

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

Edgardo J. Martínez (*)

Colaboradores en investigación:

Arq. Andrés L. Quintans y Soc. Carola Rabellino.

Equipo de apoyo SIG:

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

() Analista y planificador urbano-territorial con desarrollo de investigaciones aplicadas, proyectos experimentales y curricula de posgrados en temas de: dinámica y transformaciones metropolitanas y de ciudades intermedias, gestión del acondicionamiento urbano y programas habitacionales en contextos de Latinoamérica y Sudeste Asiático. Desde 2003 es Profesor Agregado con dedicación total en el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República (UdelaR) y responsable del Programa Nacional de Capacitación orientado al fortalecimiento de Autoridades y Técnicos de Intendencias Departamentales y Municipios para implementar procesos de Ordenamiento Territorial en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable. En el pasado fue docente y codirector del Institute for Housing&Urban Development Studies (IH&UDS) de Rotterdam. En el IH&UDS (NL) y en la Universidad de Lovaina (B) ha elaborado un vasto material con pautas operativas y metodológicas para el abordaje estratégico del Acondicionamiento con Densificación barrial, el Diseño e implementación del Hábitat Evolutivo y la Gestión Urbana participativa. edgardomartinez14@gmail.com*

Resumen

La caracterización y estimaciones de las transformaciones en la conurbación principal uruguaya están referidas a dos períodos intercensales: 1985–1996 y 1996–2004; con datos censales de vivienda, población y hogares en mapas temáticos SIG. El estudio comparativo 1996–2004 en correlación con fotos aéreas evidenció las variaciones de densidad, así como los nuevos sitios de saturación o expansión metropolitana. Las ubicaciones de áreas que registraron variaciones de densidad resultaron instrumentales a la aplicación de una encuesta para comprender las modalidades predominantes de gestión en la ocupación y el acondicionamiento urbano del suelo. Variantes del subsistema más dinámico de ‘hacer ciudad’ articuladas con la ‘Producción Social del Hábitat’ caracterizan el desarrollo metropolitano de esos períodos, en los que el paradigma de intervenciones públicas sectoriales obstaculiza el reconocimiento del problema y del desafío por articular políticas y mercados con estrategias de superación de carencias.

Palabras clave

Sistema urbano metropolitano; producción social del hábitat; acondicionamiento retroactivo del suelo.

Abstract

The characterization and estimates of urban transformations within the main Uruguayan national conurbation are concerned with 2 periods: 1985-1996 and 1996-2004. In order to identify the sites with relevant changes, special attention was placed on the one hand, in urban land use and interface occupation in borderlines and on the other hand, the development of GIS maps with housing and population densities. Comparative maps 1996 – 2004 were tested out against contemporary aerial photographs in order to emphasize substantial density fluctuations together with infill and expansion in new locations. Besides territorial estimates and density variations, this study refers to current process for access to land and urban ‘retroactive’ environmental land conditioning by public agencies. Variants of precarious habitat characterize the most dynamic sub-systems of low income housing development in metropolitan Montevideo.

Keywords

Metropolitan urban system; Informal habitat development; Urban retroactive land conditioning.

INTRODUCCIÓN

1- La crisis financiera externa y el cierre de dos bancos locales restringieron la liquidez monetaria y terminaron por generar un impacto de desempleo y caída del poder adquisitivo. La institucionalización de un Plan de Emergencia a nivel nacional involucró políticas de inclusión social focalizadas sobre todo por incidencia de la adjudicación del 'Ingreso Ciudadano'. Sin embargo, los recursos dedicados no lograron mitigar desigualdades socioterritoriales agudizadas a partir del desplazamiento de pobladores a periferias sin servicios básicos.

La mejoría macroeconómica y aciertos de políticas e intervenciones del gobierno nacional uruguayo en materia de desarrollo social lograron revertir algunos resultados socioeconómicos estructurales agravados desde la crisis de 2002.¹ No obstante, queda pendiente abordar una compleja gama de carencias urbano-territoriales que involucran a casi la totalidad de la población pobre, así como también a quienes con ingresos por encima de la Línea de Pobreza habitan localidades con precariedades urbano ambientales. En efecto, en el conurbano actual de Montevideo, postergadas necesidades básicas insatisfechas—debido a carencias en servicios, en saneamiento, pavimentación vial, drenaje y alumbrado— se suman al alejamiento de disponibilidad y acceso al suelo urbanizado. La intervención del Estado en general y políticas públicas en particular, ¿pueden ser efectivas para alterar el rezago en materia del acondicionamiento urbano del suelo de un creciente y disperso Conurbano? Y, en esta tarea, ¿qué hay para corregir o innovar en acciones conjuntas públicas, sociales y privadas para instrumentar la reintegración/consolidación urbana? Por sobre todo cuando lograr revertir el proceso de ocupación precaria del suelo sub-urbanizado implica otros tiempos y otra articulación de recursos que los de las políticas socioeconómicas.

Para abordar tal desafío, este estudio aporta a la comprensión y estimación de procesos urbanísticos para mejorar el manejo y gestión del acondicionamiento de un bien finito y colectivo como es el suelo donde vive y trabaja más de la mitad de la población del país. Asimismo, vale reconocer la incidencia del precio excesivamente alto de la tierra urbanizada, al punto que constituye una de las explicaciones de la histórica aprobación indiscriminada de fraccionamientos al margen de normas sobre centros poblados en los departamentos de Canelones y San José, aledaños a Montevideo. Y en la actualidad, la emergencia en la misma capital de mercados informales de tierra, al tiempo que la inserción de servicios básicos es provista en un encuadre de intervenciones sectoriales, sin priorizar o mediar criterios de ordenación o estructuración urbano-territorial. Todo esto termina consagrando un desarrollo de ciudad —a través de la gestión del acondicionamiento urbano mediante obras expost a ocupaciones del suelo— que a la par de dispendioso para el erario público, resulta fragmentario en términos del sustento ambiental y de servicios básicos.

La informalidad es costosa y además ni siquiera es alternativa ventajosa para combatir la pobreza, aunque termine constituyéndose como única opción de afinamiento para familias urbanas de bajos recursos. Sin embargo, la constatable dispersión suburbana

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

en gestación desde fines de los 80 y su contracara en el deterioro de zonas consolidadas no son resultado del incremento demográfico sino por las particularidades de dinámica y distribución de ocupaciones del suelo: por un lado, donde emergentes preferencias del sector más pudiente en barrios exclusivos además de la costa irrumpen en entornos rural-agroproductivos con servicios *in situ*. Por otro lado, oleadas de pobres crónicos que resultan de sumar a la insolvencia de ingresos carencias o limitaciones de acceso a servicios básicos junto con la precariedad del alojamiento en tugurios o situación de calle y la acometida de asentamientos irregulares.

UNA APROXIMACIÓN AL SISTEMA URBANO METROPOLITANO 1996 – 2004

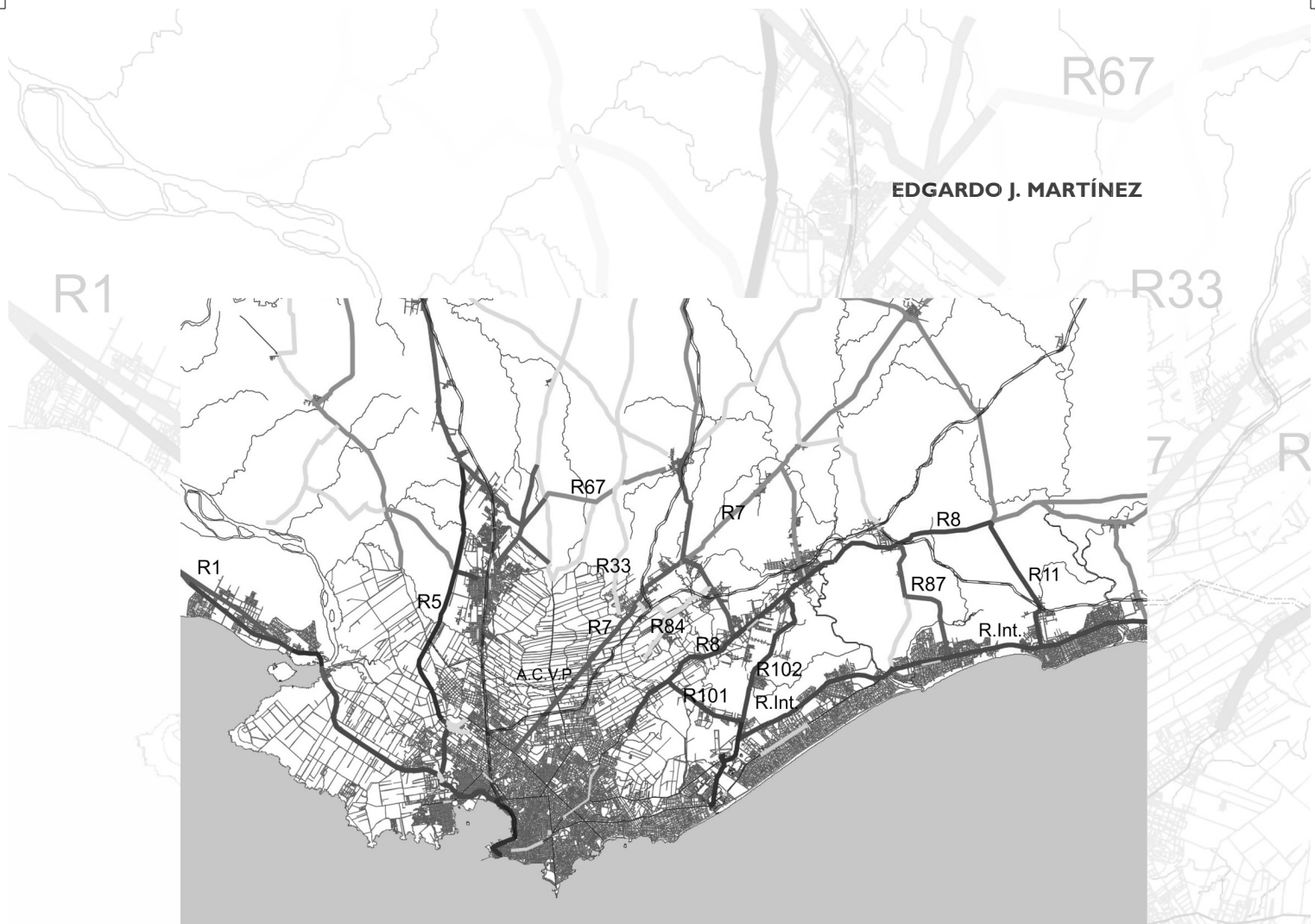
Diversas áreas urbanizadas, con desiguales caracterizaciones que interactúan entre sí, al tiempo que atemperan vínculos con el entorno agroproductivo, estructuran y dinamizan un extendido Sistema Urbano Metropolitano (SUM). Así el centro metropolitano en Montevideo urbano se articula con localidades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

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

*por otro lado, un conjunto diverso de centros urbanos exentos de nexos entre sí y sus entornos rurales de igual o mayor intensidad respecto de Montevideo, que constituye la Región Metropolitana.

Los valores del Tránsito Promedio Diario Anual de pasajeros y cargas (TPDA – 2006) evidencian la intensidad de relaciones de producción y de consumo entre los diferentes componentes del SUM principal del país.

La cotidianidad en vínculos y la continuidad urbano-territorial sobre distintos dominios departamentales conforman un conurbano con 1.676.678 habitantes en Montevideo urbano y las 71 localidades ubicadas sobre tramos de seis corredores metropolitanos, además de unos 46.500 pobladores rurales (INE 2004). La red vial carretera y parcialmente el transporte ferroviario estructuran esta conurbación histórica del país, iniciada por fundaciones coloniales y por poblados alrededor de estaciones ferrocarrileras, con la posterior



Conurbano metropolitano con centralidades y gradientes del flujo TPDA

Fuente: *Elaboración propia.*

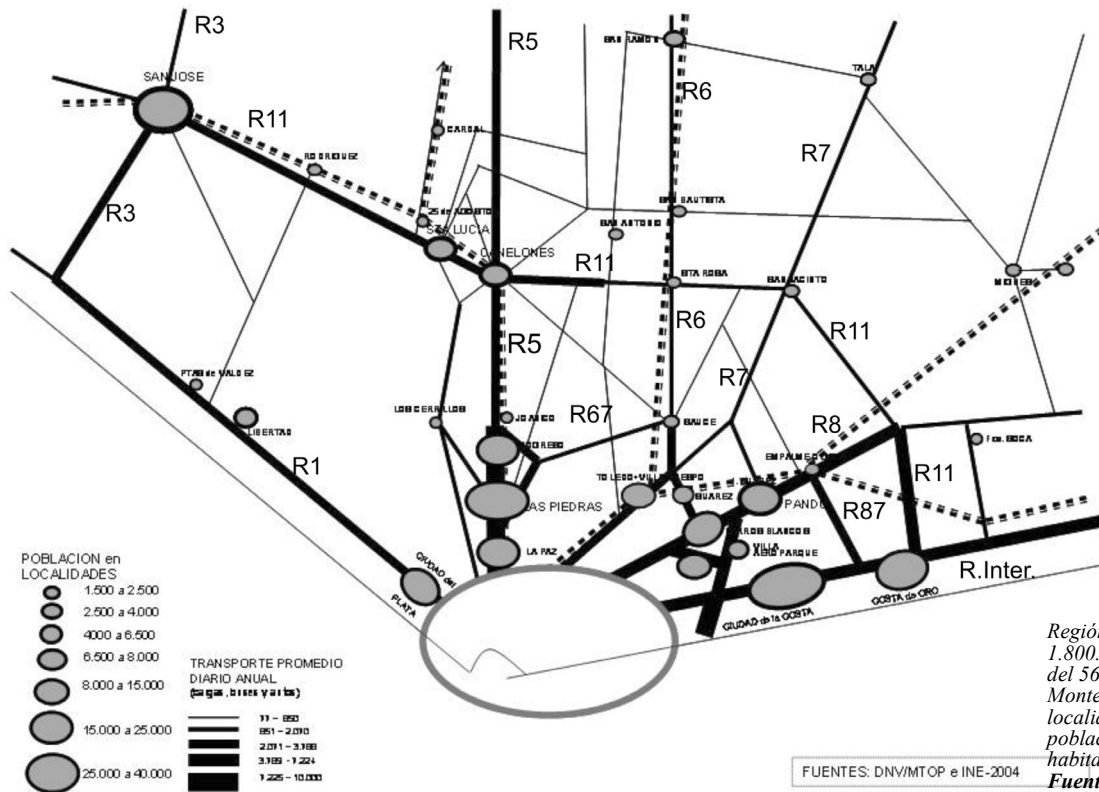
propagación desde fines de los años 40 de áreas urbanizadas sobre las rutas radiales. A esto se suma, en los últimos decenios, la intensificación de usos urbanos en balnearios de la faja costera del Este.

Esta caracterización destaca nodos y redes en los que se sustenta la conformación y funcionamiento actual del conurbano. En los últimos años, la dinámica distribución de población y el emplazamiento de grandes equipamientos incrementaron la complejidad y la multipolaridad del conurbano.

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

ESQUEMA DE LA REGIÓN METROPOLITANA CON LAS LOCALIDADES Y GRADIENTES DEL FLUJO TPDA



FUENTES: DNV/MTOP e INE-2004

Región Metropolitana con 1.800.494 pobladores (más del 56% del total país) en Montevideo urbano y en 109 localidades que suman una población rural de 72.000 habitantes (INE 2004)
Fuente: Elaboración propia.

La dinámica urbano–territorial refiere inicialmente a cascos históricos y centros poblados originados por el ferrocarril desde fines del siglo XIX, con regularidad de vínculos entre sí y el protagonismo desde y hacia el suelo rural.

La tendencia a la segregación socioterritorial quedó instalada desde fines de los 80 como resultado tanto del cambio del Modelo de Desarrollo —de la sustitución de importaciones a la globalización— y la desactivación del Estado de Bienestar, como por el dinamismo informal del negocio inmobiliario en materia de suelo y la consiguiente descoordinación en la provisión de servicios urbanos. Con el paso del tiempo se aminoraron vínculos con el entorno agroproductivo, mientras la articulación metropolitana se fortaleció a partir del transporte automotor y las facilidades en comunicación.

LA GESTIÓN DEL HÁBITAT COMO DETERMINANTE EN LAS TRANSFORMACIONES METROPOLITANAS

Aunque mapas de Asentamientos Irregulares (AI) refieran a pobreza, la extensión y la persistencia de la informalidad urbana de los últimos decenios en el Uruguay no se explica solamente por ello. En tanto, no todos los ocupantes de AI son pobres, ya que *“existe cuantitativamente bastante más pobreza fuera de los asentamientos, con más indigentes y sin o baja educación alojados en el tejido formal. En una proporción de tres hogares pobres en el tejido formal por cada uno en asentamientos además de una alta proporción de hogares de asentamientos en área rural, debido a que muchos fueron creados fuera de límites urbanos”* (MENÉNDEZ, 2009). O sea, en espacios ocupados plenamente con usos urbanos cuya condición de AI incide un (mal) empadronamiento como rural. Todo lo cual sustenta una tasa de ocupación irregular de la tierra mucho más alta del incremento de familias pobres, con un total de residentes en AI que ha aumentado varias veces más rápido que el de pobladores urbanos pobres. Este marcado incremento ha ocurrido en las periferias y por *tugurización* de áreas “consolidadas”, pese a que los índices demográficos o de migrantes campo–ciudad hayan caído sustancialmente. Asimismo, otras explicaciones de la expansión informal residen en la falta o desenfoque de programas de vivienda social, acompañado por inversiones públicas sectoriales y en algunos casos, inadecuadas en materia de infraestructura en servicios básicos. Cruda realidad que propicia la alta rentabilidad en la conversión clandestina de suelo en régimen rural a urbanizaciones informales/ilegales precarias.

La expansión urbano–territorial resultante en el Conurbano Montevideano 1985–1996–2004 constituye un hecho singular en tanto no es resultado del incremento de la población (ni por

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

crecimiento demográfico ni por migraciones rural–urbanas significativas), sino por las particularidades de la dinámica y la distribución de ocupaciones del suelo con connotaciones en entornos urbano–habitacionales diferentes:

2- *Estimación actualizada a partir de este estudio.*

*La caída del número de pobladores en barrios centrales o consolidados se corresponde con el cambio demográfico de hogares con menor número de integrantes, y a su vez, de mayor edad, que impacta en la caída de densidad de pobladores/ha mientras aumenta la cantidad de hogares.

*El notable corrimiento de bordes (peri)urbanos registra tres variantes principales de ocupación del suelo en sitios con baja densidad de viviendas/ha.

-Las migraciones intraurbanas acentuadas que desde fines del siglo pasado involucró a sectores pudientes con nuevos hábitos residenciales, si bien no involucró mucha población su impronta territorial, es apreciable.

-La intensificación del uso de casas de veraneo reconvertidas en viviendas permanentes, dando lugar a barrios satélites con aumento en la demanda para suplir la insuficiencia del equipamiento colectivo y del acondicionamiento urbano en ocupaciones del suelo en bajas densidades.

-Familias pobres por pérdida de empleo o salario insuficiente que han tendido a realojarse en sitios precarios dentro o en bordes por fuera de la trama urbana mediante acciones o transacciones informales, tanto en sitios dentro de la ciudad, así como por acceso a suelo rural vacante.

En el marco de esta dinámica demográfica y de migraciones internas resulta que *más de la mitad del espacio metropolitano tiene carencias de servicios básicos, con implicancias en el menoscabo de la sustentabilidad ambiental y la consiguiente insatisfacción de necesidades básicas de sus pobladores* (BACHS QUINTANS, A., HERNÁNDEZ, C. y GAMBETTA, F., 2003).² Por un lado, el envejecimiento de pobladores y la caída en densidad de ocupación en barrios consolidados acusa una gradual *tugurización* y el consecutivo cierre o discontinuidad del equipamiento colectivo instalado. Por otro lado, el aumento considerable de familias que no encuentran otra opción que la de asentarse en zonas marginales con carencias de servicios y, en su mayoría, en condiciones habitacionales precarias.

3- Datos consignados en *Modos de Gestión/ Producción del suelo metropolitano* (2000). Martínez E. J. y colaboradores en ITU. Página Web ITU.

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

La escala y dinámica de urbanización, sujeta principalmente a migraciones internas —con desplazamiento de pobladores desde barrios consolidados a periferias— impulsaron tanto la ampliación de suelo con carencias de servicios como el alejamiento de cultivos en predios rurales cercanos para demarcar así ‘tierra vacante’ en desuso. Este fenómeno generalizado de urbanización precaria no solo surge asociado con la dinámica metropolitana, sino además se registra en ciudades intermedias uruguayas. La desactualización de Planes Directores municipales del pasado o los Planes de Ordenamiento Territorial que al presente no han asumido el proceso metropolitano y el dinamismo de la informalidad provocó que estos resultaran muy limitados en la regulación territorial. Por su parte, la demarcación de límites urbanos y suburbanos por localidad estuvo más bien asociada con la lógica impositiva antes que con la previsión de suelo y sus posibilidades de acondicionamiento.

*Así como emprendimientos capitalistas formales implican el otorgamiento de permisos por parte de Intendencias/Municipios —no siempre consistentes con previsiones urbanas—, el apoyo errático a acciones habitacionales y de sobrevivencia de pobladores involucra a entes nacionales e Intendencias/Municipios en la forzada extensión de redes de servicios urbanos. La experiencia uruguaya en tareas programadas de regularización de ocupaciones informales del suelo con implantación de redes de infraestructura básica alcanzan costos hasta de u\$s 600 mil por hectárea en obras *ex-post*. Según estimaciones correspondientes a la primera época del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) con costos resultantes de proyectos ejecutados para regularización y mejoramiento de barrios. Estos importes triplican o cuadriplican costes corrientes en la provisión *ex-ante* de servicios básicos convencionales.³*

TIPOS DE CAMBIOS E INCIDENCIA DE LA GESTIÓN INFORMAL DEL SUELO

Toda información que permita conocer la complejidad de procesos urbanos y su conformación espacial/ambiental involucra tanto a la dinámica económica —referida a la localización y flujo de actividades productivas/de servicios y nodos logísticos—, aún en estado incipiente de avance en nuestro medio, además de conocer las variaciones demográficas del poblamiento y, en particular, las migraciones intraurbanas hacia/desde al Conurbano, donde se han consignado valiosos aportes interpretativos. Esta disparidad de referencias con desigual desarrollo, aunque limitante para

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

proceder a una interpretación exhaustiva, no invalida estimaciones y el análisis sobre los cambios de la matriz socioespacial metropolitana y la formulación de interrogantes o aproximación a sus desafíos. En esta parte del estudio se aborda el proceso de ocupación urbana del suelo en términos de transformaciones de la matriz socioespacial del conurbano, a partir de la evidencia generada en los Mapas con Densidades de Vivienda y Población, así como el registro de Usos del Suelo diferenciados.

La variedad de procesos y realidades urbano-territoriales se pondera desde una calificación pragmática sobre transformaciones del conurbano organizada en tres tipos de transformaciones urbanas/suburbanas. Cada una de ellas presenta modalidades propias de acceso al suelo y desarrollo edilicio, donde importa destacar las modalidades de gestión/provisión *ex-post* del acondicionamiento urbano en sitios de:

- *DENSIFICACIÓN por agregación de unidades habitacionales;
- *SATURACIÓN por ocupación de espacios disponibles dentro de trama existente;
- *EXPANSIÓN con usos habitacionales y otros usos en bordes de periferias.

En el universo abordado en este estudio, el proceso de densificación de tejidos existentes surgió sobre la base de dos vertientes principales:

- por el agregado de viviendas en un mismo predio;
- por sustitución de construcciones a edificios con varios niveles.

Paralelamente, sobresale una dinámica de expansión urbana/suburbana con nuevo fraccionamiento/ocupación de suelo, ya sea por saturación/infill de espacios remanentes (caso: edificación o ocupación de lotes vacíos al interior de Ciudad de la Costa al sur de ruta Interbalnearia) o por la aparición de fraccionamientos colindantes con tejidos existentes (caso: nuevos fraccionamientos en Villa Crespo y San Andrés sobre ruta 6) o la ocupación exenta de suelo por implantación de Asentamientos Irregulares AI (caso: AI La Abeja sobre Camino La Abeja) o de nuevas urbanizaciones para altos ingresos (caso: Barrio Jardín San Nicolás-Camino Carrasco). Además destaca la dinámica ocupación edilicia de loteos con posterioridad a 1996 (caso: edificación u ocupación de sobreoferta de loteos en Colonia Nicolich sobre ruta 101).

Dadas las características de gestación del conurbano de los últimos tres decenios y a efecto de su comprensión y manejo futuro, importa referir cada tipo de transformación urbana/suburbana a la dimensión formal-informal, en relación con cuatro aspectos principales de su conformación:

- los mecanismos legales o clandestinos de oferta–demanda para acceso al suelo;
- la implantación de obras de acuerdo con normas o gestión irregular;
- la correspondencia con la normativa vigente sobre usos y desarrollo del suelo;
- las conexiones adecuadas o ilícitas a redes/dispositivos de infraestructura urbana.

Las variantes de gestión informal del suelo están asociadas con modalidades de implantación/conexión a redes y dispositivos de servicios urbanos (aducción de agua–OSE (Obras Sanitarias del Estado) y energía–UTE (Usina y Transmisiones Eléctricas del Estado) más descarga de drenaje y saneamiento–OSE e IMM (Intendencia Departamental de Montevideo) además de la provisión de alumbrado–IMM+UTE, pavimento–IMM y recolección/tratamiento de basuras–IMM) en términos de roles y relaciones de diferentes agentes del desarrollo urbano donde el acondicionamiento urbano ocurre con posterioridad a la ocupación del suelo en:

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

TRANSFORMACIONES DEL CONURBANO 1996–2004

Los Mapas Temáticos con Diferencia en Densidades de Vivienda y Población 2004 – 1996 (con rangos de pérdidas e incrementos), así como el de bordes y saturación de tramas existentes y el de expansión urbana/suburbana 1996–2004 con usos del suelo diferenciados (residenciales y no habitacionales), reportan la localización, escala e impacto territorial de las seis variantes referidas: a la densificación de tejidos existentes, a la saturación/infill de espacios remanentes y a la expansión de la ocupación urbana del suelo. Asimismo, la base de datos censales organizados territorial y temporalmente, complementados por la información generada en visitas de campo, sustenta las estimaciones de áreas/espacios en gestación y las cantidades de población, hogares y viviendas.

Complementariamente se aportan referencias y reflexiones sobre los procedimientos/mecanismos de acceso al suelo y modalidades de provisión/conexión a servicios básicos. Al respecto, el estudio procura aportar a la comprensión/caracterización de diferentes subsistemas de ‘hacer ciudad’ y el sustento de aquellos respecto de los mecanismos legales o clandestinos de oferta–demanda para acceso al suelo; la implantación de obras de acuerdo con normas o gestión irregular de ellas; la correspondencia o no con la normativa vigente sobre usos y el desarrollo de la urbanización del suelo mediante conexiones adecuadas o ilícitas a redes/dispositivos de infraestructura.

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

TEMA I

El conurbano se transformó de 1996 a 2004 principalmente, en su costa sureste y en sus periferias montevidéanas además de las localidades que conforman seis corredores metropolitanos. Estas transformaciones evidencian procesos de densificación y saturación de tramas existentes, así como una dinámica de expansión en la que predominan ocupaciones informales de suelo con carencias en sustento ambiental y en baja densidad. Viviendas y hogares muestran el crecimiento en toda la trama conurbada, promedialmente en casi el 53% para la vivienda y algo más del 40% para los hogares en un marco de bajas tasas de poblamiento. El magro incremento de unas 37.500 personas en ocho años resulta significativo cuando es consecuencia de, por un lado, la caída generalizada en áreas con mayor densidad —donde la ciudad consolidada pierde más de 48.000 personas— y por otro lado, el aumento de periferias en casi 85.500 habitantes.

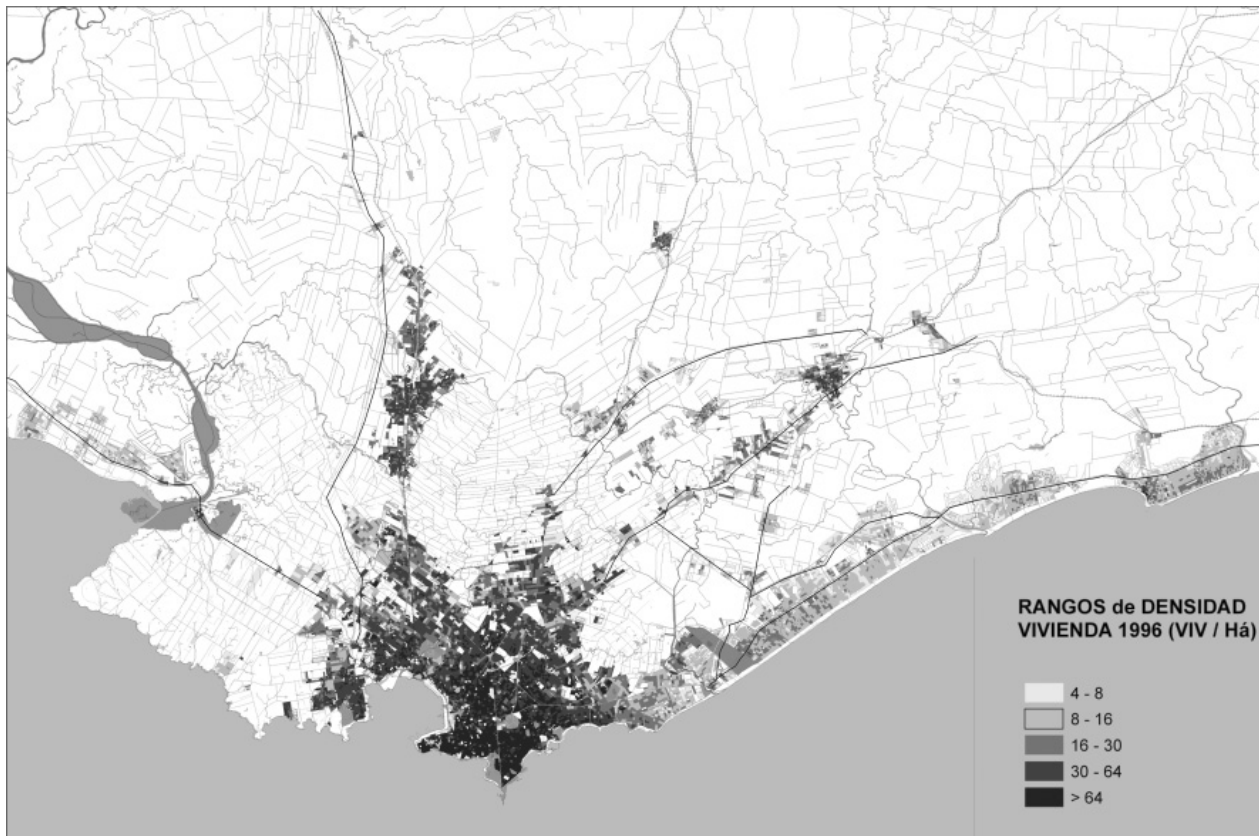
Tabla 1
EXPANSIÓN DEL CONURBANO Y VARIACIONES EN POBLACIÓN Y VIVIENDA

EXPANSIÓN del COMURBANO Y VARIACIONES en POBLACIÓN Y VIVIENDA				
CONURBANO= Montevideo + 71 Localidades INE en 6 corredores metropolitanos				
		En 1985	En 1996	En 2004
Población		1.522.881	1.638.960	1.676.678
Tasas anuales de Poblamiento			Tasa anual 96-85 0,69%	Tasa anual 04-96 0,28%
		Expansión Há 1996-2004	Variación Há 1996-2004	Densidad Promedio 1996-2004
Conurbano	Área con > 4 viv/Há	2.191 Há	8,91%	
	Población		2,30%	62,59 pob/Há
	Vivienda		14,13%	23,89 viv/Há
Montevideo Urbano	Área con > 4 viv/há	610 Há	4,59%	
	Población		-0,77%	88,95 pob/Há
	Vivienda		10,84%	33,73 viv/Há
Conurbano sin MVD	Área con > 4 viv/há	1.551 Há	14,56%	
	Población		14,43%	31,07 pob/Há
	Vivienda		26,60%	12,15 viv/Há

Fuente: elaboración propia.

Mapas con Densidad
de Vivienda 1996 y
2004
Fuente: Elaboración
propia.

Los Mapas con Densidades de Vivienda y Población 1996–2004 ilustran la redinamización del proceso metropolitano con más de 2.100 has. de expansión. Se evidencian nuevas formas de interacción entre actores privados, públicos y sociales que pautaron modalidades de acceso/ ocupación de suelo y el suministro del acondicionamiento urbano, afianzadas en mecanismos informales de ‘hacer ciudad’. Por un lado, ante limitaciones del Mercado y del Estado en la oferta de opciones al alcance de un vasto sector social y, por otro lado, por la severidad de las normas urbanísticas convencionales con capacidad de aplicación limitada y que, en definiti-

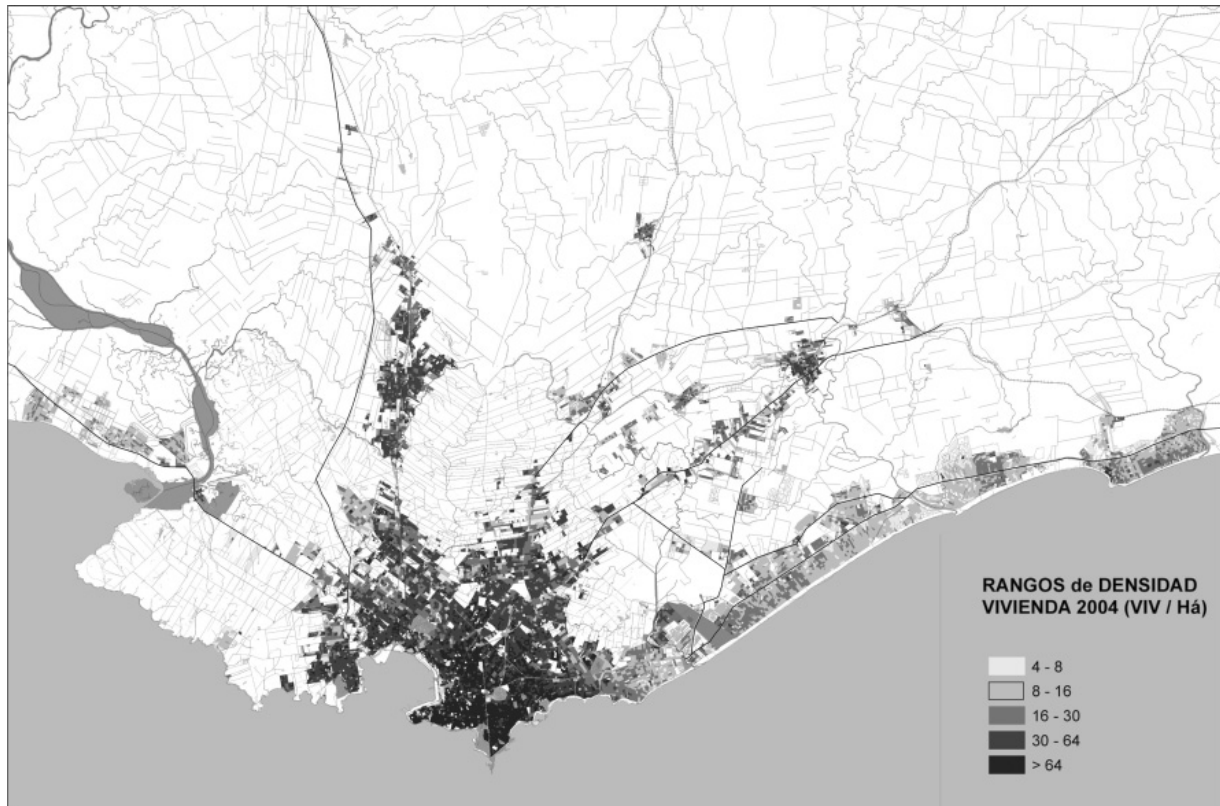


TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

va, ocasionaron una gestión pródiga a la plusvalía privada en la profusa venta clandestina de suelo rural, al tiempo de forzar la inversión del Estado en la posterior provisión focalizada de servicios de infraestructura. Esta situación fue agravada además por las bajas densidades de ocupación del suelo en el conurbano-sin-Montevideo, rondando un tercio de las que registra Montevideo urbano.

Los Mapas con Densidad de Vivienda 1996 y 2004 refieren a la distribución territorial de usos habitacionales del suelo y espacios verdes/uso público.



TEMA II

4- Calificación desarrollada por el equipo de investigación sobre 'Ciudades Intermedias del Uruguay' (CIU) en ITU, aplicada en la elaboración de los Expedientes SIG Urbanos-Territoriales 1985-1996-2004. La calificación resulta de la aplicación sistémica del protocolo desarrollado desde 2003 en el marco de la DT del autor.

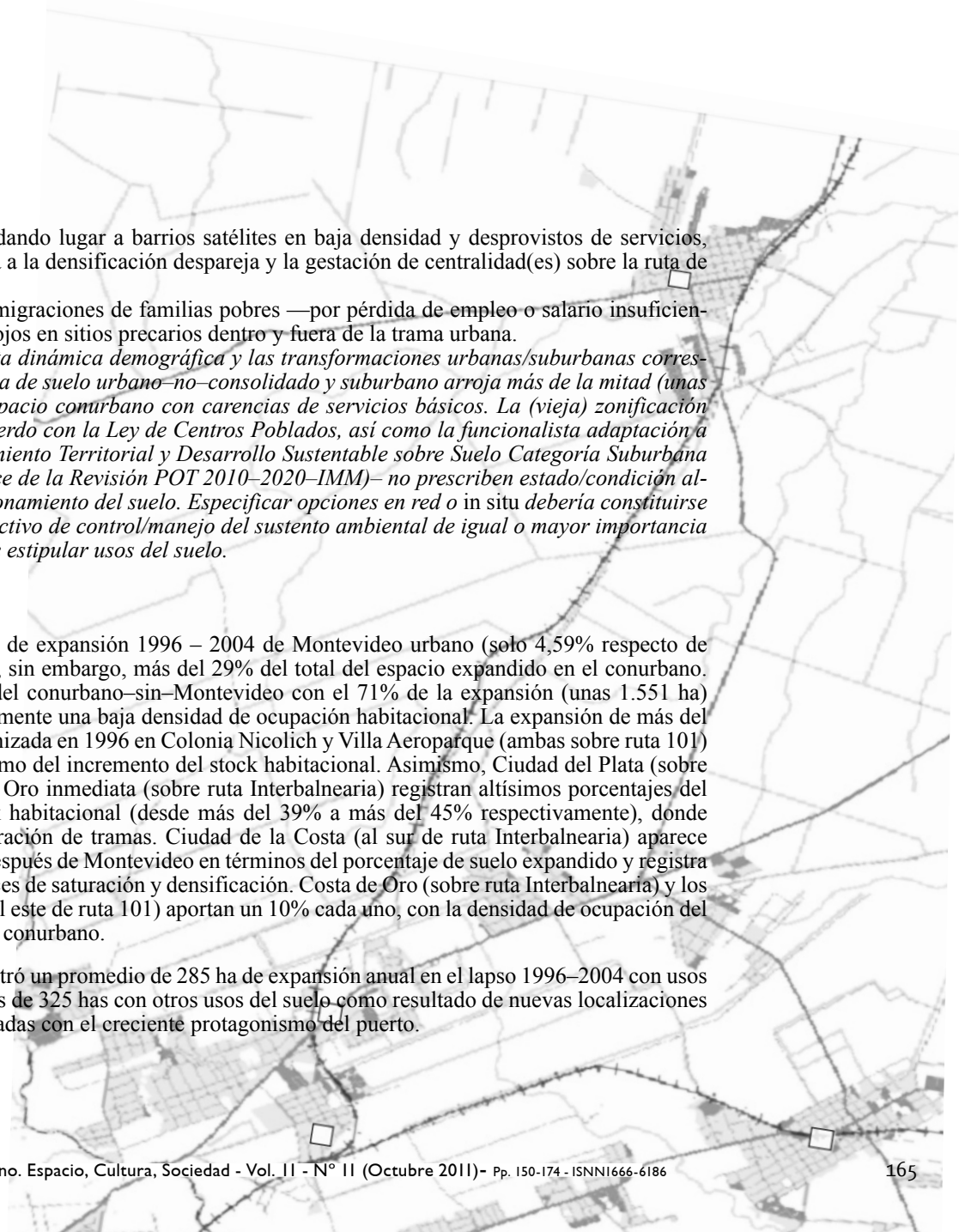
Para configurar los Mapas con Variación porcentual de Vivienda y Población 2004-1996, se consideraron las estructuras espaciales y sociodemográficas según la “*macrodiferenciación urbanística y socio-espacial del territorio metropolitano*” (F. BERVEJILLO, 2009 ‘El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos’) ajustadas además a las tres categorías de suelo urbano establecidas en el Avance de la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial 2010-2020-IMM para Montevideo y de acuerdo con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (N° 18.308-2008): urbano-consolidado, urbano-no-consolidado y suburbano. Para la ponderación de la condición urbano-consolidado y no-consolidado del suelo en distintos corredores del conurbano, en este trabajo se aplicaron criterios de calificación⁴ para determinar polígonos homogéneos según variantes del acondicionamiento urbano existente, referidos a las siguientes opciones:

- Sistema de Saneamiento (en red o *in situ*) = dos opciones;
- Pavimento vial (balasto, bitumen, hormigón) = tres opciones;
- Sistema de drenaje (zanjón rural, cordón cuneta, entubado/en red) = tres opciones;
- Alumbrado público (existente o no) = dos opciones.

Esta calificación sobre grados del acondicionamiento urbano del suelo constituye un indicador relevante tanto para orientar intervenciones en la provisión/complemento de extensión de redes (en obras expuestas a ocupaciones del suelo), como para identificar el impacto en la plusvalía de inmuebles privados en función del beneficio otorgado por inversiones públicas en la provisión de servicios.

Para cada porción calificada del conurbano se estimó la variación de viviendas y población, así como la cantidad de hogares se cuantificó por segmentos censales. En consecuencia: la caída de población en el espacio urbano-consolidado se asocia con el cambio demográfico, donde el incremento de hogares con menor número de integrantes, y a su vez de mayor edad, arroja disminución en densidades de ocupación del suelo más equipado. Asimismo, el notable corrimiento de bordes (peri)urbanos registró incrementos de vivienda y población con hogares predominantemente jóvenes, asociados con tres variantes principales de ocupación del suelo en distintas periferias del conurbano:

- por desplazamiento residencial desde fines del siglo pasado, que involucra sectores pudientes con nuevos hábitos residenciales en urbanizaciones exclusivas con servicios *in situ*;
- por la intensificación del uso de casas de veraneo con reconversión a viviendas de uso

A detailed map of Montevideo, Uruguay, showing urban expansion and zoning. The map features a grid of streets and various shaded areas representing different urban zones. A prominent road, likely Ruta 101, runs diagonally across the map. Several small white squares are marked on the map, possibly indicating specific locations of interest. The map is overlaid with text and a list of bullet points.

permanente, dando lugar a barrios satélites en baja densidad y desprovistos de servicios, con tendencia a la densificación desapareja y la gestación de centralidad(es) sobre la ruta de origen;

- por intensas migraciones de familias pobres —por pérdida de empleo o salario insuficiente— con realojos en sitios precarios dentro y fuera de la trama urbana.

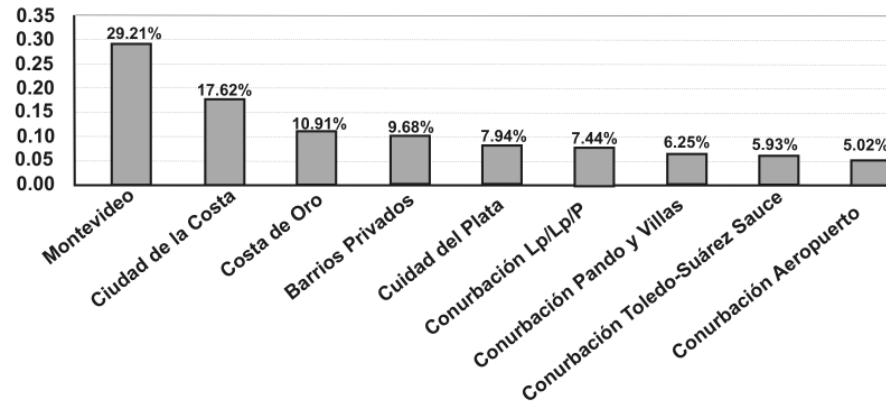
En el marco de esta dinámica demográfica y las transformaciones urbanas/suburbanas correspondientes, la suma de suelo urbano–no–consolidado y suburbano arroja más de la mitad (unas 14.000 ha.) del espacio conurbano con carencias de servicios básicos. La (vieja) zonificación Suburbana de acuerdo con la Ley de Centros Poblados, así como la funcionalista adaptación a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable sobre Suelo Categoría Suburbana (Pág. 58 del avance de la Revisión POT 2010–2020–IMM)– no prescriben estado/condición alguna del acondicionamiento del suelo. Especificar opciones en red o in situ debería constituirse en instrumento efectivo de control/manejo del sustento ambiental de igual o mayor importancia colectiva que la de estipular usos del suelo.

TEMA III

El bajo porcentaje de expansión 1996 – 2004 de Montevideo urbano (solo 4,59% respecto de sí mismo) implica, sin embargo, más del 29% del total del espacio expandido en el conurbano. El resto del área del conurbano–sin–Montevideo con el 71% de la expansión (unas 1.551 ha) registra promedialmente una baja densidad de ocupación habitacional. La expansión de más del 33% del área urbanizada en 1996 en Colonia Nicolich y Villa Aeroparque (ambas sobre ruta 101) destaca el dinamismo del incremento del stock habitacional. Asimismo, Ciudad del Plata (sobre ruta 1) y Costa de Oro inmediata (sobre ruta Interbalnearia) registran altísimos porcentajes del aumento del stock habitacional (desde más del 39% a más del 45% respectivamente), donde predomina la saturación de tramas. Ciudad de la Costa (al sur de ruta Interbalnearia) aparece inmediatamente después de Montevideo en términos del porcentaje de suelo expandido y registra también altos índices de saturación y densificación. Costa de Oro (sobre ruta Interbalnearia) y los barrios privados (al este de ruta 101) aportan un 10% cada uno, con la densidad de ocupación del suelo más baja del conurbano.

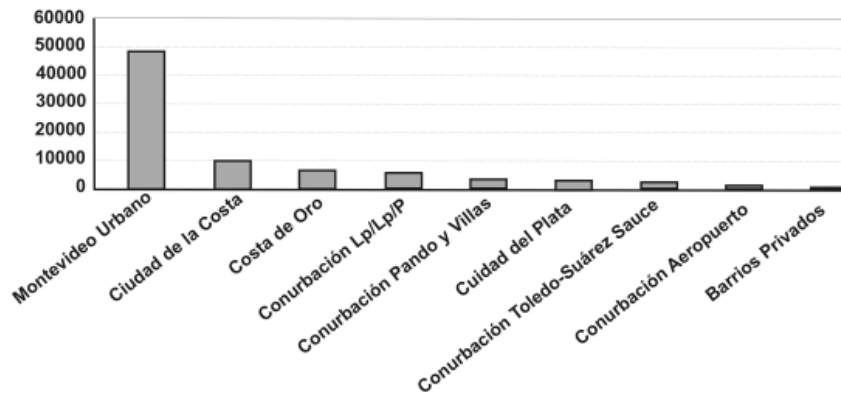
El conurbano registró un promedio de 285 ha de expansión anual en el lapso 1996–2004 con usos residenciales y más de 325 has con otros usos del suelo como resultado de nuevas localizaciones logísticas relacionadas con el creciente protagonismo del puerto.

Distribución de porcentajes del área de expansión 1996-2004



Fuente: elaboración propia.

Incremento Viv. 1996-2004 en MVD urbano + 6 corredores metropolitanos

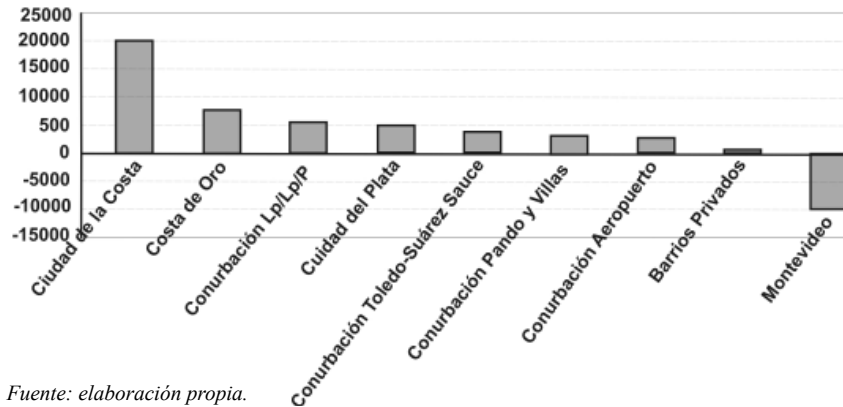


Fuente: elaboración propia.

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

Variación Pob 1996-2004 en MVD urbano + 6 corredores metropolitanos



Fuente: elaboración propia.

TEMA IV

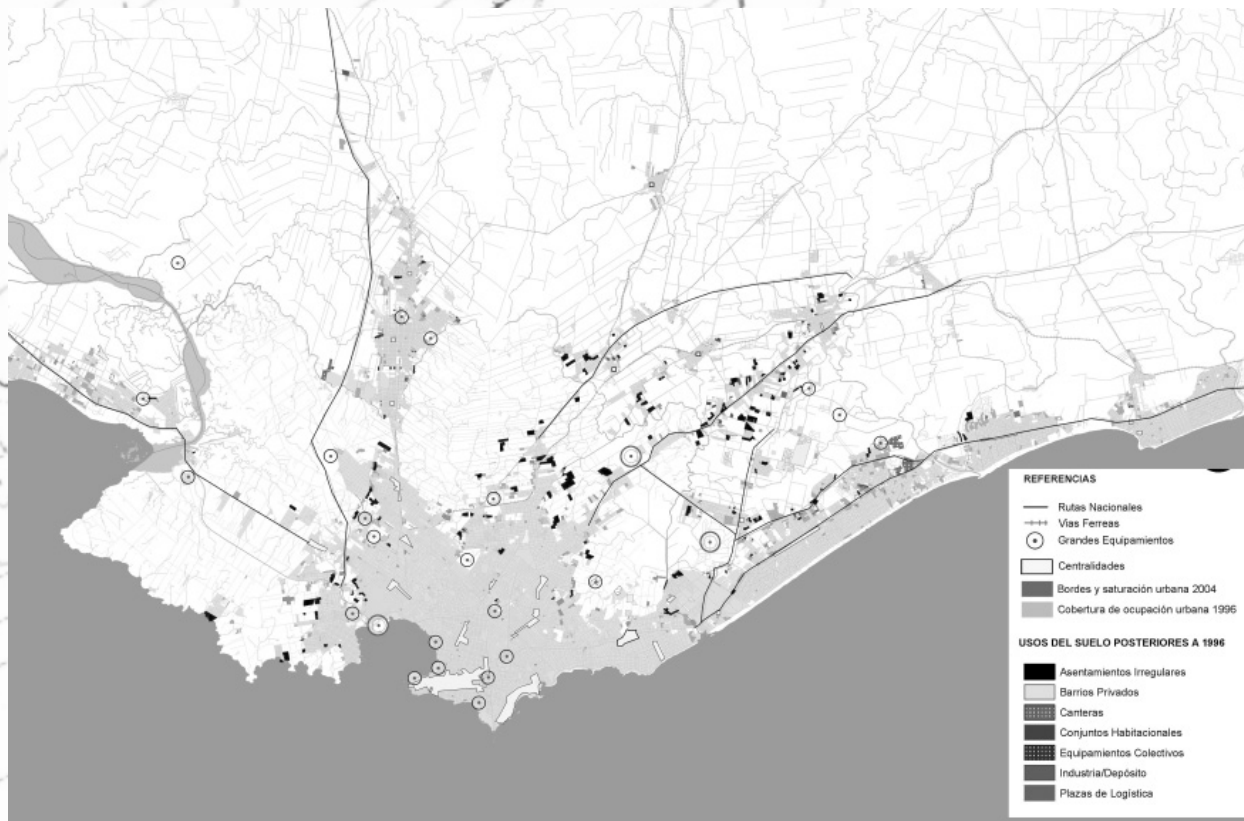
Las transformaciones espaciales del conurbano 1985–1996–2004 referidas a usos residenciales resultan tanto de la densificación y saturación de tejidos de baja densidad como de la persistente expansión de periferias montevideanas y, en varias de las 71 localidades metropolitanas en Canelones y San José. Cabe destacar algunas diferencias significativas al respecto.

En el lapso 1985–1996 las expansiones suburbanas prevalecieron sobre la saturación y aun densificación de tramas existentes, en tanto las ocupaciones precarias de suelo rural fraccionado siguieron sustentándose en loteos aprobados en San José y Canelones a espaldas de la Ley de Centros Poblados (1948 y 1966). Las implantaciones fueron aldeañas o exentas a loteos existentes, alineados a rutas nacionales o caminos departamentales (ej.: expansión al N de Ciudad de la Costa, nuevos loteos sobre rutas 6 y 7 y la persistencia expansiva de loteos/barrios en La Paz–Las Piedras–Progreso). En Montevideo despuntaron variantes de hábitat precario que en esta etapa saturaron intersticios o se implantaron en suelo de tenencia pública sin uso o en márgenes expropiadas para la construcción de rutas de acceso. Paralelamente, emergió la decadencia de barrios consolidados e irrumpieron nuevos centros comerciales tipo ‘shopping’.

EDGARDO J. MARTÍNEZ

Por contraste, entre 1996 y 2004, se registró un proceso signado por un lado por el surgimiento de barrios privados en amplias urbanizaciones cerradas, ubicadas en entornos agroproductivos y con servicios completos *in situ*. Por otro lado, la informalidad de ocupaciones suburbanas en predios de tenencia privada en régimen de suelo rural —donde prosperaron transacciones clandestinas— junto con la agudización del afincamiento en zonas de riesgo (a orillas de cursos de agua, bajo tendidos de alta tensión o en suelo contaminado), sitios que en su mayoría fueron acondicionados sectorial y focalmente por entes autónomos (Agua y Saneamiento—

Fuente: Elaboración propia.

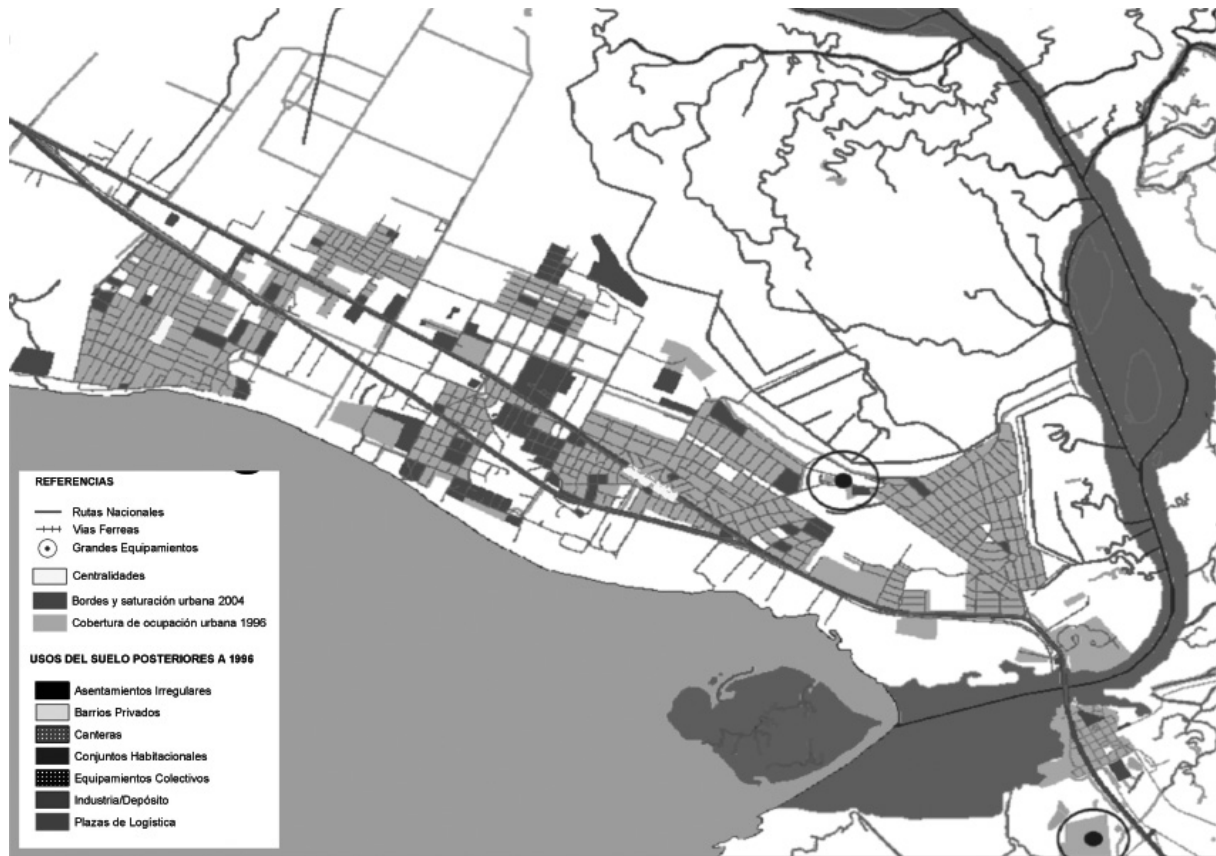


TRANSFORMACIONES URBANAS

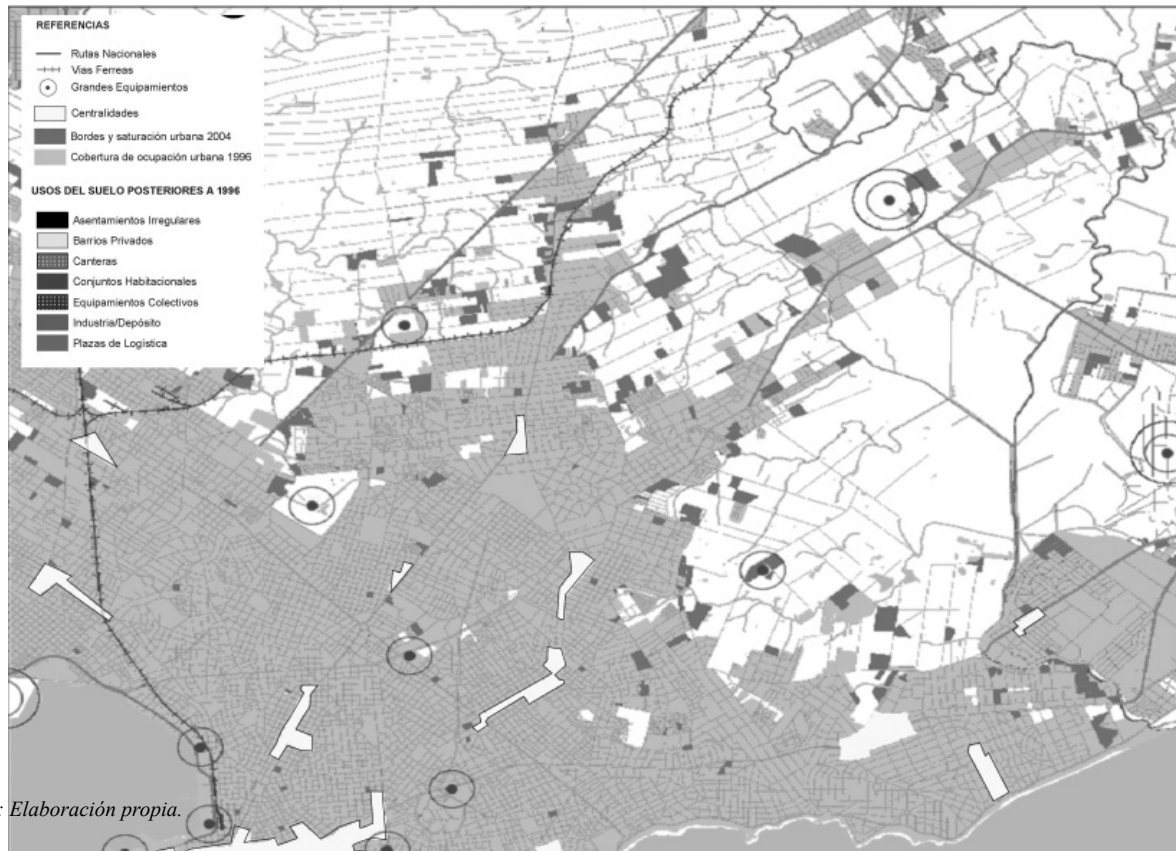
y sus pobladores en Montevideo metropolitano

OSE, Electricidad–UTE, Saneamiento y Telefonía–ANTEL) y la Pavimentación + Recolección y Tratamiento de basuras–IMM. Mientras estos procesos emergieron mayoritariamente en periferias montevideanas, en los corredores metropolitanos de San José (Ciudad del Plata) y Canelones (rutas 5, 6 y 7/74, 8 además del resurgimiento sobre rutas 101 y 102) se consigna más bien la densificación/saturación de loteos/tramas existentes y, en menor grado, la expansión alemana de loteos.

Fuente: Elaboración propia.



Este cambio de tendencia advierte sobre desaciertos/ineficacia del Plan Montevideo 1998–2005 además de la necesidad de reconocer y actuar en consecuencia respecto del contundente proceso de desarrollo urbano progresivo, en el que se destaca la inserción de servicios urbanos a posteriori de ocupaciones del suelo en un marco de intervenciones sectoriales y, en casos, asociadas con prácticas ‘clientelistas’ focalizadas. Al respecto, el conurbano resultante de los últimos años se asimila en su conformación y forma de gestación con el resto de la región, aunque resalta su baja densidad de viviendas por hectáreas.



Fuente: Elaboración propia.

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

A MODO DE CONCLUSIÓN

La interpretación y curso de acciones sobre las transformaciones metropolitanas en Uruguay es objeto de controversias en un ámbito de escaso desarrollo de conocimientos temáticos, al tiempo que la cuestión del ordenamiento sustentable no suele integrar apremiadas agendas político-partidarias. Asimismo, la aplicación incipiente y somera de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable constituye una certidumbre al cabo de casi tres años, con contenidos aún muy abiertos en la



Además, el creciente proceso de informalidad urbana (en términos de ‘innovaciones toleradas’ en: mecanismos de acceso al suelo, modalidades del suministro del acondicionamiento urbano y formas de realización de obras habitacionales) es corrientemente tratado como fenómeno contingente y, en todo caso, se percibe como *superable a medida de la mejoría de los ingresos familiares*. Así la gestión urbana no parece estar a la altura de los retos planteados; en tanto la limitada comprensión de la gravedad y el carácter estructural de la segregación sociocultural —donde por un lado, la precariedad de la primera periferia se acentúa junto a una segunda en plena expansión y, por otro lado se consolida la homogeneidad del enclave costero con las clases medias y altas— lo previsible es una profundización de la enunciada dualidad urbana.

Mediante este trabajo, se aportan evidencias para sustento de una interpretación global y estructural de los procesos vigentes, alineada con una visión de tendencias y temas de actuación en el desarrollo del conurbano y Región Metropolitana montevideana:

I) El paradigma de desarrollo con los estado–nación latinoamericanos como protagonistas en el período de la ‘industrialización sustitutiva de importaciones’ se extinguió a finales del siglo pasado, en tanto tiene lugar una transformación social y productiva junto a emergentes preocupaciones y revistas del modelo ambiental prevalente. En ese ajuste de la economía global, nuevos abordajes a la cuestión del desarrollo en Uruguay reinstalaron al *territorio como materia de ordenación*. Sobre la base de las transformaciones reseñadas, surge una pregunta crucial: ¿cómo responder a la problemática emergente a partir de la dinámica estructural tendiente a la segregación sociocultural y espacial?

En una primera reacción, la manida *revitalización de áreas centrales* es considerada la respuesta más razonable, aunque también reconocidamente no inmediata. Pero además, si tan solo se reduce a la atención del repoblamiento del centro o áreas consolidadas como *operación retorno*, de poco y nada serviría mientras se mantienen intervenciones tipo compensatorias o de manejo de crisis en la vastedad y complejidad de bordes de interfase rural–urbana, ya que en los hechos, podría coexistir con el agravamiento de la segregación socioespacial y la consiguiente polarización sociocultural.

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

TRANSFORMACIONES URBANAS

y sus pobladores en Montevideo metropolitano

propio espacio para así incorporar el protagonismo de asociaciones vecinales. No obstante la descentralización administrativa y de responsabilidades con los gobiernos locales del Uruguay —sin raquílicas transferencias de recursos y capacidades— estipula más bien un rezago en intentos de reestructuración del Estado y, por ende, se posterga la renovación de liderazgos según una necesaria reconversión de la ‘Sociabilidad entre pares’ a, la ‘Asociatividad por objetivos’ (VALENZUELA E. Y COUSIÑO C., 2000).⁵

III) En un escenario de *revitalización de áreas intermedias* la convocatoria o encuentro social involucra barrios otrora receptores de inversiones públicas y donde se procesó un primer impulso de densificación, para la recuperación y ampliación de una oferta habitacional, entre otras, para alquiler. Esta estrategia resultaría instrumental a la redensificación tanto para acciones predio a predio como operaciones/proyectos en sitios de oportunidad. En efecto, el registro de usos del suelo en el conurbano evidencia predios factibles de obtener por desplazamiento/reubicación de Establecimientos Logísticos —que al presente, generan conflictos de tránsito y de convivencia— hacia la traza/funcionamiento del Anillo Colector Vial Perimetral (ACVP). Los predios obtenidos destacan la posibilidad de utilizar la infraestructura y el equipamiento colectivo existente para implantar programas que reviertan la segregación socioterritorial, ya sea en programas integrados de mejora urbana o para emplazamiento de conjuntos habitacionales.

IV) Finalmente, vale referir al cambio de paradigma en intervenciones en algunas ciudades latinoamericanas que, al cabo de largos decenios de procurar el acondicionamiento expost del suelo peri-urbanizado, implementan planes en los que la atención se replantea a través de un ordenamiento global, priorizando la sustentabilidad ambiental, con ejes en:

- la movilidad del transporte público junto con la readecuación de normas edilicias y la reanimación de la gestión del suelo a lo largo de las vías principales (como en Curitiba y Bogotá);
- la reanimación cultural o de actividades en espacios públicos (como en Medellín).

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, N.; FYNN, C.; MACHADO, E.; MARTÍNEZ, R.; RODA Ma. R. y SIANIA-COFF, M. (2009)** *La Caída de un Mito y propuestas de acción. Estudio del stock habitacional vacío montevideano*. Montevideo, IMM-Vivienda Popular-Facultad de Arquitectura/UdelaR, octubre de 2009.
- BERVEJILLO, F. (2008)** *El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos*. Sur, mi-

5- Este ensayo de sociología comparada distingue dos modos de encuentro social, el primero de los cuales es “interpersonal y gestado por la lealtad al conocido; antes que establecer la confianza a extraños”. Mientras que según los autores, “el éxito asociativo norteamericano presupone entendimientos entre individuos libres e independientes entre sí... sin que nadie le deba nada a ningún otro”. En los hechos, cada modo de encuentro o promoción social referidos a experiencias con ‘programas habitacionales participativos’ en Uruguay muestra variantes del sustento a realizaciones/emprendimientos donde la gestión colectiva, partiendo de usos y costumbres interpersonales, fue tornándose un ejercicio democrático en la consecución de objetivos comunes.

gración y después. Propuestas concretas de Políticas de Población en el Uruguay, Editorial UN-FPA–Rumbos, Montevideo.

CALVO, J. J. (2000) *La pobreza y las NBI en Uruguay: un panorama de la situación en base al Censo 1996*. Facultad de Ciencias Sociales/UdelaR.

CARMONA, L. y GÓMEZ M.J. (1999) *Montevideo: proceso planificador y crecimientos*. Montevideo, Facultad de Arquitectura/Universidad de la República.

CECILIO, M.; COURIEL J. y SPALLANZANI M. (1999) *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*. Montevideo, Facultad de Arquitectura/Universidad de la República.

Ciclo Nacional de Reflexión Prospectiva URUGUAY 2025 (2004). “*Economía, Población y Territorio*”. FOROS en Montevideo, DINOT–MVOTMA.

Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural (2004) *Normas complementarias de Usos y Actividades en el Suelo Rural*. Informe IMM, Montevideo.

ESPÍNDOLA, F. y LEAL, G. (2007) *Observatorio Montevideo de Inclusión Social*. Tercer informe de coyuntura social. El Abrojo/IMM, Montevideo.

GONZÁLEZ POSSE, E. (1999) *Principales problemas de Montevideo a largo plazo*. En: Echaider, A. (ed.) *Montevideo 2020, el Montevideo que viene*. Intendencia Municipal de Montevideo (IMM).

BACHS QUINTANS, A., HERNÁNDEZ, C. y GAMBETTA, F. (2003) Estudio sobre Urbanización precaria del suelo metropolitano de Montevideo. Instituto de Teoría y Urbanismo y X SAL.

MENÉNDEZ, F. J. (2009) *Condiciones de vida en Montevideo*. Departamento de Estudios Sociodemográficos. Serie de Documentos Temáticos N° 1. Instituto Nacional de Estadística (INE).

VALENZUELA E. y COUSIÑO C. (2000) *Sociabilidad y Asociatividad. Un ensayo de sociología comparada* [Versión electrónica]. *Revista de Estudios Públicos*, 77, 321-339. http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1220.html.

VIANA, I., MARTÍNEZ, E. J., VILLAMIDE, J. C., PAZOS, I., FRANCO, J., ÁLVAREZ, J., TESSORE, C., MORAES, P. (2009) *Cambio de Usos y Precios del Suelo en el entorno del ACVPM*. Lincoln Institute of Land Policy.

KAZTMAN, R. y RETAMOSO, A. (2006) *Segregación residencial en Montevideo: desafíos para la equidad educativa*. IPES Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

CUADERNO
LIBERTAD

ARTÍCULO DE FONDO

