos solicitados para acceder a un préstamo para la compra en dichas categorías.

Las presiones inmobiliarias incidieron significativamente en áreas de presumible incremento del valor inmobiliario; se procedió a demoler indiscriminadamente construcciones independientemente de su valor arquitectónico. También dieron lugar a que la Intendencia autorizara la demolición de edificios, fundamentada la resolución en el estado ruinoso de estos, lo que habilitaba a iniciar el trámite de desalojo de sus residentes.

89 Fuente IMM: Según datos de la Intendencia Municipal de Montevideo, en el año 1980 (del período denominado del *boom* de la construcción) «se solicitaron permisos de construcción para edificar 1.370.514 metros cuadrados». Dato publicado en artículo de página de *El País Digital* Montevideo, 19/10/2006.

Si bien este dato no discrimina cuántos metros cuadrados son destinados a viviendas, la expansión de los negocios inmobiliarios da cuenta del impacto que la construcción de apartamentos tuvo en la ciudad.

90 Jäger, Johannes, op. cit., p. 9.

Los casos más notorios (con importante población residente de afrodescendientes) fueron: la demolición del conventillo Medio Mundo en 1973 y el inicio de las demoliciones del Barrio Reus Sur en 1980, localizados respectivamente en los barrios Sur y Palermo.⁹¹



FIGURA 22. BARRIO REUS SUR, ÚLTIMA ETAPA DE LA DEMOLICIÓN DEL CONJUNTO HABITACIONAL REGISTRADA EN EL AÑO 2006. EN EL PREDIO SE CONSTRUYÓ UN CONJUNTO DE VIVIENDAS POR EL SISTEMA COOPERATIVO DE AYUDA MUTUA. FOTO: J. YOLANDA BORONAT Y LAURA MAZZINI, 2006.

La imprevisión en las actuaciones hizo que se sobreestimara la capacidad de la demanda real, quedando obras sin terminar, y por años solares baldíos por demolición de lo existente, entre ellos el predio del Medio Mundo.

En tanto el proceso de desindustrialización fue siguiendo su curso. Esto dio lugar al cierre de fábricas quedando edificios industriales en desuso; algunos fueron utilizados para albergar población desalojada de las viviendas que ocupaban. Un caso fue el desalojo por demolición de un sector del Conjunto Habitacional Reus Sur (1980), donde parte de los residentes fueron realojados en el edificio de la textil La Aurora, en el barrio Capurro.

No se debe soslayar que las transformaciones que se producen en el período dictatorial suceden sin espacios de oportunidades de confrontación ideológica, o de resistencia a estos procesos y que estos no acontecen solamente en el Uruguay.

⁹¹ Se recomienda: Boronat, J. Yolanda; Mazzini, Laura y Goñi, Adriana, *Síntesis simbólica: Candombe en barrios Sur y Palermo*, Montevideo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 2007.

Pero aun en dictadura, en los años ochenta hubo movimientos en defensa de la ciudad. El Grupo de Estudios Urbanos (GEU) movilizó a técnicos y personas preocupadas por la pérdida de edificios con valores patrimoniales, que al no estar protegidos eran factibles de remodelaciones o demolición afectando las características propias y de su entorno.

DE LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA A FIN DE SIGLO

El período comprendido entre 1985 a 1990 fue de transición de la dictadura a la democracia, pero en algunos aspectos hubo continuidades y profundización del modelo económico neoliberal.

Las transformaciones en lo económico y social del país deben verse desde el contexto amplio de los cambios acontecidos en el proceso de globalización de la economía. Estos procesos han sido de impacto en la estructura económica del país, y de profunda repercusión en lo social, afectando de diversos modos a la ciudad.

En los años noventa fue culminando el proceso de desindustrialización y profundizándose el modelo de tercerización laboral. Esto es la subcontratación temporal de pequeñas empresas de acuerdo a las necesidades de producción y servicios de las empresas contratantes; en esos casos el trabajador debió constituir una empresa unipersonal para poder incorporarse al mercado de trabajo.

La flexibilización laboral produce precariedad del empleo, pérdida de salario y de derechos laborales.

La serie de cambios que atraviesa Uruguay entre 1979 y 1994 llevan a la desaparición de gran parte de los puestos de trabajo estable al que accedían los sectores populares, [...]»⁹²

92 Kaztman, Rubén; Avila, Soledad; Baraibar, Ximena; Corbo, Gabriel; Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando; Furtado, Magdalena; Gelber, Denisse; Retamaso, Alejandro y Rodríguez, Federico, *La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*. Documentos de trabajo del IPES, Monitor social del Uruguay, Universidad Católica del Uruguay, 2004, p. 10. Disponible en: <www.ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/.../ciudad_fragmentada.pdf>. Serie Documentos de Trabajo del IPES. Colección Monitor Social del Uruguay, n.º 2.

[...] entre 1980 y 2002 creció notoriamente la presencia de los grandes capitales en comercio y servicios, destruyendo una parte importante de aquella «pequeña burguesía informal» que había dado tono a la clase media montevideana durante la etapa de sustitución de importaciones.⁹³

Cuenta también la disminución de puestos de trabajo en el sector público, con los cambios efectuados en el marco de la «reforma del Estado».

El abandono, subutilización o cambio de uso de algunos locales industriales fue una señal indirecta de la desocupación y sus consecuencias en el empobrecimiento de la población afectada, decadencia de zonas barriales, incremento de la informalidad en distintas dimensiones y mayores dificultades para el acceso a la vivienda «adecuada» para los sectores de ingresos medios y bajos.

En ese período de transición la estructura institucional del Estado responsable de llevar adelante los programas habitacionales fue cambiando, debiendo enfrentar problemas financieros derivados aún de la crisis de 1982. Hay inflación, los salarios se ven menguados, lo que va provocando retraso en los pagos de las cuotas de amortizaciones hipotecarias, generando situaciones de morosidad, que junto a otros aspectos financieros fueron produciendo la insolvencia del BHU.

93 *Ibidem*, p. 8.



FIGURAS 23, 24 Y 25. EDIFICIOS DE LA EX FÁBRICA TEXTIL ILDU S.A., UBICADA EN CAMINO VERACIERTO, Y LAS CALLES JOSÉ BEJAR Y ARGERICH. LA IMPORTANTE SUPERFICIE CONSTRUIDA, ASÍ COMO LA CALIDAD ARQUITECTÓNICA DE ESTOS, COMO OTROS EDIFICIOS INDUSTRIALES, DAN CUENTA DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA EN EL PAÍS, Y DE SU IMPORTANCIA EN LA GENERACIÓN DE EMPLEO, COMO DE SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO BARRIAL Y ÁREAS ALEDAÑAS. ESTOS EDIFICIOS SON UTILIZADOS ACTUALMENTE COMO DEPÓSITO Y BASE LOGÍSTICA DE SUMINISTROS PARA CADENAS DE SUPERMERCADOS. FOTOS: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

CAMBIOS INSTITUCIONALES

En la década del noventa se dan cambios institucionales con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente (MVOTMA) (ley 16.112) correspondiéndole a este ministerio entre sus cometidos principales:

La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia.

La reglamentación de las condiciones que deban reunir las áreas urbanas y suburbanas para el afincamiento de viviendas que se construyan de acuerdo a la ley 13.728, del 17 de diciembre de 1968.⁹⁴

Recae en este ministerio proveer de vivienda a los sectores de menores ingresos de la población, proponiendo e instrumentando para ello distintos programas destinados a las franjas de ingresos menores, hasta 60 UR (unidades reajustables) en que se clasifica la población beneficiaria, otorgando distinto porcentaje de subsidio según la franja de ingresos.⁹⁵

Para generar oferta para dichos sectores se instrumentó el programa Núcleos Básicos Evolutivos (NBE). El proyecto y ejecución de estos era licitado, participando en dichas licitaciones varias empresas constructoras.

Se habilitó también el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) para la compra de vivienda usada, con otorgamiento de subsidio parcial de acuerdo a los ingresos. Por varias razones este sistema no prosperó; una de las causas fue el aumento de los valores inmobiliarios al generarse demanda, superando aquellos los montos máximos establecidos para los préstamos. Disminuyó el interés de los posibles beneficiarios en efectuar aportes al sistema de ahorro previo, además se produjeron retiros de dichos ahorros, presumi-

94 Ver ley 16.112.

95 Para ingresos menores a 30 UR se subsidia hasta el 85% del costo total de la vivienda, y para la franja comprendida entre 30 y 45 UR se subsidia un 30%. Para cada franja se fija un tope para el costo total de la vivienda.

blemente destinados a procurar una solución habitacional en plazos más cortos, incluyendo la informalidad.

Se priorizó entonces para los sectores de menores ingresos el programa NBE.

Para los sectores de ingresos medios se siguió licitando en la modalidad creada unos años antes con el Programa: Precio-Proyecto-Terreno (PPT) participando los estudios profesionales y empresas constructoras en las licitaciones públicas abiertas para tal fin. Esta modalidad propendía a un mayor control del *stock* a construir, en calidad y localización con relación a la inversión.

También fue importante que se volviera a proveer de recursos al sistema cooperativo.

A partir de los años noventa los bancos privados se incorporan más activamente al sistema de préstamos con garantías hipotecarias para la construcción y adquisición de viviendas y otros inmuebles, lo que también contribuyó a dinamizar el mercado inmobiliario.

En el año 2000 se creó el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) con participación de las siguientes instituciones: intendencias, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB) con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).⁹⁶

El propósito del programa ha sido mejorar las condiciones del hábitat, construyendo infraestructuras urbanas, saneamiento, equipamiento urbano y servicios. Conjuntamente con programas habitacionales se propone intervenir en las viviendas factibles de ser mejoradas y para aquellas en que esto no es posible se plantea la demolición previo realojo de las familias.

Un fundamento del trabajo del PIAI es la integración y participación de los residentes en todas las instancias del proceso de regularización.

⁹⁶ Ver Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Se recomienda: Jack Couriel, *De Cercanías y Lejanías. Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2010.

Las decisiones tomadas a fines del siglo, aunadas con un mejoramiento de la economía dieron algunos frutos, pero a comienzos del siglo XXI se produce una nueva y profunda crisis económica con repercusiones importantes.

En lo que refiere al sistema financiero estatal relacionado con la vivienda, la morosidad en las amortizaciones hipotecarias se fue incrementando lo que provocó junto a otros factores (más acentuadamente que en décadas anteriores) la insolvencia del BHU. Para resolver parte de dicha situación se efectuó una reestructura mediante la que se creó en el año 2007 la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) traspasándole la cartera de deudores morosos, juntamente con la cartera de Vivienda de Interés Social de producción pública y del sistema cooperativo.

La Agencia Nacional de Vivienda (ANV) es el organismo que, dentro del nuevo Sistema Público de Vivienda, lleva a cabo los programas de vivienda definidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), así como contribuye a la elaboración e implementación de políticas habitacionales y urbanas.⁹⁷

Desde los años setenta en que se comenzaron a construir Viviendas de Interés Social en el marco de la ley 13.728, determinados lineamientos impuestos por el Estado son incidentes en la distribución territorial de la población beneficiaria.

Esto refiere en rasgos generales a la relación entre los siguientes aspectos:

Se definen categorías de viviendas: I, II, III y IV según determinados parámetros, entre estos: metros cuadrados a construir por vivienda, características de ellas y de los edificios, costo de la construcción, etcétera.

Las familias también se clasifican según el nivel de ingresos.

Se establecen topes máximos del préstamo a conceder a los beneficiarios según el nivel de ingreso del núcleo familiar, lo que determina a qué categoría de vivienda puede acceder cada familia.

97 Fuente de información: Página de la ANV <www.anv.gub.uy/> (Consulta, diciembre, 2013).

El valor del terreno, según el programa, no puede exceder el 10% a 15% de la inversión total.

De esta concatenación de condiciones resulta de modo general (hay excepciones) que donde los valores de la tierra son más altos pueden localizarse viviendas de las categoría III y IV (que requieren mayor inversión), en tanto las pertenecientes a la categoría II tienden a ubicarse en áreas de valor inmobiliario intermedio, y las de categoría I en el límite de los valores admisibles de la tierra dentro los requerimientos por costo de construcción y de urbanización a realizar.

Los promotores privados con esas reglas de juego debieron poner en consideración para localizar sus proyectos varios factores, entre estos la disponibilidad y costo de la tierra con relación a la inversión a efectuar, evaluando además la viabilidad de cada programa en función de las tendencias del mercado, con el propósito de responder con una oferta diversificada a las preferencias de localización y recursos de la potencial demanda.

El sistema cooperativo debió responder a las condiciones de localización establecidas por las disposiciones referentes al acceso al crédito, además de atender los requerimientos específicos de los grupos de cooperativistas.

El Estado actuó dentro de sus propias lógicas, insertando sus obras en general en función de la disponibilidad de su cartera de tierras, o adquiriendo predios donde los precios fuesen convenientes.

Queda además por considerar la construcción de viviendas individuales efectuada con préstamos hipotecarios o recursos propios. Esta siguió en términos generales las mismas tendencias de localización (en el caso de tener que adquirir el terreno) en función del costo de la tierra y la inversión prevista.

Tanto las reglamentaciones hipotecarias estatales como las intervenciones del mercado inmobiliario han sido en general segregativas, tendiendo a reunir sectores socioeconómicos homogéneos en un mismo proyecto habitacional, por categoría de vivienda y localización.

TRAMA
DE REFERENCIA

Lo que llamamos orden urbano es el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de las cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano.⁹⁸

La definición precedente refiere a la competencia institucional estatal en el orden urbano y su relacionamiento con otros actores con injerencia en la toma de decisiones (instituciones, organizaciones y asociaciones que tienen poder de negociación con el Estado) articulando con estos las «expectativas y las prácticas en torno a la producción» de la ciudad real.

En el marco de ideologías y paradigmas asumidos, el objetivo es dar directrices que encaucen las intervenciones partiendo del diagnóstico de situaciones presentes. Se trata de prever y direccionar las actuaciones sobre el territorio en función de determinadas metas, para lo cual se promulgan normas y se proponen y ejecutan proyectos en el marco de planes, los que cambian o se sustituyen en función de nuevas ideas de ciudad que les dan sustento.⁹⁹

Se ha de reconocer que el ordenamiento de lo urbano trasciende dichas formalidades en tanto existen factores, circunstancias, condiciones y actores cuyas acciones sobre el territorio se entrelazan con las disposiciones y directivas determinadas desde la autoridad estatal, inclusive en circunstancias conflictivas, formales e informales.

Cada ciudad se desarrolla en un determinado territorio. Según enfoques de la economía los grandes principios de la organización territorial son: aglomeración; accesibilidad; interacción espacial; jerarquía y competitividad, comprendiendo los territorios urbanizados y en procesos de urbanización, en los que: «[...] el espacio es al mismo tiempo una variable instrumental en los

98 Duhau, Emilio, *La ciudad informal – el orden urbano y el derecho a la ciudad*, (Versión para discusión) Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003, disponible en: <www.fcp.uncu.edu.ar/uploa/duhau-2003.pdf>, p.1 (Consulta, mayo 2014).

99 Se recomienda: Alemán, Laura, *Hilos rotos, Ideas de ciudad en el Uruguay del siglo veinte*, Montevideo, Casa editorial HUM, 2012.

procesos de optimización y una variable dependiente sobre la que impactan los mismos procesos».¹⁰⁰

En su devenir el territorio como variable instrumental ha sido reglamentado para direccionar las intervenciones. Esto va condicionando las transformaciones en áreas, barrios y sectores de la ciudad.

Los cambios que se van produciendo tienen repercusión en los diversos modos en que la sociedad los considera y evalúa: «La diferenciación de funciones, significados y valores en la ciudad, que es jerárquica, puesto que la estructura social raramente es homogénea, se relaciona con el simbolismo».¹⁰¹

Esto remite a la carga simbólica que soporta el territorio, los elementos urbanos en menor o mayor grado representan «algo» para los individuos y los colectivos sociales, y de algún modo son valorados, retroalimentando las prácticas de la sociedad sobre este.

En su conjunto la sociedad es heterogénea; está compuesta por grupos con cierta homogeneidad que se diferencian entre sí e interrelacionan en distintos ámbitos y formas de vinculación. Existen también barreras reales o imaginarias que condicionan las relaciones entre ellos; históricamente la sociedad de distintos modos presenta grupos segregados; estos fenómenos en la contemporaneidad asumen características propias. Entre estas la segregación residencial que «[...] refiere al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea».¹⁰²

Otorgar valor a los elementos urbanos desde distintos enfoques, criterios e intereses clasificatorios, implica que la ciudad es interpretada como entidad que se organiza según diversas jerarquías.

Uno de los principios de la organización del territorio refiere al concepto de jerarquía; aquí se lo asume en la interrelación entre partes o elementos de la ciudad. Esto supone que se les asignan valores funcionales, sociales, culturales, económicos, etcétera.

100 Camagni, Roberto, op. cit., p. 19.

101 Rapoport, Amos, *Aspectos humanos de la forma urbana*, Barcelona, Gustavo Gili, 1978, p. 285.

102 Kaztman, Ruben, «Seducidos y abandonados: el asilamiento social de los pobres urbanos» *Revista de la CEPAL*, n.º 75. 2001, p. 178.

La planificación establece jerarquías, por ejemplo funcionales cuando ordena un sistema vial y clasifica las vías de acuerdo a los flujos.

Social y culturalmente cada vía se asocia con la pertenencia a determinadas zonas, atribuyéndoles otros valores, dependiendo estos de los elementos a considerar constitutivos de su entorno, y también según a qué actores se interpele.

Otro sistema jerárquico consistente en clasificar los valores de la tierra en función de la renta se encuentra en el mercado inmobiliario.

Según Camagni, «[...] la renta urbana resulta estrictamente relacionada con la dinámica de las preferencias localizativas de las empresas y de las familias [...]».¹⁰³

Aludir a preferencias refiere a que al momento de decidir sobre una localización existen opciones en el contexto de múltiples condiciones; la decisión podrá depender, entre otros factores, de motivaciones derivadas de intereses específicos, circunstancias aleatorias o excepcionales, decisiones colectivas o individuales, como también de los imaginarios y carga simbólica atribuida a los lugares.

A las «preferencias localizativas» que inciden en la distribución espacial residencial de las familias y a la toma de decisiones empresariales, se deben agregar las preferencias del Estado; este tiene además un rol ordenador, al establecer directrices y condiciones para la localización de otros actores.¹⁰⁴

Para concretar su lugar de residencia, las familias toman en cuenta la afectación del ingreso familiar, pero también son importantes otros factores: la funcionalidad propia del lugar y su interrelación con otras partes de la ciudad, aspectos culturales que refieren a las preferencias por determinados tipos habitacionales, el paisaje barrial y calidad ambiental, aspectos sociales respecto a vínculos con familiares y amigos, así como a los posibles nuevos vínculos de vecindad, a lo que se suma en los últimos años la seguridad, tanto de la vivienda como del barrio.

¹⁰³ Camagni, Roberto, op. cit., p.v23.

¹⁰⁴ Algunas preferencias de localización del Estado han sido definidas en función de su representatividad y enmarcadas en planes y proyectos urbanos; otras han respondido a distintas lógicas. Cada obra incide en su entorno y en la interacción espacial entre áreas de la ciudad.

El acceso a la «preferencia localizativa» del lugar de residencia está condicionado además por la oferta existente en el mercado inmobiliario y en programas habitacionales gestionados por el Estado en sus diversas modalidades, y también por otras formas de acceso a la vivienda, incluyendo la informalidad.

Existen sectores de población con amplio o relativo margen de elección; otros que deben resignar aspiraciones y aquellos que son compelidos a buscar un sitio donde radicarse, incluso en las peores condiciones de habitabilidad.

Las definiciones sucintamente presentadas dan en parte cuenta de la compleja trama que subyace en las tendencias de distribución espacial de la población en un territorio, concatenado esto con las características y condiciones propias de los procesos urbanos en la construcción real de cada ciudad.

TERRITORIO: SUSTRATO HISTÓRICO

Las tendencias de localización de la población de los distintos niveles socioeconómicos se relacionan también con el legado que han dejado los procesos de ordenamiento territorial, con sus concreciones materiales producidas a lo largo del tiempo.

Un ejemplo relevante es el conjunto normativo que constituyeron las ordenanzas de 1947. Ellas condensan cambios que se fueron dando en las ideas urbanísticas de aproximación al urbanismo moderno, y procesadas en el ámbito del gobierno departamental.

Al deslinde del departamento en zonas: urbana, suburbana y rural se superpone una segunda delimitación en zonas, para cada una se definen los tipos de establecimientos industriales y otras actividades factibles de localizarse en ellas, guardando relación con los usos residenciales.

De la interpretación de las ordenanzas y plano de zonificación¹⁰⁵ correspondiente se infiere lo siguiente:

¹⁰⁵ Fuente del Plano de zonificación figura 26 : Carmona, Liliana, y Gómez, María Julia., op. cit., p. 93.

La zona 1 (gris oscuro) comprende: la faja costera desde Ciudad Vieja hasta Carrasco, áreas del Prado, Colón y los frentes a determinadas avenidas; estas áreas fueron protegidas por las normas respecto de la localización de actividades que perjudicarán el uso predominantemente residencial del suelo.

Se preservan en primer lugar barrios que se consideran mejor calificados, previendo también la expansión hacia otras áreas e intersticios territoriales aledaños. Se refuerzan así las tendencias del mercado inmobiliario en inversiones edilicias; estas en correspondencia con las aspiraciones socioculturales de localización residencial de los estratos de recursos medios y altos, a lo que se suma la intervención del Estado con obras públicas, coadyuvando a privilegiar el borde costero en dirección al este, así como los barrios Ciudad Vieja, Centro y otras partes de las áreas centrales.

Estas normas no aplican a la preservación del patrimonio construido, a las características y calidades edilicias y configuración de sus tejidos, por el contrario las normas prevén cambios.

Las afectaciones estipuladas para los barrios Centro, Pocitos, Cordón y otros, en cuanto a factor de ocupación del suelo y alturas de edificación, evidencian la atención a los cambios tipo-morfológicos que se estaban produciendo. Es de recordar que en 1946 se aprobó la ley de Propiedad Horizontal, la que en parte de estas áreas propició transformaciones significativas por demolición del *stock* construido, para ser sustituido por edificios de apartamentos en altura.

En la faja colindante a la anterior (zona 2-negro) además de actividades compatibles con el uso residencial se admiten otras, incluso molestas o contaminantes, debiendo cumplir para sus instalaciones con las normas específicamente definidas para cada una.



FIGURA 26. PLANO GENERAL INDICATIVO DE LAS ZONAS DE UBICACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES. REFERENCIAS: ZONA 1 (GRIS OSCURO), ZONA 2 (NEGRO), ZONA 3 (GRIS CLARO), ZONA 4 (BLANCO).

Para estas áreas se reconoce la diversidad de actividades ya instaladas a la vez que la necesidad de preservar las condiciones ambientales y su potencial valor por lindar con las áreas definidas con mayor protección ambiental.

Periféricamente a la zona 2 (zona 3-gris claro) además de las actividades permitidas en las anteriores se admiten otras consideradas perjudiciales para el ambiente, debiendo cumplir para su funcionamiento con las condiciones dispuestas.

Áreas del oeste, noroeste, norte y noreste quedan signadas por la coexistencia de localización de población y actividades industriales en general molestas e insalubres. En una misma manzana pueden coexistir talleres, depósitos, instalaciones industriales y viviendas, en algunos casos en solares linderos.

No se prohibió fraccionar donde no había saneamiento, previendo solamente que las dimensiones de los solares se duplicaran respecto de las establecidas para la misma zona donde sí estaba construido.

Se predeterminaron además manzanas de mayores dimensiones y un bajo porcentaje de ocupación del suelo, prefigurando zonas suburbanas de tejidos muy abiertos y baja densidad edilicia y en consecuencia también poblacional.

En áreas más alejadas (zona 4-blanco) coincidentes en su mayor parte con la zona rural, se permiten instalar aquellas actividades consideradas insalubres y peligrosas, cumpliendo para su localización con las disposiciones respectivas.

Las carencias en la dotación de infraestructuras, servicios y equipamiento, así como la insuficiencia de controles sobre las instalaciones y su funcionamiento en parte de las áreas suburbanas y periféricas, incidieron en la menor calidad ambiental de estas.

Las normas de 1947 reconocieron un legado histórico en la conjunción de diversos puzzles inconclusos, retazos de épocas y momentos históricos sobre los que intervenir bajo la égida del modelo Moderno, signando el futuro de Montevideo al consolidar en particular aquellas tendencias que fueron pautando condiciones incidentes en la segregación residencial.

A partir de la siguiente década, la abstracción del Plan Director no fue un instrumento que revirtiera estos procesos. Sin enfoques previsores coordinados con los cambios que acontecían, se puede decir que el marco del Plan Director fue funcional a los emprendimientos en construcción de viviendas que se intensificaron en los años setenta, y en particular al gran *boom* de la construcción de los años ochenta.

Algunas de sus consecuencias provocaron reacciones desde diversos ámbitos, derivando institucionalmente en la preocupación respecto a la preservación de los valores patrimoniales urbanos-arquitectónicos, de acotada incidencia en lo inmediato, pero con un progresivo desarrollo conceptual y normativo aún en continua construcción y consecuentes debates.

Nuevos enfoques dieron lugar a la creación de las Comisiones Especiales Permanentes, y en paralelo a la elaboración de un informe sobre áreas caracterizadas, con el propósito de definir de modo específico los lineamientos de ordenamiento e intervención apropiados para cada una.¹⁰⁶

POBLACIÓN EN EL TERRITORIO

Por diversas circunstancias las familias cambian de lugar de residencia, migran del medio rural al urbano o a la inversa, también se desplazan de una localidad a otra y de un barrio a otro en las ciudades. Desde los años setenta en Montevideo se produce un proceso de migración dentro del departamento y hacia departamentos limítrofes produciendo «[...] profundas alteraciones en la composición social de los vecindarios y una separación física cada vez más marcada entre las clases sociales».¹⁰⁷

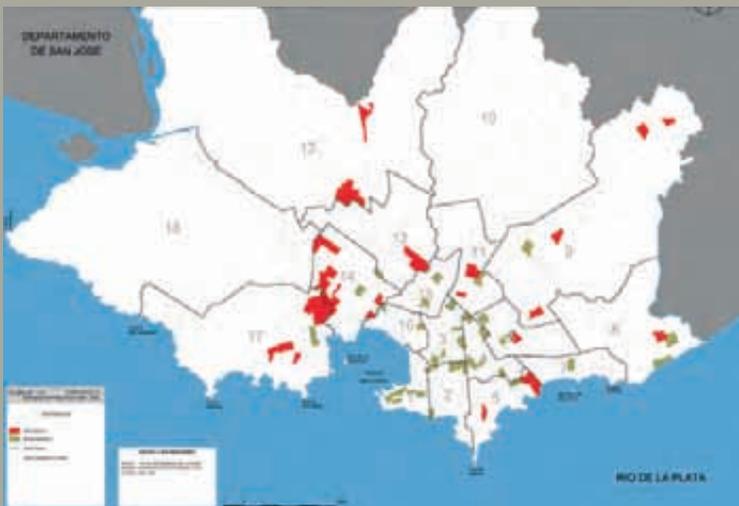
¹⁰⁶ En Convenio entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Sociedad de Arquitectos se realizó el trabajo: «Informe de Áreas Caracterizadas».

Se recomienda: *Revista Arquitectura* de la SAU, n.º 255 y 256, y el n.º 1 de Series de Fascículos de la SAU.

¹⁰⁷ Kaztman, Rubén; Avila, Soledad; Baraibar, Ximena; Corbo, Gabriel; Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando; Furtado, Magdalena; Gelber, Denisse; Retamaso, Alejandro y Rodríguez, Federico, op. cit., p. 19.

El incremento de población en áreas periféricas se debe tanto a la migración de población desde otras áreas, como al crecimiento vegetativo registrándose en ellas el mayor índice de natalidad. El decrecimiento de población en áreas centrales e intermedias se da puntualmente como consecuencia de la migración hacia otros barrios de estas y hacia los de la periferia y área metropolitana, siendo la Ciudad de la Costa la que ha incrementado notoriamente su población.¹⁰⁸

Si se coteja el plano que muestra las densidades de población en Montevideo, con el de crecimientos y decrecimientos, se observa que aun con crecimiento poblacional en las áreas periféricas estas tienen baja densidad, lo que es indicativo del crecimiento por expansión, con asentamientos regulares e irregulares.



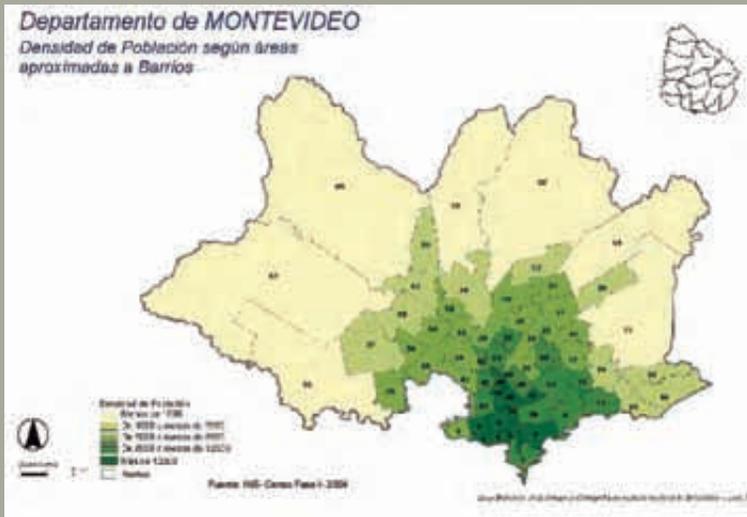
108 Fuente de información: Publicaciones del INE correspondientes a 2004 y 2011 en: <www.ine.gub.uy/fase1new/canelones/canelones_pres.pdf> y <www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/analisispais.pdf> (Consulta, junio 2014).

FIGURA 27. «CRECIMIENTO Y DECRECIMIENTO DE POBLACIÓN»
REFERENCIAS: CRECIMIENTO DE POBLACIÓN (ROJO) Y DECRECIMIENTO DE POBLACIÓN (VERDE) DE 1985 A 1996.

Fuente de información: <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/politicas/ordenamiento-territorial>> (Consulta, junio 2014).

FIGURA 28. «DENSIDADES DE POBLACIÓN EN MONTEVIDEO EN ÁREAS QUE COMPREN DEN BARRIOS»
LAS DENSIDADES DE POBLACIÓN SE INDICAN DE MAYOR A MENOR CON INTENSIDAD DE COLOR EN EL MISMO SENTIDO.

Fuente de información: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2013/>>



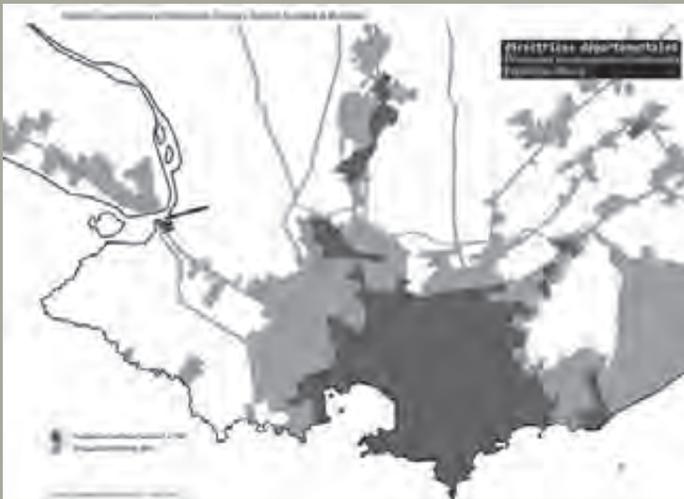


FIGURA 29. OCUPACIÓN TERRITORIAL ANTES DE 1947 EN GRIS OSCURO, Y OCUPACIÓN TERRITORIAL EN 2011 EN GRIS CLARO.

Fuente de información: Intendencia de Montevideo, Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, Montevideo, 2012, p. 35. <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/politicas/ordenamiento-territorial.pdf>> (Consulta, 2014).



FIGURA 30. ÁREA DE CRECIMIENTO FORMAL E INFORMAL EN ÁREA PERIFÉRICA, ALREDEDOR DEL CRUCE DE LAS AVENIDAS JOSÉ BELLONI Y DE LAS INSTRUCCIONES. EL ÁREA COMPRENDE LOTES CON VIVIENDAS FORMALES E INFORMALES, OTROS CON INSTALACIONES INDUSTRIALES Y LOCALES PARA DEPÓSITOS Y ACTIVIDADES COMERCIALES. EN LOS INTERSTICIOS ENTRE LOTEOS Y BORDES EXISTEN PREDIOS DESTINADOS A ACTIVIDADES DEL AGRO. FOTO: PABLO SIERRA, 2010.

Investigaciones realizadas en la primera década del siglo XXI reconocen, de acuerdo a ciertos indicadores, la existencia de distintos estratos representativos de la heterogeneidad social con localización en determinadas áreas urbanas.¹⁰⁹

En una aproximación a dichos datos se toman a modo de ejemplos los siguientes cuadros.

Cuadro A
Nivel de confort de los hogares
de Montevideo % según áreas

Nivel de confort Hogares	% Área Central y Costa	% Área Este	% Área Oeste
Alto	52	38	30
Medio	39	40	45
Bajo	9	22	25

Cuadro B
Indicadores de Exclusión Social y
Segregación Urbana % según
nivel de barrios montevideanos

Indicadores	Nivel socioeconómico		
	bajo	medio	alto
% Niños 8-15 c/rezago escolar	38	26	19
% Jóvenes que no estudian ni trabajan	16	11	7
% Madres adolescentes. No casadas	12	7	5

¹⁰⁹ Es de particular consideración la elaboración de indicadores para establecer clasificaciones de grupos sociales y su localización territorial. Se recomienda: Cruz, Pablo, *Estado y segregación residencial en Montevideo, 1984-2005*. Tesis (Maestría en Estudios Urbanos), El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2005.

El cuadro A expresa la relación en porcentajes entre niveles de confort de los hogares clasificados en: Alto, Medio y Bajo, y su localización en áreas de Montevideo, las que se discriminan en tres: Central y Costa, Este y Oeste.¹¹⁰

El cuadro B vincula los niveles socioeconómicos barriales con determinados indicadores de exclusión social.¹¹¹

En grandes rasgos se deduce que hay población incluida en distintos grupos residiendo en determinadas áreas de Montevideo, y de acuerdo a los indicadores unos están mejor posicionados que otros.

La información de los cuadros se complementa con el plano que muestra la distribución de los estratos socioeconómicos en el departamento a comienzos del siglo XXI.



FIGURA 33. «PLANO: NIVEL SOCIOECONÓMICO EN EL TERRITORIO DE MONTEVIDEO». REFERENCIAS: ESTRATO SOCIOECONÓMICO INFERIOR (ROJO); ESTRATO SOCIOECONÓMICO MEDIO-INFERIOR (NARANJA); ESTRATO SOCIOECONÓMICO MEDIO-SUPERIOR (GRIS); ESTRATO SOCIOECONÓMICO SUPERIOR (AZUL).

Fuente de información: ver cita 110. Corresponde al Plano 2 del trabajo citado.

110 Fuente de información: Veiga, Danilo y Rivoir, Ana Laura, *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2001.

Cuadro A) corresponde al cuadro 2 del trabajo citado, el que fue elaborado a partir de datos de la Unidad de Estadística. IMM. 2000. * Nivel de confort según un índice que combina la tenencia de electrodomésticos.

111 *Ibidem*. El cuadro B) se corresponde con el cuadro 3 del trabajo citado, el que fue elaborado a partir de datos de PNUD-CEPAL (1999).

La comparación de este gráfico con el plano indicativo de las zonas de ubicación de establecimientos industriales de 1947 muestra cierta correspondencia entre la distribución de los distintos estratos socioeconómicos en Montevideo en la primera década del siglo XXI y dicha zonificación.

La población perteneciente al estrato socioeconómico superior se localiza predominantemente sobre la costa sur-este, parte del Prado y Colón y de modo disperso en algunos sectores urbanos.

El estrato poblacional medio-superior se distribuye preferentemente en áreas aledañas a la distribución del estrato superior; se constata también radicación de esos sectores en áreas periféricas, que se corresponden en parte con la zona rural.

Hacia la periferia se observa el predominio de los estratos medio-inferior e inferior.

Es notoria la localización en Ciudad Vieja y parte del Centro de estratos medios e inferiores, indicativo esto de los cambios que se fueron dando desde mediados del siglo XX e intensificados en sus últimas décadas. Estos barrios fueron perdiendo preferencia residencial por parte de los sectores socioeconómicos superiores, los que se fueron desplazando hacia otras localizaciones.

Respecto a la situación en el área metropolitana en los últimos años, la tendencia de localización indica un predominio de residentes de los niveles altos y medios sobre el borde costero de Canelones, en tanto sobre los corredores metropolitanos hacia el oeste, noroeste y noreste, predomina la localización de los niveles bajos alternados con sectores en que se registra radicación de los sectores medios.

VALORES INMOBILIARIOS

El valor de la tierra se considera uno de los factores de incidencia en la distribución de los distintos estratos socioeconómicos en el territorio. Interesa entonces citar información que refiere a valores inmobiliarios a comienzos del siglo XXI.

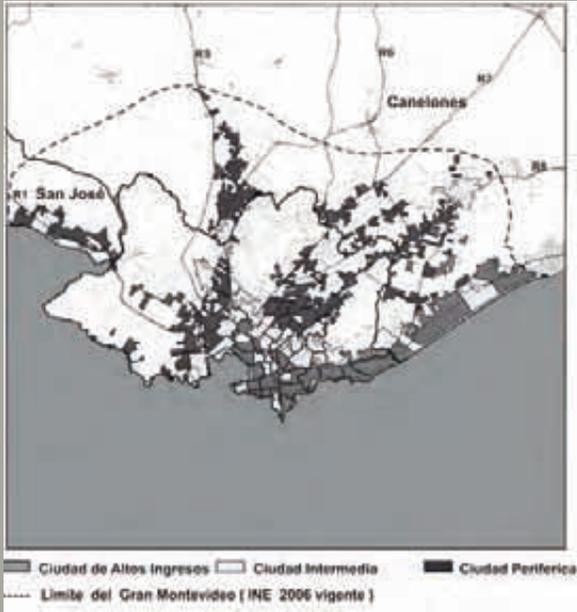


FIGURA 34. MAPA INDICATIVO DE LA LOCALIZACIÓN DE POBLACIÓN SEGÚN INGRESOS. MONTEVIDEO Y ÁREA METROPOLITANA.

REFERENCIAS: CIUDAD DE ALTOS INGRESOS (GRIS MEDIO); CIUDAD INTERMEDIA (GRIS CLARO); CIUDAD PERIFÉRICA (NEGRO).

Fuente del mapa: Curiel, Jack, artículo: «No tirara el niño junto con el agua del baño», publicado en: brecha.com.uy - fecha: 2 de octubre 2014.

El plano original tiene por fuente «Vivienda» Nuestro Tiempo n.º 14/2013-20.

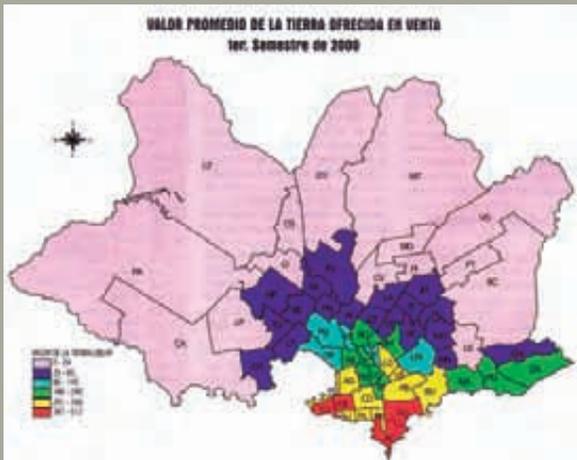


FIGURA 35 «VALOR PROMEDIO DE LA TIERRA OFRECIDA EN VENTA EN MONTEVIDEO, 1.ER SEMESTRE DE 2000» (LOS PRECIOS ESTÁN EXPRESADOS EN DÓLARES AMERICANOS). REVISTA PROPIEDADES AÑO XIV, n.º 159, 2000.

En el plano de referencia la tierra localizada en las áreas indicadas en rojo, amarillo y verde son las que presentan los más altos valores inmobiliarios, en tanto las zonas indicadas en celeste y violeta tienen valores más bajos, y hacia la periferia se encuentran las de menor valor inmobiliario.¹¹²

Cotejando este mapa con el de localización de los distintos estratos socioeconómicos de población en Montevideo, se observa que existe cierta correspondencia entre los valores de la tierra y dicha localización.

Ciudad Vieja y el Centro presentan una situación particular: si bien los valores de la tierra son altos en parte de estos barrios residen estratos medios, medios-inferiores e inferiores. Desde algunos supuestos se puede interpretar la heterogeneidad de la población allí residente aun siendo el valor promedio de la tierra alto. En algunos sectores permanecen edificios en mal estado de conservación, en casos ocupados informalmente por población de escasos recursos, otros han sido rehabilitados en el marco de programas habitacionales de Viviendas de Interés Social, destinados a sectores de ingresos medios, también sobre parte del *stock* edilicio actúa el mercado inmobiliario con oferta para usos residenciales, empresariales, comerciales y culturales, lo que se aúna con la presencia de importantes edificios pertenecientes a instituciones públicas y privadas.

La polifuncionalidad de Ciudad Vieja es enaltecida por ser el centro histórico de la ciudad, contando con destacadas obras arquitectónicas de distintas épocas. Todo esto converge en mantener las expectativas de renovación y el alto costo de la tierra, constituyendo una reserva en el juego de la renta monopólica.

Del mismo modo para el Centro se tienen expectativas, las que se centran principalmente en la realización de variados programas edilicios, entre ellos además de edificios de viviendas, oficinas y comercios, los destinados a hotelería y otros asociados al desarrollo de Uruguay como destino turístico.

¹¹² Fuente: Plano tomado del artículo: «En la costa y en el centro está la tierra más cara», *Revista Propiedades*, año XIV, n.º 159, Montevideo, diciembre de 2000, pp. 40-42.

Otro caso particular lo constituyó parte del barrio Aguada. Es de señalar que a fines del siglo XX se promovió el Plan Fénix, por lo que los valores de la tierra en este barrio subieron ante la expectativa de las importantes obras que se anunciaban en el marco de dicho plan, así como en los programas para la construcción de edificios de apartamentos con préstamos hipotecarios del BHU.¹¹³

Transcurrida una década se observa que los valores promedio de la tierra según los barrios mantienen sus diferencias relativas, salvo en algunos casos en que por condiciones específicas estos muestran variaciones. Por ejemplo en algunos sectores de Carrasco al norte se incrementó notoriamente el valor promedio de la tierra acercándose a los valores de Carrasco al sur.¹¹⁴

Observando los fenómenos de mercado se constata que en áreas ya calificadas y de alto valor de la tierra, se tiende a realizar viviendas en edificios que redunden en mayores beneficios. La oferta destinada a los sectores socioeconómicos medio-superiores y superiores incluye en el precio de venta la localización, en este se incluye el «lugar de privilegio» que se ofrece en venta.

Cuando la construcción de viviendas es para sectores medios e inferiores, en los que la demanda está determinada por sus limitaciones en la capacidad de pago y las estrictas disposiciones hipotecarias para acceder a programas de Vivienda de Interés Social, el precio de la tierra entra a incidir en la inversión a efectuar, debido a que se deben ajustar los costo y precio final de las viviendas a esas condiciones.

113 Se realizaron algunos edificios de apartamentos y principalmente la Torre de las Telecomunicaciones (torre de ANTEL) pero quedaron obras edilicias de gran envergadura por concretar, así como la recuperación edilicia y refuncionalización de la Estación Central General Artigas.

114 Según datos tomados de páginas web de varias inmobiliarias, sobre precios por m² para la venta de terrenos en distintos barrios de Montevideo.

Es de interés también ver valores promedios por metro cuadrado de apartamentos en propiedad horizontal:

[...] Los barrios que presentaron valores promedio del m² más altos fueron Carrasco, Punta Carretas y Pocitos Nuevo, con precios de USD/m² 1.877, USD/m² 1.825 y USD/m² 1.717 respectivamente. [...]

Las propiedades con vista al mar tienen un valor por metro cuadrado superior al promedio. En particular la diferencia fue de 11% para el barrio de Malvín, en el cual el promedio es de USD/m² 1.646, mientras que las propiedades con vista al mar valen USD/m² 1.828; en el barrio Pocitos la diferencia ascendió a 23%, siendo el valor promedio de las propiedades con vista al mar de USD/m² 2.029 [...] En contraposición, los barrios más económicos dentro de los relevados resultaron ser Aguada con un precio promedio de USD/m² 828 y Ciudad Vieja con un valor de USD/m² 877.¹¹⁵

Del mayor valor por metro cuadrado que tienen las unidades «con vista al mar» se infiere que en este se integra una dimensión cultural, produciendo una renta de monopolio derivada de la privilegiada localización.

La generación de renta monopólica asociada a localizaciones privilegiadas incide en que en estas se construya para un sector de mercado también privilegiado, concentrando cierta homogeneidad urbano-arquitectónica (de acuerdo a lo que las normas permiten, tendencias de mercado y preferencias de la demanda) en correspondencia con grupos socioeconómicos homogéneos.

115 Fuente de información: Página <www.patriciacampiglia.com.uy/> (Consulta, setiembre 2009). Se recomienda también ver información en: <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/valorvenal/2009%20Publicacion%20indicadores%20inmobiliarios>>. INDICADORES DE ACTIVIDAD Y PRECIOS DEL SECTOR INMOBILIARIO-AÑO 2009 pdf.

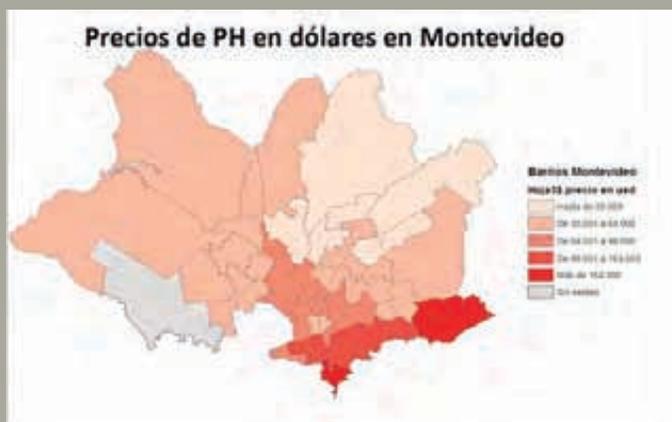


FIGURA 36. EL PLANO INDICA LOS PRECIOS DE UNIDADES DE VIVIENDAS EN PROPIEDAD HORIZONTAL EN MONTEVIDEO. SEGÚN GRADIENTES DE COLORES, CORRESPONDIENDO EL MÁS INTENSO A LOS PRECIOS MÁS ALTOS EN LOS BARRIOS PUNTA CARRETAS Y CARRASCO.

Fuente de Información: Plano tomado de «Informe Mercado Inmobiliario -Área financiamiento y mercado inmobiliario-Uruguay», Publicación de la ANV, Diciembre 2014, n.º 4, p. 16. <http://a125.chasque.net/archivos/2015/01/InformeMercadoInmobiliario_20150121.pdf> (Consulta, febrero 2015).

NUEVAS ESTRATEGIAS

Volviendo a las huellas del pasado: actualmente se encuentran desequilibrios en el territorio, en parte derivados de las premisas básicas de modelos ordenadores precedentes, los que fueron consolidando «jerarquías» en la calificación ambiental tendientes a la caracterización del suelo en «gradientes», estos en correspondencia con zonas de mayor a menor calidad urbana.

A dichos modelos ordenadores se sumaron múltiples condiciones en la producción de viviendas a lo largo del tiempo, pero son de particular consideración las derivadas de la aplicación de la ley 13.728, las políticas habitacionales desarrolladas, la actuación del mercado inmobiliario, las aspiraciones y opciones reales de acceso a la vivienda de la población demandante, condiciones que en conjunto han sido incidentes en la profundización de los desequilibrios socio-urbanos. Se aunaron con estas la política económica intensificada en las últimas décadas del siglo XX.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones, y el giro liberal, aperturista y desregulador del nuevo modelo exportador, modificaron la cantidad, calidad y tipos de trabajo remunerado disponible para la población. También se modificaron el rol del Estado, el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y los precios de la tierra y de las viviendas. Todo ello contribuyó a transformar tanto la estructura y la composición de las clases sociales como su localización en el espacio urbano, lo que a su vez favoreció la emergencia de distintos tipos de respuestas individuales y colectivas en los sectores populares.¹¹⁶

El territorio de Montevideo nuevamente a fines del siglo XX fue objeto de un nuevo plan, cuya revisión en la primera década del siglo XXI sigue constatado múltiples problemas.

¹¹⁶ Kaztman, Rubén; Avila, Soledad; Baraibar, Ximena; Corbo, Gabriel; Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando; Furtado, Magdalena; Gelber, Denisse; Retamaso, Alejandro y Rodríguez, Federico, op. cit., p. 6.



FIGURA 37. PLAN DIVISIÓN DEL SUELO DEL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO.
Referencias: Suelo urbano: naranja; suelo suburbano: azul; suelo rural: verde. Fuente: Intendencia de Montevideo, Plan Montevideo.

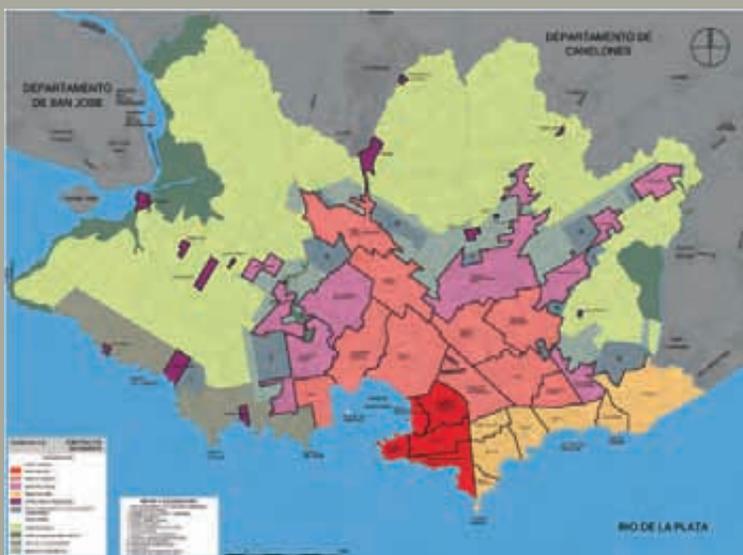


FIGURA 38. IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS COM-
PRENDIDAS EN EL SUELO URBANO: ÁREA CENTRAL
(ROJO); ÁREA INTERMEDIA (NARANJA); ÁREA
COSTERA (AMARILLO); ÁREA PERIFÉRICA (VIOLETA);
Y OTRAS ÁREAS URBANIZADAS (VIOLETA OSCURO).
FUENTE: INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, PLAN
MONTEVIDEO.

Son algunos de ellos: la creciente segregación social, la expansión desordenada de la ciudad, la subutilización de zonas urbanas bien servidas, los conflictos entre distintos usos del suelo [...] deterioro del patrimonio construido y natural.¹¹⁷

Un punto de partida es el reconocimiento del territorio departamental, lo que da lugar a una clasificación y división primaria del suelo en suelo urbano, suelo suburbano o potencialmente urbanizable y suelo rural. El propósito de la zonificación es operativo, con el objetivo de dar directrices respecto al uso y gestión del territorio concertando diversidad de intereses, con base en la planificación estratégica.

Comparando esta clasificación del suelo con la zonificación de las ordenanzas de 1947, se observa que la zona antes definida como suburbana ha quedado casi en su totalidad incluida por definición en el suelo urbano.

Esto deriva del siguiente criterio:

[...] el área urbana está representada por las porciones de territorio que, conformando la ciudad, están abastecidas por la infraestructura y los servicios públicos básicos, equipamiento asistencial, cultural y social. Cuenta, a la vez, con una estructura vial que le da soporte y acceso desde y hacia el núcleo central de la ciudad. Las funciones que allí se desarrollan son naturalmente heterogéneas, predominando el uso habitacional.¹¹⁸

Esta división se entiende genérica en tanto el territorio comprende diversidad de partes, áreas o barrios en los que los atributos de las infraestructuras y servicios enumerados no constituyen y definen por sí solos las calidades del hábitat.

Con solo recorrer la ciudad se percibe la profundidad de las brechas que separan los «fragmentos».

117 Fuente de Información: <www.montevideo.gub.uy> <<http://www.montevideo.gub.uy/empresas/montevideo-rural/proyectos-y-programas/el-plan-montevideo>> Actualización del 10/8/2011.

118 Fuente de información: <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/politicas-ordenamiento-territorial/cartografia>>.

FRAGMENTOS DE APROXIMACIÓN A HÁBITATS DIFERENCIADOS

Son las percepciones que tenemos recorriendo los barrios las que nos muestran que el menor o mayor nivel socioeconómico de los habitantes del lugar se ve representado en parte por entornos urbano-arquitectónicos diferenciados, denotativos de dichos niveles.

Los individuos y los colectivos sociales efectúan lecturas sobre esa realidad, reconociendo características propias de áreas barriales cuando evalúan y otorgan significados a los componentes de la ciudad, asignan jerarquías, interpretan otras realidades ajenas a las propias, hacen opciones de localización y cuando interactúan con el Estado y el mercado.

En esos entornos diferenciados, las viviendas y el hábitat en que están insertas son parte fundamental de los componentes caracterizadores que constituyen lo urbano.

[...] diferentes grupos se pueden diferenciar de otros viviendo en áreas más caras. Esta forma de segregación social tiene su razón en que la renta de la tierra no es un bien producido y por eso no tiene un precio de producción, sino que es un residuo de procesos políticos-económicos.¹¹⁹

Se debe agregar que además de ser la renta de la tierra «un residuo de procesos políticos-económicos», ella deriva también de aspectos socioculturales, de los imaginarios que sobre las áreas urbanas se proyectan.

El valor cultural asignado al lugar de residencia, en casos asociado a «ascender» en calidad habitacional, no refiere solo a una mejor calidad constructiva y espacial de la vivienda y de la dotación de infraestructuras y servicios del lugar. Cuentan también: la calidad del paisaje urbano que incluye a la «categoría» de las construcciones existentes; condiciones de seguridad (reales o imaginarias) y su ubicación jerárquica en el orden espacial urbano denotativo de determinado estatus social («clase social» residente) que para sectores de población es importante.

Los sectores de características socioeconómicas homogéneas (particularmente los de niveles medios y superiores) en general coinciden en

119 Jäger, Johannes, op. cit., pp. 3-4.

sus parámetros de valoración respecto de las áreas urbanas, tendiendo entonces a confluir con sus preferencias de localización residencial en áreas socioeconómicas homogéneas, o que van tendiendo a ello.

No es igual para la representación social identificarse con domicilio en barrios como Carrasco, Pocitos, Punta Carretas o Parque Batlle, que en los barrios Manga, Marconi o Cuarenta Semanas; otros en esa ponderación ocupan posiciones intermedias.¹²⁰

En las preferencias de localización de las familias de acuerdo a los costos y equilibrio familiar que la decisión implique, ese imaginario pesa al momento de la elección. Dos citas sirven para ejemplificar:

Yo nací en el Prado y después viví en Atahualpa y después en la Aguada, pero siempre en mi familia hubo un entorno como de adoración a Pocitos, ¿entendés?, como que siempre lo deseado era vivir en Pocitos, o como que era el mejor barrio... (mujer, estudiante, 21 años) [...] ¹²¹

Y... la de un barrio con un buen nivel de vida. Te digo nivel de vida en el sentido de ... calidad de vida, ¿no? Acá se vive bien, [...] Y.. ¿te digo una cosa? Para mí es un barrio sencillo. Mirá que yo sé que la gente de otros barrios nos ve como un barrio pituco, pero esos son prejuicios, los mismos prejuicios que capaz que yo misma tengo, ponele, con el barrio Borro... (mujer «ama de casa», 66 años). ¹²²

Es pertinente entonces mostrar de modo sucinto la materialidad que presentan algunos fragmentos del territorio pertenecientes a barrios de la ciudad, guardando estos cierta relación con la localización de los distintos estratos socioeconómicos.

En una categorización muy general se presentan situaciones representativas de sectores urbanos: en un extremo aquellos que de algún modo son privilegiados y en el otro extremo situaciones precarias, y entre ambos un espectro muy heterogéneo.

¹²⁰ Sin que se documente explícitamente, en determinados rubros del mercado de trabajo quienes ejercen el poder de seleccionar personal toman en cuenta la residencia del postulante.

¹²¹ Fragmentos de entrevistas de residentes en Pocitos tomados de: Acevedo, Fernando. *Ciudad tomada. Miradas y huellas sobre Montevideo*, Montevideo, Ediciones de la Plaza, 2007, p. 39.

¹²² *Ibíd.*, p. 48.

EN ÁREAS DE ALTO VALOR INMOBILIARIO

EDIFICIOS DE APARTAMENTOS Y CONJUNTOS HABITACIONALES

En las tensiones siempre presentes entre permanencia y cambio recaen sobre sectores urbanos múltiples intereses que los van transformando en sus características edilicias, en casos las presiones del mercado hacen que los cambios sean más acelerados.

Las transformaciones se han dado de distinta forma. Han sido muy notorias las actuaciones en el tejido urbano principalmente en áreas costeras, y en parte del área central en correspondencia con preferencias residenciales de los estratos socioeconómicos superiores y medios-superiores. En estas transformaciones la inversión inmobiliaria destinada a la construcción de edificios de apartamentos en altura juega un rol preponderante, a la vez que se intensifica el uso del suelo por múltiples actividades que se instalan y flujos resultantes.

En el área Central estos procesos se han dado en algunos sectores, uno de estos se corresponde con las fajas amanzanadas inmediatas a la avenida 18 de Julio. Es una constante que los cambios en los tejidos se produzcan por sustituciones edilicias, en actuaciones independientes en cada lote y excepcionalmente fusionando padrones.¹²³

Desde fines del siglo XIX la construcción de edificios de apartamentos para la renta, y posteriormente los edificios de apartamentos en Propiedad Horizontal, oficinas, hoteles, etcétera, fueron cambiando paulatinamente la caracterización morfológica con la inserción de edificios de mayor altura, manteniéndose la alineación frontal continua y alto porcentaje de ocupación del suelo, pero aún persisten edificios de larga data, denotando parte de la historia de estos tejidos.

En las últimas décadas, las manzanas próximas al encuentro de las avenidas 18 de Julio, 8 de Octubre y bulevar General Artigas, se han densificado por la construcción de edificios en altura, lo que se fue extendiendo hacia los alrededores de la terminal de ómnibus (interdepartamentales y regionales) de Tres Cruces.

¹²³ Es ejemplo Torre El Gaucho en la proa formada por las avenidas 18 de Julio y Constituyente y calle Santiago de Chile, allí se fusionaron varios padrones para la construcción del edificio.

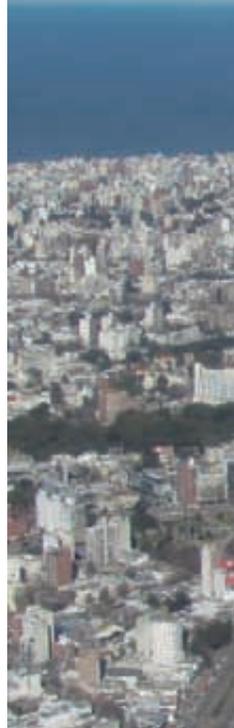




FIGURA 39. LA IMAGEN MUESTRA EL BULEVAR GENERAL ARTIGAS DESDE TRES CRUCES HASTA PUNTA CARRETAS. A LA DERECHA (AL OESTE DE DICHO BULEVAR) SE VE PARTE DEL ÁREA CENTRAL EN LA QUE SE DESTACAN POR LA EDIFICACIÓN EN ALTURA LAS FAJAS AMANZANADAS A LOS BORDES DE LA AVENIDA 18 DE JULIO HASTA LA UBICACIÓN DEL BHU. TAMBIÉN ES NOTORIA EN ESTA ÁREA LA BAJA DENSIDAD EN ALTURA DE LOS TEJIDOS QUE SE VEN A LA DERECHA, EN EL BORDE INFERIOR DE LA IMAGEN, CORRESPONDIENTES A PARTE DE LOS BARRIOS TRES CRUCES Y CORDÓN AL NORTE. A LA IZQUIERDA (AL ESTE DE BULEVAR GENERAL ARTIGAS) SE APRECIA EL ARBOLADO DE LA AVENIDA DR. L. MORQUIO DEL PARQUE JOSÉ BATLLE Y ORDEÑEZ. EN EL BORDE SUPERIOR ES NOTORIA LA DENSIDAD EDILICIA EN ALTURA DEL ÁREA COSTERA CORRESPONDIENTE A LOS BARRIOS POCITOS Y PUNTA CARRETAS, BARRIO ESTE QUE SE EXTIENDE AL OESTE DE BULEVAR ARTIGAS. LA IMAGEN TAMBIÉN MUESTRA EL ARBOLADO DEL PARQUE RODÓ Y LA PLAYA RAMÍREZ, Y LOS BARRIOS ALEDAÑOS: PARQUE RODÓ Y PARTE DEL EL CORDÓN AL SUR. FOTO: PABLO SIERRA, 2010

Ante la demanda continua de apartamentos el mercado responde con la construcción de nuevos edificios, lo que va saturando el tejido. Cuando no hay lotes disponibles en determinadas localizaciones se puede configurar una situación de escasez quedando un remanente de demanda insatisfecha, por lo que para ampliar la oferta se procede a expandirla territorialmente.

Nuevos edificios de apartamentos se han ido construyendo en ese proceso expansivo, en la faja costanera de los barrios Punta Carretas, Buceo y Malvín y en avenidas no muy distantes de la costa.

En las últimas décadas, aprovechando situaciones particulares del catastro y propiedad de la tierra, se construyen conjuntos habitacionales constituidos por Torres.¹²⁴

Es un ejemplo el complejo Torres Náuticas en el barrio Buceo. Consta de torres de viviendas y servicios exclusivos para sus residentes, está organizado al interior de un predio cerrado respecto del espacio público, enrejado y con estrictos controles de seguridad para su acceso.

Desde el punto de vista normativo se ajusta a la ordenanza, el predio actualmente de propiedad privada, fue parte de una extensa parcela (subdividida hoy por calles de uso público, constituyendo manzanas) resultante de un proceso que se inserta en una historia urbana particular.

En este predio ubicado con frentes a las avenidas Dr. Luis Alberto de Herrera y 26 de Marzo y las calles Teniente General Pablo Galarza y Tomas de Tezanos, funcionaba el Hospital Fermín Ferreira rodeado de jardines y arbolado, este fue demolido y sus funciones trasladadas a un hospital localizado en el barrio Colón.

A fines de la década del sesenta se dispuso construir allí un complejo de Viviendas de Interés Social. Con este objetivo se llamó a concurso público de anteproyecto para la realización del Conjunto Habitacional Piloto 70, pero en el año 1973 fue excluido del Plan de Viviendas.

¹²⁴ Existen algunos antecedentes de construcción de edificios tipo torre, entre estos es un ejemplo la Torre Patria (ubicada en Punta Carretas, inaugurada en 1984) perteneciente a un programa de viviendas de promoción privada, financiado por el BHU.



FIGURA 40. BARRIO MALVÍN. RAMBLA REPÚBLICA DE CHILE. FOTO: JUAN MONTANS, 2015.

El predio fue vendido y en 1984 se inauguró allí la primera parte de Montevideo Shopping, años después el Word Trade Center (WTC) y las Torres Náuticas de apartamentos. Posteriormente se amplió el shopping, se realizó una torre más del complejo WTC y en el año 2008 se inició el proyecto edilicio de la Zona Franca del Buceo.

El nuevo edificio inteligente, que se caracteriza por su alto lujo —en comparación con el resto de las torres del WTC dado que incorpora las últimas novedades tecnológicas a nivel arquitectónico— albergará oficinas de diferentes países que venderán sus servicios profesionales al mundo desde Uruguay.¹²⁵

Se constituye en el lugar una centralidad, la que por sus características reúne y concentra una expresión de polifuncionalidad urbana, la que se corresponde en parte con un imaginario adscripto a la representación que debiera asumir la arquitectura para estos importantes emprendimientos, acorde con el «mundo globalizado».

Este fenómeno sumado a la tendencia de preferencia residencial de las «clases sociales acomodadas» por la costa, atrajo al mercado inmobiliario. Se demolieron en el barrio casas y locales para la construcción de edificios de apartamentos, varias viviendas siguieron

¹²⁵ Fuente de información en: <<http://www.uruguaysustentable.com.uy/portada/la-nueva-zona-franca-del-buceo-que-vendera-servicios-al-mundo/>> Publicado el 7/7/20011. (Consulta, noviembre 2014).

procesos de reformas para adecuarlas a nuevos usos comerciales y de servicios.

A partir de los cambios en aquella parcela que había sido destinada a Viviendas de Interés Social, en un barrio que albergaba diversos sectores socioeconómicos, las nuevas obras (que fueron sustituyendo lo existente) destinadas a sectores de ingresos altos tuvieron consecuencias poblacionales: provocaron la migración de los sectores de menores recursos hacia otros barrios.

El mercado inmobiliario para los sectores de mayores recursos orientó parte importante de su producción hacia la ejecución de edificios únicos de apartamentos calificados por la publicidad de venta como «edificio Premium» o de «alta gama» u otros adjetivos utilizados para destacar: localización, calidad constructiva, atributos de los ambientes, otros servicios propios del edificio y destacando su privilegiada ubicación.



FIGURA 41. BARRIO BUCEO.
TORRES NÁUTICAS, MONTEVIDEO
SHOPING Y TORRES DEL WORLD
TRADE CENTER IMAGEN TOMADA
DE GOOGLE EARTH.



FIGURA 42. TORRES NÁUTICAS.
FOTO: JUAN MONTANS, 2015.



FIGURA 43. TEE TOWER (EN CONSTRUCCIÓN) UBICADA EN EL BARRIO PUNTA CARRETAS, EN LA ESQUINA DE BULEVAR GENERAL ARTIGAS Y CALLE SOLANO GARCÍA, FRENTE AL CLUB DE GOLF. LA PUBLICIDAD PARA LA VENTA DE LOS APARTAMENTOS DESTACA: «UBICADO SOBRE LA AUTÉNTICA PRIMERA FILA DE MONTEVIDEO, CON VISTAS PANORÁMICA HACIA PUNTA CARRETAS Y PARQUE RODÓ». FOTO: TATIANA RIMBAUD, 2014.

Fuente de información: Texto publicitario en la Revista *INFOCASAS*, año 4, n.º 041, agosto 2014.

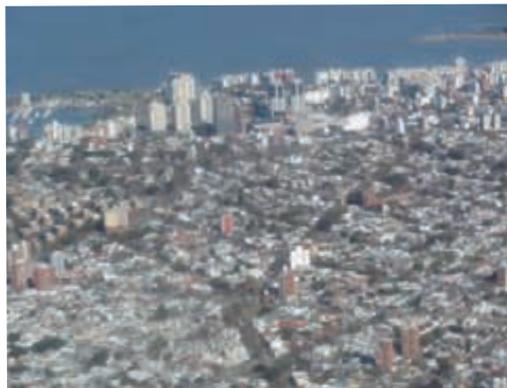
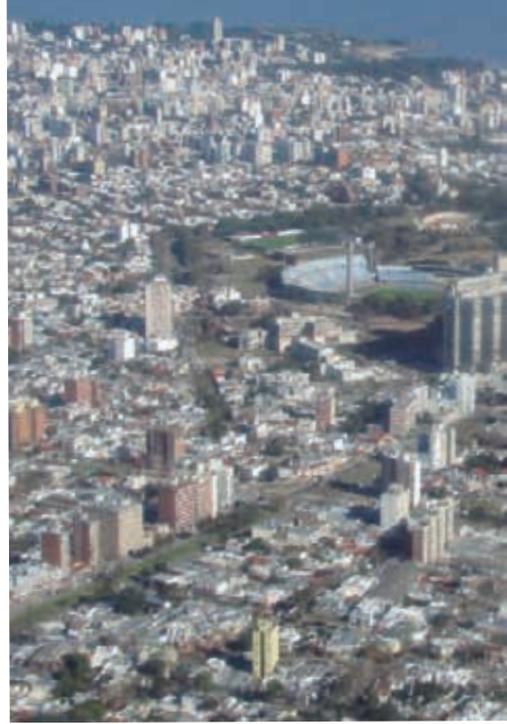


FIGURA 44. DISPERSIÓN DE EDIFICIOS DE APARTAMENTOS EN ALTURA EN EL ENTORNO DEL PARQUE BATLLE, Y MAYOR CONCENTRACIÓN EN EL BORDE COSTERO, LA VISTA COMPRENDE DESDE AVENIDA ITALIA HASTA PUNTA CARRETAS Y PARCIALMENTE PARTES DE PARQUE RODÓ Y POCITOS. EN BORDE DERECHO DE LA FOTO, EL ESTADIO CENTENARIO Y PARTE DEL HOSPITAL DE CLÍNICAS. FOTO: PABLO SIERRA, 2010.

FIGURA 45. ENTORNO DEL CRUCE DE AVENIDA ITALIA CON BULEVAR JOSÉ BATLLE Y ORDÓÑEZ. SE OBSERVA EL TECHO DE UN HIPERMERCADO Y NUEVOS EDIFICIOS DE APARTAMENTOS EN ALTURA. FOTO: PABLO SIERRA, 2010.

FIGURA 46. PERFIL DEL BORDE COSTERO DEL BARRIO BUCEO Y EL TEJIDO ADYACENTE. FOTO: PABLO SIERRA, 2010.

En zonas aledañas a la localización de los sectores socioeconómicos superiores tienden a localizarse parte de los sectores medios. A partir de la aplicación de la ley 13.728, tanto promotores privados como algunas cooperativas localizaron su producción de viviendas en dichas zonas, en casos manteniendo la morfología predominante de los tejidos de baja y media altura, actuaciones a las que se fueron sumando edificios de apartamentos en altura, transformando las características de esos tejidos, en un proceso que ha sido continuo.

En barrios en los que actualmente el valor de la tierra es alto, a principio de los años setenta la disponibilidad de lotes de extensión importante y costo acorde con la inversión prevista, propició también la inserción de conjuntos de viviendas, con ofertas para sectores de población de ingresos medios. Ejemplos se encuentran en el entorno de la calle Palermo entre las calles René y Espínola, allí se realizaron varios conjuntos, tanto de promoción privada como del sistema cooperativo.

Ya avanzado el siglo XXI para satisfacer un mayor espectro de la demanda en estas zonas «privilegiadas», atendiendo a estratos superiores y medio-superiores se construyen apartamentos en bloques de altura media (de acuerdo a normas vigentes) en casos constituyendo conjuntos habitacionales, extendiendo la



FIGURA 47. VISTA DEL ENTORNO EDIFICADO A LOS BORDES DE LA CALLE PALERMO ENTRE CALLES RENÉ Y ESPÍNOLA. IMAGEN GOOGLE EARTH.

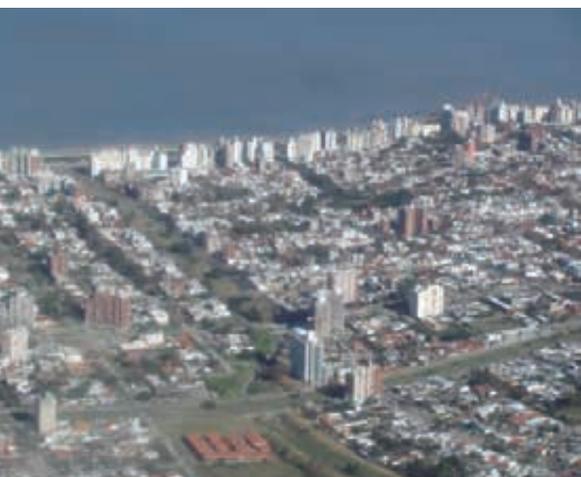


FIGURA 48. CONJUNTO HABITACIONAL, DE PROMOCIÓN PRIVADA, UBICADO EN CALLE PALERMO. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2014.

FIGURA 49. CONJUNTO DE VIVIENDAS DEL SISTEMA COOPERATIVO UBICADAS EN CALLE PALERMO. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2014.

FIGURA 50. PERFIL DE LA RAMBLA DE MALVÍN Y TEJIDO ADYACENTE HASTA AVENIDA ITALIA. FOTO: PABLO SIERRA, 2010.

FIGURA 51. CAMBIOS EN LOS TEJIDOS. NUEVOS EDIFICIOS SUSTITUYEN CONSTRUCCIONES DE BAJA ALTURA, ESTOS SE ALTERNAN CON VIVIENDAS QUE PERSISTEN, PRESENTANDO DISCONTINUIDADES EN EL TEJIDO LAS QUE SE VISUALIZAN DESDE LOS BORDES DE CALLES Y AVENIDAS. BARRIO MALVÍN, AVENIDA CONCEPCIÓN DEL URUGUAY. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2010.

oferta en parte de Carrasco al norte de avenida Italia, inmediaciones de avenida De las Américas, y en el borde costero de la Ciudad de la Costa de Canelones.

Esta forma de actuación contribuye a densificar tejidos y consecuentemente incrementa la densidad poblacional e intensifica el uso del espacio urbano, principalmente en áreas centrales, costeras y parcialmente en las intermedias.



FIGURA 52 Y 53. CARRASCO NORTE, AVENIDA BOLIVIA, CONJUNTO HABITACIONAL ÁLAMOS DE CARRASCO. A UN DISEÑO CUIDADO, DE ACUERDO A LAS «TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS» SE LE SUMAN LAS «AMENITIES», EL PERÍMETRO ENREJADO Y SU CORRESPONDIENTE VIGILANCIA EN EL CONTROL DE ACCESO. FOTOS, J. YOLANDA BORONAT, 2010, 2015.

Esto coadyuva al propósito de densificación de áreas urbanas, pero incide principalmente en la radicación de población de los estratos superior y medios-superior. Estos últimos se van localizando de modo intercalado o bordeando la faja en que residen preferentemente los estratos de nivel superior.

UNA CASA, OPCIÓN TRADICIONAL

Viviendas que todavía se conservan y que pertenecieron (o pertenecen) a familias de los estratos sociales medios y altos, constituyen parte de nuestro patrimonio arquitectónico.¹²⁶

Aún hoy la residencia unifamiliar de «categoría» (en casos con firma de autor, o de empresa constructora prestigiosa) en un entorno urbano con espacios públicos y privados ajardinados y arbolados es uno de los tipos de preferencia de dichos estratos.

Carrasco es un ejemplo paradigmático, desde su origen como balneario y paulatinamente transformado en barrio de residencia permanente albergó principalmente sectores socioeconómicos superiores, los que con sus preferencias fueron configurando su particular caracterización. Las normas han tendido a preservar la configuración de sus tejidos, constituidos principalmente por viviendas exentas rodeadas de jardines, cuyas alturas no superan en general los tres niveles.

La demanda de solares y viviendas en este barrio fue produciendo escasez en la oferta, por lo que este modelo se fue extendiendo en áreas aledañas a Carrasco expandiéndose hacia el norte de avenida Italia, a los bordes de avenida De las Américas y en otras áreas de Canelones.

¹²⁶ El tipo habitacional vivienda-unifamiliar en un solar, con sus múltiples variantes de diseño y calidad constructiva está presente en todos los barrios. La permanencia de aquellas de alto valor arquitectónico que aún se conservan obedece a diversas causas: por decisión de sus propietarios, condiciones de mercado, y también por estar protegidas perteneciendo al acervo de nuestro patrimonio cultural. No ha sucedido lo mismo con otras viviendas, las que siendo importantes ejemplos representativos de nuestra arquitectura, por carecer de protección patrimonial fueron demolidas para construir edificios de apartamentos o inmuebles con otros destinos.





FIGURA 54. BARRIO CARRASCO, EN AVENIDA ITALIA Y CALLE CESAR CORTINAS. LA EXPANSIÓN URBANA CON LAS CARACTERÍSTICAS TIPO-MORFOLÓGICAS DE CARRASCO AL SUR CRUZA AVENIDA ITALIA HACIA EL NORTE. FOTO: PABLO SIERRA, 2010.



FIGURA 55. VIVIENDAS EN CARRASCO NORTE, EN BARRIO JARDINES DE CARRASCO. A LA HOMOGENEIDAD MORFOLÓGICA DE LOS TEJIDOS SE SUMA EL PREDOMINO DEL «GUSTO» POR EL CHALET CON FACHADAS DE LADRILLO VISTO Y CUBIERTAS DE TEJAS. FOTO: J. BORONAT, 2015.

El sector inmobiliario vio la oportunidad también de incursionar en un nuevo nicho de mercado: las urbanizaciones privadas, tal como se construían en otros países, siendo Argentina el ejemplo más cercano.

Las restricciones reglamentarias del departamento de Montevideo referidas a la construcción de barrios privados cerrados, determinaron que se optara por localizarlos en Canelones.

Estas urbanizaciones se fueron construyendo a expensas de tierras antes dedicadas a actividades agropecuarias en chacras y granjas, consumiendo así suelo rural de aquel departamento.

Los barrios privados han sido promocionados mediante la publicidad que apela con imágenes y textos a despertar en la demanda la aspiración por un modo de vida. Un ideal basado en el contacto con la naturaleza, mediante los amplios solares privados, así como los espacios comunes destinados a usos deportivos y recreativos, incluyendo diversas instalaciones rodeadas de jardines y áreas arboladas. Este imaginario también remite a la tranquilidad barrial, al desplazamiento libre y tranquilo por sus calles y a la privacidad de cada vivienda individual amparada por los generosos predios que las rodean, sin mediar muros o rejas propias para la seguridad.

Esta se provee mediante el asilamiento físico del barrio respecto del entorno inmediato, lo que es fundamental para completar la idea de tranquilidad, asegurada por cercos perimetrales, guardias y accesos controlados.

Subordinándose a las normas del departamento específicas sobre urbanización, construcciones edilicias e instalaciones, estos emprendimientos establecen sus reglamentos particulares para la construcción de viviendas, los que en general son similares para los distintos barrios privados de Canelones.

Según los reglamentos toda obra nueva o reforma a realizar por el propietario de un lote debe ser previamente tramitada ante una comisión constituida a tales efectos, esta trata los aspectos arquitectónicos de acuerdo a las especificaciones del reglamento. Una vez aprobado el proyecto por dicha comisión, debe ser autorizado por la comisión que administra la urbanización, recién entonces podrá el propietario realizar la tramitación en la Intendencia del departamento.

Los reglamentos de construcción tienen el propósito de asegurar la morfología de la urbanización y la calidad urbano-arquitectónica y ambiental a la que se aspira, de estos no se desprende que esté predeterminado un «estilo arquitectónico», la diversidad está presente.¹²⁷

Sorteando restricciones normativas vigentes en Montevideo algunos proyectos de urbanización en su diseño han atendido particularmente al control de acceso y circulación interna del barrio, sin ser estrictamente privados, la intención está implícita al estar vigilados.

127 Fuente de información en: <www.barriocarmel.com. Reglamento de construcción.pdf> (Consulta, febrero 2015).

Datos descriptivos en la misma página: «Desarrollado en un predio de 34 hectáreas. 105 solares desde 1100 m² a 2800 m². Vigilancia las 24 horas, con garitas de vigilancia distribuidas en el predio. Cerco perimetral electrificado con alarma de corte. Lago artificial de 280.000 m³ con playa y muelle. Gas por cañería. Club House. Kid's House. Piscina. Parrillero. Cancha de Tenis y de Voley. Gimnasio. Sala de Musculación. Playroom. Vestuarios. Parque infantil. Planta de saneamiento propia. Riego.»

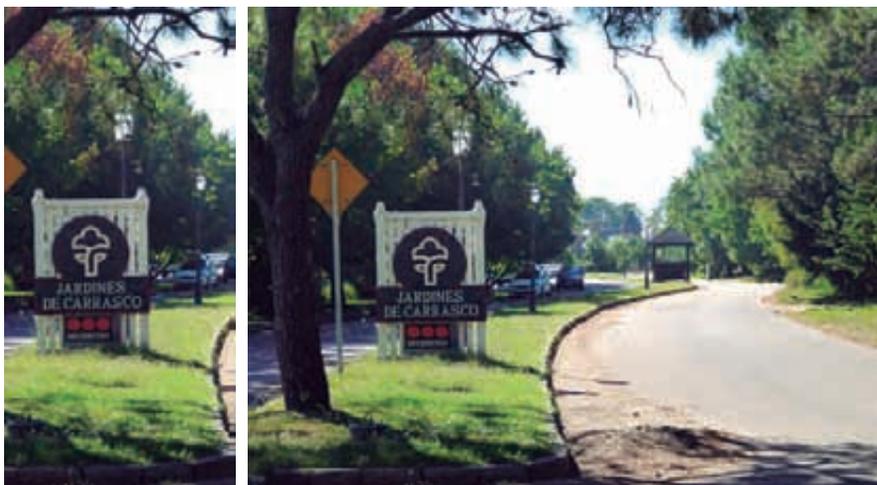


FIGURA 56. URBANIZACIÓN BARRIO PRIVADO CARMEL. ACCESO SOBRE CAMINO DE LOS HORNEROS. VISTA GENERAL DE GOOGLE EARTH.

FIGURAS 57 Y 58. IMÁGENES DE LA PUBLICIDAD DE VENTA DE SOLARES EN BARRIO PRIVADO CARMEL, PUBLICADAS EN <WWW.BARRIOCARMEL.COM>

Es elocuente un fragmento de publicidad para la venta de inmuebles en el barrio Jardines de Carrasco:

Jardines de Carrasco combina el estilo perfecto entre la naturaleza y una moderna concepción urbanística. Ubicado muy cerca del centro de Carrasco y a metros del mar. Este concepto ofrece todas las características para vivir en un entorno agradable y seguro.¹²⁸



FIGURAS 59 Y 60. ACCESO AL BARRIO JARDINES DE CARRASCO, ADEMÁS DEL NOMBRE DEL BARRIO EN EL CARTEL ESTÁ EL DE LA EMPRESA DE SEGURIDAD. GARITAS DE VIGILANCIA SE DISTRIBUYEN EN LAS CALLES DE LA URBANIZACIÓN, LAS QUE SON RECORRIDAS POR LOS GUARDIAS. FOTOS: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

¹²⁸ Fuente de información en: página Web de Meikle – bienes raíces..<http://www.meiklebienes-raices.com/propiedades_proyecto.php?i-1025> (Consulta, marzo 2010).

PRECARIEDAD URBANA

La vivienda satisface necesidades básicas del hombre, cada sociedad con su cultura y estado civilizatorio define sus propios patrones respecto a los mínimos aceptables del hábitat, lo que incide en el marco jurídico, en las políticas habitacionales que se instrumentan y en las acciones de actores públicos y privados.

Esto no implica que todos los estratos de la población accedan a esos mínimos de modo formal o informal.

Del «Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay» es de interés ver el mapa que refiere al porcentaje de población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) por barrio en Montevideo.¹²⁹

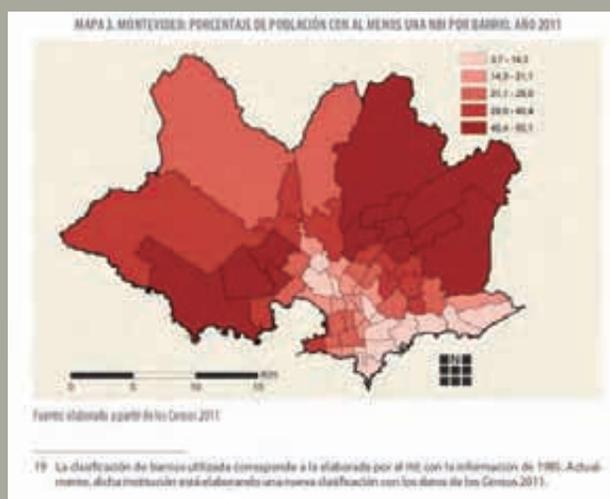


FIGURA 61. MONTEVIDEO: PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NBI POR BARRIO. AÑO 2011. LAS ZONAS CON PORCENTAJES MÁS BAJOS REGISTRAN ENTRE EL 3,7 A 14,3% (INDICADA EN EL COLOR MENOS INTENSO) EN TANTO EN AQUELLAS CON POBLACIÓN CON MÁS CARENCIAS, EL PORCENTAJE ASCIENDE DESDE 40,4 A 60,1%. (INDICADAS EN EL COLOR MÁS INTENSO) FUENTE: ATLAS SOCIODEMOGRÁFICO Y DE LA DESIGUALDAD DEL URUGUAY, MAPA 3.

129 Calvo, Juan José (coordinador), Borrás, Víctor; Cabella, Wanda; Carrasco, Paula; de los Campos, Hugo; Koolhaas, Martín; Macadar, Daniel; Nathan, Mathías; Núñez, Santiago; Pardo, Ignacio; Tenenbaum, Mariana; Varela, Carmen, *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Fascículo 1. Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Ediciones Trilce, 2013. Disponible pdf en: <www.ine.gub.uy/> (Consulta, diciembre/2014).

Entre los indicadores que refieren a NBI se encuentran aquellos que se vinculan con las condiciones de la vivienda y su habitabilidad.

Respecto a la vivienda decorosa y su materialidad, el documento antes citado establece que se está ante el umbral crítico de privación cuando «El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.»¹³⁰

Otro umbral crítico que se considera es el de privación del espacio habitable, este se presenta cuando existe hacinamiento: «En un hogar particular existe hacinamiento si la cantidad de personas del hogar con relación a la cantidad total de habitaciones de la vivienda, excluyendo al baño y la cocina, es mayor estricto que dos».^{131, 132}

Gran parte de las situaciones de precariedad habitacional extrema se encuentra en los denominados Asentamientos Irregulares definidos del siguiente modo:

Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.¹³³

Convengamos entonces en llamar asentamiento irregular a todo aquel agrupamiento de viviendas que no reúne las condiciones que al momento actual y de acuerdo a nuestros patrones culturales se entienden necesarias y deseables para una vida familiar y social adecuada, que cuente con el mínimo indispensable de confort y de seguridad física y jurídica.¹³⁴

130 *Ibíd.*, pp. 11 a 14.

131 *Ibíd.*

132 Es de observar que en esta definición solo se excluyen baño y cocina y no se excluye un espacio propiamente destinado a comedor o estar.

133 Definición institucional: INE-PIAI

134 Nahoum, Benjamín. «Los asentamientos irregulares entre prevenir y curar», en *Revista Vivienda Popular n.º 11*, Montevideo, noviembre 2002, p. 13.

La primera definición del INE refiere de modo amplio y general a los aspectos legales de propiedad, normas urbanísticas y carencias en infraestructuras y servicios, la segunda, que también es muy amplia, complementa la definición del INE poniendo énfasis en aspectos sociales y culturales, así como a los aspectos físicos, y como este autor acota, los antiguos «Cantegriles» quedan incluidos en ella.

Ante la imposibilidad de acceder formalmente y de modo inmediato a una vivienda, construir de modo informal es una alternativa, las razones para tomar esta opción son múltiples, entre otras tener un salario insuficiente o no tener trabajo formal lo que ha excluido de los sistemas de créditos y garantías de alquiler a sectores de población.

Tanto en la formalidad como en la informalidad la primera decisión refiere a procurar la tierra, esto es un predio donde asentarse. Ocupar tierra informalmente es asegurarse un lugar donde construir inicialmente un refugio y progresivamente concretar la vivienda, esta es una aspiración muy difícil de lograr con recursos propios.



FIGURA 62. PLANO DE UBICACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES. FUENTE INTENDENCIA DE MONTEVIDEO-COMISIÓN ESPECIAL EJECUTORA DE ATENCIÓN AL PIAI, 2012.

El plano de ubicación de asentamientos irregulares muestra que mayoritariamente estos se han desarrollado en áreas periféricas, a los borde de áreas intermedias y también en área rural, correspondiéndose con las áreas donde se registran altos porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas.

En la ciudad se encuentran tierras públicas abandonadas, sobre las que ninguna institución del Estado ejerce el control respecto al uso de las mismas, esto constituye una oportunidad para quienes en procura de un «techo» proceden a ocupar esos intersticios.

Parte importante de las tierras ocupadas ilegalmente se localizan en la periferia, al borde de carreteras, calles y caminos donde los fraccionamientos han dejado intersticios vacíos, unos resultantes de las ordenanzas que prohibieron fraccionar tierras en lugares inapropiados, en zonas inundables y también en tierras antes dedicadas a actividades productivas.

La elección del lugar con proximidad a los cursos de agua (cañadas y arroyos) es estratégica en tanto son usados como vertederos de aguas servidas y desechos domésticos.

Se ha dado además la ocupación de tierras privadas en desuso, en casos en acuerdo entre ocupantes y propietarios de terrenos quienes fomentan la ocupación sacando un beneficio con la venta irregular de los lotes. Ocurrieron también estafas a familias que compraron lotes, convencidas de que estaban ante un negocio legal de venta de terrenos, otras fueron estafadas al inscribirse en falsos proyectos de formación de cooperativas.



FIGURA 63. PRECARIEDAD HABITACIONAL EN ASENTAMIENTO EN EL CERRO. FOTO: SMA S301-147.

El asentamiento 24 de Junio ubicado entre los caminos Repetto, Don Bosco y Toledo Chico tuvo ese origen. Una inmobiliaria (aparentemente legal) en 1999 promocionaba la formación de una cooperativa; para integrarse a este proyecto los inscriptos debían pagar una cuota mensual. Ante las demoras y posterior «quiebra» y desaparición del supuesto Instituto de Asistencia Técnica, los damnificados optaron por ocupar el terreno, además buscaron asesoramiento legal y se dirigieron a determinadas instituciones del Estado (Junta Departamental, Intendencia y Comisiones del Parlamento).



FIGURA 64. UBICACIÓN DEL ASENTAMIENTO 24 DE JUNIO, ENTRE CAMINO DON BOSCO, CAMINOS TOLEDO CHICO Y REPETTO, PRÓXIMO A LA RUTA 102, SE UBICA EN ZONA RURAL, LINDANDO CON FRACCIONAMIENTOS SOBRE RUTA 8, RODEADOS POR CHACRAS Y OTROS ESTABLECIMIENTOS PRODUCTIVOS. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.

FIGURAS 65 Y 66. ASENTAMIENTO 24 DE JUNIO. IMÁGENES TOMADAS DE PRESENTACIÓN EN PPT: 17 DE OCTUBRE, DÍA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA, 2007, DE AMNISTÍA INTERNACIONAL. SECCIÓN URUGUAY.

Fuente de información: < www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento-1136 > (Consulta, abril 2015).

El terreno que pertenece al área rural carece de infraestructuras y servicios, siendo además de propiedad privada (en ese entonces se encontraba en trámite sucesorio). En el año 2007 el predio fue rematado y el nuevo dueño procedió a tramitar el desalojo de los ocupantes. Prórrogas de desalojo y negociaciones se han sucedido hasta hoy en la búsqueda de dar solución a este problema, en tanto este asentamiento se ha ido extendiendo.¹³⁵

Estos procesos son «silenciosos», sin grandes repercusiones públicas en tanto no se producen con hechos violentos, como ha ocurrido en otras ciudades latinoamericanas.

Una de las razones estaría dada en la propia historia de los asentamientos, unos originados a partir de la radicación de unas pocas familias en el lugar, y un crecimiento por agregación al que no se le presta atención en lo inmediato, otros con el consentimiento del propietario del terreno, en casos estos luego reclaman la regularización con el propósito de negociar con el Estado la venta del suelo.

¿Cuándo, desde el resto de la sociedad se les presta atención? Se pueden señalar distintas situaciones: cuando sus habitantes se manifiestan (en casos con quema de cubiertas en la vía pública y convocatoria a la presa) reclamando soluciones a sus graves problemas habitacionales y también cuando son visualizados por otros vecinos como un problema y reclaman la intervención de las instituciones gubernamentales.

135 Fuente de información en: PDF disponible en: <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1137>

Información general sobre asentamiento 24 de junio en artículos de prensa disponibles en internet.

El Estado ha actuado en cada época con el propósito de dar soluciones a esta problemática, un nuevo camino se emprendió con la creación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), pero es evidente que las intervenciones realizadas no han sido suficientes y todavía subsisten carencias habitacionales para un porcentaje importante de población, la que además está afectada por otras necesidades básicas insatisfechas.¹³⁶

Un objetivo es mejorar las infraestructuras (vial, drenajes pluviales, saneamiento alumbrado público, conexiones a los servicios de energía eléctrica y suministro de agua, etcétera) e intervenir en el espacio público.

Este es un aspecto muy crítico, en general las construcciones están muy próximas entre sí, quedando exiguos espacios entre ellas, la tendencia es ocupar todo el terreno disponible y solo dejar angostos pasajes de circulación. Desde el punto de vista normativo en cada caso es necesario establecer ciertas condiciones de excepción para hacer viable la regularización.

Las características y condiciones de las construcciones son muy variadas, desde aquellas muy precarias en las peores condiciones de habitabilidad, hasta otras que pueden ser catalogadas de «viviendas» con ciertas carencias pero con posibilidades de ser mejoradas.

Estos procesos han sido de muy difícil instrumentación y ejecución, algunos asentamientos han sido regularizados, otros están en proceso pero sin salvar aún variados impedimentos, que no refieren solo a las condiciones de viabilidad exigidas, dependen también de acuerdos entre los residente. En casos la regularización implica la demolición de construcciones, tanto por la precariedad de las mismas como para hacer factible la construcción de infraestructuras y creación de espacios públicos, por lo que en estas situaciones las

¹³⁶ No todos los asentamientos irregulares cumplen con los requisitos necesarios para su inclusión en el programa PIAI, algunas de las dificultades principales radican en su inserción en suelos inundables, contaminados o donde no se prevén obras de saneamiento, y también por localizarse en áreas rurales no urbanizables, o en tierras de propiedad privada, con impedimentos legales para la compra y titulación de la tierra. De aquí que se instrumentan, según la situación de cada asentamiento, programas de realojo.

familias afectadas deben ser incluidas en un programa de realojo. Pero no siempre el realojo es una solución aceptada por parte de los residentes, tanto por las condiciones de las viviendas que se ofrecen, como por la ubicación de estas, distantes del lugar en el que se han arraigado y establecido vínculos vecinales, y también por las oportunidades laborales que tienen en las proximidades del asentamiento.¹³⁷

La disconformidad se manifiesta de distintas maneras, es ejemplo la protesta realizada en el año 2002 por residentes del asentamiento La Esperanza, ubicado en ruta 8, próximo a la localización de «Zona América» y al borde de zona rural.

El problema se centró en el realojo de varias familias, solución resistida por las condiciones habitacionales que se les ofreció en Núcleos Básicos Evolutivos.

La disconformidad de los vecinos se manifiesta y es recogida por la prensa:

Cinco noches antes de la pasada Navidad, habitantes de La Esperanza, ubicado en el kilómetro 13,500 de camino Maldonado, salieron a la ruta con un cartel donde se leía «Somos seres humanos, no animales». Cortaron la ruta, encendieron llantas de automóviles y a viva voz reclamaron «viviendas dignas», para las 60 familias que deben ser realojadas en el marco del programa oficial de regularización del asentamiento. Esas familias, ocupantes de predios que serán afectados por las mejoras incluidas en la regularización, iban a ser trasladadas por el gobierno a «núcleos básicos evolutivos» considerados «insuficientes y mal contruidos» por la gente del asentamiento, explicó aquella noche el grupo de manifestantes.¹³⁸

137 Se recomienda: Revistas *Vivienda Popular* n.º 1 a 19, contienen artículos que tratan temas referidos a asentamientos irregulares.

138 Fuente de información en: Fragmento tomado de Pag. Web *La República*, 1/abril/2002.



FIGURA 67. ASENTAMIENTO LA ESPERANZA. UBICACIÓN. RUTA 8 Y CAMINO DR. LAUDELINO VÁSQUEZ. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.

De modo formal e informal la ciudad se ha extendido, dentro y fuera de los límites departamentales. En el documento «Caracterización socioeconómica para unidades geográficas pequeñas», se consigna que existen en los agrupamientos estudiados del área metropolitana «al menos un 45% de hogares pobres definidos por alguno de los métodos (LP, NBI)».¹³⁹

En la constitución y legislación que refiere a la Vivienda de Interés Social y en los discursos en torno al problema del acceso a la vivienda para los sectores de más bajos ingresos, se reitera el concepto de que toda familia debe poder acceder a una vivienda adecuada, digna, decorosa, etcétera, lo que implica establecer los parámetros que la definen, entre máximos y mínimos aceptables.

139 DINEM, Unidad de Seguimiento de Programas. División Monitoreo, Presidencia de la República, MIDES, *Caracterización socioeconómica para unidades geográficas pequeñas*, en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/10739/1/caracterizacion_socioeconomica_unidades_geograficas_especificas.pdf>, pp. 19 y 20. (Consulta, diciembre, 2014).

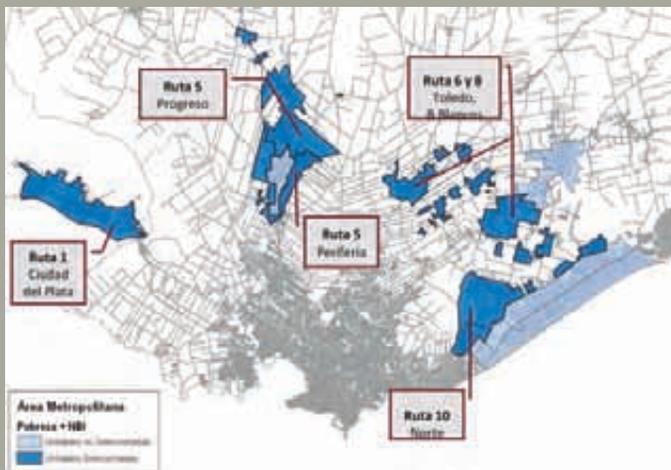


FIGURA 68. MAPA EN QUE SE SEÑALA EN AZUL LOS AGRU-
PAMIENTOS POBRES DEL ÁREA METROPOLITANA. FUENTE:
«CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA PARA UNIDADES
GEOGRÁFICAS PEQUEÑAS»

Múltiples y variados son los ejemplos de viviendas unifamiliares y unidades en edificios de apartamentos y conjuntos habitacionales, que pueden ilustrar sobre cuáles son los modelos de «vivienda adecuada» en la cultura uruguaya, construidos estos en el marco de diversos programas de Vivienda de Interés Social.

Sin embargo en determinados programas estos modelos han sido relegados, construyéndose viviendas de exigua área con relación al núcleo familiar, de poca calidad constructiva y confort, careciendo en algunos casos de determinados servicios e infraestructuras urbanas.

Esto refiere al programa de producción de viviendas que se denominó Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) instrumentado hacia 1990 por el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para enfrentar la situación de los sectores de población de más bajos ingresos.

La reglamentación para los llamados a licitación pública a empresas para construir NBE estableció que las parcelas a fraccionar debían tener correspondencia con la trama urbana, configurando manzanas divididas en lotes. Las dimensiones para cada lote son: 7 m de frente y 140 m² de superficie y para las zonas sin saneamiento 7,5 m de frente, admitiéndose una solución de saneamiento colectivo, no contaminante del medio ambiente.

El área mínima de cada unidad habitacional se fijó en 32 m², además con la previsión de que dicha unidad pudiera ser ampliada ocupando parte del lote.

De acuerdo a las dimensiones previstas para los lotes, los fraccionamientos fueron aprobados estableciendo excepciones a las normas de alineación vigentes que regían en las zonas de inserción de los proyectos.¹⁴⁰



FIGURA 69. NÚCLEOS BÁSICOS EVOLUTIVOS EN CAMINO ARIEL CASI CALLE CONFEDERADA, APROXIMADAMENTE A 300 METROS DE CAMINO LECOCQ. ATIPICIDAD DEL AMANZANADO EN FUNCIÓN DE LAS DIMENSIONES DE LOTES PREVISTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NBE. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.

¹⁴⁰ Un ejemplo es la Resolución 1951/00, aprobada por el intendente de Montevideo el 5/6/2000: «Aprobar Proyecto de modificación de alineaciones en la zona comprendida entre camino Ariel y Calle Confederada, según plano 20.411 [...]».

Las empresas que se presentaron a las licitaciones tendieron a localizar sus proyectos en zonas de poco valor inmobiliario, basando también su beneficio en la producción de un número significativo de unidades por repetición del tipo de vivienda.

En casos los procesos de urbanización han sido interrumpidos, por lo tanto no se puede afirmar que se ha construido ciudad, esto ha quedado pendiente.

Si bien el nombre del programa fue el de Núcleos Básicos Evolutivos, no se instrumentó en lo inmediato un programa que atendiera a la evolución de cada núcleo básico, dando por resultado que el crecimiento de estas viviendas mínimas se realizara sin apoyo en recursos y asesoramiento técnico, de modo totalmente informal y generando en casos ampliaciones que reproducen las condiciones de precariedad existentes en asentamientos irregulares.

Al respecto, se ha reconocido lo deficitario de este modo de intervención para atender la demanda de vivienda de los estratos socioeconómicos más bajos y se han concretado acciones tendientes a revertir estas situaciones, atendiendo al crecimiento y mejora de algunos de estos NBE, a la vez que se dejó de licitar en esta modalidad.



FIGURA 70. AMANZANADO Y CONSTRUCCIÓN DE NBE, EN EL PREDIO DELIMITADO POR LA CALLES DOMINGO ARENA, CAMINO COLMAN, EN LA PROA CON AVENIDA GENERAL SAN MARTÍN, AL SUROESTE DE ESTE CONJUNTO DE NBE, CON FRENTE A LOS CAMINOS COLMAN Y AVENIDA SAN MARTÍN, SE LOCALIZAN LAS INSTALACIONES DE UNA BODEGA. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.

FIGURA 71. NÚCLEOS BÁSICOS EVOLUTIVOS EN SAN MARTÍN, DOMINGO ARENA Y CAMINO COLMAN. FOTOS: VIRGINIA RUBIO Y FERNANDA VELOSO.



Según un trabajo realizado por estudiantes en el año 2009, el conjunto NBE ubicado en San Martín y Domingo Arena, presentaba diversidad de situaciones. Desde el punto de vista de la ocupación, en varios casos quienes allí vivían habían comprado de modo irregular la vivienda a los adjudicatarios originales u otros ocupantes, pudiendo posteriormente regularizar su situación. En general las ampliaciones fueron realizadas con recursos propios, y sin ningún tipo de apoyo o asistencia técnica, ni financiera.¹⁴¹



FIGURA 72 NÚCLEOS BÁSICOS EVOLUTIVOS. EJEMPLO DE PLANTA TIPO DE DOS VIVIENDAS, SE INDICA AL FONDO EL ÁREA DESTINADA A AMPLIACIÓN. FUENTE: RUBIO, VIRGINIA Y VELOSO, FERNANDA, NÚCLEOS BÁSICOS EVOLUTIVOS – SAN MARTÍN Y DOMINGO ARENA.

FIGURA 73. NÚCLEOS BÁSICOS EVOLUTIVOS EN BARRIO LAS CANTERAS. FOTO: J. YOLANDA BORONAT.



141 Fuente de información en: Rubio, Virginia y Veloso, Fernanda, *Núcleos Básicos Evolutivos – San Martín y Domingo Arena*, Trabajo Monográfico del curso opcional «Hábitat y Vivienda Social – una aproximación» /2009, inédito en Archivo de la Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Los NBE además de destinarse al realojo de población residente en asentamientos irregulares también han sido adjudicados a ocupantes ilegales de edificios de Ciudad Vieja, constituyendo en casos ejemplos muy particulares en cuanto a la conformidad respecto al realojo.

Las condiciones pésimas en que residían los realojados, hacinados en una habitación en edificios ruinosos, sin agua corriente, servicios sanitarios y energía eléctrica, hizo que a pesar de seguir en situación de hacinamiento valoraran positivamente el cambio habitacional, al disponer de un baño, un lugar donde cocinar con pileta y agua corriente, pero también algunos manifestaron disconformidad con el traslado.¹⁴²

[...] las familias relocalizadas permanecieron imaginariamente ligadas a Ciudad Vieja, valorizando aspectos económicos que allá tenían resueltos, pero también sensibles a las diferencias estéticas entre un barrio y otro.¹⁴³

No todos permanecieron en su nuevo alojamiento, no pudiéndose adaptar a las nuevas exigencias de la formalidad, algunos volvieron a Ciudad Vieja:

[...] en algunos casos la extrema pobreza e indefensión de la propia situación familiar, no daba condiciones como para subsistir sin asistencias institucionales (más escasas en los nuevos barrios).¹⁴⁴

La construcción de NBE en lagunas zonas atrajo a nuevos pobladores, los que procedieron a ocupar tierras del entorno para construir sus viviendas, sumándose esto a otras situaciones de precariedad socio-habitacional ya existentes. De este modo se fueron configurando en la periferia áreas cuya población quedó margi-

142 Se recomienda: Romero Gorski, Sonia, «Relocalización urbana y descompensación social en el Montevideo contemporáneo», Artículo en revista *Vivienda Popular*, n.º 4, diciembre 1998, Facultad de Arquitectura, Udelar, pp. 30-33. El estudio refiere a NBE localizados en Nuevo Colón, 31 de Mayo y Conciliación.

143 Romero Gorski, Sonia, op. cit., p. 33.

144 *Ibidem*.

nada de la prestación de múltiples servicios y muy aislada de la ciudad. Un modo para revertir la tendencia a la ocupación de tierras y propender a la formalidad es el Plan Lote, instrumentado en convenio entre la IM y el MVOTMA en un proceso iniciado hace pocos años.

En varios Centros Comunales Zonales se procedió a fraccionar tierra y ofrecer en venta los lotes (de 200m²). Las familias inscritas en el programa (según determinados requisitos) acceden al plan mediante un sorteo, se les conceden préstamos para la compra del lote y de materiales para la autoconstrucción de las viviendas, además se les provee de los recaudos gráficos, asesoramiento técnico y contralor de las obras.¹⁴⁵

Si bien es aún prematura la evaluación del programa, este significa para algunas familias salir de la precariedad del asentamiento hacia una solución habitacional más digna.

PREDOMINIO DE LO HETEROGÉNEO

Los recorridos por la ciudad nos muestran imágenes barriales en las que se aprecia lo heterogéneo como denominador común, presentando además cada barrio, o sus partes, improntas que los diferencian entre sí, sectores urbanos en los que cada época va dejando sus huellas, tensionados por diversidad de intereses e intervenciones.

Es de destacar también que en Montevideo estas áreas son predominantes, y que en ellas reside población de los distintos niveles socioeconómicos.

La observación se centra en las transformaciones que se sucedieron a partir de los años setenta, en directa relación con la construcción de viviendas en el marco de la ley 13.728, las que se insertan en la ya existente heterogeneidad del territorio, acumulación fragmentaria de épocas que se suceden.

El mercado inmobiliario con el propósito de diversificar su oferta, optó por localizarla también fuera de las zonas en que los

¹⁴⁵ Ver más información al respecto en: <construye.montevideo.gub.uy/plan_lote.html> (Consulta marzo, 2015)> y <<http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/tierras-y-vivienda>> (Consulta marzo, 2015).

precios de la tierra eran más altos, construyendo tanto en solares baldíos o siguiendo la dinámica de demolición de lo existente para construir en función de mayor rentabilidad, dinámica propia del mercado inmobiliario.

Las transformaciones barriales en áreas consolidadas desde muy larga data (incluidas en áreas actualmente definidas como intermedias y centrales) son disímiles. En general las inversiones importantes en construcción de viviendas se dan de modo puntual (no coordinadas entre sí) y se producen preferentemente en el entorno de centralidades locales, sobre avenidas y otros sectores urbanos con promisorio futuro para los negocios inmobiliarios.



FIGURA 74. VIVIENDA A SER DEMOLIDA (AÑO 2010) PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN EDIFICIO DE APARTAMENTOS. FOTO: J. YOLANDA BORONAT.

FIGURA 75. EDIFICIO EN LA CALLE FELIPE SANGUINETTI ESQUINA TÓNEZ. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

FIGURA 76. UBICACIÓN DEL EDIFICIO EN LA CALLE FELIPE SANGÜINETI. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.

La oportunidad de acceder a la compra de solares en el catastro tradicional (de 600 m² de promedio) con infraestructuras y servicios, donde las normas permiten construir edificios de siete a diez pisos (o más) es aprovechada por el mercado para construir apartamentos destinados a satisfacer la demanda de los estratos medios.

En barrios como La Unión, importante centralidad de alcance metropolitano y relativamente próximo al Centro, y en otros más alejados como Sayago, se encuentran ejemplos de estos emprendimientos inmobiliarios transformando con su abrupta presencia el paisaje urbano.



FIGURAS 77 Y 78. EDIFICIO EN CALLE FRAY BENTOS CASI COMERCIO E IMAGEN DE LA MISMA CALLE A POCOS METROS DEL EDIFICIO. FOTOS: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

FIGURA 79. EN LA ESQUINA DE LA CALLE CAPURRO Y PASAJE GUERRA EMERGE DE MODO INCONGRUENTE CON SU ENTORNO UN EDIFICIO DE APARTAMENTOS, INSERTO EN UN TEJIDO CARACTERIZADO POR SU BAJA ALTURA Y CONSTRUCCIONES DE MUY LARGA DATA, EN PARTICULAR CONTRASTA CON LA PRECARIEDAD DE ALGUNAS VIVIENDAS DEL PASAJE GUERRA. FOTO: DANIELA ARIAS, 2011.

La trama urbana no siempre es continua en amanzanado y loteo presentando atipicidades, entre estas cuenta las existencia de parcelas de importante superficie destinadas a diversos usos y algunas todavía baldías. Estas parcelas en los procesos de cambio dan la oportunidad para la ejecución de programas específicos (hipermercados, locales industriales, depósitos, edificios educativos, instalaciones deportivas, etcétera) y también por ubicación, superficie, condiciones de propiedad y valor de la tierra, propician la inserción de viviendas.

Las transformaciones más significativas (con el aprovechamiento de este tipo de parcelas) se han dado —y se siguen dando— por la producción de tejidos alternativos al «tradicional», con construcción de conjuntos habitacionales.

Diversidad de ejemplos se localizan en distintos barrios, tanto en áreas densamente edificadas, con alto porcentaje de ocupación de los predios, como en otras de tejidos abiertos y baja densidad edilicia y poblacional, algunos ejemplos se encuentran próximos a las áreas centrales, otros en zonas alejadas de estas (en zonas antes definidas como suburbanas y bordes de la zona urbana). Se presenta también un panorama muy variado en cuanto a las soluciones proyectuales urbano —arquitectónicas realizadas y a los modos de gestión adoptados por los distintos actores productores de viviendas.

Coadyuvando en todos los casos a nutrir imágenes urbanas con predominio de lo heterogéneo.

Un ejemplo relevante por su escala es el conjunto habitacional Parque Posadas, esta obra fue en los años setenta una de las primeras experiencias de aplicación de la política de reactivación de la industria de la construcción mediante préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas.

Se ubica en parte de un predio que perteneció a la casa-quinta de la familia Posadas, con frentes a las avenidas Luis Alberto de Herrera, Felipe Carapé y costanera Francisco Lavalleja. Este conjunto emerge en un área de baja densidad edilicia, caracterizada por su

tejido abierto ricamente ajardinado y arbolado, aledaño al parque del Prado.

Una situación urbana disímil a la anterior —entre tantas— se encuentra en el eje de la avenida 8 de Octubre, en un área densamente edificada se localizan dos ejemplos distintos construidos por promotores privados. Uno consta de dos torres de viviendas en un predio con frentes a 8 de Octubre y calle Joanicó (casi bulevar José Batlle y Ordóñez) y el otro constituido por 7 bloques de cuatro niveles en un predio con frentes a la avenida 8 de Octubre y a la calle Asilo, próximo a la calle Abreu.



FIGURA 80. CONJUNTO HABITACIONAL PARQUE POSADAS. FOTO: GABRIELA TORRES, SMA-S368-076.

FIGURA 81. ENTORNO DE LA AVENIDA 8 DE OCTUBRE PRÓXIMO A BULEVAR JOSÉ BATLLE Y ORDÓÑEZ. TORRES Y BLOQUES DE APARTAMENTOS SE SUMAN A LA HETEROGENEIDAD DEL BARRIO DE LA UNIÓN. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.



FIGURA 82. CONJUNTO DE DOS TORRES, UBICADAS EN UN SOLAR CON FRENTE A LA AVENIDA 8 DE OCTUBRE Y CALLE JOANICÓ, VISTA TOMADA DESDE ESTA CALLE. BARRIO DE LA UNIÓN. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2015.



FIGURA 83. CONJUNTO DE 7 BLOQUES, VISTA SOBRE LA CALLE ASILO, CASI CALLE ABREU. BARRIO DE LA UNIÓN. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

La existencia en el país del sistema cooperativista aplicado a la producción y también al consumo, y algunas experiencias en la constitución de cooperativas para la construcción de viviendas, incidió en la inclusión del sistema (con sus variantes) en la ley 13.728.

A diferencia de la gestión inmobiliaria de promotores privados y del Estado, en las que se asume la totalidad de las decisiones sin participación del futuro usuario, en el cooperativismo, basado en los principios que lo definen, los integrantes de las cooperativas participan en un régimen democrático en la toma de decisiones.

Esto es significativo pues dichas decisiones refieren a actuaciones en el territorio tomadas por grupos sociales sustentadas en la consideración de diversas condiciones propuestas por los cooperativistas, y en los planteos y fundamentos desarrollados por los asesores técnicos.

Se abre entonces un abanico de opciones con relación a los requerimientos del predio a adquirir por extensión, ubicación y costo. Una condición está dada por el número de viviendas a construir según la integración del grupo constituido, y la solución habitacional tipo-morfológica acordada con el equipo técnico. En la preferencia de localización cuenta el costo del terreno, en casos el grupo debe sacrificar sus aspiraciones, pues acceder a un terreno con mejores condiciones urbanas puede implicar mayor costo que el estipulado por el sistema de crédito hipotecario.

Al momento de evaluar múltiples opciones, en el caso de las cooperativas de ayuda mutua, se deben estimar los límites óptimos o deseables para un mejor rendimiento de todos los recursos.¹⁴⁶

En cuanto a las disposiciones departamentales, no existieron directrices orientadoras para la ubicación de esta producción, debiendo solo cumplir con la normativa de edificación de cada zona.¹⁴⁷

Según la categoría de las viviendas son los ingresos requeridos del núcleo familiar para su integración al grupo cooperativista, por lo que en general cada cooperativa ha reunido familias de similares ingresos.¹⁴⁸

146 En particular el cooperativismo por ayuda mutua es innovador tanto en la organización para la gestión como respecto a la organización y formación de los cooperativistas para la necesaria participación de estos en parte de la ejecución de las obras. Este es un factor de particular consideración en la definición de los tipos habitaciones y procedimientos constructivos adecuados para la utilización de mano de obra no calificada, participando tanto hombres como mujeres en los procesos.

147 Se exige además por parte MVOTMA y del BHU, que los terrenos estén dotados de determinadas infraestructuras, o que las mismas sean construidas por la cooperativa, por ejemplo para zonas del departamento de Canelones donde no hay saneamiento a colector público se exige una solución de saneamiento alternativo.

148 Nuevas disposiciones reglamentarias del MVOTMA establecen otorgar préstamos por igual a las familias cooperativistas, subsidiando a aquellas cuyos ingresos no pueden cubrir el total de la cuota a pagar.

La tendencia de localización de las cooperativas de ayuda mutua se dio preferentemente en barrios de las áreas que hasta fines del siglo XX constituían las zonas suburbanas, también algunas se localizaron en zonas periféricas, esto ha resultado en la radicación de familias de ingresos similares, en condiciones similares, en las mismas áreas.

Ha sido frecuente que los predios de las cooperativas se inserten en remanentes de fraccionamientos en los que ya existen construcciones de viviendas de distintas calidades, como también establecimientos industriales, depósitos y locales de diversos usos.

Hasta mediados los años noventa la preferencia de localización era casi exclusivamente definida por los grupos cooperativistas y sus respectivos Institutos de Asistencia Técnica, en función de la oferta de tierras en el mercado.

A partir de la instrumentación de la Cartera de Tierras de la Intendencia de Montevideo se producen algunos cambios. Con el objetivo de contribuir a proveer soluciones habitacionales la Intendencia, actuando en acuerdos con el MVOTMA, ofrece a las organizaciones cooperativas solares y también algunos inmuebles factibles de ser «reciclados», con el propósito de incrementar la población en sectores de zonas intermedias con pérdida de población, también en áreas centrales (Ciudad Vieja) y otras costeras en los barrios Sur y Palermo, a la vez que se contribuye a la inserción de población de las estratos socioeconómicos medios e inferiores en dichas áreas.¹⁴⁹

La producción de este sistema abarcó un amplio panorama por: ubicación; tipos habitacionales; densidad edilicia y cantidad de viviendas; formas de ocupación del suelo; organización de los espacios libres propios; relación con el entorno; etcétera.

Se construyeron conjuntos habitacionales constituidos por viviendas unifamiliares en una sola planta, otros organizados en tiras

¹⁴⁹ Este involucramiento de la Intendencia de Montevideo si bien aún es poco significativa, comparada con la actividad inmobiliaria del sector privado en barrios de valor inmobiliario creciente, es una experiencia positiva en un camino a recorrer.

de viviendas dúplex, también de dúplex sobre dúplex, bloques de hasta cuatro niveles, además de torres y bloques de más altura, se presentan también obras en que se combinan distintos tipos.

Un ejemplo de conjunto de mayor escala es el de la cooperativa José Pedro Varela (Zona 3) ubicado en avenida Bolívar casi camino Carrasco.



FIGURA 84. UBICACIÓN DE LA COOPERATIVA JOSÉ PEDRO VARELA (ZONA 3) DE AYUDA MUTUA. IMAGEN DE GOOGLE EARTH

FIGURAS 85 Y 86. COOPERATIVA JOSÉ PEDRO VARELA (ZONA 3) CONSTA DE 839 VIVIENDAS. EN LA ORGANIZACIÓN DEL CONJUNTO LOS BLOQUES DE CUATRO NIVELES SE ARTICULAN CON TIRAS DE VIVIENDAS DÚPLEX. FOTOS: SMA S399-004 Y S399-015

FIGURA 87. CONJUNTO COOPERATIVO COVISUNCA - JOSÉ PEDRO VARELA (ZONA 3) EN AVENIDA DR. ALBERTO ZUM FELDE. FOTO: AGUSTÍN PINTOS, CECILIA ALMEIDA, 2015.

Otra modalidad está constituida por los programas de cooperativas de Ahorro y Préstamo, en estas los cooperativistas no participan en la construcción de las viviendas, las obras se ejecutan totalmente contratando empresas, por esta razón al momento de tomar decisiones tienen un espectro más variado respecto de los tipos habitacionales y sistemas constructivos entre los que pueden optar. En este sistema se realizaron edificios únicos de apartamentos en un predio y conjuntos habitacionales de distintas escalas.¹⁵⁰



FIGURA 88. COMPLEJO BULEVAR ARTIGAS. COOPERATIVA DE AHORRO Y PRÉSTAMO, UBICADA CON FRENTE A BULEVAR GENERAL ARTIGAS Y CALLE QUIJOTE. FOTO: AGUSTÍN PINTOS Y CECILIA ALMEIDA.

FIGURA 89. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.

¹⁵⁰ Hubo excepciones con localización de cooperativas en áreas centrales y también costeras, preferentemente del sistema de ahorro y préstamo, en casos cuando aún los valores promedio de la tierra eran accesibles, acordes con la inversión total y en otros adquiridos con aportes propios del grupo para cubrir la diferencia de costo.



FIGURAS 90 Y 91. CONJUNTO DE VIVIENDAS EN LA ESQUINA DE LAS AVENIDAS JOSÉ PEDRO VARELA Y DR. IRURETA GOYENA. FOTOS: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

El Estado, para la construcción de viviendas por el sistema público dispuso de tierras de su propiedad (remanentes de tierras fiscales, adquisiciones de larga data por compra y donaciones) también siguiendo una política de fortalecimiento de su cartera de tierras realizó compras de terrenos en el mercado. Su demanda se orientó hacia la adquisición de parcelas de extensiones importantes y de bajo valor inmobiliario, ubicadas preferentemente en terrenos de las zonas suburbanas o en bordes de la zona urbana (actualmente en su mayoría pertenecen a las áreas intermedias) en casos con infraestructuras existentes y en otros para ser construida total o parcialmente.¹⁵¹

Transcurrida más de una década de aplicación de la 13.728, persistía un importante déficit de viviendas para los sectores de ingresos medios y bajos, incluyendo a las familias inscriptas en el RAVE. Esto determinó para el sistema público la necesidad de construir un número importante de viviendas en un corto plazo. El Estado (actuando como gestor y contratando empresas para la ejecución de las obras) siguió los lineamientos adoptados en décadas pasadas construyendo conjuntos habitacionales de escala media constituidos por bloques de hasta cuatro niveles.

¹⁵¹ Se presentan excepciones por disponibilidad de tierras en áreas costeras, son ejemplos los conjuntos ubicados en la zona del Buceo, uno de ellos en la calle Saldanha Da Gama esquina y N. Piaggio, donde antes se localizaba el cuartel del Batallón Florida.





Hacia los años ochenta con el propósito de construir un número mayor de viviendas, el Estado optó por la realización de grandes conjuntos reuniendo más de mil unidades en cada uno, recurriendo a la construcción de bloques de mayor altura.

Son ejemplos los conjuntos Euskal Erría ubicados en el barrio Malvín Norte, en un área en la que el Estado disponía de extensas parcelas, en algunas de las cuales ya se habían realizado otros conjuntos en los años cincuenta y sesenta.

La confluencia hacia las mismas zonas de la producción de viviendas de los sistemas cooperativista y público, y en casos también de promoción privada, atendiendo a la demanda de sectores de población de ingresos medios, contribuyó a incrementar la población, en barrios de muy larga data pero de muy baja densidad poblacional, en consecuencia se densificaron los tejidos y se incrementaron los servicios.

FIGURA 92. VISTA AÉREA DEL CONJUNTO HABITACIONAL EUSKAL ERRÍA 70 UBICADO EN HIPÓLITO YRIGOEYEN ENTRE IGUÁ Y RAMBLA EUSKAL ERRÍA. SE OBSERVAN EN PRIMER PLANO DOS CONJUNTOS DEL INVE, UNO DE LOS AÑOS CINCUENTA (INVE 16) Y EL OTRO DE LOS SESENTA (AMPLIACIÓN INVE 16). AL SUR DE LA RAMBLA EUSKAL ERRÍA (PARTE SUPERIOR DE LA IMAGEN) SE VE EL TEJIDO TRADICIONAL AMANZANADO EN EL QUE PREDOMINAN LAS VIVIENDAS UNIFAMILIARES, UNA O MÁS EN CADA LOTE; AL BORDE DE AVENIDA ITALIA, DE MODO DISCONTINUO, EMERGEN EDIFICIOS DE APARTAMENTOS EN ALTURA.

ESTE CONJUNTO FUE FINALIZADO EN 1984, POSTERIORMENTE SE CONSTRUYÓ EL EUSKAL ERRÍA 71 Y LUEGO EL EUSKAL ERRÍA 92. LOS TRES CONJUNTOS REÚNEN UNAS 3800 VIVIENDAS DE PRODUCCIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS. ALGUNOS APARTAMENTOS FUERON ADJUDICADOS A FAMILIAS INSCRIPTAS EN EL RAVE. FOTO: PABLO SIERRA, 2010.

FIGURA 93. CONJUNTOS EUSKAL ERRÍA 71 Y 92 DEL SISTEMA PÚBLICO DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDAS. EL PRIMERO SE UBICA EN LA MANZANA LIMITADA POR LAS CALLES MALLORCA, PIRÁN, EMILIO CASTELAR Y DR. ROBERTO BERRO, EL SEGUNDO SOBRE LA CALLE DR. ROBERTO BERRO ESQUINA CAMINO CARRASCO, AMBOS CONSTITUIDOS POR BLOQUES DE 10 NIVELES SOBRE PLANTA BAJA, ENTRE LOS QUE SE INTERCALAN OTROS DE TRES NIVELES SOBRE PLANTA BAJA.

LA IMAGEN MUESTRA ADEMÁS: COOPERATIVA VICMAN EN ESQUINA DE CAMINO CARRASCO Y CALLE PIRAN. CONJUNTO MALVÍN ALTO (DE PROMOCIÓN PRIVADA) CON FRENTE A LA CALLE HIPÓLITO YRIGOEYEN ESQUINA CAMINO CARRASCO. SE APRECIA EL ENTORNO BARRIAL QUE RODEA A ESTOS CONJUNTOS CARACTERIZADO POR UN TEJIDO ABIERTO Y DE BAJA ALTURA, CON UNA O MÁS VIVIENDAS EN PREDIOS DEL CATASTRO «TRADICIONAL», RESULTANTES DE FRACCIONAMIENTOS DE LARGA DATA. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.



FIGURA 94. DIVERSIDAD DE CONJUNTOS HABITACIONALES EN EL ENTORNO DE LOS CRUCES DE LAS AVENIDAS JOSÉ PEDRO VARELA Y DÁMASO ANTONIO LARRAÑAGA. OCUPANDO GRANDES PARCELAS ESTOS CONJUNTOS HABITACIONALES FUERON COMPLETANDO EL TEJIDO ANTES DE MUY BAJA DENSIDAD. EN EL CRUCE DE AMBAS AVENIDAS SE VE EL EMPLAZAMIENTO DEL DEMOLIDO «CILINDRO». IMAGEN DE GOOGLE EARTH.



FIGURA 95. CONJUNTOS HABITACIONALES EN EL ENTORNO COMPRENDIDO ENTRE AVENIDA BOLIVIA, CAMINO CARRASCO Y CALLE ALBERTO ZUM FELDE. EN EL BORDE INFERIOR DERECHO SE VE EL PARQUE RIVERA Y EL ESTADIO CHARRÚA. IMAGEN DE GOOGLE EARTH.



Es ejemplo el desarrollo de una nueva centralidad que se fue constituyendo a partir de los años setenta en el cruce de camino Carrasco e Hipólito Yrigoyen, en el barrio Malvín Norte.

El incremento de población hace sustentable el desarrollo de servicios comerciales, educativos, culturales y de salud, los que además se proyectan con mayor alcance hacia barrios del entorno. Se mejoró la conectividad al incrementar las líneas y frecuencias del transporte público colectivo hacia otras centralidades como también hacia barrios alejados.

En barrios como Villa Española, Malvín Norte, Las Canteras, Colón y Lezica entre otros, la disponibilidad de tierra concentró la actuación del Estado, cooperativas y promotores privados que coadyuvaron a configurar por sumatoria de intervenciones descoordinadas «muestrarios» de soluciones de muy diversa calidad constructiva, habitacional y ambiental.

Las condiciones normativas en las zonas de localización de esta producción hasta la última década del siglo XX, estuvieron regidas por el marco directriz del Plan Director, sin las previsiones necesarias en la implementación de políticas de ordenamiento para direccionar los cambios. Es así que a pesar de las visiones críticas que se pronunciaban desde diversos ámbitos, la aceleración con que se dieron las intervenciones no dieron oportunidad para procesar en lo inmediato otras ideas de ciudad, está tomó un derrotero impuesto por la demanda de viviendas y la oferta para satisfacerla, localizando la producción allí donde se presentara disponibilidad de tierra en condiciones convenientes.

El Plan Montevideo no representó en este sentido grandes cambios, la disponibilidad de lotes en estas áreas sigue incidiendo para que se sigan insertando nuevos programas habitacionales, completando los intersticios entre lo ya construido.

En este panorama tan heterogéneo también se inserta la precariedad habitacional.

Algunos asentamientos irregulares de muy larga data se originaron cuando aún algunos barrios estaban escasamente poblados, quedando enclavados en la urbanización que se fue desarrollando a su alrededor. En otros casos la construcción de complejos habitacionales dejó intersticios libres, lotes residuales donde se asentó población de modo informal.

Existen además de los asentamientos irregulares otros modos de construcción de viviendas u ocupación de construcciones en las que la precariedad está presente.

Desde varias décadas atrás en la ciudad formal se insertan también procesos de construcción informal, de distintas características y para diversos usos, uno de estos es el de construcción de viviendas en el catastro formal, en predios pertenecientes a fraccionamientos que se efectuaron en el marco de normas departamentales (en general pertenecientes a las áreas antes definidas como suburbanas) constituyendo actualmente áreas urbanizadas con buena dotación de infraestructuras y servicios.

Las normas de mediados del siglo XX para fraccionar en las zonas suburbanas preveían lotes de áreas mínimas de 500 m², un factor de ocupación del suelo del 50% y retiros obligatorios: frontal de 5 m, lateral de 3 m (o bilateral, según ancho del terreno) y de fondo (20% del total de la superficie) si el fraccionamiento no contaba con red de saneamiento las exigencias para las dimensiones de los solares eran mayores. Fraccionamientos en el marco de esas normas se efectuaron generalmente en la expansión de centralidades barriales de larga data: Peñarol, Sayago, La Teja, Maroñas, solo por citar algunos.

En las mismas zonas se permitía la instalación de actividades industriales de acuerdo a determinadas normas. La existencia de esas instalaciones promovió la adquisición de terrenos y la construcción de viviendas, siendo además estas áreas de aplicación del programa de Vivienda Popular de la Intendencia.¹⁵²

¹⁵² Programa aún vigente.



FIGURA 96. ASENTAMIENTO EN LA PROA FORMADA POR LAS CALLES ISLA DE GASPAR Y LARRAVIDE, UNOS DE LOS «CANTEGRILES» MÁS ANTIGUOS DE MONTEVIDEO. SE UBICA A POCAS CUADRAS DEL CRUCE DE LAS AVENIDAS ITALIA Y SOLANO LÓPEZ. ACTUALMENTE SE ENCUENTRA INCORPORADO A UN PROGRAMA PIAI DE REALOJO. IMAGEN DE GOOGLE EARTH, 2014.

FIGURA 97. VIVIENDAS PRECARIAS SE ENCUENTRAN EN DISTINTOS BARRIOS, EN CASOS SON DE PROPIEDAD DE QUIEN RESIDE, EN OTROS ESTÁN EN ALQUILER. BARRIO CAPURRO. FOTO: DANIELA ARIAS, 2011.



FIGURA 98. EN EL BARRIO CAPURRO SE REGISTRAN FAMILIAS RESIDIENDO EN ANTIGUAS VIVIENDAS QUE FUERON PARCIALMENTE DEMOLIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS DE ACCESO A MONTEVIDEO, OTRAS FAMILIAS RESIDEN EN CONSTRUCCIONES REALIZADAS POSTERIORMENTE, EN PREDIOS QUE QUEDARON BALDÍOS CON FRENTE A DICHAS VÍAS. FOTO: DANIELA ARIAS, 2011.

Se configuraron así áreas barriales de tejido abierto con una vivienda por solar, la que quedaba dotada de terreno disponible para jardines y huertos familiares, en el transcurso del tiempo estas condiciones dieron la oportunidad para realizar otras construcciones en el predio, incluso contraviniendo normas vigentes.

El proceso en general es el mismo, al fondo (o lateralmente) de la vivienda original se construyen otras unidades con acceso independiente. Estas nuevas construcciones informales proveen de soluciones habitacionales a un sector de población sin condiciones de acceder formalmente a una vivienda, o también desde el propósito de no hacerlo, las mismas se destinan a hijos, familiares o allegados del propietario del predio (o de quien lo usufructúa) y también se destinan para el arriendo.

Las situaciones que se presentan son muy diversas, desde la irregularidad total sin ningún antecedente de tramitación formal para la construcción, hasta situaciones con antecedentes de permisos de construcción tramitados para la vivienda primigenia. También los resultados constructivos y ambientales han seguido distintos procesos, la primera vivienda realizada en el predio puede reunir condiciones muy aceptables, en tanto se observa en general que las que se van agregando (salvo algunas excepciones) son de regular o mala calidad presentando múltiples patologías y déficit en el confort.

La informalidad, en predios del catastro formal y de propiedad privada, también ha producido viviendas realizadas por autogestión (y también autoconstrucción) si bien no todos los materiales son de desecho se registran también condiciones precarias de habitabilidad.

Este modo de densificar tejidos urbanos que aquí se describe se desarrolla tanto en los barrios montevideanos, preferentemente en áreas intermedias y periféricas, como también en el área metropolitana. Por contar cada predio con un número reducido de unidades, en las que residen personas que no reclaman ante las instituciones por las condiciones en que viven, estos modos de acceder a una vivienda constituyen fenómenos menos visibles, y por esas mismas

circunstancias no trascienden a la opinión pública, ni hacia los organismos del Estado como un problema habitacional más a encarar.¹⁵³

Es de agregar que según el último Censo, parte de la población más pobre del departamento no se registra en los asentamientos irregulares, se encuentra dispersa en otras áreas de la ciudad, en estas viviendas tanto como en edificios ocupados de modo informal.



FIGURA 99. VIVIENDAS CONSTRUIDAS DE MODO INFORMAL AL FONDO DE UN PREDIO PROPIEDAD PRIVADA DEL CATRASTRO FORMAL. FOTO, EQUIPO REAHVI.

FIGURA 100. CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE MODO FORMAL E INFORMAL EN PREDIOS PRIVADOS DEL CATRASTRO FORMAL. FOTO: J. YOLANDA BORONAT.

153 Se Recomienda: REAHVI, op. cit..

RESIDIR EN UNA MISMA ÁREA NO ES
SINÓNIMO DE INCLUSIÓN SOCIAL

Estas sucintas e intencionadas miradas sobre fragmentos del territorio montevideano ilustran la diversidad que presenta la materialidad de lo urbano, por los modos en que el Estado, el mercado y la sociedad los fue configurando en un entramado de relaciones complejas. Diversidad que también es expresión físico-ambiental de las diferencias socioeconómicas y culturales existentes en la población.

Nuevos rasgos ha asumido esta materialidad que ponen en evidencia las brechas que se han abierto y que separan a los pobladores, unos de otros, aun residiendo en una misma área, algunos de estos rasgos están constituidos por elementos segregativos destinados a proveer «seguridad».

Ante la arriesgada e impredecible vida urbana, las arquitecturas y los espacios ciudadanos forman parte de una estructura y de una actitud vigilante, activa durante las veinticuatro horas del día, que conforma nuevas actitudes y comportamientos. Debido a la incertidumbre respecto al futuro, a la fragilidad de la posición social y a la inseguridad de la existencia diaria, las ciudades tienden a organizarse en espacios autónomos, cerrados o permanentemente controlados.¹⁵⁴

Montevideo no es la excepción, estos fenómenos se han ido registrando no exentos de polémicas entre la diversidad de aspiraciones y reclamos sociales, lo que el mercado pretende y lo que las reglamentaciones admiten, incluidas las contradicciones generadas por la dualidad de criterios y normas establecidas unas para Montevideo y otras para el área metropolitana.

Una de las situaciones de distanciamiento de la vida urbana, de su diversidad, integración e inclusión, se encuentra en los «barrios privados» localizados en Canelones, rodeados de chacras y granjas.

Obligados sus residentes a desplazarse hacia la ciudad por sus actividades cotidianas y otras no frecuentes, tratan mediante el aislamiento residencial minimizar los riesgos que aquella representa.

¹⁵⁴ Cortés, José Miguel G., *La ciudad cautiva. Control y vigilancia en el espacio urbano*, Madrid, Editorial AKAL/ARTE CONTEMPORÁNEO, 2010, p. 116.

Es este un aislamiento voluntario, aislarse de los «otros», vivir lejos del caos urbano, resguardar la vivienda y sus lugares de recreación, deportes y servicios exclusivos, según un reglamento específico de uso y convivencia.

Las vallas separan físicamente cada urbanización de su entorno inmediato, tanto de los establecimientos rurales, como de otros «barrios privados» colindantes, además de aislarlas de los poblados de las inmediaciones.

En sus alrededores algunos fraccionamientos se han ido expandiendo, albergando población de nivel socioeconómico medio –inferior e inferior, es frecuente que quienes allí viven trabajen como jornaleros en establecimientos de la zona, en tareas agropecuarias y también en los barrios privados realizando tareas en los servicios de mantenimiento, limpieza, jardinería o vigilancia.

Es ejemplo el fraccionamiento conocido como Villa El Tato, localizado al noroeste de los barrios de La Tahona, sobre la continuación del camino De los Horneros y camino al Paso de Escobar.

El siguiente comentario es algo sobrecogedor, tal como un residente de un barrio privado describe el funcionamiento de la seguridad:

[...] Con ese dinero la familia paga por la seguridad, que consiste en una veintena de guardias apostados en garitas, vigilando en moto o cuadríciclo adentro, y a caballo por fuera del perímetro. Además el country controla la entrada y salida de personas, requiriendo la previa autorización de los locatarios y la cédula de identidad de los visitantes.¹⁵⁵

Las elites han optado por el aislamiento, pagan por él generosamente y de buen grado.¹⁵⁶

155 Fragmento de un artículo de Paula Barquet (incluye entrevistas a residentes) «La vida allá lejos» publicado en Portal digital *El País* suplemento *QUÉ PASA* del 4/7/2009 <http://historico.elpais.com.uy/suple/quepasa/09/07/04/quepasa_427218.asp?textfield4=>

156 Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 32



FIGURA 101. UBICACIÓN DE LOS EMPRENDIMIENTOS INMOBILIARIOS DE LOS BARRIOS PRIVADOS DE LA TAHONA EN EL DEPARTAMENTO DE CANELONES. A ESTOS SE ACCEDIENE POR CAMINO DE LOS HORNEROS, DESDE LA RUTA INTERBALNEARIA. EN LA IMAGEN SE SEÑALAN LOS BORDES ACTUALES DE VILLA EL TATO, COLINDANTE CON DICHOS BARRIOS. SEÑALIZACIÓN DE LOS BORDES DE VILLA EL TATO SOBRE IMAGEN DE GOOGLE EARTH.

FIGURAS 102 Y 103. CALLES DE VILLA EL TATO. FOTOS: J. YOLANDA BORONAT, 2015



FIGURAS 104, 105 Y 106.
ACCESOS CONTROLADOS Y CERCAS
PERIMETRALES ELECTRIFICADAS
RESGUARDAN LA «SEGURIDAD» DE LOS
BARRIOS PRIVADOS. FOTOS: J. YOLANDA
BORONAT, 2015.

[...] En un estudio con el elocuente título de *Building Paranoia* Steven Flusty describe la asombrosa explosión de ingenio y el frenético boom de la construcción en un campo nuevo para las áreas urbanas: el de los espacios prohibitorios (...) diseñados para interceptar o filtrar a los que aspiran a usarlos.

[...] Las elites aseguran su extraterritorialidad de la manera más material: la inaccesibilidad física a cualquiera que no esté provisto del permiso de ingreso.¹⁵⁷

157 *Ibíd.*, pp. 30 y 31.

Bauman refiere aquí a la extraterritorialidad de las elites adineradas, que tienen libertad para elegir su lugar de residencia, las que no están atadas a la localidad, las que pueden desplazarse también fuera de fronteras, pero allí donde residan (aun temporalmente) su aislamiento es una faceta de los procesos globalizadores que «[...] incluyen una segregación, separación y marginación social progresiva».¹⁵⁸

La seguridad es un factor de incidencia en la elección de la localización de residencia, zonas consideradas peligrosas son abandonadas por quienes pueden acceder a otras ubicaciones donde estiman existen mejores condiciones de seguridad. En esta construcción de valores las noticias respecto de violencia y delincuencia estigmatiza a determinadas áreas denominadas frecuentemente como «zonas rojas».

En las últimas semanas, tres barrios de Montevideo han sido escenario de operativos policiales de saturación. Se trata de Chacarita de los Padres en la zona de Punta de Rieles, Cruz de Carrasco y Malvín Norte. En los tres casos el objetivo de las autoridades fue el mismo: detener a varios delincuentes que se esconden en estos barrios y demostrar que la policía sí puede ingresar en algunas zonas consideradas rojas.¹⁵⁹

La población de los asentamientos «perturba» el orden social cuando se inserta en un espacio urbano mayoritariamente reconocido como perteneciente a otro grupo social, es frecuente que los vecinos reclamen el realojo de los asentados. Esto no solo ocurre en áreas de residencia de población de niveles altos, se da también donde habitan sectores medios.

En determinadas situaciones también se han producido protestas de vecinos ante proyectos de realojo, cuando estos se ubican en las cercanías de sus viviendas.

Las quejas en general refieren a la inseguridad en la zona, directa o indirectamente atribuida a la población informalmente asentada,

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 9.

¹⁵⁹ Fuente de información en: <www.espectador.com.> Publicado el jueves 21 de abril del 2011.

estas no son ajenas (aunque generalmente se omite) a la preocupación por la pérdida del valor inmobiliario de las propiedades.

En un artículo de prensa del año 2005 que refiere al realojo del asentamiento Máximo Tajés (ubicado entonces sobre la costa del arroyo Carrasco) se recoge la opinión de algunos vecinos de la zona de Carrasco Norte «preocupados» por la construcción en un predio localizado en calle Santa Mónica y avenida Arquitecto Horacio Acosta y Lara de un conjunto de viviendas para realojar algunas de las familias de dicho asentamiento.

Lo que yo considero es que pagamos una contribución muy alta, luz, agua y todos los impuestos. Si bien todos tenemos derecho a tener una vivienda digna, creo que esta no es la zona más adecuada. Además, no sabemos si pueden venir más. Hay otra cantidad de terrenos libres atrás de Carrasco Polo, ¿por qué no hacerlo allí? También sería bueno que se les diera un trabajo y que pudieran trabajar la tierra y cultivarla.

[...] las viviendas no son adecuadas para que vivan familias que tienen entre 3 y 9 hijos; 132 m² no son suficientes! Además, se desvalorizan los terrenos en los cuales vivimos. Por otra parte, no tienen los mismos valores ni los mismos códigos de convivencia.¹⁶⁰

Esta posición no es unánime, tal como lo expresaron algunos miembros del Consejo Vecinal y representantes de la Comisión de Asentamientos y de la Junta Local de la Zona n.º 8 de Montevideo.¹⁶¹

Esas familias que viven ahí no han tenido las mismas oportunidades que nosotros, y no por eso los vamos a pisotear [...] Repito que creo que estuvo muy bien elegido el lugar, porque además de la contención de toda esta gente van a tener la del Concejo y la de la Junta. [...].¹⁶²
Soy Concejal Vecinal de la Zona n.º 8 y uno de los coordinadores de Polí-

160 Fuente de información: Fragmentos de un artículo de prensa en la Web del diario *La República*: <www.republica.com.uy> publicado el 04/11/2005, año 11, n.º 1735. (Consulta, 2010).

161 Fuente de información en: Acta de Comisión Asentamientos-Junta Departamental de Montevideo. (Sesión celebrada el 25 de febrero de 2005) publicada en: <www.chasque.net/vecinet/retajes.htm>.

162 *Ibidem*, intervención de la Sra. Aurora Castro Edil de la Junta Local n.º 8.

ticas Sociales del Concejo Vecinal. También soy cooperativista de COVHI, que está ubicada en uno de los terrenos linderos al lugar donde se va a realojar a estas 15 familias de Máximo Tajés. Yo traje un documento elaborado en la Cooperativa, donde demostramos la total aceptación a este realojo en el barrio, a la inserción de esta gente en la comunidad.¹⁶³

De las 50 familias, 15 fueron realojadas en el predio ubicado en la calle Santa Mónica, compartiendo el área con cooperativas de viviendas.

Algunos integrantes de estas familias tienen ocupaciones laborales que los vinculan con el barrio por sus tareas en el servicio doméstico, jardinería, etcétera, otros por su trabajo se desplazan hacia otras zonas, aunque sus ocupaciones también revistan total o parcialmente carácter de informalidad.

Un segundo grupo quedó constituido por 14 familias de recolectores de residuos. El conjunto de viviendas se ubicó sobre el camino Pavía (a 500 m al norte de camino Carrasco) en este caso particular el proyecto contempló la situación laboral de las familias, se dotó a cada vivienda de un espacio al fondo del predio para alojar caballos y carros, permitiendo para ello la construcción de galpones.

Para el tercer grupo de 21 familias se destinó un predio en la esquina de los caminos De La Sagra y Loináz, a una cuadra al norte de camino Carrasco, previendo también dejar espacio para la clasificación de residuos.

La localización urbana de dos de los grupos al norte de camino Carrasco contempla el modo de vida de quienes se dedican a la recolección de residuos, lo que impide su inclusión en otros programas tendientes a densificar áreas urbanas.

Lo urbano en estos casos está subordinado a una situación socioeconómica-laboral de marginalidad.

La seguridad como valor de protección de los bienes y de las personas ha dado lugar a la incorporación programática de ella. En

¹⁶³ *Ibíd*em, intervención del Sr. Pablo Morales, concejal vecinal y coordinador de la Comisión de Políticas Sociales del Concejo Vecinal.

Montevideo se han ido construyendo edificios y conjuntos habitacionales que incluyen elementos de seguridad y vigilancia, los que son destacados en la publicidad para la venta de apartamentos.

La incertidumbre respecto a la seguridad se ha generalizado, los «otros», aquellos que no pertenecen al «nosotros» inspiran recelo y desconfianza.

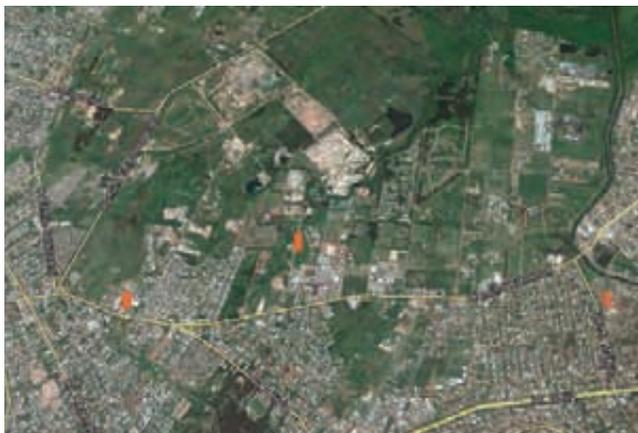


FIGURA 107. DE IZQUIERDA A DERECHA SE INDICA LA LOCALIZACIÓN DE LOS TRES PROGRAMAS DE REALOJO: 21 FAMILIAS EN PREDIO DE LAS CALLES DE LA SAGRA Y LOINÁZ; 14 FAMILIAS EN CAMINO PAVÍA, Y 15 FAMILIAS EN CALLE SANTA MÓNICA. SEÑALIZACIÓN SOBRE IMAGEN DE GOOGLE EARTH.

FIGURA 108. REALOJO QUE CONSTA DE 15 VIVIENDAS EN LA CALLE SANTA MÓNICA. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2015

Este estado de situación no solo incide en nuevos proyectos arquitectónicos, paulatinamente ha ido dando lugar a cambios significativos con el progresivo enrejado de las propiedades, desde viviendas unifamiliares y de apartamentos ubicados en predios regulares del catastro tradicional, hasta conjuntos habitacionales de distintas escalas.

En su origen, los conjuntos habitacionales fueron proyectados con la idea del libre acceso sin restricciones de uso para sus sendas (vehiculares y peatonales) y sus espacios ajardinados de recreación y encuentro. Situación que va cambiando, en tanto estos se han ido cercando e incorporando vigilancia, destinando dichos usos exclusivamente para sus residentes.

Es corriente que en los medios de comunicación tanto de radio, televisión, publicaciones impresas y virtuales la gente exprese su incertidumbre, sus temores y reclame por seguridad:

Noticias de Euskalerría 70

Sigue sin tener custodia la entrada al complejo frente a la rambla Euskal Erría por donde entran y salen sin control distintas personas, entre ellas hurgadores y cualquiera que quiera hacerlo sin que nadie se lo impida. [...].¹⁶⁴

El predio del Euskalerría 70 es de aproximadamente 6 ha y concentra en 37 bloques más de 4000 residentes.

La aprobación por parte de la Intendencia de Montevideo del plano de fraccionamiento e incorporación a Propiedad Horizontal de este conjunto habitacional es contradictoria respecto a la normativa que prohíbe la creación de barrios privados. Originalmente las dos calles vehiculares del conjunto se consideraban de uso público, en la nueva situación el predio configura una unidad —en un único padrón— de propiedad privada, esto habilita a completar su cercado con los portones que controlan el acceso a dichas calles.

¹⁶⁴ Fuente de información: Fragmento tomados de: <<http://euskalerria70.blogspot.com>> publicado el día 7 de enero de 2015 (Consulta, febrero de 2015).

Unos de los argumentos para su cercamiento refirió al peligro que significaba que al predio podía «entrar cualquiera» de los asentamientos, o de los complejos vecinos.

Los miedos contemporáneos, típicamente «urbanos», a diferencia de aquellos que antaño condujeron a la construcción de las ciudades, se concentran en el «enemigo interior». Quien sufre este miedo se preocupa menos por la integridad y fortaleza de la ciudad en su totalidad —como propiedad y garantía colectivas de la seguridad individual— que por el aislamiento y la fortificación del propio hogar dentro de aquella. Los muros que antes rodeaban la ciudad ahora la cruzan y se entrecruzan en varias direcciones.¹⁶⁵



FIGURA 109. PORTÓN n.º 6 DE ACCESO AL CONJUNTO HABITACIONAL EUSKAL ERRÍA 70. LAS CALLES ANTES DE USO PÚBLICO LIBRE, ACTUALMENTE ES DE USO EXCLUSIVO PARA LOS RESIDENTES DEL CONJUNTO Y QUIENES SON AUTORIZADOS A INGRESAR. REJAS Y PORTONES VIGILADOS SEPARAN FRAGMENTOS URBANOS, INCLUSO ALLÍ DONDE RESIDE POBLACIÓN DE UN MISMO NIVEL SOCIOECONÓMICO, EN SOLUCIONES HABITACIONALES QUE FUERON REALIZADA EN EL MARCO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL. FOTO: J. YOLANDA BORONAT, 2015.

165 Zygmunt Bauman, op. cit., p. 65.

Esta barreras no son solo físicas, coincidir viviendo en un mismo espacio territorial, una calle, un barrio, no implica necesariamente integración social, se trata de un fenómeno más complejo: el «aislamiento social de los pobres urbanos»¹⁶⁶ en tanto los pobres urbanos generalmente no comparten con otros sectores sociales los espacios en los que se desarrollan actividades de integración: educativas, laborales, recreativas y también de gestión en torno a cuestiones barriales.

Desde hace más de un siglo la expansión excesiva y descontrolada de la ciudad ha sido un fenómeno diagnosticado pero no resuelto, con el agravante de ir generando, en la complejidad de las actuaciones, áreas diferenciadas por su calidad urbano-habitacional.

De los lineamientos estratégicos contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo es de subrayar que el reequilibrio socio-urbano es una de las ideas fuerza que dan fundamento a las propuestas con el objetivo de:

Propender a revertir los procesos de segregación urbana proponiendo actuaciones, principalmente en las periferias, para contribuir a erradicar las manifestaciones de marginalidad urbana mediante las dotaciones de infraestructuras y equipamientos que aseguren el derecho al uso y goce de la ciudad.¹⁶⁷

La revisión del Plan Montevideo enmarca sus Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en los principios, objetivos y definiciones que la Ley 18.308 le asigna al ordenamiento territorial.¹⁶⁸

Esto es significativo en tanto la planificación del territorio de Montevideo debe subordinarse a una ley nacional, a la vez que tiene que articular su condición departamental con la metropolitana y trascender estas dimensiones por ser Montevideo la capital del país, debiendo asumir también roles en lo regional.

166 Kaztman, Ruben, «Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos», op. cit..

167 Fuente de información en: <www.chasque.net/vecinet/poto1.htm> Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo I.1 Objetivos.

168 Ley 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – LOTDS.

Los enunciados del Plan Montevideo trascienden propósitos ordenadores y de control sobre el territorio, en tanto si bien «Las políticas territoriales, específicamente, hacen foco en la accesibilidad al suelo, a los servicios e infraestructuras, a la calificación y mejora de los espacios públicos». ¹⁶⁹ Se reconoce que «Reducir los procesos de segregación social y fragmentación territorial es esencial para el logro de un territorio integrado y socialmente equilibrado». ¹⁷⁰

La problemática de la informalidad, exclusión social y vulnerabilidad abarca múltiples dimensiones que hacen al desarrollo de las personas y por tanto su abordaje debe contemplar las múltiples políticas asociadas a cuestiones de salud, educación, empleo, entre otras. ¹⁷¹

Los problemas urbanos presentan un alto grado de consolidación, con la inercia que esto implica, la que se debe enfrentar para promover cambios de acuerdo a los lineamientos de un plan.

Históricamente hemos de reconocer un actor con fuerte presencia en la construcción real de lo urbano, este es el mercado.

Es factible deducir que el Estado representado por los poderes del gobierno encuentra escollos al momento de evaluar la factibilidad de propuestas con ideas transformadoras de un orden urbano establecido y consolidado.

El punto álgido está en las prerrogativas que tiene en el Derecho la propiedad privada, propiedad de tierras y bienes inmuebles. El mercado como entidad reúne asociaciones legales con fuerte peso al momento de negociar con las instituciones de gobierno, representando los intereses de sectores empresariales y sociales que en casos se aúnan para prevalecer.

Pareciera que la ciudad es un organismo con vida y determinación propia, ¿lo es?; ¿o es el mercado: formal e informal el que maneja los «hilos», aprovechando hábilmente nichos de oportunidad?;

¹⁶⁹ IM, Intendencia de Montevideo, *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable*, Montevideo, 2012, p. 39. Disponible en: < <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/politicas/ordenamiento-territorial>>, en pdf.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ *Ibidem*.

desde la localización de importantes inversiones inmobiliarias transformando lo existente, en casos destruyendo valores urbano-arquitectónicos sin nuevos aportes significativos para la ciudad, hasta las transacciones del mercado informal de tierras en las que se expanden asentamientos.

Pareciera además que todo plan surge *a posteriori*, con retraso, sin anticipación, ante situaciones que hay que resolver. En tanto el tiempo transcurre de dos modos perceptiblemente distintos: el tiempo en que transcurren los cambios que el mercado y la sociedad producen en la materialidad de lo urbano, y el tiempo lento en que se procesan las ideas sobre lo urbano, en torno a debates teóricos y técnicos. Se suman los disensos en las orientaciones políticas, en un marco de encuentros y desencuentros y presiones en defensa de intereses específicos de diversos actores.

La aparente determinación propia de la ciudad se conjuga en esta disociación de los tiempos; es allí donde se presentan los nichos de oportunidad, formales e informales.

Los principios sobre equidad, equilibrio socio-urbano, derecho a la ciudad, y más, están presentes en los discursos que aspiran a integrar políticas sectoriales, desde un nuevo enfoque de necesaria articulación entre estas, para atender a la complejidad de dichos desequilibrios.

Una mirada sobre intervenciones realizadas y programas propuestos por el gobierno departamental, en coordinación también con instituciones estatales nacionales, muestra que se ha asumido la expansión urbana como irreversible, con calidades diferenciadas del hábitat sobre las que hay que actuar.

No es suficiente referirse al derecho que toda familia tiene a una vivienda digna, es necesario incluir el derecho a un hábitat digno, en tanto la vivienda y su hábitat no son espacios dissociables; pero estos conceptos no han de reducirse solo a la materialidad, al confort, a la eficiencia de los servicios, la vida digna en la ciudad y el derecho a ella ha de comprender más:

La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede estar divorciada de la que plantea qué tipo de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos.¹⁷²

Si bien la arquitectura no es transformadora de la sociedad, es necesario que esta dignifique la vida en la ciudad, pues la calidad de las obras y el hábitat construido sí inciden en cada individuo y en los colectivos sociales.

¿Es posible alcanzar los objetivos propuestos? Una respuesta afirmativa estaría cargada de idealismo, subyaciendo en ella la utopía.

Hay períodos de la historia, como el que atravesamos, donde las expectativas de cambio retroceden a zonas pantanosas. Pero la misma historia demuestra que hay flujos y reflujos y que la expectativa vuelve. Todo esto tiene que ver con la utopía. La utopía jamás se cumple, fracasa, pero deja una renovación y la idea imperiosa de retomarla. Juan Gelman (En Frases y Citas <<http://akifrases.com>>)

¿Será posible entonces desde los planes, proyectos y políticas sectoriales articuladas, retomar una y otra vez los caminos que tengan como meta el equilibrio socio-urbano y una calidad del hábitat que coadyuve al logro de una vida digna?

172 Harvey, David, «El derecho a la ciudad», artículo publicado en: <www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090522_bol.pdf>.

BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Fernando, *Ciudad tomada. Miradas y huellas sobre Montevideo*, Montevideo, Ediciones de la Plaza, 2007.

ALEMÁN, Laura, *Hilos rotos, Ideas de ciudad en el Uruguay del siglo veinte*, Montevideo, Casa editorial HUM, 2012.

ALTEZOR, Carlos y BARACCHINI, Hugo, *Historia urbanística de la ciudad de Montevideo: desde sus orígenes coloniales a nuestros días*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2010.

ÁLVAREZ LENZI, Ricardo; ARANA, Mariano y BOCCHIARDO, Livia, *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

ÁLVAREZ LENZI, Ricardo, *Fundación de Poblados*, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Instituto de Historia de la Arquitectura, Montevideo, 1972 (primera edición) 1986 (segunda edición).

AMARANTE, Verónica y CAFFERA, Marcelo, *Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares: un análisis económico*. Resumen de informe final de investigación, en convenio entre el Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Universidad de Montevideo, 2003, en <www.um.edu.uy/docs>. Disponible en IHA, Archivo carpeta 2693/f.16 a 50. Agencia Nacional de Vivienda (ANV) «Informe Mercado Inmobiliario: Área financiamiento y mercado inmobiliario-Uruguay», diciembre 2014, n.º 4.

ARRIAGADA LUCO, Camilo y RODRÍGUEZ VIGNOLI, Jorge, *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Centro latinoamericano y caribeño de demografía (CELADE), división de población. Proyecto regional de población CELADE/ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Santiago de Chile, octubre, 2003. Intendencia Municipal de Montevideo, Sf. Disponible en IHA, Archivo carpeta 2695/f. 1 a 13.

ARTIGAS, Alicia; CHABALGOITY, Manuel; GARCÍA, Alejandro; MEDINA, Mercedes y TRINCHITELLA, Juan, *Transformaciones socio-territoriales del área metropolitana de Montevideo*, Pontificia Universidad católica de Chile. Santiago. 2002.

En: <www.scielo.ce.> Disponible en IHA, Archivo carpeta 2696/f.59 a 76.

BARACCHINI, Hugo, *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, s/f.

BARRIOS PINTOS, Aníbal, *Canelones, su Proyección en la Historia Nacional*, tomo I, Montevideo, Intendencia Municipal de Canelones, 1981.

————— *Los barrios*, tomo II, n.º 8, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1971.

BAUMAN, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 32.

BERVEIJLLO, Federico, *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Ciclo conferencias sobre conocimiento, globalización y territorio. ILPES. Publicado originalmente en Revista *PRISMA*, n.º 4, 1995, Universidad Católica del Uruguay, con el título: «Globalización, descentralización y territorio». En: <www.upo.es.> Disponible en IHA, carpeta 2696/f. 1 a 45.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, UNCHS-TAURUS, 1997.

BORONAT, J. Yolanda y BALDOIRA, Carlos, *El edificio de apartamentos en altura: su producción en las décadas del 50 y 60*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Editado con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica, 2009.

BORONAT, J. Yolanda; MAZZINI, Laura y GOÑI, Adriana, *Síntesis simbólica: Candombe en barrios Sur y Palermo*, Montevideo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 2007.

BOURET, Daniela y REMEDI, Gustavo, *Escenas de la vida cotidiana*, Montevideo, CLAEH, Ediciones de la Banda Oriental, 2009.

CAETANO, Gerardo y RILLA, José, *Historia contemporánea del Uruguay. De la Colonia al Mercosur*, Montevideo, CLAEH, Fin de Siglo, 1997.

CAGE, Alan J., *El ciclo económico*. Disponible en: eumed.net biblioteca virtual.

CALVO, Juan José (coordinador), BORRÁS, Víctor; CABELLA, Wanda; CARRASCO, Paula; DE LOS CAMPOS, Hugo; KOOLHAAS, Martín; MACADAR, Daniel; NATHAN, Mathías; NÚÑEZ, Santiago; PARDO, Ignacio; TENENBAUM, Mariana y VARELA, Carmen, *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Fascículo 1, Montevideo, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Ediciones Trilce, 2013. pdf en: <www.ine.gub.uy>.

CAMAGNI, Roberto, *Economía urbana*, Barcelona, Antonio Bosch, 2005.

CAMOU, María M. y MAUBRIGADES, Silvana, «El desafío de la productividad en la industria “tradicional” uruguaya». Disponible en: <respaldo.fcs.edu.uy/enz/.../Camou-Maubrigades>.

CARMONA, Lílana y GÓMEZ, María Julia, *Montevideo. Proceso Planificador y Crecimientos*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1999.

COMISIÓN SOCIAL CONSULTIVA, *Áreas Vacantes Industriales. Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas*, Montevideo, Comisión Social Consultiva, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo, 2004.

CONTI, Nidia, *La vivienda de Interés social en el Uruguay*, Montevideo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1986.

CORTÉS, José Miguel G., *La ciudad cautiva. Control y vigilancia en el espacio urbano*. Madrid, Editorial AKAL/ARTE CONTEMPORÁNEO, 2010.

COURIEL, Jack, *De Cercanías y Lejanías. Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2010.

CRUZ, Pablo, *Estado y segregación residencial en Montevideo, 1984-2005*. Tesis (Maestría en Estudios Urbanos), El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, 2005.

DE LOS CAMPOS, Octavio. Artículo sobre el Plan Regulador del 1 de abril de 1931. En Fascículo de Información n.º 3, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1963.

DEMATTEIS SOLER, Leonardo, *Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial. La edificabilidad y el valor de la tierra*. En 1.º Seminario de Economía Urbana. Una Mirada a la ciudad desde la perspectiva económica. Intendencia Municipal de Montevideo, julio 1999. Disponible en IHA, Archivo carpeta 2694/f. 23 a 39.

DI PAULA, Jorge, *Relaciones divergentes entre política habitacional y política urbana, en el área metropolitana de Montevideo*, Conferencia ALFA-IBIS, Valparaíso, 2003, en: <www.universidadur.edu.uy> Disponible en IHA, Archivo carpeta 2695/f. 76 a 112.

Dirección Nacional de Monitoreo (DINEM), Unidad de Programas, División Monitoreo, Presidencia de la República, Mides, *Caracterización socioeconómica para unidades geográficas pequeñas*, en: <epub.wu.ac.at/250/1/document.pdf>.

DUHAU, Emilio, *La ciudad informal: el orden urbano y el derecho a la ciudad*, (versión para discusión). Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003, disponible en: <www.fcp.uncu.edu.ar/uploa/duhau-2003.pdf> Disponible en IHA, Archivo carpeta 2672/f. 36 a 46.

FERNÁNDEZ, Roberto, *Construcciones históricas*, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, 2004.

FREGA, Ana; RODRÍGUEZ, Ana María; RUIZ, Esther; PORRINI, Rodolfo; ISLAS, Adriana; BONFANTI, Daniele; BROQUETAS, Magdalena y CUADRO, Inés, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ediciones de la Banda Oriental, segunda edición, marzo, 2008.

HARVEY, David, «El derecho a la ciudad», artículo publicado en: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/10739/1/caracterizacion_socioeconomica_unidades_geograficas_especificas.pdf>

— — — — — *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, SigloXXI de España Editores S.A., séptima edición, 2007.

Intendencia de Montevideo (IM), *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable*, Montevideo, 2012. Disponible en: <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/politicas/ordenamiento-territorial.pdf>>.

Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), Documentos de *Avance de la Revisión del Plan Montevideo*, 1ª. entrega, 2010.

————— *Montevideo visión de ciudad*, Documento de discusión, 1994.

————— *Plan Montevideo-Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Montevideo*. Aprobado por la Junta Departamental de Montevideo XII/1998.

————— Unidad Central de Planificación Municipal: *La vía montevideana de la Planificación Estratégica y Plan de Ordenamiento Territorial* en: <<http://www.chasque.net/vecinet/plan.htm>>

JÄGER, Johannes, «El rol de la renta de la tierra en la economía urbana e implicaciones para las políticas locales en Montevideo», Ponencia en 1.º Seminario de Economía urbana, organizado por Unidad de Planificación Municipal, Intendencia Municipal de Montevideo y Sociedad de Economistas del Uruguay, Montevideo, 1999. Disponible en <epub.wu.ac.at/250/1/document.pdf>.

KAZTMAN, Ruben y FILGUEIRA, Fernando, *Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO*. Serie de documentos de trabajo IPES/Colección Aportes Conceptuales n.º4, Montevideo, Universidad Católica, 2006.

KAZTMAN, Ruben, «Seducidos y abandonados: el asilamiento social de los pobres urbanos», *Revista de la CEPAL*, n.º 75, 2001, p. 178.

KAZTMAN, Ruben; AVILA, Soledad; BARAIBAR, Ximena; CORBO, Gabriel; FILGUEIRA, Fernando; ERRANDONEA, Fernando; FURTADO, Magdalena; GELBER, Denisse; RETAMASO, Alejandro y RODRÍGUEZ, Federico, *La ciudad fragmentada: Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*, Documento de Trabajo del IPES, Monitor Social del Uruguay, n.º 2, Montevideo, Universidad Católica, 2004. Disponible en: <www.ecu.edu.uy/sites/default/files/facultad/.../ciudad_fragmentada.pdf>.

LUCCHINI, Aurelio, *Julio Vilamajó su arquitectura*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 1970.

MARTÍNEZ, Edgardo J., *Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos.*

1985-1996-2004. Base de referencia para la aplicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible, Montevideo, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Biblioteca Plural, 2012.

MAZZINI, Elena y MÉNDEZ Mary, *Polémicas de Arquitectura en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Biblioteca Plural, 2011.

NAHOUM, Benjamín. «Los asentamientos irregulares entre prevenir y curar», en *Revista Vivienda Popular* n.º 11, Montevideo, noviembre 2002, p. 13.

RAPOPORT, Amos, *Aspectos humanos de la forma urbana*, Barcelona, Gustavo Gili, 1978.

REAHVI, *Producción familiar, intergeneracional e informal de vivienda. Estudio Interdisciplinario*, Montevideo, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Jorge Di Paula y Sonia Romero editores, 2009.

REMEDI, Gustavo, *Representaciones de la ciudad: apuntes para una crítica cultural (I y II)*, en <<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Remedi/Ciudad1.htm>> Disponible en IHA, Archivo carpeta 2674/f. 65 a 79 y f. 80 a 93.

— — — — — *La ciudad latinoamericana S.A. o el asalto al espacio público*. Extraído de: <www.henciclopedia.org.uy>. Disponible en IHA, Archivo carpeta 2674/f. 94 a 97.

RICO, Álvaro (coordinador de la investigación), *Investigación Histórica sobre la dictadura y el terrorismo de estado en el Uruguay (1973-1985)*, Montevideo, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2008, tomo II.

RISSO, Marta y BORONAT, Yolanda, *La vivienda de Interés Social en el Uruguay: 1970-1983*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1992.

RODRÍGUEZ, Adrián y MOGNI, Victoria, *Documento de trabajo del Observatorio de la Vivienda*, Montevideo, Unidad Permanente de Vivienda (UPV) de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, 2007. En archivo de la UPV.

RODRÍGUEZ, Juan Carlos, «Las montoneras y sus caudillos», *Enciclopedia Uruguaya*, tomo II, fascículo n.º 13, Montevideo, Editores Reunidos y Editorial Arca del Uruguay, 1968.

ROMERO GORSKI, Sonia, «Relocalización urbana y descompensación social en el Montevideo contemporáneo», en revista *Vivienda Popular*, n.º 4, diciembre 1998, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

RUBIO, Virginia y VELOSO, Fernanda, *Núcleos Básicos Evolutivos: San Martín y Domingo Arena*, trabajo monográfico del curso opcional «Hábitat y Vivienda Social – una aproximación» /2009, inédito en Archivo de la Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Sociedad de Arquitectos de Uruguay (SAU), «Informe Áreas Caracterizadas», en fascículo n.º 1, Series de Fascículos de la SAU, Montevideo, s/f.

SPRECHMANN, Tomás y CAPANDEGUY, Diego, «Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal», *Revista Dominó* n.º 2 del Taller Sprechmann, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, Editorial Dos Puntos, marzo 1998.

SUPERVIELLE, Marcos y PUCCI, Francisco, «El trabajo y las relaciones sociales en el siglo XX», en *El Uruguay del siglo XX. La Sociedad*, tomo III, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Ediciones de la Banda Oriental, 2008.

TAJAM, Héctor y YAFFÉ, Jaime, *Industria manufacturera y sustitución de importaciones - (Uruguay 1911-1930)*, Montevideo, Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo, noviembre de 2003.

TERRA, Juan Pablo, *La vivienda*, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1969.

TROCHON, Ivette, *Escenas de la vida cotidiana. Uruguay 1950-1973. Sombras sobre el país modelo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

URRUZOLA, Juan Pedro, *Recorridos críticos*, Montevideo, Editorial Byblos, 2007.

REVISTAS

VALLES, Raúl. *Estado, vivienda y ciudad*. Trabajo producido para la maestría de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Facultad de arquitectura, ITU, Universidad de la República, trabajo inédito, 2008. Disponible en IHA, Archivo carpeta 2675/f. 36 a 49.

VEIGA, Danilo y RIVOIR, Ana Laura, *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2001.

ZAERA POLO, Alejandro, «La organización material del capitalismo avanzado», *Revista Dominó* n.º 2, del Taller Sprechmann, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo, Editorial Dos Puntos, marzo, 1998.

Revista Arquitectura, n.º 255 y n.º 256, Sociedad de Arquitectos de Uruguay, SAU, Montevideo, 1986.

Revista Arquitectura, n.º 154, Sociedad de Arquitectos de Uruguay, SAU, Montevideo, 1930.

Revista Vivienda Popular n.º 1 a 19, Unidad Permanente de Vivienda, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Revista Mundo Uruguayo, Montevideo, 16/XI/1922.

Revista Propiedades, año XIV, n.º 159, Montevideo, diciembre de 2000.

OTRAS PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Amnistía Internacional. Sección Uruguay.
<www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1136>.
<www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1137>.

Barrio Carmel, Reglamento de Construcción, en PDF: <www.barriocarmel.com>

Agencia Nacional de Vivienda (ANV), www.anv.gub.uy/, ver Estructura organizacional, y Ley n.º 18.125.

Intendencia de Montevideo (IM), Información sobre barrio Piedras Blancas: <municipiof.montevideo.gub.uy/node/170>

Intendencia de Montevideo (IM), Información sobre barrio El Prado: <<http://www.montevideo.gub.uy/ciudad/historia/barrios/el-prado>>

———— Información sobre barrio Carrasco: <<http://www.montevideo.gub.uy/ciudad/historia/barrios/carrasco-o>>

———— Cartografía, <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/politicas/ordenamiento-territorial/cartografia>>

———— Plan Montevideo, <<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/politicas/ordenamiento-territorial>>

———— Plan Lote, construye.montevideo.gub.uy/plan_lote.html. <<http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/tierras-y-vivienda>>

OTRAS REFERENCIAS

Instituto Nacional de Estadística (INE),
<<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2013/uruguayencifras2013.asp>>

— — — — — Publicaciones del INE correspondientes a 2004 y 2011 en: <www.ine.gub.uy/fase1new/canelones/canelones_pres.pdf> y <www.ine.gub.uy/censos2011/resultados-finales/analisispais.pdf>.

— — — — — Indicadores de actividad y precios del sector inmobiliario, 2009, <<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/valorvenal/2009%20Publicacion%20indicadores%20inmobiliarios>. INDICADORES DE ACTIVIDAD Y PRECIOS DEL SECTOR INMOBILIARIO - AÑO 2009 pdf>.

La información y gráficos obtenidos de los Archivos del Centro de Documentación e Información del Instituto de Historia de la Arquitectura (IHA), Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, se identifican: IHA, Archivo [...].

Las figuras procedentes del Servicio de Medios Audiovisuales de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, se identifica: SMA [...].

Este trabajo presenta una aproximación a los procesos de segregación residencial en Montevideo y parte de su área metropolitana desde un enfoque histórico urbano-arquitectónico, con énfasis en lo acontecido entre 1970 y el entorno de los años 2005 a 2010.

Reconociendo las múltiples dimensiones que se involucran, la investigación se apoya en un abordaje integrador, articulando información de diversas fuentes y estudios de otras áreas disciplinares, concatenando conocimientos y apelando a establecer relaciones entre los diversos acercamientos al tema.

Un sesgo que asume la investigación refiere a la materialidad del territorio, se indaga en el legado histórico que lo fue configurando, presentando este en cada época diversidad de situaciones de urbanización y calidad ambiental. Desde otro sesgo se considera que la caracterización de zonas, áreas y barrios se relaciona con las condiciones y circunstancias en que los grupos de población se distribuyen en el territorio, incluyendo la valoración, creencias e imaginarios que la sociedad proyecta sobre cada parte de la ciudad.

La reflexión se ilustra a través de miradas efectuadas sobre fragmentos urbanos, representativos de los modos en que el Estado, el mercado y la sociedad los fue configurando en un entramado de relaciones complejas, y en los que se manifiestan los procesos de segregación residencial.

ISBN: 978-9974-0-1447-3



9 789974 014473