

Transformaciones urbanas y sus pobladores en Montevideo metropolitano

Edgardo J. Martínez ⁽¹⁾

Colaboradores en investigación: Arq. Andrés L. Quintans (urbanística) y Soc. Carola Rabellino (sociología).

Equipo de apoyo SIG: Arq. C. Hernández y Bachs. P. Santurio, C. Arduino, M. García y F. Rodríguez.

Encuestadores: Psic. S. Ríos y Bachs. J. Pereira, C. Machado y A. Nader.

emartine@farq.edu.uy

Farq-UR ARQUITECTURA	ÁMBITO DE INVESTIGACIÓN ITU/FARQ	CATEDRA Sociología/ITU/FARQ
--------------------------------	--	--------------------------------

Esta investigación se realiza en el ámbito del Instituto de Teoría y Urbanismo/FARQ por encargo de Agenda Metropolitana/OPP, con TDR y apoyo financiero de PNUD. El trabajo completo se ubica en: http://www.presidencia.gub.uy/metropolitana/news/2010/2010_08.htm

Período de ejecución: Noviembre 2009 – Marzo 2010

⁽¹⁾ Arquitecto-Urbanista con Maestría en IH&UD-Rotterdam, Tema: Gestión del Acondicionamiento Urbano del Suelo (Ciudades Intermedias y Área Metropolitana). Profesor-Investigador Agregado con Dedicación Total.

Transformaciones urbanas y sus pobladores en Montevideo metropolitano

Arq. Edgardo J. Martínez y equipo de apoyo

Resumen

La caracterización y estimaciones de las transformaciones en la conurbación principal uruguaya están referidas a 2 períodos intercensales: 1985-1996 y 1996-2004. Para identificar los cambios se comenzó por deslindar las ocupaciones urbanas de borde y, con los datos correspondientes de vivienda, población y hogares se generaron los mapas SIG con Densidades en 1996 y 2004. Los mapas comparativos correlacionados a fotos aéreas temporales, evidenciaron las variaciones de densidad y los nuevos sitios de saturación o expansión. Junto a estimaciones de áreas y variaciones de densidad para cada período, este estudio, aporta a la comprensión de modalidades de gestión en el acceso y acondicionamiento urbano del suelo además de fundamentar un abordaje urbanístico mediante Planes de Desarrollo Local (PDL).

Método

Este trabajo encara con rigor metodológico inédito la ocupación urbana del suelo en base al ordenamiento de datos censales pertinentes a Montevideo urbano y a 71 localidades metropolitanas. Además del complemento de información secundaria disponible y primaria generada sobre Asentamientos Irregulares (AI), Conjuntos Habitacionales públicos y privados y Loteos existentes con ocupación/poblamiento posterior a 1996, se procedió a caracterizar los Sitios con: Densificación incrementada, Saturación de tramas y Expansión por corrimiento de bordes.

En una amplia muestra de Sitios de Densificación, Saturación y Expansión se aplicó una encuesta para indagar motivaciones de desplazamiento y afincamiento de pobladores migrantes, sus modalidades de acceso al suelo y de (in)satisfacción de necesidades básicas además de sus acciones habitacionales.

La gestión del Hábitat con acciones determinantes en cambios urbanos

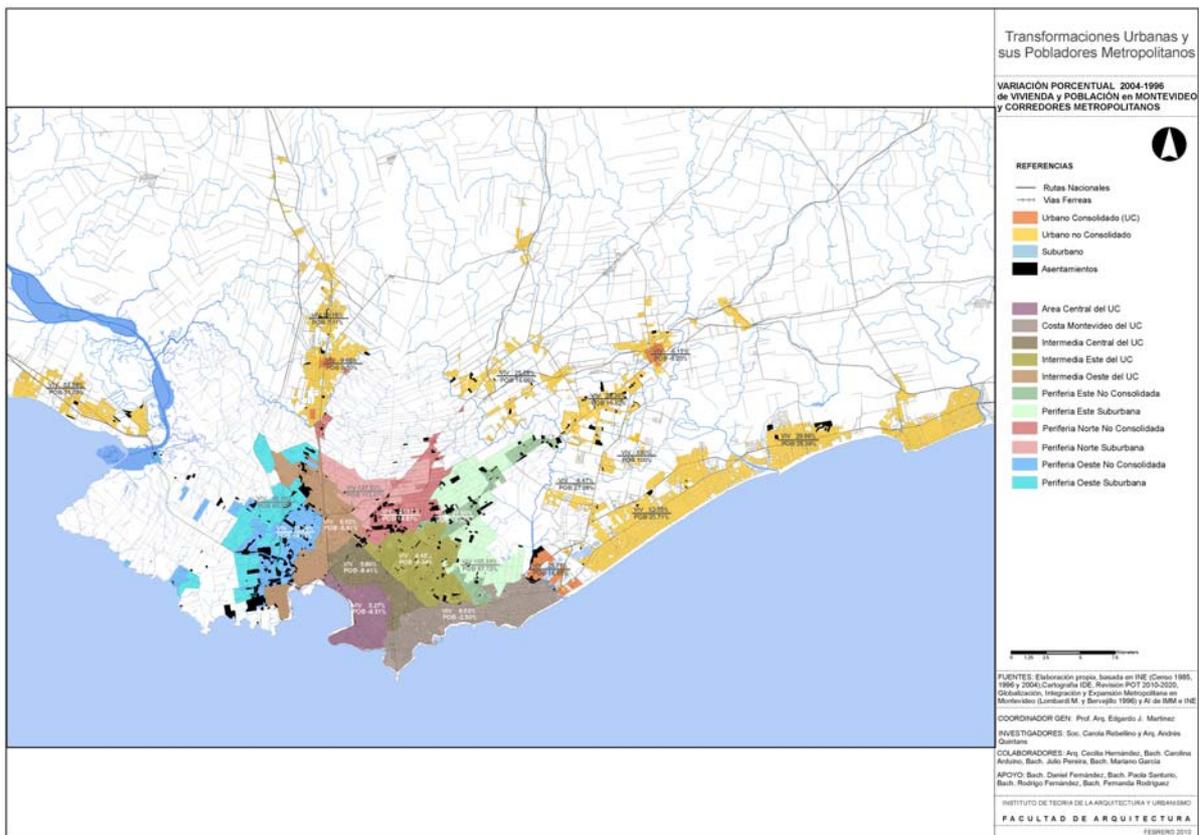
El cuadro con la 'Tipología del Hábitat Precario Metropolitano' destaca 9 variantes del subsistema más dinámico en la Producción Social del Hábitat a partir del cual, se fundamenta la implementación de Planes de Desarrollo Local (PDL) con la idea de abarcar el polarizado proceso de migraciones internas que consagran tanto, el despoblamiento y tugurización de barrios centrales como, la expansión de periferias con carencias de servicios básicos.

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.*⁽²⁾ O sea, en espacios ocupados plenamente con usos urbanos cuya condición de AI, incide en 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 espacios públicos y áreas consolidadas, pese a que índices demográficos y/o de migrantes campo-ciudad, hayan caído sustancialmente. Otras explicaciones de la expansión informal residen en la falta o desenfoco de programas de vivienda social acompasado por inversiones públicas sectoriales y en casos, inadecuadas en materia de infraestructura en servicios básicos. Cruda realidad que propicia, la alta rentabilidad en la conversión clandestina de suelo en régimen rural a urbanizaciones informales/ilegales precarias.

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

⁽²⁾ *Condiciones de vida en Montevideo* (2009) por Soc. Menéndez, F. J.-Depto. de Estudios Sociodemográficos. Serie de Documentos Temáticos N° 1 del Instituto Nacional de Estadística (INE).

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



Transformaciones urbanas/suburbanas del Conurbano 1996-2004

En el marco de la dinámica demográfica con migraciones internas, severas transformaciones urbanas y suburbanas arrojan a *más de la mitad del espacio metropolitano, con carencias de servicios básicos que menoscaban la sustentabilidad ambiental y la satisfacción de necesidades básicas de sus pobladores.* ⁽³⁾ Por un lado, el envejecimiento de pobladores y la caída en densidades acusa una gradual tugurización y cierre/discontinuidad del equipamiento colectivo instalado. Por otro lado, el aumento considerable de familias que no encuentra otra opción a la de asentarse en zonas marginales y en su mayoría, con condiciones habitacionales precarias donde surge la demanda por

⁽³⁾ Estimación actualizada a partir del estudio en 2003, sobre: *Urbanización precaria del suelo metropolitano de Montevideo* - Arq. Martínez, E. J. (Bachs. Quintans, A., Hernández, C. y Gambetta, F.) ITU y XSAL.

acondicionamiento urbano que es atendida intermitentemente por entes autónomos y municipalidades a través de inversiones a fondo perdido.

Ambos procesos agudizan el crecimiento diferencial entre, Pobreza en la Ciudad (niveles socio-económicos bajos) y, Pobreza de la Ciudad (carencias en condicionamiento urbano). En cuya dimensión actual destacan ocupaciones del suelo que preceden la tardía y onerosa implantación incompleta 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- impulsan además el alejamiento de cultivos en predios rurales cercanos con 'tierra vacante' en desuso. Este fenómeno generalizado de urbanización precaria no sólo surge asociado a la dinámica metropolitana sino además, se registra en Ciudades Intermedias. La desactualización de Planes Directores municipales del pasado y/o los Planes de Ordenamiento Territorial que no han asumido el proceso metropolitano y el dinamismo de la informalidad, resultan muy limitados en la regulación territorial. Al tiempo que la demarcación de límites urbanos y suburbanos por localidad, estuvo más bien asociada a la lógica impositiva antes que a la previsión de suelo y/ estrategia para su acondicionamiento para terminar consagrado la disparidad ambiental dentro del mismo conglomerado.

Emprendimientos capitalistas formales implican el otorgamiento de permisos por parte de Intendencias/Municipios -no siempre consistentes con previsiones urbanas- mientras el apoyo errático a acciones habitacionales y de sobrevivencia de pobladores pobres involucra a Entes nacionales e Intendencias/Municipios en la forzada extensión de redes de servicios. 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 (Estimaciones correspondientes a la primera época del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (P.I.A.I.) con costos resultantes de proyectos ejecutados para regularización y mejoramiento de barrios).

La variedad de procesos y realidades urbano-territoriales, se pondera desde una calificación en tres Tipos de Transformaciones urbanas/suburbanas del Conurbano. Cada una de las cuales, contiene modalidades propias de acceso al suelo y desarrollo edilicio donde importa caracterizar y proponer intervenciones en modalidades de gestión/provisión expost del acondicionamiento urbano en sitios con:

- **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**

El cuadro adjunto destaca 2.191 Há. de expansión del Conurbano en sólo 8 años, referidas a Montevideo Urbano y las localidades contenidas en 6 corredores metropolitanos:

CONURBANO = MVD urbano + 6 corredores metropolitanos				TRANSFORMACIÓN URBANA				Indice EXP	Indice SAT	% incidencia de
Áreas de ocupación habitacional del suelo desde 4 viv/há				en Há y Porcentaje						
conteo:	LOCALIDAD según I.N.E.	VIV en 1996	ÁREA con >4 viv/Há. Hás.1996	VIV en 2004	ÁREA con >4 viv/Há. Hás.2004	Global	EXPANSIÓN	SATURACIÓN	VIV por Localidad 1996 - 2004	
5	Ciudad del Plata	6824	873	9948	1.047	174 19,93%	131,5 75,57%	42,5 24,43%	45,78% aumento del stock	
13	conurbación LaPaz/LasPiedras/Progreso	31323	1.656	36630	1.819	163 9,84%	127,5 78,22%	35,5 21,78%	16,94% aumento del stock	
12	conurbación Toledo-Suárez-Sauce	9478	889	11761	1.019	130 14,62%	99 76,92%	31 23,08%	24,09% aumento del stock	
9	conurbación Pando y Las Villas	17360	1.337	20690	1.474	137 10,25%	83 60,68%	54 39,32%	19,18% aumento del stock	
3	conurbación Aeropuerto	3028	325	4273	435	110 33,84%	82 74,79%	28 25,21%	41,12% aumento del stock	
6	Barrios Privados	0	0	164	212	212 100,00%	194 100,00%	0 0,00%	100% aumento del stock	
11	Ciudad de la Costa	29107	3.167	38720	3.553	386 12,19%	122,5 31,74%	263,5 68,26%	33,03% aumento del stock	
12	Costa de Oro inmediata	19976	2.404	26055	2.643	239 9,94%	148 61,92%	91 38,08%	33,43% aumento del stock	
sub-totales VIV y Área en 6 Corredores Metropolitanos =		117.096	10.651	148.241	12.202	1.551 14,56%			26,60%	
75	4 MONTEVIDEO urbano	443.805	13.946	491.932	14.586	640 4,59%	437 68,28%	203 31,72%	10,84% aumento del stock	
VIV y Área en MVD urbano + 6 Corredores Metropolitanos =		560.901	24.597	640.173	26.788	2.191 8,91%			14,13%	