Diagnóstico orientador al OT de DOLORES basado en Exp U-T y SUN/R (*)

Equipo de investigación sobre Ciudades Intermedias del Uruguay-ITU/FARQ

Las Tasas Anuales de POB, VIV y HOG para 1996-2004 destacan valores del conglome-rado DOLORES+Chacras, netamente superiores al de Uruguay urbano y a las de 43 Ciudades Intermedias con más de 5.000 habitantes:

	URU urbano:	DOL+Chacras:	43 CIU:
POB 1985-1996	1,01	1,05	1,10
POB 1996-2004	0,43	**1,29**	0,56
POB 2004-2011	0,62	0,09	0,83
VIV 1985-1996	1,51	1,28	2,45
VIV 1996-2004	1,61	**1,72**	1,65
VIV 2004-2011	1,52	**1,78**	**1,87**
HOG 1985-1996	1,26	1,09	1,71
HOG 1996-2004	1,24	**1,85**	1,34
HOG 2004-2011	1,02	**1,48**	**1,92**

Tasas de Poblamiento, proceso Habitacional y formación de Hogares posicionan a Dolores como una de las ciudades intermedias con mayor dinamismo relativo en términos de hogares y afincamiento. Tendencia que en lo poblacional se revierte en el lapso 2004-2011 pero que sin embargo se mantiene en consonancia a la pujante incidencia de los 43 conglomerados intermedios del país en cuanto al incremento del stock habitacional y a la conformación de nuevos hogares. En términos territoriales, estas variantes demográficas lejos de disminuir la presión por acceso al suelo urbanizado y, a pesar de la notable desaceleración del poblamiento en el último lapso, implica una demanda sostenida por el acondicionamiento urbano del suelo y el equipamiento colectivo.

Ocupación urbana del suelo

En función del gráfico 'Comparativo de Densidad de Vivienda 1985-1996 y 1996-2004' la ocupación urbana del suelo arroja un porcentaje de expansión en el lapso 1996-2004 del 10%, sensiblemente menor respecto al de 1985-1996 (16%), correspondiéndose a más de 58 hectáreas peri-urbanizadas en casi 20 años (casi 3 Há./año). Esta expansión se localiza predominantemente al Sur y Sur-Este en base a fraccionamientos emergentes que, a todas vistas, fueron pautando un proceso de urbanización con inserción retrocativa de servicios de infraestructura y del equipamiento urbano. Esta modalidad de provisión ex-post a ocupaciones de suelo además de significar un desborde a la regulación existente en materia de desarrollo urbano, implica inversiones públicas a fondo perdido que perpetúan un modelo de gestión urbana basada en '*privatizar ganancias en el negocio inmobiliario, a la par de socializar costos de urbanización*'. ([1])

Las láminas con 'Variación de Densidad de Vivienda y Población 1996-2004' evidencian en los 8 años transcurridos, los rangos mas altos de variación en sitios de expansión y densificación; mientras las pérdidas se ubican predominantemente en manzanas de la trama urbana consolidada. La intensidad del poblamiento en el lapso 1996-2004 que destaca a Dolores implica diferentes procesos de afincamiento. Por un lado, dando lugar a migrantes externos (por ej.: manzana al NO) y, por otro lado, mediante un emergente flujo de migración interna (de barrios a

---

* **OT** = Ordenamiento Territorial, **Exp U-T** = Expediente SIG Urbano-Territorial y, SUN/R Sistema Urbano Nac./Reg.

[1] "*O mercado imobiliário está mais aquecido do que nunca, mas o modelo de financiamento do desenvolvimento urbano é o mesmo. Os investimentos em obras de infraestrutura urbana e na prestação de serviços públicos continuam sendo feitos quase que exclusivamente com recursos tributários, perpetuando o modelo tradicional de 'privatização dos ganhos e socialização dos custos da urbanização.*" Custos da urbanização, E. Fernandes y H. Dolabela /Juristas especializados en direito urbanístico do Brasil, 2005.

periferias, como por ej.: fraccionamientos al S y SE).

Además de las lógicas propias del mercado de suelo, tendiente a privilegiar a la demanda con recursos suficientes y a expulsar a la insolvente, se destacan 3 disparadores en la emergente ocupación urbana del suelo:

– La ubicación de conjuntos habitacionales públicos en manzanas de borde al O, terminando por incidir en la reconversión rural-urbana en predios de cercanías.
– El emplazamiento de escuelas rurales en el devenir y las facilidades de transporte promueven ofertas en parcelas en derredor.
– Tramos ruteros o caminos vecinales a cuyos lados los predios dejan de ser rurales para dar lugar a fraccionamientos.

En todos los casos, tanto las mejoras y afincamiento como la instalación de servicios básicos se postergan en el tiempo, además de implicar inversiones más onerosas en obras ex-post de infraestructura. ([2])

Cobertura del acondicionamiento urbano

En las láminas con 'Paquetes y Polígonos de Infraestructura' se evidencian áreas de polígonos con mayor grado de acondicionamiento (Saneamiento-OSE, Pavimento vial (hormigón y/o bitumen), Alumbrado público y Drenaje canalizado) equivalente al 39% del espacio con ocupación urbana del suelo. Carencias de servicios en el espacio restante (algo más del 60%), determina un campo de intervenciones a partir de la calificación que establezca el Plan Local sobre el Suelo Urbano-No Consolidado y el Suburbano. Lo cual implica la necesidad de reformular los actuales límites Urbano y Suburbano que mas bien, han sido instrumentales a la capatación impositiva. En la Ley de OTDS cabe destacar que el *Suelo Urbano No-Consolidado* es, por definición, un ámbito transformable que supone el reconocimiento de una voluntad de incidir. Ya sea, mediante una actuación destinada a completar el acondicionamiento urbano pendiente o, a través de una actuación de renovación urbana del suelo en desuso y/o en baja ocupación para lograr su reanimación con o sin densificación además del equipamiento colectivo.

La categoría de *Suelo Suburbano* según el artículo 33 de la Ley de OTDS corresponde más bien, a situaciones de interfase rural-urbana de localizaciones dispersas en periferias de centros poblados. Si bien la Ley de OTDS no dispone de subcategorías, en la praxis se suelen diferenciar distintos usos como: *habitacional* (residencial-barrio convencional o privado, residencial de temporada o etario, etcétera); *no habitacional* (emplazamientos turístico-recreativos, deportivos, religiosos, etcétera); y *de uso intensivo* (establecimientos industriales, logísticos/zona franca, de servicios, etcétera).

La adecuada implantación de la infraestructura urbana, largamente dejado en manos de ingenieros especialistas es sin duda, congruente al urbanismo-infraestructural ([3]) en la aplicación de criterios estratégicos partiendo de la maximización/optimización de trazados y redes existentes. Por un lado, para instaurar propiamente la doble significación del acondicionamiento del suelo como sustento ambiental efectivo, además de soporte estructurador de usos y desarrollo

---

[2] Costos de urbanización en el rango de U$S 180 a 240 mil / Hectárea (estimación al 2000) resultan para obras ex ante. Mientras que en intervenciones ex post el acondicionamiento del suelo ocupado con construcciones (por lo general realizadas directamente sobre el nivel de cota natural del terreno), la experiencia del PIAI en su primer etapa, reporta costos hasta U$S 500.000 /Há. debido a la incidencia de obras de pavimentación vial y redes de saneamiento que deben adaptarse a espacios antropizados:

- *Agua Potable con ampliación de red (60m) con consumo estimado de 300lts /Pers./Día = U$S 7.066/Há*
- *Saneamiento con extensión a red (400m con volumen estimado en el 80% del consumo 240lts/Pers./Día*

Total instalación interna + conexiones y acceso a red existentes + bombeo = U$S 22.045/Há
Fosa séptica succionada = U$S 400 P/cámara + U$S 500 por año por uso de Barométrica

- *Energía eléctrica con tasa de conexión de U$S 64 por Kw (se toman 2.2 KW por vivienda)*

Instalación interna + extensión a red = U$S 10.253/Há
Alumbrado público con subestación a 100m = U$S 2.327/Há

- *Pavimentación vial de 200m de calles con 10m de ancho por manzana con:*

Hormigón Armado con Cordón Cuneta = U$S 170.000/Há
Bitúmen con Cordón Cuneta = U$S 112.000/Há
- Recolección y Disposición de Basuras (estimación global de la IMM) =U$S 31/año/persona

[3] "*Architecture is uniquely capable of structuring the city in ways not available to practices such as literature, politics, installation of art or advertising. Yet because of its capacity to actualize social and cultural concepts, it can also contribute something that strictly technical disciplines such as engineering, cannot*." Infrastructural Urbanism-7 propositions, Stan Allen,1999.

edilicio. Y por otro lado, como referente a un modelo eficiente de ordenamiento y gestión urbana.

Catastro y entorno productivo

Dolores y pocas otras ciudades intermedias aparecen condicionadas en sus opciones de expansión horizontal todavez que el suelo rural aledaño contenga una intensidad de usos y/o acondicionamiento productivo. Esta situación determina un mejor aprovechamiento de servicios existentes al tiempo que impone una gestión urbana mas compleja para dar cabida a nuevas demandas y en particular, para promover la densificación del suelo urbano-consolidado. Tanto, para el emplazamiento de conjuntos habitacionales de interés social como, para esquemas en PH de vivienda en altura. Al respecto vale calificar áreas estratégicas con potencial de desarrollo ya sea, por la concentración de servicios, espacio público y/o centralidades o, por opciones de paisajes costero o del entorno rural inmediato. Al respeto, la conformación de barrios al NE da cuenta del aprovechamiento del sitio alrededor de campos deportivos. A su vez, las imégenes 3D del conglomerado da cuenta de la limitada capacidad de extender redes de servicios desde la trama fundacional. Asimismo, dada la escala y dinámica actual de Dolores invalida la posibilidad de ordenar el suelo para densidades mayores entorno a vías del transporte público interno, en tanto la experiencia de Curitiba y otras ciudades latinoamericanas implica flujos importantes de desplazamiento intraurbano.

Como punto de inicio vale entonces destacar la posibilidad de aplicación de la Ley 18.795 de 'Promoción de la Vivienda de Interés Social' en sitios disponibles y/o posibles de densificar mediante la implantación de esquemas habitacionales de la Agencia Nacional de Vivienda -ANV. ([4]) Asimismo, corresponde alentar mecanismos de premios y castigos impositivos tendientes a un mejor aprovechamiento de la infraestrutura y servicios urbanos existentes. Todo ello, conducente a no facilitar la ubicación de conjuntos habitacionales en la interfase urbano-rural y así evitar la extensión de redes.

Vínculos y posicionamiento territorial

Dado el flujo de entrada y salida del transporte de cargas el atravesamiento rutero resulta superado mediante el by-pass construido al Sur de la ciudad. Sin embargo cabe advertir la persistente tendencia de urbanización en sus entornos. Al respecto, *las condiciones físico-ambientales de la interfase rural-urbana son abordables técnicamente al efecto de su adecuación y acondicionamiento pero, la complejidad de las intervenciones radica primariamente en la interfase legal que en la actualidad, involucra a las normas como: la "Ley de Caminos de la República" - Decreto-Ley 10.382 de febrero 1943 - y, de la "Ley Orgánica Municipal" (LOM, 9.515 de octubre 1935) así como, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – LOTDS, 18.308 de Junio 2008. En tanto existen lagunas e imprecisiones legales sobre competencias en cuanto al surgimiento de una formación de centro poblado o un ensanche urbano que ya sea por el emplazamiento en zona non edificandi sobre camino nacional (dominio del MTOP), por subdivisión de predios y/o edificación en área rural (dominio del Gobierno Departamental) o por la escala del desarrollo urbanístico y su impacto ambiental (dominio del MVOTMA), evidencian estar sujetos a una triple competencia. Así como también surge perentorio ser mas rigurosos en la aprobación y seguimiento de fraccionamientos, a modo de asegurar el sustento territorial de la ocupación y urbanización de suelo*. (transcripto del estudio: ANÁLISIS de las RELACIONES entre la DINÁMICA TERRITORIAL de las CIUDADES INTERMEDIAS y los TRAZADOS VIALES NACIONALES (Convenio ITU/Farq/Udelar – MTOP/MVOTMA/Congreso Nal. de Intendentes-2000)

En términos de vínculos y posicionamiento urbano-territorial, las localidades del entorno de Dolores aparecen inmersas en un medio agroproductivo con importantes flujos ruteros de carga y de pasajeros. Destaca el intenso relacionamiento Dolores-Mercedes, propio a funciones de capital departamental. Dolores, oficia como centro de servicios de localidades (Villa

---

[4] La Ley 18.795 promueve la inversión privada en viviendas de interés social a partir del otorgamiento de exoneraciones tributarias. Esta ley se enmarca en un programa más amplio cuyo objetivo es facilitar el acceso a viviendas de mejor calidad a sectores de ingresos medios y medios bajos, tanto a través de la compra como del alquiler. El programa se compone de un conjunto de medidas de apoyo a la oferta, que buscan atraer la inversión y el financiamiento privado, y de apoyo a la demanda, para que más hogares, a través de subsidios, puedan acceder a mejores viviendas en barrios o zonas urbanas con servicios básicos existentes.

Soriano-ruta 95 y Cañada Nieto-Palo Solo-ruta 96 con La Concordia como balneario local) para complemento del equipamiento colectivo en salud, educación y cultura/recreación. A su vez, Dolores presenta vínculos con Nueva Palmira y Carmelo más allá del flujo de cargas, con desplazamiento frecuente de jóvenes en busca de otros lugares de recreación. Localidades como Palmitas, Egaña/Risso y José E. Rodó presentan vínculos históricamente ferroviarios con Mercedes y al presente, con una fuerte conectividad a través de la ruta 2. Mientras el deterioro de la ruta 105 restringe vínculos desde la 'línea' con Dolores que tenían lugar regularmente en un pasado no lejano.