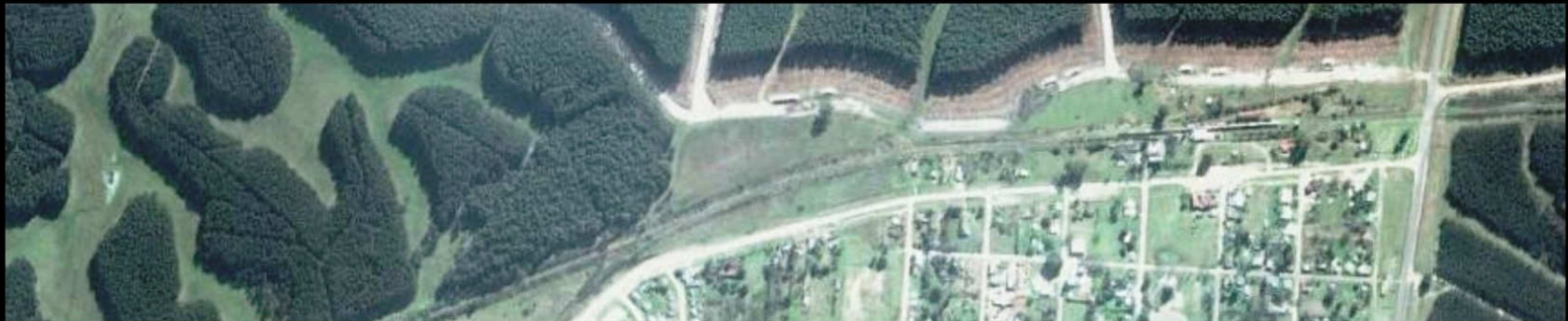




# LOCALIDADES DE MENOS DE 5000 HABITANTES EN EL URUGUAY

**Evolución de datos censales 1985- 2011**

**Aproximación a su protagonismo en el Sistema Urbano Nacional**

Ámbito:

Equipo de investigación

Ciudades Intermedias del Uruguay (CIU)

y Sistema Urbano Metropolitano (SUM).

Prof. Arq. Edgardo J. Martínez

Bach. Leonardo Altmann

Estudiante Auxiliar Honorario. 2011-2013

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo

ITU- FARQ- UDELAR

Tutor de la monografía:

Arq. Edgardo J. Martínez

Profesor Agregado D.T.

## **INDICE**

|                                                                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....</b>                                                                         | <b>3</b>  |
| <b>INTRODUCCION: URUGUAY URBANO Y SISTEMA URBANO NACIONAL .....</b>                                              | <b>5</b>  |
| <b>1. DEFINICIÓN DE AREAS URBANAS PARA EL INE.....</b>                                                           | <b>10</b> |
| <b>2- DEFINICIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE LAS PLU.....</b>                                                            | <b>14</b> |
| a- Criterios INE por intervalo de población 1963                                                                 |           |
| b- Categorización de centros poblados vía legal. Proyectos de ley no aprobados, presentados en 1995, 2001 y 2006 |           |
| c- Categorización utilizada en éste trabajo.                                                                     |           |
| <b>3. METODOLOGÍA Y ABORDAJE. INFORMACIÓN RECAADA. ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE TABLAS Y MAPAS.....</b>               | <b>18</b> |
| a) Tendencias en POB, VIV, HOG                                                                                   |           |
| b) Casos singulares. POB/ VIV < 1                                                                                |           |
| c) Categorización por accesibilidad vial.                                                                        |           |
| d) Otras posibles categorizaciones no desarrolladas                                                              |           |
| <b>4. PRINCIPALES RESULTADOS. 4.1- ASPECTOS GENERALES DE LAS PLU.....</b>                                        | <b>24</b> |
| a) Tendencias demográficas y participación en el país y Uruguay Urbano. Pirámides de población 2011              |           |
| b) Accesibilidad.                                                                                                |           |
| c) Poder Local                                                                                                   |           |
| d) Evacuación del servicio sanitario y NBI                                                                       |           |
| e) POB / VIV <1 en 2011. Las PLU que se apagan                                                                   |           |
| <b>4.2 RESULTADOS Y CONSIDERACIONES POR SUB GRUPOS DE LAS PLU .....</b>                                          | <b>37</b> |
| 4.2.1- VILLAS                                                                                                    |           |
| 4.2.2- PUEBLOS                                                                                                   |           |
| 4.2.3- LOCALIDADES                                                                                               |           |
| 4.2.4- PARAJES                                                                                                   |           |
| <b>5. CONCLUSIONES. ....</b>                                                                                     | <b>49</b> |
| 1- Breves consideraciones sobre las PLU en sí mismas.                                                            |           |
| 2- Un acercamiento al rol de las PLU en el Sistema Urbano Nacional.                                              |           |
| 3- Las PLU: el desafío de las pequeñas localidades en el Sistema Urbano Nacional (SUN)                           |           |
| <b>6) POSDATA: LAS PLU COMO <i>SHRINKING CITIES</i>. ....</b>                                                    | <b>80</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>                                                                                        | <b>83</b> |
| <b>INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.....</b>                                                                          | <b>85</b> |

## **CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

Este trabajo se inserta dentro de mi desempeño como Estudiante Auxiliar Honorario del ITU, desde setiembre 2011 a setiembre 2013<sup>1</sup> en el ámbito del Grupo de Investigación-1703/UdelaR *Ciudades Intermedias del Uruguay (CIU) y Sistema Urbano Metropolitano (SUM)* coordinado por el Prof. Arq. Edgardo J. Martínez desde 2003.

Durante 2011 y 2012 participé del estudio de la ciudad de Dolores – Soriano mediante el desarrollo del Expediente SIG Urbano-Territorial para localizar y caracterizar las transformaciones 1985-1996-2004. Se trabajó en base a cartografía digital de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) y fotografías aéreas con procesamiento de datos censales del Instituto Nacional de Estadística (INE) 1985-1996-2004 según el protocolo instaurado por el grupo de investigación CIU/SUM, incluyendo manejo de bases de datos y armado de tablas en Excel y SPSS además de la información aportada por la intendencia departamental sobre cobertura de infraestructura urbana (saneamiento, alumbrado público, drenaje, tipo de pavimento y recolección/tratamiento de residuos). Mediante el manejo de los programas gvSIG y ArcGIS aporté a la realización de los Mapas Temáticos sobre densidad de Vivienda y Población, la cobertura y carencias de servicios básicos de la infraestructura urbana y la variación de población y vivienda que completaron el Expediente Urbano Territorial- SIG de la ciudad de Dolores.

Posteriormente, sistematicé la información derivada de los Censos INE 2011 en lo referente a población, vivienda y hogares para los 43 conglomerados intermedios (CIU) que corresponden a 119 localidades INE (considerando los criterios del grupo de investigación CIU/SUM sobre contigüidad y proximidad), incorporándolos a la tabla general que muestra el comportamiento de las CIU a nivel de población, vivienda y hogares en los censos desde 1985, con las respectivas tasas promedio anuales y porcentajes de variación, en distintos períodos intercensales del lapso 1985- 2011.

En 2013 también participé como co-autor junto a los Arqs. Edgardo J. Martínez y Carolina Rodríguez, del artículo “*La incidencia de las Ciudades intermedias en la conformación del Sistema Urbano Nacional*” seleccionado para integrar la versión digital del número 11 de la Revista de la Facultad de Arquitectura.<sup>2</sup>

En el marco del Reglamento de Estudiante Auxiliar honorario de Institutos y Servicios se propuso concretar un trabajo final monográfico<sup>3</sup> sobre la base

---

<sup>1</sup> Resolución del consejo de FARQ del 3/8/2011.

<sup>2</sup> <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/> en co- autoría con Arq. Edgardo J. Martínez y Arq. Carolina Rodríguez Crisci

<sup>3</sup> “Al término de su actuación deberá presentar un trabajo enmarcado dentro del Plan de Actividades del Instituto o Servicio” Reglamento de Estudiante Auxiliar de Institutos y Servicios. Aprobado por el CFA el 19.5.88

de una aproximación a las localidades de menos de 5000 habitantes en el Uruguay desde un seguimiento de datos censales y acercamiento a su papel en el Sistema Urbano Nacional. Una primera versión de este trabajo fue presentada internamente en el ITU, en dos jornadas (28 y 29 de agosto de 2013), con los comentaristas invitados: Ing. Agr. M. Chabalgoity (Director DINOT- MVOTMA), Ec. R. García (OPP), Arq. J. Patrone (ex viceministro del MVOTMA), Arq. Ma. Inés Huber (IMM), Arq. C. Musso, Arq. D. Capandeguy, Arq. I. Viana, Arq. A. Ruiz (España) y Arq. C. Acioly (UN-Hábitat) y, por el ITU, la Mg. Arq. C. Lombardo y Dr. Arq. M. Medina.

Agradecimientos: a los compañeros del Grupo CIU/ SUM con los que he compartido durante estos dos años, la experiencia de Estudiante Auxiliar Honorario en el ITU: Arq. Edgardo J. Martínez, Ing. Agrim. Alejandro Nario, Arq. Carolina Rodríguez, Arq. Andrés Quintans.  
A los invitados/ comentaristas de la presentación preliminar de éste trabajo por su interés en el mismo y sus aportes.

*Leonardo Altmann*



*“Despacio por Las Piedras  
despacio por La Paz  
tropiezo por Progreso  
paciencia en Libertad  
Castillos en Valizas  
Dolores por Guichón  
cabañas en Las Cañas  
termitas de Almirón,  
(...)  
Escala en Mariscal  
parada en Trinidad  
correo en Cerro Largo  
teléfono en Aiguá...*

***F. Cabrera. "Despacio por las piedras"  
(Bardo, 2006)***

## **INTRODUCCION:**

### **URUGUAY URBANO Y SISTEMA URBANO NACIONAL.**

*“El funcionamiento y conformación actualizada de la conectividad en el territorio nacional destaca un sistema policéntrico de núcleos urbanos con gradientes en intensidad de vínculos que pautan un Sistema Urbano Nacional/Regional (SUN/R).*

*Con sub-sistemas entre distintas Ciudades intermedias (CIU) que trascienden fronteras departamentales, articulados a entornos agro productivos y con conexiones a grandes equipamientos (puertos, nodos logísticos, redes viales, estaciones ferroviarias, etc.). Al tiempo que el equipamiento colectivo instalado en cada CIU (salud, educación, administración y cultura) evidencia el posicionamiento y complementariedad, en el marco relaciones de interdependencia entre conglomerados de diferente jerarquía y especialización.”<sup>4</sup>*

Considerando los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) del Censo 2011<sup>5</sup> en el Uruguay existen 615 localidades urbanas. De acuerdo a los criterios adoptados por el equipo de investigación de Ciudades Intermedias (Equipo CIU) podemos definir el Uruguay Urbano como el conjunto de núcleos urbanos relevados por el INE como localidades censales.

Las localidades del Uruguay Urbano pueden desglosarse en **tres grandes categorías** que se identifican por “*cualidades que refieren en primera instancia a sus tamaños respectivos (área y población) (y) Más allá del rol de la localización en el territorio, de cada localidad, sus dimensiones permiten reconocer identidades, problemáticas y desafíos claramente asociados a éstas categorías*”<sup>6</sup>

**1- Área Metropolitana de Montevideo (AMM)** o conurbano metropolitano. Forma parte del **Sistema Urbano Metropolitano (SUM)**. Incluye Montevideo urbano y “*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 agro productivos.*”<sup>7</sup> Totaliza 79 localidades INE 2011 de los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

---

<sup>4</sup> Martínez, Edgardo J.; Altmann, Leonardo; Rodríguez, Carolina. “La incidencia de las ciudades intermedias en la conformación del sistema urbano nacional”. En sitio web de número 11 de Revista de Facultad de Arquitectura. <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/>. (Montevideo, 2013)

<sup>5</sup> Disponibles en [www.ine.gub.uy/censos2011/index.html](http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html)

<sup>6</sup> Urruzola, Juan P; Alemán, Laura; Leicht, Eleonora; Leites, Montiel. “*La forma de las ciudades uruguayas*”. Junta de Andalucía- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo, 2012. (pág. 114)

<sup>7</sup> Martínez, Edgardo: “Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos 1985- 1996- 2004”. CSIC- UDELAR Montevideo, 2012. (pág. 17)

**2- Las Ciudades Intermedias (CIU).** En el caso de nuestro país, consideramos las de más de 5000 habitantes (según Censo INE 1996) que no forman parte de una conurbación metropolitana. Según el Programa UIA-CIMES Ciudades intermedias: *“La ciudad intermedia no puede definirse tan solo por el número de población que acoge. Tan o más importante es la función que juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene y, los flujos y relaciones que genera hacia el exterior.”*. Son 43 conglomerados que totalizan 119 localidades INE en 2011.<sup>8</sup>

**3- Las localidades menores a 5000 habitantes que no integran el AMM ni fueron consideradas como parte de un conglomerado CIU.** Son 419 localidades INE que configuran 407 núcleos urbanos.

Estas localidades de menos de 5000 habitantes constituyen el principal objeto de estudio en esta monografía. Las denominaremos *Pequeñas Localidades Urbanas (PLU)* configurando un conjunto heterogéneo, poco explorado y ampliamente disperso en el territorio nacional.

En el ámbito del ITU el Grupo de investigación 1703-UdelaR aborda las Ciudades Intermedias del Uruguay (CIU) y el Sistema Urbano Metropolitano (SUM). La categoría de localidades del Uruguay Urbano menores de 5000 habitantes, no había sido estudiada hasta entonces por este equipo. La propuesta de esta monografía fue de acercarnos a las PLU de la mano de la metodología planteada en los estudios CIU y SUM, lo cual permitiría aumentar el espesor de análisis sobre el Uruguay Urbano aportando a su comprensión, así como, a las relaciones entre las localidades en términos del Sistema Urbano Nacional; al tiempo de explorar la definición de urbano/rural, en tanto temática relevante para la investigación territorial que el grupo de investigación CIU/SUM lo vertebra en torno al acondicionamiento urbano del suelo.<sup>9</sup>

En primera instancia, este trabajo pretende individualizar las PLU, sistematizando sus datos de Población, Vivienda y Hogares en los censos INE 1985, 1996, 2004 y 2011, y explorar su emplazamiento territorial. Asimismo, ponderar criterios para caracterizar diversos sub grupos o categorías referidas en primera instancia a la variación demográfica y las tasas (tamaño y comportamiento) junto, al planteo de elementos de análisis sobre sus roles en el Sistema Urbano Nacional, en función de datos sobre el flujo de transporte de pasajeros (Tránsito Promedio Diario Anual-TPDA<sup>10</sup>), Regiones de

---

<sup>8</sup> El equipo CIU del ITU, toma como criterio para la conformación de datos por conglomerado CIU, *“integrar a las localidades INE que funcional y operativamente constituyen un mismo Centro Poblado (por ej.: Treinta y Tres, Ejido y Villa Sara) sumándole a toda otra Localidad (por ej.: Raigón a San José) y/u ocupaciones urbanas del suelo comprendidas en un radio de 6 Km. de la centralidad principal.”* (Martínez, Altmann, Rodríguez, Ob cit). Corresponde a los criterios de proximidad y contigüidad tomados por C. Musso, en la tabulación de datos de localidades en “Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación” Tesis MOT. Cuadernos del territorio- MVOTMA- FARQ- UDELAR. Montevideo 2007 (nota al pie del cuadro 4.4. pág. 71).

<sup>9</sup> El grupo de investigación CIU/SUM tiene por objetivo desde 2003 *por un lado, caracterizar/mapear tipos de transformaciones urbano-territoriales referidas a cobertura o carencias del acondicionamiento urbano del suelo. Y por otro lado, aportar criterios y pautas operativas a Planes y Gestión del Ordenamiento Urbano-Territorial que preocupa a Intendencias y Municipios en el marco de las Leyes de Descentralización y de Ordenamiento Territorial.*

<sup>10</sup> Relevado por la Dirección Nacional de Vialidad del Ministerio de Transporte y Otras Públicas. (DNV- MTOP)

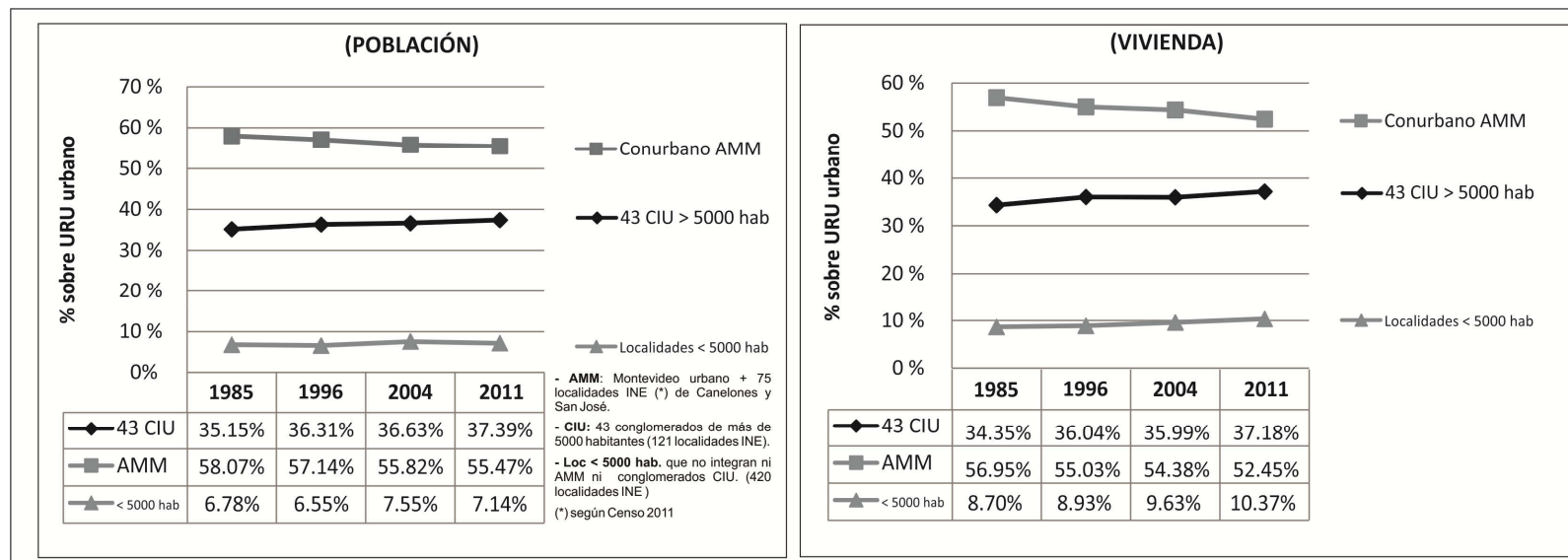
Especialización agro-productiva (Censo Agropecuario/Dirección de Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-DIEA/MGAP), tomando en consideración los Toponímicos y otras fuentes para los Grandes Equipamientos colectivos (salud, educación, administración y cultura) y de comunicaciones. También se exploraron algunos indicadores surgidos de los datos de los Censos 2011 y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) 2011 de acuerdo a criterios INE en el Atlas de la Desigualdad en el Uruguay.<sup>11</sup> Respecto a las categorías o sub grupos de localidades, a través de esta monografía, se revisaron criterios y nuevas propuestas de calificación del universo de PLU.

Al completar la metodología con la que ya estaban procesados los datos de los censos 1985-1996-2004 y 2011 para el caso del SUM y de las CIU, este análisis de las PLU permite al grupo de investigación CIU/SUM la posibilidad de plantear una primera fase de Observatorio del **Sistema Urbano del Uruguay** referido a los últimos 25 años, con cuatro censos nacionales. Donde toda localidad relevada por el INE cuenta con sus datos de Población (POB), Viviendas (VIV) y Hogares (HOG) y así resulta la posibilidad de ponderar su comportamiento demográfico.

---

<sup>11</sup> *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay. Fascículo 1: Las NBI a partir de los Censos 2011.* (INE- UNPFA- FCS, 2013). Disponible en [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas\\_Sociodemografico/Atlas\\_fasciculo\\_1\\_NBI\\_versionrevisada.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf). La base de datos utilizada y la sintaxis de SPSS para el cálculo de las NBI en 2011 en la presente monografía son las disponibles en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/microdatos/micromacro.html>

Gráfico 1. Incidencia de grupos de localidades urbanas en Uruguay 1985-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censos INE. Imágen generada para ilustrar el artículo “Incidencia de las ciudades intermedias en la conformación del Sistema Urbano Nacional”.

El Uruguay urbano alcanza en 2011 al 94,5% de la Población y 93,4% de las Viviendas (en 1985 era el 87% y 88% respectivamente) con tres Grupos de Localidades: Área Metropolitana de Montevideo, 43 CIU mayores a 5.000 habitantes y Localidades menores a 5.000 habitantes. En el lapso 1985-2011, los datos censales colocan a las 43 CIU como el único conjunto con creciente incidencia en Población y Vivienda del Uruguay Urbano.

## **1. DEFINICIÓN DE AREAS URBANAS PARA EL INE**

Repasar el status legal de las diversas formalizaciones urbanas según la Ley de Centros Poblados<sup>12</sup> y las consideraciones sobre tipos de suelo establecidas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible<sup>13</sup> se entiende pertinente como punto de partida, pero su análisis excede el marco de esta monografía.

Tampoco está entre los objetivos de éste trabajo profundizar en la discusión conceptual sobre los límites urbano/rural.<sup>14</sup> Sin embargo, en función de la escala de las PLU<5000 habitantes, corresponde realizar ciertas consideraciones respecto a la forma en la que el INE ha asignado en los últimos censos, la categoría de urbano o rural a zonas y localidades censales.

### **Criterios de los Censos INE (1985-1996-2004- 2011)**

En el anexo de la "Síntesis del marco conceptual del censo de viviendas, hogares y población 2011"<sup>15</sup> del INE, se consigna una planilla con "Consulta a usuarios: Descripción de las sugerencias recibidas y evaluación técnica de las mismas", un pedido de la Facultad de Ciencias que dice: "**Definir con precisión el concepto de localidad, urbana y rural**". Se responde que "El INE aborda la definición de localidades desde el punto de vista estadístico, no es su cometido ni definir ni ajustar los conceptos urbano/ rural. Se entiende pertinente la propuesta de una discusión sobre este tema, que debería darse en un ámbito nacional, con la participación de otras instituciones y organizaciones que intervienen en el territorio. En tanto, para los Censos 2011 el INE manejó principalmente un criterio físico para definir localidades censales, complementándolo a partir de consultas sobre los criterios utilizados por las Intendencias Departamentales, y el estudio realizado por la Institución atendiendo el aspecto desde lo legal (leyes y decretos de creación de las mismas)."<sup>16</sup> Este criterio físico y vinculado al propio relevamiento, se diferencia de los utilizados por otros países del continente, que suelen incluir valoraciones *ex- post*.

---

<sup>12</sup> Ley 10.723, de 1946

<sup>13</sup> Ley 18.308, de 2008.

<sup>14</sup> Respecto a los diferentes abordajes sobre bordes urbano-rural, el ITU tiene una destacada trayectoria de aportes, en particular en la década del 1960, de la mano de las investigaciones y elaboraciones teóricas del Arq. Carlos Gomez Gavazzo. Se contemplaban aspectos como morfología, densidades habitacionales, actividades económicas, vinculados mediante diversos modelos matemáticos donde destaca la condición del 'suelo rural' como territorio agro-productivo. En particular ver Gomez Gavazzo C. "Arquitectura de las Comunidades" (FARQ- UDELAR, 1965) y Nogueira, Grecco De Bisognio y Freiria: "Tipificación de las áreas territoriales del uso urbano/ rural" (ITU- FARQ- 1974). Sobre formulaciones y acercamientos conceptuales contemporáneos en relación a este tema, ver entre otros, Indovina F. "La ciudad difusa", Corboz, A. "El territorio como palimpsesto" y Soja E. "Seis discursos sobre la Post-metrópolis" (Versiones en español en "Lo Urbano en 20 autores contemporáneos", Compilador: A. M. Ramos-UPC, Catalunya, 2004), y Ascher F. "Métapolis ou l'avenir des villes" (Odile Jacob, París, 1995)

<sup>15</sup> <http://www.ine.gub.uy/censos2011/documentos/S%C3%ADntesis%20del%20marco%20conceptual%20del%20censo%20de%20viviendas,%20hogares%20y%20poblaci%C3%B3n%202011.pdf> (pág. 28)

<sup>16</sup> Ídem. El subrayado es nuestro.

Repasando el “**Estado de las ciudades de América latina y el Caribe. 2012**” del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos- ONU-Hábitat, en sus anexos (págs. 157 a 161) se encuentra la definición de áreas urbanas en los censos nacionales para los países de América Latina. Sorpresivamente no aparece Uruguay.

En algunos casos predomina el peso numérico (Argentina para el censo 2001. Urbano: localidades de más de 2000 habitantes), el status legal de centro poblado (Brasil en el censo 2000: “*Población censada en las ciudades, villas y áreas urbanas aisladas conforme a la delimitación de las respectivas municipalidades vigente al 1º de agosto de 1996*”) o criterios híbridos que incluyen alguna valoración sobre el peso del sector primario (caso Chile censo 2002: “*Población que vive en conjuntos de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes con un 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias, terciarias o ambas. Excepcionalmente, se consideran urbanos los centros de turismo y recreación que cuentan con más de 250 viviendas concentradas y no cumplen con el requisito de población*”).

En varios países de Centroamérica y el Caribe se pondera el equipamiento colectivo como determinante para categorización como urbano, como en el caso de Honduras en el censo 2001: “*Población urbana es la que habita en centros poblados de 2.000 y más habitantes y que cuenta, además, con las siguientes características: i) servicio de agua por cañería; ii) comunicación terrestre (carretera o ferrocarril) o servicio regular aéreo o marítimo; iii) escuela primaria completa (seis grados); iv) correo o telégrafo y al menos uno de los siguientes servicios: alumbrado eléctrico, alcantarillado o centro de salud*”.

Entender las formas en las que el INE manejó la categorización urbano/rural y la generación de la cartografía base de los Censos de 1985 a 2011 es necesario en la medida que explica ciertos vaivenes en lo referente tanto a la cantidad de localidades INE censadas y otras situaciones particulares como ser pequeñas localidades que “desaparecen” en determinados censos y aparecen después, así como, en casos donde hay pérdida de viviendas en la misma localidad en un censo posterior a otro. La individualización y seguimiento de cada una de las localidades censales INE como se ha hecho en este trabajo, permite apreciar estos desajustes.

### **Unidades Geoestadísticas de Relevamiento**

Según documentación oficial que consta en su página web<sup>17</sup> “*El INE ha dividido el territorio uruguayo con fines estadísticos en porciones cuyos límites coinciden, en general, con elementos físicos (naturales o artificiales), siendo éstos permanentes y de fácil ubicación en el terreno. Cada porción está referida a otras unidades o porciones de menor nivel jerárquico.*

*Departamento Censal: Coincide con los límites político- administrativos del país.*

*Sección Censal: Cada Departamento se divide en Secciones Censales, porciones importantes de territorio que pueden incluir áreas amanzanadas y no amanzanadas. Sus límites corresponden a los de las Secciones Judiciales vigentes en el Censo del año 1963; al haberse registrado cambios en los*

---

<sup>17</sup> <http://www.ine.gub.uy/mapas/definiciones%20para%20web.pdf>

*límites de las Secciones Judiciales la coincidencia actual entre ambas divisiones es parcial.*

*Segmento Censal: Cada Sección Censal se subdivide en Segmentos Censales. En localidades censales ó áreas amanzanadas es un conjunto de manzanas. En áreas no amanzanadas es una porción de territorio que agrupa unidades menores con límites físicos reconocibles en el terreno y que puede comprender además núcleos poblados.*

*Zona Censal: Es la unidad menor identificable. En localidades censales ó áreas amanzanadas generalmente coincide con una manzana. En áreas no amanzanadas corresponde a porciones de territorio definidas por límites naturales o artificiales de fácil reconocimiento (cursos de agua, carreteras, caminos vecinales, vías férreas).*

*Desde el punto de vista del análisis de la información, el INE organiza el territorio geoestadísticamente en Áreas Amanzanadas o Localidades Censales y en Áreas no Amanzanadas. Esta gran división considera fundamentalmente las características físicas del territorio, asociadas principalmente a los espacios delimitados en forma clara y precisa constituidos por conglomerados de edificaciones, y por lo tanto refleja la representación de los cambios del paisaje. En términos de unidades geoestadísticas, una Localidad Censal se corresponde con un conjunto de zonas censales que se caracterizan por una concentración de población y viviendas.”<sup>18</sup>*

### **Metodologías para generar la cartografía base de los censos y criterios para identificación de localidades INE**

Se pueden identificar dos grandes cambios en el período 1985-2011 respecto a la metodología utilizada por el INE para generar la cartografía base de los censos. En 1996 se trabajó por primera vez en un Censo con cartografía digital SIG (Sistema de Información Geográfica) por lo cual a cada porción del territorio nacional debe corresponderle biunívocamente un único geocódigo o código compuesto (número de zona, segmento, sección censal y departamento).

Hasta 1985, respecto a los parajes o caseríos, no necesariamente fue así, es decir la correspondencia entre zonas censales numeradas y unidades geométricamente definidas. Por lo cual, este cambio metodológico afecta directamente el relevamiento de las PLU.

En 1996 surge el criterio que permanece hasta el día de hoy, de diferenciar las áreas amanzanadas de las que no. Las áreas amanzanadas configuran las localidades INE (que el Instituto suele tomar como urbanas). Estas áreas amanzanadas se definen por cruces de vías de tránsito públicas y una imagen de urbanidad por un agrupamiento de viviendas con menos de 100 metros de distancia entre ellas.

El otro gran cambio fue en 2011. En el periodo intercensal 2004-2011 se trabajó intensamente en la generación de la cartografía, aumentando los chequeos en campo e incorporando fotos aéreas como instrumento principal para identificación de nuevas localidades y crecimientos o modificaciones en las vigentes al momento del relevamiento censal.

---

<sup>18</sup> Ídem.



### **Casos particulares de localidades que desaparecen en algunos censos.**

Algunas localidades censadas en 1985 y 2011 no figuran en 1996 o 2004 o en ambos censos. Esta situación puede darse por dos motivos principales. El primero es que desde 1996 se consideran localidades INE las áreas amanzanadas. Por lo tanto, muchas de las localidades del censo 1985, a la hora del ajuste del periodo intercensal y la incorporación del nuevo criterio se constató que no configuraban áreas amanzanadas y se pasaron a relevar dentro de lo “rural” (viviendas dispersas). Esto puede verse claramente al verificar el marco censal de 1985 (disponible en web del INE<sup>19</sup>) en el cual, varias de las localidades de menor población estaban integradas por una sola zona censal (es decir, no configurarían un área amanzanada o compuesta de varias zonas censales). Sin embargo, en esos parajes o sitios, habiendo sido ya identificados con un número por parte del INE, en relevamientos posteriores se constata que en ese lugar se radicó un MEVIR configurando un área amanzanada y por tanto, vuelve a ser considerado como localidad INE.

Otra situación es que, al mejorarse la cobertura con la utilización de fotos aéreas, GPS y chequeos en campo se haya logrado identificar como áreas amanzanadas, lugares que habían sido relevados como rurales. (Esto vale también para las localidades que aparecen por primera vez en Censo 2011).

---

<sup>19</sup> <http://www.ine.gub.uy/microdatos/MARCO85.zip>

## **2- DEFINICIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE LAS PLU:**

**A los efectos de éste trabajo, consideramos Pequeñas Localidades Urbanas (PLU) al conjunto de localidades con menos de 5000 habitantes en el Censo INE 2011 que no se encuentran comprendidas en el Área Metropolitana de Montevideo (AMM) o formando parte de un conglomerado intermedio (CIU).**

A su vez, se toma como unidad desde el punto de vista de la localidad aquellas que se encuentran con territorio contiguo en dos o más departamentos configurando dos o más localidades INE (ej: Agraciada en Colonia y Soriano) así como localidades INE con su zona de chacras configurando otra localidad INE (ej: Belén y Chacras de Belén, en Salto). Es decir, que al ponderar el peso relativo a nivel centralidad de éstas PLU se opta por solo mantener el criterio de contigüidad y no el de proximidad.<sup>20</sup>

### **a- Criterios INE por intervalo de población 1963**

Un primer acercamiento a categorías dentro de las PLU es a través de su peso en población, tal cual surge del criterio usado por el INE en 1963 para codificar las localidades urbanas relevadas. Allí se tomó el criterio según el cual, el primer dígito del código refería a la cantidad de población:

|                    |                       |                       |                       |                    |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| 0- mas de 100.000  | 1- de 50.000 a 99.999 | 2- de 20.000 a 49.999 | 3- de 10.000 a 19.999 | 4- de 5000 a 9.999 |
| 5- de 2000 a 4.999 | 6- de 1000 a 1999     | 7 - de 500 a 999      | 8 -de 200 a 499       | 9 menos de 200.    |

Las viviendas aisladas en zona rural llevarían el código 900 (éste código identifica desde entonces para cada departamento, lo “rural”, es decir, lo relevado en áreas “no amanzanadas”).

Al no variar la ubicación de las localidades en estos intervalos para el censo 1975 se mantuvo la codificación. Desde 1985 se siguieron utilizando estos códigos más allá de los cambios en población.

---

<sup>20</sup> Ver nota 8

Hasta el censo de 1985 también se procedió a categorizar las localidades en:

|           |                    |           |                   |                  |                    |                       |             |
|-----------|--------------------|-----------|-------------------|------------------|--------------------|-----------------------|-------------|
| 00 ciudad | 01 villa           | 02 pueblo | 03 centro poblado | 04 caserío       | 05 colonia         | 06 balneario          | 07 estación |
| 08 barrio | 09 fraccionamiento | 10 isla   | 11 paraje         | 12 parada de AFE | 13 zona de chacras | 20 viviendas aisladas |             |

Actualmente el INE no incorpora en los microdatos censales la categorización de las localidades según tramo de población ni por status legal del centro poblado, aun cuando mantiene un índice toponímico de entidades de población, cuya última edición es de 2009, para la preparación de los Censos 2011.<sup>21</sup>

#### **b- Categorización de centros poblados vía legal. Proyectos de ley no aprobados, presentados al parlamento en 1995, 2001 y 2006**

Actualmente está entre las potestades del poder legislativo determinar la categoría y denominación de los asentamientos urbanos, sin que existan requisitos específicos para esa definición.

*“La categorización por rango de localidades urbanas en ciudades (mayor), villas (mediana) y pueblos (inferior) tiene su origen en la Colonia, no representa una clasificación cerrada, ni existen disposiciones de rango constitucional o legal que establezcan requisitos diferenciados para adecuar cada urbe a una u otra categoría. Los legisladores no tienen que respetar cuantías predeterminadas de rango demográfico o de extensión territorial para atribuir una categoría cualquiera a una localidad urbana existente. El pasaje de un grado inferior a otro inmediato superior se da en la mayor parte de los casos de acuerdo a la secuencia referida, pero también ha ocurrido que distintos pueblos de la República han sido elevados a ciudades sin haber transitado por la categoría intermedia de villas (ej. Pan de Azúcar, Punta del Este), y aún se ha dado que localidades catalogadas como balnearios fueron declarados ciudades sin haber sido oficialmente elevados a pueblos o villas con anterioridad (ej. La Floresta).”<sup>22</sup>*

Los intentos por aprobar una ley de categorización de centros poblados han sido en vano en las últimas dos décadas, a pesar ser presentados varios

---

<sup>21</sup>“Toponimia y categorización jurídica oficial de las localidades urbanas de Uruguay”. Investigador: Dr. Daniel Muracciole. INE, 2009.

<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/toponimico/Categorizaci%F3n%20localidades%20urbanas%20orden%20alfab%E9tico.pdf> Reúne datos de población de las 170 localidades urbanas con status jurídico de ciudad, villa o pueblo, referencia su ubicación según sección censal e incluye fecha de fundación y de cambio de categoría cuando corresponde.

<sup>22</sup> Ídem. (pág. 5-6)

proyectos con un apoyo bastante amplio desde el punto de vista político.<sup>23</sup>

En 1995 fue presentado un primer proyecto<sup>24</sup> que en su exposición de motivos destacaba “*Nuestro país carece de normas que definan las características de una "ciudad", una "villa" o un "pueblo", y esta categorización depende, exclusivamente, de una determinación legal no condicionada por requisito alguno*” y proponía un esquema de categorización que si bien reconocía que “*toda clasificación basada en el cumplimiento de determinados requisitos resulta arbitraria, es necesario fijar límites que permitan una catalogación de las localidades en pueblos, villas o ciudades. Los elementos que podrían ser contemplados a efectos de la clasificación resultan excesivamente numerosos para ser plasmados en una normativa de rango legal. En virtud de ello, se acentúan sólo algunos, que la Comisión entiende permiten configurar un marco de referencia lo suficientemente elástico como para adecuarse a las diferentes situaciones. El proyecto de ley (...) trata entonces aspectos referentes a población, servicios mínimos disponibles y determinadas previsiones en materia de ordenamiento territorial. La población constituye un elemento determinante, por lo que se proponen mínimos en cada categoría, ya que los servicios requeridos en las localidades dependerán del número de habitantes que harán uso de ellos. Además, para que un centro poblado pueda elevar su categoría se estima procedente exigir que su población haya mantenido por lo menos un crecimiento vegetativo durante el último período intercensal, con lo que se asegura que dicha localidad no se encuentra en un proceso de estancamiento, o peor aún, de regresión*”

Este escueto proyecto de nueve artículos planteaba que se declararía PUEBLO a una localidad con más de mil habitantes, con los siguientes requisitos: Enseñanza Primaria, Salud Pública, Destacamento policial, Central telefónica, Bomberos, Transporte colectivo. (Art. 2)

Se declararía VILLA a localidad que cuente con más de tres mil habitantes y los siguientes requisitos: cursos UTU y Segundo Ciclo Enseñanza Secundaria, Centro de atención de salud, Comisaría, Cuartelillo de bomberos, Servicios bancarios. (Art. 3)

Y se declararía CIUDAD a localidad que cuente con más de cinco mil habitantes y los siguientes requisitos: Enseñanza Secundaria y Preescolar, Hospital en radio de treinta km, Tele discado ANTEL, Plan de uso del suelo urbano. (Art. 4)

Se hacía la salvedad que para que una localidad pueda ser elevada de categoría “*requerirá, además, que su población haya mantenido un crecimiento vegetativo durante el último período intercensal*” (Art. 5)

Este proyecto fue aprobado y pasó a la Cámara de Senadores, la cual lo puso a estudio de la comisión respectiva. Finalmente no fue elevado al plenario y pasó a archivo. Fue retirado del archivo en la siguiente legislatura, en 2001, siendo nuevamente aprobado en diputados en 2004, (se le agregó la

---

<sup>23</sup> En <http://www.parlamento.gub.uy/dgip/websip/lisficha/fichaap.asp?asunto=01405&FichaPrint=s> se encuentra todo su trámite parlamentario, así como los proyectos presentados.

<sup>24</sup> Fechado en mayo de 1995 y firmado por los diputados Ayala, Andriolo, Balbi, Guerrero Silva, Legnani, Montaner, Palacio, Pica Ferrari.

categoría de “poblado” para aquellas localidades entre 150 y 1000 habitantes) y pasando al Senado, donde nuevamente terminó archivándose.

El último empuje fue en la legislatura 2005- 2010. Allí se reformuló el proyecto, siendo aprobado en 2006. Se incorporaron los siguientes aspectos:

- En cuanto a la solicitud, se establece que para la adjudicación de categoría a una localidad, la misma debe estar fundada en razones sociales, económicas, de análisis histórico y de proyección futura.
- Se requiere el pronunciamiento previo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y se especifican las condicionantes básicas a considerar para dicho pronunciamiento, que incluye a los servicios, infraestructuras y equipamientos comunitarios básicos.
- Se establece la relación biunívoca entre la categoría y la presencia efectiva en las localidades de los servicios, infraestructuras y
- Se exige que para la denominación de una localidad, la misma se apruebe por mayoría absoluta en ambas Cámaras, asegurando de esta manera un consenso con relación a decisiones que involucran a toda la ciudadanía.<sup>25</sup>

En la cámara de Senadores tuvo tratamiento en la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial, durante 2008 y en ese marco se dio la comparecencia del Arq. Edgardo J. Martínez y el Dr. Álvaro Portillo en representación del ITU – FARQ. En ese marco, el Arq. E. Martínez entregó un documento de elaboración propia con comentarios al proyecto de ley.<sup>26</sup> También, según consta en las actas de la comisión, consideró que *“A nivel de los rangos, consideramos que la denominación de pueblo podría darse a partir de los 1.500 habitantes; la denominación de villa, a partir de 2.000 ó 3.000 habitantes; y lo que podría plantearse como ciudad, seguramente sería a partir de los 5.000 habitantes. Otra estimación de población para estos centros urbanos refiere a que los servicios que estén allí enclavados sirvan, ni más ni menos, que a la población rural.”*<sup>27</sup>

Finalmente el proyecto no fue devuelto al plenario<sup>28</sup>, pasado a archivo al terminar la legislatura.

### **c- Categorización utilizada en éste trabajo.**

Teniendo en cuenta estos antecedentes se planteó tentativamente considerar dentro de las PLU cuatro conjuntos por peso poblacional denominándolos

---

<sup>25</sup> El documento completo se puede consultar en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/camara/D2006090513-01.pdf>

<sup>26</sup> En dicho aporte (fechado en julio 2008) se considera que *“para categorizar procesos de gestación urbano- territoriales se propone tres indicadores: rango de población, cobertura de servicios de infraestructura, tipo y alcance del equipamiento colectivo”* y culminaba con sugerencias de aporte a la redacción del proyecto de ley que planteaban ponderar, en conjunto con el peso poblacional, la densidad de población y vivienda, planteando el límite de 8 viv/ há y 20 pob/ há para ser considerado urbano.

<sup>27</sup> Cámara de Senadores. Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Carpeta N° 659/2006. Distribuido n° 2709. 22 de julio de 2008. *“Pueblos, villas y ciudades. categorización”*. Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Visita.

<http://www.parlamento.gub.uy/distribuidos/AccesoDistribuidos.asp?Url=/distribuidos/contenido/senado/s20082551.htm>

<sup>28</sup> Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado, posterga su tratamiento el 2 de setiembre de 2008 *“Se aplaza por 5 votos en 5. Afirmativa. Unanimidad. Se resuelve continuar realizando consultas acerca del tema”*. Según acta disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/gxEmule/actcom2.asp?Cuerpo=S&Comision=418&Anio=2008>

Villa, Pueblo, Localidad y Paraje. Estas categorías así definidas fueron planteadas a los efectos de éste estudio y no se corresponden con otras disposiciones legales o de criterios INE.

Para generar las separaciones entre ellas se tomaron en cuenta, tanto los intervalos INE (1963) como los planteados en los diferentes proyectos de Ley reseñados, así como se tuvo en cuenta lo considerado por el Arq. Edgardo J. Martínez en ocasión de su visita en representación del ITU a la comisión del Senado en 2008.

También fue determinante el análisis de los datos de los censos 2011. Considerando el universo de las PLU, se las ordenó ascendentemente por su cantidad total de viviendas y personas y se buscaron “cinturas” o discontinuidades en las columnas de listados, particularmente en el de Vivienda (en tanto refleja en buena medida, incorporar la dimensión de ocupación urbano-habitacional del suelo como parámetro para la separación de intervalos), con valores que se corresponden a los intervalos de Población.

Considerando todos esos factores y antecedentes, se llegó a las siguientes categorías:

|                   |                                                                    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>Ciudad:</b>    | <b>Mayor a 2.000 viviendas = Más de 5.000 Habitantes</b>           |
| <b>Villa:</b>     | <b>Entre 1100 y 2000 viviendas = Entre 3.000 y 5000 Habitantes</b> |
| <b>Pueblo:</b>    | <b>Entre 650 y 1100 viviendas = Entre 1.500 y 3000 Habitantes</b>  |
| <b>Localidad:</b> | <b>Entre 110 y 650 viviendas = Entre 300 y 1.500 habitantes</b>    |
| <b>Paraje:</b>    | <b>Menos de 110 viviendas = Menos de 300 Habitantes</b>            |

De todas formas estos agrupamientos por intervalos de población -aunque ceñido a cinturas o discontinuidades en la columna de cantidad de viviendas, no dejan de ser tan arbitrarios como los anteriores definidos por el INE.

Esta categorización tiene algunos puntos débiles. Entre ellos la no haber hecho un corte en 2000 habitantes, que era uno de los cortes históricos del INE y es lo que fija la ley de descentralización política y participación ciudadana como mínimo de población para establecer un municipio<sup>29</sup> y que su vez fijaba la ley orgánica municipal para poder instalar una Junta Local<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Art. 1 de la ley 18.567.

<sup>30</sup> Art. 53 de la ley 9.515.

### **3. METODOLOGÍA Y ABORDAJE. INFORMACIÓN RECABADA. ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE TABLAS Y MAPAS**

El abordaje de las PLU incluyó la sistematización de datos censales en tablas y su territorialización en mapas.

El procesamiento de datos Censales, de forma tal que permita una identificación por grupos de localidades, es inédito respecto al abordaje y sistematización de información territorial. Al tener un listado con departamento, localidad, y diferentes categorías, se puede “machear”<sup>31</sup> datos INE para cualquier indicador recabado en el Censo con un desglose va más allá de las unidades político – administrativa (departamentos).

#### **a) Tendencias en POB, VIV, HOG entre 1985 y 2011**

Se trabajó sobre los marcos censales disponibles en la página web del INE ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)). Estas bases de datos contienen cantidad de población, vivienda y hogares por zona censal, es decir la máxima desagregación posible a nivel del relevamiento INE.

Se planteó desglosar el comportamiento de cada localidad y cada uno de los subgrupos, generándose una tabla espejo a la utilizada en el grupo de investigación 1703-Ciudades Intermedias del Uruguay (CIU) y Sistema Urbano Metropolitano (SUM) del ITU. En un único archivo “.xls” (formato planilla de Excel u Open Office Calc) para cada departamento, se tienen a las localidades INE según las categorías de Villa, Pueblo, Localidad y Paraje. Cada localidad INE aparece en tres *tarjetas* con la misma organización: en una se ingresan sus datos de población, en otra de vivienda y en otra de hogares. En cada caso se calculan sus respectivas tasas de promedio anual intercensales y del intervalo 1985-2011. Asimismo, se calcularon la variación (crecimiento o disminución) porcentual y el peso respecto a la cantidad de Población, Vivienda u Hogares por departamento. (Las tablas completas se adjuntan en anexo digital en CD- Rom)

Mediante esta forma de ordenar datos se facilita el análisis en tres dimensiones:

- 1- Identificar el peso de cada sub grupo PLU por departamento.
- 2- Apreciar individual y grupalmente las variaciones en cantidad y porcentajes.
- 3- Ponderar individual y grupalmente las variaciones en tasas intercensales.

Es pertinente aclarar que con el trabajo sobre estas tablas fue a su vez, posible especificar cuáles Localidades dejaron de estar vigentes y cómo se procesó la baja por parte del INE. La mayor parte de las bajas se da entre los Censos 1985 y 1996, en virtud de cambios metodológicos que mencionamos anteriormente. Para esos casos se señala con sombreado en gris. Hay casos particulares como el de Conchillas y Pueblo Gil, que en

---

<sup>31</sup> Operación en programas informáticos de manejo de base de datos que permite unir tablas por los datos de una variable que repite en ambos casos idénticos valores.

algunos Censos fueron considerados una sola localidad y en otros dos. En este caso se tomó por uno solo en todos los censos, sumando los datos en los casos en que correspondiese.

Deben considerarse otros casos como ser que se releven de una misma localidad menos viviendas que en el censo anterior. Esto puede ser por inexactitudes u omisiones en el relevamiento: los censos tienen la dificultad de que al trabajar con mucho personal de campo, la capacitación no puede ser lo suficientemente exhaustiva, agravada con la dificultad de censos anteriores a 2011 que se realizaron “de hecho” (es decir, en un solo día se relevaba en la vivienda a quienes hubieran dormido allí la noche anterior). En 2011 se realizó el censo “de derecho”, entrevistando a quienes suelen tener la vivienda como residencia permanente.<sup>32</sup>

Las correcciones realizadas en campo a la cartografía en tiempo real con el relevamiento fue una operación común en censos anteriores a 2011, (modificación de límites de zonas censales en bordes de localidades, particiones o fusiones de zonas censales, etc.). Esto alteraba en varios casos el área a relevar en una misma localidad, por lo que podía quedar con límites diferentes según los censos. En muchos casos se ha intentado evitar este tipo de situaciones llevando los límites de las localidades INE considerando posibles expansiones de la trama urbana. Por lo tanto los ajustes cartográficos, los errores u omisiones del censista, adquieren un peso mucho mayor en la escala de las PLU<sup>33</sup>. La mayoría de estas inexactitudes en 2011, se subsanaron al salir a campo con una cartografía actualizada y georreferenciada, como se mencionó anteriormente.

**En los resúmenes a pie de cada tabla se incluyen sólo las que aparecen en los cuatro censos y se ordenan por tasas de variación correspondiente al período 1985-2011 y, en referencia a la tasa general del total de las PLU en dicho período.**

**Se realizaron mapeos con el posicionamiento de cada sub conjunto de las PLU y de todas ellas en el territorio nacional, su relación con las CIU y el SUM y las principales infraestructuras viales así como, esquemas para ponderar su posicionamiento en cuanto a los principales equipamientos colectivos instalados.**

---

<sup>32</sup> Especificaciones respecto al relevamiento pueden encontrarse en los Manuales del Jefe de Campo y del Censista, disponibles en el sitio web de los Censos INE 2011. <http://www.ine.gub.uy/censos2011/cuestionarios/index.html>

<sup>33</sup> Es bueno repasar que respecto al tipo de información que recaban los censos de población y vivienda: “*Resulta común cuando se construyen medidas complejas para su utilización en censos nacionales, que muchas de las dimensiones que teóricamente incluyen no pueden utilizarse debido a falta de información. La gran ventaja de trabajar con los censos radica en la posibilidad de realizar desagregaciones geográficas que serían imposibles en estudios sobre muestras de población. (...) No es posible ni deseable que los formularios censales incluyan demasiadas preguntas. A los problemas prácticos de aplicación se suma el aumento de errores de medición debido a la gran cantidad de aplicadores que llevan adelante las tareas de relevamiento*”. “Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en el Uruguay. Fascículo 1: Las NBI a partir de los censos 2011” INE- UNPFA- FCS- 2013 (págs. 9-10)



### **b) Casos singulares: POB/ VIV < 1**

En otra tarjeta se listan todas las PLU y se crea una variable definida como el cociente entre población total y total de viviendas por localidad con datos 2011. Se ordenan de menor a mayor al efecto de seleccionar un sub-grupo de estas PLU con población/vivienda menor a 1.

Esta frontera también es arbitraria pero permite estipular un límite a partir del cual apreciar temas como escala del equipamiento y servicios, considerando el límite promedio de 1 poblador por vivienda. También, podría haberse manejado otro criterio como por ejemplo: 1 hogar por vivienda o algún coeficiente de viviendas ocupadas sobre vivienda total.

Al ubicar las PLU con POB/ VIV <1 se las individualizó y buscaron indicios respecto a esa circunstancia.

Finalmente, al tener ingresados en la tabla los datos del 2011 y los otros tres censos, se crearon las siguientes categorías de Localidades PLU:

- Con Altibajos en POB y VIV
- Sólo Aparece en 2011
- Con Baja población y, cantidad de vivienda estable
- Con Baja población y, cantidad creciente de vivienda
- Cantidad creciente de vivienda y, población en baja
- Cantidad creciente en vivienda, mucho más que de población
- Población creciente, mucho más que de vivienda
- Población estable y, cantidad creciente de vivienda
- Vivienda estable y, población creciente.

Encontramos que la mayoría de estas PLU con POB/VIV < 1 corresponden a Balnearios, con un crecimiento notorio de la vivienda por sobre el de la población, ya que ocupación estacional, está en la matriz del centro poblado. Las PLU con POB/VIV < 1 en 2011 que no son balnearios y no aparecen por primera vez en 2011, merecerán una consideración particular para interpretar su existencia con baja ocupación habitacional.

### **c) Categorización por accesibilidad vial.**

En otra tarjeta se plantearon categorías según la jerarquía de la vía principal de acceso. Se consideraron los tipos de carreteras según el Ministerio de Transporte y Obras Públicas- Dirección Nacional de Vialidad (MTOP-DNV): corredor internacional, ruta nacional primaria, ruta nacional secundaria, que son de las que se dispone de datos del TPDA.

A partir de estas tres categorías de proximidades a una de las vías (a menos de 1 km.), añadimos otras dos: la traza férrea del tren y en "otros" a caminos de menor jerarquía (ruta departamental, camino rural, camino vecinal). La categoría de vía del tren sabemos que es *virtual* respecto a la situación actual, pero atestigua el origen como centro poblado que ha condicionado procesos de funciones y configuración urbana.

En el caso de que el acceso a la PLU fuera por varios de éstas vías, se tomó la de mayor jerarquía.

#### **d) Otras posibles categorizaciones no desarrolladas.**

##### **d.1) Aproximaciones a cuestiones morfológicas**

Se realizó un relevamiento mediante captura de imágenes de Google Earth de todas las localidades de más de 300 habitantes, considerando que la categorización de “parajes” corresponde en mayor medida a un conjunto que podríamos denominar “rural agrupado”. Siguiendo el criterio del Arq. C. Musso (2007) *dada la diversidad de criterios utilizados en los sucesivos censos nacionales, se considera población rural a la asentada en forma dispersa o en poblados menores a 500 habitantes*<sup>34</sup>. Asimilando a las categorías aquí planteadas, hemos ubicado este umbral en 300 habitantes.

En una primera lectura de imágenes aéreas de 149 localidades (el catálogo va en anexo digital en CD-Rom) surgen distintas variantes de ocupación del suelo: regularidad/irregularidad del trazado vial y el parcelario, gradientes de densidad, compacidad y articulación respecto a vías de transporte carretero y ferroviario. Se pueden apreciar condicionantes topográficas e hidrográficas y de los usos agro-productivos del suelo en el entorno inmediato, así como el impacto de la implantación de conjunto habitacionales, en particular MEVIR. Un estudio pormenorizado de estas imágenes excede los límites de éste trabajo, aunque queda planteada una base para sistematización con aproximaciones primarias.

##### **d.2) El rol de los conjuntos MEVIR.**

El Fondo para Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, fue creado en 1967<sup>35</sup>, e involucra hoy a más de 26.000 viviendas en todo el país. Ponderar la cantidad de viviendas MEVIR sobre el total de viviendas en cada una de las PLU, se entiende pertinente a la comprensión de procesos de urbanización. La imposibilidad de pasar de forma práctica a unidades geoestadísticas del INE los datos MEVIR (las tablas del *shape*<sup>36</sup> obtenido de MEVIR con la localización de los conjuntos y las tablas de los *shape* de cartografía INE no tienen campos en común que permitan unirlos), trastocó en ésta instancia, la posibilidad de estimaciones numéricas. La sistematización de esta información así como un análisis sobre el fenómeno MEVIR y la cuestión urbana, especialmente en lo referente a acceso al suelo y dotación de infraestructura y servicios, excede largamente los objetivos y alcances de

---

<sup>34</sup> Musso C. (2007). Ob. Cit. (Pág. 66. Nota aclaratoria al cuadro 4.1)

<sup>35</sup> "MEVIR tendrá por cometido la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior, que **no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población**" (Art 474. Ley 13640 de 26 de diciembre de 1967) La negrita es nuestra.

<sup>36</sup> Un shapefile es un formato vectorial de almacenamiento digital donde se guarda la localización de los elementos geográficos y los atributos asociados a ellos. No obstante carece de capacidad para almacenar información topológica. Es un formato multiarchivo, es decir está generado por varios archivos informáticos. El número mínimo requerido es de tres y tienen las extensiones siguientes: .shp - es el archivo que almacena las entidades geométricas de los objetos. .shx - es el archivo que almacena el índice de las entidades geométricas. .dbf - es la base de datos, en formato dBASE, donde se almacena la información de los atributos de los objetos. (Definición de Shapefile en wikipedia. [www.wikipedia.org/wiki/shapefile](http://www.wikipedia.org/wiki/shapefile) )

esta monografía.<sup>37</sup>

El caso de MEVIR es ejemplar respecto a la dualidad de status legal y categorización INE. La ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible es clara en lo referente a restringir urbanizaciones en suelo rural. Sin embargo por ley, MEVIR no puede actuar sino en suelo rural cuando lo que hace con su programa habitacional en definitiva, es urbanizar. Esto permitió el fenómeno de realizar los conjuntos habitacionales MEVIR al "borde" de centros poblados de diverso porte o, del otro lado de las carreteras y vías férreas, donde cambiaba la categoría del suelo a modo de aprovechar la infraestructura urbana existente.

Según datos del censo 1996 ya había alrededor de 30 PLU con más del 50% de su stock habitacional como conjuntos MEVIR y nueve de ellos, eran exclusivamente conjuntos MEVIR. No existen datos de cuantas de las localidades del censo 2011 son totalmente integradas por conjuntos MEVIR.<sup>38</sup>

Cabe destacar que hay otras experiencias puntuales de complejos de vivienda en suelos rurales en el marco de la ley de vivienda y en convenio con intendencias como el caso de Artigas con Paso Campamento y Pueblo Sequeira.<sup>39</sup>

La visualización mediante foto aérea y la percepción *en campo* de estos emplazamientos del MEVIR forman algo así como suburbios densificados en parte importante de las PLU, (o transformando el núcleo original en un suburbio del MEVIR) con dificultades de articulación con el resto de la trama urbana de la localidad. Siendo también notorios, los casos en que una ruta termina dividiendo un centro poblado con el MEVIR de un lado y el núcleo histórico del otro.

### **d.3) El Poder Local. PLU y municipios.**

Se indagó cuales PLU, a 2012 eran "cabeza de municipio" según la Ley de descentralización política y participación ciudadana. *"Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana. Podrá haber un Municipio en aquellas poblaciones que no alcancen el mínimo de habitantes requeridos por el presente artículo, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente"*.<sup>40</sup>

Actualmente existen en Uruguay 89 municipios, de los cuales 36 tienen su sede en una PLU.

Se realizó un listado según sub grupos de PLU y municipios. (En Tabla General en Anexos en CD-Rom).

---

<sup>37</sup> Sobre una aproximación al fenómeno de MEVIR, ver Revista Vivienda Popular N° 4: "Vivienda Rural" (FARQ- 1998)

<sup>38</sup> Datos en artículo "MEVIR, territorio, tierra y comunidades" de López Gallero A., Hernández S., Egaña A., Schou I., Speranza N. y Tiscornia M.. En Revista Vivienda Popular N°4: "Vivienda Rural" (FARQ- 1998).

<sup>39</sup> Dato citado por Arq. Carlos Musso en la presentación interna del ITU el 28/08/2013.

<sup>40</sup> Art. 1 de ley 18.567-

## **4. PRINCIPALES RESULTADOS**

### **4.1- ASPECTOS GENERALES DE LAS PLU**

#### **a) Tendencias demográficas y participación en el país y Uruguay Urbano**

En los últimos cuatro censos, la participación de las PLU ha sido relativamente estable en términos porcentuales (ver Cuadro 1) considerándolas en el conjunto del Uruguay Urbano. Muestran altibajos en el entorno del 6 y 7 % de hogares y pobladores respectivamente, y pasando de 7 a 9% de las viviendas de un país cuya población urbana ha crecido del 88% al 94,5 % en éste último cuarto de siglo.

Esta estabilidad de las PLU las diferencia claramente de las CIU, que denotan un incremento de su participación en el total país y especialmente cuando se considera el Uruguay Urbano así como del AMM (con tendencia a la baja en pobladores) tanto, en relación al Uruguay Urbano como, a nivel país aunque con estabilidad en la incidencia de cantidad de viviendas.

Según los datos 2011 y la categorización planteada en Villas, Pueblos, Localidades y Parajes, tenemos:

- 14 localidades que denominaremos VILLAS con población entre 3000 y 5000 habitantes.
- 32 localidades que denominaremos PUEBLOS con población entre 1500 y 3000 habitantes
- 103 localidades que denominaremos LOCALIDADES con población entre 300 y 1500 habitantes
- 258 localidades que denominaremos PARAJES con población hasta 300 habitantes.

Cuadro 1. Evolución de las PLU a nivel de población, vivienda y hogares en los últimos cuatro censos

| POB en 1985 | POB en 1996 | POB en 2004 | POB en 2011 | VIV en 1985 | VIV en 1996 | VIV en 2004 | VIV en 2011 | HOG en 1985 | HOG en 1996 | HOG en 2004 | HOG en 2011 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 174,517     | 187,746     | 214,371     | 220,285     | 74,434      | 89,723      | 109,311     | 129,279     | 53,199      | 59,854      | 69,491      | 78,108      |

Fuente: Elaboración propia según criterios de grupo de investigación CIU/SUM con datos Censos INE (marco censal)

Cuadro 2: Participación de los grandes grupos de localidades dentro del Uruguay en porcentajes (1985- 2011).

| POBLACION      |                 |                 |                   |                   | VIVIENDA       |                 |                 |                   |                   | HOGARES        |                 |                 |                   |                   |
|----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|
|                | % URU<br>TOT 85 | % URU<br>TOT 96 | % URU TOT<br>2004 | % URU TOT<br>2011 |                | % URU<br>TOT 85 | % URU<br>TOT 96 | % URU TOT<br>2004 | % URU TOT<br>2011 |                | % URU<br>TOT 85 | % URU<br>TOT 96 | % URU TOT<br>2004 | % URU TOT<br>2011 |
| <b>AMM</b>     | 50.71%          | 51.79%          | 51.02%            | 52.54%            | <b>AMM</b>     | 50.05%          | 49.76%          | 49.34%            | 48.99%            | <b>AMM</b>     | 52.36%          | 52.76%          | 52.64%            | 53.67%            |
| <b>CIU</b>     | 30.73%          | 33.06%          | 34.15%            | 35.41%            | <b>CIU</b>     | 30.32%          | 32.82%          | 33.18%            | 35.07%            | <b>CIU</b>     | 30.24%          | 32.28%          | 32.85%            | 34.48%            |
| <b>PLU</b>     | 5.91%           | 5.93%           | 6.61%             | 6.70%             | <b>PLU</b>     | 7.53%           | 7.96%           | 8.54%             | 9.30%             | <b>PLU</b>     | 6.17%           | 6.17%           | 6.52%             | 6.70%             |
| <b>RURAL</b>   | 12.65%          | 9.22%           | 8.22%             | 5.35%             | <b>RURAL</b>   | 12.10%          | 9.45%           | 8.94%             | 6.65%             | <b>RURAL</b>   | 11.23%          | 8.79%           | 7.99%             | 5.15%             |
| <b>URUGUAY</b> |                 |                 |                   |                   | <b>URUGUAY</b> |                 |                 |                   |                   | <b>URUGUAY</b> |                 |                 |                   |                   |
| <b>URBANO</b>  | 87.35%          | 90.78%          | 91.78%            | 94.65%            | <b>URBANO</b>  | 87.90%          | 90.55%          | 91.06%            | 93.35%            | <b>URBANO</b>  | 88.77%          | 91.21%          | 92.01%            | 94.85%            |
| <b>URUGUAY</b> |                 |                 |                   |                   | <b>URUGUAY</b> |                 |                 |                   |                   | <b>URUGUAY</b> |                 |                 |                   |                   |
| <b>TOTAL</b>   | 100.00%         | 100.00%         | 100.00%           | 100.00%           | <b>TOTAL</b>   | 100.00%         | 100.00%         | 100.00%           | 100.00%           | <b>TOTAL</b>   | 100.00%         | 100.00%         | 100.00%           | 100.00%           |

Fuente: Elaboración propia según criterios de grupo de investigación CIU/SUM con datos Censos INE (marco censal)

Mientras que en 1985 lo rural disperso duplicaba a las de las PLU en población, vivienda y hogares, en 2011 las PLU superan levemente a lo rural disperso en POB y HOG y casi lo duplican en vivienda.

Cuadro 3: Tasas de variación porcentual anual en población, vivienda y hogares para el período 1985- 2011 y los periodos intercensales 1985- 1996, 1996-2004 y 2004- 2011

| POBLACION      |               |               |               |               | VIVIENDA       |               |               |               |               | HOGARES        |               |               |               |               |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                | Tasa<br>11-85 | Tasa<br>96-85 | Tasa<br>04-96 | Tasa<br>11-04 |                | Tasa<br>11-85 | Tasa<br>96-85 | Tasa<br>04-96 | Tasa<br>11-04 |                | Tasa<br>11-85 | Tasa<br>96-85 | Tasa<br>04-96 | Tasa<br>11-04 |
| <b>AMM</b>     | 0.55%         | 0.84%         | 0.11%         | 0.59%         | <b>AMM</b>     | 1.22%         | 1.18%         | 1.47%         | 1.05%         | <b>AMM</b>     | 1.25%         | 1.18%         | 1.13%         | 1.51%         |
| <b>CIU</b>     | 0.95%         | 1.33%         | 0.70%         | 0.69%         | <b>CIU</b>     | 1.84%         | 1.98%         | 1.70%         | 1.91%         | <b>CIU</b>     | 1.64%         | 1.72%         | 1.37%         | 1.90%         |
| <b>PLU</b>     | 0.89%         | 0.69%         | 1.63%         | 0.38%         | <b>PLU</b>     | 2.07%         | 1.76%         | 2.43%         | 2.31%         | <b>PLU</b>     | 1.46%         | 1.11%         | 1.84%         | 1.61%         |
| <b>RURAL</b>   | -2.78%        | -2.33%        | -1.12%        | -5.65%        | <b>RURAL</b>   | -0.99%        | -1.10%        | 0.89%         | -2.93%        | <b>RURAL</b>   | -1.81%        | -1.21%        | -0.02%        | -4.74%        |
| <b>URUGUAY</b> |               |               |               |               | <b>URUGUAY</b> |               |               |               |               | <b>URUGUAY</b> |               |               |               |               |
| <b>TOTAL</b>   | 0.41%         | 0.65%         | 0.30%         | 0.19%         | <b>TOTAL</b>   | 1.30%         | 1.23%         | 1.57%         | 1.14%         | <b>TOTAL</b>   | 1.15%         | 1.10%         | 1.16%         | 1.24%         |

Fuente: Elaboración propia según criterios de grupo de investigación CIU/SUM con datos Censos INE (marco censal).

Para las tasas promedio porcentual anual se utilizó la formula =  $2/N * ((\text{Dato final} - \text{Dato inicial}) / (\text{Dato final} + \text{Dato inicial})) * 1000$ .

N= Diferencia del tiempo entre-censos: para el periodo 1996-1985 N = 10,586, para 2004 – 1996 N = 8,107, para 2011 – 2004, N = 7,260, para 2011-1985 N=259653.

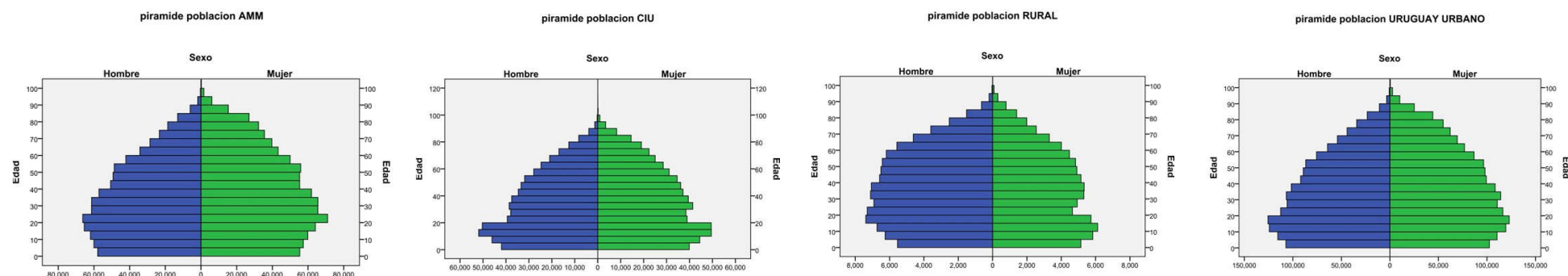
Como grupo, las PLU destacan con tasas de crecimiento porcentual anual que superan a las del Uruguay Urbano y a la del AMM en Población, Vivienda y Hogares para el periodo 1985- 2011, llegando a superar a las CIU en vivienda (el conjunto de localidades más pujante en término de tasas porcentuales anuales de POB, VIV y HOG).

### Pirámides de población 2011

Utilizando la base de personas del censo 2011 y las categorías y grupos de localidades se procedió a generar las pirámides de población para AMM, CIU, VILLAS, PUEBLO, LOCALIDAD, PARAJE, URUGUAY URBANO y RURAL.

A los efectos de las características de las PLU, en sus cuatro sub-grupos destaca el corte alrededor de los 20 años, que muestra parte del fenómeno migratorio hacia las CIU (a pesar de que su pirámide también muestra un escalón en los 20 años) y el AMM. (Ver los gráficos de cada sub grupo PLU dentro de su respectivo apartado)

Grafico 2. Pirámides de población 2011 por grupo de localidades.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. (Base de datos de personas)

### b) Accesibilidad.

Considerando las categorías definidas anteriormente sobre accesibilidad vial:

97 PLU (23%) están sobre una ruta categoría “corredor internacional”

47 PLU (12%) están sobre una Ruta Nacional primaria.

80 PLU (20%) están sobre un Ruta Nacional secundaria

183 PLU (45%) están sobre una ruta departamental o camino de menor jerarquía. De esas 183, unas 33 (8 % de las PLU) configuran o configuraban una estación o parada de tren.

Por lo tanto, únicamente algo más de 1/3 de las PLU tiene accesibilidad a rutas de primera jerarquía en la red viaria nacional.

### **c) Poder Local**

Considerando los gobiernos locales formados a partir de la Ley de Descentralización Política y participación ciudadana (2009) de los 64 Municipios que están fuera del Área Metropolitana de Montevideo, 37 corresponden a las PLU y 27 a las CIU.

Actualmente solo los departamentos de Colonia, San José y Soriano, no tienen a alguna PLU como sede principal de un municipio.

### **d) NBI y Evacuación del servicio sanitario como índice de acceso a infraestructura urbana.**

#### **d.1) NBI según censos 2011**

Considerando las definiciones sobre NBI del “Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay”,<sup>41</sup> las NBI son seis y se vinculan al acceso a: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación. Como *Indicadores y umbrales críticos* se tomaron los siguientes:

**“Vivienda decorosa.** *Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en vivienda si presenta una carencia crítica en al menos uno de los siguientes indicadores: Materialidad: Un hogar particular tiene una carencia crítica en la materialidad de la vivienda si en la misma los materiales predominantes en techos o paredes son de desecho, o en el piso predomina la tierra sin piso ni contrapiso. Espacio habitable: En un hogar particular existe hacinamiento si la cantidad de personas del hogar con relación a la cantidad total de habitaciones de la vivienda, excluyendo al baño y la cocina, es mayor estricto que dos. Espacio apropiado para cocinar: Tendrá carencias críticas en este indicador todo hogar particular que no disponga de un lugar apropiado para cocinar con pileta y canilla, sea el mismo privado o compartido con otros hogares.*

**Abastecimiento de agua potable.** *Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha con relación al abastecimiento de agua potable si esta*

---

<sup>41</sup> Ob. Cit. (págs. 9-26) Capítulo 1. Metodología de cálculo de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Allí se definen dimensiones y umbrales para los cálculos sobre datos censo 2011 y sus diferencias y coincidencias con las NBI calculadas para los censos 1985 y 1996

*no llega por cañería dentro de la vivienda o si, en caso de que lo haga, el origen no sea red general ni pozo surgente protegido.*

**Servicio higiénico.** *Un hogar particular tendrá necesidades básicas insatisfechas en saneamiento si cumple al menos una de las siguientes condiciones: a) no accede a baño; b) accediendo, su uso no es exclusivo del hogar o; c) la evacuación del servicio sanitario no es a red general, fosa séptica o pozo negro.*

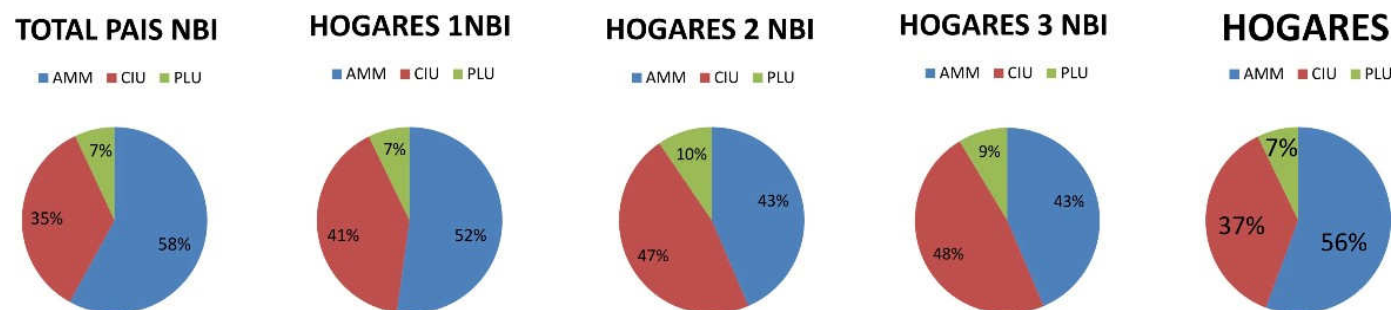
**Energía eléctrica** *Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si no accede a energía eléctrica en la vivienda donde habita.*

**Artefactos básicos de confort.** *Un hogar particular tendrá una necesidad básica insatisfecha en el acceso a artefactos básicos de confort si no cuenta con: a) ninguna fuente de energía para calefaccionar ambientes o, b) refrigerador o freezer o, c) calefón, termofón, caldereta, o calentador instantáneo de agua.*

**Educación.** *Se considera que un hogar particular tiene una necesidad básica insatisfecha si al menos uno de sus integrantes es niño, niña o adolescente (entre 4 y 17 años) (cumplidos al 30 de abril de 2010) y no asiste a ningún centro educativo, siempre que no haya finalizado la educación secundaria superior.”<sup>42</sup>*

Ésta definición de NBI fue aplicada a los tres conjuntos de localidades del Uruguay. De ésta forma podemos apreciar el posicionamiento de las PLU respecto al AMM y las CIU en relación a hogares con cantidad de necesidades básicas insatisfechas.

Gráfico 3. Cantidad de hogares en el Uruguay Urbano con NBI. Desglosado por grupo de localidades. (Incluye referencia de proporción de cantidad total de hogares).



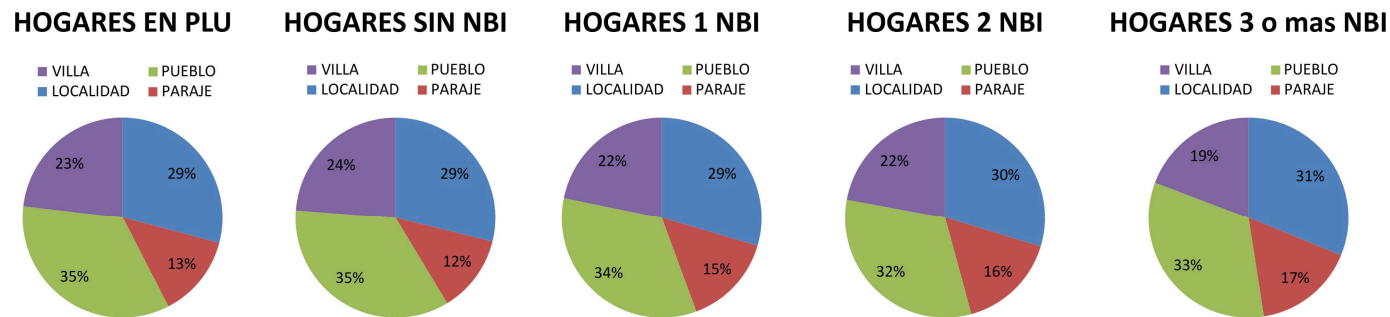
Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Se aplicó la sintaxis de SPSS definida por el INE y disponible en [http://www.ine.gub.uy/censos2011/microdatos/CUADROS\\_NBI.SPS](http://www.ine.gub.uy/censos2011/microdatos/CUADROS_NBI.SPS)

<sup>42</sup> Idem.



Puede verse que a medida que aumentan a 2 o 3 las NBI las CIU y las PLU adquieren mayor peso a pesar de la diferencia en cuanto a participación total en hogares. A su vez, la distribución entre los sub grupos de PLU no muestra grandes cambios respecto a cuánto aporte cada sub grupo respecto a la cantidad de hogares con necesidades básicas insatisfechas y cuántas.

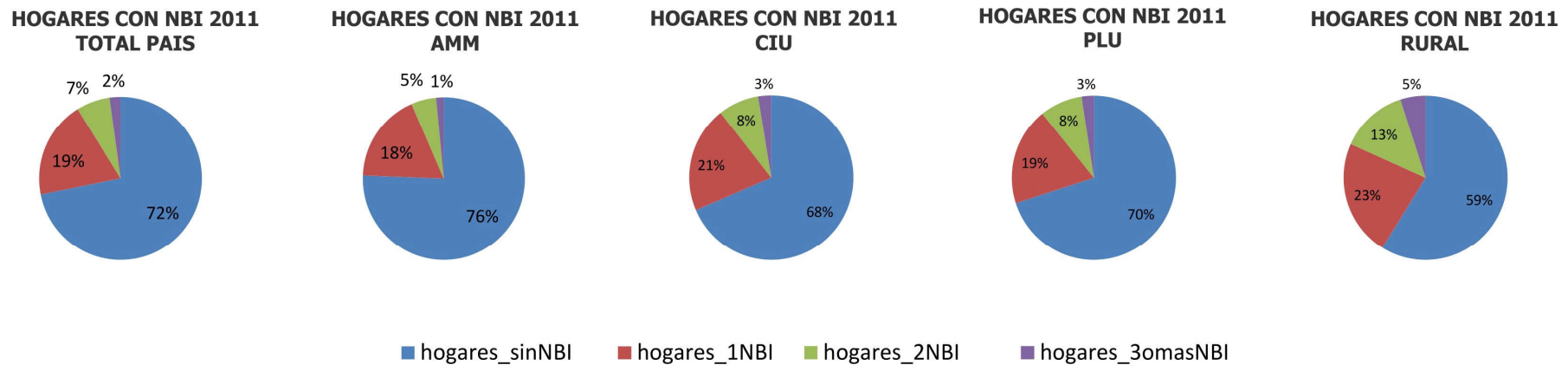
Gráfico 4. Cantidad de hogares en el PLU con NBI desglosado por sub-grupos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Se aplicó la sintaxis de SPSS definida por el INE y disponible en [http://www.ine.gub.uy/censos2011/microdatos/CUADROS\\_NBI.SPS](http://www.ine.gub.uy/censos2011/microdatos/CUADROS_NBI.SPS)

Leyendo estos números en el otro sentido, es decir ponderando dentro de cada grupo cómo se distribuye la presencia o no de hogares con NBI y cuantas, y considerando los valores del Uruguay Total como referencia, tenemos que los hogares de CIU y PLU tienen un comportamiento parecido respecto a las peso de NBI en su conjunto, y muy similar a los números a nivel nacional, mientras que en AMM hay un peso mayor de hogares sin NBI y en lo rural aumenta la proporción de hogares con al menos una NBI.

Gráfico 5. Cantidad de hogares con NBI según total país y grandes grupos de localidades



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Se aplicó la sintaxis de SPSS definida por el INE y disponible en [http://www.ine.gub.uy/censos2011/microdatos/CUADROS\\_NBI.SPS](http://www.ine.gub.uy/censos2011/microdatos/CUADROS_NBI.SPS)

## d.2) Saneamiento.

Sin embargo, al considerarse los umbrales de satisfacción dentro de la dimensión *servicio higiénico*, primó considerar una evacuación aislada de la superficie y no el acceso a la infraestructura, por lo que el saneamiento es considerado junto al pozo negro, en el entendido de que *“acceder a baño con sistema de evacuación aislado de la superficie está asociado también a cuestiones de salubridad (Feres y Mancebo, 2001)”*.<sup>43</sup>

Por lo tanto, se hizo un estudio particular respecto a la variable de evacuación a través del servicio de *Saneamiento convencional* como índice del nivel de infraestructura urbana, con fuerte resonancia en la calidad de vida.<sup>44</sup> Al tiempo que es uno de los cuatro sub-sistemas de infraestructura urbana estudiados por el Grupo de investigación CIU/SUM (evacuación de aguas servidas (saneamiento-OSE), Tipos de pavimento vial, Alumbrado público y, Drenajes) siendo además, la única cuyo acceso a nivel de los Hogares puede ser cuantificado con datos censales.<sup>45</sup>

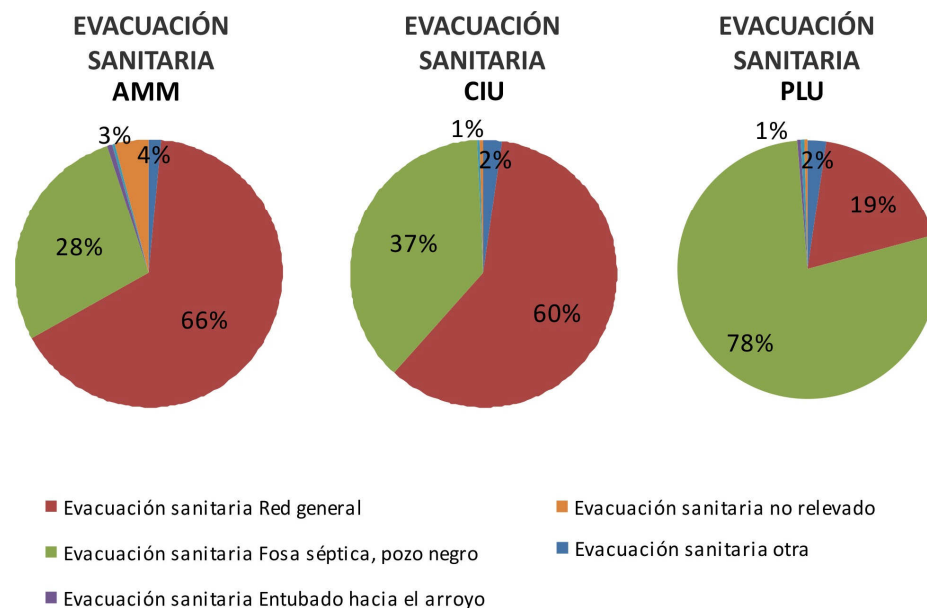
<sup>43</sup> Idem. Pag 15.

<sup>44</sup> “Para considerar si se poseen condiciones básicas de vida se tiene en cuenta la disponibilidad del baño por parte de cada hogar, su exclusividad de uso, así como la forma de evacuación de excretas”. (Idem)

<sup>45</sup> Según el formulario del Censo de Hogares, módulo: Servicio higiénico, pregunta 8. “La evacuación se realiza a: 1- Red general. 2- Fosa séptica, pozo negro. 3- Entubado hacia el arroyo. 4- Otro (superficie, hueco en el suelo).” Según el manual del censista, las especificaciones respecto al relevamiento de ésta pregunta son las siguientes: “Seleccione la opción de acuerdo a la respuesta del informante. Red general: Debe existir conexión a red general de saneamiento. Fosa séptica, pozo negro: Se trata de construcciones específicas, donde se vierten las aguas servidas de la vivienda para su disposición final. Entubado hacia el arroyo: Este modo de evacuación del servicio sanitario suele

Tomando el caso particular del saneamiento, mientras que en el AMM y las CIU predomina el saneamiento convencional con valores cercanos a las 2/3 partes (66 y 60 % respectivamente) en las PLU, solo el 20 % tiene saneamiento y casi el 80% tiene sistemas *in situ* (cámara séptica o pozo negro)  
**Para el total del país, el acceso al saneamiento es de un 56% con un 38 % pozo negro o fosa séptica y 6 % entre “otros” y “no relevado”.**

Gráfico 6. Cantidad de hogares con según tipo de evacuación sanitaria según grandes grupos de localidades



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de hogares.

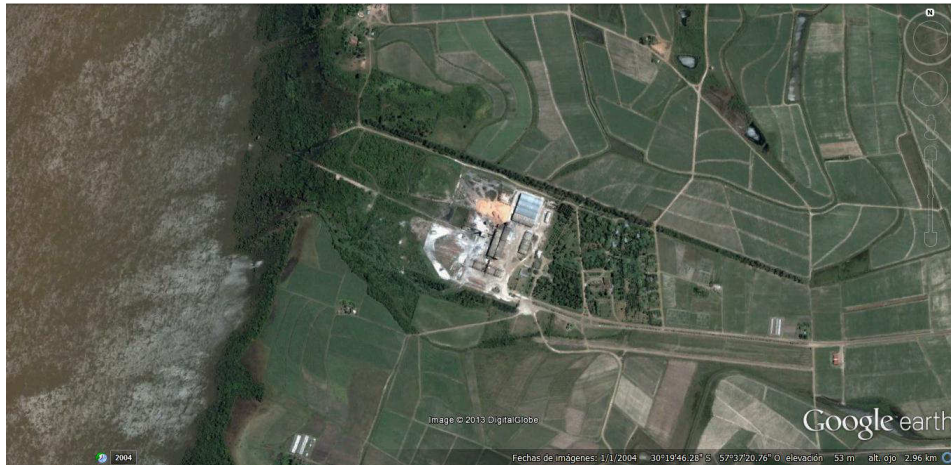
#### e) POB / VIV <1 en 2011. Las PLU que se apagan.

Hay 14 PLU en 2011 que arrojan el coeficiente de población/vivienda < 1 y que no pueden ser considerados balnearios o barrios privados. Casi en su totalidad son núcleos de pequeña escala (a excepción de Palmar con 381 habitantes, el resto, están en la categoría de menor a 300) y solo 6 (es decir, menos de la mitad) fueron relevadas como urbanas en todos los censos desde 1985 (Soto Goro, Villa Passano, Laureles, Polanco del Yí, Palmar y

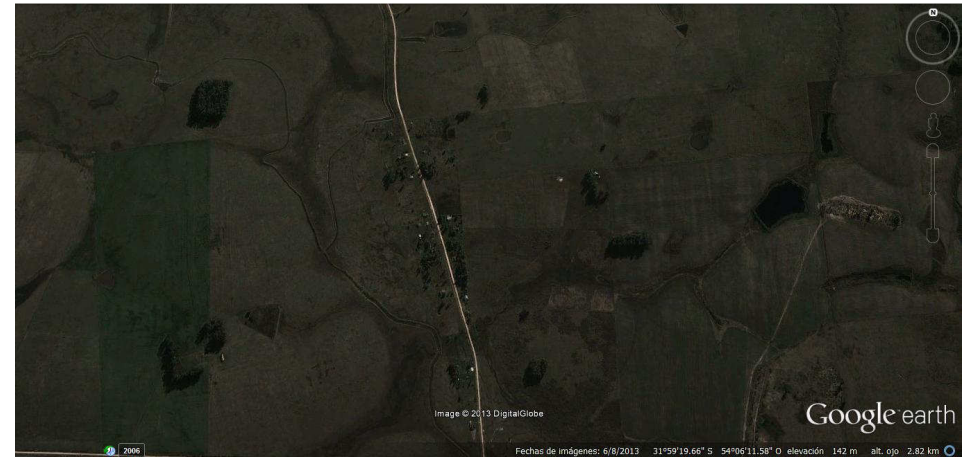
presentarse en los asentamientos irregulares. Otro (superficie, hueco en el suelo): Cualquier otro tipo de evacuación no contemplado en las opciones anteriores”. INE (2011) Manual del Censista. Censo de Hogares. (Pag 82). Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/material%20capacitacion/Manual%20Censista%202011.pdf>

Garzón). 10 de las 14 tienen acceso por una ruta de jerarquía departamental o menor y entre ellas, 3 eran estación o parada de tren (Garzón, Pueblo Alonso y Laureles).

Salvo dos casos (Garzón en Maldonado y 19 de Junio en Lavalleja) éstas 14 PLU presentan una tendencia de vivienda relativamente estable en el periodo 1985-2011 y una considerable baja en población. En éste conjunto se incluyen, además, las urbanizaciones vinculadas a las represas de Palmar y Rincón del Bonete. Las otras 10 son el “núcleo duro” de las poblaciones en “vías de extinción”, siendo varias de ellas no relevadas como urbanas en algunos censos.



**Calnu (Artigas)**



**Soto Goro (Cerro Largo)**





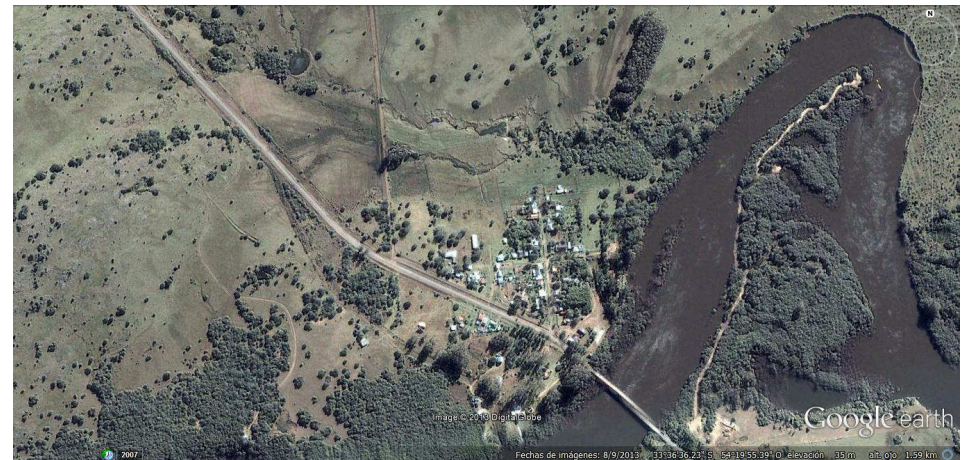
**Caserío La Fundación (Florida)**



**Polanco del Yí (Florida)**

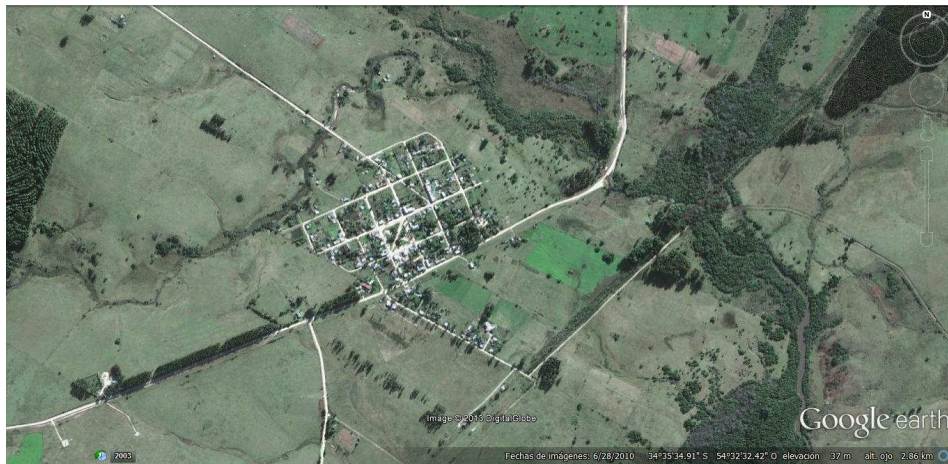


**Pueblo Ferrer (Florida)**



**19 de junio (Lavalleja)**

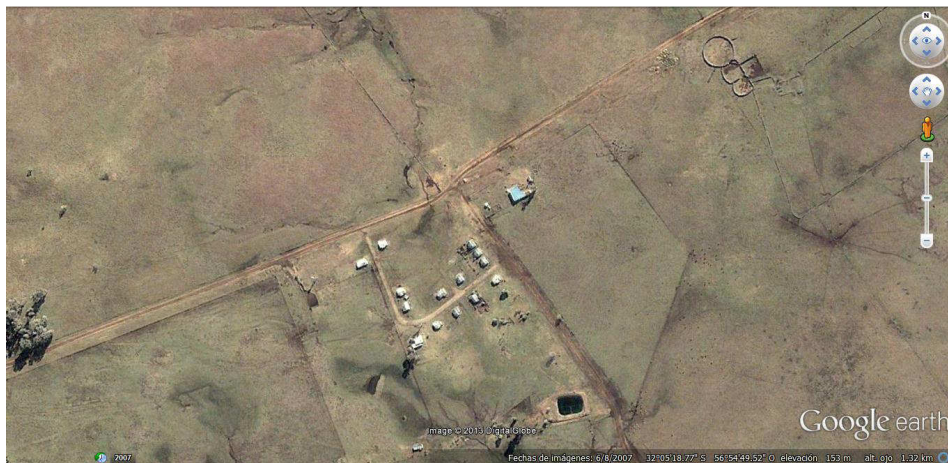




**Garzón (Maldonado)**



**Pueblo Alonzo (Paysandú)**

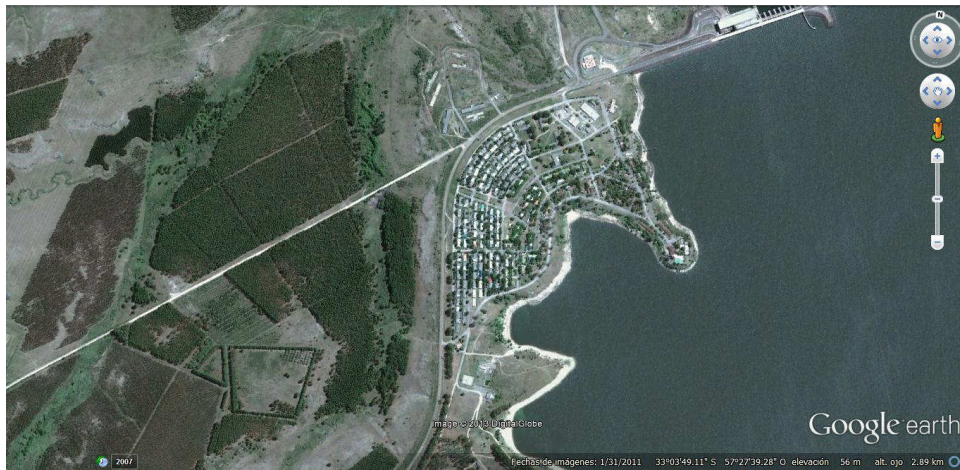


**Cuchilla de Fuego (Paysandú)**

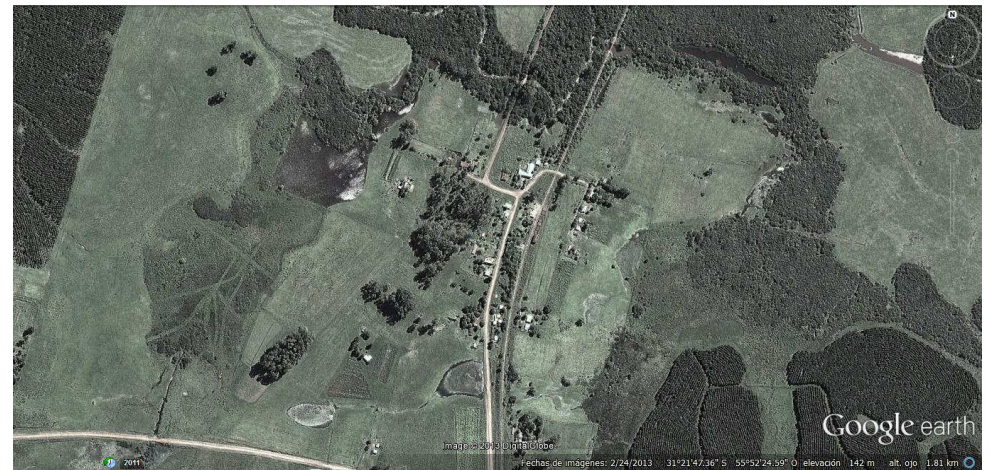


**Parque José Luis (Salto)**





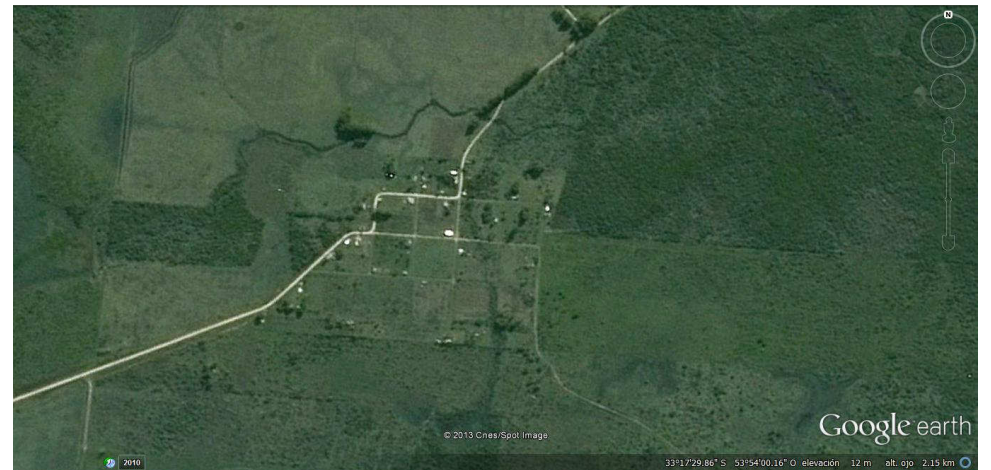
**Palmar (Soriano)**



**Laureles (Tacuarembó)**



**Rincón del Bonete (Tacuarembó)**



**Villa Passano (Treinta y Tres)**

Cuadro 4: Población, Vivienda y Hogares para las PLU y por sub grupo en los censos 1985- 1999-2004 y 2011

| POBLACION |           | POB en 1985 |        | POB en 1996 |        | POB en 2004 |        | POB en 2011 |        |
|-----------|-----------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|
|           |           |             |        |             |        |             |        |             |        |
| 14        | VILLAS    | 41.337      | 23,69% | 48266       | 25,71% | 52.430      | 24,46% | 52.824      | 23,98% |
| 32        | PUEBLOS   | 56.992      | 32,66% | 63338       | 33,74% | 69.075      | 32,22% | 70.484      | 32,00% |
| 103       | LOCALIDAD | 47.689      | 27,33% | 59.175      | 31,52% | 68.787      | 32,09% | 69.257      | 31,44% |
| 258       | PARAJE    | 28.499      | 16,33% | 16.967      | 9,04%  | 24.079      | 11,23% | 27.720      | 12,58% |
| 407       | PLU       | 174.517     |        | 187.746     |        | 214.371     |        | 220.285     |        |
| VIVIENDAS |           | VIV en 1985 |        | VIV en 1996 |        | VIV en 2004 |        | VIV en 2011 |        |
|           |           |             |        |             |        |             |        |             |        |
| 14        | VILLAS    | 14.839      | 19,94% | 19.557      | 21,80% | 22.494      | 20,58% | 26.050      | 20,15% |
| 32        | PUEBLOS   | 22.094      | 29,68% | 26.003      | 28,98% | 30.034      | 27,48% | 33.917      | 26,24% |
| 103       | LOCALIDAD | 23.067      | 30,99% | 31.381      | 34,98% | 37.638      | 34,43% | 43.694      | 33,80% |
| 258       | PARAJE    | 14.434      | 19,39% | 12.782      | 14,25% | 19.145      | 17,51% | 25.618      | 19,82% |
| 407       | PLU       | 74.434      |        | 89.723      |        | 109.311     |        | 129.279     |        |
| HOGARES   |           | HOG en 1985 |        | HOG en 1996 |        | HOG en 2004 |        | HOG en 2011 |        |
|           |           |             |        |             |        |             |        |             |        |
| 14        | VILLAS    | 12.632      | 23,74% | 15.589      | 26,05% | 17.428      | 25,08% | 19.200      | 24,58% |
| 32        | PUEBLOS   | 17.596      | 33,08% | 20.239      | 33,81% | 22.658      | 32,61% | 25.063      | 32,09% |
| 103       | LOCALIDAD | 14.564      | 27,38% | 18.539      | 30,97% | 21.739      | 31,28% | 24.124      | 30,89% |
| 258       | PARAJE    | 8.407       | 15,80% | 5.487       | 9,17%  | 7.666       | 11,03% | 9.721       | 12,45% |
| 407       | PLU       | 53.199      |        | 59.854      |        | 69.491      |        | 78.108      |        |

Fuente: Elaboración propia según datos Censos INE (marco censal)



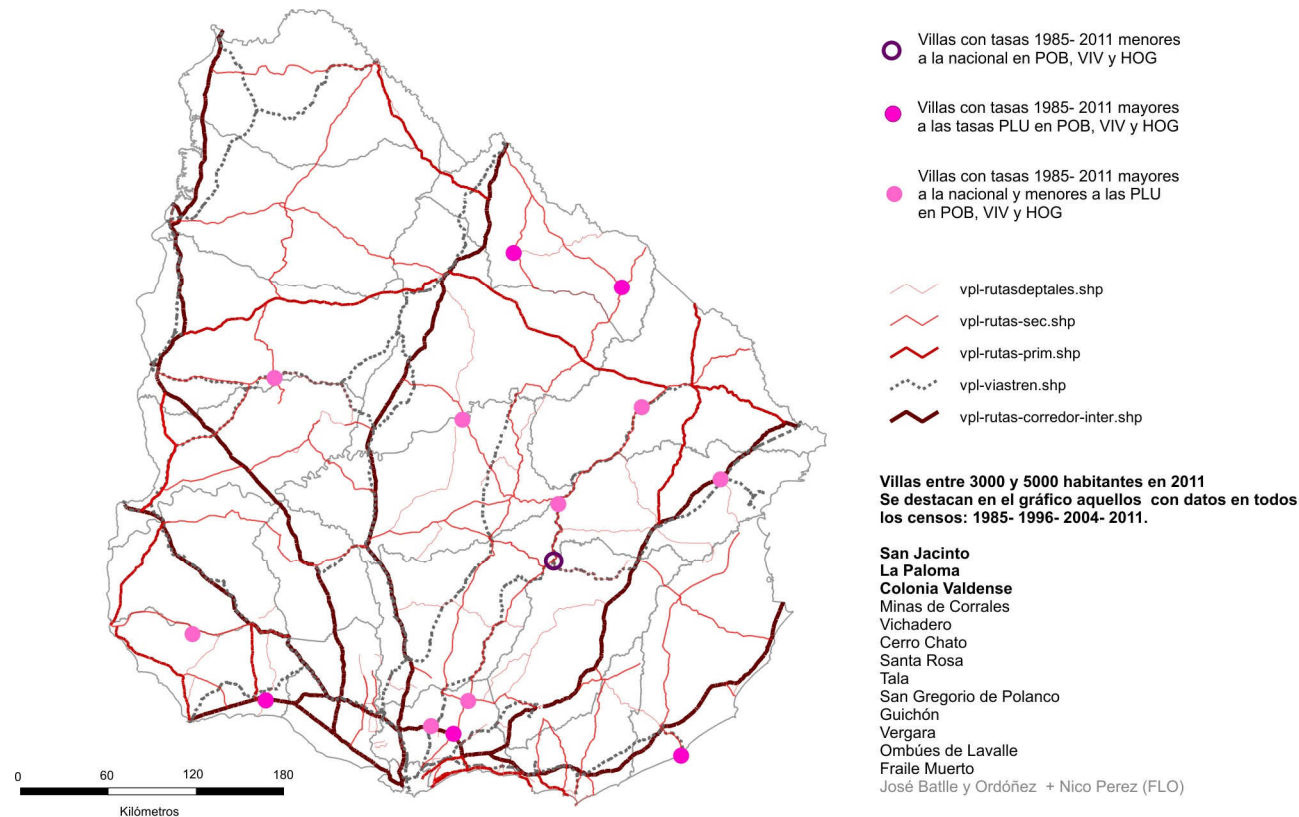
## **4.2 RESULTADOS Y CONSIDERACIONES POR SUB GRUPOS DE LAS PLU**

Cada sub grupo de las PLU se abordará desde los siguientes aspectos:

- a) Ubicación territorial con ponderación de tasas. Para los casos de Villa, Pueblo y Localidad, (es decir para aquellas PLU con más de 300 habitantes en 2011), se destacarán las que muestren tasas de crecimiento anual 1985-2011 mayores a las del total de las PLU tanto en Población (0.89%) como, en Vivienda (2.07%) y Hogares (1.46%). También se destacarán las PLU perdedoras, con tasas de variación anual más bajas que las totales del país, tanto en Población (0.41%) como, Vivienda (1.30%) y Hogares (1.15%).
- b) Articulación vial.
- c) Pirámide de población.
- d) Índice del acondicionamiento urbano del suelo: Sistema de evacuación del servicio sanitario por hogares.
- e) Poder local (presencia de municipios/autoridad local).
- f) En anexo en CD-Rom: Catálogo de fotos aéreas y tablas con la evolución de los datos de POB, VIV y HOG de los últimos cuatro censos y las respectivas tasas de crecimiento porcentual anual para las Villas, Pueblos y Localidades, así como el listado de los 258 parajes vigentes en 2011 y de los 176 no vigentes.

## 4.2.1- VILLAS

Grafico 7. Villas (3000 a 5000 habitantes)



### Características generales:

Son catorce localidades de entre 3000 y 5000 habitantes en 2011.

Hay una mayor presencia en la zona sur del Río Negro (10) y casi la mitad se vinculan al litoral costero sur (4).

La Paloma (Rocha) y San Gregorio de Polanco (Tacuarembó) son enclaves de perfil turístico y La Paloma es la única que muestra POB/VIV < 1 en 2011.

De las situadas al Norte del Río Negro, destaca el par Minas de Corrales–Vichadero (Rivera) en contraste a la localización exenta de Guichón (Río Negro) y San Gregorio de Polanco (Tacuarembó).

Ombúes de Lavalle (Colonia), a pesar de su posicionamiento y equipamiento (legalmente es ciudad) muestra tasas bajas, en contraste a las de Colonia Valdense (la otra localidad de Colonia considerada Villa).

San Jacinto y Santa Rosa (Canelones) con altas tasas destacan por su peso poblacional y junto Tala (Canelones) integran la región Metropolitana de Montevideo.

Fraile Muerto, Vergara y José Batlle y Ordóñez- Nico Pérez muestran los mayores retrocesos en vivienda, población y hogares.

Fuente: Elaboración propia según datos Censos INE (marco censal), cartografía INE y MTOP-DNV

## b) Accesibilidad vial

3 Villas (22%) tienen acceso desde una ruta corredor internacional.

3 Villas (22%) tienen acceso desde una ruta nacional primaria.

8 Villas (56%) tienen acceso desde una ruta nacional secundaria

Ninguna de las Villas tiene acceso por un camino de menor jerarquía (camino departamental, etc)

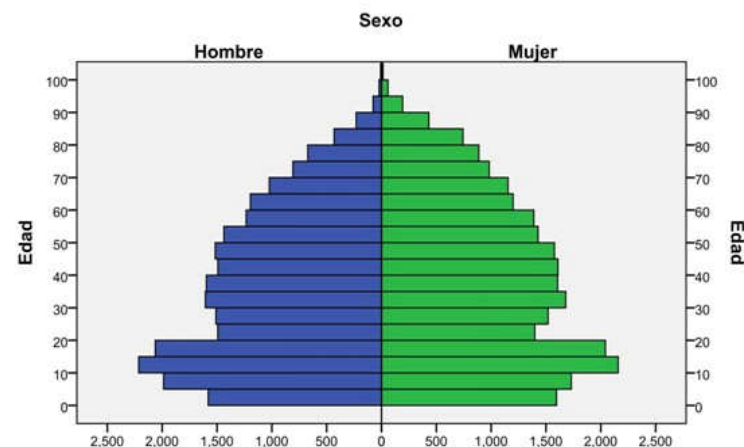
## c) Poder local:

Solo Colonia Valdense, Ombúes de Lavalle y José Batlle y Ordóñez – Nico Pérez no tienen municipio establecido.

## d) Índice del acondicionamiento urbano del suelo: Sistema de evacuación del servicio sanitario por hogares:

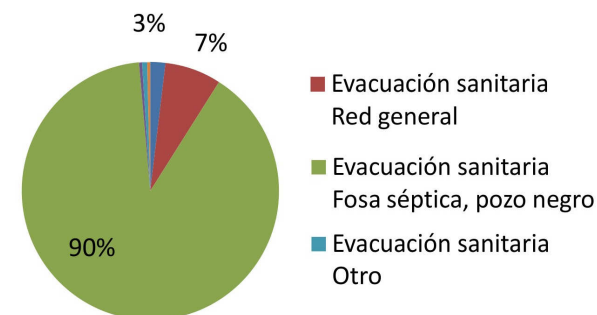
Las Villas muestran solo un 7% de hogares con saneamiento convencional y un 90% con evacuación mediante sistemas *in situ* (fosa séptica o pozo negro). Estos valores son notoriamente inferiores a los valores generales del país (56% saneamiento, 38% *in situ*) y de las CIU (60% y 37% respectivamente) e incluso del valor total de las PLU (20% y 78% respectivamente)

Grafico 8.  
 piramide poblacion VILLAS



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de personas.

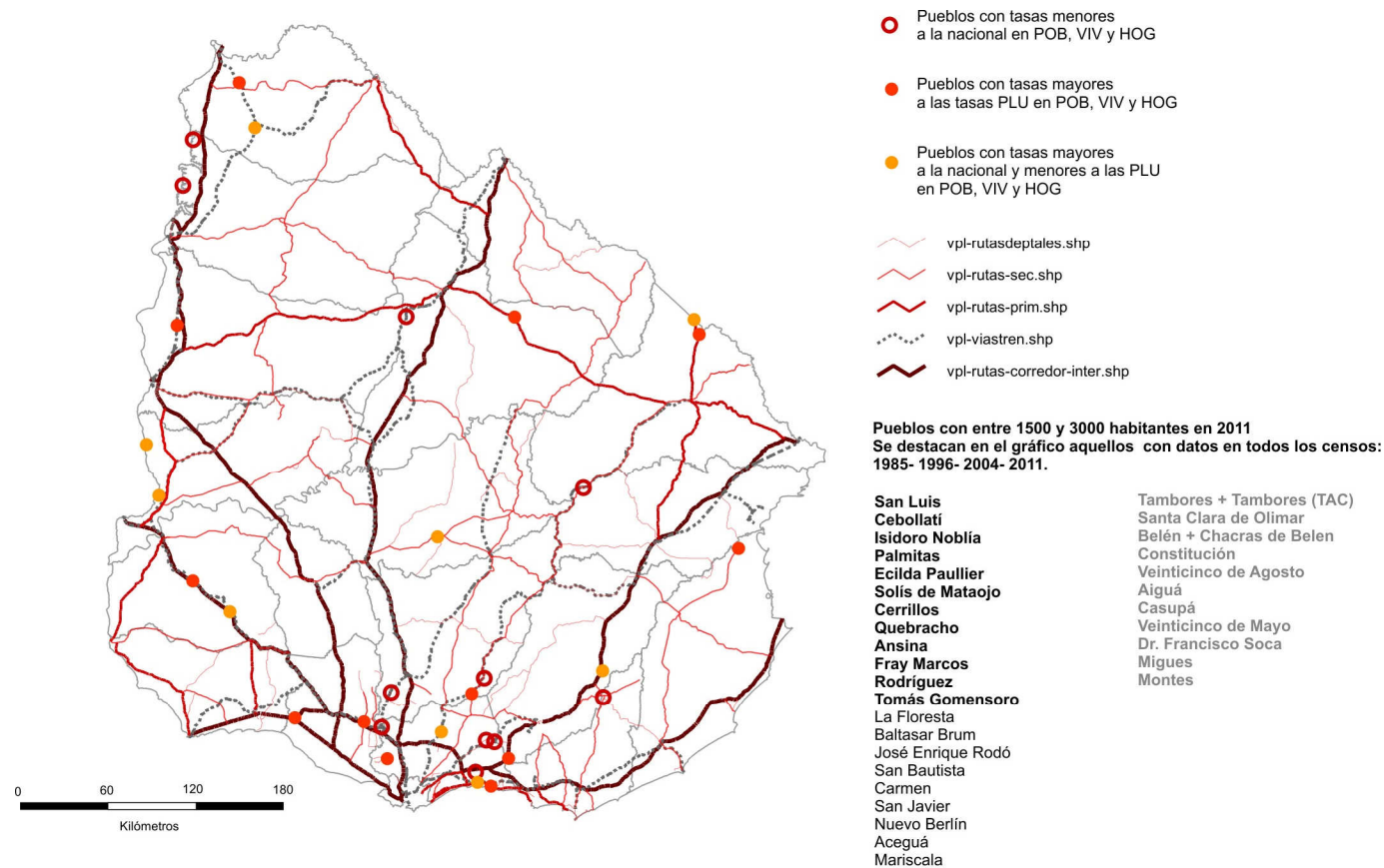
Gráfico 9. Hogares en Villas según evacuación servicio sanitario



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de hogares.

## 4.2.2 PUEBLOS

Grafico 10. Pueblos (1500 a 3000 habitantes)



### Características generales:

Son treinta y dos localidades de entre 1500 y 3000 habitantes en 2011.

Predominan las ubicadas al sur del Río Negro (23 al sur y 9 al norte).

13 se sitúan en un radio de 100 km de Montevideo (más del 50% de los que están al Sur del Río Negro).

En el caso del Norte, 7 se vinculan al litoral del Río Uruguay y el área de influencia de la Ruta 3.

Destacan la presencia de varios “pares”: Constitución- Belén (Salto), Tomás Gomensoro- Baltasar Brum (Artigas), Nuevo Berlín- San Javier (Río Negro), Aceguá- Isidoro Noblia (sobre la frontera, en Cerro Largo), Mariscala- Aiguá (Lavalleja- Maldonado), Montes- Migues (Canelones).

Los casos de Fray Marcos- Casupá y Palmitas- José Enrique Rodó, remiten a esquemas más complejos de relacionamiento entre localidades que implican la gravitación de la presencia de las CIU y otras PLU y se considerarán cuando analicemos el rol de las PLU en el Sistema Urbano Nacional.

Solo San Luis y La Floresta tienen más viviendas que pobladores, por su condición de balnearios.

Fuente: Elaboración propia según datos Censos INE (marco censal), cartografía INE y MTOP-DNV

## b) Accesibilidad vial

9 Pueblos (28%) tienen acceso desde una ruta corredor internacional.  
8 Pueblos (22%) tienen acceso desde una ruta nacional primaria.  
7 Pueblos (18%) tienen acceso desde una ruta nacional secundaria  
10 Pueblos (32 %) tienen acceso desde un camino departamental o de menor jerarquía y la mitad de éstas eran o son estaciones o paradas de tren.

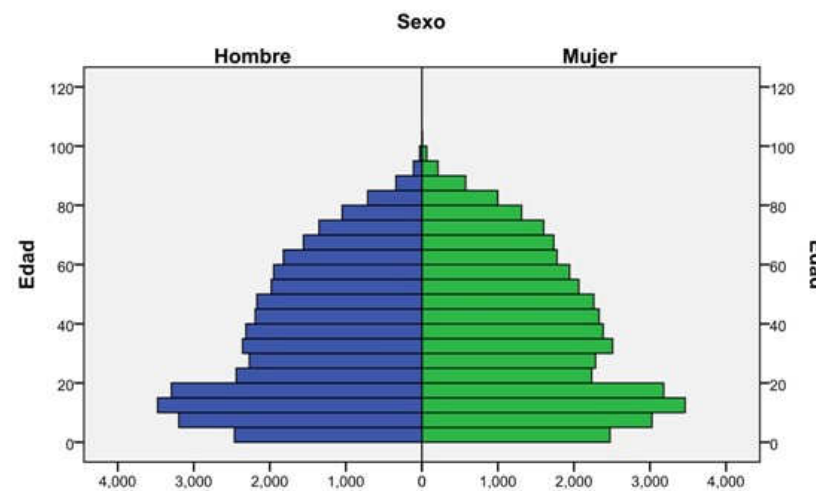
## c) Poder local:

17 Pueblos (53 %) son sede de un municipio (Tomás Gomensoro, Baltasar Brum, Cerrillos, Migués, San Bautista, Dr. Francisco Soca, Montes, La Floresta, Carmen, Casupá, Solís de Matajojo, Aiguá, Quebracho, Nuevo Berlín, Belén, Constitución, Santa Clara de Olimar)

## d) Índice del acondicionamiento urbano del suelo: Sistema de evacuación del servicio sanitario por hogares:

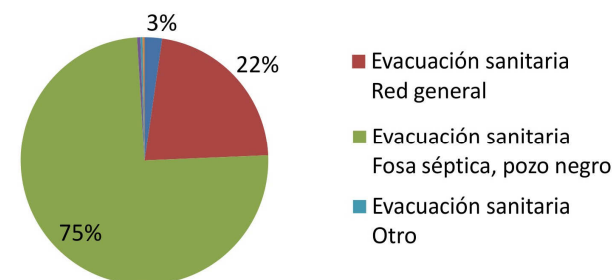
Las localidades muestran un 22% de hogares con saneamiento convencional y un 75% con evacuación mediante sistemas *in situ* (fosa séptica o pozo negro). Estos valores son notoriamente inferiores a los valores generales del país (56% saneamiento, 38% *in situ*) y de las CIU (60% y 37% respectivamente) y levemente superiores al valor total de las PLU (20% y 78% respectivamente)

Grafico 11  
piramide poblacion PUEBLOS



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de personas.

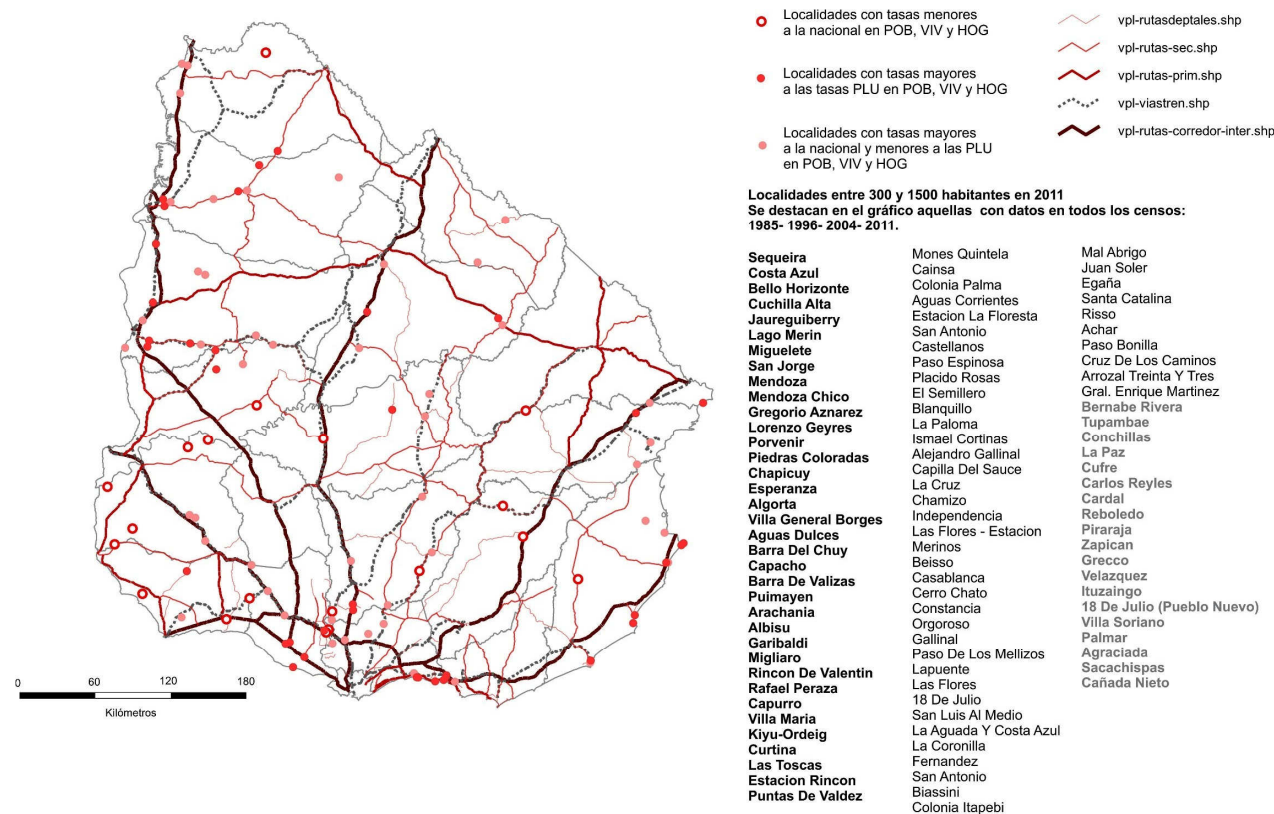
Gráfico 12. Hogares en Pueblos según evacuación servicio sanitario



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de hogares.

## 4.2.3 LOCALIDADES

Grafico 13. Localidades (300 a 1500 habitantes)



### Características generales:

Conforman un conjunto de 103 localidades de entre 300 y 1500 habitantes en 2011.

Son 36 al norte del Río Negro y 67 al sur.

Las del Norte se vertebran sobre el eje ruta 3 y su conectividad en peine, principalmente los circuitos ruta 31-ruta4 (Artigas- Salto) y ruta 90- ruta 25 (Paysandú- Río Negro).

Las del Sur se concentran sobre dos criterios principales. Uno mediterráneo, sobre el centro- sur y sur- oeste (Soriano, Colonia, San José, sur de Florida, Canelones) principalmente sobre rutas de mayor jerarquía vial (1, 2, 5 y 11). Y otro decididamente costero donde destacan significativamente la presencia de localidades con POB/VIV < 1 en 2011, balnearios principalmente de la costa de Canelones, Maldonado y Rocha, que totalizan 13 localidades (Arachania, Punta del Diablo, Lago Merín, Jaureguiberry, Bello Horizonte, Barra de Valizas, Aguas Dulces, Puimayen, Capacho, Cuchilla Alta, Costa Azul, Kiyú - Ordeig, Barra del Chuy).

Fuente: Elaboración propia según datos Censos INE (marco censal), cartografía INE y MTOP-DNV



## b) Accesibilidad vial.

34 Localidades (33%) se sitúa sobre una ruta categoría “Corredor Internacional”.

8 Localidades (7 %) se sitúa sobre una ruta nacional de primera categoría

24 localidades (23%) se sitúa sobre una ruta nacional de segunda categoría

37 localidades (37%) están sobre un camino departamental o de menor jerarquía (incluyendo 9 que son o fueron estaciones o paradas de tren).

## c) Poder local

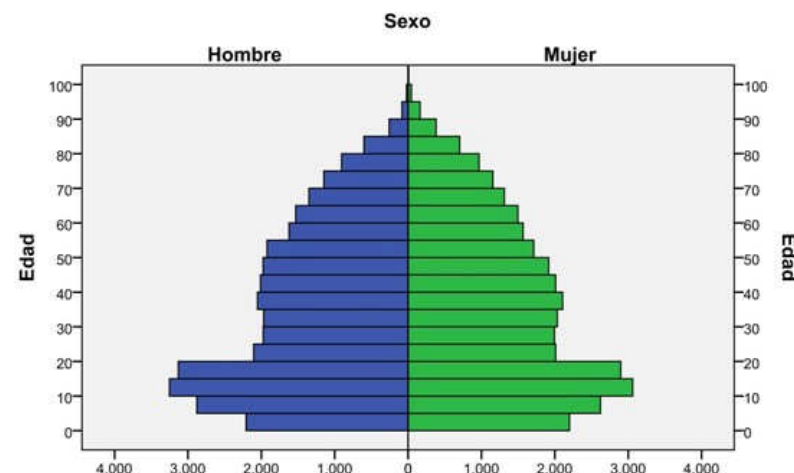
Solo 8 de las Localidades (7%) son sede de Municipio: Aguas Corrientes, San Antonio, Ismael Cortinas, Porvenir, Fernández (Matajojo), San Antonio, Migliaro (Colonia Lavalleja) y Rincón de Valentín.

## d) Índice del acondicionamiento urbano del suelo: Sistema de evacuación del servicio sanitario por hogares:

Las localidades muestran un 24% de hogares con saneamiento convencional y un 73% con evacuación mediante sistemas *in situ* (fosa séptica o pozo negro). Estos valores son notoriamente inferiores a los valores generales del país (56% saneamiento, 38% *in situ*) y de las CIU (60% y 37% respectivamente) y levemente superiores al valor total de las PLU (20% y 78% respectivamente)

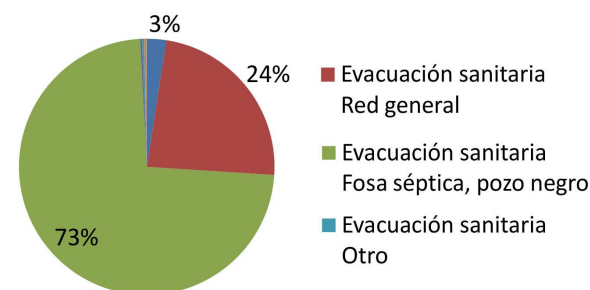
Grafico 14.

piramide poblacion LOCALIDADES



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de personas.

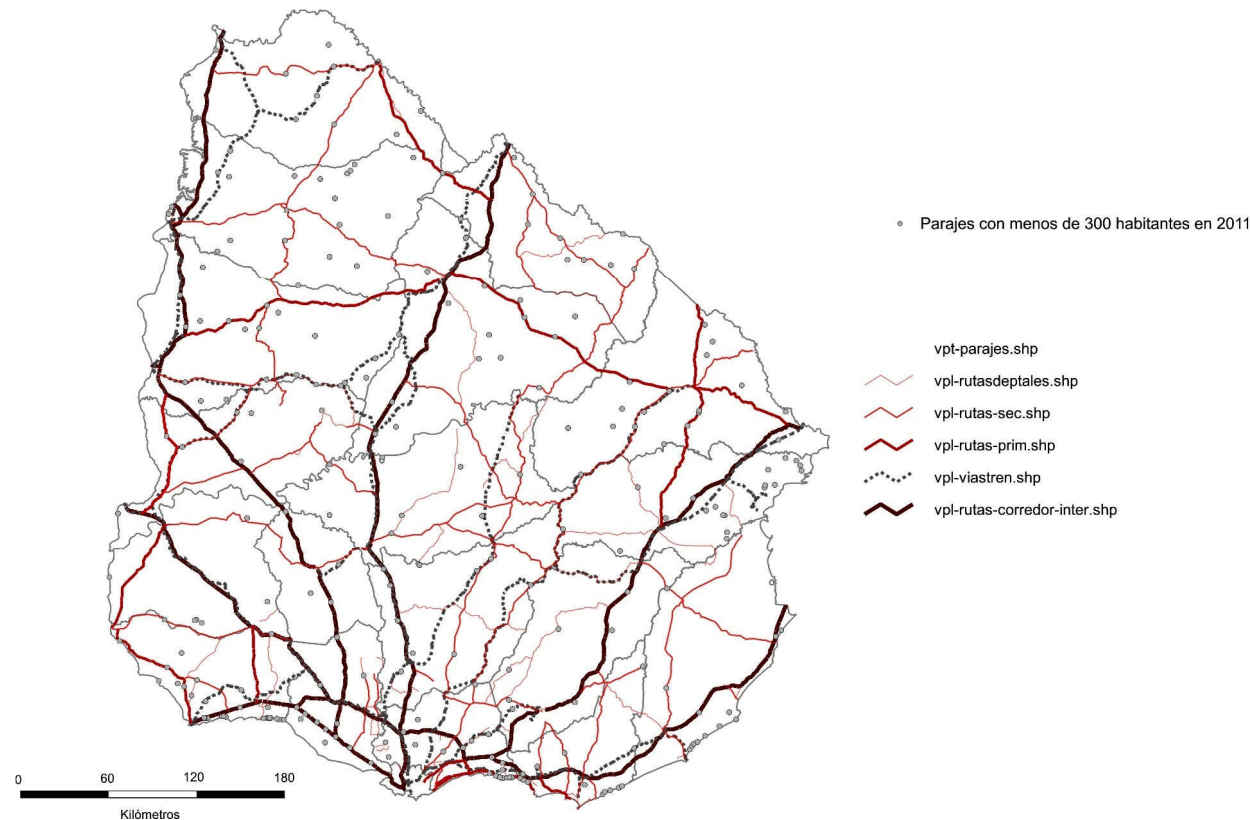
Gráfico 15. Hogares en localidades según evacuación servicio sanitario



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de hogares.

#### 4.2.4 PARAJES

Grafico 16. Parajes (hasta 300 habitantes)



Fuente: Elaboración propia según datos Censos INE (marco censal), cartografía INE y MTOP-DNV

##### Características generales:

Son 258 localidades de menos de 300 habitantes en 2011, ampliamente dispersos en el territorio nacional.

Pueden destacarse grandes vacíos de Parajes particularmente en zonas no costeras de los departamentos de Rocha, Maldonado, el oeste del departamento de Treinta y Tres, Lavalleja (a excepción del eje de la ruta 8)

86 de los Parajes están al norte del Río Negro y 172 al Sur.

Hay agrupamientos que aparecen nítidamente, como los situados en el eje Ruta 1-Ruta 21-Ruta 55, en los departamentos de Colonia y San José, aunque este caso incluye la gravitación de otras PLU y CIU y del AMM que se verá al analizar el papel de las PLU en el Sistema Urbano Nacional.

Vale remarcar: la concentración de caseríos en torno a las compañías arroceras en la cuenca Laguna Merín - Cebollatí (Treinta y Tres) y la presencia de 5 de los 10 Parajes del departamento de Rivera sobre la Ruta 27 en el eje Rivera-Vichadero.

El borde costero Sur, esta vez claramente desde Colonia hasta Rocha, aparece con un peso aún mayor en la escala de menores a 300 habitantes con la presencia de 25 balnearios, (15% de los Parajes al sur del Río Negro) con POB/VIV < 1 en 2011: Biarritz, La Pedrera, Playa Parant, Guazúvirá, Santa Ana (Canelones), Faro José Ignacio, El Galeón, Santa Ana (Colonia), Argentino, Brisas del Plata, La Tuna, Los Pinos, Artilleros, Santa Regina, Araminda, Los Titanes, Cabo Polonio, Las Flores, Playa Britópolis, Santa Lucía del Este, Barrio Pereira, Solís, Garzón, Playa Fomento, Bocas del Cufré..

## b) Accesibilidad vial.

51 Parajes (20%) se sitúa sobre una ruta categoría “Corredor Internacional”.

30 Parajes (12%) se sitúa sobre una ruta nacional de primera categoría

41 Parajes (16%) se sitúa sobre una ruta nacional de segunda categoría

136 Parajes (53%) está sobre un camino departamental o de menor jerarquía (incluyendo 19 que son o fueron estaciones o paradas de tren).

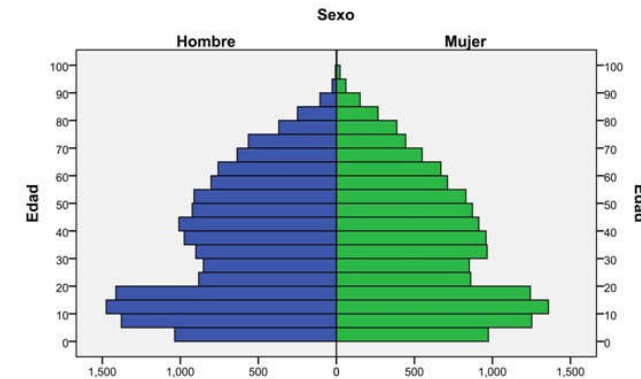
## c) Poder local

Solo 2 de los Parajes (1 %) son sede de Municipio, ambos en el departamento de Maldonado: Solís y Garzón.

## d) Índice del acondicionamiento urbano del suelo: Sistema de evacuación del servicio sanitario por hogares:

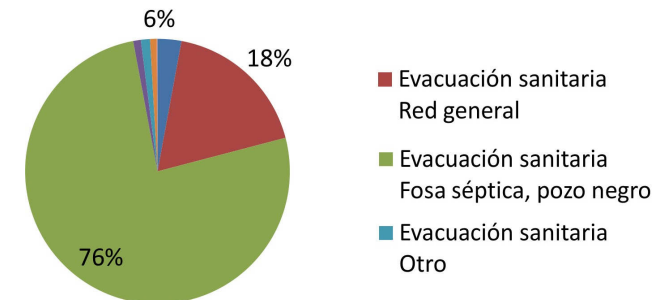
Los parajes muestran un 18% de hogares con saneamiento y un 76% con evacuación vía fosa séptica o pozo negro, con evacuación mediante sistemas *in situ* (fosa séptica o pozo negro), al tiempo que tienen el mayor porcentaje (6%) de “otros valores” que incluyen “entubado hacia el arroyo” y sin datos o dato no relevado. Estos valores son notoriamente inferiores a los valores generales del país (56% saneamiento, 38% *in situ*) y de las CIU (60% y 37% respectivamente) y levemente superiores al valor total de las PLU (20% y 78% respectivamente).

Grafico 17.  
 piramide poblacion PARAJES



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de personas.

Gráfico 18. Hogares en Parajes según evacuación servicio sanitario

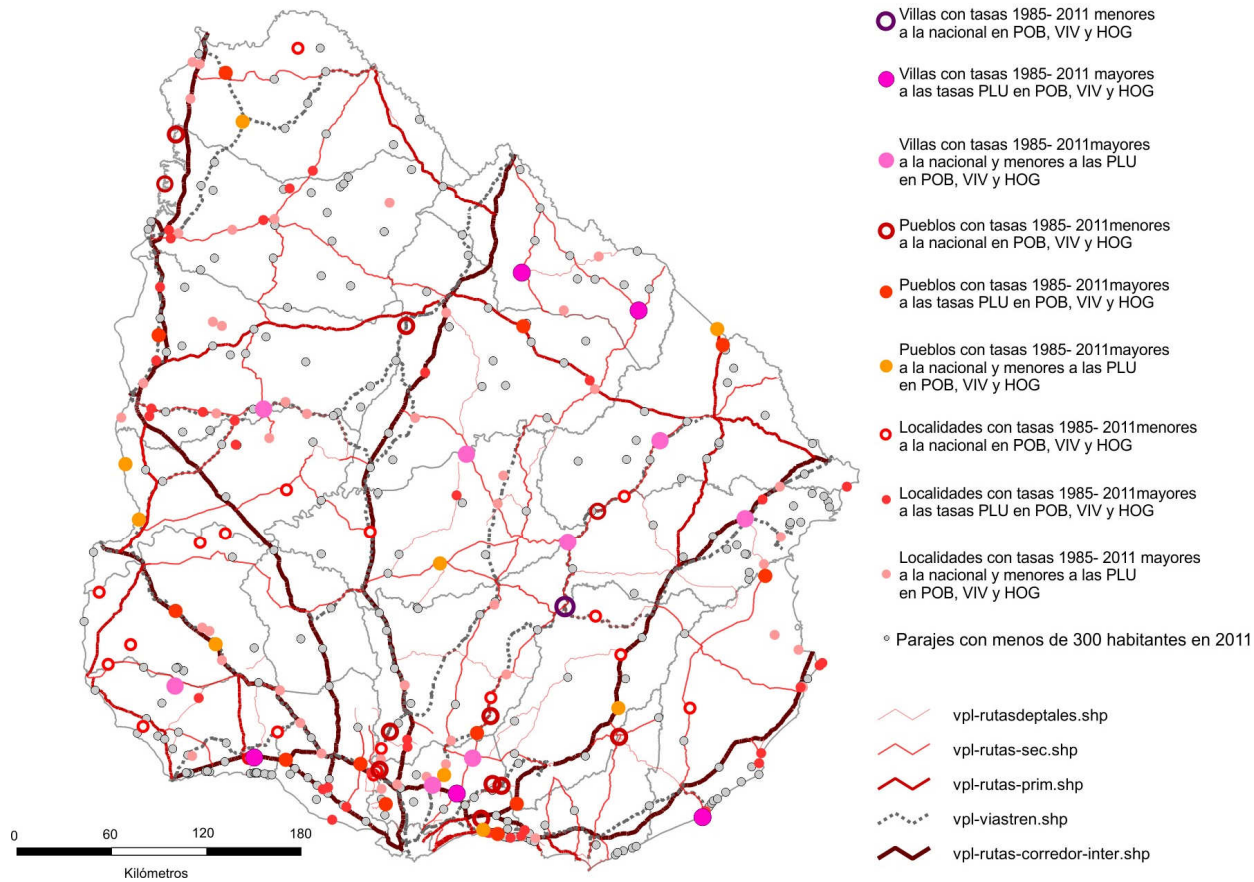


Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE 2011. Base de hogares.

Gráfico 19

## SINTESIS PLU

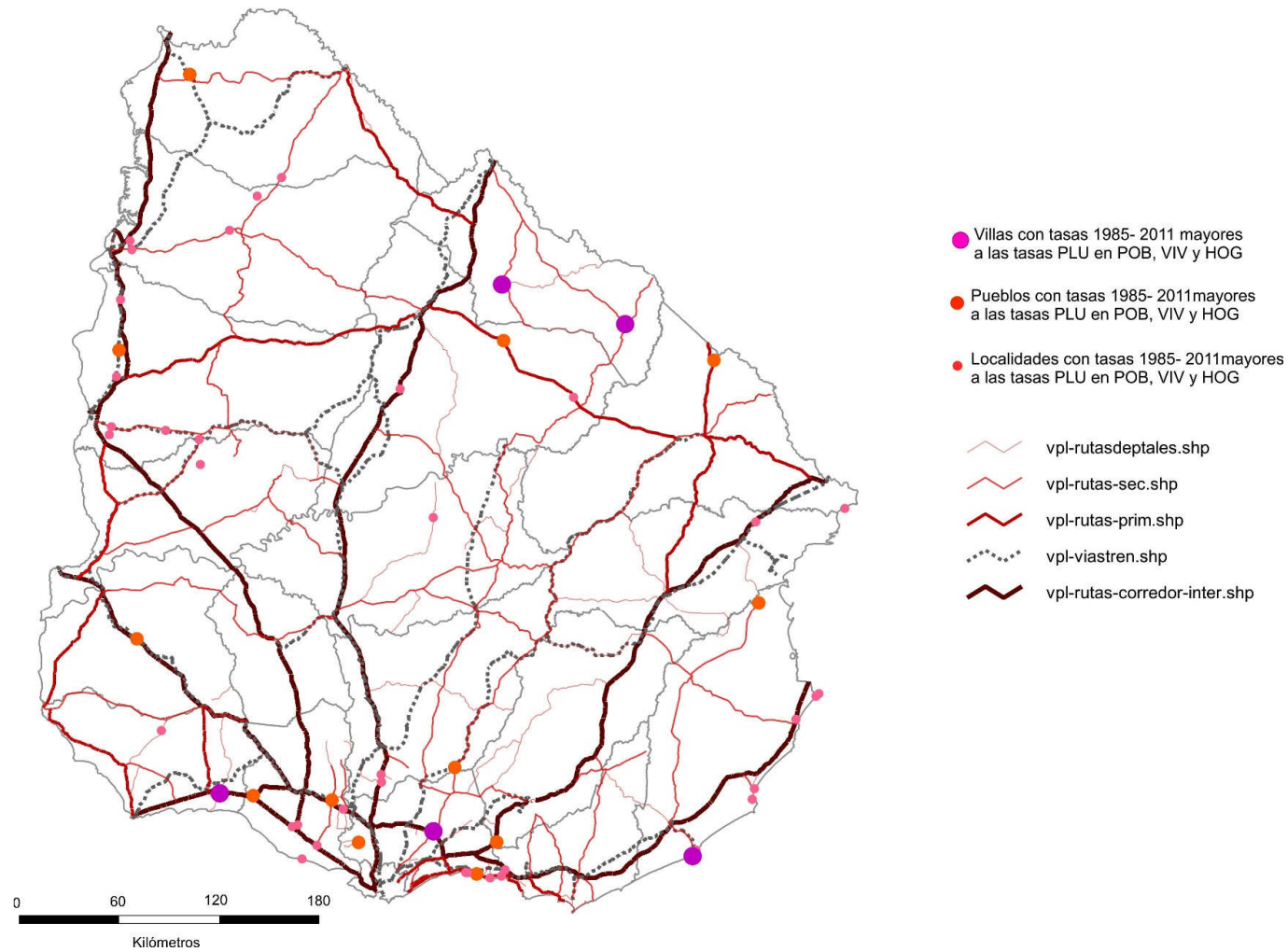
(PARA VILLA, PUEBLO Y LOCALIDAD INCLUYE PONDERACIÓN  
DE VARIACIÓN DE TASAS)



Fuente: Elaboración propia según datos Censos INE (marco censal), cartografía INE y MTOP-DNV

Gráfico 20

PLU con tasas de POB, VIV y HOG superiores a las tasas PLU en el periodo 1985- 2011

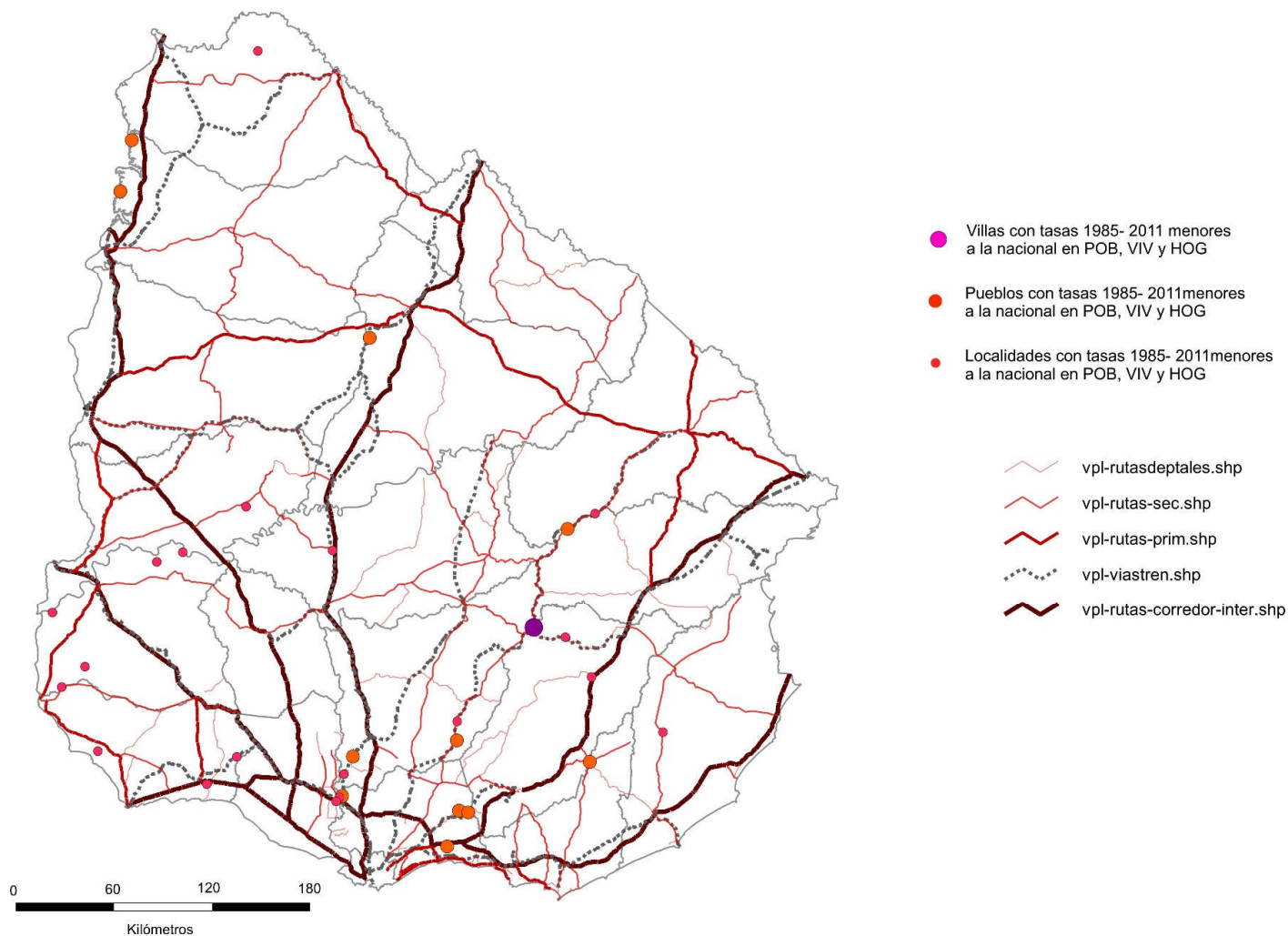


Fuente: Elaboración propia según datos Censos INE (marco censal), cartografía INE y MTOP-DNV



Gráfico 21

PLU con tasas de POB, VIV y HOG inferiores a las tasas del Uruguay en el periodo 1985- 2011



Fuente: Elaboración propia según datos Censos INE (marco censal), cartografía INE y MTOP-DNV



## **5. CONCLUSIONES.**

### **1- Breves consideraciones sobre las PLU en sí mismas.**

En el lapso 1985- 2011 las PLU se mantienen relativamente estables respecto a su peso en términos de POB, VIV y HOG dentro del Uruguay Urbano. El marcado descenso en la población rural “dispersa” no parece adjudicable a un trasiego lineal hacia éstas localidades de pequeña escala. Su desglose en diferentes sub grupos tampoco muestra grandes variaciones respecto al peso de cada grupo según intervalo de población, salvo por un descenso en los Parajes y un leve crecimiento de las Localidades.

En ésta escala, los únicos indicadores sociodemográficos con representatividad son los que surgen del relevamiento censal de población, vivienda y hogares. En ese sentido, los censos 2011, muestran a las PLU con proporciones similares de hogares al Uruguay total, en relación a las Necesidades Básicas Satisfechas y cantidad de hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha. Destaca el estudio sobre la evacuación del servicio sanitario. En ese caso, las PLU notoriamente tienen guarismos por debajo de los números generales del país, del AMM y las CIU.

Desperdigadas en el territorio nacional siguiendo el patrón histórico de mayor concentración de centros poblados en el sur del Río Negro, en particular el sector centro- sur y el litoral costero, las PLU congregan a todos los fraccionamientos balnearios de la costa sur (Colonia, San José, Maldonado y Rocha) fuera del AMM y no asociados a una CIU (por definición de PLU), que han tenido un crecimiento exponencial en los últimos veinticinco años, de viviendas y población fija. Todos éstos balnearios muestran tasas de crecimiento porcentual anual en el periodo 1985- 2011, de POB, VIV y HOG superiores a las tasas generales del país urbano y del total de las PLU.

Las PLU con mayores crecimientos en 1985- 2011 se concentran en torno a la faja de costa sur, en el entorno del AMM, en un radio aproximado de 100 km. Destacan en la zona norte dos conjuntos: uno vertebrado sobre los ejes Ruta 3- Ruta 90- Ruta 25 entre los departamentos de Paysandú y Río Negro y otro sobre el eje Ruta 3- Ruta 31- Ruta 4, entre los departamentos de Salto y Artigas. El resto son enclaves exentos pero bien articulados a la conectividad vial.

Las PLU “enlentecidas” o con largos procesos de bajos crecimiento o decrecimientos poblacionales, no son necesariamente el “negativo” del mapeo de las pujantes. 1/3 de esas 30 PLU “enlentecidas” están en un radio de 100 km de Montevideo, aunque en su corona exterior. Por lo general, no tienen una posición que las vincule directamente a las principales rutas (caso del par Migues- Montes, que suma a esto estar asociado a la línea férrea Montevideo- Minas solo usada para transporte de carga), o correcciones en los trazados las han eludido (caso de Soca). Solo el doble núcleo de José Batlle y Ordóñez + Nico Pérez configura una situación de bajo crecimiento a largo plazo dentro del grupo de las mayores (3000 a 5000).

Más del 25% son enclaves aislados en el litoral sur: Villa Soriano, Palmar, Pueblo Grecco, Agraciada, Sacachispas, Cañada Nieto, La Paz (CP), Cufre,

Conchillas. También están en ésta categoría los pueblos vinculados a la construcción de las represas del Río Negro: Palmar, Baygorria, Rincón del Bonete (aunque solo el primero se incluye en el comparativo por ser el único catalogado como urbano en los cuatro censos).

## **2- Un acercamiento al rol de las PLU en el Sistema Urbano Nacional.**

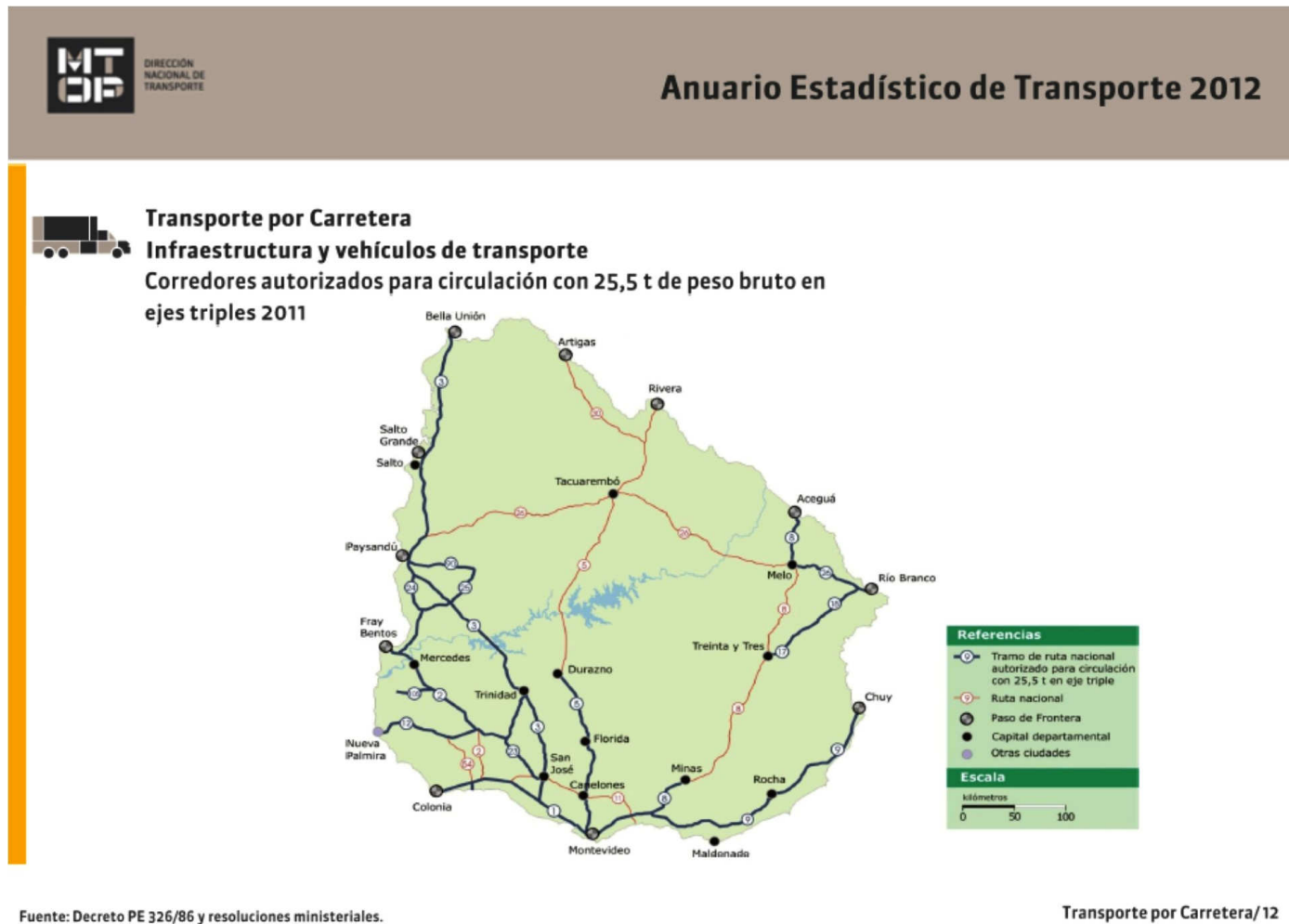
### **2a) aumentando el espesor del análisis.**

Hasta ahora nos hemos referido a las PLU en función de sus datos censales, accesibilidad vial y levemente considerado algunas características sociodemográficas. Al visualizarlas en el territorio se procura de calibrar su rol en el Sistema Urbano Nacional, aumentando el espesor de análisis.

En primera instancia, consideraremos incrementar la cantidad de *layers*, incorporando: flujos de transporte TPDA, tipo de tránsito en rutas, infraestructura de comunicaciones (puertos, aeropuertos), equipamiento colectivo (hospitales ASSE de primera categoría y centros de salud ASSE, educación técnica o terciaria: UTU y sedes UDELAR y CERP), regiones de especialización agroproductiva (DIEA- MGAP) y otros cambios recientes a nivel de usos productivos del suelo, así como una graficación que contemple la gravitación de las CIU, el AMM y la escala regional. De esta forma vamos perfilando el espacio y funcionamiento del Sistema Urbano Nacional con sus nodos y sus sub-sistemas. Para ello hemos considerado como apoyo, el gráfico síntesis del Sistema Urbano Nacional/Regional, cuya elaboración corresponde al grupo de investigación CIU/SUM del ITU, tal como fuera incluido en el artículo “Incidencia de las Ciudades Intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional” en la edición web del número 11 en 2013 de la Revista de la Facultad de Arquitectura. (Gráfico 38)

## 2b) Transporte y logística

Gráfico 22



Fuente: Anuario Estadístico del MTOP (2012)

Gráfico 23

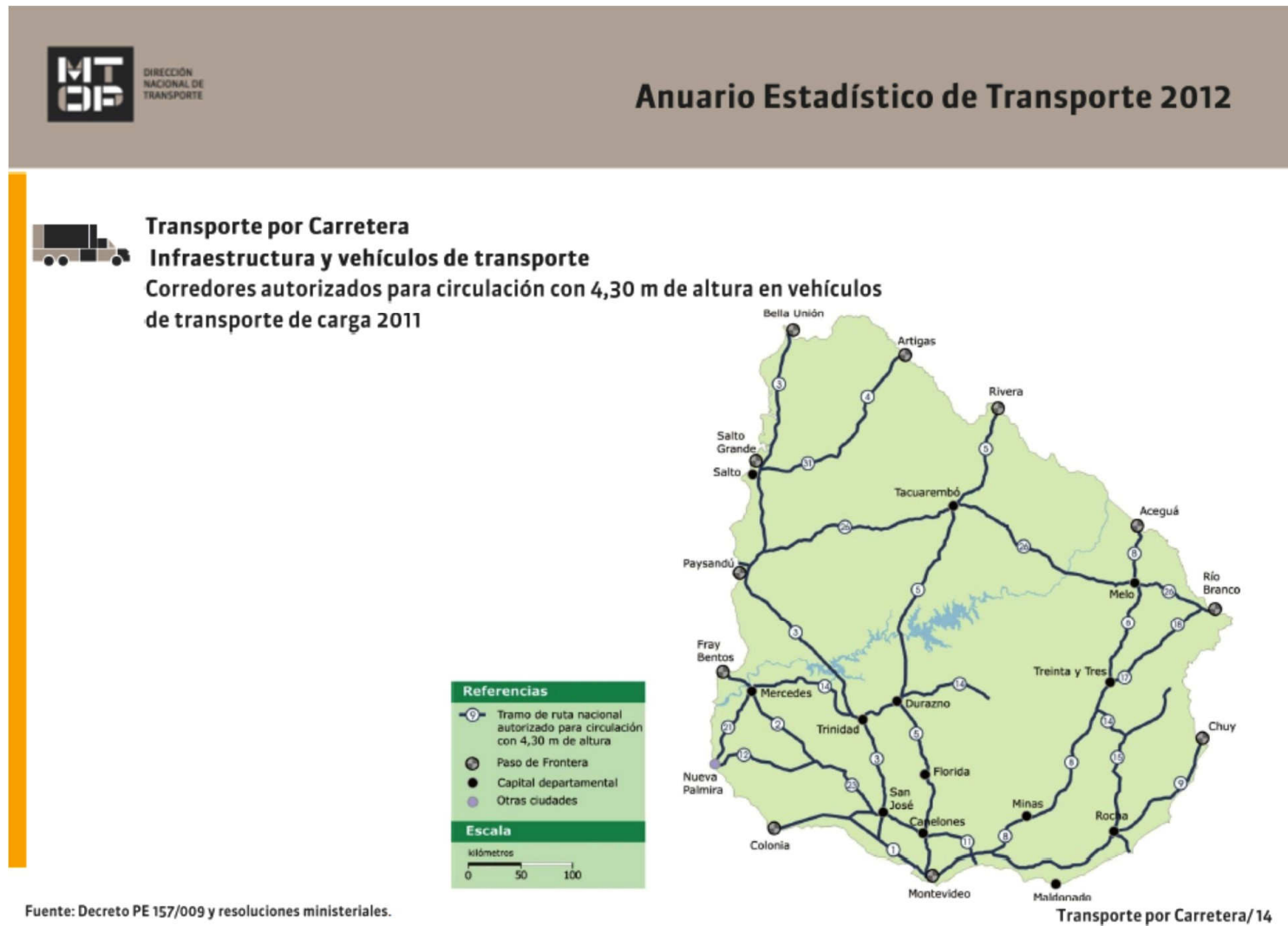


Gráfico 24



Fuente: Administración de Ferrocarriles del Estado.

Transporte Ferroviario/1

Fuente: Anuario Estadístico del MTOP (2012)

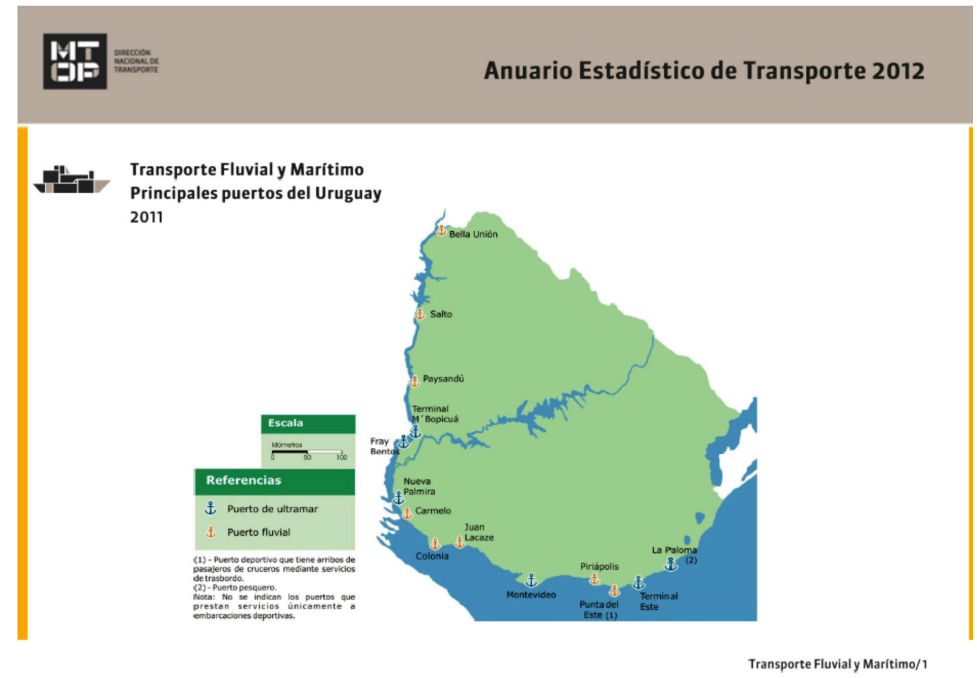
Gráfico 25



Transporte Aéreo/1

Fuente: Anuario Estadístico del MTOP (2012)

Gráfico 26



Transporte Fluvial y Marítimo/1

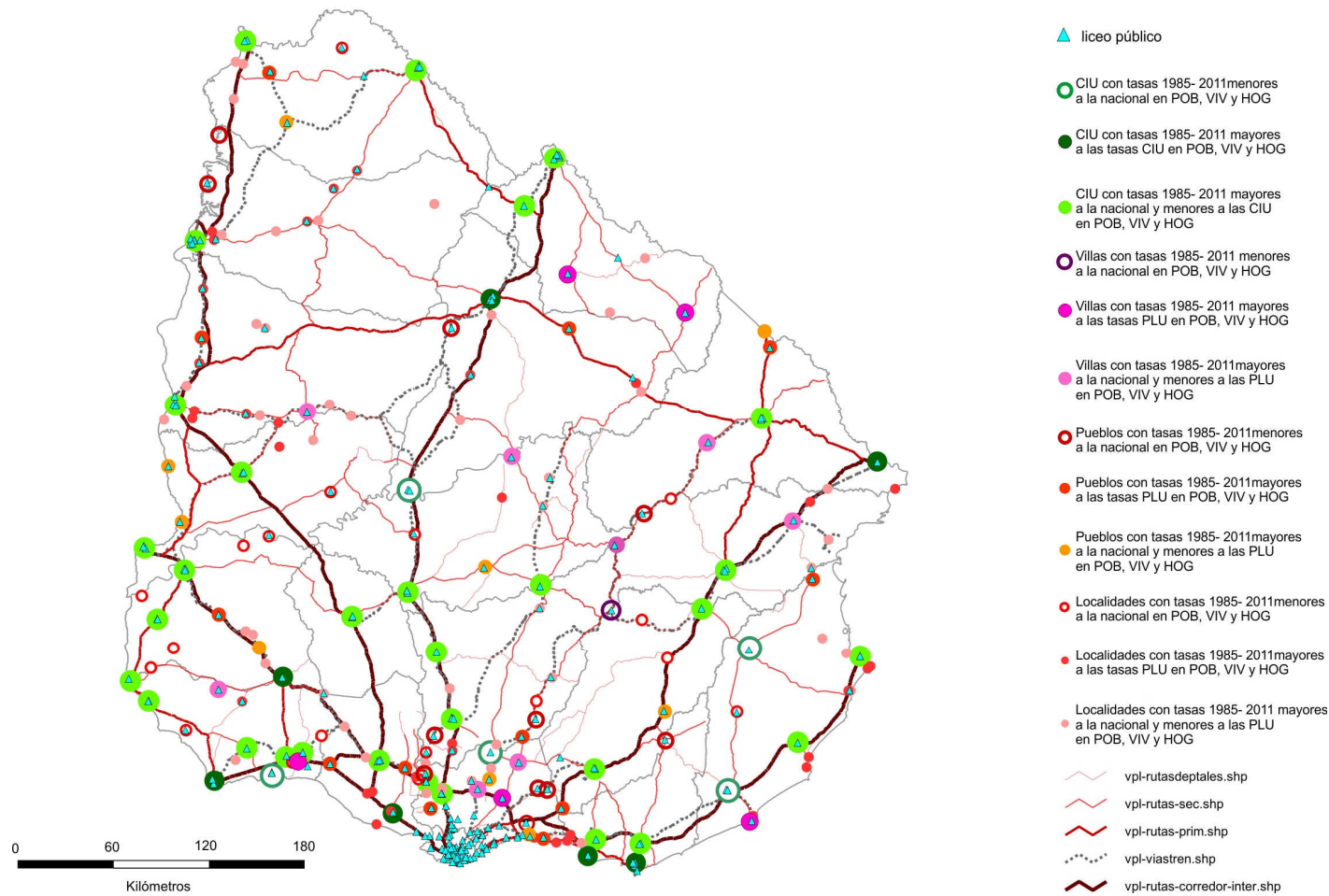
Fuente: Anuario Estadístico del MTOP (2012)



## 2c ) Equipamiento colectivo

Gráfico 27

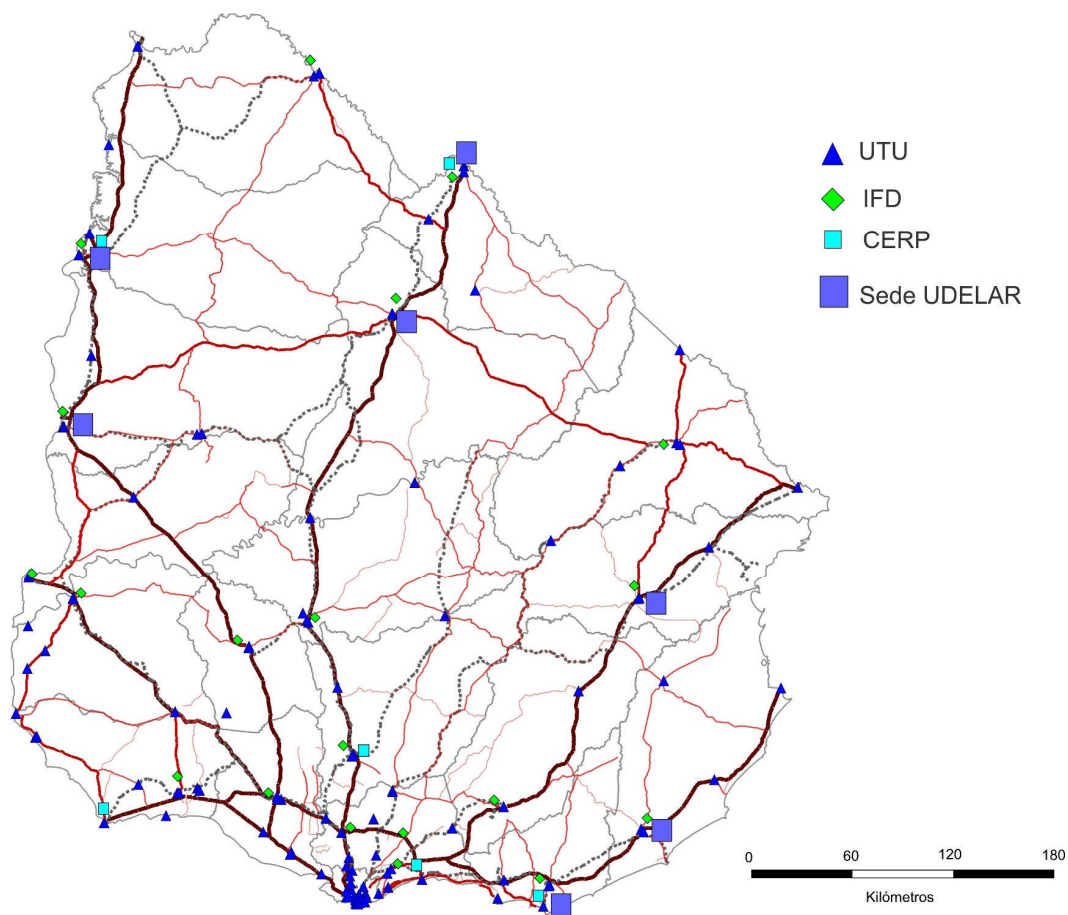
### CIU, PLU Y EDUCACION SECUNDARIA PUBLICA



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censo INE, cartografía INE y MTOP y cartografía de Mapa Digital de Uruguay Productivo (CIU- OPP)

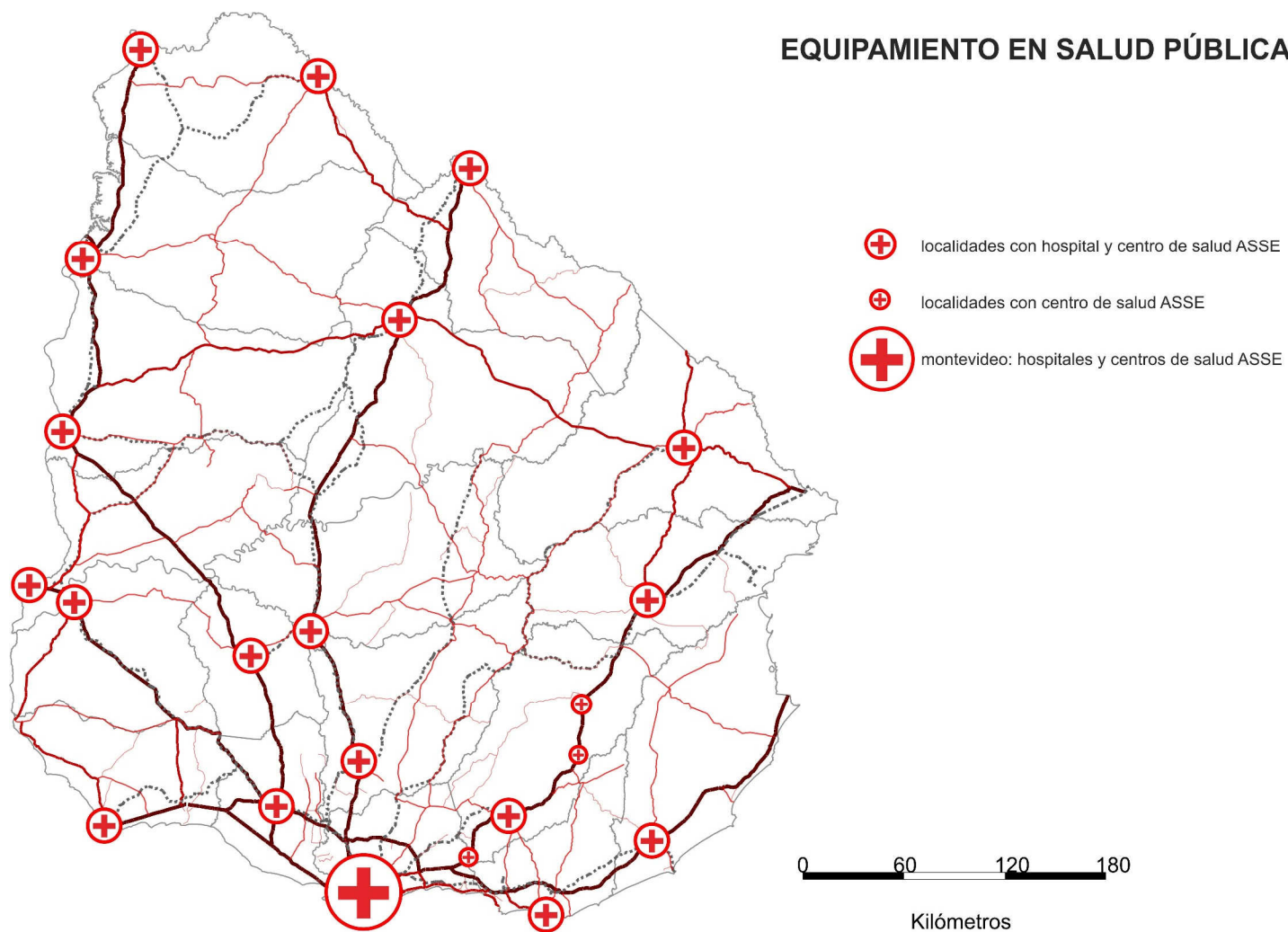
Gráfico 28

## EDUCACION TECNICA Y TERCIARIA PÚBLICA EN EL INTERIOR



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía MTOP y datos UDELAR y Consejo de Formación en Educación (CEF-ANEP)

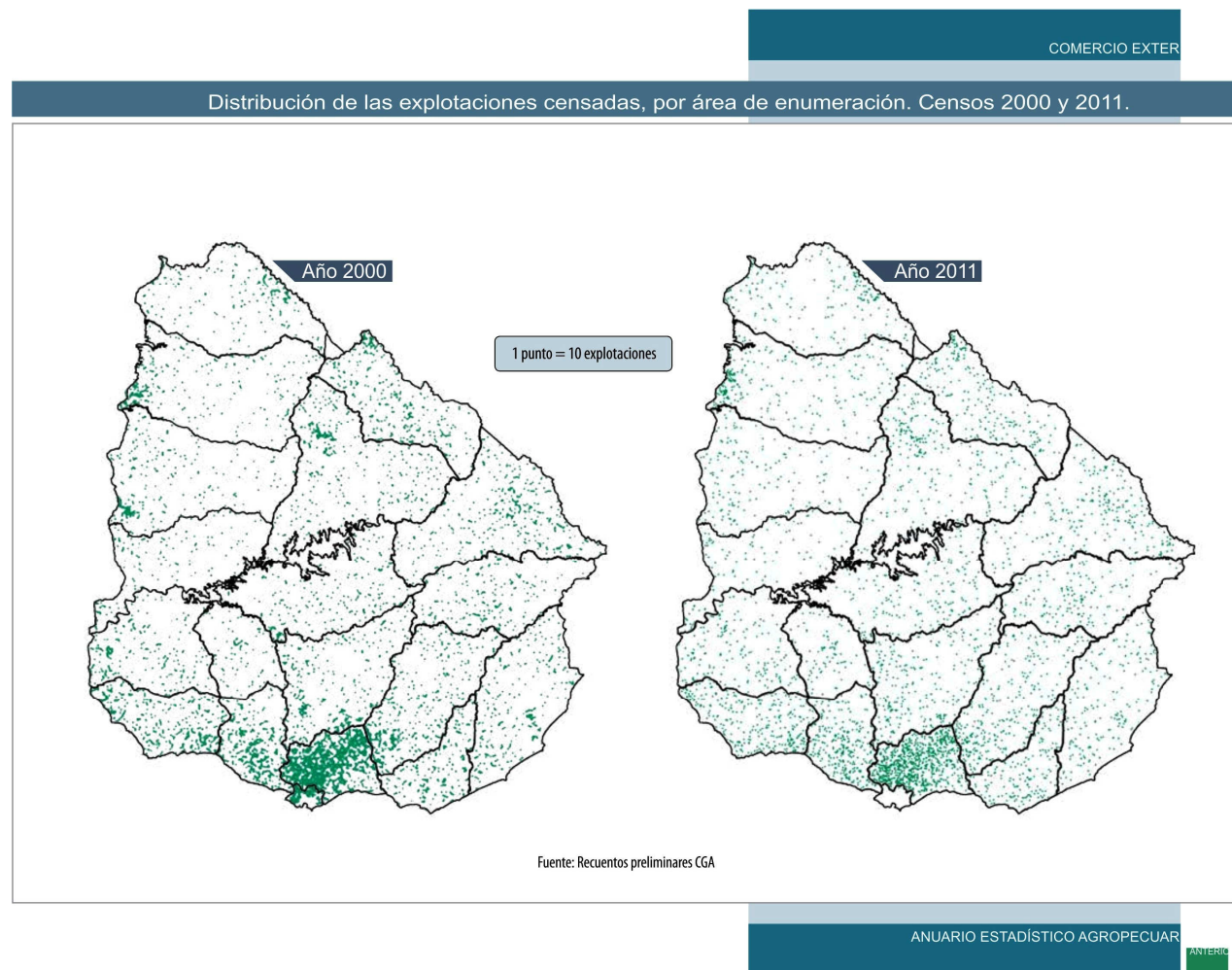
Gráfico 29



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía MTOP y cartografía de Mapa Digital de Uruguay Productivo (CIU- OPP)

## **2e) Usos productivos del suelo y sus variaciones recientes.**

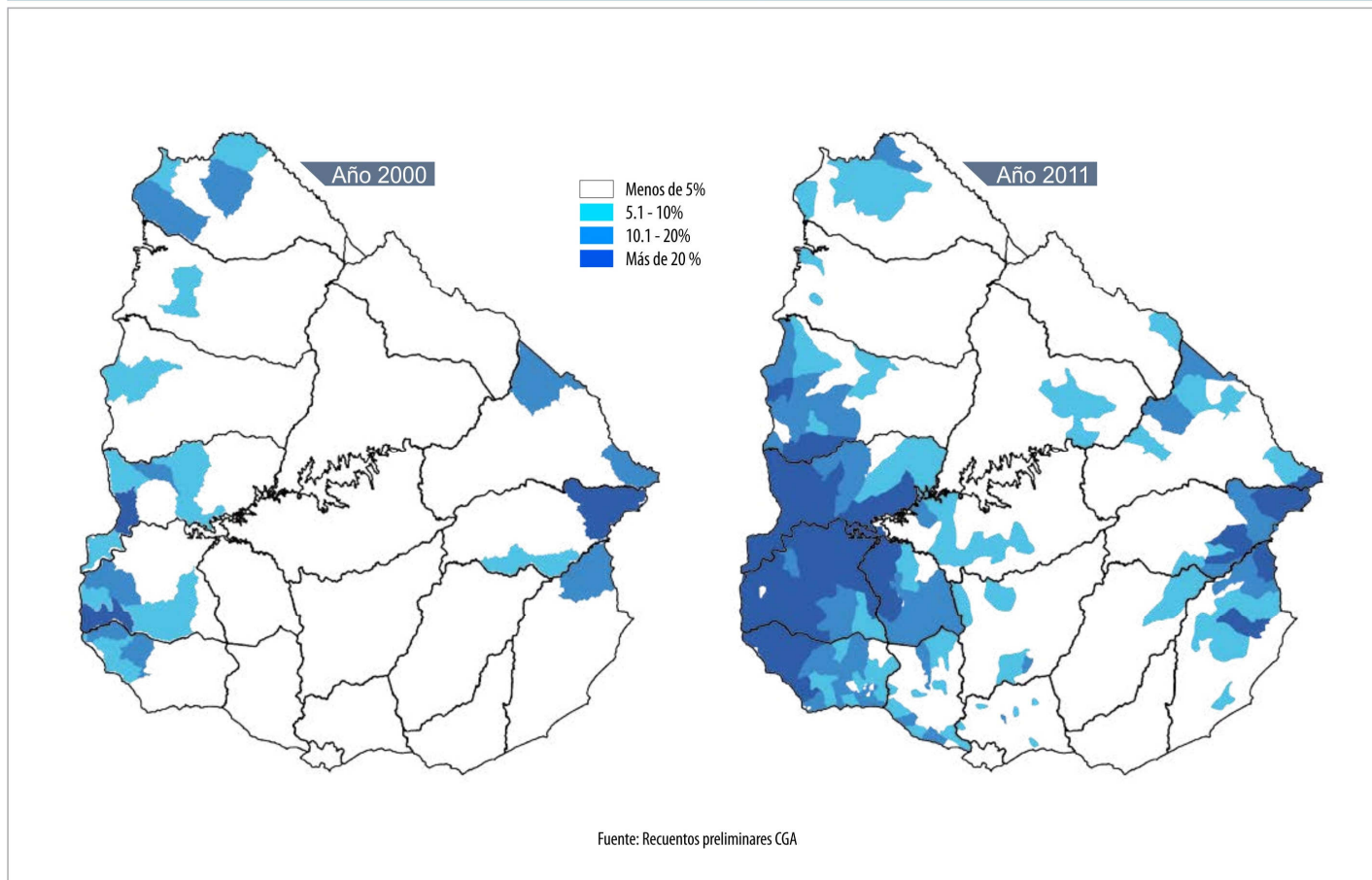
Gráfico 30



Fuente: Anuario Estadístico del MGAP- DIEA (2013)

Gráfico 31

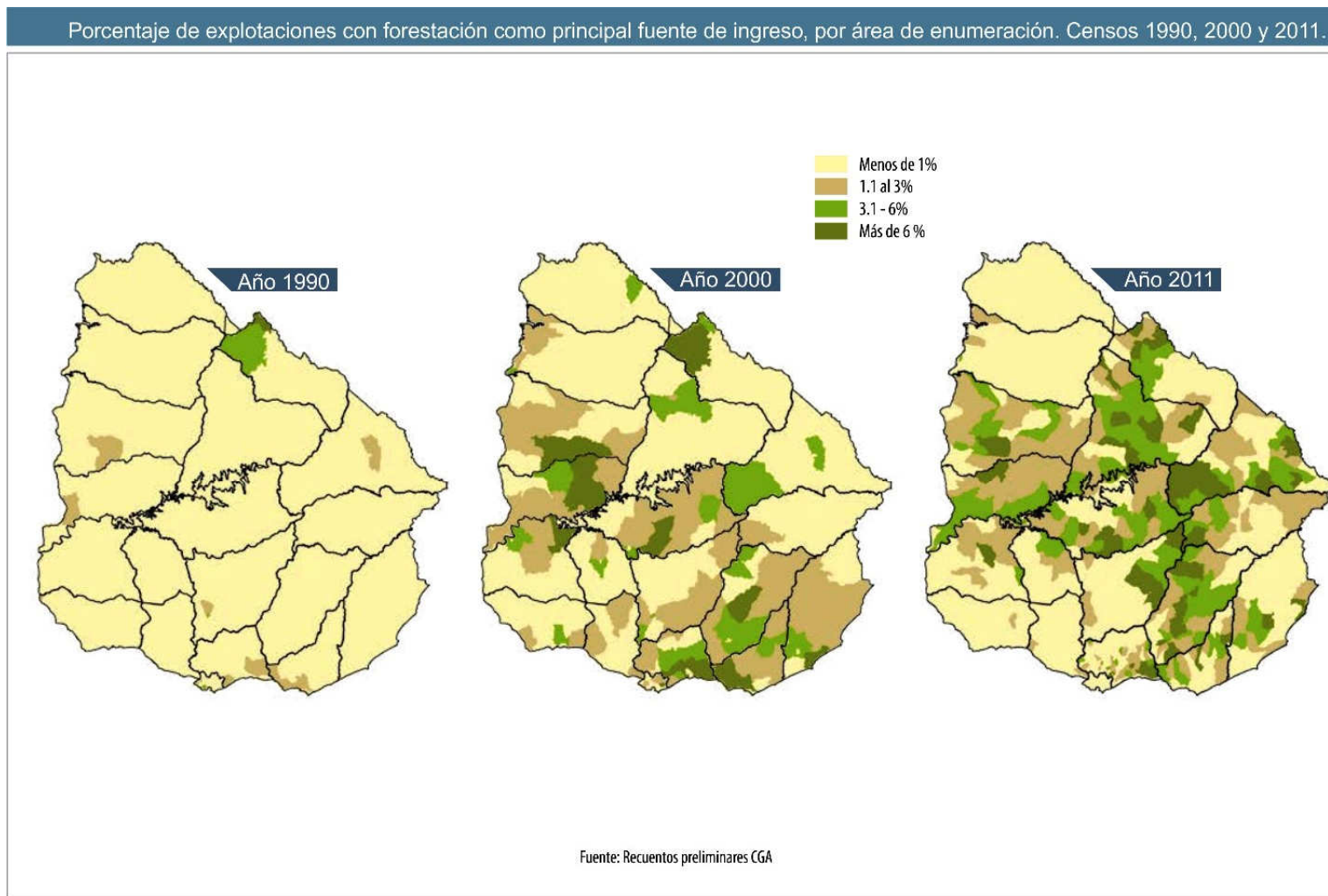
Porcentaje de explotaciones con agricultura como principal fuente de ingreso, por área de enumeración. Censos 2000 y 2011.



Fuente: Anuario Estadístico del MGAP- DIEA (2013)



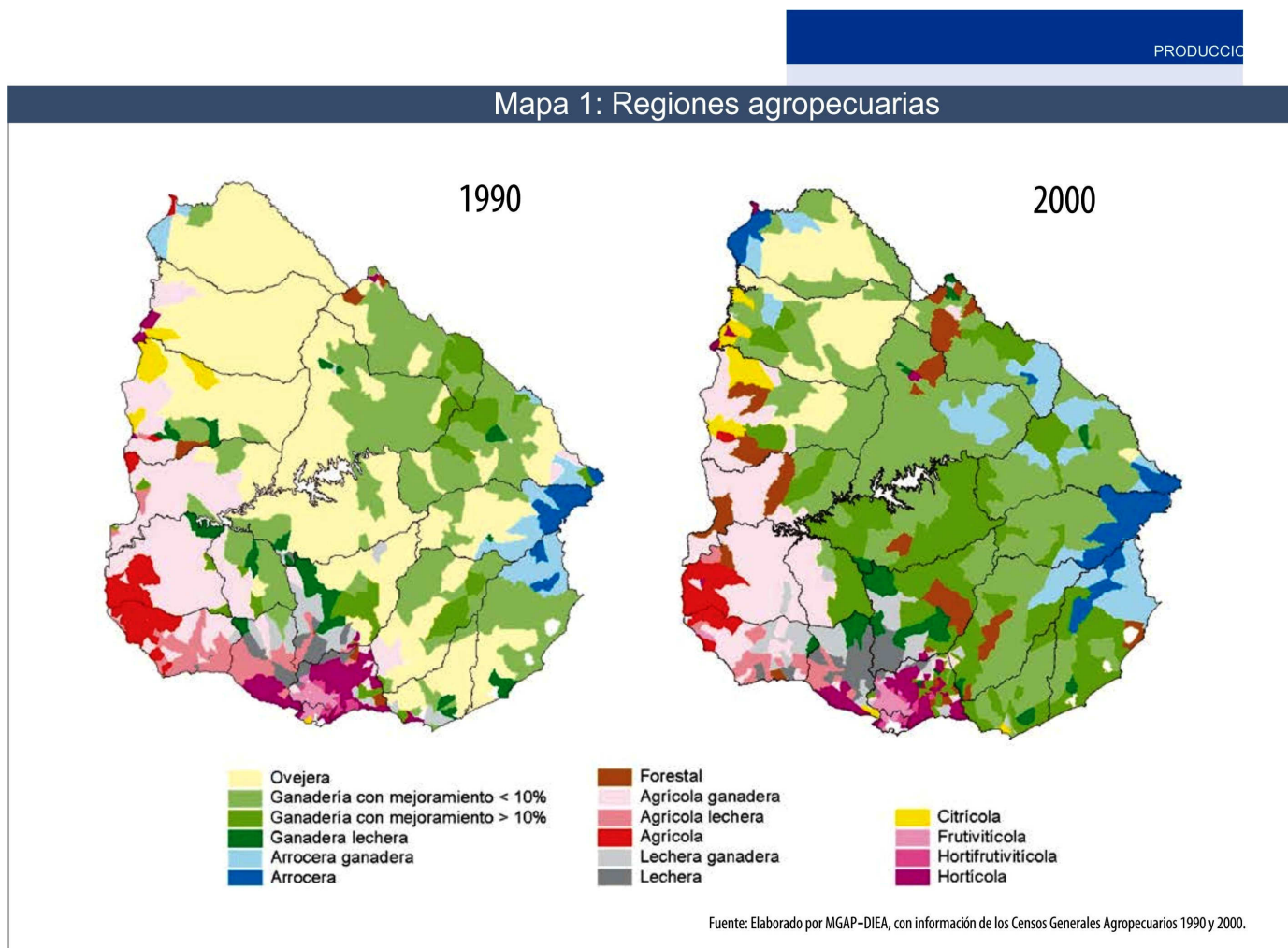
Gráfico 32



Fuente: Anuario Estadístico del MGAP- DIEA (2013)



Gráfico 33



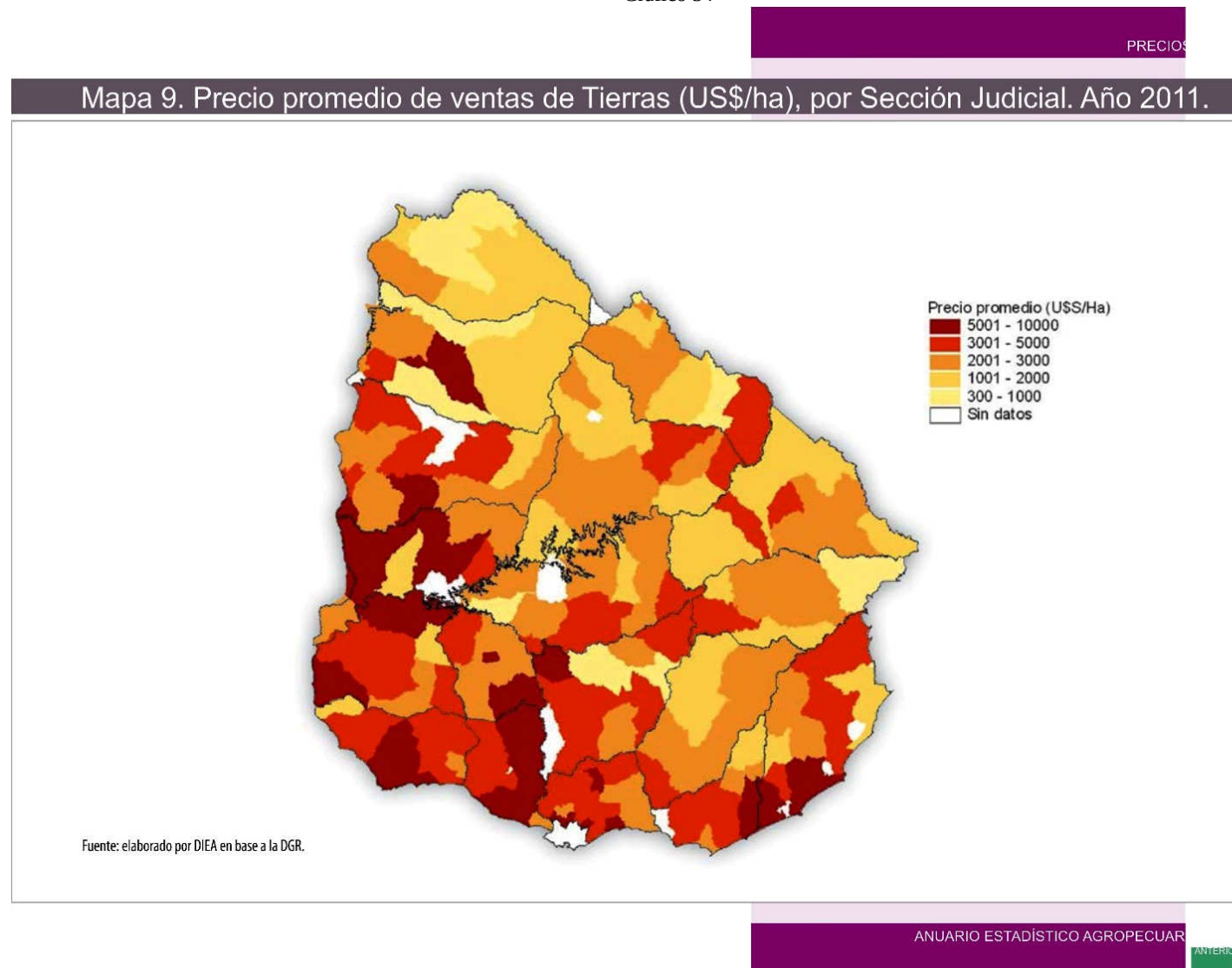
ANUARIO ESTADÍSTICO AGROPECUARIO

ANTERIOR

SIGUIENTE

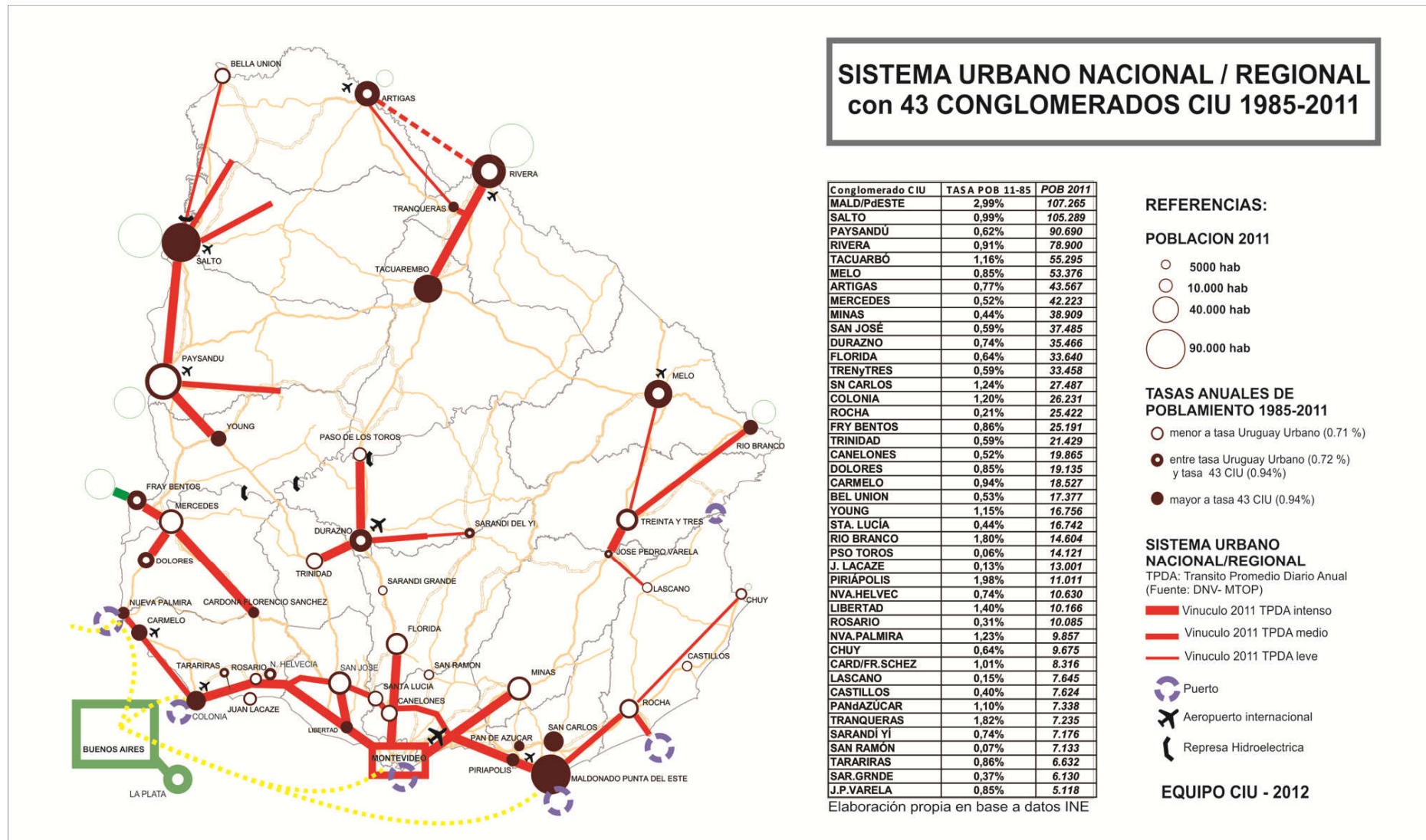
Fuente: Anuario Estadístico del MGAP- DIEA (2013)

Gráfico 34



Fuente: Anuario Estadístico del MGAP- DIEA (2013)

Gráfico 35

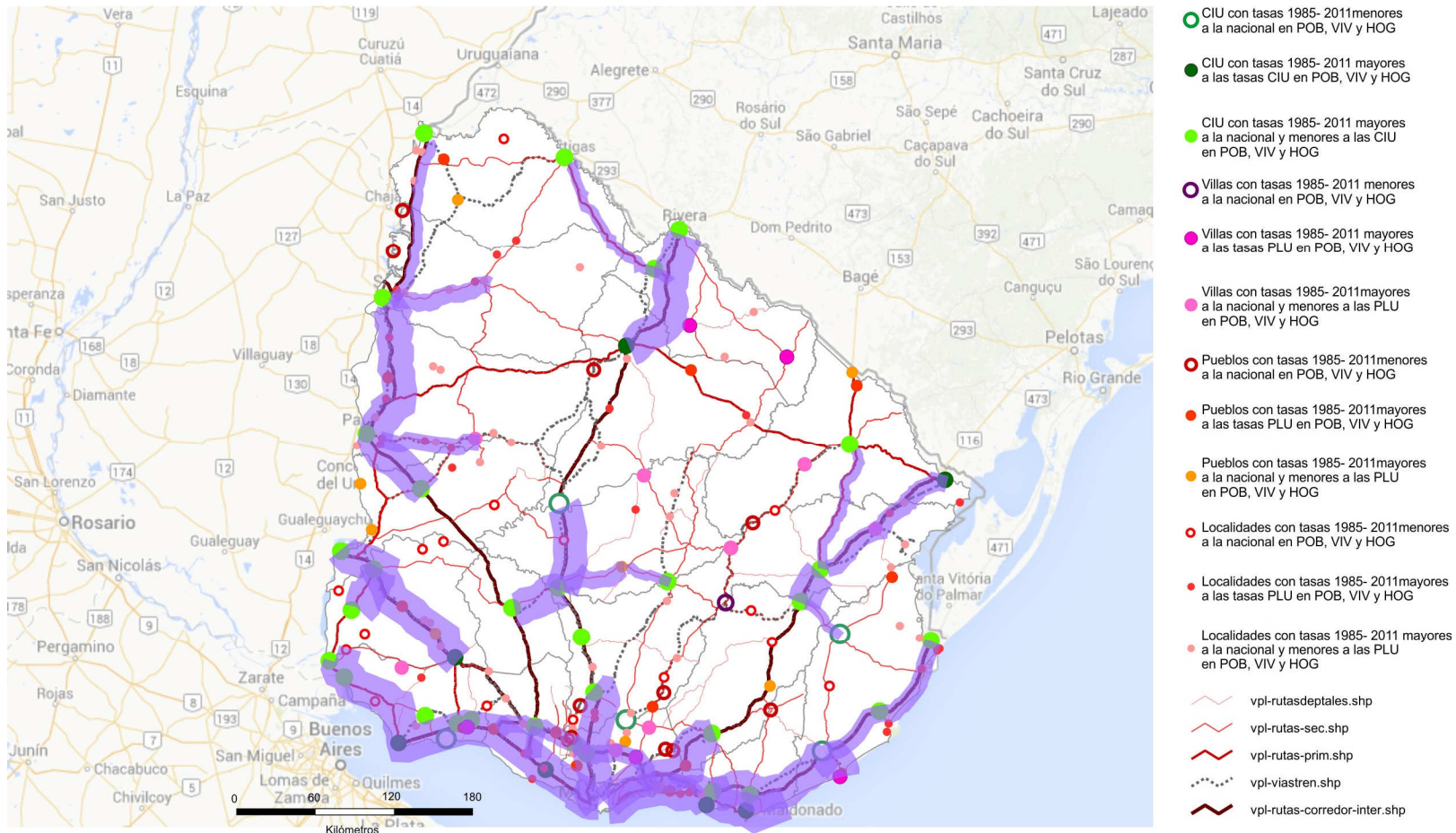


Fuente: Equipo CIU/ SUM (ITU- FARQ), 2012



Gráfico 36

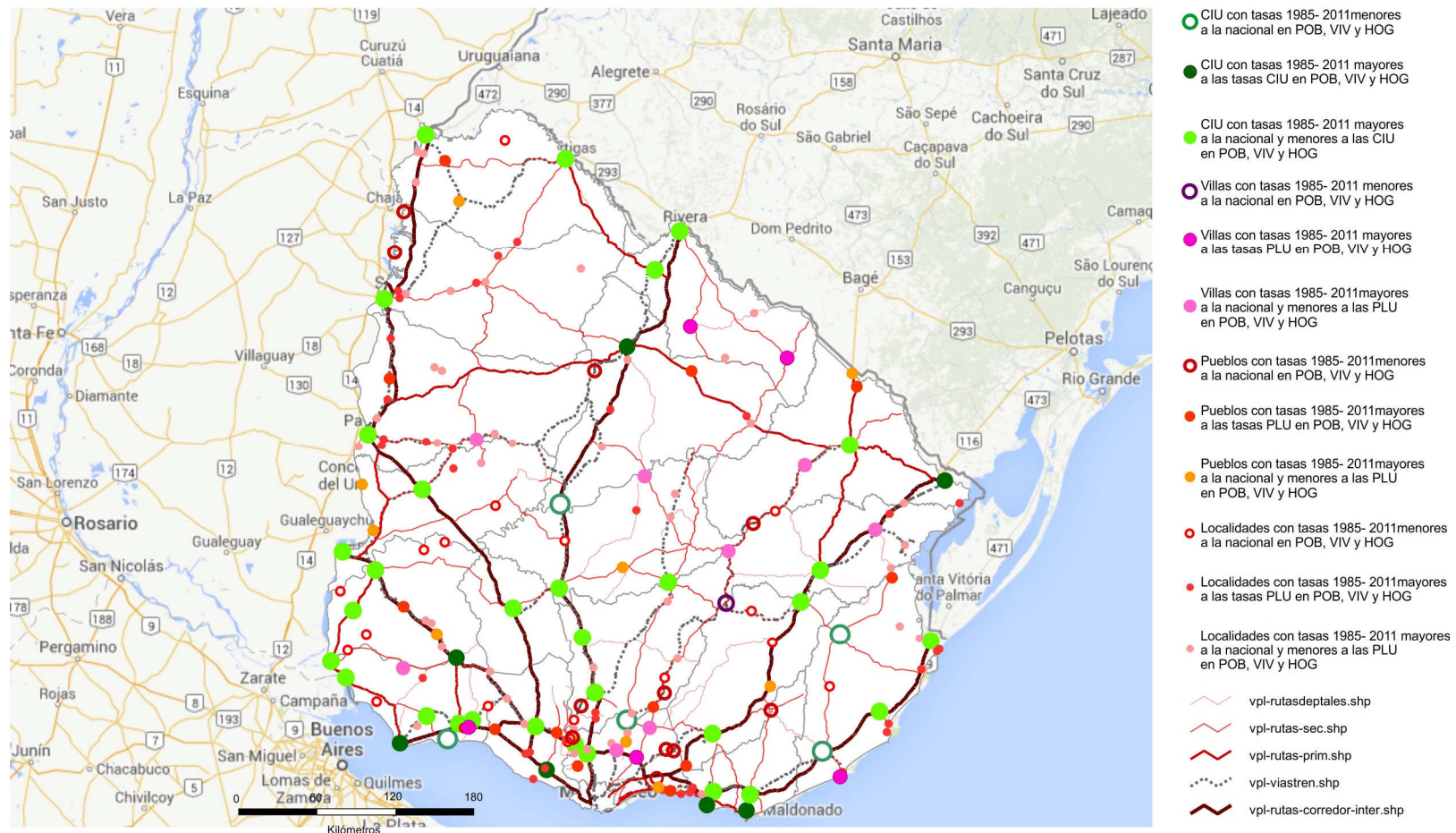
## CIU Y PLU EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL/ REGIONAL con variaciones de TPDA 2009 de transporte de pasajeros



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censos INE, cartografía MTOP y datos de TPDA-DNV 2009 procesados por Equipo CIU, sobre captura de pantalla de Google Map.  
 Se realizó una proyección en los trazados viales de los esquemas por caudal de flujo y cinturas detectadas. La graficación no implica un mapeo de los valores de TPDA.

Gráfico 37

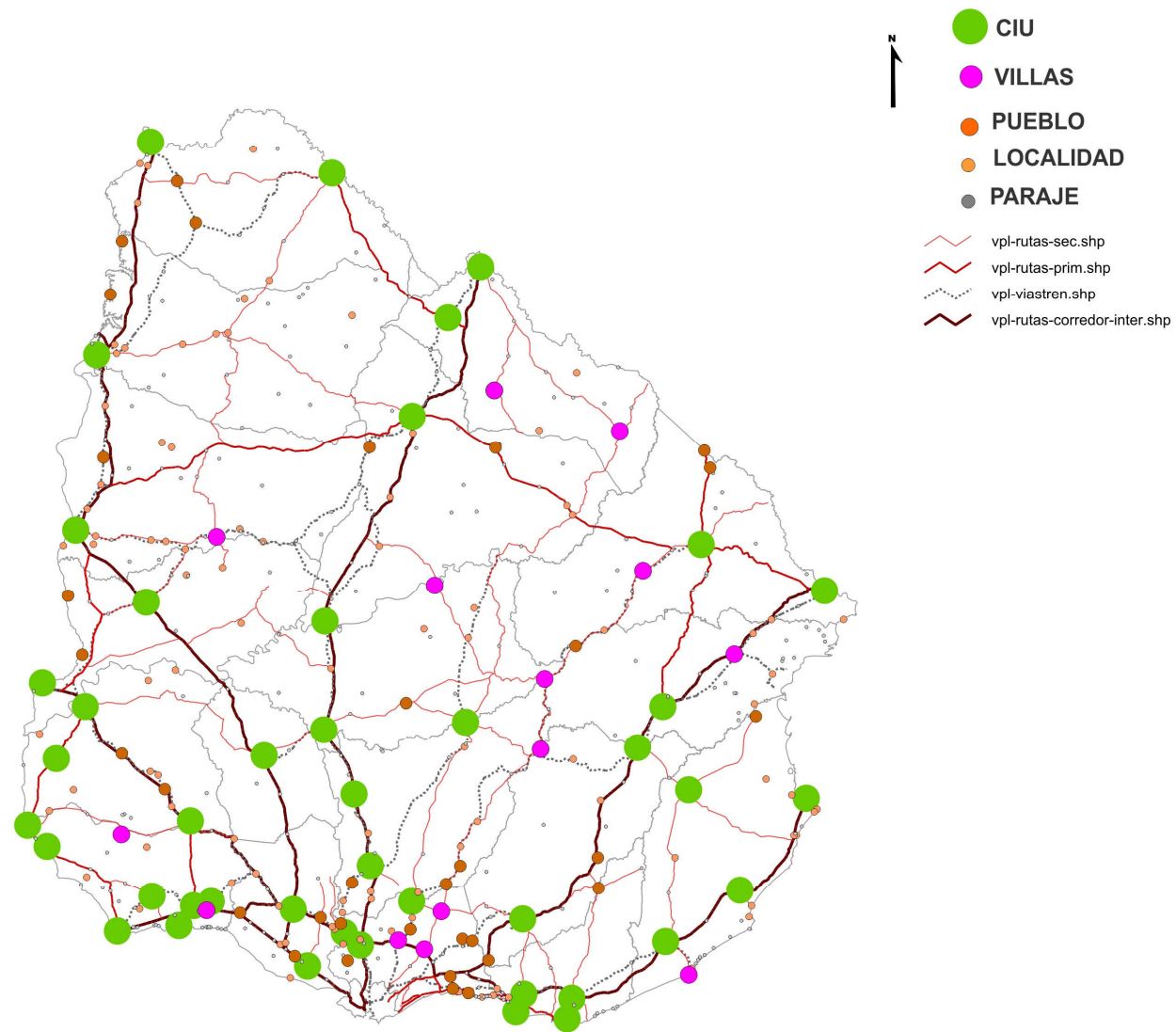
## CIU Y PLU EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL/ REGIONAL



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censos INE, cartografía MTOP y datos de TPDA-DNV 2009 procesados por Equipo CIU, sobre captura de pantalla de Google Map.

Grafico 38

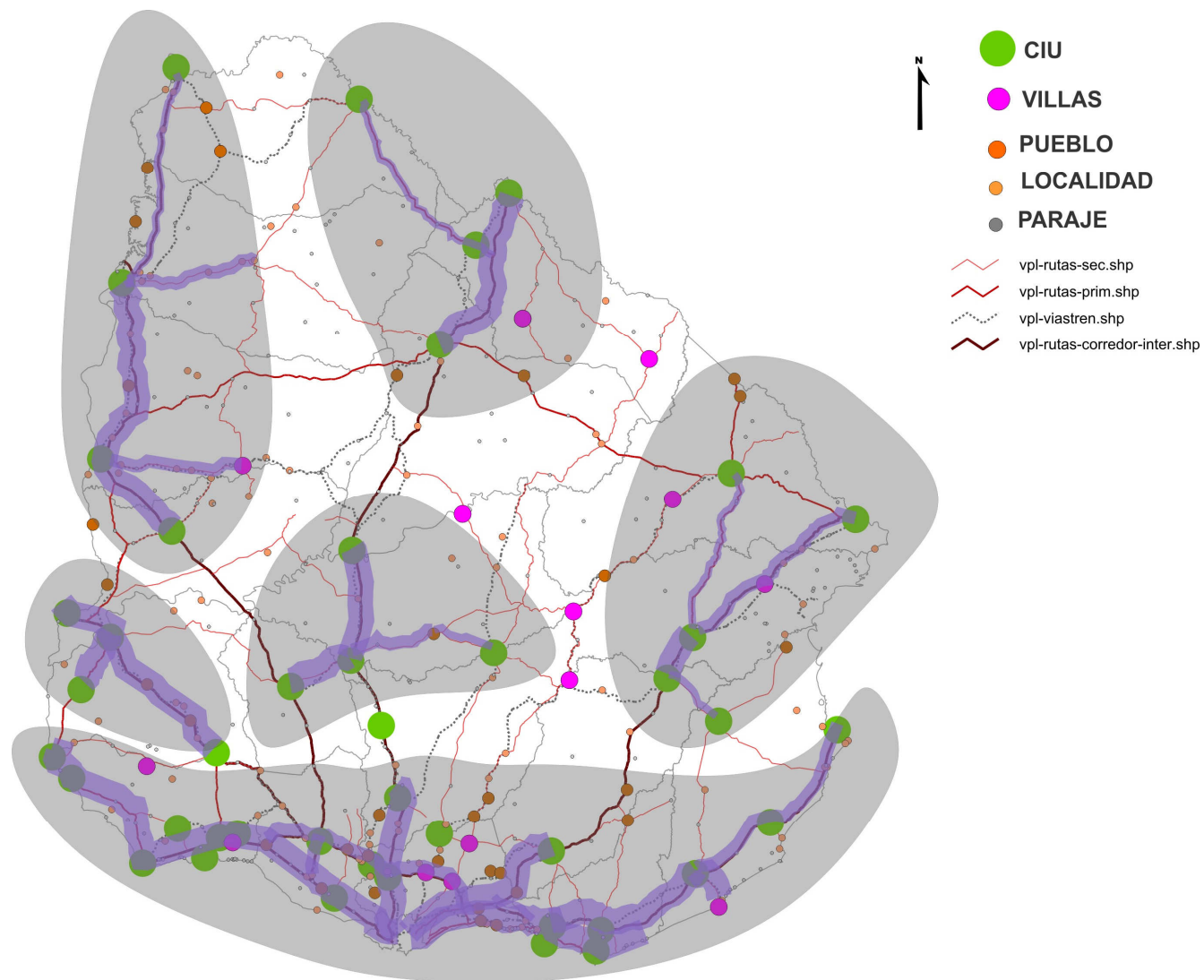
## PLU + CIU



Fuente: Elaboración propia en base a datos Censos INE y cartografía MTOP.



Grafico 39. Posible territorialización de los seis sub sistemas urbanos detectados por Equipo CIU



Elaboración propia en base a datos Censos INE, cartografía MTOP y datos de TPDA-DNV 2009 procesados por Equipo CIU.

### 3) Las PLU: el desafío de las pequeñas localidades en el Sistema Urbano Nacional (SUN)

#### Nociones previas y abordajes

El Uruguay es una conformación urbano- territorial de escasa densidad de población. Según Musso (2007) el sistema urbano nacional se comienza a consolidar a principios del siglo XX, *“al fortalecerse los vínculos entre ciudades que pasan a funcionar en forma cada vez mas integrada”* y cuenta entre sus características con una *fuerte polarización, con un centro principal que reúne todas las funciones de mayor nivel y concentra gran parte de la población. Montevideo que es cualitativa y cuantitativamente diferente a las demás ciudades del país, sin contar el AMM, reúne catorce veces más población, que la segunda ciudad, Salto.*<sup>46</sup> Al tiempo que *“existen varios “vacíos territoriales” con una muy baja densidad de población y poca intensidad de uso del suelo y carencias en la red vial.*<sup>47</sup>

En el siglo XX, destacan tres momentos en la conformación del SUN:

*Hasta 1945: consolidación del sistema urbano: incremento del rol del estado, creciente autonomía departamental, expansión económica y demográfica, comienzo de la incidencia de los automotores, permanencia de la red ferroviaria. El periodo finaliza con grandes inversiones públicas en infraestructura. (Grandes puentes carreteros, represa, etc.)*

*1945- 1975- se mantienen algunas características de la época anterior con predominio del transporte automotor, con contexto urbanizador. Se manifiesta la formación del AMM y la consolidación de la franja balnearia en tanto el medio rural pierde población en términos absolutos.*

*1975- 2000- contexto de globalización y reorganización industrial, tanto en sistemas de producción como en acceso a mercados. Disminución del rol del estado central y énfasis en la descentralización de algunas funciones, esfuerzos por integración regional. Consolidación de la infraestructura vial conectada con la región (puentes, represas). Fase de metropolización, descentralización y estratificación. Se acentúa el transporte vial, se desafecta la red ferroviaria de pasajeros.*<sup>48</sup>

El Equipo CIU/SUM ha trabajado la inserción de las CIU a nivel de su posicionamiento dentro del Sistema Urbano Nacional/Regional a los efectos de *“Develar y caracterizar las relaciones existentes y el posicionamiento entre los conglomerados urbanos ubicados en el territorio nacional/regional.*

---

<sup>46</sup> Musso, 2007. Capítulo4. “El sistema urbano y las escalas de organización espacial utilizadas”. (pág. 59)

<sup>47</sup> Ídem (pág. 60)

<sup>48</sup> Musso, Carlos: “Las ciudades del Uruguay: su origen, evolución histórica y urbanística en el contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro” FARQ- Montevideo 2004. (capítulos 7 y 8)

*Por lo que en un primer acercamiento al SUN/R implica analizar tipos y frecuencia de vínculos entre centros poblados con su entorno agro productivo y el uso de los grandes equipamientos nacionales/regionales. En tanto evidenciar y cotejar los vínculos y el posicionamiento Inter-Urbanos son considerados determinantes a la configuración y funcionamiento de Sub Sistemas Urbano-Territoriales distintivos y/o de especificidad relativa a nivel nacional y regional”*<sup>49</sup> Si bien para el análisis se consideran la complementación y distancia a equipamiento colectivo de salud, educación, posicionamiento respecto a especialización agro-productiva, flujo de comunicaciones telefónicas, para la graficación de éstos vínculos ha primado la territorialización de los valores del Tránsito Promedio Diario Anual (TPDA) ponderando el transporte de pasajeros.

El trabajo a escala nacional da un primer esquema con seis sub sistemas urbanos (Gráficos 34) generado por el Equipo en 2012. Este gráfico es sugerente por su vocación sintética y abstracta. En él, los flujos de TPDA están esquematizados, ponderando intervalos, mínimos y máximos y “cinturas” a los efectos de detectar los tramos de rutas donde se incrementa/ decrece el flujo. En éste gráfico, todas las 43 CIU participan de algún subsistema y no hay ninguna que no esté atada o pellizcada por una ruta que tenga un flujo de transporte relevante. Es un antecedente relevante a la hora de analizar el rol de las PLU en el Sistema Urbano Nacional.

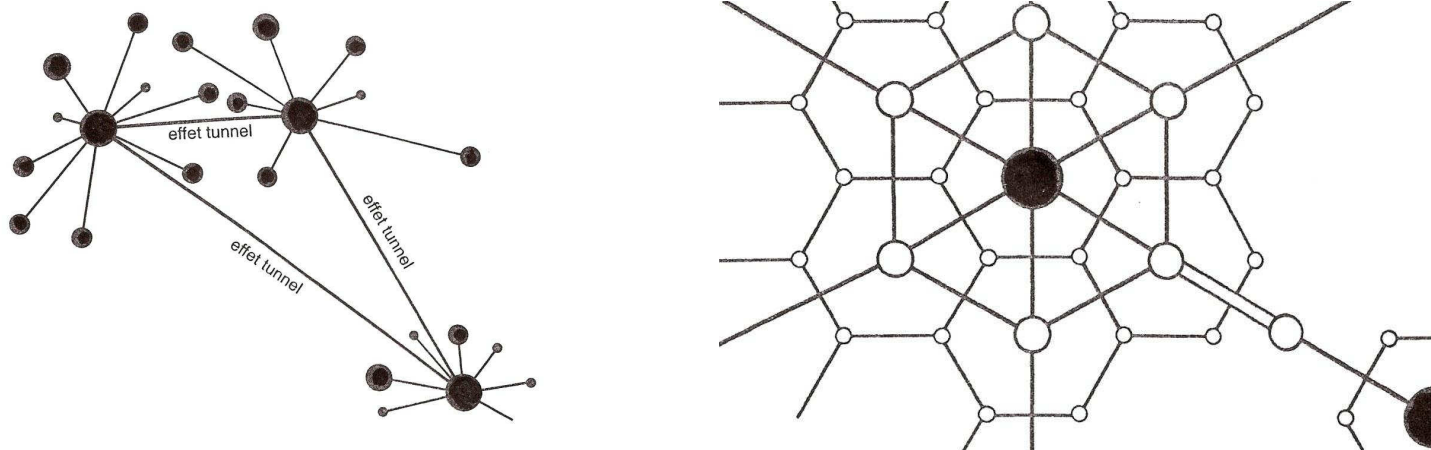
A los efectos de abordar jerarquías, roles e interdependencias entre centros urbanos, que dan lugar a las tensiones y fricciones que determinan los diferentes vínculos, manejamos dos escalas principales. En lo referente al AMM y las CIU fue determinante para identificar flujos y relaciones, el estudio de los valores de TPDA. En el caso de las PLU, donde no todas están vinculadas a vías de tránsito de las que puedan obtenerse dichos valores, así como por su propia escala, se ponderará especialmente el acceso y complementariedad del equipamiento colectivo y la especialización productiva de su entorno micro- regional.

---

<sup>49</sup> Equipo CIU. Tomado del CD Florida y Sarandí Grande 5to evento del Ciclo CIU, 2009.

## Entre Christaller y Hubs & Spokes.

Gráfico 40



*“Red Chirstaller. En un sistema urbano de tipo chirstalleriano las ciudades están dispersas según una jerarquía en la cual la influencia y las relaciones están determinadas por el tamaño.  
Red en hubs and spokes. En un sistema urbano de metápolis, solo las ciudades de mayor tamaño (hubs) mantienen relaciones directas con numerosas ciudades, las ciudades de menor tamaño sólo están unidas a ciudades mayores”*

*(imagen y texto de Ascher, F. “Metapolis”)*

## **Salvedades**

¿Cómo acercarse al perfil e incidencia de las PLU en el sistema urbano nacional? ¿Con qué otras localidades de mayor o igual jerarquía se relacionan?  
¿Dé que espesor son esos vínculos? ¿Cuántas capas cargamos a ese mapa para lograr comprender tanto la dinámica como el posicionamiento?

En un trabajo monográfico como éste no podemos sino acercarnos a plantear ciertas interrogantes, en la medida que un abordaje más consistente de éstos fenómenos y que permita conclusiones más sólidas, demanda otros plazos de investigación y desarrollo, así como ampliar las fuentes bibliográficas y considerar mayor cantidad de entrevistas con informantes calificados a través de visitas a campo.

## **Acercamiento**

Las dinámicas agro productivas de los últimos veinticinco años que incluyeron: cambios en patrones de usos del suelo productivo y actividades (por causas tan dispares que van del fomento oficial a la forestación, la ley de zonas francas o el escape hacia el litoral del Uruguay de los productores

argentinos sojeros en la última década), innovación tecnológica, re-perfilamiento de la mano de obra, así como demanda de servicios conexos (sean de maquinaria o de recursos humanos), la crisis 2002 y el despegue del país tras su salida (hacia 2004) y la posterior consolidación de éstos procesos al ritmo del incremento de los precios internacionales de los *commodities* que se producen en el país, han generando nuevos itinerarios logísticos y circuitos productivos, impactando fuertemente en el paisaje y el territorio, y en particular las localidades del interior vinculadas estrechamente a éstas dinámicas, como son las Ciudades Intermedias (CIU), así como en un sector de las PLU. Asimismo, el fenómeno del Montevideo metropolitano y el crecimiento de la franja de urbanización costera/balnearia, completan una situación de gran dinamismo desde la ocupación del suelo con escasos correlatos a nivel de la variación poblacional.<sup>50</sup>

Si bien el acceso a equipamiento y servicios desde el principio de jerarquía y el paradigma del lugar central de Christaller, tiene tímidos correlatos en un sector del territorio uruguayo (particularmente las relaciones de las capitales departamentales que concentran equipamiento, sedes de la administración y poder local con sus *hinterland*) según Ascher (1995) *“El esquema "christalleriano", que había sido por mucho tiempo la referencia dominante para explicar una repartición espacial jerárquica de las ciudades pierde aún un poco más de su pertinencia con la emergencia de un sistema urbano polarizado alrededor de las metrópolis y funcionando en racimo a una escala internacional. Esta transformación de sistemas urbanos está en parte ligada al desarrollo de los transportes rápidos. Sus principios de organización, en particular la centralización de los flujos a partir de grandes plataformas (llamada organización en hubs and spokes, núcleos y radios), se traducen progresivamente por nuevas organizaciones y jerarquías urbanas. (...) La posición a media distancia, que era en otras épocas la mejor, se vuelve la peor. Para las ciudades no servidas por los transportes rápidos, no hay entonces otro recurso que conectarse lo más directamente posible a una metrópolis "conectada" a las redes internacionales. Y esto sea cual sea el tamaño de la ciudad. Esto explica en parte el debilitamiento de las jerarquías urbanas secundarias y la pérdida de pertinencia de los esquemas propuestos por Christaller y sus continuadores.”*<sup>51</sup>

Hablar de jerarquía y posicionamiento, implica delimitar áreas de influencia de cada localidad, analizar los flujos residencia- trabajo, residencia- prestación de servicios. Esto muestra su contracara en la resonancia desde las políticas públicas, ya que el equipamiento (de salud, educación, cultural) funciona en la medida que sea receptor de gente.

Por tanto, las modalidades de vínculos entre las PLU y de éstas con las CIU y el AMM en el marco del SUN muestran tanto resabios del modelo del

---

<sup>50</sup> “Este país se transformó en un *shrinking country* casi sin crecimiento poblacional desde los años cincuenta. Sin embargo, su sociedad, su territorio, su paisaje, su organización estatal y su mercado interno han cambiado desde entonces, especialmente en el pasado reciente. La organización material del territorio da cuenta de una morfogénesis o mutación”. D. Capandeguy, T. Sprechmann, F. Gastambide. “¿Un nuevo país? Claves de acción sobre el territorio”. En Revista de la Facultad de Arquitectura. Número 11. FARQ- UDELAR Montevideo, 2013 (pág. 15)

<sup>51</sup> Ascher (1995) El subrayado es nuestro.

lugar central, como la presencia de parte del esquema de *Hubs & Spokes*. Aún cuando la infraestructura de transporte en nuestro país no cuenta con los trenes de alta velocidad que generan el “efecto túnel” ni aeropuertos ni las terminales de transporte multi- modales, la aplicación del esquema *Hubs & Spokes* al SUN muestra que podemos cuestionarnos si hay un patrón de jerarquía directo según la escala y alcance del equipamiento o si las PLU no se relacionan entre sino a través de las localidades mayores, las CIU o de la propia AMM.<sup>52</sup>

### **Varias interrogantes**

*El territorio uruguayo podría ser conceptualizado como una única entidad territorial y compleja, metamórficamente interpretada como un cuerpo único. Eso supone una organización material, un funcionamiento sistémico y una condición vital. No se trata de anular las dicotomías campo- ciudad del siglo XIX ni las celebraciones telepolitanas y dispersas de los años noventa sino de asumir los atributos y el potencial de estos cambios.*

*El Uruguay todo se percibe mas chico gracias a las redes conectivas, a las nuevas tecnologías de la información y al plegado o comprensión del espacio liso del campo por los nuevos gestos antrópicos como las infraestructuras, las diversas plantaciones y otros objetos de la producción”<sup>53</sup>*

Una vez graficados los tramos de ruta que determinan los seis sub-sistemas urbanos detectados por el Equipo CIU, la primer tentación gráfica es la de superponer la mancha, (Gráfico 38) que englobe esos tramos y delimite un territorio concreto de resonancia de la intensidad de esos vínculos incluyendo localidades urbanas y espacios rurales. Las seis posibles amebas planteadas en la primer versión de éste trabajo plantean una búsqueda y funcionan como herramienta que ayude a interpretar un sistema urbano nacional, fuertemente tensionado por el centralismo como su matriz fundacional, en base al cual se estructuraron las vías de ferrocarril y carreteras durante el siglo XIX y XX, y que muestra una mayor concentración de centros poblados al sur del Río Negro y una menor al norte, pero de mayor tamaño, con la herencia colonial de evitar largas jornadas de cabalgatas y

---

<sup>52</sup> Abordar el protagonismo de los centros menores desde una perspectiva de sistemas de ciudades es una necesidad creciente. Sobre el posicionamiento de esto en el marco de la agenda del país en temas de planificación urbana y territorial, es bueno repasar el anteproyecto de ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, elevado al parlamento el pasado año por el Poder Ejecutivo, según la redacción de la CNAOT. “Artículo 11 (Orientación de políticas sectoriales).- *Los organismos nacionales responsables de la prestación de servicios, entre otros, educativos, sanitarios y turísticos, de la dotación de infraestructuras de conectividades y de la determinación de usos preferentes, de acuerdo a sus alcances y cometidos, deberán orientar sus políticas sectoriales a: a) fortalecer el sistema urbano nacional, considerando la capitalidad de Montevideo, la relevancia del Área Metropolitana como conjunto multifuncional a escala nacional y de los grupos de ciudades con potencial nivel de definición y conformación como subsistemas, a los efectos de desarrollar servicios, equipamientos e infraestructuras, con criterios de complementariedad, que garanticen la cobertura y acceso universal de la población (...)*

Artículo 12. (Actuaciones territoriales específicas).- *Las actuaciones territoriales específicas se orientarán a: a) favorecer la conformación de los subsistemas urbanos, facilitando el transporte de bienes y el acceso universal de la población a los servicios y áreas de actividad, generando corredores y circuitos que integren los grandes equipamientos y servicios sociales, culturales, recreativos y turísticos, a nivel nacional e internacional”* (Repartido 1154 de mayo de 2013. Comisión de vivienda, territorio y medio ambiente. Cámara de Diputados. Disponible en [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)). La negrita es nuestra.

<sup>53</sup> Capandeguy, Sprechmann, Gastambide (Ob. Cit. pág. 21)



ponderación de la ubicación de las postas de diligencias.<sup>54</sup>

Según F. Ascher “Los nuevos espacios urbanos son, antes que nada formas de vida y modos de producción, y su complejidad vuelve difícil su definición geográfica y estadística como su representación”<sup>55</sup> y recordando a Corboz cuando afirmaba que “El territorio es objeto de una construcción. Es una clase de artefacto. Pero igualmente constituye un producto (...) El territorio es un proyecto. Y la necesidad de relación colectiva vivida entre una superficie topográfica y la población establecida en sus pliegues permite concluir que no hay territorio sin imaginario del territorio. El territorio puede expresarse en términos estadísticos pero no puede quedar reducido a lo meramente cuantitativo. Al ser un proyecto, el territorio esta semantizado. Es susceptible de discurso. Tiene un nombre. Proyecciones de todo tipo se vinculan al mismo y estas lo transforman en sujeto. (...) ¿Cómo representar el territorio? Representar el territorio es apropiárselo. El territorio ya no precede al mapa, ni le sobrevive. Ahora el mapa será el que preceda al territorio’ (Baudrillard)”<sup>56</sup>

Por lo tanto, para apreciar un territorio en perspectiva sistémica y en su complejidad deberíamos considerar que estamos ante un *proceso* y un *proyecto*. Es decir, estas seis *amebas* se muestran sobre la base de un indicador como el TPDA que es, por definición, un promedio anual y tomando el valor de un año en particular. ¿Cómo representar las variaciones vinculadas a zafras de cultivo y necesidad de mano de obra, año lectivo de la enseñanza, y los trasiegos de personas, bienes y servicios de la temporada turística de verano o de semana de turismo? Más allá de casos particulares (ej: la reactivación de Pueblo Garzón de la mano de los emprendimientos de Francis Mallman), los grandes emprendimientos industriales (caso de las pasteras Botnia-UPM o Montes del Plata), los ciclos de *boom* de la construcción en Maldonado- Punta del Este, generan grandes migraciones de mano de obra y sus familias<sup>57</sup>. Éstas circunstancias afectan, pliegan, estiran, estrían y desdoblan las amebas. Por lo tanto, ***éstas amebas son dinámicas, varían, se expanden o retraen según el paso del tiempo***, tendrán zonas grises o de interfase, al tiempo que varias localidades, según el tipo de relación que se esté ponderando, tendrán vínculos dispares, “pivotarán” entre varios sub- sistemas. Al tiempo que aparece otro gran desafío que implica la identificación de localidades y regiones que quedan por fuera de las amebas principales.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> En la presentación preliminar de éste trabajo, en el ITU (29/8/2013) el Arq. Diego Capandeguy mencionó en ese sentido las investigaciones del brasileño Gabriel Duarte sobre “Las tres pampas” (en Brasil, Uruguay y Argentina) donde plantea la importancia de las postas de diligencias como parte de la matriz poblacional de éstas pampas, ya que se consideraba un máximo dos jornadas de caballo en el vacío.

<sup>55</sup> Ascher, F. “Ciudades con velocidad y movilidad múltiples: un desafío para los arquitectos, urbanistas y políticos”. exposición de F. Ascher durante la I Bienal Internacional de Arquitectura de Rotterdam, 2003.

<sup>56</sup> A. Corboz. “El territorio como palimpsesto”. Versión en español en A. M. Ramos (Compilador) “Lo Urbano en 20 autores contemporáneos”, UPC, Catalunya, 2004.

<sup>57</sup> (En su momento también lo fueron grandes obras públicas como las represas hidroeléctricas en las décadas de 1960, 70, y 80)

<sup>58</sup> Este intento de territorializar los sub sistemas urbanos, se vuelve de alguna manera parte de la polémica sobre la definición de regiones en el Uruguay. Históricamente, fuertes condicionamientos geográficos (litoral, frontera seca, costa atlántica), geológicos, o el agrupamiento de unidades político- administrativas (departamentos) ha sido determinantes para esbozar regiones, siendo aún emergente la consideración del funcionamiento real del territorio, para abordarlas. Sobre este tema, es ineludible considerar: C. Musso (ob cit, 2007).

Como factor determinante en la estructura de los vínculos emerge el factor ***Distancia- tiempo. Ponderar cuanto tarda en llegar de un lado a otro, más allá de la distancia física, influyendo las frecuencias de transporte, estado de las rutas, condiciones topográficas y culturales. Este análisis retroalimenta y cuestiona la lógica de las amebas al ponderar de otra forma el acceso a una centralidad.***<sup>59</sup>

El grado de estabilidad de los seis sub sistemas y los vacíos, pautará el equilibrio- desequilibrio entre el modelo hegemónico del macrocefalismo y el modelo de los sub sistemas regionales.

Por lo tanto, el SUN, a pesar de ser policéntrico, no es único ni sus sub sistemas fijos.<sup>60</sup> Podemos preguntarnos si estamos frente a un sistema diverso e inestable (o mejor dicho, caótico, donde la lógica de los subsistemas regionales altera la lógica “estable” de la regla general de macrocefalismo) del que emergen formas de agrupamiento de sus componentes en donde lo hegemónico y lo sub alterno se alimentan desde la *hipertextualidad*. Es decir, ¿tenemos un sistema urbano nacional donde co-existen uno hegemónico, con el gran polo en la AMM hacia donde convergen las principales vías de tránsito del país y están los principales equipamientos, con otras conformaciones territoriales o sub sistemas regionales estructurados de modo sub alterno, disgregados y discontinuos, y en este esquema, los núcleos urbanos son parte de ambos de forma simultánea siguiendo los patrones de la *hipertextualidad*?<sup>61</sup>

Es decir, las mismas localidades funcionando del modelo macrocefálico y de la lógica de los sub sistemas regionales con perfiles y roles diferentes en cada caso. Un ejemplo básico puede ser que la misma PLU sea básicamente un afincamiento de mano de obra agropecuario y participe de sus dinámicas locales en ese sentido, con sus jóvenes yendo a los liceos de las CIU cercanas, pero enviándolos luego a Montevideo a cursar estudios

---

<sup>59</sup> Ver ITU- FARQ: Teoría Distancia – Tiempo / Boletín Informativo N° 33 / 1964

<sup>60</sup> Más allá de las implicancias de las actividades industriales, esto no implica un análisis de las cadenas productivas ni del flujo de *inputs* y *outputs*.

<sup>61</sup> Planteamos lo hegemónico y sub alterno basándonos en los términos desarrollados por A. Gramsci. El papel de lo hipertextual en la sociedad contemporánea es un planteo siguiendo a Ascher. “Una sociedad hipertextual. En esta sociedad, la gente cada vez más cambia de universo social, empleando una combinación de métodos de comunicación reales y virtuales (...) los individuos se mueven física y virtualmente en universos sociales distintos, los que se configuran de manera diferente para cada persona. Metafóricamente los podríamos asociar a una especie de hipertexto, como las palabras que vinculan un grupo de textos computacionales. Hipertexto es el proceso a través del cual podemos –en un computador– pinchar una palabra en un texto para acceder a la misma palabra en otros textos. En un hipertexto, la palabra pertenece simultáneamente a diversos textos; en cada uno, contribuye a la creación de diferentes significados dada la interacción con otras palabras, pero con una sintaxis que puede variar. (...) Del mismo modo, los individuos existen en distintos campos sociales, tal como las palabras en los diversos documentos de un hipertexto. En un campo interactúan con sus colegas de acuerdo a las reglas de una sintaxis profesional; en otro campo, con los parientes según la sintaxis familiar; en un tercer campo interactúan con los amigos según una sintaxis deportiva. Son palabras-individuos que constituyen los enlaces más importantes entre estos campos texto-sociales. Se mueven de un campo a otro, físicamente o a través de las telecomunicaciones. Cuando un empleado llama a su casa desde su lugar de trabajo, se trata en cierto modo de un cambio de texto. (...) Del lugar al hiperlugar. La sociedad hipermoderna y su estructura de hipertexto generan hiperlugares. Estos hiperlugares son ante todo espacios de *n* dimensiones; lugares donde, si las personas quieren, pueden casi simultáneamente llevar a cabo actividades diferentes en múltiples campos sociales, con las personas con las que ellos han elegido estar, física o virtualmente presentes. El hiperlugar es un espacio potencial, con múltiples dimensiones físicas y sociales, que ofrece a los individuos opciones prácticas y relacionales”. (Ascher, 2003. Ob. cit.)

universitarios.

### **Hallazgos y consideraciones finales (y provisionales) sobre las PLU y su participación en procesos de Planificación urbana y territorial.**

En 1985 entre la población rural dispersa y las PLU totalizaban casi el 19% del país. Hoy, estos dos conjuntos alcanzan solo el 12%. Sin embargo, las PLU han aumentado levemente su participación y la población rural dispersa se ha desplomado, hasta el 5,35 % de 2011.

Sin embargo, dentro de las PLU están incluidos los pujantes fraccionamientos balnearios sobre la costa del Río de la Plata y Océano Atlántico, comprendidos mayormente en la franja de 300 a 1500 (Localidad) que muestra una tasa promedio porcentual anual de crecimiento en población que duplica a la del Uruguay Urbano en 1985-2011. (1,42% a 0,71%) mientras que las Villas y Pueblos tienen valores similares a los del país urbano (0.93% y 0.83% respectivamente) y el intervalo de menos de 300, muestra una neta pérdida de población (-2.78%) a pesar de ser la otra franja que concentra los fraccionamientos balnearios de Colonia, Canelones, Maldonado y Rocha.

#### **a) Zonas con dinámicas a destacar:**

**Soriano/Colonia.** Es una pujante zona de innovación y reconversión productiva, con protagonismo agrícola, en particular sojero, y con las tierras más caras del país, pivoteando entre el litoral y la franja costera sur. Sin embargo, concentra varias PLU que están entre las más rezagadas. Son aquellas no vinculadas a la costa y con notoria falta de conectividad. Destaca Ombúes de Lavalle PLU con centralidad (legalmente es ciudad a pesar de tener poco más de 3000 habitantes) pero estancada. Dolores es una CIU con buenos valores de crecimiento demográfico y articula un circuito de PLU pero que no son pujantes.

**El tajo vacío: eje ruta 7.** El gran vacío central del Uruguay con centro en Paso de los Toros se complementa con otro sector, en forma de tajo por eje de la ruta 7 (Florida- Lavalleja- Treinta y Tres) donde se aglutinan diversas PLU con bajas tasas de crecimiento (incluye a José Batlle y Ordóñez- Nico Pérez, la única de las Villas netamente desacelerada). Este sector es de tierras de poco valor y poca reconversión productiva (los sectores forestales de Lavalleja y Florida prácticamente no se vinculan a esta región), forma uno de los vacíos en lo referente a los sub sistemas urbanos: las rutas principales no presentan flujos altos de TPDA y cuesta encontrar articulaciones “radiales” salvo por la presencia de la discontinua ruta 14.

**Ruta 31-4 el crecimiento de pequeños pueblos en medio del vacío.** En el eje de las rutas 31 y 4, en el camino desde Salto a Artigas, surgen una serie de poblados menores (el mayor, Fernández no llega a 1000 habitantes en 2011) principalmente de la zona de Mataojo y Pueblo Sequeira (Artigas) con

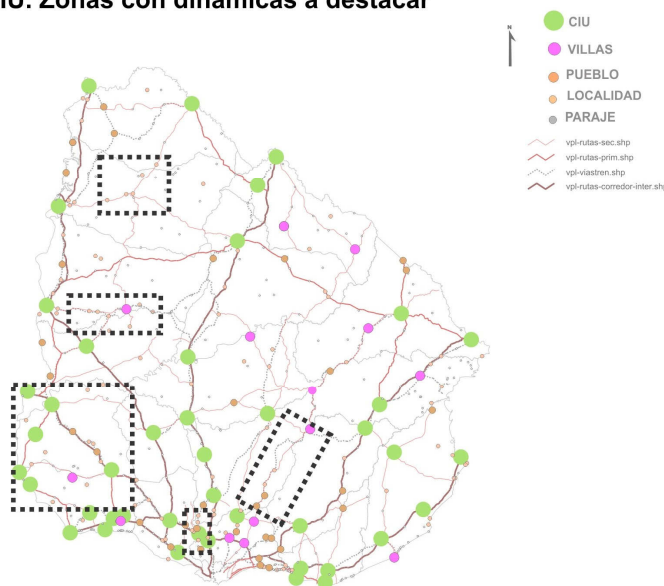
buenas tasas de crecimiento poblacional y niveles de TPDA que muestran un trasiego frecuente de pobladores en áreas vinculadas a las zonas de tierras mas cotizadas del litoral norte.

**Rutas 90-25: cambios productivos y fortalecimiento circuito Paysandú- Guichón- Young. (Pivot agrícola- forestal).** El desarrollo de una de las principales zonas forestales del país, ha generado nuevas centralidades de empleo y trastocando las dinámicas de transporte de pasajeros por falta de mano de obra en la zona generando nuevas intensidades de transporte carretero. Son notorios los cambios en el paisaje (basta ver una captura de Google Earth para advertir el gran surco verde oscuro, salteado con pequeños “blancos” de las PLU, que va en diagonal desde el nor-oeste de Paysandú hasta el departamento de Río Negro), así como los valores medios y altos de flujo de TPDA y las tasas de crecimiento de las PLU del circuito con en torno a Algorta (rutas 90 y 25).

**Santa Lucía, eje ruta 11 y 77. ¿PLU y ciudad difusa?** Una serie de PLUs ubicadas principalmente sobre el eje de las rutas 11 y 77 entre los departamentos de Florida, San José y Canelones, muestran un conglomerado urbano donde se alternan a poca distancia entre sí, diversas poblaciones de pequeña escala bajo la centralidad principal del par Santa Lucía (CIU)- Aguas Corrientes (PLU). Las disímiles tasas de crecimiento de tan variados núcleos urbanos (algunas muy enlentecidas y otras muy dinámicas) hacen de este sector un punto de interés.

Grafico 41

**PLU + CIU. Zonas con dinámicas a destacar**



## b) Las PLU como laboratorio.<sup>62</sup>

Las PLU son un conjunto heterogéneo y diverso. En un territorio esponjado, con una baja porción de ocupación urbana, ese esponjamiento plantea vínculos condicionados en buena medida por el equipamiento y por el estado de las rutas, como hemos visto.

En las PLU conviven (entre otros): balnearios costeros con su matriz de ocupación parcial y estacional, las pequeñas centralidades rurales, con otras casi locales, aglutinadores de mano de obra rural (particularmente MEVIR), fraccionamientos privados /alta gama/ barrios privados, pueblitos en torno a paradas y estaciones de tren con su pasaje discontinuado<sup>63</sup> o pueblos de la cuenca arroceras que funcionan como pequeños *company towns*.<sup>64</sup>

### Dinámicas regionales.

Aun cuando hay una dificultad de mapear la permeabilidad y la presencia de la frontera en factores culturales como el impacto de las transmisiones de radio y televisión, por su escala y posicionamiento en el país y la región, las PLU pueden estudiarse como parte de las ***dinámicas regionales, ya que los sistemas urbanos se internan en territorio de los países limítrofes.***<sup>65</sup> En este caso podría ser en dos niveles: **la frontera seca** y sus vínculos desde el empleo y servicios, y **la gravitación de metrópolis regionales** (caso de la “La Ciudad Celeste” y como Buenos Aires implica otros vínculos y posicionamientos del sub-sistema Sur entre CIU y PLU<sup>66</sup>) en el marco “*nuevas entidades urbanas (...) heterogéneas, discontinuas y policéntricas*” de tipo metropolitano.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Este apartado “b”, está basado particularmente en los comentarios de la Arq. Isabel Viana, Ec. Rodrigo García, y Arq. Diego Capandeguy, en la presentación interna de éste trabajo en el ITU, el 28/8/2013.

<sup>63</sup> Los pueblitos estación de tren mueren con el transporte carretero por dinámicas logísticas. La carretera llega a la puerta del establecimiento y permite el trasiego de mercadería en el establecimiento mismo, no como la estación de tren que es un punto que concentraba la carga de vagones en un lugar concreto que no coincidía necesariamente con la explotación.

<sup>64</sup> En 2011 el INE encuentra catorce de éstos centros vinculados a las arroceras en el departamento de Treinta y Tres. Son 2/3 de las localidades menores a 300 habitantes del departamento.

<sup>65</sup> Sobre las diferentes dinámicas de frontera en nuestro país, es bueno considerar, entre otros, los trabajos de Mg. Emilio Silva (UCUDAL), Lic. Enrique Mazzei, (Grupo de Estudios de la Frontera- UDELAR), Dr. Gabriel Ríos (Departamento de Ciencias sociales de Regional Norte- UDELAR)

<sup>66</sup> Sprechmann y Capandeguy se refieren a la “Ciudad Celeste” como una incipiente conformación territorial “*diversamente concebida y discontinua. Engloba Montevideo y Punta del Este, pero también a otras localidades y áreas productivas y vacantes, con una expansión predominante hacia el Este, que alcanza Rocha (...) incluye formaciones discontinuas como Colonia del Sacramento (...) La transnacionalidad de la Ciudad Celeste es una realidad, se trata de un fenómeno esencialmente regional que se filtra en la cotidianeidad, naturalmente sin alcanzar la atracción y sensibilidad cosmopolita que logra la metrópolis de Buenos Aires, el mayor polo cultural de América del Sur.*” Capandeguy, D. y Sprechmann, T. La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI. Fundación Colonia del Sacramento, 2006. Sobre la región costera Sur también ver: Bervejillo, F, y Lombardi M. (1999): Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur, ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca. Disponible en <http://www.cebem.org/biblioteca/toluca/bervejillo1-uy.pdf>

<sup>67</sup> Ascher (1995) Ob. Cit.

### **Lo urbano como definición en lo cultural y morfológico.**

Las redefiniciones de lo urbano- rural tienen en las PLU un buen ámbito de investigación para trascender el limitado enfoque en el mero peso de población, planteando otro espesor de análisis, al considerar parámetros como las hábitos urbanos y el rol del espacio público.

Históricamente la división urbano - rural se planteó en nuestro país por características físicas (áreas amanzanadas, cantidad de población) y no por el modo de vida. En lo rural los vínculos son básicamente laborales/ productivos o de familia, mientras que en el modo de vida urbana hay tipos más complejos de interacción sociocultural, que implica relacionarse con “otros” con quienes no hay una relación de conocimiento previo, de consanguineidad o laboral desde lo productivo. De ahí la importancia del espacio público como ámbito de encuentro, de interacción o incluso de conflicto. Un enfoque de urbanidad desde lo cultural, tendría un buen ámbito de despegue en las PLU.

Las Villas y parte de los Pueblos tienen amanzamientos consolidados, generalmente basados en retículas ortogonales, y niveles de densidad y compacidad que dan una imagen certera de urbanidad. En cambio, a medida que bajamos en el rango poblacional, empiezan a verse amanzamientos irregulares, complejos MEVIR que pesan de sobre manera en la mancha urbana, distorsionando la articulación de las vías de tránsito hacia el interior de la trama, o agrupamientos que el INE cataloga como áreas amanzanadas (urbanas) que son extensiones de bajísima densidad, con vivienda y población escasas.<sup>68</sup>

Un estudio en profundidad sobre éstos aspectos permitiría explorar más en las tipologías de ocupación del suelo, relacionadas a lo urbano. (Ver catalogo de fotos aéreas de las PLU en anexo en CD-Rom).

### **Funcionalidad. Nueva ruralidad y otras dinámicas**

Del posicionamiento de cada PLU en el SUN surge que mas allá de razones históricas para que la gente se afine en determinado lugar, la infraestructura y los servicios, las PLU son parte de los fenómenos considerados como “nueva ruralidad” en la cual se deja atrás la dicotomía urbano-rural reconociendo la multifuncionalidad del territorio, y en la cual los pequeños centros participan (entre otras) como dotación de mano de obra y servicios a la producción agropecuaria, en medio de un campo que en si mismo sigue vaciándose.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> AA.VV. (2013) en el “Diccionario de Urbanismo-Geografía urbana y ordenación del territorio” (pág. 23) incluyen al término **Agrociudad** como: “Núcleo de población caracterizado simultáneamente por rasgos morfológicos con múltiples apariencias urbanas y funcionalidad predominantemente rural. El número de habitantes superior al promedio de los asentamientos rurales, la concentración de población respecto a un entorno despoblado, las trazas planimétricas del núcleo y la relevancia arquitectónica de un importante número de edificaciones están entre los aspectos que los aproxima al hecho urbano. Su orientación productiva agraria y sus escasas o nulas funciones supralocales justificarían su denominación desde la perspectiva funcional”

<sup>69</sup> Dice Musso (Ob. cit, 2007) “Las sucesivas mejoras de los medios de transporte aumentan la velocidad, reduciendo los tiempos de traslado. Así, al mejorar la transitabilidad de la red vial y calidad del parque automotor crece la distancia a recorrer en un tiempo determinado, aumentando la cobertura desde los centros de áreas, pero ahora muy condicionada



### **El mito de los pequeños pueblos como enclaves condenados a la desaparición. Exploraciones sobre estrategias al respecto.**

*“Al disminuir la fricción que genera la distancia, favorece la concentración de actividades en las ciudades principales y debilita las escasas funciones económicas de los centros menores (locales sin consolidar y sub locales) como puntos de abastecimiento y acopio para la producción de áreas próximas, pues ahora esas actividades se hacen directamente en los centros mayores mejor equipados, aunque mas alejados. En Uruguay al perder importancia el transporte ferroviario ese efecto aumenta. Así muchos tienden o bien tienden a desaparecer o quedan estancados y con menos posibilidades para sus habitantes, mientras no se genere allí un fuerte aumento en la intensidad del uso del suelo, lo que solo en ciertos lugares y condiciones sería esperable en tanto se revitalizan algunos centros mas importantes en la medida que sean capaces de adaptarse a las nuevas condiciones.”*<sup>70</sup>

Martínez Guarino y Capandeguy en Carozos y Comarcas, plantearon el desafío de leer pequeños pueblos en peligro de extinción, teniendo su correlato en ejercitar desde el taller de anteproyectos, posibles intervenciones que infiltrándose en esos pueblos los reactivaran.<sup>71</sup>

*“La apuesta es que tales pueblos operen como núcleos contemporáneos alternativos, no nostálgicos, portadores de nuevas formas de calidad de vida, y que puedan integrarse en redes más complejas. En tal sentido, los Carozos son estos pueblos al devenir en nodos de cambio, de desarrollo, de nuevos ámbitos rur – urbanos más amplios, configurándose Comarcas de nuevo cuño; los Carozos también pueden ser ámbitos espaciales aún exclusivamente rurales. El crecimiento de las Comarcas no estará basado sólo en los actuales pobladores sino en potenciar sus capitales intangibles y en generar un menú de ofertas atractivas en otras escalas, en contraste con algunos atributos propios y críticos de la gran ciudad, como la violencia urbana, el distanciamiento con la naturaleza, las problemáticas del empleo, diversas insostenibilidades, la falta de espacio, etc. En otros trabajos asociados se exploran las posibilidades proyectuales y de gestión de los “Carozos & Comarcas”, dentro de una visión prospectiva futura del Uruguay, signado por una pretensión de alcanzar una mayor sostenibilidad, y apelando a actuaciones articuladas y simples de proyecto y de gestión. Los pequeños pueblos así reconvertidos no se constituirían en organizaciones robustas para la reestructuración productiva pero sí podrán jugar como nodos menores, incluso como enclaves, con otras facilidades rur - urbanas, actuando como ámbitos de fácil control societal, no sólo más seguros para la vida civil y vecinal sino también con una gran capacidad de cambio a partir de la inyección o estimulación puntual y focalizada.”*

---

por la calidad del vínculo, variando según los lugares y direcciones, no como antes cuando el espacio rural era casi homogéneo. Esa notoria mejora en las distancias- tiempo favorece a los centros situados en áreas con buena vialidad pero no donde los caminos son poco transitables, siendo otro factor de disparidad regional. Además impulsa cierta recentralización al aumentar el afincamiento en centros importantes de población activa agropecuaria (productores o trabajadores zafrales) que antes vivían dispersos en el medio rural o caseríos pero ahora van desde allí al lugar de trabajo. (pág. 57)

<sup>70</sup> Musso 2007 (Ob. Cit págs. 57-58)

<sup>71</sup> V.V.A.A.: “Carozos y comarcas. Pequeños pueblos en peligro de extinción”. Taller Sprechamann- FARQ-UDELAR, Montevideo 2002.

## **6) POSDATA: LAS PLU COMO *SHRINKING CITIES*.**<sup>72</sup>

Los trabajos sobre las *Shrinking cities*<sup>73</sup>, ciudades de más de 100.000 habitantes (aún cuando se consideran casos particulares con mucho menos población pero que implican fenómenos interesantes de vaciamiento urbano, como veremos) “*que tienen en forma temporal o permanente una significativa pérdida de habitantes. Se considera significativa cuando llega a un 10% del total o un descenso promedio de 1% anual*”<sup>74</sup> con largos periodos de estancamiento o pérdida de población, resultan una referencia de primer orden para pensar en el conjunto de las PLU (dejando de lado las de ocupación estacional/ balnearia) como fenómeno de retracción urbana. Si bien éstos estudios refieren a ciudades de un tamaño y peso en los sistemas urbanos que distan muchísimo de las PLU, dan algunas pistas certeras sobre posibles abordajes acerca de cómo se dan esos procesos de vaciamiento, llegando a manejar un estudio de caso en Argentina, que como veremos puede considerarse en la línea de lo sucedido con varias pequeñas poblaciones del Uruguay en el último medio siglo.

1) Considerar el abordaje sobre las *Shrinking cities* permite situar el proceso de vaciamiento como una leve contracara del proceso de urbanización creciente vivido desde la revolución industrial. Hasta el 1800 cuando menos del 2% de la población mundial vivía en ciudades era común que por causas como desastres naturales (maremotos, terremotos), invasiones, guerras, o pérdida de importancia regional (dejar de integrar una ruta de comercio, por ejemplo) ciertas ciudades se vaciaran o desaparecieran.

2) Los principales fenómenos actuales de pérdida de población en ciudades grandes se dan en los países más ricos. La mitad de las *shrinking cities* están países del G7, que representan el 13% de la población del mundo, y que fueron los primeros países industrializados. Los casos paradigmáticos son Detroit (USA) y Manchester (Inglaterra) donde la desindustrialización y sub urbanización las vaciaron en un 50% desde mediados del siglo XX. Otros fenómenos de grandes vaciamientos como Halle/ Leipzig (ex Alemania Oriental) e Ivanovo (Rusia), combinan estos fenómenos con los cambios políticos y económicos en Europa del Este vinculados a la caída del comunismo soviético a fines de los años 1980.

3) Si bien Uruguay está en un hemisferio y un continente donde no predominan los fenómenos de *urban shrinkage*, (como sucede en Europa, y sectores

---

<sup>72</sup> **Shrinking cities** (ciudades que encogen) fue un proyecto (2002-2008) de la Federal Cultural Foundation (Alemania), bajo la dirección de Philipp Oswalt (Berlín) en cooperación con la Leipzig Gallery of Contemporary Art, the Bauhaus Dessau Foundation y la revista Archplus.

Agradezco al Prof. Arq. Diego Capandeguy por el acceso al material sobre Shrinking Cities.

<sup>73</sup> Nos referimos particularmente al “*Atlas of Shrinking Cities*” (Hatje Cantz Publishers. Alemania, 2006) y “*Shrinking Cities - Volume 1: International Research*”. Editor: Philipp Oswalt (Hatje Cantz Publishers . Alemania, 2005)

<sup>74</sup> “*Atlas of Shrinking Cities*” (pag 156.) Texto original en inglés y alemán. Versión en español por Leonardo Altmann

importantes de Estados Unidos, Rusia y el sud este asiático<sup>75</sup>) nuestro país se destaca por tener altísimos porcentajes de población urbana y por procesos de vaciamiento rural y de redistribución poblacional en un marco de casi cincuenta años de estancamiento demográfico.

4) De los fenómenos contemporáneos analizados en el *Atlas de las Shrinking cities*, en una perspectiva de los últimos cincuenta años, causas como desastres naturales, guerras, desastres ambientales, plagas o epidemias, o perspectivas de escases de agua al 2025, quedan por fuera de los fenómenos que podrían explicar la condición de localidades perdedoras de muchas de las PLU.

5) En muchos de los fenómenos de las últimas décadas analizados, pueden verse manifestaciones fruto de la globalización económica y política, así como de temas ambientales de escala global, que si podrían vincularse al fenómeno del estancamiento/ vaciamiento de los núcleos urbanos de pequeña escala en nuestro país<sup>76</sup>: el desempleo, la movilidad locacional en busca de mejores condiciones de vida y trabajo, la sub urbanización (pierde población una metrópolis, pero ganan sus satélites o periferias), gente que emigra por motivos de persecución políticos, religiosos, de nacionalidad (aplica para la pérdida poblacional en la dictadura 1973- 1985, que también coincidió con un período de vaciamiento rural y de la pequeña escala por cambios económicos –liberalización de mercados- y de formas de producción).

En aspectos demográficos generales, las pirámides de población de las PLU muestran un escalón pronunciado entre los 20 y 30 años, junto a la consabida presencia de una población envejecida.

6) Un aspecto donde claramente puede asimilarse el universo *Shrinking cities* a las PLU es la transformación económica. “*El cambio mundial estructural ha transformado la base económica de varias ciudades y regiones. La caída de viejas industrias en particular ha causado en muchas ciudades pérdida de empleo y residentes*”.<sup>77</sup> (En éste mapa del Atlas se registra en torno a Montevideo -considerada como ciudad industrial de más de 1.000.000 de habitantes- un sector marcado como parte de las “*regiones industriales con pérdida de población*”).

En ese apartado menciona entre los casos particulares detallados, la localidad de **Irazusta** en Entre Ríos, Argentina, que en 40 años perdió el 83% de su población, pasando a tener 331 habitantes en 2004, frente a los 2000 de 1970. Las razones de ese declive pueden emparentarse con muchos de los fenómenos de nuestro país y de las PLU: “*localizada sobre la mayor vía del tren que va a Buenos Aires, tenía 2000 habitantes en los años 50 y era un agente central de la cadena agraria. La producción agrícola de la zona se canalizaba a través de su estación de trenes. Aparte de ella, su infraestructura de transporte en esa época eran carreteras precarias y no pavimentadas. El sector agrario argentino cambió considerablemente en los*

---

<sup>75</sup> Idem (págs 16- 17)

<sup>76</sup> Algunos de éstos aplicarían al Uruguay en si mismo considerado una sola unidad urbano- territorial. Ver nota 44.

<sup>77</sup> Atlas of Shrinking Cities. (Pág. 118). Texto original en inglés y alemán. Versión en español por Leonardo Altmann

*años 1970 con consecuencias que trajeron el declive de Irazusta. Modernización y mecanización de la agricultura, volvieron innecesarios cientos de empleos. Viendo la posibilidad de un futuro oscuro muchos habitantes dejaron Irazusta. La privatización de los trenes argentinos en la década de 1980, la inminencia de la clausura de la red en los tempranos 90 y la construcción de nuevas autopistas interurbanas le sacaron su importancia como nodo de transporte. Las industrias dependientes del tren y sin conexiones a la red vial de carreteras, tuvieron que cerrar y mucha gente migró a las metrópolis. “Turismo en pueblos rurales” un proyecto piloto iniciado en RESPONDE, una ONG que está trabajando desde 2000 en prevenir la desaparición de pequeños pueblos y villas rurales, comenzaron en Irazusta y ésta está comenzando a recibir el impacto, sumando 219 turistas en el verano 2003 que llegaron al paisaje idílico de Entre Ríos. Se construyeron dos nuevos hoteles y algunas familias que habían migrado, han retornado a Irazusta”<sup>78</sup>*

---

<sup>78</sup>Ídem. pág. 125. Texto original en inglés y alemán. Versión en español por Leonardo Altmann

## BIBLIOGRAFÍA

- Ascher, Francois “*Métapolis ou l'avenir des villes*” (Odile Jacob, París, 1995). Edición en francés. Los pasajes citados son versiones en español por Arq. Amalia Zinger
- *Atlas of Shrinking Cities*. Editores: Philipp Oswalt / Tim Reniets (Hatje Cantz Publishers. Alemania, 2006). Edición en inglés y alemán. Los pasajes citados son versiones en español por Leonardo Altmann.
- Bervejillo, F, y Lombardi M. (1999): “*Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur*”, ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca. Disponible en <http://www.cebem.org/biblioteca/toluca/bervejillo1-uy.pdf>
- Borja, Jordi; Castells, Manuel; “*Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*”. (Ed. Taurus. Madrid, 1998)
- Calvo, Juan José (coordinador): *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en el Uruguay. Fascículo 1: “Las NBI a partir de los censos 2011”*. INE- UNPFA- FCS-UDELAR. Ed. Trilce. Montevideo, 2013
- Capandeguy, Diego. y Sprechmann, Thomas. “*La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI*”. Fundación Colonia del Sacramento, 2006.
- Capandeguy, Diego: “*Uruguay y sus territorialidades rurales contemporáneas. Ciclos desafíos e interrogantes ante la prisa de la acción*”. Paper de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Multicopiado. Fechado en 2002.
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias- Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. DIEA- MGAP. *Anuario estadístico 2013*.
- Equipo CIU. (Arq. Edgardo Martínez) CD correspondiente al 5to evento del Ciclo CIU, Florida y Sarandí Grande. (2009).
- Facultad de Arquitectura- Universidad de la República. *Revista de la Facultad de Arquitectura. No. 11*. (Montevideo, 2013)
- Gómez Gavazzo, Carlos: “*Arquitectura de las Comunidades*” (FARQ- UDELAR, 1965).
- Instituto Nacional de Estadística. (INE)- Marcos censales de los censos 1985- 1996- 2004- 2011 y bases de datos de personas, viviendas y hogares de los censos 1996 y 2011. Disponibles en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- INE: “*Toponimia y categorización jurídica oficial de las localidades urbanas de Uruguay*”. Investigador: Dr. Daniel Muracciole. (2009)
- INE: “*Síntesis del marco conceptual del censo de viviendas, hogares y población 2011*” Disponible en [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- Martínez, Edgardo J: “*Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos 1985- 1996- 2004*”. CSIC- UDELAR Montevideo, 2012.
- Martínez, Edgardo J.; Altmann, Leonardo, Rodríguez Crisci, Carolina: “*La incidencia de las Ciudades Intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional*”. Artículo publicado en sitio web del número 11 de la Revista de la Facultad de Arquitectura – UDELAR. <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/> (Montevideo, 2013)

- Ministerio de Transporte y Obras Públicas- MTOP: *Anuario estadístico 2012*.
- Musso, Carlos. “*Las ciudades del Uruguay: su origen, evolución histórica y urbanística en el contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro.*”- FARQ- UDELAR, Montevideo, 2004.
- Musso, Carlos. “*Las escalas óptimas de gestión para el territorio uruguayo y definición de criterios para su articulación e instrumentación*” (Tesis MOT). Cuadernos del Territorio. MVOTMA-FARQ, Montevideo 2007.
- Oswalt, Philipp. Editor: “*Shrinking Cities - Volume 1: International Research*”. (Hatje Cantz Publishers . Alemania, 2005)
- Ramos, A.M. (Compilador) “*Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*”, UPC, Catalunya, 2004.
- Revista Vivienda Popular N° 4: “*Vivienda Rural*” (FARQ- 1998)
- Rodríguez Miranda, Adrián. “*Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*” Informe final de Consultoría, Programa Uruguay Integra, OPP, julio 2011.
- Urruzola, Juan P; Alemán, Laura; Leicht, Eleonora; Leites, Montiel. “*La forma de las ciudades uruguayas*”. Junta de Andalucía- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo, 2012
- V.V.A.A.: “*Carozos y comarcas. Pequeños pueblos en peligro de extinción*”. Taller Sprechamann- FARQ-UDELAR, Montevideo 2002
- Zoido F., De la Vega S., Piñeiro A., Morales G., Mas R., Lois R. C. y González J. M. (2013) “*Diccionario de Urbanismo-Geografía urbana y ordenación del territorio*”. Ediciones Cátedra, Madrid.



## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.

### Cuadros

|                                                                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Cuadro 1. Evolución de las PLU a nivel de población, vivienda y hogares en los últimos cuatro censos.....                                                                            | 24 |
| Cuadro 2: participación de los grandes grupos de localidades dentro del Uruguay en porcentajes (1985- 2011). ....                                                                    | 25 |
| Cuadro 3: Tasas de crecimiento porcentual anual en población, vivienda y hogares para el período 1985- 2011<br>y los periodos intercensales 1985- 1996, 1996-2004 y 2004- 2011 ..... | 25 |
| Cuadro 4: Población, Vivienda y Hogares para las PLU y por sub grupo en los censos 1985- 1999-2004 y 2011 .....                                                                      | 36 |

### Gráficos

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1. Incidencia de grupos de localidades urbanas en Uruguay 1985-2011. ....                                                    | 9   |
| Grafico 2. Pirámides de población 2011 por grupo de localidades) .....                                                               | 26  |
| Gráfico 3. Cantidad de hogares en el Uruguay Urbano con NBI desglosado por grupo de localidades .....                                | 28  |
| Gráfico 4. Cantidad de hogares en el PLU con NBI desglosado por sub-grupos. ....                                                     | 29  |
| Gráfico 5. Cantidad de hogares con NBI según total país y grandes grupos de localidades .....                                        | 30  |
| Gráfico 6. Cantidad de hogares con según tipo de evacuación sanitaria según grandes grupos de localidades .....                      | 31  |
| Grafico 7. Villas (3000 a 5000 habitantes) .....                                                                                     | 38  |
| Grafico 8. Pirámide población en Villas .....                                                                                        | 39. |
| Gráfico 9. Hogares en Villas según evacuación servicio sanitario .....                                                               | 39  |
| Grafico 10. Pueblos (1500 a 3000 habitantes) .....                                                                                   | 40  |
| Grafico 11. Pirámide población en Pueblos .....                                                                                      | 41  |
| Gráfico 12. Hogares en Pueblos según evacuación servicio sanitario .....                                                             | 41  |
| Grafico 13. Localidades (300 a 1500 habitantes) .....                                                                                | 42  |
| Grafico 14. Pirámide población en Localidades .....                                                                                  | 43  |
| Gráfico 15. Hogares en localidades según evacuación servicio sanitario .....                                                         | 43  |
| Grafico 16. Parajes (hasta 300 habitantes) .....                                                                                     | 44  |
| Grafico 17. Pirámide población en Parajes .....                                                                                      | 45  |
| Gráfico 18. Hogares en Parajes según evacuación servicio sanitario .....                                                             | 45  |
| Gráfico 19. Síntesis PLU .....                                                                                                       | 46  |
| Gráfico 20. Villas, pueblos y localidades con tasas anuales 1985-2011 de POB, VIV y HOG mayores a las tasas PLU .....                | 47  |
| Gráfico 21. Villas, pueblos y localidades con tasas anuales 1985-2011 de POB, VIV y HOG menores a las tasas del total del país. .... | 48  |
| Gráfico 22.. Corredores autorizados para circulación con 25,5 T de peso bruto en ejes triples (2011) .....                           | 51  |
| Gráfico 23. Corredores autorizados para circulación con 4,30 mts de altura en vehiculos de transporte de carga. (2011).....          | 52  |
| Gráfico 24. Transporte ferroviario. Red ferroviaria nacional (2011) .....                                                            | 53  |
| Gráfico 25. Transporte aéreo. Principales aeropuertos de Uruguay (2011) .....                                                        | 54  |

|                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 26. Transporte fluvial y marítimo. Principales puertos de Uruguay (2011) .....                                             | 54 |
| Gráfico 27. CIU, PLU y educación secundaria pública. (2009) .....                                                                  | 55 |
| Gráfico 28. Educación técnica y terciaria pública en el interior (2011) .....                                                      | 56 |
| Gráfico 29. Equipamiento en salud pública (2009) .....                                                                             | 57 |
| Gráfico 30. Distribución de explotaciones agropecuarias por área de enumeración (2000- 2011) .....                                 | 58 |
| Gráfico 31. Porcentaje de explotaciones con agricultura como principal fuente de ingreso por área de enumeración (2000-2011) ..... | 59 |
| Gráfico 32. Porcentaje de explotaciones con forestación como principal fuente de ingreso por área de enumeración (2000-2011) ..... | 60 |
| Gráfico 33. Regiones de especialización agropecuaria (1990- 2000) .....                                                            | 61 |
| Gráfico 34. Precio promedio de venta de tierras (US\$ / ha) por sección judicial (2011) .....                                      | 62 |
| Gráfico 35. Sistema urbano nacional / regional con 43 conglomerados CIU .....                                                      | 63 |
| Gráfico 36. CIU y PLU en el sistema urbano nacional/ regional con variaciones de TPDA 2009 de transporte de pasajeros. ....        | 64 |
| Gráfico 37. CIU y PLU en el sistema urbano nacional/ regional .....                                                                | 65 |
| Gráfico 38. CIU + PLU .....                                                                                                        | 66 |
| Gráfico 39. Posibles territorialización de los seis sub sistemas urbanos detectados por Equipo CIU .....                           | 67 |
| Gráfico 40. Red chirstaller y Red Hubs & Spokes según F. Ascher en "Metápolis" .....                                               | 70 |
| Gráfico 41. PLU + CIU c/ zonas de interés PLU .....                                                                                | 76 |