

EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE EN CONTEXTOS DE FRAGMENTACION TERRITORIAL

ARQ. CECILIA LOMBARDO



**MAESTRIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y DESARROLLO URBANO**

FACULTAD DE ARQUITECTURA :: UDELAR

AGRADECIMIENTOS

Durante el proceso de trabajo recibí colaboración de distintas instituciones y personas entre las cuales se destacan:

- Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, que incluyó este trabajo en sus actividades, dando lugar por un lado a realizarlo en las horas docentes asignadas al cargo que desempeño, y por el otro a utilizar los materiales elaborados y la infraestructura del mismo.
- Muy especialmente agradezco la generosidad intelectual de la Profesora Ingrid Roche por facilitarme la información sistematizada de su proyecto de Investigación Areas de Fricción al Sur – Oeste de Montevideo.
- La información aportada por distintos servicios municipales: Estudios y Proyectos de Saneamiento, Ing.; Pablo Fitterman, Comisión de Atención al P.I.A.I Arq. Pablo Mederos y A.S. Marisa Telechea. Servicio de Vialidad Ing. Alvaro Boba. Centro Comunal Zona N° 17, Sr. Néstor Bacigalupi.
- La información aportada por las empresas públicas (UTE) y el MVOTMA – DINAVI, Arq. Daniel de los Santos.
- A las becarias de la Universidad de Marsella, que estuvieron bajo mi tutoría, Elise Brian y Camille Le Duc, cuyos trabajos me aportaron importante cantidad de información.
- A la Bach. Patricia Espeldoype, que colaboró en la elaboración de los gráficos presentados.
- Por último a los compañeros de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con los cuales compartimos muchas de las reflexiones realizadas en este trabajo.

INDICE

INTRODUCCION

- **Objetivo general**
- **Objetivos particulares**
- **Alcances y contenidos**

PARTE 1

A PROPÓSITO DEL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

- **La dimensión local**
- **La organización institucional: La descentralización**
- **La sociedad civil y el Estado**

EL CONTEXTO TERRITORIAL

- **La metropolización, un nuevo escenario**
- **La especificidad territorial: La ciudad de la periferia**

LA POBREZA URBANA Y LA EXCLUSIÓN

- **La accesibilidad**
- **La ciudad informal**
- **La planificación no ha dado respuestas a la ciudad informal.**
- **El papel de la planificación.**

PARTE 2: EL CERRO

PROCESO URBANÍSTICO DEL CERRO

LAS CONDICIONES AMBIENTALES

EL AMBIENTE NATURAL

- **La costa.**
- **Las cañadas.**
- **El arroyo Pantanoso.**

EL AMBIENTE URBANO.

- **Ubicación y delimitación**
- **La estructura vial.**
- **El transporte colectivo.**
- **Los servicios urbanos.**
- **Las infraestructuras.**
- **Características de los distintos barrios.**

EL ÁMBITO LOCAL

- **Las organizaciones sociales.**
- **La vinculación entre la gestión local y central.**

A MODO DE SINTESIS

- **La descentralización como parte de la gestión ambiental urbana.**
- **El espacio público como constructor de ciudadanía.**
- **Hacia la integración: la accesibilidad**

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

- **Anexo metodológico**
- **Anexo 1: Población en el Area Metropolitana.**
- **Anexo 2: Calidad de vida urbana.**
- **Anexo 3: Condiciones de vida de la población de la periferia.**
- **Anexo 4: Asentamientos Irregulares del Centro Comunal N° 17.**
- **Anexo 5: Categorización de los tipos de trazados.**
- **Anexo 6: Situación de tenencia de los programas de viviendas municipales, en el Centro Comunal Zonal N° 17.**

INTRODUCCION

Las ciudades son el producto y el resultado de procesos económicos, sociales y culturales en que las distintas generaciones han materializado, a lo largo de la historia, sus éxitos y fracasos, sus logros y sus aspiraciones colectivas. La ciudad fragmentada es una de las características de los fenómenos urbanos contemporáneos. De modo que, se hace necesario abordar y comprender integralmente los procesos que han contribuido a profundizar la segmentación socio – espacial, con el objetivo de aportar a la implementación de políticas urbanas que posibiliten y promuevan la integración física y socio - cultural de la ciudad.

La lógica del proceso urbano de las áreas periféricas, más allá de las particularidades de cada una, ha tenido consecuencias similares en la ciudad: el proceso socio - económico de los últimos años se expresa en desequilibrios socio – territoriales que profundizan la segregación urbano - residencial y la segmentación social.

Desde esta perspectiva, el análisis que se realiza parte de la consideración que las actuaciones en la ciudad, deben estar enmarcadas en una visión global de la problemática urbana para poder elaborar políticas “compensatorias” y de esta forma favorecer el reequilibrio socio - territorial. Para ello, resulta necesaria la comprensión del fenómeno de la pobreza urbana, reconociendo la multiplicidad y heterogeneidad de las condiciones de la misma, así como los conceptos de exclusión e informalidad, que identifican a estos grupos sociales como los más vulnerables de este universo. El conocimiento de sus necesidades y el reconocimiento de las pautas culturales que les permite afrontar sus problemas, permitirá la elaboración de una diversidad de políticas, o lo que es más difícil aún, una política con la suficiente flexibilidad para atender la complejidad de estas situaciones y proponer diferentes alternativas. (Cecilio y otros 2002)

Objetivo general

La investigación pretende contribuir a la reflexión acerca de las transformaciones urbanas prioritarias a impulsar en Montevideo a partir del paradigma del desarrollo urbano sustentable, entendiendo que adquiere diferente significado, y por lo tanto requiere de respuestas y/o énfasis distintos, a partir del reconocimiento de las particularidades de la realidad socio – urbana y de sus procesos. Para ello discutir sobre la ciudad informal, y particularmente en el caso del Cerro y Aledaños, aportará elementos, para definir criterios de actuación socio - territorial que promuevan los procesos de integración social.

De modo que definir en el contexto montevideano, particularmente en el Cerro, las dimensiones sustantivas que intervienen en el proceso de desarrollo urbano sustentable, permitirá elaborar estrategias de actuación que aborden los problemas que derivan de los profundos cambios socio - urbanos, entendiendo que *“la evolución cognitiva no se dirige hacia la elaboración de conocimientos cada vez más abstractos, sino por el contrario, hacia su contextualización”* , y

además, *“la contextualización es una condición esencial de la eficacia del funcionamiento cognitivo”*.(E. Morin, 1999:16). Desde esta perspectiva caracterizar los procesos territoriales desde lo local, posibilitará incorporar la diversidad de situaciones que se presenten articulándolas en una política territorial a escala de la ciudad en su conjunto.

Objetivos particulares

Se parte de la consideración que la situación de fragmentación social que experimenta el Cerro y Aledaños tiene un doble dinamismo, por un lado los procesos de empobrecimiento que viven los viejos pobladores por la pérdida de sus empleos, la precarización laboral y consecuentemente el deterioro de sus condiciones de vida y por el otro los procesos migratorios de las zonas céntricas de poblaciones expulsadas por el deterioro generalizado de sus condiciones de vida. Los procesos de exclusión social de las zonas céntricas y del interior del país, sumado a sectores del propio Cerro han dinamizado fuertemente el proceso de surgimiento y crecimiento acelerado del fenómeno del "asentamiento" expresión emblemática de la pobreza urbana y la fragmentación social. La desresponsabilidad del Estado, que entre otras cosas ha sido omiso en la formación de políticas de vivienda adecuadas, ha permitido la concentración de amplios sectores poblacionales en zonas inadecuadas para la vivienda, sin servicios mínimos, en zonas inundables, y en consecuencia produciendo agresiones al medio ambiente.

Desde esta perspectiva analizar el comportamiento de la pobreza urbana en el uso y ocupación territorial, identificar y caracterizar las distintas manifestaciones de la fragmentación socio – territorial y tipificar las distintas situaciones que se presentan, permitirán determinar las prioridades de actuación y elaborar distintas estrategias de abordaje para cada área en particular, de las distintos barrios que integran el Cerro y Aledaños y así contribuir en el proceso de integración social y física, que implica el desarrollo urbano sustentable.

Alcances y contenidos

En la primera parte del trabajo se discute por un lado la cuestión teórica que funcionará como “piso ideológico” desde el cual será sometido el análisis de los procesos aludidos a la luz de conceptos claves del pensamiento filosófico actual del paradigma del desarrollo urbano sustentable, en el contexto de la ciudad de Montevideo. De esta forma, desde el punto de vista metodológico, se pretende contextualizar los conceptos, y así poder definir e identificar las variables en las cuáles se deberá hacer énfasis para contribuir en los procesos de integración social.

La caracterización de los fenómenos urbanos derivados de las nuevas pautas de uso y ocupación del territorio y la profundización del análisis de los procesos de la ciudad informal, plantean nuevos escenarios en los que debe enmarcarse la gestión ambiental urbana, tomando como eje de discusión el fenómeno de

pobreza y exclusión. La comprensión de este fenómeno a nivel de la ciudad en su conjunto, en tanto uno de los cambios más visibles de nuestra sociedad, permite enmarcar las particularidades que se detectan en el caso estudiado.

En la segunda parte se concreta el estudio de caso que se circunscribe al área de continuidad urbana, considerando que se pretende analizar las variables de la dimensión física que promueven la integración socio – urbana, y así contribuir a transitar hacia el desarrollo urbano sustentable. De modo que desde la perspectiva de lo ambiental, se definen: el ambiente natural, el ambiente urbano y el ámbito local. Sobre este punto cabe hacer una precisión: en el oeste del departamento, prácticamente no existe un ambiente natural en el sentido estricto del término, por lo cual su consideración remite a las áreas donde predominan las condiciones geográficas de menor antropización. De modo que las variables analizadas se refieren al uso y ocupación de los recursos naturales reconocidos en la zona.

En lo que refiere al ambiente urbano, el análisis se realiza caracterizando a nivel general su proceso urbanístico, la estructura territorial del área, el acceso a las infraestructuras y a los servicios urbanos.

En el estudio particularizado de los distintos barrios se identifica el conjunto de relaciones en el contexto del Cerro y Aledaños que deben ser priorizadas para transitar hacia un desarrollo urbano sustentable. Para ello, las variables consideradas refieren a la dimensión física del fenómeno de fragmentación socio - territorial, tomando en cuenta que son las que contribuyen en promover los procesos de integración, la accesibilidad a los recursos locales y de la ciudad en su conjunto, y a la preservación del ambiente natural y urbano.

A PROPÓSITO DEL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

Para analizar los problemas de las ciudades a la luz de la sustentabilidad, es importante destacar la incorporación del concepto de bioregión urbana¹, como modo de interpretar los fenómenos territoriales. Las ciudades son grandes consumidoras de recursos naturales para su subsistencia y desarrollo. El crecimiento económico, el nivel de consumo son los que demandan mayores recursos energéticos, de agua, de alimentos, de suelo, y producen mayor cantidad de desechos y productos contaminantes que dejan una “huella ecológica”, es decir una marca en el entorno natural de la ciudad y en consecuencia afecta un área mayor a los límites urbanos. Aparece entonces el concepto de biorregión urbana que Alicia Cárdenas Jirón (1998:3) la define como “... una región urbanizada que considere la dependencia que tiene sobre un territorio mayor que el que ocupa su área urbanizada y contemple así la capacidad de carga de esos sistemas globales naturales. “

Desde esta perspectiva la delimitación espacial pierde relevancia en la medida que se establece una relación interdependiente entre el espacio “natural”² y el espacio construido, poniendo en cuestión el conocimiento convencional sobre las áreas rurales y urbanas, trascendiendo así la visión sectorial e incorporando las áreas naturales como relevantes en la gestión ambiental urbana. Se introduce así una visión de un conjunto de relaciones³ que dan cuenta de la integralidad de fenómenos territoriales. (Tudela F., 1996:147).

De modo que, si se considera que los componentes urbanos y naturales son parte de un mismo sistema se hace necesario resituar el desarrollo urbano en un marco territorial, donde la dimensión ambiental debe estar incorporada a la planificación urbana ya que la producción del espacio debe fundarse en una racionalidad global. (Burgess R., 2003:196). Esta nueva racionalidad supone, entre otras cosas, un cambio de los criterios en la definición de áreas de gestión, que deberá incluir la evaluación del grado de interdependencia entre el sistema urbano y los recursos naturales.

En otro orden la inclusión de la dimensión temporal (el largo plazo) como parte ineludible del concepto de sustentabilidad, se contrapone al modelo de desarrollo imperante, donde las leyes del mercado juegan libremente, y pretenden alcanzar objetivos económicos en el corto plazo. Este modelo desconoce, no solamente el “interés de las generaciones futuras”, y sus derechos consagrados en el Informe Brutland “Our Common Future (1987), sino que también el carácter procesual de las transformaciones socio -

¹ En 1992 el canadiense Rees afirma que las ciudades consumen recursos naturales y tierra que excede los límites administrativos, por lo cual deja una huella ecológica que traspasa el área urbanizada. Surge así el concepto de bioregión.

² Cabe señalar que dicho espacio se refiere también a áreas geográficas donde predomina la producción rural.

³ Guimarães plantea cinco componentes que configuran un determinado modelo de ocupación del territorio y que configuran el POETA de su sustentabilidad. La sustentabilidad de una comunidad depende de las *interrelaciones* entre:

Población (tamaño, composición, densidad, dinámica demográfica);

Organización social (patrones de producción, estratificación social, patrón de resolución de conflictos);

Entorno (medio ambiente físico y construido, procesos ambientales, recursos naturales);

Tecnología (innovación, progreso técnico, uso de energía);

Aspiraciones sociales (patrones de consumo, valores, cultura).

territoriales necesarias para alcanzar un desarrollo más justo y equilibrado. Además se pone en cuestión el énfasis puesto en los aspectos económicos, producto del modelo de apertura económica y reestructuración productiva, para retomar el concepto de integralidad de los procesos, donde el objetivo final debiera ser el desarrollo humano y no el económico. Si bien el crecimiento económico es indispensable, éste debe realizarse sobre la base de la equidad y la justicia social, para que el desarrollo se convierta en un proceso total de transformación de una sociedad y de sus ambientes, de una sociedad y sus medios de producción y sus modos de relación con vistas a asegurar a sus hombres una vida digna. (Rvdo. Lebret, 1958:46). Se trata de transitar hacia un modelo que tenga como objetivo el desarrollo social, donde la igualdad de oportunidades de acceso a la calidad de vida sea un objetivo prioritario para revertir las asimetrías socio – territoriales generadas en las últimas décadas. En consecuencia se trata de un modelo que promueva un cambio epistemológico donde la consideración ética de los problemas sea la forma de abordarlos. En otras palabras, como plantea R. Guimaraes “...una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos del progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas.”

Como consecuencia de lo expresado anteriormente el paradigma del desarrollo sustentable supone, además, una ampliación de las visiones disciplinares tradicionales. La visión holística implícita, necesariamente trasciende los ámbitos espaciales, sociales y económicos en sí mismos, para considerar la multidimensionalidad de los mismos y la complejidad de sus interacciones. Esto tensiona las formas tradicionales de acceder e impartir el conocimiento, e implícitamente plantea la necesidad de un conocimiento pertinente. Como expresa E. Morin “...hay una inadecuación cada vez más amplia, profunda y grave por un lado entre nuestros saberes desunidos, divididos, compartimentados y por el otro, realidades o problemas cada vez más poli disciplinarios, transversales, multidimensionales, transnacionales, globales, planetarios.

De modo que habrá que avanzar en la construcción de nuevos conocimientos donde la transdisciplinariedad, será un proceso de intercambio entre diversos campos y ramas del conocimiento, que transfieren entre si, métodos, conceptos, términos e incluso cuerpos teóricos, que al asimilarse o incorporarse en los otros, inducen los avances en el conocimiento. Sin embargo, el desarrollo de un “conocimiento pertinente”, no se puede basar en un abandono simplista del conocimiento existente; la atención a la globalidad de los procesos y problemas territoriales no se puede abordar a expensas de la no consideración de lo específico y su contexto; no se trata de abandonar el conocimiento de las partes para avanzar en el conocimiento de las totalidades, ni sustituir el análisis por la síntesis, se trata de conjugarlos.

Todos estos conceptos requieren de transformaciones estructurales en diferentes planos, difíciles de alcanzar, aun más si se reconoce la diferente temporalidad de los mismos. Por lo cual operativizarlos presenta una serie de dificultades ya que se trata de identificar y priorizar el conjunto de relaciones

que den cuenta de la complejidad de los fenómenos socio – territoriales, especialmente en lo que tiene que ver con los sectores más vulnerables de la población.

Si el desarrollo de las ciudades debe basarse en la promoción de actuaciones integrales y el marco institucional en que se opera funciona en base a una lógica sectorial, como dice F. Tudela (1996), habrá que *“pensar integralmente y operar sectorialmente”*. Para ello dichas actuaciones deben partir de una visión global de la problemática urbana que permita elaborar políticas “compensatorias”, y así favorecer el reequilibrio territorial. A su vez, la construcción de esa visión global deberá incorporar la diversidad de situaciones locales que se presenten, articulándolas en una política territorial a escala de la ciudad en su conjunto.

La dimensión local

Es innegable que cuando se habla de desarrollo sustentable, se alude a la definición realizada en el Informe Brundtland (1987) que establece que se trata de *...“satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la habilidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades...”*.

Sin embargo las necesidades presentes y futuras varían según el contexto de que se trate, su valoración va a estar definida por lo que una sociedad determinada decida, colectivamente, que es lo que va a permanecer y lo que desea que se transforme. Si una sociedad, que por su propia historia ha construido un sistema de valores, creencias, conocimientos con los cuales opera sobre la realidad, los aspectos culturales son los que necesariamente van a estar incidiendo en estas decisiones, dándole así al proceso un perfil específico.

En consecuencia la asignación de prioridades a los problemas que se plantean va a estar definida desde lo local. Tan es así que en la Cumbre Río 92, los países del Hemisferio Sur enfatizaron los problemas de la pobreza y precariedad del hábitat considerando que pobreza y deterioro ambiental se encuentran íntimamente relacionados. Mientras que la preocupación central de los países desarrollados son los problemas de sustentabilidad ecológica.

Esto no quiere decir que en lo “local” esté ausente la dimensión global (o lo macro). Tomando como ejemplo los recursos naturales, éstos no tienen fronteras y además los distintos subsistemas no se comportan de la misma manera en lo que tiene que ver con la totalidad de los recursos y con la capacidad de carga, por lo cual se requiere de una visión global e integradora. La dimensión global debe estar presente para establecer compensaciones que conduzcan el proceso hacia el desarrollo sustentable. Obviamente este proceso, va a estar en constante tensión ya que *“de nada vale que la mitad del planeta alcance un estado idóneo en su desarrollo sustentable si la otra mitad mantiene, sin ánimo de cambio, un desarrollo insostenible.”* (Allende Landa, J., 1995: 276).

Si bien es innegable los avances en los acuerdos internacionales en cuanto a la esencia del desarrollo sustentable, el tránsito hacia este modelo, deberá alcanzar cambios en sus dimensiones constitutivas, es decir cambios en las formas de vida, organización, producción y consumo de la sociedad actual, con el objetivo de equilibrar la relación del hombre con la naturaleza. Esto requiere de reformas estructurales a nivel planetario, que obviamente no resultan fáciles de alcanzar. Desde esta perspectiva la dimensión local se constituye en una escala operativa para implementar acciones urgentes en el tránsito hacia el desarrollo sustentable. Tan es así que en la Cumbre Río 92 se produce el documento Agenda Local 21 que representa el inicio de un proceso para desarrollar políticas locales.

De modo que el tránsito hacia el modelo de desarrollo sustentable va a estar signado necesariamente por la impronta local, por lo cual va a depender, por un lado de cómo la sociedad construya y jerarquice las relaciones entre los tres enfoques: el económico el social y el ambiental, y por el otro a cómo opere sobre la especificidad de esa realidad, para que realmente sea una alternativa al modelo de desarrollo vigente. Dicho de otro modo la calidad de vida asociada al desarrollo sustentable está condicionada por las prioridades que se les asigna a los objetivos económicos, sociales y ambientales en cada sociedad.

Se abren así una cantidad de cuestiones, relacionadas con, la forma de tomar estas decisiones, el sistema político, la organización institucional y de la sociedad civil y, evidentemente, la dimensión territorial.

La organización institucional: La descentralización

Como se expresó anteriormente, la complejidad de los fenómenos socio – territoriales, no son sencillos de resolver en un marco institucional que opera con una lógica de funcionamiento sectorial. En este sentido la descentralización constituye un activo de gestión relevante para implementar políticas integrales, considerando que trasciende un campo de actuación específico para articular los componentes urbanos y sociales. En otras palabras como dice Mac Neef *“La articulación de movimientos sociales, identidades culturales y estrategias comunitarias requiere, por parte del estado, nuevos mecanismos institucionales capaces de conciliar participación con heterogeneidad, formas más activas de representatividad y mayor receptividad en cada una de las instancias públicas.*

Si bien la descentralización puede argumentarse desde distintas dimensiones, la funcional, la política y la territorial, en todos los casos traen consigo una delegación de poder. En la dimensión funcional se trata de una delegación en la prestación de determinados servicios, por lo cual significa una desconcentración. En el caso de la dimensión territorial se le asigna a una unidad geográfica competencias que podrán oscilar entre la prestación de servicios a la definición e implementación de políticas, en un área determinada. Por último la descentralización política se configura a partir de la creación de un organismo cuyos integrantes son electos democráticamente para la toma de decisiones autónomamente⁴. (Boisier; S., pág. 15).

⁴ En nuestro país la descentralización que opera en todo el territorio nacional es la política.

Evidentemente cualquiera de estas dimensiones puras no podría abordar la gestión de los problemas ambientales, considerando las múltiples dimensiones involucradas en éstos, aunque se realice desde la escala local. Problemas tales como la pérdida de calidad de vida urbana, el aumento de la desigualdad social y la desestructuración del territorio, necesariamente deberán ser abordados desde una perspectiva integral. De modo que habrá que combinar las distintas formas de descentralización para permitir las instancias de representatividad y receptividad en las instancias públicas, de las que habla Mac Neef.

Desde la perspectiva del desarrollo urbano sustentable, la descentralización político - territorial se visualiza como una figura que permite transitar hacia este modelo ya que promueve cambios, fundamentalmente en dos niveles. Por un lado cambios asociados a la capacidad de construir un proyecto colectivo de una comunidad, basándose en la identidad territorial, a partir del desarrollo de sentimientos de pertenencia a un ámbito social específico. De esta forma se podrá incorporar la heterogeneidad de situaciones e intereses promoviendo una gestión urbana que priorice la solución de los problemas ambientales, y en consecuencia la calidad de vida urbana. Para ello la comunidad deberá asumir una actitud propositiva, de manera tal que permita la construcción de dicho proyecto. Por otro lado la organización institucional requiere, necesariamente, de su reformulación, ya que implica pasar de una lógica “piramidal” y sectorial, características de una organización centralizada, a una “red” local de base territorial, donde los nuevos órganos locales se constituyen en actores privilegiados de las transformaciones y de las nuevas políticas a implementar⁵. Para que esta reformulación institucional sea exitosa, la transparencia en los mecanismos de participación y de gestión, serán requisitos indispensables. (Rivoir A.L, 2000:5)

Por lo tanto, una gestión ambiental urbana implica un sistema descentralizado que potencie la estructura de oportunidades de acceso a la calidad de vida urbana. De esta manera se asegura un aumento de las relaciones sociales, una mayor difusión de la información y produce un incremento del capital humano y sus capacidades personales. En otras palabras, no sólo promueve una visión integral de los problemas al estar consignado a un territorio y a una comunidad específica, sino que también profundiza la condición ciudadana en el ejercicio del poder.

La experiencia en Montevideo

En el caso de Montevideo, en 1990 comienza el proceso de descentralización. Este caso no se circunscribe estrictamente a ninguna de las tres dimensiones mencionadas anteriormente, pero en mayor o menor medida las abarca. Desde el punto de vista político constituye uno de los pilares fundamentales del programa de gobierno de la ciudad de Montevideo, que pretende concretar un nuevo relacionamiento entre la sociedad civil y la gestión de la ciudad, desde una concepción del papel de los municipios como espacios “...*adecuados para*

⁵ Según Boisier, la descentralización implica pasar de un funcionamiento piramidal del estado a un funcionamiento en red, no así la desconcentración donde el funcionamiento continúa en forma piramidal. (Boisier, Sergio (1996) Modernidad y Territorio. Cuaderno de Ilpes N° 42).

la práctica de acciones destinadas a restituir a la democracia su contenido sustancial ...”, donde los movimientos sociales adquieren una especial relevancia en la “...gestación y aplicación de las políticas públicas.” (Frente Amplio: 1989:9).

Estas aspiraciones reflejan la intencionalidad de implementar una descentralización donde exista una delegación del poder en los órganos locales. Pero evidentemente, una delegación de esta naturaleza transita por un proceso no exento de múltiples tensiones, cuyas soluciones están sometidas a revisiones permanentes. Por lo cual todavía quedan caminos por recorrer en esta dirección.

En lo referente a las reformas institucionales, el proceso se inicia con la construcción de los órganos locales: el Centro Comunal Zonal, la Junta Local y el Consejo Vecinal. El primero como instancia administrativa integrante del aparato municipal y los dos restantes como los ámbitos de gobierno local de carácter político y social, respectivamente.

Estos órganos se consignaron en territorios específicos producto de la división del departamento de Montevideo en dieciocho zonas. Para realizar la delimitación de las unidades de gestión, se basaron en distintas valoraciones, a partir de los criterios establecidos en el plan 56, en el informe de Areas Caracterizadas, en la localización de las centralidades, en la cantidad de población a ser atendida, pero, en la mayoría de los casos no se priorizó ninguno de ellos. Esta realidad tuvo como consecuencia que algunos barrios quedaran divididos, por lo cual se concluye que la dimensión territorial tuvo escasa incidencia a la hora de definir las unidades de gestión. (ITU: 2002 inédito).

En lo que tiene que ver con los aspectos sociales, se produjo la reconstrucción de las organizaciones de base territorial a partir de otra lógica de funcionamiento, que vincula fuertemente las instancias políticas y sociales “...construir y reconstruir cotidianamente, entramado social que debe extenderse y entrelazarse, construyendo el camino de redistribución del poder y por lo tanto de profundización de la democracia.” (Olivera, 2001:2). La reestructuración de dichas organizaciones fue el efecto inmediato que provocó la implementación del proyecto de descentralización, se produjo la desintegración de las comisiones propias de cada barrio para nutrir las comisiones vecinales de los 18 Centros Comunales Zonales en los que se divide a la ciudad de Montevideo. Esto se debe a que los participantes más activos de esas comisiones pasan a ocupar cargos en el proyecto de descentralización como concejales vecinales, comprometiéndose, depositando su confianza y expectativas en el proceso y en la propuesta. Influye de manera determinante, entre otros factores, a que la misma provenía de un sector político que inaugura con este proyecto su gobierno de la ciudad (IDES⁶, 2001:32). Pero en lo que tiene que ver con el común de la población, según la evaluación realizada por este instituto a propósito de la descentralización en Montevideo⁷, “sigue sin estar internalizada la propuesta de política social de la

⁶ Instituto de Estudios Sociales (IDES)

⁷ En el documento a diez años de la descentralización (IDES)

IMM. Seguramente su escasa visibilidad no ha permitido apreciar las características de la propuesta y menos aún utilizarla, potenciarla y expandirla.”

Por otro lado el proceso se ha visto permanentemente tensionado por distintos intereses de los actores que intervienen y por cuestiones internas relacionadas con el propio funcionamiento del municipio. En cuanto a los actores, la tensión se manifiesta principalmente entre intereses sectoriales, especialmente los económicos que, en muchos casos, predominan sobre los problemas sociales y son avalados por la estructura central de municipio. Como señala Rivoir, la tensión local - central se presenta, principalmente, a partir de dos modelos de funcionamiento, la lógica central – vertical, que es la que predomina, y la lógica horizontal – territorial que vincula a la población con la gestión cotidiana.

Se han realizado una serie de cambios que todavía no alcanzan para articular las demandas y propuestas locales, ya que dependen de la organización del Departamento de Descentralización (que integra la estructura centralizada) y su comunicación más o menos fluida con el resto de la Intendencia. Si bien es cierto que el presupuesto anual del municipio se elabora a partir de las prioridades que plantean las distintas zonas de Montevideo⁸, en el proceso de planificación, muchas veces los criterios de actuación desde lo local, se contradicen con los de la estructura municipal centralizada, y a la hora de tomar decisiones los centros comunales tienen poca capacidad de incidencia.

Esto y lo anteriormente expuesto, configura un escenario que no estimula la participación que se constata cuando se analiza las últimas elecciones de los Consejos Vecinales se haya producido una baja en la participación.

A pesar de las dificultades que se han presentado, y los aspectos a corregir la descentralización se constituye, como parte de la reforma del Estado, en un instrumento relevante en pos de la sustentabilidad en la medida que tiene un doble objetivo. Por un lado lograr una gestión pública más eficiente y transparente en tanto pretende articular recursos e involucrar al usuario en el debate y la toma de decisiones en las cuestiones urbano – territoriales. Por otro lado, democratizar la gestión disminuyendo la distancia entre el gobierno local y la ciudadanía, apostando a un cambio en la cultura política de la sociedad montevideana. (ITU, 2002).

La sociedad civil y el Estado

La transición del estilo de desarrollo imperante hacia el desarrollo sustentable, requiere de la articulación de una multiplicidad de actores que intervienen y establecen relaciones de cooperación y conflicto que complejizan la gestión ambiental del territorio. La participación del usuario, de las organizaciones ambientalistas y de las organizaciones sociales de base territorial, cumplen un rol fundamental en la elaboración de un diagnóstico ambiental y en la definición de propuestas que recojan la experiencia cotidiana y su propia visión de la realidad.

Sin embargo, recorrer este camino implica cambios profundos en las modalidades de gestión. En lo que tiene que ver con el Estado, se trata de

⁸ Dicho presupuesto se define sectorialmente

romper con la lógica de funcionamiento burocrático y sectorial produciendo cambios en la gestión de las políticas públicas y en el relacionamiento con la sociedad en su conjunto. En lo que respecta a la sociedad civil, requiere también de su fortalecimiento, particularmente de las organizaciones sociales, que las coloque a la altura de esta nueva forma de gestión. Lo central será, contar con un sujeto colectivo de base territorial como contraparte social, cuya lógica de acción no responda únicamente a la reivindicación y presión sino a una lógica proactiva y/o propositiva, es decir que tenga iniciativa y capacidad de propuesta, parece ser una de las claves de esta forma de gobernar. (Zaffaroni, 1994 citado en Rivoir, 2001).

La redefinición de sus roles, especialmente el del Estado, resulta relevante para la implementación de una política que pretenda transitar hacia este modelo de desarrollo. Para ello por un lado habrá que definir con precisión las nuevas relaciones que se deben establecer entre los distintos actores, estado, sociedad civil y mercado, de manera de “..superar los antagonismos entre el sector privado y el sector público a través de un proceso de cooperación que movilice los recursos privados, tanto del sector informal como del sector formal” .(Wilson Patricia, citada por Kullock y otros, 2001:6). Por el otro la definición sistémica de la política socio – territorial y del papel de agente planificador del Estado, principalmente, son determinante para la coordinación de acciones de impacto, que efectivamente mejoren la calidad de vida de la población.

En nuestro país, hasta ahora, los cambios en la gestión se han llevado adelante a partir de que el Estado ha delegado, la implementación de parte de las políticas sociales a la actividad privada (ONGs.)⁹, transfiriendo para ello los recursos económicos necesarios, reservando para sí el diseño y el control de la ejecución de las mismas.¹⁰ Esta forma de actuación ha dado lugar, por un lado, a nuevas formas de gestión que han generado estructuras paralelas a la organización sectorizada del propio Estado, provocando, en muchos casos, la duplicación de recursos humanos y económicos. Por el otro las ONGs., que además de competir entre sí por el financiamiento, han tenido que ceñir su intervención a los formatos de los programas, y en muchos casos se han transformado en “prestadores de servicios”, dejando por el camino el objetivo de la promoción social. (Lombardo C. 2004)

Por otro lado, llevar adelante esta modalidad de gestión, requiere de articulaciones interinstitucionales que nuestra actual cultura de gestión pública no favorece. La cooperación público – público no ha tenido el impulso necesario en la agenda política nacional. Las insuficiencias e ineficiencias de las relaciones interinstitucionales han operado negativamente en la dirección de los objetivos de las distintas políticas sociales y han contribuido mínimamente en la reducción de la pobreza y en la integración social. En otras palabras, se ha profundizado la “insustentabilidad social”.

⁹ Organizaciones No Gubernamentales.

¹⁰ El deterioro de la responsabilidad estatal en los problemas del bienestar de la sociedad, son algunas de las críticas que se le hacen a este relacionamiento entre Sociedad Civil y El Estado. (Rivoir: 2000)

EL CONTEXTO TERRITORIAL

La metropolización, un nuevo escenario.

En la era de la globalización la metropolización aparece como fenómeno urbano característico de esta fase del capitalismo, articulando nodos donde las empresas transnacionales han concentrado los puestos de mando y control de las actividades económicas, junto a servicios avanzados que viabilizan el nuevo orden financiero y productivo mundial. En este modelo el territorio pasa a ser sujeto de desarrollo, donde las empresas compiten en los mercados conjuntamente con el entorno productivo e institucional del que forman parte.

Así es que las aglomeraciones metropolitanas aparecen como espacios aptos para consolidar los “códigos globales” en el funcionamiento de las empresas ya que *“encuentran el mercado de empleo cada vez más diversificado que necesitan, las sociedades de servicios a las que tienen que recurrir, los subcontratistas cuya proximidad se hace cada vez más indispensable para la organización industrial contemporánea y en particular para el “justo tiempo”, los contactos con medios profesionales y sociales variados, necesarios para el conocimiento de los mercados como para la innovación.”* (Ascher, 1999:4).

Este fenómeno produce el desarrollo selectivo de áreas de la ciudad con buenas condiciones ambientales y de accesibilidad, provocando la fragmentación del tejido urbano y el deterioro de amplias zonas de la ciudad tradicional que no resultan de interés para los actores económicos. La pérdida de valor de los centros de la ciudad tradicional y la aparición de nuevas centralidades, asociadas a las nuevas pautas de consumo y a los avances tecnológicos en el campo de la comunicación y el transporte, son los ejemplos más evidentes de este proceso. No solamente ha provocado cambios en el funcionamiento de las empresas, sino que también en las prácticas cotidianas de la población, *“.....los habitantes de estas zonas urbanas viven y funcionan cada vez menos según la escala de un barrio o de la ciudad y más a partir de la escala de un vasto territorio..”* (Ascher, 1999:2), con la consiguiente pérdida de la identidad con los espacios donde habitan.

Como parte del mismo proceso se observa un importante aumento de la pobreza urbana, localizándose en zonas donde la infraestructura y servicios urbanos tienen importantes carencias, comprometiendo así sus condiciones ambientales y produciendo ciudad donde un número importante de la población se encuentra excluida del sistema económico, social y cultural urbano.

En síntesis la alta movilidad de población en el territorio metropolitano, produce por un lado, nuevas pautas de urbanización de las familias de ingresos medios – altos y altos, referidas a la localización de barrios en áreas de características rurales, que incluyen una serie de servicios asociados a la residencia¹¹. Por el otro lado la suburbanización de familias de ingresos bajos, pautada por una situación deficitaria en lo que refiere a infraestructura y servicios urbanos, y siendo, además, donde se localiza la población de mayor grado de vulnerabilidad social.

¹¹ Comúnmente llamados “barrios cerrados”

Paralelamente los espacios rurales se redefinen en función de una nueva valorización que desdibuja los límites entre campo y ciudad. Se los percibe cada vez menos como áreas de producción agropecuaria y sí como áreas de expansión y de distracción de las grandes aglomeraciones urbanas perdiendo así las regiones sus condiciones de hiterland. (Ascher, 1999:5)

La presencia de múltiples jurisdicciones político - administrativas en las áreas metropolitanas constituye otro de sus rasgos característicos. En este sentido se agregan grados de complejidad y dificultad a la planificación urbana y gestión pública, adicionando pérdida de control político por parte de las élites gobernantes (J, Friedmann, 1992). En otras palabras esta nueva realidad no ha sido acompañada por cambios a nivel del funcionamiento de las estructuras del Estado que puedan abordar los desafíos de esta complejidad territorial. En tal sentido R. Fernández Durán, (1992:34) concibe las metrópolis como espacios de la crisis global, en tanto la conflictividad social se traslada a la esfera de la producción al territorio metropolitano, profundamente dividido social y económicamente, planteando retos a su gobernabilidad.

Area Metropolitana de Montevideo: La nueva espacialidad urbana y rural

El territorio uruguayo, su Costa Sur y especialmente el área metropolitana, han experimentado cambios sustantivos en los últimos años, en cuanto a modalidades, formas de uso y apropiación, en el marco de la fragilidad económica derivada de la alta dependencia regional, de las políticas económicas de liberalización, y últimamente de la agudización recesiva causada por la crisis del sistema financiero del 2002. En el territorio nacional se han destacado:

- la reafirmación del continuo de la Costa Sur –desde Colonia hasta Rocha- como espacio privilegiado, reforzado por concentración de actividades, población y flujos de todo tipo;
- consolidación del fenómeno de metropolización de Montevideo y surgimiento con fuerte identidad de conurbación del conjunto Maldonado - Punta del Este - San Carlos;
- pérdida de población y deterioro urbano de las áreas centrales de las ciudades principales, con algunos procesos puntuales de incipiente “gentrificación” en Colonia del Sacramento y en Ciudad Vieja de Montevideo;
- surgimiento de nuevas centralidades, generalmente asociadas a la reciente localización de las grandes superficies comerciales, expresiones de la globalización (shoppings);
- deterioros urbanos crecientes en los entornos de los contenedores edilicios de las antiguas fábricas por la desindustrialización, en áreas con importante cobertura de servicios;
- desplazamientos poblacionales y expansión territorial de las periferias en clave de sub – urbanización, asociadas con altos índices de precariedad y pérdida de empleo formal. (Cecilio y otros, 2003)

La consolidación del fenómeno de metropolización de Montevideo, se realiza a partir de los corredores urbanos que integran el sistema vial nacional vinculando la capital con el resto del país. Con esta modalidad radial, desde

sus inicios trascendió los límites de su jurisdicción territorial hacia los departamentos de San José y Canelones. La expansión metropolitana, por lo tanto, se basa en una estructura territorial de tipo tentacular que además contiene las diversas redes que vinculan estos espacios. Estas redes, que tienen extensiones diversas y distintas dinámicas de crecimiento, desdibujan los límites tradicionales de la ciudad.

De acuerdo a los criterios definidos por el ITU, -referentes a intensidades de movilidad- se estima que la primera “corona” del Area Metropolitana de Montevideo (A.M.M) abarca una superficie de 192.418 has, casi once veces mayor que la del área del denominado "centro madre"¹². El análisis realizado de la distribución territorial del crecimiento de la población metropolitana en el período intercensal (1985–1996) (aprox. 120.000 personas) reafirma las tendencias expansivas e interroga sobre las transformaciones urbano territoriales acaecidas. Del incremento detectado, más del 49 % radica en los centros poblados extradepartamentales del continuo urbano, ubicándose casi la mitad en la Ciudad de la Costa. Los centros poblados “con discontinuidad”, captan el 26 % del crecimiento. Sólo un 23 % se ubica en Montevideo “urbano”, principalmente en su periferia.¹³ (Escuder, T., 2000).

Las relaciones del centro metropolitano con el resto de su territorio responden a complejos procesos que involucran múltiples dimensiones. Se destacan las vinculadas a políticas públicas respecto a la vivienda, que localizan nuevas unidades habitacionales en las áreas periféricas; los nuevos paradigmas sobre las formas de uso y ocupación del suelo (equipamiento logístico, servicios de gran escala), que requieren por un lado, grandes superficies de terreno y buenas comunicaciones con las distintas áreas de servicios, y por el otro se generan nuevas centralidades; fenómenos de segregación socio-espacial, es decir a nuevos asentamientos residenciales para sectores de altos y bajos ingresos.

Gráfico N° 1. Elaboración ITU, Arq. Teresa Escuder.



EL FENOMENO DE LA METROPOLIZACION

¹² Area urbana del departamento de Montevideo.

¹³ Ver anexo N°1

El temprano proceso de conurbación en la dirección de todas las rutas -no costeras-, donde existían centros urbanos de la etapa fundacional, se continuó novedosamente en la década 1960-70 en el empuje de la faja costera, con fuerte valorización social, inicialmente como fenómeno de ocupación no permanente o de temporada. (Roche, I. 2004)

Las tensiones provocadas por las antiguas localidades asociadas a la **ruta César Mayo Gutiérrez** (antigua ruta 5) (La Paz, Las Piedras y Progreso), y sobre los territorios más recientemente estructurados por las **rutas 6, 7 y 8** responden prioritariamente a estrategias de sobrevivencia de la población en una búsqueda de ámbitos residenciales más económicos. Los tejidos urbanos vertebrados por dichas rutas incluyen establecimientos productivos, autoconstrucciones de baja calidad, y conjuntos habitacionales diversos. Particularmente en el entorno de la ruta N° 5 además coexisten casas-quintas de excepcional calidad.

En el sector costero oeste, y en torno a la **ruta 1**, los antiguos barrios, balnearios y pueblos de pescadores se extendieron y densificaron con asentamientos legales o ilegales. En los últimos 15 años este territorio se encuentra en permanente tensión, a propósito de la demanda de suelo de actividades asociadas a la logística¹⁴, en virtud de su buena conectividad con el puerto. En el Departamento de San José, se desarrolla otro sector metropolitano, donde con regulaciones territoriales muy laxas se generaron urbanizaciones con un perfil social de alto grado de vulnerabilidad, y la concentración de industrias en dudosas condiciones ambientales.

Hacia el este, a lo largo del **par vial Interbalnearia – Gianattasio**, predomina el asentamiento de sectores de población de ingresos medios y altos, cuyos patrones de consumo se expresan, entre otros, en la elección de esta zona costera, tradicionalmente balnearia como área de residencia permanente. También sectores empobrecidos, debieron asumir esta opción, aprovechando activos familiares y/o ocupando terrenos de menores costos y autoconstruyendo en situación de precariedad. Las buenas calidades de vida buscadas, expresadas en las imágenes de urbanizaciones de tipo “jardín”, contrastan con déficits importantes en lo referido a la infraestructura de saneamiento y vialidad, con graves consecuencias sobre la calidad ambiental.

Estas modalidades de expansión, generadas en gran parte con la secuencia de: ejecución de fraccionamiento, construcción edilicia y muy posterior dotación de infraestructura¹⁵, desarrollada como extensión de las periferias de los centros urbanos, permitió, en torno a los años 70, identificar y conformar los grandes límites exteriores de las manchas urbanas de lo que se denominaría posteriormente como la 1ª y 2ª corona metropolitana.

Estas tendencias de relocalización residencial y de dinámicas de crecimiento vegetativo y migracionales diferenciadas, cuyas causas están relacionadas con cambios de pautas culturales y fundamentalmente con las características

¹⁴ En general se trata de grandes equipamientos. En el caso del Cerro se plantea la localización de la Central de Transporte de Montevideo (CTI)

¹⁵ Situación generada en los departamentos de San José y Canelones, cuyos gobiernos departamentales no adoptaron igual postura que Montevideo respecto a la aplicación de la ley de Centros Poblados de 1947.

socioeconómicas de los montevideanos, constituyen aspectos que necesariamente tienen que tomarse en cuenta a la hora de pensar en la sustentabilidad urbana, sobretodo en las áreas tensionadas por estos procesos, como son las del borde urbano y las rurales.

Los nuevos escenarios territoriales aludidos tensionan las políticas socio – territoriales y plantean desafíos a la planificación. La sustentabilidad en relación con la planificación debe ser considerada como una meta social, nueva e importante para la planificación del espacio y su utilización racional como espacio de vida del hombre como un todo. La planificación debe cambiar enfocándose a crear espacios de vida para la sociedad en un marco amplio de sustentabilidad tanto ambiental, como social y económica. En este sentido la gestión ambiental del territorio se presenta como alternativa para abordar estos procesos y especialmente el de la metropolización, considerando que se trata de orientar la acción hacia un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y una mejor convivencia social. (Chabalgoity, M. 2002:186)

La dimensión territorial: La ciudad de la periferia¹⁶

A diferencia de lo que sucede en muchas ciudades latinoamericanas Montevideo tiene una larga tradición en planificación. La ciudad se ha ido conformando a partir de la aplicación de una serie de planes, normativas y emprendimientos inmobiliarios privados, así como también por procesos de uso y ocupación espontáneos.

El proceso de ocupación de las áreas periféricas de la ciudad de Montevideo tiene orígenes diversos. Desde fraccionamientos en zonas de localización industrial, dando como resultado asentamiento de población obrera como son los casos del Cerro y La Teja (fines del S. XIX), hasta emprendimientos de tipo balneario, como Colón (fundado en 1868) y Carrasco (principios del S. XX), donde hoy se afina población de altos ingresos. Paso de la Arena, barrio jardín, surge como extensión de las áreas de influencia de dos estructuradores: Cno. Tomkinson y Avda. Luis Batlle Berres. Otro grupo de barrios tiene sus orígenes a partir de las sucesivas subdivisiones del suelo rural, de chacras a quintas, cuyo proceso hasta hoy, no ha terminado de conformar su estructura urbana, como es el caso del barrio Casavalle.

A nivel general se puede decir que hasta la década del 50, la ciudad de Montevideo se presenta socialmente integrada El modelo económico de “sustitución de importaciones” impulsa la producción industrial del país, siendo una de sus consecuencias el crecimiento de la población urbana. Dicho crecimiento estaba dado por migraciones del campo a la ciudad, especialmente a Montevideo que ofrecía mayores oportunidades de movilidad social. A pesar de ello el desarrollo de la ciudad era razonablemente controlado. (Couriel J, 2001)

¹⁶ En este apartado se utiliza el término periferia a partir de la denominación en el Plan Montevideo de las áreas del borde urbanizado de la ciudad. Las previsiones del Plan para estas zonas son políticas de reestructuración urbana.

Los 20 años que van del 55 al 75 –crisis del modelo de sustitución de importaciones- es un período de transición pautado por políticas de ajuste, que adquieren su dimensión más traumática en el período dictatorial que comienza en el 73. La inversión pública en vivienda social se realiza, predominantemente, construyendo alojamientos transitorios en el marco del plan de “erradicación de cantegriles” para solucionar los problemas de la población en situación de pobreza. Estos programas *“significaron el traslado masivo de familias a conjuntos habitacionales construidos por la Intendencia Municipal de Montevideo, u otras reparticiones públicas a través de empresas privadas. En estos planes no tuvieron participación alguna los propios destinatarios y el trabajo social respondió, en aquellos casos en que lo hubo, a un estilo que no promovió efectivamente ni la autogestión ni el desarrollo de las comunidades. Por el contrario, el traslado supuso la destrucción de vínculos sociales y la abrupta mezcla de individuos y familias provenientes de muy diversos lugares.”* (IMM, 2003: 12). Entre los ejemplos de esta política se encuentran la Unidad Cerro Norte, conjunto habitacional construido en la década del 70, cuyas consecuencias sociales han sido perversas considerando que es uno de los casos catalogados como “zona roja” de Montevideo.

Sumado a estos traslados masivos, a partir del 75, se producen importantes migraciones internas dentro de Montevideo, constatado a partir del corrimiento de sectores de población con alto grado de vulnerabilidad social, hacia la periferia, provocando un vaciamiento de los barrios consolidados de la ciudad y, paralelamente, densificando áreas sin servicios.¹⁷

Este proceso, ha sido profundizado por las políticas de vivienda de los 90, año en que se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)¹⁸. La política implementada por el Ministerio, hasta el momento, se ha enmarcado dentro de la reforma del Estado, donde el sector público cede al privado la ejecución y gestión de la misma a través de la transferencia de recursos y bienes físicos, reservando para sí el rol de planificador y organizador de los programas, promoviendo así la participación del sector privado. (Magri, A.; 2002:6)

En lo referente a los programas, los recursos se orientan en la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) para atender al sector de población de menores ingresos, siendo éstos una solución de bajo costo y de baja calidad. Los NBE presentan graves carencias dando pobres resultados tanto a nivel de la calidad de vida¹⁹ como a nivel urbano, si se toma en cuenta que la vivienda debe ser concebida como una política integradora al ser productora de ciudad.

¹⁷ En el período intercensal 63 – 85, la mancha urbana creció un 9% de la superficie total con un 3,78% de tasa de crecimiento poblacional. (ITU: 1994:113)

¹⁸ La ley de creación (N° 6.112 del 17/05/1990) le otorga competencias en materia de vivienda, a saber:

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

2) 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 No. 13.728, de 17 de diciembre de 1968.

3) La regulación y control de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda, procurando su coordinación y la promoción de las de interés social.

4) El otorgamiento de la personalidad jurídica y la promoción y control de las cooperativas de vivienda e instituciones afines.”

¹⁹ Estos conjuntos de soluciones habitacionales han sufrido procesos de turgurización y no se ha previsto ningún tipo de acondicionamiento del espacio público.

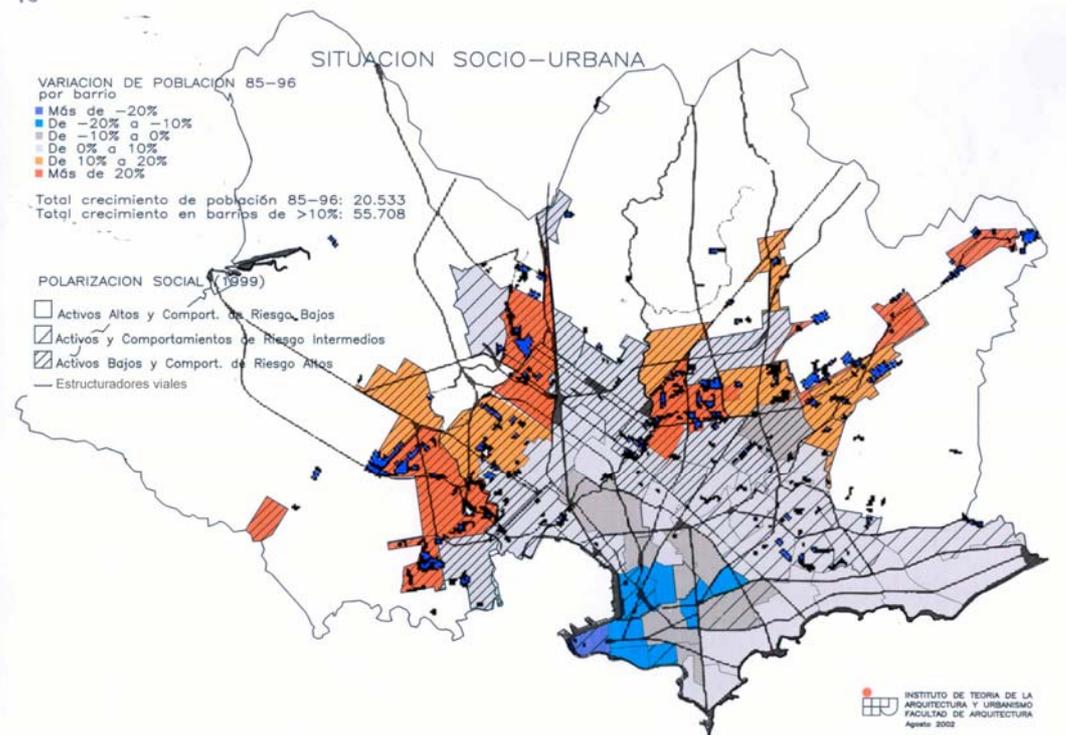


Gráfico N° 2. Elaboración ITU (2004)

Paralelamente, en este período se registra un crecimiento importante de los asentamientos irregulares, ocupando, tanto los intersticios de la ciudad consolidada, como ocupando tierras en el borde urbanizado de la ciudad. Desde los 90 se viene registrando un sostenido crecimiento de nuevos barrios donde se concentra la pobreza. Así lo expresa el gráfico N° 2, donde se registra la dinámica poblacional entre los censos 1985 – 96²⁰. El aumento de población en Montevideo se registra en los barrios aludidos, mientras que el Area Central experimenta pérdida de población y el resto de la ciudad se mantiene constante. Este gráfico expresa también, a nivel territorial, los indicadores elaborados R. Kaztman²¹ de activos y comportamientos de riesgo, que define ocho indicadores corresponden a activos y tres a comportamientos de riesgo. Los indicadores de activos están ordenados en función de capital físico, capital humano, capital financiero y capital social. Los de comportamientos de riesgo corresponden a: insuficiencia educativa –población de 8 a 15 años; mujeres que han tenido hijos y no se encuentran casadas - población de 15 a 19 años- y jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo -población masculina de 15 a 24 años. (Cecilio y otros: MOT). Al territorializar la localización de asentamientos irregulares, se verifica la condición de esa población. En otras palabras la dinámica urbana de Montevideo está asociada al crecimiento de la pobreza urbana.

En síntesis, vaciamientos y extensiones caracterizan este período, en lo que constituye el fenómeno más relevante de las últimas décadas y especialmente de la última. El proceso de desarrollo urbano sobre el territorio está signado por una dinámica social de fragmentación, referido a una polarización social a partir de la gradual desaparición de clases medias.

²⁰ Los datos graficados no se han actualizado en la medida que el censo 2004 fase 1 no han llegado aún a un nivel de desagregación que lo permita.

²¹ “Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”, (PNUD, CEPAL, Montevideo, 1999)

LA POBREZA URBANA Y LA EXCLUSIÓN

Cuando se pretende hablar de pobreza urbana es ineludible tratar de precisar el término, ya que en los últimos tiempos este concepto se ha complejizado en la medida de que se trata, no solamente de las condiciones materiales de vida, sino que también en las deficiencias en materia educativa, en la atención sanitaria, en comportamientos sociales de riesgo, como por ejemplo asociados al consumo y tráfico de drogas, embarazos adolescentes. Además se incluye en el concepto de pobreza la pérdida de capital cultural,²² considerando *“la ausencia de poder y la escasa presencia social que limitan sus capacidades y libertades para desarrollar su la vida de la forma en que deseen”*. (CEPAL, 2003:7). En otras palabras la pérdida de condición ciudadana, cuya consecuencia inmediata es la exclusión social.

En el contexto analizado en el capítulo anterior, se reconoce a la pobreza urbana como una de las características de la ciudad contemporánea y, dada la magnitud del problema, ocupa el primer lugar de la agenda política de los países, especialmente en los del Sur.²³ Se ha constatado que los beneficios del desarrollo económico no sólo no llegaron a los pobres sino que han contribuido a profundizar las asimetrías sociales, generando fenómenos de exclusión.²⁴ Ahora el problema no es solamente reducir (eliminar) la pobreza sino que se le adiciona el desafío de la reconstrucción del tejido social. Tan es así que en su informe de Desarrollo Humano 2005 de Naciones Unidas consigna: *“La era de la globalización se ha caracterizado por enormes avances en el campo de la tecnología, el comercio y las inversiones así como por un impresionante aumento de la prosperidad. El progreso en desarrollo humano ha sido menos importante y gran parte del mundo en desarrollo va quedando a la zaga. Las diferencias en desarrollo humano entre ricos y pobres, ya de por sí importantes, están aumentando. Al mismo tiempo, algunos de los países más publicitados como historias de éxito enfrentan dificultades para traducir su creciente prosperidad en desarrollo humano.”*

Este proceso se verifica en el marco de la liberalización de la economía, siendo determinante para ello *“la dualización del mercado de trabajo. Por un lado se incrementan la desocupación abierta y la precarización laboral, y por otro se desarrollan sectores laborales muy calificados remunerados con altos ingresos, frecuentemente vinculados a actividades relacionadas con la nueva reestructura económica. En Montevideo, los sectores de bajos ingresos densifican áreas periféricas, frecuentemente, con población que migra de*

²² Pierre Bourdieu dice que “el capital cultural va estableciendo una capacidad de decisión y de poder creciente en mayor número de instancias estatales y de gobierno. Pero a diferencia del capital económico, es igualmente cierto que el capital cultural puede también adquirirse en la escuela y en las instituciones de educación superior”.

²³ La Agenda Local 21 establece que “La pobreza es un problema complejo y multidimensional con orígenes tanto en el ámbito nacional como en el internacional. No es posible encontrar una solución uniforme aplicable a nivel mundial. Mas bien, a fin de hallar una solución para este problema, es fundamental contar con programas de lucha contra la pobreza adecuados a cada país, con actividades internacionales que apoyen a las nacionales, y con un proceso paralelo por el que se cree un medio internacional favorable a esos esfuerzos. En todas partes siguen revistiendo suma importancia la eliminación de la pobreza y el hambre, el logro de una mayor igualdad en la distribución de los ingresos y el desarrollo de los recursos humanos. La lucha contra la pobreza es una responsabilidad común a todos los países.” (Naciones Unidas, www.un.org).

²⁴ En el informe de Naciones Unidas sobre La Situación del Desarrollo Humano del 2005 se inicia admitiendo que las metas propuestas para el milenio, de acuerdo a las tendencias que se registran no va ser posibles de ser alcanzadas. (Naciones Unidas, www.un.org).

centralidades urbanas. Los sectores de ingresos medios y altos consolidan la tendencia de residir en la costa este". (Cecilio y otros 2002). Se evidencia así una ciudad socialmente desintegrada, tomando en cuenta que se trata de la separación física de las distintas clases sociales.²⁵

Esta diferenciación espacial tiene efectos sobre los procesos de integración social y sobre el acceso a la ciudad. Kaztman plantea que el más inmediato es *"la progresiva reducción de aquellas oportunidades de contacto cotidiano informal que hacen posible que personas de distinta condición socioeconómica interactúen como iguales en lugares públicos"*. Obviamente las consecuencias más negativas las viven la población de menores recursos. Por un lado se reproducen los patrones de comportamiento derivados de una lógica de sobrevivencia en condiciones de precariedad socio – urbana, consolidando la subcultura de la informalidad²⁶. Por otro lado se reducen significativamente las posibilidades de movilidad social colectiva en el entendido de que la falta de estímulos del entorno inmediato, favorecen las condiciones de exclusión de las redes sociales que permiten el acceso a oportunidades laborales, a los servicios urbanos, en otras palabras la reducción del "capital social".(Kaztman 1999:12).

Esta situación remite a considerar que es un asunto prioritario atender la pobreza urbana, a la hora de pensar en el desarrollo urbano sustentable. Desde esta perspectiva parece relevante discutir sobre el concepto de accesibilidad en el entendido que la segregación de los pobres es la expresión en el espacio físico de la realidad social y política de este tiempo, y de hecho este fenómeno da cuenta de la imposibilidad de vastos sectores de población de acceder no sólo a las oportunidades que la ciudad brinda, sino que también, y más importante aún, a una vida digna.

La accesibilidad

En este trabajo se ha caracterizado el proceso urbano de Montevideo, particularmente de las áreas periféricas. Esta denominación se asocia a la consideración espacial definida en el Plan de Ordenamiento Territorial como parte de la zonificación propuesta para determinar la forma específica de actuación, por lo cual se trata de una denominación estrictamente operativa. Además coincide con la localización de la mayoría de los asentamientos irregulares, expresión territorial del aumento de la pobreza en Montevideo. Sin embargo, el término periferia no da cuenta de la complejidad y las múltiples dimensiones del fenómeno de pobreza y exclusión, más cuando se trata de orientar acciones hacia la reconstrucción del tejido social.

²⁵ Ver gráfico N° 2.

²⁶ Por informalidad se entiende aquel comportamiento referido, a la transgresión de las normas, entre otras el acceso al suelo, a las infraestructuras urbanas, a los circuitos laborales formales.

Gráfico N° 3 Plano Síntesis: Plan Montevideo, I.M.M 1998

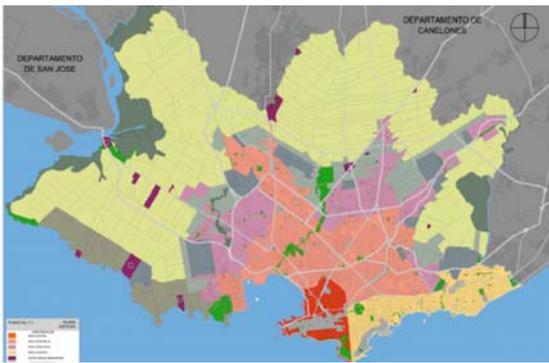


Gráfico N° 4 Zonificación Terciaria, IMM 1998



El proceso territorial de metropolización analizado, hace que necesariamente haya que cuestionar el término ya que, *“La ciudad central se ha convertido en la ciudad interior y las áreas urbanizadas que trascienden sus límites se han convertido en una nueva ciudad exterior. El rol cambiante de la ciudad interior y el nuevo diseño espacial y función socioeconómica de la ciudad exterior constituyen dos variantes del mismo fenómeno.”* La ciudad exterior se caracteriza por una extensión de la población de baja densidad y por la dispersión discontinua orientada hacia las carreteras -principalmente en estructuras de baja altura- de una amplia gama de funciones productivas, de servicios y administrativas, anteriormente limitadas a las ciudades centrales”. (Castells M. citado en ITU, 1994:8).

Por otro lado, en la “ciudad interior” se verifican cambios en la composición de los barrios, producto de la relocalización de población que se instala en lugares donde puede costear su “espacio de vida”. Las ocupaciones de edificios y terrenos vacíos son parte de la movilidad registrada desde hace algunas décadas y *“redefinen las relaciones de los habitantes con su territorio y con la comunidad que los rodea”* (ITU, 2002). Como consecuencia de estos procesos se produce una fragmentación en el uso del espacio de la ciudad; la falta de relacionamiento entre las poblaciones originales y las nuevas produce la segmentación de la estructura social de los vecindarios, también en las áreas consolidadas. Por lo tanto los fenómenos de exclusión no se circunscriben necesariamente al espacio periférico de la ciudad.

También el término periferia es cuestionado desde el punto de vista de las Ciencias Sociales. La Soc. Verónica Filardo plantea que el concepto de “accesibilidad” da una noción más clara de las desigualdades: *“la idea de “periferia” siempre remite a la existencia de un “centro”, y en este sentido es siempre relativa, en cambio “la accesibilidad a un recurso dado” puede verse como un atributo o propiedad de cada una de las unidades territoriales –sean como sean éstas definidas-, pasibles de comparabilidad entre ellas, pero sin un parámetro fijo de comparación. Permite dar cuenta de todas las dimensiones ...y de otras que no integrarían a priori la noción de periferia, dado que refiere al acceso de la población de un territorio a un determinado recurso, sin que el tipo de recurso esté acotado a un conjunto predefinido. En este sentido es posible hablar de la accesibilidad a servicios urbanos básicos, acceso a servicios sociales, acceso de la población residente, al consumo de determinados bienes, (sean estos tangibles o no) etc. La noción de*

accesibilidad también da cuenta de los flujos existentes entre diferentes unidades territoriales (tanto sea en términos físicos, - transporte -, usos de espacios públicos en la ciudad, fuera de la unidad territorial de referencia, como de intercambio de información, mensajes, valores, etc.)”

De modo que el concepto de accesibilidad revela de mejor manera las múltiples dimensiones de los problemas de pobreza, exclusión y precariedad urbana a los cuales se desea asociar. Se requiere cuestionar no sólo si se accede a determinados servicios y/o bienes, sino que también en la forma que se realiza, y desde esta perspectiva, abordar el análisis de la ciudad informal.

La ciudad informal

Desde el punto de vista socio – territorial aparece una nueva condición urbana, la ciudad informal. Según Clichevsky, *“se manifiesta sobre la base de dos formas de transgresiones: respecto a los aspectos dominiales y al proceso de urbanización. La primera se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda, en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad. Cada una de ellas se concretan en diferentes tipos de informalidad, en los cuales intervienen distintos agentes y que definen formas distintas de segregación urbana.”*

En Montevideo, ya caracterizada por el ITU como de dinámicas “involutivas generalizadas”, desde los 90 se reafirma un escaso crecimiento de la población, con significativa reducción de los residentes en áreas centrales, también en las intermedias en menor grado y aún en algunas costeras dentro del departamento. Crecen casi exclusivamente los sectores periféricos del borde urbano-rural y las extensiones extradepartamentales. Las nuevas modalidades de crecimiento se realizan en situaciones de precariedad socio – urbana, no solamente en lo que tiene que ver con las condiciones materiales de la población, sino que también con las posibilidades de acceder a la calidad de vida urbana. De modo que los crecimientos urbanos, se producen a partir de los sectores empobrecidos que protagonizan el aumento de los asentamientos irregulares.

En el 2004²⁷ el 10.1% de la población total de Montevideo vivía en asentamientos irregulares. Este porcentaje adquiere mayor dramatismo si se considera que Montevideo representa poco más del 40% de la población total del país, y concentra el 76.6% de la población residente en asentamientos irregulares. Por otro lado, tomando en cuenta que entre el año 1996 y 2004 la tasa anual media de crecimiento intercensal, es negativa (-1,5 por mil)²⁸, se constata un importante empobrecimiento de los residentes en la ciudad capital, que se traduce en los continuos desplazamientos centrifugos de la población.

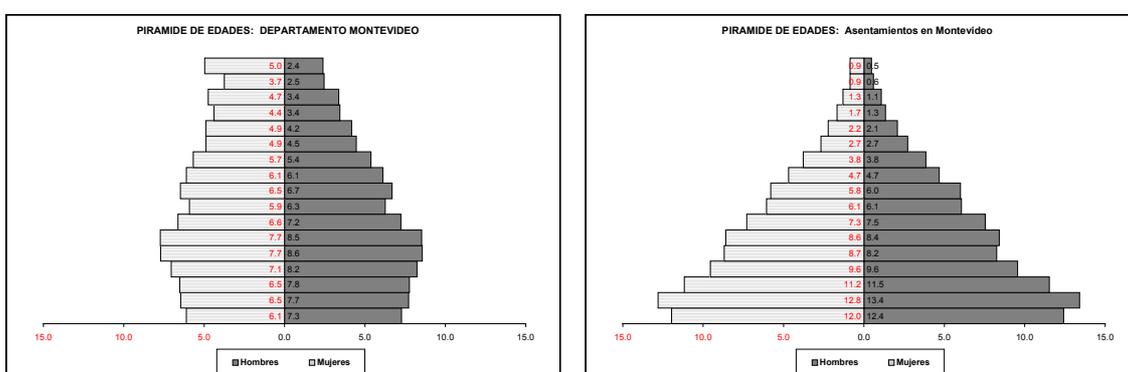
Gran parte de estos movimientos migratorios internos, se realizan a partir de familias jóvenes. Si se comparan las pirámides de edades de Montevideo y de los asentamientos irregulares, se constata que la población de éstos es

²⁷ Censo 2004 fase I

²⁸ Idem.

significativamente más joven que la del resto del departamento. El porcentaje de niños entre 0 y 9 años duplica al registrado en el resto, y los adolescentes y jóvenes también presentan un porcentaje significativamente superior: 38% contra 31%. En cambio en la población de adultos mayores de los asentamientos irregulares, los valores son inferiores al promedio departamental. Esto evidencia la existencia del fenómeno que se ha dado en llamar infantilización el de la pobreza. Esta tendencia se traduce, a nivel de la sociedad en su conjunto, en la pérdida de capital cultural, tomando en cuenta que los niños y jóvenes en estos contextos tienen menores posibilidades educativas y en consecuencia de acceder a trabajos más calificados. En otras palabras se compromete su movilidad social.

Gráfico N° 5. Pirámide de edades de Montevideo (2004) y de los asentamientos irregulares del departamento (2004). Fuente: INE Censo 2004 fase 1



En estos nucleamientos habitacionales sobre suelo en general no urbanizado estatal, o rural abandonado, se instalan precariamente en su desarrollo, toman cohesión y se consolidan densificándose. Las características y la dinámica virulencia de este fenómeno, no han permitido la adecuación de los servicios públicos, la trama vial y el transporte colectivo, a estas nuevas demandas. Paralelamente, asociados a los realojos del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (desde el año 2000) y a los programas de vivienda para personas de escasos recursos económicos, se han realizado conjuntos habitacionales (década del 90), de dudosa calidad tanto en los aspectos constructivos y tipológicos como en la forma de generar ciudad, agravando así la situación urbana y ambiental de estas áreas. (Facultad de Arquitectura, 2004)



Asentamiento Las Retamas



Conjunto de NBE en Casavalle

Como parte de la misma dinámica, en la ciudad consolidada también se registran situaciones de informalidad, producto de la ocupación de sus intersticios por población con alto grado de vulnerabilidad social, tugurizando edificaciones y el tejido urbano. La consolidación de “guetos” en los barrios más antiguos provoca la fragmentación del uso del espacio público, proceso que se asocia al fenómeno de exclusión social que sufren vastos sectores de la sociedad.

De modo que la precariedad urbana está asociada a las ocupaciones de tierra vacante y/o estructuras edilicias desocupadas, en general de propiedad estatal, y también a las intervenciones públicas en el campo de la vivienda, por lo tanto se presenta en el sector informal y formal de la producción del hábitat. Las dimensiones de la informalidad en el primer caso, se asocian, fundamentalmente, a la tenencia irregular del suelo, los problemas ambientales, la tugurización y la forma de acceso a la infraestructura urbana. Mientras que en el segundo caso, se asocian, al deterioro de las condiciones del hábitat -vivienda y espacio público- y a los índices de tugurización que presentan las soluciones habitacionales promovidas desde el Estado. Por lo tanto a lo señalado por Clichevsky, para el caso de Montevideo, se le adiciona las deficiencias de la política de vivienda destinada a los pobres urbanos, en tanto no colabora con el mejoramiento de la calidad de vida y no promueve la integración física y social de la población beneficiaria.

Tipificación de la ciudad informal en Montevideo

En el estudio realizado en el ITU por el Arq. Edgardo Martínez “Modos de Gestión y Producción del Territorio Metropolitano” (2000), se han tipificado una serie de variantes de la informalidad urbana.

En la ciudad consolidada

Se registran situaciones de **ocupación del espacio público** con viviendas con alto grado de precariedad constructiva y sin acceso a la infraestructura y servicios urbanos instalados en estas áreas. Además de las pésimas condiciones de vivienda, se produce un cambio en el uso de dicho espacio con su correspondiente deterioro, perdiendo su condición de ámbito de intercambio social, comprometiendo así las posibilidades de integración de la población directamente involucrada con su entorno social inmediato.

Los otros casos que se registran se tratan de **viviendas ocupadas** (invadidas), mayoritariamente de propiedad pública, **pensiones e inquilinatos**. Desde el punto de vista dominial, estas últimas están dentro del grupo de las formales²⁹, teniendo en cuenta que se las reconoce como parte de las soluciones habitacionales para los sectores de población que no cuentan con garantía de alquiler. Sin embargo en lo que refiere a la calidad de vida, presentan serias restricciones.

²⁹ A nivel municipal existen normativas que controlan las condiciones de funcionamiento de estas soluciones habitacionales.

En general se trata de construcciones antiguas cuya tipología permite la organización por piezas, siendo los servicios compartidos. Estas unidades mínimas en general carecen de una ventilación e iluminación adecuadas y a su vez presentan problemas acústicos que condicionan la privacidad de los habitantes. En el caso de las viviendas invadidas, además, presentan un importante grado de deterioro constructivo. De modo que la condición de la precariedad se manifiesta en el hacinamiento, y en el caso de las ocupaciones se le adicionan condiciones de insalubridad e informalidad en la tenencia y en el acceso a la infraestructura urbana.

Por último, también se registran, pero en menor magnitud, casos de “cantegriles”³⁰ en sectores de la ciudad consolidada que presentan tejidos urbanos incompletos, ocupando los intersticios que quedan libres. Las condiciones de vivienda presentan un alto grado de precariedad material al estar construidas con elementos de deshecho, y el acceso a los servicios urbanos se realiza de manera informal.

En ambos casos se verifica que el espacio público presenta importantes déficit de mantenimiento asociado a las condiciones de vida de la población residente. El estado de deterioro impacta en su uso, ya que queda vinculado casi únicamente a esta población. De modo que el espacio público se fragmenta, perdiendo así la cualidad de espacio de intercambio social, en otras palabras su rol integrador.



Cantegril inserto en la trama del barrio Casavalle



Viviendas tugurizadas del barrio Palermo

³⁰ Se define como cantegriles al agrupamiento de viviendas construidas, mayoritariamente, con materiales de desechos. Estos casos se registran, fundamentalmente en las riberas de los cursos de agua y en los espacios vacantes de las áreas urbanas intermedias definidas por el POT.

En la primera corona del Area Metropolitana

En esta área, es donde el fenómeno de los asentamientos irregulares adquiere visibilidad a partir de las magnitudes de entidad que se constatan³¹.



Se registran **asentamientos en áreas de riesgo ambiental** localizados en los bordes de los arroyos y/o en suelos con altos índices de contaminación. En estos casos, las construcciones presentan un nivel de precariedad material importante, y grandes dificultades en el acceso a las infraestructuras. Particularmente los que se localizan sobre los cursos de agua, tienen dificultades en la accesibilidad interna ya que su caminería presenta discontinuidades. Por otro lado, la evacuación de aguas servidas y el vertido de residuos sólidos se realiza hacia dichos arroyos, comprometiendo así, no solamente las condiciones de salud de la población residente, sino que también la situación ambiental de toda la cuenca.³² Esta situación provoca importantes condiciones de deterioro y muy bajo grado de consolidación del espacio público dificultando así, no sólo la gestión ambiental urbana sino que también la integración social de la propia población, y con el resto del barrio donde se localiza.

Otro de los casos tipificados son los **asentamientos irregulares**, localizados, generalmente, en los barrios más alejados del centro de la ciudad. Presentan desde una estructura urbana relativamente ordenada, hasta situaciones donde la organización espacial se presenta sumamente caótica. En general coexisten viviendas con un grado de consolidación importante, con viviendas precarias, mientras que, en un gran porcentaje, el acceso a la infraestructura, se realiza

³¹ Solamente en Montevideo la cuarta parte (24,7%) de la población de los CCZs, ubicados en el borde urbano – rural, vive en condición de pobreza medida por LP, y el 34,9% tienen al menos una Necesidad Básica Insatisfecha. Medida por el método integrado se constata que el 65% de los hogares están integrados. (Fuente: ECH 2002)

³² La ocupación sobre la cuenca del Mígulete, es uno de los ejemplos de esta problemática.

de manera informal. En estos casos el espacio público presenta grados consolidación y niveles de equipamiento diferenciales. Estas características dan cuenta de que en estos barrios, tanto desde el punto de vista físico como social, registran cierto grado de heterogeneidad interna, que necesariamente van a tener que ser contempladas a la hora de plantear soluciones.

En este sector también se localizan **conjuntos habitacionales de promoción pública** dirigidos a los sectores de menores recursos económicos. En los distintos programas implementados (viviendas de emergencia, programas transitorios, conjuntos de grandes densidades, Núcleos Básicos Evolutivos³³) se ha producido, a lo largo del tiempo, la subdivisión de las unidades y/o ampliaciones, que como consecuencia han generado fenómenos de tugurización. En los casos de conjuntos de media y alta densidad se han expandido a partir de ocupaciones de los espacios libres del entorno inmediato en la misma lógica que los asentamientos irregulares, que se traduce en la pérdida de posibilidad de conformar un espacio público que posibilite la



Unidad Cerro Norte



Unidad Misiones

integración social. Esta situación, genera una problemática social que deriva en la conformación de “guetos”, en una combinación perversa de intervenciones formales e informales.

Faja Costera y Suelo Rural

En la faja costera se han identificado ocupaciones originadas a partir de **usos de tipo balneario**³⁴ que, con el correr del tiempo, se consolidan como residencia permanente. En estos casos, además de las condiciones de precariedad en la tenencia del suelo, de la calidad de las viviendas y de la informalidad en el acceso a la infraestructura, se le adiciona la afectación ambiental de la costa, complejizando así las alternativas de integración socio – territorial.

³³ El Núcleo Básico Evolutivo (NBE) es el tipo de producción de vivienda con que viene operando el Estado Uruguayo desde los años 90:

³⁴ Cabe señalar que se ha excluido el caso de la Costa de Oro por considerar que este fenómeno de expansión de área metropolitana no responde a la lógica de la ciudad informal. Esta situación refiere a la ausencia de los servicios de infraestructura urbana - saneamiento y vialidad – que evidentemente compromete la calidad ambiental de la zona, sin embargo no se asocia al concepto de informalidad planteado, al tratarse de sectores de población de ingresos medios y, además, son en general propietarios de la tierra y las viviendas.

Santa Catalina, asentamiento irregular de origen balneario con alto grado de consolidación.



En el caso de los **asentamientos en suelo rural**, las unidades precarias se localizan en los bordes de los predios de producción agropecuaria. En general son viviendas precarias sin acceso a la infraestructura, por lo que se utiliza el medio natural para satisfacer la necesidad de acceder a los servicios básicos, comprometiendo así la calidad ambiental de estas áreas.

Calidad de vida en la ciudad de la periferia³⁵

Para analizar la calidad de vida urbana de la ciudad de la periferia se tomaron los indicadores utilizados por la Unidad de Estadística de la IMM y la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) según los Centros Comunes Zonales ubicados en la periferia urbana y que han registrado crecimientos poblacionales importantes, en situación de precariedad socio – urbana.

En lo referente a la **tenencia de la vivienda**, en las categorías que indican informalidad, en todos los casos se registran porcentajes más elevados que Montevideo en su conjunto. En los CCZs. 10, 17 y 18, es donde se acumula el mayor porcentaje de ocupación de viviendas, sea con o sin permiso, los guarismos registrados son 21,6%, 20,1% y 23,9% respectivamente, mientras que el promedio departamental asciende a 11%. Considerando que las categorías de ocupantes superan ampliamente las otras categorías formales, esta situación estaría indicando que existen condiciones de base de informalidad en la tenencia en un conjunto importante de la población que allí reside.

En tanto que en la categoría de arrendatarios los guarismos están muy por debajo del promedio departamental. En este caso los perfiles que más se diferencian son los CCZs. 17 y 18, presentando porcentajes de 9.5% y 9% respectivamente, mientras que en Montevideo es de 21.8%. Esto podría estar indicando la incapacidad de un porcentaje importante de la población de pagar un alquiler.

En la categoría de propietarios de vivienda que la han pagado, el CCZ N° 17, correspondiente al Cerro, presenta un perfil diferenciado del resto de los CCZs.

³⁵ Ver Anexo 2

seleccionados. Mientras que se verifica un comportamiento disperso en esta categoría, en el Cerro el porcentaje es significativamente mayor. Esta situación puede estar vinculada al proceso urbanístico del barrio, tomando en cuenta que esta área ha sido sujeto de planificación desde sus orígenes.³⁶, por lo cual el casco antiguo presenta un grado de consolidación importante.

En cuanto a la **calidad de vida de los hogares**, se seleccionaron algunos indicadores que dan cuenta de las condiciones de acceso a los beneficios que la ciudad brinda, e ilustra las cuestiones referidas a la precariedad del hábitat.

Con respecto al **confort en los hogares**³⁷ se constata que en los CCZs seleccionados presentan porcentajes superiores al promedio de Montevideo en las categorías bajo y medio bajo, mientras que en las otras dos (medio alto y alto), los guarismos resultan significativamente inferiores. En este sentido resulta que, en estas zonas los hogares cuentan con menos condiciones de confort, situación que alude a la calidad de vida de estas familias.

Cabe señalar que en el caso del CCZ N° 17, viendo los valores registrados de tenencia y confort de los hogares se puede inferir que la mayoría de los hogares que ocupan con o sin permiso tienen condiciones de confort baja y medio baja.

En lo que refiere a la **energía utilizada para cocinar**, la mayoría de los hogares utiliza el supergas. La ausencia de red de gas por cañería y el costo de la energía eléctrica resultan las posibles interpretaciones del fenómeno. Por otro lado en la categoría otra fuente³⁸ se registran guarismos mayores que el promedio de Montevideo, particularmente en los CCZs. N° 9 y 17, en ambos el porcentaje alcanza el 3.5%, mientras que en Montevideo el 1,4%.

En cuanto al **acceso al agua potable**, los indicadores de llegada del agua a la vivienda y de dónde proviene, determinan que los hogares montevideanos, en general y los de estas áreas en particular, tienen una amplia cobertura del servicio de la red de agua potable. Sin embargo cabe señalar que en las áreas seleccionadas la llegada del agua por cañería fuera de la vivienda, salvo los CCZs. N° 10 y 13, presentan porcentajes significativamente mayores que en el total departamental, lo que alude a las condiciones de precariedad de estos hogares.

Por último, en lo referente a la **evacuación del servicio sanitario** se vincula directamente con la red de saneamiento urbano. En la mayoría de las áreas seleccionadas y dado el crecimiento por expansión que han experimentado, el servicio no cubre la totalidad de la zona, por lo cual mayoritariamente se realiza a fosa o pozo negro. El caso más significativo en este sentido es el CCZ N° 18

³⁶ El plano de amanzanamiento data de 1841. Ver capítulo "Proceso urbanístico del Cerro".

³⁷ La definición se ha extraído de Montevideo en Cifras 2004, elaborado por la IMM. "Se ha establecido un puntaje para definir las categorías.

Los puntos surgen de la sumatoria simple (1 por presencia, 0 por ausencia) de acuerdo a los siguientes criterios: Presencia de calefón o termofón; calentador instantáneo; refrigerador; T.V. color; conexión a T.V. por abonados (cable o similar); videocasetero; lavarropa; lavavajilla; horno microondas; microcomputadora; conexión a Internet; automóvil o camioneta para uso particular en el hogar; teléfono

Categorías: Confort bajo: menos de 4 puntos; medio bajo entre 4 y 8; medio alto entre 9 y 11; alto entre 12 y 13."

³⁸ Queroseno, leña

con 70.7% de los hogares no acceden a la red general, luego le siguen el CCZ N° 10 con 58.1% y el CCZ N° 17 con 37.5%.



Vivienda precaria sobre cañada



Evacuación de aguas grises al espacio público

Ambos casos registrados en el Cerro

El común denominador de todos estos casos es que, en mayor o menor medida, el fenómeno de la precariedad e irregularidad en el acceso a estos servicios, compromete no solamente la calidad de vida de la población, sino que también el medio ambiente urbano y natural, teniendo en cuenta que es en el espacio público y en los elementos naturales del territorio donde la población resuelve estos requerimientos.

Condiciones de vida de la población³⁹

Para el análisis de las condiciones de vida de las personas y hogares que residen en las áreas seleccionadas, se tomaron indicadores que aluden al acceso a las oportunidades y compromisos que la sociedad tiene respecto a los asuntos sociales de vivienda, salud y educación, que básicamente hay que abordar cuando se pretende comprender el fenómeno de pobreza y exclusión.

En lo que refiere al **hacinamiento de los hogares**⁴⁰ se constata que en estos sectores de la ciudad existe un porcentaje importante de los hogares que viven en estas condiciones, mayoritariamente los menores de 15 años. En esta categoría los CCZs N° 9, 11, 17 y 18 presentan guarismos de más del doble que el promedio de Montevideo. Resultan preocupantes las cifras referidas al hacinamiento de los menores, particularmente en los CCZs. N° 17 y 18 que se registran porcentajes de 59,3% y 64.1% respectivamente.

En cuanto a la **cobertura de salud, según centro asistencial**, en los CCZ, poco más de tres de cada diez personas se atienden en una mutualista (servicio privado), mientras que casi cinco de cada diez en Salud Pública u Hospital de Clínicas (servicio público). Por otro lado, en los Centros comunales N° 9, 10, 11 y 17 casi la mitad o la mitad de las personas se atiende en un

³⁹ Ver Anexo 3.

⁴⁰ La relación entre el número de integrantes del hogar y las habitaciones utilizadas como dormitorios, permite la clasificación. Se encuentran en situación de hacinamiento aquellos hogares que cuentan -en promedio- con tres o más personas por dormitorio. IMM Montevideo en cifras 2004.

servicio público, mientras que los porcentajes de las personas que se atienden en una mutualista registran valores en el entorno del 35%. Por último, los porcentajes de residentes sin cobertura de salud los CCZs. N° 11 y 12 presentan porcentajes mayores que el promedio de Montevideo.

El Centro Comunal N° 17 presenta una relación inversa con respecto a los guarismos departamentales. Mientras que tres de cada diez montevideanos se atienden en la salud pública, en dicho centro lo hace poco más de la mitad, siendo que el 32,3% se atiende en la salud privada el 54.6% lo realiza en los servicios de públicos.

Con respecto al **nivel de instrucción** de los residentes en las áreas seleccionadas se constata que en la categoría de menos de 6 años de instrucción, o sea primaria incompleta, está muy por encima del promedio departamental al igual que secundaria incompleta. Es de destacar que en la categoría la población que ha terminado o ha avanzado de manera importante en el nivel secundario (entre 9 y 11 años de instrucción), los porcentajes son levemente superiores al total de Montevideo. En la última categoría ya los porcentajes descienden de manera significativa. En el CCZ N° 17 casi la mitad de la población mayor de 20 años cuenta con primaria completa, que sumado a los guarismos de educación secundaria alcanza a casi el 70%. Por último, la instrucción terciaria lo alcanza un porcentaje bajo de población representando casi la mitad del promedio departamental.

Otro indicador importante a tener en cuenta para la consideración de la potencialidad de desarrollo social, tratándose del capital cultural de futuro, es la **actividad de los jóvenes**⁴¹. Este indicador presenta porcentajes preocupantes, ya que la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan son significativamente superiores a la del total de Montevideo. Particularmente en el CCZ N° 17 casi la tercera parte de este grupo etéreo está en esta categoría. De las áreas seleccionadas en el Cerro el porcentaje de estudiantes es el más bajo, siendo el 34.9%, mientras que los jóvenes trabajadores son el 28.4%. Considerando esta situación es que las intervenciones de las políticas sociales deberán considerar particularmente este fenómeno a la hora de pensar en el potencial colectivo de movilidad social.

La planificación no ha dado respuestas a la ciudad informal

En 1998 el proceso planificador de Montevideo marca un hito con la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (P.O.T), estableciendo así el marco legal de actuación, que desde 1956 no se abordaba. En lo que respecta a las áreas periféricas el plan se plantea como objetivos *“la estructuración, consolidación y calificación...”*, y como forma de actuación, *“políticas integradas, donde la consideración conjunta de la problemática urbana y social y la articulación de la política de tierras con la de vivienda son los instrumentos claves en la generación y consolidación de tejidos urbanos.”* (IMM, 1998: 142 y 143).

⁴¹ Se clasifica a los jóvenes entre 15 y 24 años, según estudien, trabajen, estudien y trabajen o no estudien ni trabajen.

Por otro lado, el plan prevé dentro de los instrumentos de ordenación y planeamiento una serie de planes que tienen como objetivo “...desarrollar propuestas de planificación en una escala más reducida...” (IMM, 1998:239). Sintéticamente, la planificación derivada atiende a las áreas patrimoniales; áreas que requieren ordenación y recuperación urbana, como es el caso del entorno del Palacio Legislativo; otras áreas con problemáticas específicas, como es el caso del Arroyo Miguelete; planes de carácter sectorial como es el caso de la Vivienda de Interés Social, que evidentemente está asociado a la problemática habitacional en el territorio departamental.

En la mayoría de los casos los fenómenos de pobreza y exclusión no se abordan como problemática particular que necesariamente requiere de respuestas. Los problemas de tugurización, que sufren particularmente las áreas centrales, en las propuestas no sólo están ausentes, sino que también el tipo de intervención que se promueve, es muy posible que tenga como consecuencia el desplazamiento del sector de población más vulnerable hacia barrios localizados en el borde urbano – rural. Tal es el caso del Plan de Barrio Sur. Se propone una fuerte intervención de renovación urbana en el área donde se concentra gran parte de la población del barrio con alto grado de vulnerabilidad social, construyendo vivienda nueva para el sistema cooperativo y los fondos sociales. Sistemas a los cuales difícilmente esta población pueda acceder.

Solamente en dos casos de la planificación derivada se ha constatado una mayor aproximación a la problemática de la ciudad informal.

El Plan Especial de Vivienda de Interés Social⁴², alude de forma general a esta problemática. Si bien se pretende integrar al proceso planificador estableciendo criterios de actuación urbano – territoriales en materia de vivienda de interés social, la lógica de la ciudad informal no se visualiza aún en las propuestas. Cabe señalar, que existe la intención de promover una política urbana de integración de los sectores más pobres en zonas de sectores medios, y que va en la dirección de lo planteado por Kaztman ...”*con la separación física de otras clases, las personas de este sector pierden en capital social en al menos dos sentidos. Primero, por cuanto dejan de interactuar con personas que al contar con un portafolio de activos más ricos podrían servir de nexo para el acceso a oportunidades de trabajo a la obtención de servicios. Segundo, porque los niños y los jóvenes dejan de estar expuestos a los ejemplos de personas que, a través de un adecuado aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes, tuvieron éxito en alcanzar las metas de bienestar que la sociedad propone.*” (Kaztman, 1999:12)”

En caso del plan del Arroyo Miguelete la propuesta de parque lineal, incorpora espacio público a escala de la ciudad, y para ello establece propuestas de gestión basados en los instrumentos aprobados en el P.O.T. Sin embargo y a pesar de la importancia de la implementación del proyecto, en lo referente a la problemática de las ocupaciones de sus bordes, asociada a asentamientos irregulares, no se visualiza la necesaria reingeniería institucional para encaminar el proceso de realojo propuesto.

⁴² En proceso de elaboración por equipos municipales.

La generalidad de los planteos⁴³, tanto a nivel del ordenamiento territorial como de la planificación derivada, no se asocia a los procesos de expansión urbana y no permite avances en la resolución de los problemas de áreas donde la necesidad de aplicación de políticas urbanas y sociales integradas es evidente.

Al no haber una política explícita por parte de las autoridades municipales para atender estas situaciones, la gestión que se viene realizando se reduce a la localización de población de riesgo en terrenos urbanos o periurbanos de menor valor, agravando así la problemática existente en estas áreas. Estas acciones reflejan la falta de visión de la ciudad como un todo, se planifica para la ciudad legal quedando fuera de la norma importantes grupos de población. (Clichevsky, 2000:28)

Quizás en lo que se ha avanzado es en la creación de un conjunto de instrumentos que potencialmente resultan útiles para el abordaje de los problemas de precariedad urbana. Más allá de la poca incidencia que ha tenido la planificación en este campo, se rescata la posibilidad de utilizar figuras de gestión que de otro modo hubieran tenido que ser creadas aisladas del contexto territorial, ámbito natural de la implementación de las políticas socio - territoriales. De modo que en el camino hacia la reducción de los problemas de pobreza habrá que asignarle un papel a la planificación que incida en la resolución de los mismos.

El papel de la Planificación

Si bien se ha evidenciado la escasa incidencia de la planificación en la resolución de los problemas de la ciudad informal, este instrumento no puede ser descartado porque hasta ahora las intervenciones propuestas no han llegado a dar respuestas concretas a esta problemática. Lo que quizás haya que discutir es el papel de la planificación en estos contextos, porque necesariamente este fenómeno va a tener que estar incluido en cualquier política urbana que pretenda ser sustentable.

Se ha discutido con mucho énfasis en los cambios del paradigma de la planificación, contraponiendo la concepción de lo que se dio en llamar “plan libro”⁴⁴ a la del “plan proceso”. Según Kullock y otros en el primer caso las críticas realizadas se sintetizaban en errores tales como:

- *“Estar reducidos a elementos de la teoría económica y no al funcionamiento de la sociedad como conjunto.*
- *Preferenciar el mediano y el largo plazo versus la coyuntura y el corto plazo.*
- *Ignorar la ideología de los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones.*

⁴³ Para el caso de la zona donde se localiza Cerro Norte, Casabó y La Paloma, área determinada por el POT como periférica, se establecen como objetivos “la estructuración, consolidación y calificación de las áreas de periferia y de borde. De esta forma se mejorará significativamente la calidad de vida, y se orientará y coordinará positivamente los procesos de construcción y completamiento del Suelo Urbano. Para lograr efectivizar estos objetivos, el Plan implementa, como forma de actuación, políticas integradas donde la consideración conjunta de la problemática urbana y social y la articulación de la política de tierras con la de vivienda, son los instrumentos clave en la generación y consolidación de tejidos urbanos.”

⁴⁴ Esta concepción de la planificación estaba impregnada de un determinismo en los resultados.

- *Utilizar procedimientos correspondientes a una planificación de ajuste de procesos socioeconómicos instalados y aceptados, importados acríticamente y erróneamente de países desarrollados, dado que en nuestros países se requería poner en marcha procesos de cambio.”*

En el segundo caso se vincula la gestión como parte de la planificación por tanto es un proceso continuo, que Juan C. Rodríguez, citado por Kullock expresa el concepto de *"la planificación como proceso social"* y postula que *"la planificación se entiende como un proceso interactivo entre actores con intereses no coincidentes, razón por la cual las propuestas estarán en permanente evolución"*. Esta concepción desdibuja las fronteras entre planificación y gestión, integrando a los distintos actores que participan en el proceso y consecuentemente los resultados van a estar en permanente revisión.

Vinculado al plan – proceso, en los 90 aparece la necesidad de articular los planes urbanos con los proyectos urbanos, donde Sergio Galilea O. (citado por Kullock D. y otros, 2001:11), en el marco de una propuesta de políticas factibles para el desarrollo urbano en América Latina, se pronuncia decididamente al respecto: *"La manera de hacer planificación es efectuar proyectos"*, a los cuales denomina *"proyectos de planificación"*.

Sin embargo los nuevos escenarios socio – territoriales, en particular la ciudad informal, demandan acciones inmediatas por lo cual se deberá recurrir a las distintas corrientes del pensamiento en planificación, rescatando de cada una de ellas los instrumentos que las distintas situaciones así lo requieran.

A pesar de las críticas realizadas sobre la preferencia del “plan libro” por priorizar el mediano y largo plazo, estas dimensiones temporales necesariamente van a tener que prefigurarse si se pretende un desarrollo urbano sustentable. Por otro lado el “plan proceso” al incorporar el concepto de proceso social, se introducen los conceptos de flexibilidad de las propuestas y la gestión de las mismas, las que van a tener que incorporarse para la resolución de los problemas que resultan de la ciudad informal, en los distintos contextos que se presenten. Por último los proyectos urbanos asumen un rol protagónico en sectores de ciudad donde la ausencia de equipamientos e infraestructura urbana no permite generar oportunidades de acceso a la calidad de vida urbana.

De modo que, si bien la planificación urbana responde a la lógica de la ciudad formal, los instrumentos que se generan como mecanismos de actuación y la definición de objetivos de largo plazo, permitirán construir procesos que contribuyan a la integración de los distintos sectores de ciudad, en un marco global del desarrollo urbano. En este sentido cabe precisar que se debe partir del reconocimiento de la complejidad de los sistemas sociales, a través de una concepción integral introducida a las teorías de la planificación. Es en este marco que Carlos Legna (1980)⁴⁵ postula *"Los sistemas sociales....contexto en el cual se desarrolla el proceso de Planificación....son abiertos y altamente"*

⁴⁵ Publicado en “Nuevas Corrientes de Pensamiento en Planificación Urbana”, Arqs. David Kullock, Andrea Catenazzi,, Nilda R. Pierro.

complejos....si se separan partes....para estudiarlas....éstas dejan de funcionar o, al menos, lo hacen en forma atípica....porque una de sus características consiste en que ellas interactúan fuertemente.”

Por último cabe señalar, la incorporación de la dimensión ética, también en las teorías de la planificación. Si se considera, como ya se mencionó, al territorio como la expresión en el espacio físico de la realidad social, económica y política en un determinado tiempo, es obvio que está sujeto a diferentes tensiones asociadas a los intereses de los distintos actores que participan en la política urbano - territorial. Por tanto su ordenación, tiene necesariamente que dar respuesta instrumentando una estrategia de gestión de conflictos, donde los aspectos éticos de la disciplina serán condición básica e indiscutible para su desarrollo.

EL CERRO Y ALEDAÑOS

El objetivo de esta parte del trabajo es el de reconocer en el caso concreto del Cerro el conjunto de relaciones que deberán ser priorizadas para promover el desarrollo urbano sustentable a nivel local, enmarcándolas dentro de una visión de la ciudad en su conjunto, es decir como proyecto social. El análisis del proceso urbanístico del Cerro desde sus orígenes, permitirá comprender el proceso de uso y ocupación de este territorio, y desde esta perspectiva reconocer la posibles lógicas de integración de los distintas barrios que componen esta zona de la ciudad.

PROCESO URBANISTICO

Sus orígenes

“El Cerro es un barrio que, por sus particularidades, ha acompañado la historia del Uruguay de tal forma que las coyunturas tanto favorables como desfavorables han impactado en su composición cultural y social de manera extrema, al punto que, estar atento a la historia del Cerro equivale a tener una visión paradigmática de la historia del país todo.” (PLAEDEZ C.C.Z N°17, 2002)

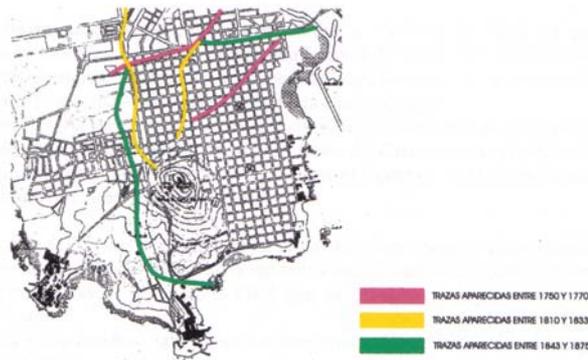
La impronta del Cerro ya se define a partir del decreto fundacional en 1834, donde se manifiesta la intencionalidad de destinar esta zona a la actividad productiva. Este decreto no hace más que consolidar la vocación de este territorio como asiento de estas actividades, especialmente la industria de la carne, siendo los saladeros su primera manifestación. *“Con el objetivo de dar a la industria doméstica todos los ensanches que están al alcance del Gobierno y sus recursos; con el fin de ofrecer a la inmigración extranjera un asilo dotado de todas las proporciones que por el momento pueden prometerse a la feracidad de nuestro suelo y su intermediación al primer mercado de la República; el Gobierno Supremo de ella, decreta: Art. 1° - En la falda meridional del Cerro que da nombre a esta Capital se formará una población con título y fueros como a tal le compitieren. Art. 2° - La planta de esta población comprenderá el espacio de una legua siguiendo la base del Cerro de Montevideo, y todo lo que sobre ella diere su altura y las de las colinas adyacentes a la bahía hasta encontrar con las obras exteriores de su fortificación.”*⁴⁶. Además es lógico suponer que la razón de prever la incorporación de población, en este caso la inmigración extranjera, fuera la necesidad de contar con mano de obra para el desarrollo de la actividad productiva. (Campón – Gómez: 2000:26).

Desde sus orígenes la zona presenta dificultades de comunicación con el resto del territorio montevideano. En la época colonial su estructuración se realizó a partir de la actual Avda. Carlos M. Ramírez, Camino Cibils y Santín Carlos Rossi, trazas de conectividad que aún hoy permanecen vigentes, en tanto siguen teniendo la función de acceso al Cerro. En los primeros años del S XX, esta situación permanecía con pocas variantes. En la década del 20, se incorporan trazas de conectividad interna: la continuación de la actual calle Viacaba, que se transforma en la Avda. Frigonal, la continuación de la calle

⁴⁶ Extraído de la investigación del Instituto de Historia de la Arquitectura “De la Villa Cosmópolis al Cerro. Una historia urbana.”

Inglaterra que conduce al frigorífico Swift, la conexión de Cno. Cibils con la ruta que conduce a la Tablada, los caminos Burdeos y Sanfuentes conectan con la zona de granjas y chacras terminando en Cno. Tomkinson por el cual se accede a Punta Yeguas donde se localizaba el saladero Ferrés y posteriormente la industria textil. Esta situación evidencia que la consolidación de la estructura territorial se realizó a partir de la actividad industrial que se desarrolló en la zona.

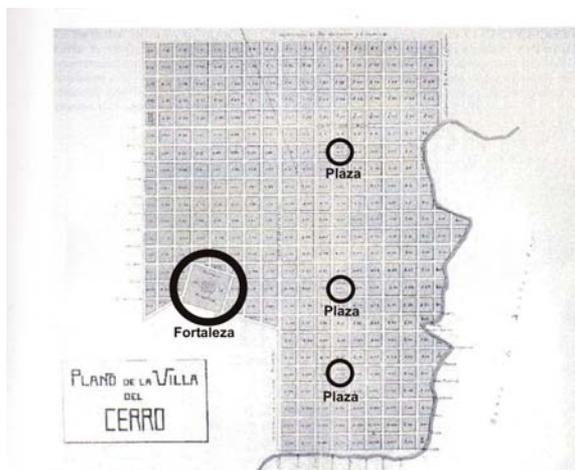
Gráfico N° 6. Fuente Instituto de Historia de la Arquitectura. (IHA)



39. Trazas existentes en el área hasta 1875.

En el casco antiguo, el trazado se origina a partir de la aplicación irrestricta de las Leyes de Indias desconociendo las particulares condiciones geográficas y naturales de la zona.⁴⁷, “Este trazado se aplica sin concesiones a la particular topografía del lugar, determinando pendientes inadecuadas en algunas calles, manzanas con drásticas diferencias de nivel dentro de su

perímetro, predios que requieren costosas inversiones para su aprovechamiento. Se procura explotar al máximo las posibilidades de amanzanamiento, llegando incluso a utilizar tierras inundables sobre la bahía así como las áreas superiores del cerro, circunscribiendo la Fortaleza con manzanas absurdamente irregulares, resultado de la imposición del damero a un área no pertinente para asumirlo. El trazado tampoco considera las pequeñas cañadas que descienden del cerro en dirección N.E y desaguan en la bahía. En momentos de lluvia copiosa, estos torrentes cortan las manzanas en diagonal dificultando su captura por los colectores pluviales.” (Campón - Gómez. 2000:31)



22. Plano del amanzanamiento del Cerro, realizado en 1841 por el Agrim. E. Jones.

Gráfico N° 7 Plano de amanzanamiento realizado por el Agrim. E.Jones en 1841. Fuente IHA.

El desarrollo urbano del Cerro estuvo signado por su condición de aislamiento. Esta situación se evidencia, entre otras cosas, cuando se analiza la previsión de usos realizado en el plano de amanzanamiento: cuatro manzanas para

⁴⁷ El plano de amanzanamiento es realizado por Ingeniero Agrimensor Enrique Jones en 1841.

plazas, un puerto, donde posteriormente se implanta un muelle público y en 1867 se destinan dos manzanas al oeste del damero al Cementerio del Cerro, que sumado al desarrollo del comercio local, determinan un área urbana con condiciones importantes de autosuficiencia. Sin embargo recién en la década del 20, es cuando se realiza el proceso de consolidación del trazado a partir del loteamiento de la mayoría de las manzanas, evidentemente asociado al auge de los frigoríficos. Si bien la actividad productiva no participa directamente en el proceso de ocupación del suelo, ha influido de manera indirecta, considerando que el mayor impulso que tuvo el fraccionamiento corresponde al período 1920 – 1930, período en el cual se registra dicho auge. (Campón- Gómez 2000:69).

El aislamiento del Cerro, sumado a las condiciones geográficas y paisajísticas singulares y a una actividad industrial floreciente, conforma un ámbito con el cuál la población ha desarrollado profundos sentimientos de pertenencia. El contingente de inmigrantes no tuvo dificultades en arraigarse a la zona. *“La primera mitad del siglo XX (identificado con el primero y el segundo Batllismo) está marcado por un proceso sostenido de florecimiento económico, social y cultural⁴⁸. En este período el Cerro recibió un enorme y selecto caudal de emigrantes de toda Europa y de casi cualquier rincón del planeta. El Cerro vivió un floreciente desarrollo industrial propiciado por la sustitución de importaciones que la crisis del 30 y la guerra permitieron, esto sumado a sus bellezas naturales, hicieron que los inmigrantes se sintieran en el paraíso que habían venido a buscar a estas lejanas tierras. Este período se caracterizó por permitir que los inmigrantes logaran un enorme arraigo a estas tierras, arraigo que se organizaba de tal forma que primero se era cerrense y posteriormente uruguayo.”* (PLAEDEZ C.C.Z N°17, 2002)

La crisis mundial del 29 impacta en el desarrollo productivo del país especialmente en las exportaciones de carne, por lo que en la década del 30 se caracteriza por un estancamiento, causado por las severas restricciones en el comercio internacional. Esta situación se revierte en la segunda posguerra, para luego, en la década siguiente, iniciar un proceso de decadencia de los frigoríficos, que culmina en la década del 90.

El inicio de la liquidación del EFCSA en 1992 y la liquidación final del Frigonal en 1998 cierran la historia del Cerro como barrio obrero, década en la cual los guarismos de desocupación de la población del barrio alcanzan niveles insospechados. A modo de ejemplo, en el año 1997 mientras los datos del INE⁴⁹ en Montevideo ubican la tasa de desempleo en un 12,8 %, en el Casco del Cerro y en Casabó ascendía al 24 %. Como consecuencia se produce *un proceso sostenido de deterioro de las condiciones de vida de su población, este deterioro erosionó progresivamente todos los logros del período anterior, la crisis económica impactó fuertemente no solo en las condiciones materiales de la población sino también en su capacidad de organización, en su arraigo y en su riqueza cultural.* (Roche, I. 2004)

Tomando en cuenta los aspectos reseñados anteriormente, la directa vinculación entre residencia y trabajo ha sido lo que ha definido al Cerro como

⁴⁸ Caetano et Rilla, “Breve historia del Uruguay” en publicación PLAEDEZ C.C.Z. N° 17.

⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística

barrio obrero. La fuerte identidad desarrollada, con el importante componente cultural aportado por los emigrantes anarquistas, comunistas y socialistas, hizo del barrio un ámbito social de gran tradición sindical. Esto se traduce en una gran capacidad de organización, siendo, entre otras cosas, lo que ha permitido enriquecer su vida cultural. (Roche I. 2004)

Otro de los aspectos que ha condicionado el desarrollo socio – urbano del Cerro ha sido su condición de aislamiento, que favoreció que en el período de prosperidad se alcanzaron importantes niveles de integración. Sin embargo esta condición, en el proceso de decadencia de la actividad productiva, cerró canales de salida que llevó al deterioro de la calidad de vida urbana. La población del Cerro tuvo salir a vincularse a un mercado laboral más amplio transformando al barrio en un área dormitorio.

En síntesis, desde sus orígenes la escasa vinculación del Cerro con el resto de la ciudad ha sido una característica del área, que sumado a la actividad industrial que se realizaba, y a las condiciones naturales, en el imaginario colectivo de los montevideanos, se lo reconoce como barrio obrero con límites muy precisos, y un área caracterizada desde el punto de vista paisajístico y natural, y reconocida por el colectivo social como tal. Tan es así que es parte del itinerario ineludible del visitante de la ciudad.

El Cerro del siglo XXI

Hoy el Cerro se encuentra en una situación inimaginada para los viejos habitantes de la zona. Mientras que la población originaria experimenta la pérdida de sus empleos e incursionan en los procesos de precarización laboral, el barrio recibe un importante número de población que migra de distintas partes de la ciudad. Este aumento de población se realiza a partir de sectores en condiciones de pobreza, donde los asentamientos irregulares son los protagonistas.



Asentamientos irregulares Gráfico N° 8



Gráfico N° 9

En el período comprendido entre 85 – 96⁵⁰ se registró un importante nivel de crecimiento, alcanzando un guarismo del 25%. Este crecimiento ha sido diferencial, mientras que el casco antiguo del Cerro se puede decir que la dinámica poblacional es estacionaria, se desarrollan otras áreas como por ejemplo La Paloma y aledaños que experimenta un crecimiento entre un 25 y 39 %, y Casabó y Pajas Blancas un 50%. Por otro lado los datos publicados por el INE para el 2006 revelan que el 39,4% de la población del Comunal 17 vive en asentamientos irregulares, mientras que para el total de Montevideo el guarismo es del 10,9%, casi cuatro veces el promedio departamental.



Asentamientos Irregulares Gráfico N° 10



Gráfico N° 11.⁵¹

En la dinámica de crecimiento experimentada, la ocupación de suelo realizada por estos nuevos barrios se produce sobre suelo vacante, evidentemente, sin considerar las condiciones urbano – ambientales de las distintas zonas. Al analizar los gráficos precedentes se verifica que las ocupaciones constatadas presentan la heterogeneidad de situaciones tipificadas en la primera parte de este trabajo. De modo que, el Cerro y Aledaños se presentan como un caso paradigmático de la ciudad informal en el contexto montevideano. En este sentido se identifican asentamientos en el barrio consolidado sobre el borde Parque Vaz Ferreira y en las proximidades de la fortaleza, sobre zonas inundables al borde de las cañadas y el Arroyo Pantanoso, sobre la costa y sobre suelo rural y el resto, en lo que se dio en llamar la periferia mediterránea.

En 1985, Santa Catalina⁵² sobre el borde costero, y Casabó se presentan como las áreas de mayor concentración de población en situación de informalidad. En el casco antiguo los casos constatados se localizan en el entorno de la Fortaleza y el Parque Vaz Ferreira, pero en pequeños agrupamientos. Este

⁵⁰ La cuantificación realizada corresponde a la sección censal N° 13, que no corresponde totalmente con el CCZ 17, sino que también a una pequeña parte del CCZ 18.

⁵¹ Los gráficos N° 8, 9, 10 y 11, Evolución de asentamientos fueron realizados en el trabajo “Los Espacios de Fricción en los Territorios Periurbanos del S.W de Montevideo.”

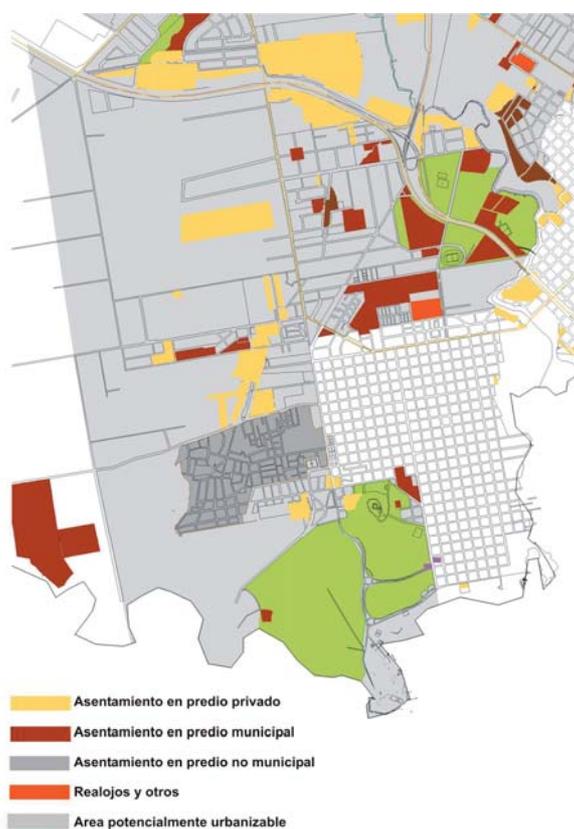
⁵² La estimación de la población en Santa Catalina y Casabó, en 2004, asciende a 5303 y 9061 habitantes respectivamente según datos de la IMM. (Ver anexo N°4)

último caso se caracteriza por el tipo de ocupación en áreas consolidadas, descritas en la primera parte de este trabajo. Otras ocupaciones se realizan en Cerro Norte y sobre el borde de la Ruta N°1, generando otros polos de desarrollo de asentamientos.

En 1996 las zonas ocupadas continúan su proceso de expansión y se densifican. La expansión de Casabó, se realiza a lo largo de la antigua traza de la vía del tren que conectaba con la zona de la Tablada, y se densifica terminando de ocupar las áreas vacantes del barrio. También se densifican las zonas consolidadas, próximas al borde de la Fortaleza. Paralelamente, en este período, se expanden las ocupaciones sobre la ruta, y aparecen nuevas ocupaciones en la zona de La Paloma.

En el año 2000 el proceso de ocupación continúa consolidando las áreas ya ocupadas, desatacándose el crecimiento del barrio Santa Catalina sobre la costa. Mientras que en 2003 las ocupaciones más importantes se verifican sobre la zona de interfase urbano – rural, expandiendo así el suelo urbano.

Desde el punto de vista físico, el proceso de densificación y expansión descrito ha generado una heterogeneidad de situaciones en referencia a la conformación de los distintos barrios. Los casos van desde estructuras urbanas más o menos regulares hasta, barrios cuya estructura irregular compromete su accesibilidad física y presentan situaciones de tugurización importantes.



En lo referente a la situación dominial del suelo, los nuevos barrios se localizan en terrenos fiscales, municipales y/o privados, pudiéndose inferir que la lógica de estas ocupaciones se asocian directamente a la tierra vacante.

De modo que el Cerro y Aledaños se han convertido en una zona de alta concentración de la pobreza urbana, en sus distintas manifestaciones, por lo cual la necesidad de una gestión diferencial de las distintas zonas se hace evidente.

Gráfico N° 12. Fuente IMM. (Ver anexo 4)
Propiedad del suelo de los asentamientos irregulares.

LAS CONDICIONES AMBIENTALES: EL AMBIENTE NATURAL

En lo referente al ámbito natural, se localiza en un área geográficamente singular. La presencia del cerro de Montevideo domina el paisaje, generando una topografía muy variada que junto con la multiplicidad de cursos de agua⁵³ conforman un ámbito natural particular a nivel del área urbanizada del departamento. Otro aspecto a destacar desde el punto de vista ambiental es su borde costero que caracteriza el casco antiguo y todo el sector oeste. Estas singularidades, reconocidas por la población montevideana, configuran activos físico – naturales relevantes a la hora de realizar propuestas de desarrollo urbano.

La costa

El proceso de ocupación y uso de la costa presenta particularidades. Se identifican distintos sectores con comportamientos diferenciales que requieren de distintas miradas para su comprensión.

Desde la segunda mitad del S XIX, el **sector comprendido entre la desembocadura del arroyo Pantanoso y la Punta del Rodeo**, es ocupada por la industria. Evidentemente la causa de estas localizaciones se relaciona directamente con la necesidad del recurso agua para el desarrollo de la actividad industrial⁵⁴ y por la facilidad de conexión con el puerto de Montevideo a través del transporte fluvial. Esta situación ha incidido decisivamente en su conformación a lo largo del tiempo, no sólo por la edificación de contenedores sino que también por la incorporación de muelles en sus bordes, desdibujando así sus características naturales. De modo que, coincidentemente con el proceso urbano antes descrito, los vaivenes de la actividad productiva del país contribuyen de manera significativa en el deterioro de las condiciones urbano – ambientales del sector sobre la bahía.

En los años 80⁵⁵ se realizaron intentos tímidos de recuperación de la costa para usos más acordes con las condiciones naturales del sector relacionadas con la intención de vincularlo el uso residencial del casco antiguo. El testimonio de esta acción se concretó solamente en la construcción de un conjunto cooperativo, y la incorporación de actividad recreativa con la construcción del estadio de Rampla Junior. Estas intervenciones puntuales promovieron pocos cambios en la recuperación de la costa como espacio público y menos aún, considerar los aspectos ambientales involucrados. Particularmente en el caso del estadio, su escala y el impacto urbano que provoca esta actividad resulta inadecuada para la incorporación en un espacio costero. De todas maneras, se trata de una estrategia con objetivos poco claros, o simplemente la intención de cambios de usos de manera que sean menos agresivos para el ambiente natural. Sin embargo la recuperación del uso social y la preservación de las condiciones naturales, estuvieron fuera de las consideraciones de la gestión urbana, tomando en cuenta que la incorporación de residencia como de clubes

⁵³ Los cursos de agua integran la cuenca del arroyo Pantanoso.

⁵⁴ Actualmente la actividad industrial es de plantas de procesadoras de pescado.

⁵⁵ En 1980 se construye un conjunto cooperativo, el estadio de Rampla Junior y el Club de Pesca en la Punta del Rodeo

hubiera provocado la “privatización” de un sector de la costa montevideana, además de no considerar los impactos ambientales de los mismos.

En los años 90, se pone en marcha el proceso descentralizador de Montevideo, y resurge como planteo desde lo local la importancia de recuperación de la costa del Cerro, sobre la bahía. El resultado fue la construcción de la Rambla Egipto, después del año 2000, enmarcado en los proyectos especiales del Plan Montevideo. Si bien dicho proyecto promueve la reapropiación del uso social del espacio público, su uso y la inversión realizada, hasta hoy ha dado pocos resultados, tomando en cuenta la lentitud de la dinámica de mejoramiento y uso urbano del borde construido. Sin embargo, todavía hoy, no parece posible evaluar el impacto de esta intervención, considerando la crisis atravesada por el país en 2002.



Rambla Egipto



Rambla Egipto.

El sector comprendido entre la Punta del Rodeo y Punta de Lobos, **la Rambla Suiza**; desde sus orígenes ha tenido una vinculación más franca con la actividad residencial y recreativa de la zona. Esta última y la presencia inmediata del propio cerro, que se extiende a través del parque Vaz Ferreira, han preservado algunas de las características ambientales de esta parte de la costa, evitando el deterioro que presenta el sector anteriormente analizado. En tal sentido, a fines de los 90 se han realizado las obras de equipamiento de dicha rambla, que junto con la realización del Memorial de los Desaparecidos en el propio parque, consolidan el uso de esparcimiento, tanto a nivel local como del resto de la ciudad. Este conjunto de actuaciones promueven la reapropiación del espacio público y un uso de la costa adecuado, si se considera la condición de borde urbano de la rambla.



Rambla Suiza



Monumento a los Desaparecidos

Desde Punta de Lobos hasta la playa de Santa Catalina, la costa se conforma a partir de arcos de playas donde las condiciones naturales se han preservado a lo largo del tiempo. Entre Punta de Lobos y Punta de Sayago la presencia del Club de Golf, por un lado ha contenido la expansión urbana, y por el otro ha generado una continuidad del espacio verde del Parque. Sin embargo la localización del asentamiento Punta de Sayago⁵⁶ sobre la costa, regularizado por la IMM, por un lado distorsiona el mantenimiento de las condiciones ambientales de este sector, y por el otro se ha consolidado un barrio en una zona con serias dificultades de accesibilidad.

Las instalaciones de los frigoríficos Swift y Frigonal sobre las puntas de Lobos y de Sayazo respectivamente, ambos en desuso, tensionan al sector al hacerlo apetecible para el desarrollo de actividades productivas que necesariamente van a impactar en las condiciones ambientales. Esto se evidencia en que en los últimos años se han realizado propuestas, hoy desestimadas, de este tipo de actividades que inciden directamente en el ambiente natural y urbano de toda el área.



Gráfico N° 13
Proyecto de Central Transportista de Montevideo

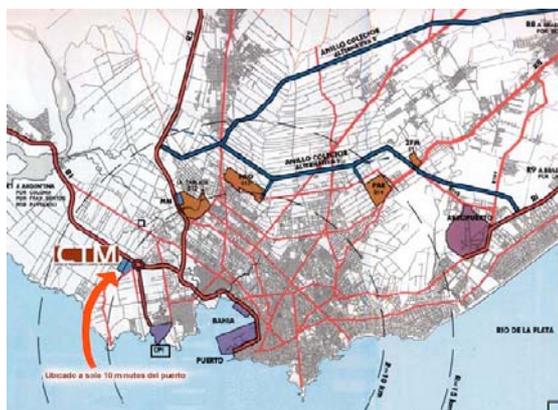


Gráfico N° 14. Fuente: MTOP Ing. Lucio Cáseres
Ubicación CTM.



Gráfico N° 15.
Proyecto Cerro Free - Port en Punta de Sayago

Punta de Sayago

El proyecto CTM, emprendimiento logístico, propuso su localización en el cruce de la Ruta N° 1, vínculo directo al puerto de Montevideo, y Cno. Bajo de la Petisa, previendo su continuidad hasta Punta de Sayago futura localización de Cerro Free – Port. Ambas actividades de corte netamente económicas y absolutamente complementarias, desde el punto de vista ambiental fueron muy cuestionadas por la comunidad local y producto de debates en distintos ámbitos técnicos.

⁵⁶ Ver gráficos Nos. 10 y 11.

En su oportunidad, integrantes del Consejo Vecinal, visualizaron el proyecto Cerro Free – Port como un *“Potencial peligro que implica la construcción del Puerto de Sayago. Si se ejecutara el proyecto, desaparecerían las playas del Cerro, se verían afectados los productores rurales por atravesamiento de rutas, así como los pescadores artesanales. Desaparecería el monte de ombúes existente en el predio y sólo se generarían 50 puestos de trabajo”*⁵⁷. Estas opiniones evidencian el valor que a nivel local se le asigna a las condiciones ambientales naturales identificándolas como fortalezas de la zona.

En la actualidad, el ex – frigorífico Swift está destinado a uso de la Armada Nacional, y el proyecto previsto es la instalación de un puerto naval. Si bien este proyecto aún no cuenta con financiamiento, se han realizado una serie de “barracones”, realmente cuestionables desde el punto de vista arquitectónico, urbano y ambiental. Por otro lado el destino de estos predios y de las instalaciones industriales, trae como consecuencia que el uso de la costa se restringe totalmente a la actividad de la Armada, imposibilitando a la población local usufructuar de un recurso propio de este territorio. La preocupación de los vecinos de la zona es que este emprendimiento deteriore las condiciones de la playa del Cerro e impacte en la pesca.



Barracones, realizados para uso del personal de la Armada Nacional.

Desestimado el proyecto Free – Port, actualmente lo que se está discutiendo es el uso de del ex – Frigonal, con organizaciones sociales de la zona, como por ejemplo Pro – Parque, y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

El barrio **Santa Catalina**, surge como balneario de pescadores con población proveniente fundamentalmente del Cerro, donde tenían sus viviendas permanentes. Buscaban desarrollar actividades de esparcimiento y pesca, derivado de las características ambientales y paisajísticas de la zona. Si bien el asentamiento ha respetado algunas de las condiciones naturales existentes, considerando que las construcciones se han ajustado a la topografía del terreno, privilegiando las visuales al mar, la ocupación de la costa y la contaminación de la cañada Marimonia, generan problemas ambientales importantes que inciden directamente en las condiciones naturales de la costa y urbanas del barrio.

⁵⁷ Entrevista realizada a Lilián Menutti, Andrés Otero y Antonio Quirino, consejales del CCZ N° 17 en 2004, por la Arq. Eleonora Leitch.

La cañada, eje estructurador del barrio, funciona recogiendo las aguas residuales de origen doméstico. En sus márgenes se producen basurales que también son arrastrados por el agua, con los consiguientes problemas de contaminación y degradación ambiental. Este deterioro impacta en la playa ya que desemboca en el río, afectando también las condiciones de la arena. El amanzanamiento y parcelamiento espontáneo genera problemas en la urbanización resultante entre los cuales: la accesibilidad, las servidumbres en la evacuación de las aguas y, en algunos casos, la localización de las viviendas sobre la playa, producen interferencias que impiden el buen funcionamiento y aprovechamiento de la cañada y la playa, alterando así el ecosistema costero.

En el caso del barrio Santa Catalina las condiciones naturales y paisajísticas del barrio son los elementos identificatorios de la comunidad vecinal, por lo cual la estrategia de mejoramiento de la calidad del hábitat, debe basarse en la recuperación de las condiciones ambientales y urbanas del área como parte del patrimonio de la ciudad a preservar y desarrollar.

Las cañadas

La variada topografía de grandes pendientes hacia el borde costero y la profusa presencia de cañadas conforman una geografía con ondulaciones en distintas direcciones, que junto con el borde costero completan el paisaje. Dichas cañadas integran la cuenca del arroyo Pantanoso, atravesando la zona de este a oeste y desaguando en el Río de la Plata. Del sistema hídrico se destaca la Laguna del Tala, al oeste de Casabó, como ámbito natural singular.



Vistas de la Laguna del Tala

Sin embargo el ambiente natural se encuentra afectado por la expansión urbana, que necesariamente requiere de la ejecución de obras de ingeniería ambiental. Actualmente muchos de estos cursos de agua se encuentran entubados y otros, como por ejemplo en Cerro Norte, se han realizado canalizaciones a cielo abierto⁵⁸.

Por otro lado el proceso de crecimiento de los asentamientos irregulares se realiza, completando los intersticios libres de la zona urbanizada. Dado el crecimiento poblacional experimentado, en muchos casos se ocupan los bordes de cañadas, que se ven afectados por barrios en situación de importante precariedad habitacional y urbana, contaminando el curso de agua con el vertido de residuos sólidos y la evacuación de aguas de uso doméstico.

⁵⁸ Ver fotos de Cerro Norte.

De modo que la expansión urbana en clave de ciudad informal, genera zonas de alta vulnerabilidad ambiental, y dadas las condiciones de dichas ocupaciones, también están asociadas a riesgo sanitario de la propia población, considerando las condiciones de precariedad del hábitat, el mal manejo de los residuos sólidos, y la ausencia de saneamiento. Esta situación coincide con las afirmaciones realizadas por Guimaraes cuando afirma que el deterioro ambiental y la pobreza están íntimamente ligados.



Ocupaciones en las riberas de las cañadas

El arroyo Pantanoso

Gráfico N° 16 Elaboración propia



El arroyo Pantanoso, borde oeste del área, merece un análisis particular siendo uno de los tres arroyos con que cuenta el departamento de Montevideo, y presenta serios problemas de contaminación.

Las actividades que se desarrollan a lo largo de su cuenca han producido el deterioro en las condiciones ambientales naturales. La industria, particularmente la frigorífica y las curtiembres, y las zonas residenciales sin saneamiento, entre otras, han contribuido de manera significativa en este proceso de deterioro. Es evidente la necesidad de revertir estas condiciones, lo que va a requerir el manejo integral de toda la cuenca. Desde esta perspectiva la planificación urbano – territorial resulta un instrumento relevante a la hora de definir las actividades posibles de instalar, por lo cual la gestión local debe estar necesariamente articulada con las

decisiones que se tomen a nivel departamental⁵⁹ para que efectivamente se logren dar los pasos necesarios para la recuperación del Pantanoso.

⁵⁹ Ver capítulo 1: La dimensión local.

En lo que refiere a la zona de estudio, históricamente su ribera ha tenido usos diversos. En la época de auge de la industria cárnica, se instala el frigorífico Artigas (E.F.C.S.A); paralelamente el desarrollo económico del país permitió la expansión urbana del área, que en este sector se realizó prácticamente hasta el borde inundable; otro sector de desarrollo habitacional fue la construcción del barrio obrero N° 4 en 1938, asociado al las instalaciones de la Compañía de Artillería N°1, siendo esta última otro de los usos identificados; el vivero municipal y la construcción del estadio Trócoli, en los años 60, completa los distintos usos aludidos.



Vista de las instalaciones del E.F.C.S.A y asentamientos irregulares en la ribera del Arroyo Pantanoso.

Como consecuencia de la construcción de los accesos a Montevideo, el área se divide en dos sectores claramente identificados por las distintas instalaciones. Mientras que en el sector 1 el complejo del EFCSA y el Estadio Trócoli protagonizan la actividad, en el sector 2 las instalaciones militares lo identifican. De modo que, por la vía de los hechos la gestión ambiental de estas zonas requiere de tratamientos diferenciales, enmarcadas en las acciones a realizar en toda la cuenca.

A fines de los años 90, con el cierre definitivo del frigorífico, se inicia la reconversión del uso del sector 1. Las instalaciones industriales son utilizadas para sede del C.C.Z N° 17 y para el proyecto de Parque Tecnológico Industrial (P.T.I.) del Cerro. Este último se trata de una incubadora de micro – emprendimientos, que se realiza para promover el desarrollo productivo, como una de las alternativas a la desocupación de la población montevideana. Otras de las actividades que se instala es el Programa de Extensión de la Universidad de la República, APEX, fundamentalmente en el área de la salud.



La ribera del Pantanoso y los asentamientos irregulares.

Estos cambios pueden contribuir a recuperar las condiciones ambientales del Pantanoso, siempre y cuando se controle estrictamente el manejo de efluentes y de residuos sólidos.

Distinta es la situación del uso residencial, considerando que se trata de barrios con alto grado de precariedad, donde el vertido de residuos sólidos y la

evacuación sanitaria de las viviendas, complejizan las acciones a implementar para la recuperación ambiental del Pantanoso. A la política ambiental de Montevideo, hay que agregarle la política de vivienda enmarcada en intervenciones socio – urbanas que procuren mitigar las condiciones de pobreza de la población.

EL AMBIENTE URBANO

En este apartado se analiza la estructura territorial del área, en el entendido de que el soporte físico contribuye a definir lógicas de uso y procesos de ocupación diferentes, que se traducen en distintas posibilidades y niveles de integración, tanto a la interna de las áreas, como en la relación con las restantes.

Para el análisis del ambiente urbano, se parte de la definición de fragmentación, que alude a una parte de un conjunto, que en situaciones de integralidad cada “pieza” se articula entre sí y con el todo, en este fenómeno se producen heterogeneidades, es decir que cada “pieza” tiene su propia lógica de construcción y funcionamiento con escasos elementos vinculantes con el todo, siendo esto uno de los aspectos que se visualiza cuando se analiza la ciudad informal. En otras palabras se constituyen fragmentos urbanos que producen estas disfuncionalidades que impactan directamente en las posibilidades de un desarrollo urbano integrador y, en consecuencia, en la gestión ambiental del territorio. De modo que, las ciudades hoy están sometidas a tensiones socio – territoriales, donde los fragmentos presentan diferentes condiciones de accesibilidad a la calidad de vida urbana, considerando las oportunidades que la ciudad debe brindar a todos sus habitantes.

Ubicación y delimitación

El área del Cerro y Aledaños se localiza al oeste del área urbanizada de Montevideo. Con límites bien precisos, definidos por el sistema vial nacional⁶⁰, Ruta N°1 al norte y al noreste los accesos a la ciudad, al este la bahía sobre la desembocadura del arroyo Pantanoso, al sur la costa del Río de la Plata y al oeste área rural, donde se genera un borde de interfase urbano – rural. Su ubicación relativa en la ciudad y la delimitación, definen esta zona como un ámbito territorial que presenta escasos puntos de conectividad con el resto de Montevideo.

Desde el punto de vista socioeconómico, el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E), que ha definido los límites de los barrios de Montevideo a partir de la identificación de áreas de comportamiento homogéneo según las Necesidades Básicas Insatisfechas (N.B.I) divide a este sector de la ciudad en una serie de barrios: Cerro, La Paloma - Tomkinson, Casabó y Pajas Blancas. En el marco de la gestión descentralizada municipal el área integra el Centro Comunal Zonal N° 17.

Desde el punto de vista ambiental, las condiciones naturales y paisajísticas la convierten en una zona excepcional dentro del contexto departamental, donde el propio Cerro protagoniza el paisaje de los distintos barrios que integran el área.

⁶⁰ En el Plan Montevideo el sistema vial nacional “Está definido como tal el conjunto de las principales rutas nacionales o su continuación como vías de acceso y penetración dentro del departamento de Montevideo cuyo nivel de servicio supera los alcances metropolitanos, formando parte de la principal estructura circulatoria nacional”

Estructura urbano - territorial⁶¹

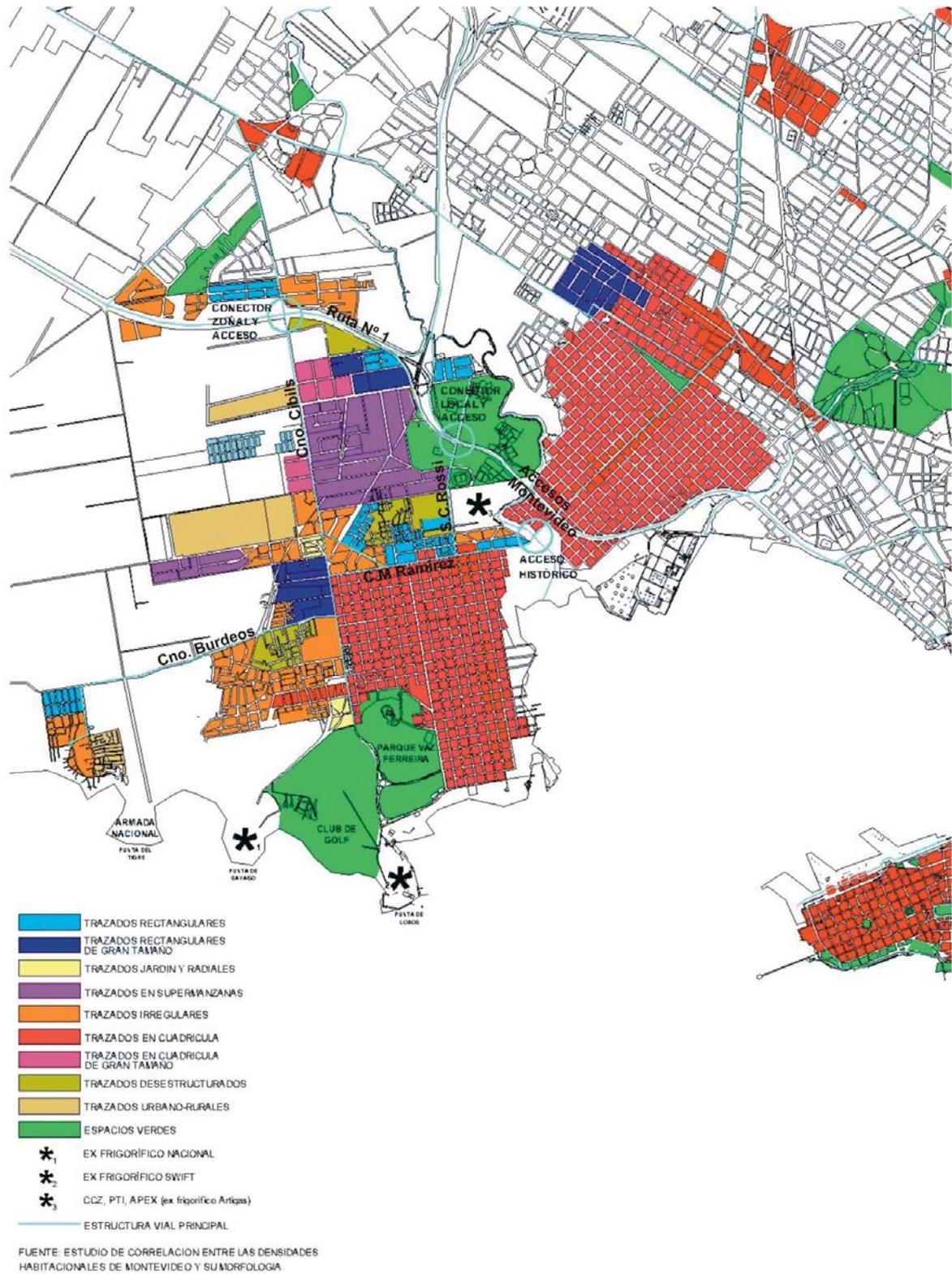


Gráfico N° 17. Fuente ITU

⁶¹ En Anexos N° 5 se definen los trazados graficados en el plano.

A nivel general el área se estructura a partir de distintos fragmentos donde la vialidad principal local, en algunos casos, divide y, en otros, conecta zonas y barrios. En consecuencia el área se constituye como un ámbito territorial donde se identifican sectores con características particulares y diferentes problemáticas, que deberán ser abordadas a la hora de definir el desarrollo urbano sustentable del Cerro y Aledaños.

La vialidad

Los trazados de las rutas nacionales (Rutas N° 1 y 5) fueron concebidas como autopistas por lo que la circulación es de tránsito de alta velocidad donde los atravesamientos son sumamente controlados. En este sentido, para el área estudio, se traduce en un límite muy preciso que tiene tres puntos de atravesamiento. El cruce con Cno. Cibils que vincula el área con Paso de la Arena, por lo cual esta vía tiene un alcance zonal. El cruce con la Avda. Dr. Santín Carlos Rossi, funciona solamente como acceso, y su alcance es netamente local ya que vincula el sector de La Boyada con el resto del área. La Avda. C. M. Ramírez, conexión histórica, la vincula con el centro de la ciudad a través de la ruta de acceso a Montevideo y con los barrios del Norte de Montevideo.⁶²

En lo referente a la conectividad interna, Cno. Cibils, estructurador zonal, también tiene relevancia a nivel local, ya que conecta los diferentes barrios de norte a sur. Carlos María Ramírez, establece la conexión este - oeste hasta Cno. Cibils y Cno. Burdeos, que conecta el casco antiguo con las áreas rurales y con Santa Catalina.

Salvo en el caso del casco antiguo, a nivel general, la red vial interna presenta una estructura caótica, en muchos casos sin solución de continuidad entre las calles secundarias, producto de los procesos de ocupación del territorio, donde se reconocen distintas lógicas de producción de suelo urbano. Cabe destacar, entre otros, la construcción de conjuntos habitacionales referidos a programas de viviendas municipales y nacionales, las ocupaciones realizadas sobre tierra de chacras y quintas sin subdividir, como es el caso del barrio La Paloma, y las ocupaciones irregulares que generan tejidos de tipo desestructurados.

En la estructura urbana - territorial, por su geometría se destacan las trazas de Cno. Cibils, C.M. Ramírez y Cno. De las Tropas. Cno. Cibils marca un límite preciso entre el área urbanizada y un área en proceso de expansión del suelo urbano⁶³. C.M. Ramírez se define como vía articuladora entre el Casco Antiguo y Cerro Norte. Cno. De las Tropas originariamente conectaba La Tablada con el Cerro, sin embargo el trazado de las Rutas N° 1 y 5 hizo que se perdiera este vínculo, transformando a esta vía en un estructurador netamente local.

Sin embargo estas vías conectoras no conforman por sí solas la estructura territorial. Los cursos de agua (cañadas) y los distintos trazados⁶⁴ completan dicha estructura con áreas claramente diferenciadas. La diversidad de los

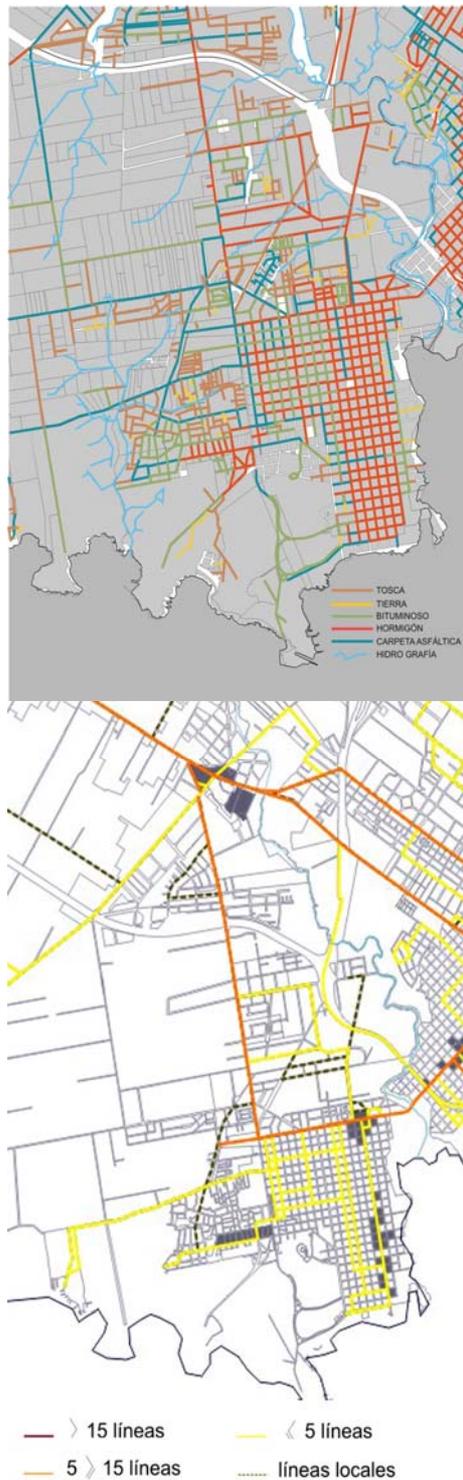
⁶² Ver gráfico N° 17, Estructura urbano – territorial

⁶³ En el Plan Montevideo esta zona está catalogada como “Área Potencialmente Urbanizable”

⁶⁴ Ver gráfico N° 17

trazados, ha generado una estructura urbana conformada a partir de una serie de fragmentos con características propias, convirtiendo al Cerro y Aledaños en una sumatoria de barrios con imágenes diversas donde predomina la autoconstrucción tanto formal como informal.

Gráfico N° 18. Fuente I.M.M



En lo referente a los aspectos físicos de la red vial, el tipo de pavimento y su estado define una de las variables a considerar cuando se analiza el nivel de desarrollo urbano de las distintas zonas. Desde esta perspectiva y a nivel general, se constata que los distintos barrios que integran el Cerro y Aledaños presentan una red vial con distintos tipos de pavimentos. Sin embargo mientras que las áreas de mayor nivel de consolidación cuentan con mayor proporción de calles con pavimentos de hormigón, las áreas menos consolidadas presentan mayoritariamente pavimentos de balasto y ausencia de pavimentos de hormigón. En lo referente al mantenimiento de la red vial⁶⁵, técnicos municipales, han manifestado que el se prioriza la estructura vial principal del Departamento y las calles de circulación del transporte colectivo para las obras de mantenimiento y pavimentación. Sin embargo en el Casco del Cerro esto no ocurre.

En este sentido la necesidad de inversión en la red vial existente se hace evidente. Si a esto se le suma la importancia de la pavimentación en el sistema de evacuación de pluviales, se constituyen en acciones prioritarias en el mejoramiento del ambiente urbano.

El transporte colectivo

Lo anteriormente explicitado es reforzado por los recorridos del transporte colectivo. Salvo en el caso de Cno. De las Tropas, por los estructuradotes locales y el Casco circulan entre 5 y 15 líneas, mientras que en el resto del área la densidad de líneas es menor a 5. Como se expresa en el gráfico, el área mejor servida es el casco antiguo, mientras que en

Gráfico N° 19. Fuente I.T.U

⁶⁵ Este aspecto se analiza en los distintos barrios.

el resto la circulación se realiza de forma perimetral de los distintos barrios.

En síntesis, en lo referente a la accesibilidad se constatan situaciones deficitarias en los distintos barrios, que se ha tratado de abordar con líneas locales, que aún no resuelven definitivamente el problema. Cabe señalar que el transporte colectivo es uno de los problemas que deben ser solucionados a nivel de la ciudad en su conjunto, desde una concepción sistémica de los distintos modos, de manera tal que realmente se transforme en un servicio público eficiente, en otras palabras, que cumpla con el objetivo de accesibilidad urbana de la población de todo Montevideo.

Los servicios urbanos

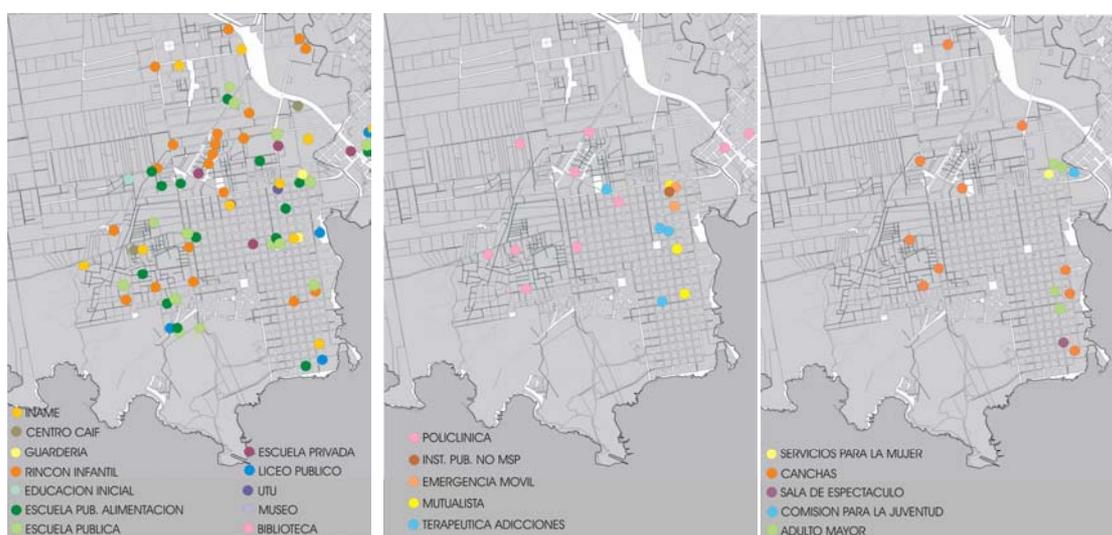


Gráfico N° 20 Scios. educativos Gráfico N° 21 Servicios de Salud Gráfico N° 22 Servicios recreativos
Fuente I.M.M

En el Cerro y Aledaños presenta un importante número de servicios urbanos principalmente concentrados en el casco antiguo, en Casabó y en la expansión hacia el oeste, aunque presentan características diferenciadas.

En el caso de **los servicios educativos**, existe un importante número de programas de atención a la primera infancia en Casabó, Cerro Norte, hecho que alude al fenómeno de infantilización de la pobreza. Sin embargo la mayoría se trata de rincones infantiles, los centros CAIF⁶⁶ tienen escasa presencia, sólo dos en toda el área en estudio, localizados en Casabó y en el barrio El Tobogán, asentamiento irregular sobre la ruta.

En lo referente a las escuelas primarias, existe un número importante en toda el área, salvo en los barrios la Paloma – Tomkinson y en La Paloma Norte no se registra ninguno. Esta situación implica que la población en edad escolar tiene que trasladarse, por lo cual el transporte colectivo se torna imprescindible para acceder al servicio.

⁶⁶ Centro de Asistencia a la Infancia y Familia. Política social a nivel nacional.

Los servicios se dividen en dos tipos, aquellos en los cuales tienen algún tipo de alimentación, ya sea con merendero y/o comedor, y los que no. En las zonas de concentración de servicios, estos tipos se registran en números similares. Cabe señalar que muchos de estos servicios, están catalogado como de contexto críticos y están saturados.⁶⁷

En el nivel de enseñanza secundaria los tres liceos, y la U.T.U⁶⁸ se localizan en la parte sur de toda la zona, en el Cerro y en Casabó. De modo que, para los jóvenes un transporte colectivo eficiente de alcance local resulta sustancial para poder acceder a estos servicios. Sin embargo el 29,4%⁶⁹ de los jóvenes no estudian ni trabajan.

Más allá de la cobertura de estos servicios, se detectan situaciones de vulnerabilidad, desde la perspectiva de la accesibilidad. Considerando los indicadores aportados por el Observatorio Montevideo de Inclusión Social, referidos al rezago escolar de la población entre 8 y 15 años, el porcentaje de repetidores del primer año 1º año y entre 1º y 6º en las escuelas públicas y clima educativo en el hogar, se puede inferir que en el mediano plazo estos barrios tienen pocas posibilidades de acumulación capital social.

Año 2003	Montevideo	Casabó Pajas Blancas	Cerro	La Paloma Tomkinson
Porcentaje de personas en hogares con Clima Educativo Bajo.	43,9	76,4	57,9	82,4
Porcentaje de personas entre 15 y 65 años con educación primaria incompleta	5,5	12,0	6,5	12,6
Porcentaje de personas entre 17 y 65 años con educación obligatoria incompleta (menos de 9 años de estudio)	33,4	59,9	43,3	64,7
Porcentaje de personas entre 8 y 15 años con rezago escolar	16,8	25,2	23,6	28,0
Porcentaje de repetición en escuelas públicas entre 1º y 6º.	11,5	13,4	12,9	13,7

Fuente I.M.M. Observatorio Montevideo de Inclusión Social

En el caso de los **servicios de salud**, la situación presenta mayores deficiencias, ya que la localización de los mismos se realiza casi exclusivamente en el casco antiguo y Casabó. En este último barrio solamente se presta servicio de policlínica, mientras que en el casco se registran las emergencias móviles, mutualistas y sobre C. M. Ramírez el Centro de Salud del Cerro y el Centro Materno Infantil del B.P.S.⁷⁰ Desde el punto de vista cuantitativo, en esta zona resultan relevantes los servicios de atención a las adicciones.

⁶⁷ Entrevista realizada al Sr. Néstor Bacigalupi, C.C.Z N° 17.

⁶⁸ Universidad Técnica del Trabajo.

⁶⁹ Ver Anexo N° 3.

⁷⁰ Banco de Previsión Social.

Sin embargo los servicios, tanto del Ministerio de Salud Pública como de la Intendencia Municipal de Montevideo, cuentan con una alta demanda, considerando que el 58,1% de la población zona Casabó – Pajas Blancas, el 42% del Cerro y el 65,5% de La Paloma – Tomkinson, no cuentan con mutualista ni emergencia móvil⁷¹. Evidentemente esta situación compromete, no sólo la accesibilidad, sino que también la prestación de los servicios de salud.

Por último en lo que refiere a los **servicios recreativos** dada la importante presencia de canchas que se registran, se destacan los deportivos. Cabe señalar que en los distintos barrios que integran la zona las canchas se han preservado de ocupaciones, cuestión que indica el interés de la población en esta actividad. Otro de los servicios que resultan significativos, son los destinados a actividades para el adulto mayor en el Cerro, que puede estar indicando la presencia de un porcentaje importante de la población más envejecida.

Las infraestructuras

Para la caracterización de la infraestructura y los servicios urbanos se parte del concepto de accesibilidad, que se refiere a la posibilidad de la población de usufructuar de los mismos.

Gráfico N° 23. Fuente U.T.E



La sustentabilidad urbana en términos de equidad social, se refiere a la posibilidad de acceder a la calidad de vida que brinda la ciudad para todos sus habitantes. En virtud de su importancia en el desarrollo socio-económico de la población y tomando en cuenta que, en el caso de Montevideo, la cobertura es cuantitativamente significativa, la accesibilidad a los mismos puede constituirse en factor que abone la segregación socio-residencial, y ser un indicador de no equidad. (I.T.U, 2004: 4)

A nivel general se constata que el Cerro y Aledaños cuenta con el tendido de las redes de infraestructura básica de energía eléctrica y agua potable, inclusive abastecen las áreas de crecimiento más recientes.

⁷¹ Observatorio de Montevideo de Inclusión Social.

La forma en que la población accede a los mismos presenta situaciones de irregularidad, además de las dificultades en cuanto a la prestación del servicio.

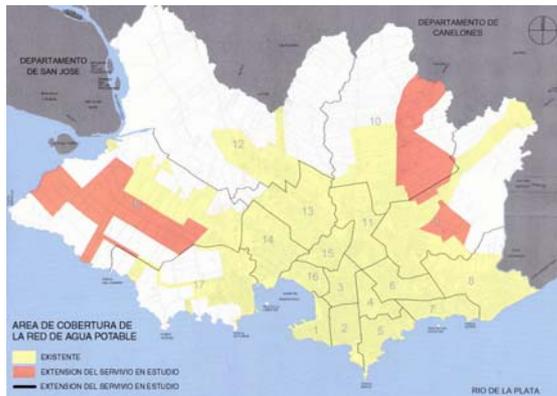
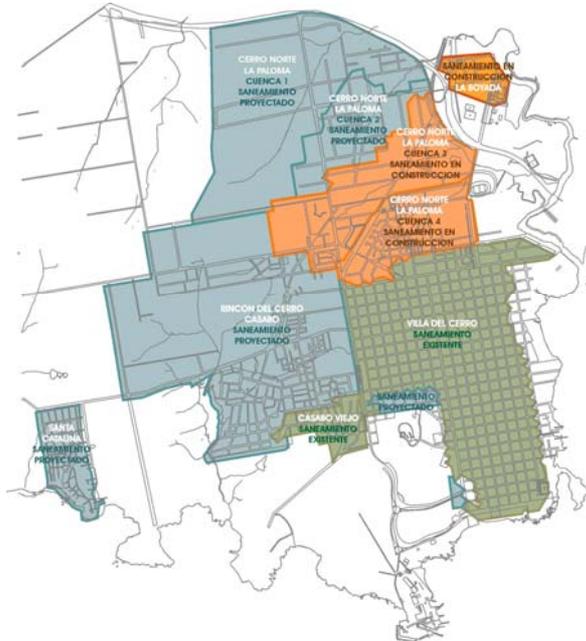


Gráfico N° 24. Fuente Plan Montevideo I.M.M

En los recorridos de campo se ha constatado que en muchos casos, la forma de conexión a la energía eléctrica de los hogares se realiza directamente desde la red de la calle, evitándose así el pago del servicio. Esta situación ocurre tanto en las ocupaciones de suelo informal como en los casos de algunos programas de vivienda formales como es el caso de Unidad Cerro Norte. En el caso del agua potable la cobertura es total, pero

existe un pequeño porcentaje de los hogares (1,7%)⁷², donde la llegada del agua se realiza por cañería fuera de la vivienda., y un 0,2% por otros medios. En lo que refiere al saneamiento, salvo el casco consolidado y el área planificada de Casabó que tienen el servicio desde larga data, el resto de la zona oeste de Montevideo no cuenta esta infraestructura. Los hogares que no tienen cobertura ascienden al 37,5%⁷³, por lo que evacuan sus aguas a pozos negros. Desde esta perspectiva se puede catalogar a esta zona, como un área de vulnerabilidad ambiental, tomando en cuenta que particularmente el saneamiento es uno de los servicios prioritarios para la preservación del sistema hídrico de la zona, la costa y el agua subterránea, además de los problemas sanitarios derivados.

Gráfico N° 25. Fuente I.M.M



Sin embargo las autoridades municipales ya tienen proyectado la totalidad del saneamiento para la zona, según las distintas cuencas, en el marco del Plan de Saneamiento Urbano. La tercera etapa es la que está en construcción (PSU III), mientras que el resto está previsto en otra etapa (PSU IV).

En el gráfico N° 25 se constata que las áreas en que las obras de construcción se están realizando coinciden con los asentamientos que están en proceso de regularización, La Boyada y Cerro Norte, además de un sector de La Paloma. En estos asentamientos está garantizada la

conexión, ya que es parte de los requerimientos del P.I.A.I, lo que aún no está

⁷² Ver cuadro de calidad de Vida Urbana en Anexos N° 2.

⁷³ IDEM.

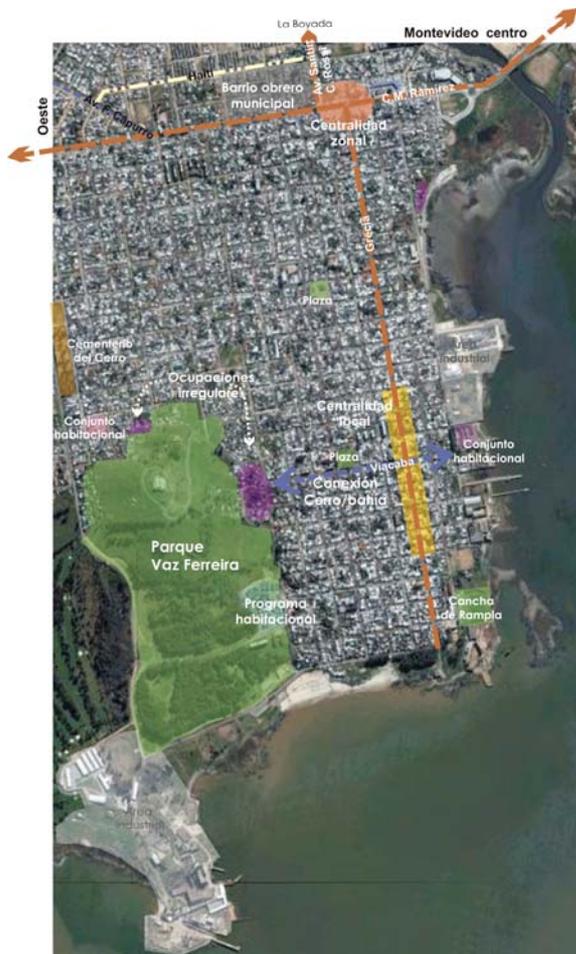
resuelto es cómo se conectará la población que no participa del programa, ya que tendrá que realizar las obras con sus propios recursos. Desde esta perspectiva, el acceso al servicio en los casos de pobreza, no está aún garantizada.

Por último cabe señalar que los servicios de infraestructura básica consolidan la expansión urbana hasta Cno. Bajo de la Petisa, coincidiendo con la designación del Plan Montevideo como Área Potencialmente Urbanizable. De modo que la provisión de los mismos, en este caso, se enmarca en el proceso planificador de Montevideo.⁷⁴

Características de los distintos barrios

El Cerro

Gráfico N° 26. Elaboración propia.



El casco antiguo se estructura a partir del damero indiferenciado, calificado por el uso del suelo y la dinámica urbana. De la estructura vial se destacan la calle Grecia, donde se desarrolla la centralidad comercial local, y C. M. Ramírez, que funciona como vía articuladora entre este barrio, y Cerro Norte, siendo, además, soporte de transporte colectivo. Sobre esta avenida, particularmente en el cruce con la calle Grecia, se concentran una serie de comercios de diversos tipos, desde abastecimiento cotidiano hasta de características esporádicas, por lo cual se la puede catalogar como centralidad zonal. Por otro lado, la implantación de la terminal de transporte, ha dinamizado la actividad comercial, de esta centralidad. Otro elemento que se identifica dentro de esta estructura son los conjuntos habitacionales en la trama. El tipo de morfología urbana de manzana abierta los destaca del resto del damero, siendo uno de los ejemplos

el conjunto La Farola⁷⁵ en la falda del cerro.

La calle Viacaba se identifica como conector, tanto visual como de acceso, entre el cerro y la bahía, sin embargo no se destaca del resto de la vialidad. La importante pendiente de esta vía genera visuales entrecortadas por la

⁷⁴ Ver gráficos Nos. 3 y 4.

⁷⁵ Conjunto habitacional del programa Aquiles Lanza.

arborestación, tanto en su recorrido ascendente hacia el cerro, como descendente hacia la bahía. Sin embargo, el espacio urbano no presenta una calificación particular respecto al resto del barrio, solamente se destaca el sector donde se localiza la plaza conformando un ámbito urbano singular dentro del trazado.

El **espacio público** cuenta con una la profusa arborestación, tanto de sus calles como de sus plazas, siendo su estado de mantenimiento aceptable. Estas últimas, insertas en la trama y existentes desde el origen del barrio, constituyen espacios de uso local. Las calles y veredas se encuentran pavimentadas, sin embargo su estado de mantenimiento presenta diferentes niveles, requiriendo desde obras de reparaciones hasta en algunos sectores su repavimentación.

Vista a la Bahía desde la Fortaleza del Cerro.



El **Parque Vaz Ferreira**, donde se localiza la Fortaleza de Montevideo⁷⁶, constituye uno de los parques de referencia a nivel nacional. Tan es así que está incluida en el escudo la ciudad. La visita al Cerro y su Fortaleza es uno de los paseos turísticos clásicos de Montevideo, considerando no solamente la presencia del museo, sino que también el paisaje que se despliega sobre la de la bahía y su entorno urbano. El estado de mantenimiento del Parque es regular, tomando en cuenta su relevancia, agudizado por las ocupaciones de asentamientos que se vienen registrando desde 1985. Sin embargo, la instalación del Monumento a los Desaparecidos, ha impactado positivamente en la recuperación de uno de sus sectores.

El barrio del Cerro se extiende al norte de C.M Ramírez, hasta la calle Haití, que define un límite tomando en cuenta el cambio en las características tipo – morfológicas que se produce.

En esta área se destaca el **Barrio Obrero Municipal N°1** construido en la década del 30. Su trazado de tipo cuadrícula continúa la lógica de producción urbana del casco antiguo. Se organiza sobre la base de viviendas apareadas de un nivel, caracterizadas por una buena calidad de sus construcciones, una espacialidad cualificada por el equipamiento del ámbito público, sus veredas y arborestación. Todos estos componentes presentan un buen nivel de mantenimiento.



Vistas del Barrio Obrero Municipal

1 N° 1.

⁷⁶ Monumento Histórico Nacional, cuyo uso actual es de museo.

Se puede concluir que la concepción integral de esta intervención, a partir de la consideración conjunta de espacio público y vivienda, conforman un área de calidades ambientales urbanas singulares.

Cerro Norte

Gráfico N° 27. Elaboración propia.



Cerro Norte está comprendido entre la calle Haití, Avda. Federico Capurro, Cno. de las Tropas, Cno. La Paloma y la Avda. Santín Carlos Rossi. Esta área está constituida por una serie de fragmentos producto de distintas lógicas de producción de suelo urbano. Este tipo de ocupación del suelo está directamente vinculada a operaciones en el campo de la vivienda.

Entre las calles Haití, Puerto Rico, Pasaje Tres, Vizcaya, Sta. Cruz de la Sierra y Río de Janeiro se localiza la **Comunidad 19 de Junio y la Comunidad 19 de abril**⁷⁷. Estos conjuntos habitacionales, de 456 unidades de vivienda, integra el programa de Erradicación de Cantegriles, implementado por el gobierno de facto en la década del 70. Este sector constituye uno de los fragmentos de Cerro Norte, cuyas particularidades se refieren a la precariedad del hábitat en diferentes dimensiones.

La propuesta de alojamientos transitorios resueltos con viviendas mínimas y con construcciones de muy baja calidad, se ha convertido en solución habitacional definitiva. Con el paso del tiempo han ido densificándose a partir de la apropiación en los fondos y frentes de las viviendas. Este proceso ha dado como resultado el deterioro de la edificación por falta de mantenimiento, y un importante nivel de hacinamiento y tugurización.



Vista de la escuela y la cancha de fútbol en Unidad Cerro Norte.

⁷⁷ Este conjunto se lo reconoce con el nombre de Unidad Cerro Norte.

Los distintos sectores del conjunto se articulan a partir del predio donde se localiza la escuela y el espacio utilizado como cancha de fútbol. Obviamente el uso de estos equipamientos se restringe casi exclusivamente a la población del conjunto, perdiendo así las características integradoras que estas actividades poseen.

En lo referente al ámbito urbano, la falta de conformación y la ausencia de equipamiento del espacio público son generalizadas. Las calles vehiculares, que conectan el conjunto con el resto del barrio, presentan un bajo grado de consolidación, producto de la ausencia de veredas, el pavimento de tosca, el



escaso alumbrado, y la ausencia de forestación. Una situación similar se presenta en las sendas peatonales entre bloques. Sus anchos reducidos por el crecimiento de las viviendas en planta baja, el mal estado de sus pavimentos y la ausencia de alumbrado, contribuyen a generar una imagen urbana con un alto grado de deterioro.

Pasaje peatonal de Unidad Cerro Norte.

Los aspectos antes reseñados, limitan su condición de pasajes públicos. Este uso restringido genera situaciones de inseguridad, que sumado al proceso de tugurización de las viviendas, definen condiciones del hábitat con alto grado de precariedad.

Utilizando la categorización de vecindarios realizada Katzman (2001:181), desde el punto de vista social la Unidad Cerro Norte se cataloga como “gueto urbano”. Esta condición, en este caso, se define como tal, por la homogeneidad de la situación social, la percepción de la ciudadanía como “zona roja”⁷⁸ y por tanto su aislamiento simbólico. La organización espacial del sector lo define como uno de los fragmentos de Cerro Norte, que combinada con la problemática social, termina profundizando la “guetización” del conjunto, y comprometiendo las posibilidades de integración socio - urbana.

Si a esta situación se le agrega la presencia de asentamientos irregulares con viviendas de bajo grado de consolidación, en su entorno inmediato, la calidad ambiental urbana se encuentra seriamente comprometida

Otro sector que se reconoce es el delimitado por las calles Sta. Cruz de la Sierra, Río de Janeiro, calle 12 mts. y Avda. Santín Carlos Rossi. Se localiza uno de los conjuntos habitacionales del plan de vivienda municipal **Aquiles Lanza**⁷⁹, el barrio Artigas de la década del 80. Sobre un trazado de tipo rectangular, las calles internas funcionan como acceso a las viviendas, por lo

⁷⁸ La catalogación de “zona roja” refiere a las condiciones de inseguridad social.

⁷⁹ El Plan Aquiles Lanza se trata de la construcción de un conjunto de ocho barrios en Montevideo originados a partir de los Programas Municipales de Erradicación de Cantegriles y de Lotes con Servicios.

cual las vías perimetrales son las conectoras con el resto del área, constituyéndose así en otro de los fragmentos que integran Cerro Norte.

Se caracteriza por una estructura de viviendas individuales de un nivel, con buena calidad de sus construcciones. Sin embargo el espacio público presenta un bajo nivel de consolidación. La ausencia de veredas, la falta de pavimentación de las calles y la ausencia de alumbrado público, conforman un ámbito de baja calidad ambiental. Por otro lado, cabe señalar, la existencia de muros divisorios enrejados entre las viviendas y el espacio público, indicando las condiciones de inseguridad que experimenta el sector. Este aspecto que incide en la apropiación social de dicho espacio, negando así su condición integradora.



Barrio Artigas, Plan Aquiles Lanza.

Otro sector que se reconoce es el delimitado por la calle Haití, Avda. Federico Capurro, Cno. de las Tropas y Cno. La Paloma, donde se localizan **los Barrios Municipales Nº 28 y 31**. La lógica de su trazado, de tipo rectangular de pequeñas dimensiones, está directamente vinculado a las operaciones de vivienda municipal. Estos barrios fueron realizados en distintas etapas, lo que explica las diferentes tipologías de vivienda. Se estructura en base a una serie de pasajes, uno central y el resto internos a las manzanas terminando en “cul de sac”. Estos vinculan el conjunto internamente, pero el acceso al sector se realiza por las calles perimetrales. De modo que la planificación de estas viviendas se realizó con una lógica de conjunto habitacional, y no con una concepción de intervención urbana.

El espacio público cuenta con un buen nivel de consolidación, tomando en cuenta la pavimentación de las calles, complementada con la resolución de evacuación de pluviales con cordones cunetas, que sumado a la topografía del sector garantiza el buen escurrimiento de las aguas.



Vistas del Barrio Obrero Municipal Nº 5

Sin embargo, la ausencia de pavimentos en veredas y de forestación de las calles, junto con el regular mantenimiento de las construcciones, conforman un ambiente urbano con ciertas debilidades.

En el entorno de estos conjuntos habitacionales, se localizan una serie de **asentamientos irregulares**, cuyo proceso de ocupación se viene realizando desde la década de 1990. El sector es atravesado por una de las cañadas que integran la cuenca del Pantanoso, y actualmente se han realizado obras de canalización como parte del Plan de Saneamiento (PSU III). Sobre sus bordes se localizan construcciones con muy bajo grado de consolidación, siendo la población que las habita mayoritariamente clasificadores de residuos.



Asentamiento sobre cañada.



Canalización de cañada.



Residuos de clasificadores.

En el resto de las ocupaciones, desde el punto de vista de la precariedad del hábitat, presentan grados de consolidación diferencial. A nivel general se identifican dos tipos de ocupaciones⁸⁰. El tipo A se estructura a partir de la reproducción trazados de la ciudad formal, con buena conectividad interna y con el entorno inmediato. Sin embargo el atravesamiento de la cañada separa en dos esta área, una vinculada a Cno. La Paloma y la otra a C. M. Ramírez y Cno. San Fuentes. Mientras que el tipo B presenta una organización espacial bastante caótica, a partir de un tipo de trazado desestructurado, cuya consecuencia se traduce en dificultades de conectividad interna y externa.



Asentamientos en Cerro Norte.



A pesar de las diferencias constatadas, la falta de consolidación de espacio público es generalizada. El estado de las calles se puede asociar a problemas de transitabilidad vehicular y peatonal, máxime cuando no existen aceras; su origen puede estar en la deficiente evacuación de pluviales, e inadecuada evacuación de aguas negras. En este caso se debe a las características físicas del entorno, fundamentalmente a las grandes pendientes existentes en el terreno que originan velocidades grandes, en escurrimientos pluviales provocando generando gran erosión, sobretodo en los puntos bajos, cuestión que se suma a los problemas de manejo de residuos sólidos.

⁸⁰ Ver gráfico N° 27.

El escaso arbolado para sombra y ornamentación del espacio público surge como una clara carencia en las condiciones ambientales de ambos sectores, sobre todo ante la realidad de que el espacio público de circulación es escaso, especialmente en el tipo B.

Actualmente el área ocupada por asentamientos se encuentra en proceso de regularización, por lo cual los aspectos antes mencionados van a ser abordados en los proyectos de infraestructura a realizar. Sin embargo a nivel general se puede concluir que las intervenciones realizadas a través de las distintas políticas de vivienda sumada a las ocupaciones conforman un área fragmentada, tanto desde el punto de vista social como físico, cuyas calidades ambientales urbanas presentan condiciones de deterioro importantes. Los aspectos antes analizados complejizan de manera importante las estrategias de integración socio – urbana que necesariamente habrá que implementar, tanto a la interna del sector como con el resto del área.

Por último cabe señalar que la situación de tenencia⁸¹ de la tierra en el área, en casi la totalidad de las intervenciones públicas no se han escriturado los predios, por lo que desde el punto de vista dominial se puede decir que el área está en la categoría de barrios irregulares, confirmando lo que se explicitó en la primera parte del trabajo, que esta condición se presenta en el sector formal e informal de la producción de suelo urbano.

La Paloma – Tomkinson



⁸¹ Información suministrada por la IMM. Ver anexos N° 6.

Como se ha explicitado anteriormente esta área mantiene la estructura territorial de quintas y chacra, por lo cual presenta características de relativa homogeneidad. Este trazado, destacado por su geometría, se lo ha catalogado como de supermanzanas⁸², definido por los escasos atravesamientos transversales. En esta estructura se identifican Cno de las Tropas⁸³, que recorre el área en sentido diagonal, y la antigua traza de la vía férrea. Alrededor de esta última se han generado una serie de espacios residuales que han sido ocupados por asentamientos irregulares. De modo que el área presenta deficiencias en la conectividad interna, cuya consecuencia más visible, es que el transporte colectivo realiza sus recorridos perimetralmente⁸⁴. Las vías conectoras con el resto del área, Con. Cibils, conector interzonal, y Santín Carlos Rossi vinculan la zona con el Cerro, y en consecuencia con los servicios que allí se localizan.

La geometría del trazado, también se modifica por el recorrido de la cañada que atraviesa el sector, que se realiza a cielo abierto. Siendo una zona baja, ha sido desestimada por la población para la implantación de sus viviendas.

Sin embargo en la estructura territorial predominante se reconoce sobre la ruta una importante concentración de ocupaciones irregulares. Estos barrios se han localizado perimetralmente, evadiendo las zonas bajas y los bordes de las cañadas que atraviesan el sector. Por otro lado, la localización del conjunto de viviendas para vecinos que tuvieron que ser realojados por obras de saneamiento completa el área. De modo que se consolida un fragmento no sólo desde el punto de vista físico, sino que fundamentalmente desde el punto de vista social, al concentrar población con similares características. Sumado a esta situación su accesibilidad resulta muy comprometida, ya que solamente la Avda. Santín C. Rossi es la que la conecta con la centralidad de C.M Ramírez.

Vista de conjunto habitacional para familias realojadas por obras de saneamiento.



Sobre Cno. La Paloma se ha identificado dos conjuntos habitacionales que se destacan del resto del área por su organización espacial. El Barrio Municipal N° 5 organizado por una estructura de pasajes que generan manzanas rectangulares de pequeñas dimensiones. El conjunto de viviendas que se está construyendo destinado a población a ser realojada por las obras de saneamiento. Este caso se trata de una su propuesta tipo – morfológica,

de viviendas apareadas de dos niveles, que al no estar terminada la obra, todavía no es posible evaluar las condiciones de integración que dicho conjunto propone. Sin embargo se puede decir que si la lógica de organización espacial

⁸² Ver anexos N° 5.

⁸³ Cno. De las Tropas, antigua traza de la zona, vinculaba las áreas rurales del territorio con los saladeros, en una primera etapa, y luego entre los frigoríficos y La Tablada.

⁸⁴ Ver gráfico de transporte, N° 19.

se realiza en base a pasajes internos es muy posible que se constituya en otro de los fragmentos del área.

Desde el punto de vista del desarrollo urbano la zona presenta características diferenciales, que impactan directamente en la conformación del espacio público. Se han detectado zonas de calles pavimentadas, con regular y buen mantenimiento, donde el drenaje de pluviales se resuelve con cordones cuneta, hasta calles de balasto con cunetas. Sin embargo la heterogeneidad de la infraestructura vial es independiente del grado de consolidación de las viviendas, tomando en cuenta que se localizan construcciones de baja calidad y poco mantenimiento, en casos de vías con pavimento de hormigón, y viviendas de buen nivel constructivo y de mantenimiento en zonas de vialidad de tipo perfil rural⁸⁵.

Esta situación alude al nivel de ingresos de la población que impacta en la capacidad en el mantenimiento edilicio y en consecuencia también en la calidad del espacio público. En otras palabras la calidad del ambiente urbano está directamente vinculada a estos aspectos.



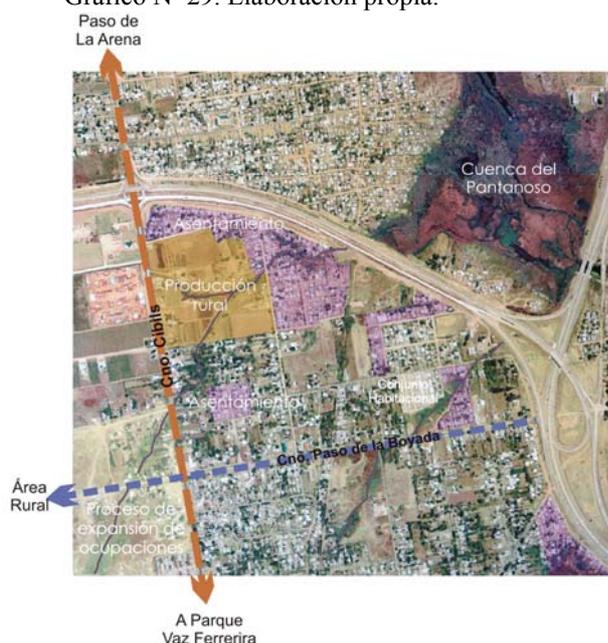
Vista Cno. La Paloma.



Vista Cno. Pernambuco

La Paloma Norte

Gráfico N° 29. Elaboración propia.



Este sector presenta una estructura urbana muy heterogénea, considerando la diversidad de trazados. Se reconocen los de tipo cuadrícula y rectangulares de gran tamaño, rectangulares, desestructurados y áreas de producción rural⁸⁶. Si bien el sector se caracteriza por esta condición, en sí misma constituye un fragmento del Cerro y Aledaños considerando sus límites bien precisos: Ruta N° 1, Cno. Paso de la Boyada y Cno. Cibils. Esta última vía es el conector principal con el resto de los distintos barrios que integran estos territorios y soporte del

⁸⁵ El perfil rural se compone de cunetas para la evacuación de pluviales y mayoritariamente pavimentos de balasto.

⁸⁶ Ver gráfico estructura territorial, N°17.

transporte colectivo. Cno. Paso de la Boyada perdió su continuidad desde que se construyó la ruta, aunque mantiene relevancia a nivel local, ya que integra el circuito de circulación del transporte⁸⁷. Por último las calles transversales no tienen solución de continuidad con las del sector de La Paloma – Tomkinson, lo que dificulta la integración de ambos barrios.

Borde rural



Vista desde Cno. Cibils



Vista hacia Cno. La Boyada



A nivel general se puede decir, que a pesar de su condición fragmentaria se reconocen áreas que cuentan con una calidad del ambiente urbano aceptable. El espacio público y las construcciones presentan un buen nivel de mantenimiento relativo, a pesar de que algunas de las calles pavimentadas se encuentran algo deterioradas, sobretodo en los sectores donde la precariedad de las viviendas es mayor.

Vista Cno. Alianza.



La calidad ambiental del sector de trazado regular en cuadrícula se considera relevante, tomando en cuenta, además de las buenas condiciones del espacio público, la profusa arboestación de algunas de sus calles. También es de destacar que, tanto en las calles con solución de pluviales con perfil rural como en las calles con cordón cuneta, cuentan con buen mantenimiento, lo que indica la preocupación de los habitantes, además de la escasa circulación vehicular.



Por último cabe señalar, que también se localiza el barrio Cuatro Esquinas, asentamiento irregular de treinta viviendas, que a pesar de la situación de precariedad de la edificación, ha preservado las condiciones del espacio público y además ha respetado los espacios libres planificados. Sin embargo los pasajes laterales no cuentan con el mantenimiento necesario, evidentemente asociado a la escasa intervención municipal en obras en el área, ya que la población ha demostrado que pueden contribuir en su mantenimiento.

Espacio público calificado

Otro de los sectores que presenta calidades destacables del ambiente urbano es la zona de manzanas rectangulares. Si bien el desarrollo urbano cuenta con un menor grado de consolidación, su buen nivel de mantenimiento y la calidad

⁸⁷ Ver gráfico N° 19.

de sus construcciones así lo evidencian. Cabe señalar que también integra este ámbito urbano el conjunto habitacional para población realojada, que en este caso conserva la estructura del trazado.



Vistas del espacio público y los tipos de vivienda que allí se localizan.

El resto del área ocupada, se desarrollan asentamientos irregulares, que según datos de la I.M.M suman doscientas sesenta viviendas con una población estimada de 1072 personas⁸⁸. Las ocupaciones sobre el borde del tejido consolidado, se caracterizan por una estructura que reproduce las formas de ocupación de la ciudad, completando el trazado analizado anteriormente.



Los distintos tipos de asentamientos irregulares.

Otro caso que se presenta es el del barrio Maracaná Chico sobre el borde de la ruta, y presenta una organización espacial bastante caótica, con manzanas de distintos tamaños, que se han ido adecuando a las condiciones naturales del predio. Por otro lado el área es atravesada por una cañada, perteneciente a la cuenca del A° Pantanoso, por lo cual, presenta importantes problemas ambientales. Tomando en cuenta estos aspectos es que se lo ha tipificado como trazados desestructurados, que comprometen la accesibilidad interna y externa, y en consecuencia, las posibilidades de integración socio - espacial.

En síntesis, se reconoce el sector como uno de los fragmentos del Cerro y Aledaños, cuya singularidad radica en que en sí mismo constituye un mosaico territorial. La ausencia de servicios urbanos y las dificultades en la accesibilidad caracteriza el sector, por lo cual la integración física y social del barrio constituye un objetivo a alcanzar a partir de la construcción de un soporte físico que permita mejorar la conectividad interna y con el resto de los barrios.

⁸⁸ Ver anexos listado de asentamiento de la IMM

La Boyada

Gráfico N° 30. Elaboración propia.



En el del Cerro y Aledaños el barrio La Boyada constituye un caso claro del fenómeno de fragmentación territorial, considerando que se trata de un área prácticamente aislada, del resto de los barrios que integran esta zona.

Con límites bien definidos por la Ruta N°1, y el arroyo Pantanoso, prácticamente el único vínculo con la zona es la Avda. Santín C. Rossi, por la que circula el transporte colectivo de tipo local. De modo que la población que habita el barrio no tiene transporte directo y necesita de trasbordo en la terminal de C.M. Ramírez.

La estructura urbana la componen sectores con distintos usos del suelo y lógicas de ocupación del territorio. Se localiza la Compañía de Artillería N° 1 y en sus inmediaciones el Barrio Obrero N° 4, realizado para los soldados que desempeñaban allí sus funciones. Con el paso del tiempo, en el entorno inmediato a estas viviendas se fue consolidando la ocupación irregular del asentamiento La Boyada, expandiéndose hasta prácticamente el borde del arroyo, terminando así de conformar uno de los fragmentos de esta zona.

Desde el punto de vista tipo - morfológico, se torna difícil reconocer las tipologías habitacionales originales, ya que han sufrido profundas modificaciones, a tal punto que prácticamente no se las identifica de las viviendas realizadas por la población del asentamiento. En este sentido cabe suponer que probablemente el crecimiento vegetativo de la población haya sido el origen del propio asentamiento La Boyada.



Asentamiento Irregular



Cno. Paso de La Boyada



Tipologías de Barrio Obrero

En el marco del programa P.I.A.I.⁸⁹, en este barrio se han realizado obras de infraestructura vial, saneamiento, agua potable, equipamientos educativos (CAIF)⁹⁰, viviendas nuevas y acondicionamiento del espacio público, siendo uno de los primeros barrios que ha culminado los trabajos. Si bien el programa se propone como objetivo principal el de la integración socio – urbana, en este caso se considera que no ha sido una experiencia exitosa.

Varias son las razones de esta afirmación. En primer lugar la intervención del programa se ha concentrado en este sector, dejando fuera de la intervención al resto del barrio, por lo cual la integración con el entorno no solamente no se ha realizado, sino que también ha provocado conflictos sociales con el resto de la población del área.⁹¹



Viviendas nuevas (N.B.E)



Estado del pavimento nuevo.



Estado de las cunetas.

En segundo lugar la obras realizadas no han promovido una mejora sustancial en la calidad del ambiente urbano. La resolución de la vialidad y las sendas peatonales ha sido de mala calidad constructiva, ya que rápidamente se han deteriorado. Por otro lado, y como consecuencia de lo anteriormente expresado la evacuación de pluviales no ha sido resulta satisfactoriamente, las cunetas no tienen el mantenimiento adecuado y algunas viviendas se encuentran por debajo del nivel de las sendas, por lo que presentan problemas de evacuación de pluviales. El caso extremo de esta situación son las viviendas nuevas para los vecinos realojados, ya que se han construido bajo el nivel de la calle.

En tercer lugar, el proceso social de integración interna de los vecinos del barrio no se ha concretado, ya que mantiene los conflictos preexistentes, por lo que se cuestiona la intervención social realizada. Tan es así que en la cesión de la Comisión Especial de Asentamientos de la Junta Departamental del 2 de julio de 2004, uno de los vecinos del barrio, plantea los inconvenientes derivados del mal trabajo realizado por las asistentes sociales contratadas por el P.I.A.I, en la medida de que el propio programa desconoció la Comisión Vecinal electa por el barrio y nombró a tres vecinas como las interlocutoras. Como consecuencia, la empresa no sólo no les brindó información sino que también desconoció sus reclamos. En síntesis, si el proceso social interno tuvo estas características, con el resto del área no hubo ningún tipo de vínculo, por lo que la integración socio – urbana estuvo fuera de las consideraciones de la intervención.

⁸⁹ Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, financiado a nivel nacional por el Banco Interamericano de Desarrollo a través de un préstamo hecho al país.

⁹⁰ Centro de Atención a la Infancia y Familia.

⁹¹ En entrevista con vecinas del barrio que limita con el sector de intervención, se cuestionó que el P.I.A.I no realizara obras en toda el área en tanto de que se trata de la misma problemática.” ¿Por qué a nosotros no nos tocó?”

Por último, a pesar de la falta de equipamiento del espacio frente a la escuela, cabe señalar que el acondicionamiento de la plaza ha aportado en el mejoramiento la calidad ambiental urbana del barrio, ya que su buen nivel de mantenimiento indica que la población del barrio ha sido receptiva de esta intervención.



Vistas de los espacios públicos.

En síntesis la actuaciones socio - urbanas realizadas, no sólo no ha contribuido en el mejoramiento ambiental del sector y en consecuencia en la calidad de vida de la población, sino que también ha provocado enfrentamientos entre vecinos.

Otro de los sectores que se reconoce es un conjunto de cuatro manzanas de tipo rectangular cuya producción de suelo urbano está asociada a la ciudad formal, tomando en cuenta que la integran viviendas unifamiliares, mayoritariamente auto construidas en predios individuales. Este sector también ha sufrido procesos de expansión en clave de irregularidad. Las ocupaciones se extendieron hasta el borde inundable del arroyo Pantanoso, zona en la cual se detectaron viviendas de alto grado de precariedad.



Construcciones precarias sobre la ribera del Arroyo Pantanoso.

Por último se ubican tres asentamientos irregulares sobre la ruta y separados del resto del área urbanizada por un sector donde se localizaba el vivero municipal, actualmente sin producción. Por otro lado, el acceso a estos barrios se realiza únicamente por la ruta, por lo que su aislamiento compromete de manera importante su integración urbana. En otras palabras, las posibilidades de un desarrollo urbano sustentable son muy poco probables.

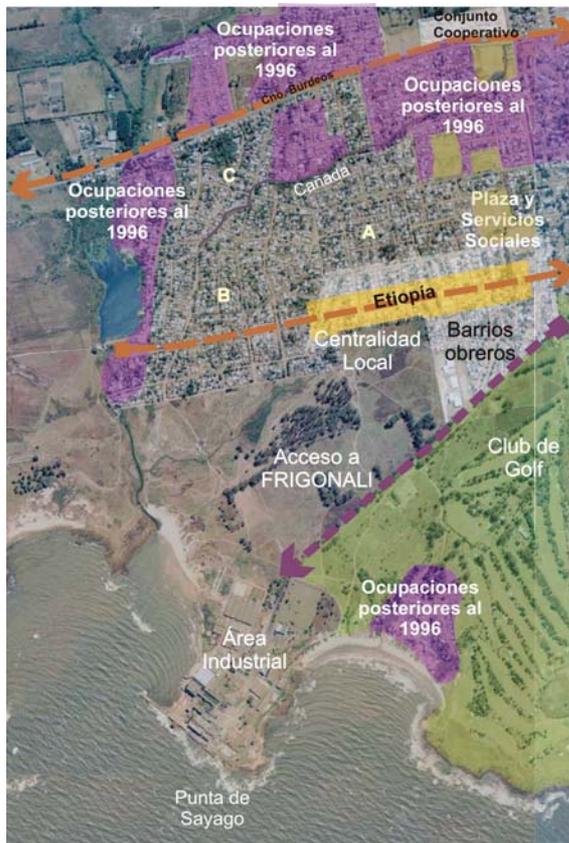
Por último, cabe señalar que el antiguo vivero ha dejado una importante forestación que permite percibir que en este sector es posible de revertir el deterioro ambiental, siempre y cuando la política urbana tenga como objetivo la preservación de las condiciones naturales del área.

En síntesis, se puede decir que la zona, comúnmente llamada La Boyada, está constituida por una serie de fragmentos que presentan una baja calidad ambiental, y además su condición de aislamiento no posibilita un desarrollo urbano sustentable. De modo que, en primer lugar se pone en cuestión las acciones estatales y municipales que se han emprendido, teniendo en cuenta que se trata de un proceso de consolidación residencial, en un sector que difícilmente se integre al resto de la ciudad. En segundo lugar es razonable

pensar que el uso más adecuado sea la de área de parque considerando las condiciones naturales, protagonizadas por el arroyo Pantanoso.

Casabó

Gráfico N° 31. Elaboración propia.



El barrio Casabó, es una de las expansiones más antiguas del Cerro. Comienza con los barrios obreros municipales construidos en el período de auge de los frigoríficos (entre las décadas 30 y 40 del siglo pasado), en el entorno de la calle Etiopía, y continúa a lo largo del tiempo con ocupaciones sobre terrenos fiscales en situación de irregularidad.

Actualmente, la calle Etiopía, funciona como eje estructurador de dichos barrios, conectándolos con el casco antiguo a través de la calle Holanda. Además, siendo soporte de transporte colectivo, es donde se desarrollan una serie de comercios de abastecimientos cotidianos, por lo que se constituye como centralidad local.

Estas primeras urbanizaciones se destacan del resto del sector, en tanto trazados planificados. Se reconocen dos tipos: regulares de tipo cuadrícula y de tipo jardín y/o radiales, situación que indica las distintas épocas de sus construcciones. Las calidades ambientales se expresan en el equipamiento del espacio público, su buen nivel de mantenimiento y la calidad de las edificaciones, aspectos que evidencian la consideración conjunta de los elementos urbanos y los programas habitacionales. En el sector del barrio jardín, las viviendas preservan sus características originales, mientras que en el otro sector, en algunos casos, han sufrido modificaciones, pero en general, dirigidas al mantenimiento de la edificación.



Los barrios obreros



En el resto del barrio Casabó se conforma a partir de asentamientos irregulares desde larga data.⁹² Al igual que en Cerro Norte la zona presenta sectores diferenciados por su grado de consolidación, en este caso asociados a la época de ocupación, los más antiguos registran mejores condiciones ambientales.

Si bien se ha catalogado el área mayoritariamente con trazados irregulares, se identifican tres tipos de desarrollo urbano. El tipo A⁹³, presenta un mayor grado de consolidación asociado a la ciudad formal. Las calles pavimentadas y espacio para veredas con algunas plantaciones de árboles, sustentan esta afirmación. Sin embargo, es regular el estado de mantenimiento de algunas calles, probablemente causado por la deficiente evacuación de pluviales⁹⁴ que erosionan los pavimentos existentes. Cabe destacar que la calle Etiopía presenta un mayor mantenimiento y mejor equipamiento del espacio público, asociado a la circulación del transporte colectivo y a la localización de servicios.⁹⁵ La resolución del drenaje de pluviales a través de cordones cunetas, posibilita un mejor mantenimiento del pavimento de las calles, además de poder incorporar veredas, viabilizando así la circulación peatonal.



Calles con pavimento asfáltico y cunetas, y calle con igual pavimentación y cordón cuneta.

Otro aspecto que indica el grado de consolidación del sector, es la existencia de equipamientos sociales y públicos. La plaza equipada con juego para niños y la policlínica, que allí se localiza, junto con un entorno residencial de aceptable nivel de mantenimiento, le imprimen al área, buenas condiciones ambientales urbanas, relativas a las diferentes situaciones de la ciudad informal.



Plaza y policlínica

Obviamente se requieren acciones que fortalezcan estas condiciones, de manera de promover una mejor calidad de vida urbana.

⁹² En los registros censales aparecen identificados desde 1963.

⁹³ Ver Gráfico N° 18 y 19.

⁹⁴ La evacuación de pluviales se realiza por cunetas.

⁹⁵ En entrevista con técnicos de vialidad de la IMM, estos han manifestado que en las tareas de mantenimiento de la red vial para toda la ciudad se priorizan los estructurados urbanos y las calles donde circula el transporte colectivo.

El tipo B, presenta un nivel de consolidación medio en lo que refiere a la edificación y bajo respecto al espacio público. Sus calles de balasto se encuentran en condiciones aceptables, sin embargo este tipo de pavimento requiere de importantes trabajos de mantenimiento, ya que por causa de las lluvias se deteriora con rapidez. Por otro lado, la resolución de pluviales se realiza a través de cunetas, que en los casos de calles de poco ancho resulta de difícil resolución la circulación peatonal, por lo que ésta se realiza por la calle. Otro aspecto importante a señalar es la falta de arborescencia de las calles, aspecto relevante en la calidad ambiental del espacio público. Estas características, sumado al tipo de edificaciones, determinan la necesidad de intervenciones de mejoramiento del hábitat, es decir operaciones integradas de vivienda y espacio público. Por último cabe señalar que en el sector que limita con los barrios planificados, presenta un buen nivel de mantenimiento del espacio público, sobretodo en la acera de las viviendas obreras.



Calle que limita la ciudad informal y la formal.



Calles en sector de tipo B

El tipo C, en cambio, presenta un nivel de consolidación bajo, particularmente en las áreas que bordean los cursos de agua. En lo que respecta al trazado, de tipo desestructurado, compromete la conectividad interna del sector y su relación con el entorno, por lo que se presentan problemas de accesibilidad. La pavimentación de las calles en balasto, se encuentran muy erosionadas, como consecuencia de las grandes pendientes hacia la cañada, que provocan mayor velocidad de arrastre de las aguas pluviales. Por otro lado en los puntos bajos y en la cañada se registran problemas serios de manejo de residuos sólidos, probablemente asociados a la presencia de clasificadores, asentados en los bordes de la laguna del Tala y de la propia cañada. La ausencia de saneamiento, la precariedad de las viviendas y la falta de conformación del espacio público completan el deterioro ambiental generalizado y, particularmente, la contaminación del curso de agua. De modo que las importantes condiciones de precariedad del hábitat, junto con las condiciones de accesibilidad descritas complejizan la gestión hacia la solución definitiva de esta problemática.



Pasajes estrechos



Las ocupaciones de las riberas



Por último, cabe señalar que a nivel general Casabó cuenta con equipamiento educativo, tanto a nivel de primaria como de secundaria, y programas de

atención a la infancia, que sumado a la proximidad con el Cerro se puede decir que el barrio cuenta con estos servicios.⁹⁶

La expansión oeste

Gráfico N° 32. Elaboración propia.



El Cerro y Aledaños se expanden hacia el oeste sobre la zona designada por el Plan Montevideo como “Area Potencialmente Urbanizable”, sin embargo la ausencia de planificación es evidente. Las diferentes lógicas de ocupación de suelo que se constatan, son producto de diferentes programas de vivienda y de asentamientos irregulares. Por lo que se trata de una zona de trazados diversos, compuesto por una serie de fragmentos promovidos desde la

informalidad y desde las distintas instituciones estatales.

La Vía y Adyascencias



Para esta zona Cno. Cibils se constituye en el vínculo principal con los distintos barrios, y además cumple el papel de articulador entre las áreas identificadas. En cambio a la interna

de cada fragmento de la ciudad informal la estructura vial se caracteriza por la ausencia de continuidad comprometiendo así la accesibilidad física.

Las ocupaciones y el deterioro ambiental.



Al norte de Casabó, continuando las ocupaciones irregulares, se localiza el barrio **La Vía y Adyascencias**, en el entorno de la traza de la antigua vía del tren, hasta Cno. San Fuentes, donde pierde continuidad el pasaje La Vía. Como consecuencia, de esta situación los asentamientos crecen hacia el oeste sobre terrenos rurales abandonados, por lo cual presentan

⁹⁶ Ver gráficos N° 20, 21 y 22.

una estructura de manzanas irregulares y en supermanzanas, con escasa conectividad transversal. Desde esta perspectiva la accesibilidad se encuentra comprometida, a pesar de haber incorporado líneas de transporte local⁹⁷ en la zona.

La calidad ambiental urbana presenta deficiencias importantes, siendo varios los factores que inciden en esta situación. La mala resolución de la evacuación de pluviales provoca la erosión del pavimento de las calles, que sumado a la ausencia de veredas definen un espacio urbano de baja consolidación. En las calles con cunetas la falta de mantenimiento de las mismas, sumado a la cantidad de viviendas de escasa calidad constructiva, constituye otras de las razones de las condiciones ambientales del sector. Sin embargo la arborestación de algunas de sus calles mejoran estas condiciones.

Por último, el vertido de residuos sólidos en las cañadas, tanto en los sectores a cielo abierto como en los entubados, y la localización de viviendas, sumamente precarias, en sus bordes completan los problemas ambientales del barrio.

Las intervenciones públicas en la construcción de viviendas, tanto nacionales como municipales, con implantaciones y concepciones urbanas diversas, directamente vinculadas a las distintas las épocas de construcción y a la forma de gestión de los conjuntos habitacionales, completan el panorama de fragmentación de la expansión oeste del Cerro.



Barrio Obrero

Los retiros frontales y laterales, generan jardines privados en general bien equipados. El espacio urbano presenta un buen nivel de mantenimiento, aunque en algunos sectores el pavimento de las calles presenta cierto grado de deterioro, fácilmente subsanable. Las veredas enjardinadas y la forestación de las calles curvas, particularmente las especies de palmeras, aportan en identificación y la calidad espacial del barrio.

En el entorno inmediato, se identifica un área dividida por la traza de la vía en dos sectores, donde se localizan dos conjuntos habitacionales. El primero, el CH 38, construido por el I.N.V.E⁹⁸ en la década del 70, refleja la cultura arquitectónica de la época, ya que se organiza a partir de bloques de cuatro pisos, dispuestos en el terreno de manera tal de liberar la mayor cantidad de

⁹⁷ Ver gráfico N° 16.

⁹⁸ Instituto Nacional de Vivienda Económica, organismo estatal clausurado en el periodo dictatorial del país.

suelo para el enjardinado.⁹⁹ La respuesta al espacio público de Cno. Cibils no se adecua a las características del entorno por tal razón se convierte en un fragmento del sector que sumado al estado de mantenimiento del conjunto, no contribuye a mejorar las calidades ambientales urbanas del área, a pesar de la forestación de sus bordes.

Conjunto I.N.V.E y cooperativa



El conjunto cooperativo presenta muy buenas calidades ambientales en sí mismo, referidas a su organización espacial. Se trata de viviendas en tiras con jardines frontales articulados por la circulación peatonal. Las tiras se agrupan de a dos, promoviendo un espacio de intercambio entre los vecinos que lo habitan. Su buen mantenimiento general, constituye otro de los factores que sustenta la afirmación realizada, e indica una buena organización en la gestión de los espacios colectivos. Por otro lado, contribuye positivamente en lo que respecta al ambiente urbano, sin embargo las rejas perimetrales, que indican los problemas de seguridad del barrio, siendo otra de las variables a considerar en lo referente a la fragmentación socio – espacial.

A lo largo del recorrido de Cno. Cibils, se reconocen dos manzanas cuya lógica de ocupación es la de la ciudad formal. Sin embargo las calles no tienen continuidad con la zona de La Paloma – Tomkinson, indicando la ausencia de planificación de esta expansión. Por otro lado las calidades ambientales urbanas presentan situaciones diferentes. Mientras que sobre Cno. Cibils el buen estado de mantenimiento, tanto de la edificación como del espacio público, contribuyen positivamente en estas calidades, el deterioro de las calles transversales, la ausencia de veredas junto con la baja calidad constructiva de las viviendas deriva en un ambiente urbano de baja calidad.



Cno. Cibils y sus calles transversales.

Otro sector que se reconoce, es el que conforman el conjunto cooperativo y el asentamiento regularizado. Presentan dos tipos netamente diferentes en lo referente a la lógica de ocupación del suelo. El primero se basa en la organización interna del sector, mientras que el segundo se estructura a partir de un trazado rectangular, reproduciendo así, las características de la ciudad formal.

⁹⁹ La cultura arquitectónica de la época tiene antecedentes en la arquitectura moderna europea que privilegiaba la edificación en el verde.



Viviendas cooperativas



Asentamiento COTRAVI



Plaza infantil en COTRAVI.

Mientras que el conjunto habitacional cooperativo presenta un excelente nivel de mantenimiento, tanto en lo referente a la edificación como a sus espacios abiertos, las calidades ambientales urbanas del asentamiento son regulares. Cabe señalar que la situación del conjunto alude a una buena gestión de sus habitantes.

El espacio público de C.O.T.R.A.V.I se conforma a partir de calles de balasto con ausencia de veredas y arborestación, la evacuación de pluviales se realiza a través de cunetas. Este tipo de conformación se asocia más a una imagen de tipo rural y no urbana. A esta situación se le suma la ausencia casi completa de equipamiento urbano.

Este barrio ha sido regularizado, pero esta intervención no tuvo en cuenta las variables mencionadas, situación que se evidencia en el equipamiento de la plaza infantil. Simplemente se colocaron juegos, evidentemente sin ningún tipo de organización espacial. De modo que no se detecta en la realidad los beneficios del programa de regularización.

Otro aspecto relevante, es la cañada que atraviesa el barrio dividiéndolo en dos sectores, dificultando la conectividad interna que se realiza solamente por la calle central.



Vista hacia la cañada.

Cabe concluir que este ejemplo cuestiona por un lado, si la solución de la tenencia de la propiedad del suelo mejora la calidad de vida de la población, y por el otro se cuestiona la consolidación de un barrio en un área con pocas probabilidades de integración socio – urbana, considerando las escasas posibilidades de vínculo con la comunidad local, debido a su relativa condición de aislamiento físico.

EL AMBITO LOCAL

Las organizaciones sociales

Los cambios producidos en los vecindarios de Cerro y Aledaños, también han impactado en las características de las organizaciones sociales. Como ya se mencionó, la fuerte identidad obrera del barrio se basó en el desarrollo industrial de la zona, que sumado al importante componente cultural aportado por los emigrantes, que hicieron del Cerro un barrio con una gran tradición organizativa. Como consecuencia de las sucesivas crisis económicas, que desembocaron en el cierre de los frigoríficos, impactaron fuertemente no solo en las condiciones materiales de la población sino también en su capacidad de organización, en su arraigo, en su riqueza cultural y su alto nivel de integración social. (PLAEDEZ C.C.Z.Nº 17, 2002) Sin embargo la tradición organizativa mencionada se mantiene, pero ya no es el ámbito laboral el aglutinador.

En las entrevistas realizadas a funcionarios municipales del C.C.Z Nº 17, revelan que desde el punto de vista social el Cerro ha perdido capacidades integradoras. Por un lado, porque las redes sociales han sufrido un proceso de deterioro importante y por el otro, por la gran politización de las organizaciones. Tan es así que se relata que *“si no existen acuerdos políticos se traba la gestión local.”* En lo referente al primer aspecto mencionado, se expresa que básicamente que *“hay dos Cerros”,* el Casco y el norte de C.M. Ramírez, que no tienen vínculos entre sí. La población del Casco *“ha tomado una actitud defensiva”,* frente a los nuevos barrios que han surgido. Sin embargo se reconocen diferencias entre los asentamientos localizados en el propio Casco con respecto a los ubicados en los distintos barrios que componen el área. Los primeros, según relata la entrevistada, tienen mejores niveles de integración que aquellos que se ubican al norte del área estudio. Esta situación alude a la segmentación social que experimenta el Cerro entre los viejos pobladores y los nuevos habitantes.

En referencia a la afirmación realizada sobre la politización de las organizaciones, otro entrevistado lo ejemplifica cuando relata el proceso sufrido por la coordinadora de asentamientos irregulares de los años 90. *“Se formó una coordinadora muy fuerte que se resquebrajó cuando se atravesó un líder político que generaba suspicacias y dividió a los asentamientos municipales de los otros”.* Otro aspecto que incidió en esta división es que algunos integrantes de dicha coordinadora fueron electos consejales, *“que tuvieron que hacer un proceso para entender que el estar en ese lugar no sustituía la organización de base.”* Lo antes mencionado sumado a la falta de respuesta desde la I.M.M central hizo fracasar la iniciativa.

Sin embargo, también coexisten organizaciones sociales de base territorial que se articulan, definen y desarrollan temas en conjunto. Como ejemplo el entrevistado valoró la experiencia de La Paloma Norte, donde los vecinos de los asentamientos, junto con los de otras organizaciones del barrio Alianza y la cooperativa de viviendas municipales formaron un espacio de articulación. *“No es cada barrio peleando por su espacio chiquito....se dieron cuenta que podían*

hacer más cosas que cuando estaban separados". Otro espacio de trabajo de organizaciones, que también trabaja en esta dirección, es el que se formó a partir de la necesidad de definir el destino del ex – Frigorífico Nacional. El grupo Pro – Parque de Punta Yeguas, junto con pescadores artesanales, llevan adelante un diálogo con el M.T.O.P¹⁰⁰ donde se discute las posibles actividades a desarrollar. Las organizaciones sociales plantean la necesidad de incorporar las aspiraciones vecinales, argumentando que *"si bien la costa es patrimonio de toda la sociedad uruguaya, el uso de esa infraestructura debe contemplar también las necesidades de la zona."* Desde esta perspectiva se plantea que el muelle pueda ser usado por los pescadores, así como prever una cámara de frío para el producto de la pesca, y por último espacios recreativos para uso de la población local.

En síntesis se puede decir que básicamente existen dos tipos de organizaciones, las que tienen una lógica de trabajo muy vinculado a las dinámicas políticas, mientras que por el otro lado comienzan a tomar fuerza los procesos desatados por las organizaciones de base territorial, que en definitiva son las que pueden llevar adelante una gestión local que se sostenga en el tiempo.

La vinculación entre la gestión central y local.

Los aspectos reseñados en la primera parte de este trabajo aluden en la tensión que existe entre la gestión local y central. En el caso estudiado, en las entrevistas realizadas se ha planteado que en algunos programas se han realizado avances, mientras que en otros la situación permanece con pocas variantes.

Los avances positivos el entrevistado valora que, a partir de la intervención del P.I.A.I en Cerro Norte, en esta etapa del gobierno municipal han habido cambios en la forma de actuación del programa. El Centro Comunal Zonal ha recibido recursos humanos para atender a los asentamientos que lo integran, cuyo papel es coordinar lo local con lo central. Esto ha permitido un mejor vínculo, y además poder articular mejor los recursos locales. Comienzan a generarse instancias de coordinación local donde *"por lo menos los distintos actores que trabajan en un mismo territorio se ven las caras"*, si bien aún no se puede decir que se articula la acción, *"por lo menos se sabe qué está haciendo cada uno"*.

Por otro lado la Junta Local, en este período, ha priorizado la atención a la problemática de los asentamientos irregulares, por lo cual la incorporación de recursos técnicos para atender específicamente a estos barrios colabora en la misma dirección y permite coordinar acciones desde lo local y lo central.

Sin embargo, cabe señalar que en esta iniciativa propuesta desde lo local se encuentra en etapa de intenciones, ya que los pasos que se han dado es el estudio de los aspectos legales y tratar de involucrar a la seccional policial de la zona, que según el entrevistado *"ofrece ciertas resistencias"*. Mientras que a

¹⁰⁰ Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

nivel central las políticas de prevención de ocupaciones no tiene aún, la solidez necesaria para elaborar instrumentos de gestión que colaboren con las propuestas locales.

Según el entrevistado, el programa sobre asentamientos, las políticas de género y el programa huertas, son las que hasta el momento han tenido mejores niveles de articulación con la Intendencia Central. Sin embargo se está lejos de coordinar políticas, justamente en Cerro Norte además de la inversión del Gobierno Nacional, a través del PIAI, actualmente, el presupuesto participativo del C.C.Z N° 17 ha priorizado la construcción del salón Comunal de la Comunidad 19 de Junio superponiendo así recursos económicos en una misma zona.

En otros aspectos el vínculo ha empeorado, todavía existen diferencias importantes en lo que refiere a las políticas sociales y muchas de las demandas de la zona no son contempladas en la planificación de central. *“Central planifica cosas que no consulta y no deja desarrollar las líneas de trabajo local. Lo planificado desde central viene con fechas y cronogramas, que si no tenés recursos no podés profundizar. En el caso de programas para jóvenes se ha podido llevar adelante porque hay recursos técnicos locales que pueden articular con lo que viene de central, y por lo tanto el programa ha salido fortalecido. Pero en lo que refiere a políticas sociales hay diferencias y estamos a años luz de ponernos de acuerdo”*. Se evidencia así la tensión entre la planificación central y la local.

En lo referente a la gestión de las infraestructuras, en el caso de alumbrado público ha habido respuestas positivas y se viene llevando adelante su mantenimiento y provisión de luminarias. Sin embargo en el caso de vialidad no se ha podido avanzar demasiado. El entrevistado reconoce la magnitud del crecimiento del Cerro, que es lo que ha atendido vialidad, descuidando por ejemplo el mantenimiento de las calles del Casco.

Por último cabe señalar que el vínculo con el Intendencia Central, no es el único que la gestión local asume. También las políticas a nivel Nacional requieren de los recursos de los Centros Comunales Zonales para su implementación. El programa de Mejoramiento del Hábitat del M.I.D.E.S¹⁰¹, Ministerio del Interior, con los programas sobre Seguridad Ciudadana, el Ministerio de Salud Pública, y O.S.E¹⁰², entre otros son organismos con los cuales coordina el comunal. Sin embargo esto no se refleja en la asignación de recursos técnicos y económicos, ya que estas coordinaciones se llevan adelante solamente con el personal municipal asignado. Esta situación evidencia la importancia de la gestión local en la implementación de las políticas públicas, pero necesariamente deberán ser apoyadas por todas las instituciones para que realmente se puedan llevar adelante los programas propuestos. *“Estamos desbordados”*

¹⁰¹ Ministerio de Desarrollo Social.

¹⁰² Obras Sanitarias del Estado.

A MODO DE SINTESIS

Al igual que en los países en vías de desarrollo, particularmente en Latinoamérica, los asentamientos irregulares se reconocen como una de las manifestaciones más visibles de la pobreza y las desigualdades en Montevideo y su área metropolitana, siendo parte ineludible de las complejidades y de los desafíos que la gestión ambiental urbana debe abordar.

Las reflexiones realizadas en la primera parte de este trabajo y el análisis de los barrios que integran el Cerro y Aledaños, evidencian la íntima relación que existe entre pobreza y deterioro ambiental. Se ha constatado que las ocupaciones de las riberas de las cañadas son las que presentan mayor nivel de precariedad habitacional, menor consolidación del espacio público y problemas de contaminación por el manejo de residuos sólidos y domiciliarios.

Evidentemente se trata de una relación causa - efecto en la medida que *“en situaciones de extrema pobreza el ser humano empobrecido, marginalizado o excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como persona”*. (Guimaraes, 1998:68). Obviamente el cambio de modelo, hacia un desarrollo urbano sustentable, no es sencillo de resolver en un contexto socio – urbano donde el nivel de necesidades insatisfechas es tal, que no permite transformar en demandas el mejoramiento de las condiciones de precariedad urbana, y menos aún, hacer frente a los problemas ambientales derivados. De modo que la lucha contra las desigualdades sociales debe ser parte de cualquier política socio - territorial que pretenda ser ambientalmente sustentable.

Por otro lado lo planteado por Guimaraes remite a la responsabilidad que tiene la sociedad en su conjunto de encontrar alternativas para abordar la problemática de pobreza y exclusión. Este fenómeno adquiere mayor dramatismo si se considera que el no tener oportunidades se asocia a la incapacidad de las personas de constituirse como sujetos, condición ésta que da cuenta de la libertad de los individuos para tomar decisiones o, en otras palabras, contar con posibilidades de elegir y construir un proyecto de vida. De modo que, desde el punto de vista ideológico, la reducción de la pobreza se constituye en una cuestión ética. Se trata de construir ciudadanía, es decir promover el desarrollo de capacidades que permitan tener *“una vida que valga la pena vivirla.”* (Corti, A. 2005). En otras palabras no es un problema sólo de los pobres, es una cuestión ética, de justicia y equidad de toda sociedad.

De modo que, como se plantea en el primer capítulo, el desarrollo sustentable, en este caso urbano, al centrar su mirada en el desarrollo social, implica retomar objetivos que el modelo neoliberal desechó y explicitar aquellos que derivan de la toma de conciencia de los problemas ambientales producto del modelo de desarrollo imperante. Impulsar que el acceso y uso de recursos naturales sea equitativo, la preservación de la biodiversidad, de los valores culturales y de identidad, y la reducción de las desigualdades sociales, implica la profundización de la democracia en tanto que promueve la participación en la

toma de decisiones públicas, siendo lo que define esta “racionalidad global”¹⁰³ a que hace referencia este nuevo estilo de desarrollo.

De estas reflexiones se desprende que la identificación del conjunto de relaciones, se constituye en una estrategia de abordaje integral las acciones prioritarias a impulsar. La participación ciudadana, el espacio público como espacio de interacción social y la accesibilidad a los bienes y servicios y a los recursos naturales, se priorizan como conceptos referentes de esta nueva racionalidad aludida que supone el desarrollo urbano sustentable, o en otras palabras, como señala Guimaraes, una nueva ética del desarrollo.

El ambiente natural

Uno de los aspectos sustantivos que influye en este cambio de modelo es la previsión de usos y ocupación del territorio. Como se ha visto, la costa cerrense está sujeta a tensiones producto de la oportunidad de las instalaciones industriales subutilizadas y de la localización de asentamientos irregulares en clave de suburbanización.

En el caso de los usos no residenciales, si bien cualquier tipo de emprendimientos que se propongan van a estar sujeto a los Estudios de Impacto Ambiental dispuestos por las normas vigentes, lo que necesariamente hay que discutir, por un lado es el tipo de actividad que la sociedad montevideana pretende que se desarrolle en áreas singulares desde el punto de vista ambiental y paisajístico. Por otro lado, en el caso concreto de las instalaciones del frigorífico Swift, que ha sido cedida a la Armada Nacional, en lo que refiere a los aspectos ideológicos, se puede cuestionar que se trata de un uso restrictivo a un recurso natural del propio territorio.

En el caso de las ocupaciones de las riberas de las cañadas, del arroyo Pantanoso y de la costa por los asentamientos irregulares, la propuesta de solución es sencilla ya que el realojo, total o parcial, es la respuesta, sin embargo la complejidad de su instrumentación es tal que hasta ahora solamente se ha podido implementar por las obras de saneamiento y no por deterioro de las condiciones del ambiente natural. La necesaria reingeniería institucional es lo que hay que concretar para viabilizar soluciones a problemas donde intervienen múltiples dimensiones.

Por lo antedicho la información respecto al proyecto, debe ser ampliamente difundida. La difusión y discusión debe organizarse en un tiempo capaz de conjugar los “tiempos” políticos, técnicos y sociales, de la manera más rica y eficiente, en beneficio de todos los involucrados. Invertir tiempo en organizar esta etapa al comienzo del planteo, redundará en un proceso más activo y ágil, además de contribuir al objetivo claro de democratización de la gestión urbano – territorial. Al respecto Ascher (1999:17) señala que la gestión urbana debe disponer de un sistema de decisión y de una gama de herramientas operativas, que van de los servicios técnicos a instrumentos jurídicos.

¹⁰³ Ver parte I, capítulo 1.

El espacio público como constructor de ciudadanía.

Como señala Ascher, *“las ciudades funcionan sobre la base de lógicas de racionalidades múltiples eventualmente contradictorias; que conforma un sistema abierto; que sus equilibrios son inestables; que variaciones mínimas pueden generar cambios considerables; que las evoluciones son generalmente irreversibles, por lo que la planificación se mueve dentro de escenarios inciertos que obligan a reinventar instrumentos que admitan estas variables.”* (1999:12).

Pero el hecho de que la incertidumbre sea el escenario de la planificación urbana, no puede perderse de vista la esencia de la ciudad cuando hay que definir un “proyecto de ciudad” y/o instrumentos de actuación. La ciudad sigue siendo la polis, es el espacio de la ciudadanía donde la interacción de la sociedad se expresa en sus espacios públicos y donde la calidad de vida urbana, directamente vinculada a la accesibilidad de los servicios, debe ser uno de los objetivos principales a la hora de planificar su desarrollo.

Rescatar esta esencia, es decir recuperar el significado integrador del espacio público, remite a la idea de que, como lo señala Ronaldo Ramírez, la ciudad es la materialidad de un lugar compartido por varios grupos sociales y las relaciones que estos establecen se dirigen a integrar sus diversidades. Si bien el espacio no define las relaciones sociales, influye en su estructuración, por lo cual sus condiciones materiales están en directa relación con sus posibilidades de integración social.

De modo que se considera al espacio público como símbolo y representación de la interrelación ciudadana: "abarca desde el tránsito hasta la utilización de bienes y servicios colectivos, y prefigura en ella (la ciudad) la dimensión política de lo público como lugar de ejercicio de las relaciones de poder" (Sánchez-Parga, 1995:25). Desde esta perspectiva lo que ha producido el fenómeno de segmentación social, es la fragmentación en el uso del espacio urbano.

En el análisis realizado en los distintos barrios que integran el Cerro y Aledaños, se ha evidenciado las diferentes características del espacio público. Se ha considerado las diferentes lógicas de estructuración y ocupación, las condiciones derivadas de los distintos tipos de vivienda, el grado de consolidación medido por el equipamiento del espacio público, el tipo de pavimentación y su mantenimiento de calles y veredas, la arboestación y los espacios de encuentro de la comunidad vecinal, las plazas. La integración de estos aspectos ponen de manifiesto la debilidad del ambiente urbano en la mayoría de las áreas de crecimiento del Cerro: Sin embargo, en cada una de ellas las variables analizadas adquieren un peso relativo diferente, y por lo tanto son las que deben ser priorizadas para realizar acciones tendientes a su mejoramiento, y en consecuencia al desarrollo urbano sustentable.

Cerro Norte está considerado como una de las zonas de Montevideo con problemas importantes de delincuencia, en particular la Unidad Cerro Norte es a la cual se le atribuyen las mayores dificultades en este sentido. De modo que

cualquier propuesta que se realice, desde una perspectiva integradora, deberá tener como objetivo, a nivel simbólico, su resignificación en el imaginario colectivo. Obviamente, alcanzar dicho objetivo, que en última instancia se trata de quebrar la lógica de “gueto urbano”, se prevé en el largo plazo. Sin embargo el tránsito hacia ello debe estar pautado por acciones que no debiliten el camino en esa dirección. El desafío radica, en articular las distintas dimensiones de esta problemática, y lograr los acuerdos necesarios (políticos, sociales y técnicos) para diseñar una estrategia concurrente, que haga sustentable la propuesta.

Las condiciones en que se encuentra Unidad Cerro Norte, tanto desde el punto de vista físico como social, lleva a concluir que necesariamente las acciones de sustitución de estas viviendas sea el camino que necesariamente haya que recorrer. Las políticas de mejoramiento urbano – ambiental en esta situación, en el mediano y largo plazo, previsiblemente generarán deseconomías en las generaciones venideras, y en el corto plazo no promueven la reversión de la problemática social. De modo que si se pretende quebrar la lógica de “gueto urbano” la demolición, es uno de los pasos que hay que dar en esa dirección. Obviamente, la implementación de una propuesta de esta naturaleza se pretende en el largo plazo, para lo cual su “construcción” requerirá de etapas a partir de la definición de una serie de actuaciones convergentes. (Lombardo, C., 2004)

Desde esta perspectiva la dimensión física deberá orientarse a la reestructuración del sector. La sustitución de la Unidad deberá ir acompañada de operaciones de amanzanamientos y reparcelamientos, reconstruyendo el tejido de manera de integrar los distintos sectores que componen el área. Además en el campo edilicio deberán promover la diversidad tipológica, que junto con el tratamiento de los espacios públicos y privados serán los aspectos de calificación y caracterización de su desarrollo urbano – ambiental (Cecilio y otros, 2001).

La Paloma – Tomkinson, presenta dificultades particularmente en la conectividad interna por lo que deberá priorizarse las operaciones en la apertura de nuevas calles. Evidentemente se trata de un proyecto urbano donde las provisiones de equipamientos recreativos y plazas, y el mejoramiento del espacio público serán los criterios a priorizar. En otras palabras estructurar el área a partir de la generación de espacios públicos, consolidando y equipando el sistema vial principal, con actuaciones combinadas de mantenimiento y operaciones de sutura que den continuidad, particularmente en sentido transversal, a las calles existentes.

En otro orden, la oportunidad de las obras de saneamiento para la parquización de las cañadas a cielo abierto constituye otra de las acciones relevantes en el equipamiento del sector. De modo que la dotación de infraestructura junto con los proyectos urbanos de equipamientos de los espacios públicos y accesibilidad serán los criterios a priorizar para alcanzar un ambiente urbano que promuevan la integración socio – urbana.

La Paloma Norte, constituye un mosaico territorial, caracterizado en el capítulo anterior, con importantes dificultades en la accesibilidad, sin embargo cuenta con activos físicos a ser valorizados para abordar las problemáticas existentes. La reestructura urbana es una de las acciones ineludibles para resolver los problemas de conectividad y dar continuidad al sector con La Paloma – Tomkinson y así resolver la integración urbana de estas áreas. Estas intervenciones, deberán apoyarse en las buenas condiciones del espacio público existente y extender estas condiciones a todo el sector.

Por otro lado las cañadas que atraviesan el sector, también constituyen activos relevantes para la incorporación de espacio público parquizado junto con las acciones de sutura de la trama vial, resultan las acciones prioritarias para integrar el asentamiento irregular, que se localiza sobre la ruta, al resto del área. Sin embargo cabe señalar que las viviendas de este barrio que limitan al norte del área de producción rural, tienen pocas probabilidades de integrarse al resto del área, por lo cual habrá que pensar en una reubicación de las mismas urbanizando la tierra vacante existente en el propio sector. Si bien viabilizar esta propuesta tiene un importante grado de complejidad, se reconoce una capacidad organizativa de los vecinos que resulta relevante como para comenzar un proceso de estas características.

La Boyada presenta condiciones de aislamiento difíciles de revertir y además constituye un área con escasas posibilidades de desarrollo. Sin embargo las inversiones realizadas por las instituciones estatales¹⁰⁴ no han hecho más que promover la consolidación urbana del sector, por lo cual no es oportuno pensar en un uso del suelo distinto al existente. Sin embargo, potenciar las riberas del Pantanoso y las áreas vacantes preservándolas para parque público a nivel de toda la ciudad, desestimulando el asentamiento de nueva población, posibilitará darle a este barrio una identidad que genere sentimientos de pertenencia, en un área relevante desde el punto de vista ambiental. Desde esta perspectiva es posible realizar un proceso que colabore en la integración social de los propios habitantes. Cabe señalar que esta propuesta lleva implícito el cuestionamiento de la posible regularización de los barrios sobre la ruta, considerando las escasas posibilidades de desarrollo urbano sustentable.

Como se ha explicitado en el capítulo anterior **Casabó** constituye un área de alta concentración de asentamientos irregulares desde larga data y con crecimiento sostenido, por lo cual a nivel general se presenta con diferentes grados de consolidación, en algunos casos trazados viales incompletos y carencias en infraestructuras.¹⁰⁵

Evidentemente las condiciones físicas del espacio público constatadas en los asentamientos irregulares, la ausencia de equipamiento de la vialidad principal, el poco mantenimiento de algunas vías, y las áreas desestructuradas entre otras están lejos de promover la integración socio – urbana. Sin embargo el

¹⁰⁴ Particularmente la Intervención del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).

¹⁰⁵ Las obras de saneamiento están previstas en la etapa IV del PSU.

área cuenta con elementos importantes como para revertir esta situación, las cañadas, que atraviesan distintas áreas permiten generar espacios públicos parquizados que reviertan las condiciones de deterioro que se han observado, tanto en el campo urbano como natural. Como elemento singular, la Laguna del Tala resulta un potencial importante a la hora de calificar el área, pero necesariamente habrá que liberar la ocupación de las riberas y así preservar las condiciones del ambiente natural, de manera de hacerlo accesible a toda la zona y a la ciudad en su conjunto.

Con respecto a los distintos tipos de condiciones urbanas identificadas, si bien se trata de la misma problemática referida a la ciudad informal, necesariamente las actuaciones van a tener distinta priorización de las variables consideradas.

En el tipo A la orientación en materia urbana deberá centrarse, no sólo en el mantenimiento del espacio público, sino que en completar el equipamiento del mismo, entre otras, la arboestación, la incorporación de veredas que permitan la resolución de la evacuación de pluviales a través de la construcción de cordones cunetas. El mejoramiento de los equipamientos comunitarios es otra de las acciones necesarias, en tanto posibilita una mayor cobertura en la prestación de los servicios para la zona.

En el tipo B, además de las acciones de mejoramiento y completamiento del espacio urbano, el estudio y definición de los distintos tipos de calles deberán ser las orientadoras del desarrollo urbano. En este sentido la categorización de las calles vehiculares junto con la dotación de veredas y la incorporación de la arboestación, posibilitarán resolver la conectividad interna y una mejor calidad del ambiente urbano. Por otro lado la pavimentación de las calles con materiales más duraderos permitirá no sólo un mejor mantenimiento, sino que también reestructurar los recorridos del transporte colectivo que permitan una buena prestación del servicio, particularmente en lo que refiere a las líneas locales.

En el tipo C requiere de acciones más profundas y por tanto más complejas. La relocalización de viviendas para preservar del ambiente natural y generar condiciones de accesibilidad física, son prioritarias para revertir las condiciones del sector. Para ello la formulación de una política de tierras para promover y orientar el desarrollo urbano sustentable, y particularmente para mejorar las condiciones de acceso formal al suelo de la población de menores recursos económicos, es uno de los lineamientos estratégicos relevantes a llevar adelante. Complementariamente las operaciones de reestructura urbana, que impliquen apertura de calles y reconstrucción del tejido urbano mejorarán las condiciones de accesibilidad. Sin embargo las intervenciones en la vialidad junto con las operaciones de amanzanamientos y reparcelamientos, no solamente deben estar orientadas a resolver los problemas de conectividad, sino que debe ser parte de un proyecto urbano que contribuya a la estructuración de las distintas áreas.

La expansión oeste presenta una heterogeneidad de situaciones tal que necesariamente van a requerir de un marco planificador que oriente la acción y establezca criterios y prioridades de intervención. Para ello hay que iniciar un

proceso de construcción de los acuerdos políticos, sociales y técnicos de manera de definir qué tipo de desarrollo urbano se va a promover.

Por último, a nivel general, cabe señalar que en lo que refiere a la producción de ciudad con la construcción de viviendas, es un aspecto ineludible a tener en cuenta en la conformación del espacio público, ya que en conjunto definen el hábitat urbano. Tomando en cuenta lo analizado en este trabajo las intervenciones de la política de vivienda también han contribuido en la fragmentación del espacio público. De modo que se torna imprescindible que los planes de vivienda estén efectivamente interrelacionados con planes de desarrollo urbano.

Para ello, la política de tierra y de vivienda, deben estar íntimamente relacionadas. La formulación de una política de tierras que promueva el uso más racional del suelo donde la densificación de la ciudad consolidada sea una alternativa frente a la compra de terrenos, en las áreas periféricas. Además, deberá contar con una diversidad de instrumentos que contemplen las diferentes realidades, y no se centren en cuestiones generales que contribuyen mínimamente en la promoción del re-equilibrio socio – territorial. En tal sentido la revisión normativa del tamaño de los lotes de los programas de regularización, las condiciones de financiamiento y crediticias, las cargas impositivas, entre otras posibilitarán la articulación de la política urbana con la de vivienda, favoreciendo así la integración social.

Cabe señalar particularmente la cuestión del mercado inmobiliario. Considerando que el espacio urbano no es soporte neutro de inversiones, sino una aplicación económica que presupone, en su propia lógica de rentabilidad, la configuración, el funcionamiento y la naturaleza propiamente urbanas de sus emprendimientos. (Clichevsky, 1996:38), la política de tierras deberá orientarse a la redistribución de inversiones en el contexto de la ciudad. Como se ha constatado, en el caso del territorio del Cerro, cuenta con ventajas diferenciales para el desarrollo de negocios privados, por lo cual las plusvalías que puedan generarse podrán orientarse a la solución de los problemas de la ciudad informal, y así combatir la desigualdad.

Por otro lado, la Cartera de Tierras constituye una herramienta valiosa para intervenir en el mercado inmobiliario, como agente conductor y dinamizador de las políticas urbanas, y así optimizar el uso de suelo no solamente destinando para ello terrenos en el propio barrio sino que también a través de proyectos de recuperación urbana en el Area Intermedia definida por el Plan Montevideo en la dirección de la integración social.

Es evidente que una orientación en materia de gestión urbana por sí sola no puede transformar la estructura social, aunque sí está en condiciones de promover que las inversiones en desarrollo urbano y políticas habitacionales, incorporen la dimensión de la integración social como objetivo estratégico. De esta forma se puede dar respuestas a los problemas de la ciudad informal y así transitar hacia la reconstrucción del tejido social con acciones concurrentes que efectivicen un camino hacia la reducción de la pobreza. Esto requiere de articulaciones interinstitucionales, para poder implementar programas

sectoriales de vivienda comprendidos en planes de ordenamiento. De esta manera es posible efectivizar la relación gestión-planificación y terminar con las desafortunadas intervenciones públicas en la producción de vivienda social realizadas en las últimas décadas en la periferia de Montevideo.

En síntesis la dimensión física del proceso de integración socio - urbana requiere promover el proceso de reconstrucción y reapropiación del espacio público. Esto significa generar un soporte físico adecuado para favorecer la interacción social y construir una nueva identidad urbana en contraposición a la imagen estigmatizada imperante de la ciudad informal. En otras palabras la **“recuperación de la condición de ciudadanía”**, ya que es en el espacio público donde *“...los ciudadanos investidos de ciudadanía politizan el cotidiano y “cotidianizan” la política...”* (Vainer, C.: 2000:). Para ello, las condiciones históricas, culturales y naturales particulares de cada área constituyen activos relevantes que darán la impronta a su diseño.

La descentralización como parte de la gestión ambiental urbana

Evidentemente la reflexión realizada sobre la descentralización reconoce la potencialidad que esta política tiene en la democratización de los procesos de transformación de la realidad socio – territorial que plantea el paradigma de la sustentabilidad.

Este activo de gestión de políticas públicas resulta un instrumento relevante como articulador entre la autoridad municipal y los pobladores de los barrios, pero necesariamente deben plantearse cambios que reconduzcan el proceso. En el marco de los nuevos modelos de gestión, donde la cooperación entre el sector público, el privado y el social pasan a tener un papel sustantivo en el desarrollo del territorio y en la reconstrucción del tejido social, algunos principios básicos deben ser los rectores en la construcción del proceso de relación, diálogo y acuerdo entre los actores.

La gestión ambiental, que por definición va a estar tensionada por una serie de conflictos, transforma la gestión urbana, que pasa necesariamente de una actividad meramente administradora a una lógica de articulación de actores, donde las reglas de juego deben ser claras y conocidas por todos. Con reglas de juego muy claras y con ámbitos conocidos de decisión, se garantiza la transparencia en los procedimientos. Como señala Marcello Balbo (2003:88) *“la ordenación del territorio y la planificación urbana son y deben ser imperativos esenciales de una gestión democrática de la ciudad; por lo tanto, dentro de un contexto de participación, transparencia y rendición de cuentas (accountability) —componentes constitutivos de la aproximación a la “gobernabilidad”— éstas deben ser parte de los fundamentos de las estrategias de desarrollo urbano y territorial.”*

Como se ha explicitado en el primer capítulo, para establecer las reglas de juego se debe partir de la definición clara de los roles que cada actor debe asumir en el proceso de planificación y gestión ambiental del territorio. Es desde esta perspectiva que se debe tener presente que la implementación de

las políticas desarrollo urbano - territorial son de responsabilidad de los municipios y en consecuencia deben representar los intereses de la sociedad en su conjunto. En esta dirección Kullock y otros señalan el *“carácter público y estatal del agente planificador”, como reconocimiento del imprescindible rol que al respecto debe cumplir el Estado.*”

Por otro lado, como se ha visto, la heterogeneidad de las situaciones derivadas de la ciudad informal, presenta mayores o menores alternativas de integración, directamente relacionadas con las múltiples dimensiones de los problemas asociados a este fenómeno. De modo que el proceso debe partir de una modalidad de gestión diferencial a la interna de cada barrio (lo local), pero sin perder de vista la dimensión del conjunto a través de la aplicación de políticas compensatorias (lo global). Como señala Edgar Morin, *“se entiende importante la distinción entre las partes, pero sin desarticular el todo. La construcción de un pensamiento que distinga las particularidades intransferibles de los territorios y de las comunidades. Las especificidades que inciden en la unidad y en sus partes, otorgan a la propuesta su impronta.”*

En este sentido, el gobierno y la administración local son los actores claves para desatar un proceso de gestión participativa que oriente la acción hacia los cambios a impulsar en el espacio urbano articulándolos con las políticas sociales. Si bien se reconoce la necesidad de que el diseño de las políticas públicas se realice a partir de la coordinación interinstitucional, es en la especificidad de cada territorio donde se define la ejecución de las mismas. El trabajo de articulación de políticas que desarrolla el Centro Comunal Zonal N° 17, confirma esta aseveración. Para ello la formulación del plan zonal, instrumento de gestión previsto en el Plan Montevideo, puede contribuir positivamente en la articulación de las políticas públicas, especialmente en la redefinición de la política de vivienda.

Dentro de la sociedad civil, que representa diversos intereses, son las organizaciones de base territorial las que necesariamente deben tener un papel sustantivo a la hora de planificar el desarrollo local. Las organizaciones de base territorial que están trabajando en el Cerro y Aledaños son las que hasta ahora han tenido mejores resultados en su actuación, al estar consignadas a un territorio específico, están en condiciones de reconstruir el sistema de redes sociales que puede sustentar la aplicación de las políticas públicas, siempre y cuando tengan la posibilidad de intervenir en el diseño de las mismas. De esta forma serán partícipes en la construcción del proyecto colectivo de la sociedad donde estén contempladas las diferentes problemáticas.

También así, se podrá evitar el error de diseñar una batería de programas, generalmente compartimentalizados, desarticulados y a menudo, con una eficiencia discutible con que se responde al problema de integración social en los núcleos de pobreza. (CEPAL, 2004). La consideración multisectorial de los proyectos y la coordinación de las políticas, deberán estar apoyadas por articulaciones interinstitucionales, públicas y privadas.

Es en esta dirección que la reforma del Estado tiene sentido¹⁰⁶. En estos momentos se ha convertido en un reclamo de distintos actores como estrategia de desarrollo, pero las propuestas están referida a la reducción del déficit fiscal, no se debate sobre la organización del mismo cuando se trata de políticas urbano - territoriales, cuyo carácter transversal es evidente. La estructura jerárquica y piramidal con la que funciona, no solamente tensiona las políticas universales (educación, salud) sino que no se adecua, por un lado a los desafíos que plantea cualquier iniciativa que pretenda la sustentabilidad de las políticas sociales., y por el otro no promueve espacios donde la sociedad civil, en sus diversas manifestaciones, pueda ser parte del proceso.

Por lo explicitado anteriormente, la condición de transversalidad de la descentralización requiere de una profunda reorganización administrativa del conjunto del aparato municipal, centralizado y descentralizado, constituyéndose en una acción ineludible para lograr éxito en la política de planificación y gestión ambiental del territorio.

Hacia la integración: la accesibilidad

La reflexión realizada en el capítulo anterior sobre la accesibilidad da cuenta de un nuevo concepto a introducir para la comprensión de los nuevos fenómenos socio – territoriales. Introduce una noción más clara de las desigualdades sociales¹⁰⁷, por un lado se integran los aspectos cualitativos a los cuantitativos, y por el otro permite la valoración del problema de fondo en tanto que remite a las condiciones de vida de la población, en cualquier área geográfica, siendo uno de los caminos para considerar integralmente los problemas a resolver. (Filardo, V. 2004)

En nuestro país, especialmente en Montevideo, las históricas condicionantes del desarrollo socio – económico y cultural y la urbanización temprana de la sociedad nacional, hicieron posible la universalización de los servicios sociales y la construcción de las infraestructuras. Sin embargo hoy, la polarización social y la segregación espacial de los pobres urbanos tensionan las políticas sociales “universales” y la prestación de servicios urbanos.

En esta nueva realidad socio – territorial, la calidad de estas prestaciones presenta graves insuficiencias. En lo referente a la infraestructura urbana, si bien la cobertura de la red de agua y de energía eléctrica abarca casi la totalidad del territorio departamental, es en la forma de acceso donde se manifiesta las situaciones de informalidad. En el caso del saneamiento la situación presenta particularidades, ya que la cobertura no es total y todavía se están haciendo obras de construcción del mismo. Sin embargo en muchos casos se ha detectado que cuando existe la red resulta difícil acceder a la misma ya que requiere de una inversión de la propia población que no les

¹⁰⁶ “La reforma del Estado cobra validez como proceso de reformulación en la búsqueda de mayor funcionalidad con los nuevos objetivos generales planteados, introduciendo una visión sistémica en la definición de su estructura y organización; dotándose de flexibilidad para adaptarse a los permanentes cambios, transitando de la clásica organización sectorial y casi disciplinar hacia una de carácter funcional e interdisciplinar, que de respuesta al carácter complejo y multidimensional de los procesos territoriales. De esta manera se facilitaría la promoción y desarrollo de nuevos estilos institucionales de planificación y gestión ambiental del territorio.” Chabalgoity, Lombardo, Mazzini (2001).

¹⁰⁷ Ver capítulo 2

posibilita tener el servicio. De modo que, la cobertura de las redes no garantiza el acceso de la población a estos servicios.

Otro aspecto a reflexionar es sobre los servicios sociales, donde se abre una discusión compleja al introducir en ella la categoría de la accesibilidad. Tomando como ejemplo el sistema educativo, ya de por sí cuestionado y en proceso de reformulación, se discute la provisión del mismo en contextos de vulnerabilidad social, en el entendido que tiene particularidades que el formato general no contempla. Si bien existen los servicios educativos, las condiciones en que funcionan no contemplan los cambios acaecidos en la composición social de los vecindarios. Situación evidenciada en el caso estudiado, a partir de los valores de los indicadores de desempeño escolar, y la deserción del sistema de muchos jóvenes. La consideración de lo local en la prestación de los mismos necesariamente debe ser contemplada, por lo que se debe cuestionar la universalidad, en este caso, del sistema educativo.

Por último cabe señalar que la mejora de la accesibilidad, desde la perspectiva del transporte, es un requisito esencial para mejorar la calidad de vida urbana, tanto desde el punto de vista del empleo productivo de bienes y servicios, como desde el punto de vista de la integración social.

De modo que el mejoramiento de la calidad de vida urbana, se relaciona además de condiciones de vivienda digna y la posibilidad de acceder a servicios básicos, sino que también a qué tipo de servicios se accede. Se generan “servicios para pobres” en áreas de la ciudad con infraestructuras incompletas y con una marcada ausencia de equipamiento del espacio público, comprometiendo así la calidad ambiental de vastas zonas urbanas. En otras palabras, se trata de la calidad de vida asociada no solamente a las condiciones materiales, sino que también al acceso a “oportunidades” que contribuyan a favorecer la movilidad social.

BIBLIOGRAFIA

ALLENDE LANDA, J. (1995). **“Desarrollo sostenible. De lo global a lo local”**. Publicado en: Ciudad y Territorio N° 104.

BALBO, M. (2003). **“La nueva gestión urbana”**. Publicado en: *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe* CEPAL
www.cepal.org/pobrezaurbana.

BOISIER; S. **“Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?”**. Publicado en www.cedet.edu.ar

BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Santillana S.A. Editorial Taurus. Madrid.

BRENA, A.; ROCHE, I.; SOMMARUGA, R.; (1999) **“Montevideo: Correlación entre Densidades y Morfología”**. ITU, Facultad de Arquitectura de la UDELAR. Estudio Ideograma

BURGESS, R (2003). **“Ciudad y sostenibilidad: Desarrollo urbano sostenible.”** Publicado en: *La ciudad inclusiva* CEPAL
www.cepal.org/pobrezaurbana.

CARDENAS JIRÓN, L.A (1998). **“Definición de un marco teórico para comprender el concepto del desarrollo sustentable”**. Publicado en: Boletín INVI N° 33, Chile.

CAMPON, G.; GOMEZ, M.J.; (2000), **“De la Villa Cosmópolis al Cerro. Una historia urbana.”** I.H.A Facultad de Arquitectura, UDELAR.

CECILIO, M.; CHABALGOITY, M.; COURIEL, J.; LOMBARDO, C.; MAZZINI, L., (2003) **“Reflexionando acerca de la Ordenación del Territorio. Departamento de Canelones”**. **Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**. Facultad de Arquitectura, UDELAR.

CECILIO, M.; COURIEL, J.; LOMBARDO, C.; PIAZZA M.; (2002) **“Barrio Casavalle: Caso emblemático en materia de segmentación social y Segregación urbano-residencial.”** Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

CEPAL, (2003). **“Informe sobre pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe”**. Archivo digital.

CEPAL, (2004). Términos de referencia del **“Proyecto “Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe. Instrumentos y mecanismos de rehabilitación del hábitat precario en zonas periféricas segregadas de Montevideo”**. Convenio CEPAL – I.M.M.

CHABALGOTY, M. (2002). **“La Ordenación Ambiental del Territorio: Hacia una reflexión necesaria”**. En Perfil Ambiental del Uruguay, editorial Nordan.

CHABALGOITY, M.; LOMBARDO, C.; MAZZINI, L.; (2001), **“Análisis de la Política de Planificación y Gestión Territorial en Montevideo.”** Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Facultad de Arquitectura, UDELAR.

CLAEH (1988). **“Descentralización y desarrollo local”**. Cuaderno N° 48

CLICHEVSKY, NORA, **“Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación”**. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, octubre de 2000

CORTI, A. **“La marginación al microscopio”** Publicado en Brecha, 10/06/05

COURIEL, JACK. **“Montevideo en tres tiempos”**. Revista RELACIONES, 2001.

ESCUDE, T.; MARTINEZ, E.; PERONI, A.; (2002) **“Modos de Gestión y Producción del Territorio Metropolitano”**. ITU, Facultad de Arquitectura de la UDELAR. (Inédito)

FILARDO, V. (2004) **“Pobreza urbana: Area Casavalle, redes sociales”**. Consultoría para la CEPAL. (Inédito)

FERNÁNDEZ DURAN, R. (1992), **“La metrópoli como espacio de la crisis global.”**

FRENTE AMPLIO (1989) **“Bases programáticas para el Gobierno Departamental.”** Documento N°6

GALLARDO, E.; LOMBARDO, C.; ROCHE, I.; PORTILLO, A.; SANMARTÍN, L.; TAKS, J.; SANCHEZ, C.; STRATA, C.; (2004). **“MOVILIDAD URBANA: Mitigadora de la Segregación Socio-Residencial y Potenciadora del Empleo Productivo de Bienes y Servicios”**. Facultad de Arquitectura - UDELAR.

GUIMARÃES R.P., (1998). **“La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo “**. Archivo digital.

I.D.E.S (2001). **“Diez años de Descentralización Participativa en Montevideo: Una mirada hacia adelante”**. Informe realizado en el marco del convenio I.D.E.S - I.M.M

I.M.M, (2004). **“Plan Especial del Arroyo Miguelete”**. Estudio Ideograma.

I.M.M, (2002), **“Plan Especial de Vivienda de Interés Social.”** I.M.M, inédito.

I.M.M, **“Plan Montevideo”**. IMM 1998

I.M.M, “**Observatorio de Montevideo de Inclusión Social**”.

I.M.M (2002) “**Plan Estratégico de Desarrollo Zonal C.C.Z N°17**”. (PLAEDEZ)

I.T.U, Facultad de Arquitectura de la UDELAR (1994). “**Montevideo: Una aproximación a su conocimiento**”. Editorial Nordan – Comunidad.

LOMBARDO, C.; BORONATRO, Y.; CASTRO, C.; GARAT D., GOÑI, A.; MAZZINI, L.; ROMERO, S.; (2002) “**La División del Territorio en los Procesos de Descentralización. Caso Montevideo**”. Proyecto C.S.I.C, I.T.U, Facultad de Arquitectura - UDELAR)

KAZTMAN, R. “**Segregación Social y Desigualdades Sociales en Montevideo**” CEPAL 1999

KAZTMAN, R. “**La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana**” Documento preparado para la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. Archivo digital.

KAZTMAN, R. (2001) “**Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos**”. En revista CEPAL N° 75.

KULLOCK, D, A. CATENAZZI Y N. PIERRO. (2001) “**Nuevas corrientes de pensamiento en planificación urbana.**” Trabajo desarrollado en el marco del Programa de Estudios y Asistencia Técnica a Municipios. FADU - Buenos Aires. Archivo digital.

LEBRET, L., 1958 “**Desarrollo y Acondicionamiento de los territorios.**” ITU, 2ª Edición.

LOMBARDO, C., (2004) “**Hacia la resignificación de Casavalle**”. Consultoría, convenio CEPAL – I.M.M. (en proceso de publicación)

MAGRI, A., (2002) “**Una reforma exitosa: la política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000**”. Proyecto C.S.I.C, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

MORIN E., (1999). “**Los siete saberes necesarios para la educación del futuro**”. Archivo digital.

NACIONES UNIDAS (2005). “**Informe de Desarrollo humano 2005**”. www.un.org

OLIVERA, A. M., (2000), “**Descentralización: ¿Cuál?, ¿Cómo?, ¿Para qué?**”. Revista Bitácora diario La República.

RAMÍREZ, R. (2003). **“Ciudad y pobreza: El paradigma cualitativo de la pobreza urbana.”** Publicado en: *La ciudad inclusiva*. CEPAL www.cepal.org/pobrezaurbana.

RAMÍREZ, J., VILLASANTE, T., (2002): **Tres conversaciones académicas. Habitat y Creatividad Social.** (UNESCO)

RIVOIR, A.L., **“Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en la ciudad de Montevideo”.** Investigación realizada en el marco de un Beca de Investigación otorgada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y la Agencia Sueca ASDI / 1999-2000.

ROCHE, I., (2004) **“Las transformaciones de Montevideo Metropolitano y sus expresiones en los territorios al suroeste de Montevideo.”** Ponencia presentada al 5º Coloquio sobre Transformaciones Territoriales.

ROCHE, I.; BAGLIVI, F.; MAGGI, S.; RODRÍGUEZ, I.; VILLAR, M.A.; (2004) **“Los Espacios de Fricción los Territorios Periurbanos del S.W de Montevideo.”** I.T.U (2004)

SANCHEZ PARGA, José (1995) **“Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia”.** Quito ILDES.

TUDELA, F. (1996). **“Hacia una Cultura de Sustentabilidad Urbana”.** Publicado en: *El Desarrollo Sustentable y las Metrópolis Latinoamericanas*. PNUMA – Colegio de México.

VAINER, C.; MARICATO E. (2000), **“Patria, empresa y mercadería”.** Archivo digital

Cabe señalar que muchas de las reflexiones consignadas en este trabajo fueron realizadas en equipo en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.