

## REFLEXIONES

Dejamos planteado tres grandes cuestiones en las que consideramos que el equipo debe aportar

### La incorporación de la gestión del riesgo en la planificación y gestión del territorio

La incorporación de la gestión del riesgo en la planificación y gestión del territorio no solo mejorará la calidad de vida de la población afectada actualmente, sino que reducirá los riesgos futuros y creará ciudades compatibles con sus aguas. Avanzar en el conocimiento del riesgo y aprender a trabajar con las incertidumbres es una oportunidad de crear nuevas visiones futuras. La experiencia internacional evidencia que la inundación habilita la innovación en el diseño, aportando tanto en el ámbito de la planificación como en el de la arquitectura para valorizar a la naturaleza.

-Integración del riesgo a los instrumentos de ordenación- Planificar el territorio evaluando los riesgos, evitando la generación de riesgos futuros

-Gestión del riesgo como oportunidad de diseño urbano- No se trata solo de resolver un problema sino de aprovechar creativamente las soluciones al espacio urbano, incorporando nuevos materiales, procedimientos y tecnologías.

### La recomposición de la integralidad de las aguas urbanas

Todas las aguas urbanas son una sola (las aguas de los ríos, del subsuelo, de las redes de abastecimiento y saneamiento) lo que debe ser considerado tanto en la planificación de las ciudades como en el diseño edilicio.

-Recomposición de la integralidad- .Integrar la interdisciplinariedad en los procesos planificadores reconociendo los desarrollos específicos (diseño urbano, nuevas técnicas constructivas, monitoreo del recurso, etc.) contribuye a la mejora de la calidad del hábitat urbano.

-Infraestructuras del agua en la definición del espacio público- Los dispositivos de drenaje forman parte del equipamiento urbano. Retención, infiltración y conducción son funcionalidades a incorporar en el trabajo del diseño urbano.

-Diseño edilicio para aprovechar las aguas y mitigar los impactos en la ciudad El control en fuente, requiere de dispositivos que retengan el agua, que reduzca los arrastres, la reaproveche, los cuales deben integrarse en el diseño urbano y edilicio.

-Naturalidad de los cursos urbanos, reconociendo los valores ecosistémicos como un potencial para el desarrollo urbano.

### Los cursos de agua deben constituirse en un componente estratégico de la planificación urbana.

Cada uno de ellos tendrá distintas soluciones proyectuales en función de la ubicación relativa en la ciudad y de sus dinámicas (tendenciales y planificadas) pero en todos los casos deberá ser analizada integralmente con sus cuencas asociadas.

-Incorporación de la unidad territorial cuenca a la interesalaridad de los análisis territoriales.

-Construcción de un imaginario que valore los cursos de agua en el proceso urbanizador.

-Incorporación de ciencias de la naturaleza que evalúen los comportamientos de los ecosistemas naturales identificando sus valores significativos.



FIGS 22 Dispositivos de drenaje integrados al diseño urbano: Parque Aguada/Costaplan/Waterplan 2, Rotterdam/Micro reservorios/Sistema de infiltración/Techo verde.

## FUENTES DE IMÁGENES

FIG 1. Fuente: Google Earth.  
FIG 2. Autor: Frontado.  
FIG 3. Fuente: Google Earth.  
FIG 4. Autor: Manuel González Olaechea y Franco./Fuente: <http://www.librodeviajes.es/guia-para-visitar-pompeya/Autor:AdrianaPiperno>.  
FIG 5. Fuente: Wong, Tony; Brown, Rebekah (2008) "Transitioning to water sensitive cities: Ensuring resilience through a new hydro-social contract."  
FIG 6. Fuente: Cólera en Londres - Doctor Snow 1854-  
<http://www.ph.ucla.edu/epi/snow.html>  
FIG 7. Fuente: Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la magestad católica del Rey Don Carlos II, Tomo 1º, Libro IV, Título IX, Ley V.  
FIG 8. Fuente: Plano de Montevideo 1928\_ITU y Google Earth.  
FIG 9. Autores: Equipo ITU y Fernando Cabezudo.  
FIG 10. Autores: Equipo ITU.  
FIG 11. Elaboración propia en base a Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner (1994), "At Risk Natural Hazards. People's vulnerability and disaster", Routledge, New York.  
FIG 12. Fuente: Servicio Geográfico Militar.  
FIG 13. Autor: Fernando Cabezudo./ Fuente: <http://100noticias.com.ni/alerta-en-uruguay-por-lluvias-que-obliga-a-desplazar-a-casi-mil-personas/> Fuente: <http://www.espectador.com/sociedad/251509/tornetas-en-uruguay-seran-mas-frecuentes-y-daninas#2>  
FIG 14. Fuente: Elaboración propia a partir de información del SINAE.  
FIG 15. Fuente: Elaboración propia.  
FIG 16. Autores: Equipo ITU.  
FIG 17. Fuente: Elaboración propia.  
FIG 18 Fuente: Elaboración propia.  
FIG 19 Fuente: Elaboración propia y de alumnos.  
FIG 20. Fuente: Elaboración propia.  
FIG 21. Fuente: "Premio Arquisur de investigación", (2006), Piperno, Adriana; Sierra, Pablo; Varela, Alma y Failache, Nicolás; "Inundaciones Urbanas en Uruguay: del río amenaza al río oportunidad." Facultad de Arquitectura Universidad de la República - Uruguay.  
FIG 22. Fuente: Pablo Allard y José Rosas, "El Parque Inundable La Aguada: Recuperando un río urbano post-industrial en Santiago de Chile", en Revista Summa, Número 89, 2007./Fuente: Comuna Canaria (2007), Plan de Ordenamiento Territorial de la Micro Región de Ciudad de la Costa-CostaPlan/ Fuente: <http://www.waterworld.com/articles/wwi/print/volume-25/issue-5/editorial-focus/rainwater-harvesting/rotterdam-the-water-city-of-the-future.html>/Fuente: <https://www.pinterest.com/laughteronwater/artful-rainwater-harvesting/>Fuente: Portland-Greenstreets-program1.jpg./Fuente: <http://arquitectura.com.uy/492/techo-verde-un-componente-clave/>

## BIBLIOGRAFÍA

GRUPO DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Impacto de las inundaciones de noviembre de 2009 en Artigas, Salto y Paysandú: Insumos técnicos para la evaluación integral Convenio Udelar-SINAE-PNUD, 2011.

LAVELL, Allan; FRANCO, Eduardo (ed) Estado, Sociedad y Gestión de los desastres en América Latina. Red de Estudios Sociales de Prevención de Desastres de América Latina (La Red), Colombia, 1996.

LAVELL, Allan Gestión Local del Riesgo, nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. CEPREDENAC; PNUD, 2003.

PIPERNO, Adriana; SIERRA, Pablo. Metodologías para la planificación y gestión de áreas urbanas inundables Proyecto I+D 2006; inédito, 2009.

PIPERNO, Adriana; SIERRA, Pablo; VARELA, Alma; FAILACHE, Nicolás- Inundaciones Urbanas en el Uruguay., Uruguay, 2009, ISBN 918 99 74004 63 4.

BROWN, REBEKAH; Sharp, Liz & Ashley, Richard Implementation impediments to institutionalising the practice of sustainable urban water management, en Water Science and Technology 54- (2006)

BLAIKIE P, CANON T, DAVID I, Wisner . Vulnerabilidad: El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres La Red 1996

# CIUDADES IN

EN LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA URBANO

Presentación del Grupo de Investigación "1703"  
Documento Agosto de 2015.

Arq. Edgardo J. Martínez y Arq. Leonardo Altmann  
Macchio - Agosto 2015

Grupo de investigación 1703 (i): Edgardo J. Martínez  
- Profesor Agregado D.T.-FArq/UdelaR

Integrantes desde 2014: Arq. L. A. Quintans (G2),  
Arq. L. Altmann (G1) y Colaboradores designados por  
el Consejo FARQ: Bach. R. Pedrosa y Arq. M. Sorondo

Asesores temáticos: Ing. Agrim. A. Nario, Ec. M. Vega,  
Arq. C. Rodríguez

Consulta/Participación: Técnicos y Autoridades  
Departamentales/Municipales de cada localidad en  
estudio

# TERMEDIAS

## NACIONAL REGIONAL

Los trabajos del grupo de investigación 1703 CSIC-UdelaR vienen aportando desde 2003 a la disciplina, a la vez de influir en la agenda socio-política, al revelar alcances/limitaciones y la re-significación del Acondicionamiento y del Sistema Urbano-Territorial. El diseño y aplicación del Expediente SIG Urbano-Territorial (EXP-UT) -con ubicación y calificación de transformaciones en correlación a cobertura/carencias de infraestructuras- y, la aproximación al Sistema Urbano Nacional/Regional (SUN/R) -al prefigurar vínculos y posicionamiento de centros urbanos en una red multimodal-, constituyen instrumentos disciplinares relevantes al permitir identificar y ponderar significados de las transformaciones urbano-territoriales en proceso.

El último censo INE, completa la serie de resultados 1985-1996-2004-2011 en un cuarto de siglo. Tras la salida de la crisis de 2002, encuentra al país con un 94,5 % de población urbana en sostenido crecimiento económico y significativos replanteos político-institucionales. La irrupción de innovaciones productivas y logísticas en las CIU, impulsó dinámicas propias en tanto centralidades urbano-territoriales con atributos diferentes a las derivadas del Área Metropolitana de Montevideo. Las CIU conforman un conjunto heterogéneo sujeto a una pujante reconversión agro-productiva; además de encarnar un potencial como catalizadoras y generadoras de sinergia para que, el desarrollo local, sea instrumental a mitigar históricas desigualdades en el marco de la descentralización y el tercer nivel de gobierno. (ii)

# DEFINICIONES Y CRITERIOS APLICADOS SOBRE LAS CIU

“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.”

(Programa UIACIMES Ciudades intermedias. Perfiles y pautas. Ajuntament de Lleida-Editorial Milenio, 2003).

“Las Ciudades Intermedias son las que cuentan con Población entre 20 mil a 2 millones de habitantes; con rol(es) territorial(es) definido(s); que desempeñen alguna función administrativa de alcance nacional, estadual, federal, regional o local y que, a su vez, no formen parte de conurbación metropolitana alguna.”

Unión Internacional de Arquitectos (U.I.A. - 1999)

Ambas definiciones valoran la escala espacial acotada, los perfiles emergentes del protagonismo local y la cadencia en la ocupación residencial del suelo en tanto facilitan la posibilidad de implantar un ordenamiento territorial con mayor probabilidad de sustentabilidad y equilibrio con la dinámica nacional y/o regional. Estos aspectos cualitativos, adaptados a las condiciones del país y entornos fronterizos, pautan las CIU en base a los siguientes criterios (Equipo CIU – desde 2004):

-Las localidades del Conurbano Metropolitano de Montevideo fueron excluidas como CIU.

- Salto, Paysandú, Rivera y Maldonado-Punta del Este como los aglomerados intermedios mayores.

- En cuanto al límite inferior se adoptó el establecido por INE, quedando incluidos 43 conglomerados como CIU con más de 5.000 habitantes en censo 1996.

- En consideración del contexto regional contiguo se destacan los conglomerados de Argentina y Brasil: Concordia (170.033 hab.), Santana do Livramento (82.513 hab.), Uruguayana (125.435 hab.) y Santa María (261.031 hab.), además de las metrópolis provinciales o estatales como son Rosario (1.346.165 hab.), Córdoba (1.330.023 hab.) y Porto Alegre (1.409.351 hab.).

El criterio aplicado para la conformación de datos en los 43 conglomerados CIU consistió en 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.

## PROTAGONISMO DE LAS CIU

La significación de las CIU se ha valorado históricamente respecto a su potencial para dotar de ciertos equilibrios (dentro de las particularidades de los diferentes sistemas urbanos y los patrones de urbanización) a los procesos de polarización de los territorios. En Uruguay esto cobra especial relevancia ya que el país tiene una matriz infraestructural asociada al macrocefalismo y una historia territorial que denota el protagonismo de Montevideo como capital, ciudad-puerto y metrópoli.

Actualmente, en nuestra región, el potencial de gravitación de las ciudades intermedias se expresa tanto en el peso demográfico, como particularmente en las nuevas funciones en el actual modelo económico, donde las Ciudades intermedias

“pasan a operar como lugares centrales desde donde se organiza la economía de una región o porción de territorio y además, con atribuciones en la localización de servicios especializados para la producción y/o logística al constituirse en verdaderos nodos generadores de innovaciones”

(Boisier; “El lenguaje emergente en desarrollo territorial” (2000) CATS, Santiago de Chile)

En los últimos años en nuestro país, (particularmente desde 2004) las transformaciones agroproductivas y los nuevos modelos de gestión del agro-negocio llevaron a transformaciones socioterritoriales y económicas que revitalizaron el rol articulador de lo urbano, en la escala media y pequeña con su entorno productivo. Ya que “el crecimiento de la tecnología en el sector agropecuario significa la compra de insumos, de servicios y de bienes de capital además, de la administración del pago de salarios, de impuestos y más acciones con un gasto promedio de unos 900 dólares/hectárea en producción. Teniendo presente que se cultivan unas 1.700.000 hectáreas anuales y que además, en la medida que el sector agropecuario se desarrolla su aporte al PIB relativamente disminuye en términos porcentuales, los derrames del sector agropecuario se dan fuera del sector.

La industria y los servicios tanto hacia atrás como hacia delante de cadenas, están directamente involucrados a procesos productivos con asiento urbano.”

(E. Errea, J. Peyrou, J. Secco y G. Souto Transformaciones en el agro uruguayo- Nuevas instituciones y modelos de organización empresarial (2011) Programa de Agronegocios-Facultad de Ciencias Empresariales UCUDAL, Montevideo).

Al deslindar los conglomerados por fuera del conurbano metropolitano, focalizando su desarrollo endógeno y la articulación al entorno agroproductivo/extractivo, el posicionamiento de cada CIU es sistemáticamente ponderado al (según Grupo de investigación 1703, desde 2004:

- Apreciar roles como centro de cadenas productivas/complejos agroindustriales y acceso a grandes equipamientos logísticos al constituirse en referente al entorno inmediato y/o regional.
- Sopesar la capacidad de decisión local a través de la eficacia al asumir roles en términos económicos, socio-culturales, institucionales o político-administrativos.
- Verificar fluidez en conexión vial y comunicaciones con Montevideo y localidades que complementan desempeño y funciones del equipamiento colectivo.
- Apreciar activos sociales y/o empresariales para potenciar el desarrollo local en particular en la superación de carencias, mejora de sustentabilidad ambiental y valorización patrimonial.
- Detectar densidad de comunicaciones digitales y movilidad de transporte (fluvial, aéreo, carretero o férreo).

## TENDENCIAS DE POBLACIÓN Viviendas y Hogares 1985 - 2011

Según datos INE 2011 las CIU representan dentro del Uruguay urbano, más del 37 % de la Población y de las Viviendas y, por encima del 36 % de los Hogares. Al tiempo que perfilan una tendencia leve pero sostenida de mayor incidencia de sus tasas de crecimiento-promedio anuales (iii), tal como se aprecia en el Gráfico 1.

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 grandes grupos de localidades: Sistema Urbano Metropolitano (SUM), 43 CIU mayores a 5.000 habitantes y 4 categorías de Pequeñas Localidades Urbanas (PLU). De 1985 a 2011 los datos censales colocan a las CIU como el único conjunto con creciente incidencia en Población y Vivienda del Uruguay Urbano.

Cada uno de estos grupos de localidades más allá de su incidencia, contiene características sociodemográficas propias; teniendo como ejemplo la estructura demográfica por edades y sexo según el censo 2011 (según Gráfico 2) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (según Gráfico 3):

Cantidad de hogares con NBI en total país, 3 grupos de localidades y zonas rurales  
Fuente: Grupo de investigación 1703 - ITU (Monografía sobre localidades de menos de 5000 habitantes en el Uruguay)

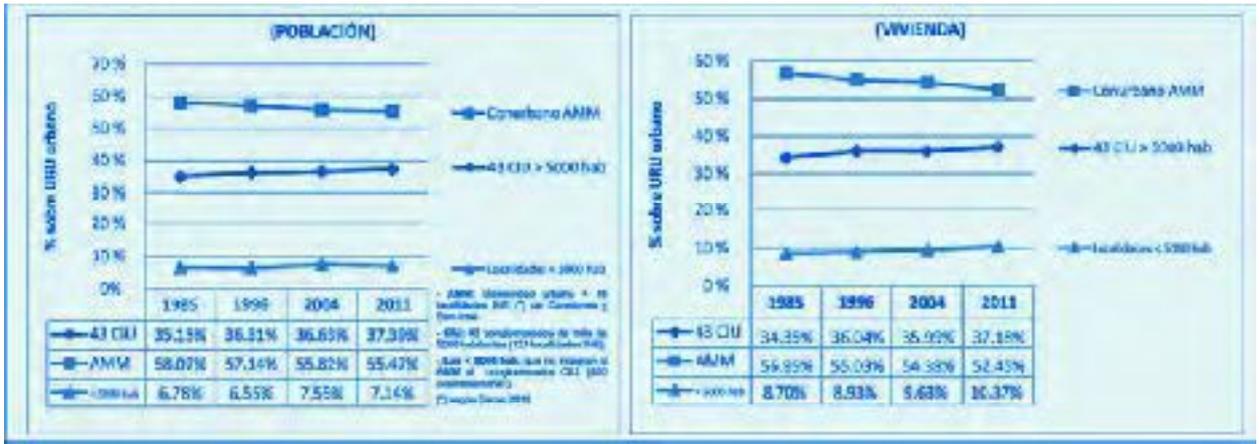


Gráfico 1: Incidencia y caracterización de grupos de localidades urbanas en Uruguay 1985-2011  
Fuente: Grupo de investigación 1703 con datos censos INE (para artículo en Revista de Facultad de Arquitectura, No. 11)

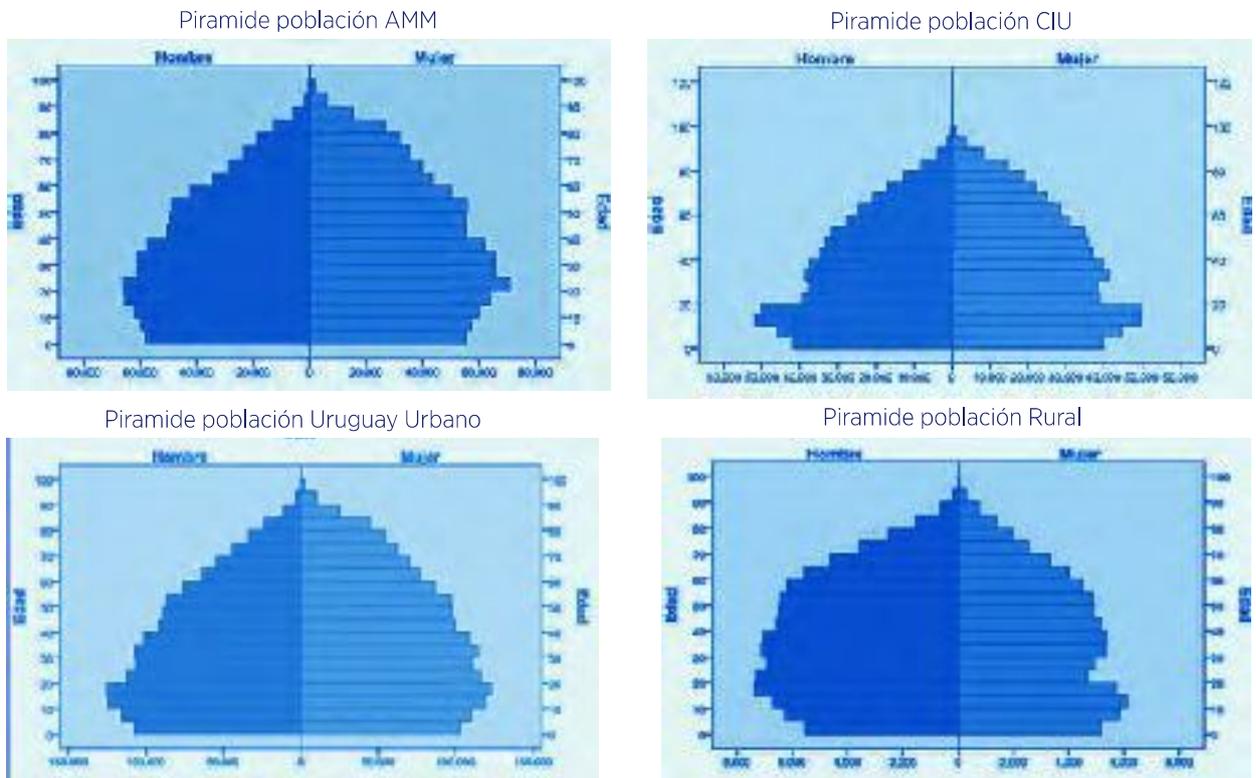


Gráfico 2: Pirámides de población 2011 por grupo de localidades  
Fuente: Equipo CIU- ITU (Monografía sobre localidades de menos de 5000 habitantes en el Uruguay)

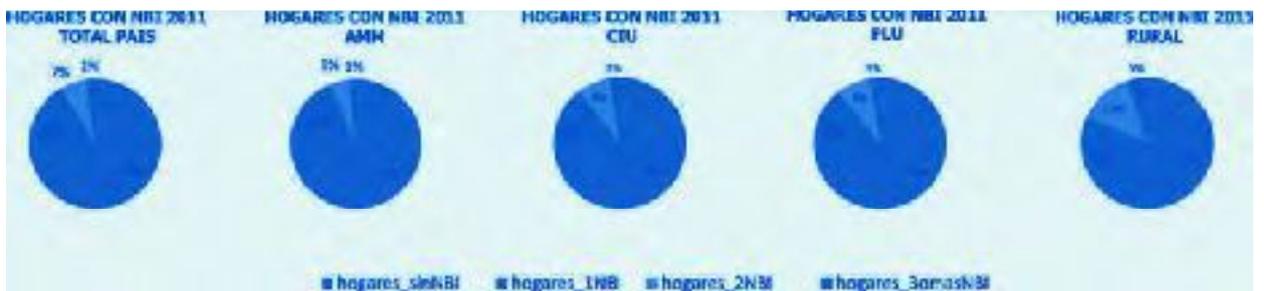


Gráfico 3

Considerando la serie 1985-1996-2004-2011 se tomaron las tasas promedio anuales de variación de población, vivienda y hogares referidas a las tasas anuales del Uruguay urbano y del conjunto de las 43 CIU, donde:

### Población

- 56 % de las 43 CIU (24 conglomerados) registran tasas 1985-2011 superiores al 0,71% correspondiente al Uruguay Urbano.

- 33% supera la tasa de 43 CIU con 0,94%.

Los 14 conglomerados con mayor aceleración en Poblamiento son: Maldonado-Punta del Este, Piriápolis, Tranqueras, Río Branco, Libertad, San Carlos, Nueva Palmira, Colonia, Tacuarembó, Young, Pan de Azúcar, Cardona/Florencio Sánchez, Salto y Carmelo.

### Vivienda

- 72% de las CIU (31 conglomerados) registra tasas 1985-2011 superiores al 1,52% correspondiente Uruguay Urbano.

- 30% supera la tasa de 43 CIU con 1,81%.

Los 13 conglomerados destacados en Ocupación Urbano-Habitacional del suelo son: Maldonado-Punta del Este, Piriápolis, Río Branco, Tranqueras, Colonia, Tacuarembó, Libertad, Nueva Palmira, José P. Varela, Cardona/Florencio Sánchez, Artigas, Rivera y Young.

### Hogares

- 51% de las CIU (22 conglomerados) registra tasas 1985-2011 superiores al 1,22% correspondiente Uruguay Urbano.

- 48% supera la tasa de 43 CIU con 1,40 %.

Los 21 conglomerados destacados en la dinámica de Hogares son: Maldonado-Punta del Este, Piriápolis, Río Branco, Libertad, Tacuarembó, Colonia, Young, San Carlos, Cardona/Florencio Sánchez, Artigas, Rivera, Salto, José P. Varela, Melo, Chuy, Carmelo, Durazno, Fray Bentos, Florida, Dolores y San José.

## PROCESOS DE OCUPACIÓN Y EXPANSIÓN URBANA

Si bien cabe calificar la ocupación cotidiana o temporal de las viviendas en cada CIU, a modo de ponderar la demanda real de servicios urbanos y del equipamiento colectivo, los valores referentes a viviendas y hogares involucran ocupaciones urbanas (reales o potenciales) del suelo. Dependiendo de la cobertura/carencias de servicios básicos en distintas partes del conglomerado, es posible determinar las categorías del Suelo Urbano según la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en: Consolidado, No-Consolidado y Sub-Urbano. Mientras la ocupación urbana actual en las CIU no supera el 45% como Suelo Urbano Consolidado, todo Suelo Urbano No-Consolidado es un ámbito transformable que supone una voluntad de incidir para lograr su renovación/densificación, prioritariamente completando la infraestructura urbana.

Al tiempo que el Sub-Urbano corresponde más bien, a situaciones de interfase rural-urbana a congelar o calificar como potencialmente transformable, donde priman localizaciones dispersas en periferias con distintos usos: Habitacional (residencial-barrio convencional o privado, residencial de temporada o etario, etc.); No-habitacional (emplazamientos turístico-recreativos, deportivos, religiosos, etc.); y de Uso intensivo (establecimientos industriales, logísticos/zona franca, de servicios, etc.).



## LAS CIU EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL I REGIONAL

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 CIU trascendiendo fronteras departamentales y, articulados a entornos agroproductivos con conexiones a grandes equipamientos (puertos, nodos logísticos, redes viales, estaciones ferroviarias, etc.). Al tiempo que el equipamiento colectivo instalado en cada CIU evidencia el posicionamiento y complementariedad, en el marco relaciones de interdependencia entre conglomerados de diferente jerarquía y especialización.

Si bien para evidenciar el espesor de vínculos tuvimos presente varias capas de análisis (como son: el espesor y destino de las Conexiones Telefónicas/Inalámbricas-ANTEL y tipos/cobertura del Equipamiento en atención a Salud, Educación, Administración y Cultura), para graficar cada sub-sistema urbano dimos primacía a los valores del Tránsito Promedio Diario-Anual (TPDA) de carga y pasajeros, registrados en 2011 por la Dirección Nacional de Vialidad-MTOP:

La complementariedad del equipamiento colectivo instalado en salud, educación, administración/gobernanza y cultura junto, a la capacidad de atención a la demanda emergente y el sustento de infraestructura urbana determinan el posicionamiento de las CIU en el Sistema Urbano Nacional/Regional.

Para la caracterización de los subsistemas urbanos del país consideramos necesario contemplar una serie de indicadores y un abordaje sistémico abarcando una multiplicidad de escalas con distintas capas de análisis. A título indicativo y priorizando la cuestión del Acondicionamiento Territorial, nos referimos a: la Evolución de población, vivienda y hogares (fuente: INE), el Diagnóstico de la Cohesión Territorial-Insumos para políticas locales de desarrollo económico y social sustentables (fuente: APT-OPP); además de los cambios 2000-2011 en Regiones de Especialización Agroproductivas (fuente: Censos Agropecuarios DIEA-MGAP), la Localización y dinámica de Nodos Logísticos de carga y pasajeros (fuente: DNV-MTOP) y, la Cobertura y complementariedad del Equipamiento Colectivo y los Polígonos de Infraestructura Urbana (elaboración propia del grupo de investigación 1703-ITU).



## REFLEXIONES PROVISIONALES

De acuerdo a Hábitat-ONU 2012 'Estado de las ciudades', "un renovado dinamismo de las ciudades existentes y en el surgimiento de nuevas áreas de crecimiento económico es fruto de las transformaciones en los procesos productivos y la globalización. Más de dos tercios de la riqueza de la región procede de las ciudades y, si bien la mayor parte del valor agregado producido está concentrado en un puñado de grandes áreas metropolitanas, se ha ampliado el abanico de ciudades que contribuyen a esa riqueza y aumentado el potencial productivo de centros urbanos secundarios. Asimismo, frente a las limitaciones presupuestarias, es fundamental generalizar las políticas de planificación y gestión del suelo que permitan aprovechar el valor que genera la inversión pública."

La anticipación de los cambios reales, deseados o esperados en el territorio uruguayo en los próximos años, implica la definición de escenarios que funcionan no como fin en sí mismo, sino para la elección de opciones estratégicas, asociadas a escala nacional, a políticas de estado y de desarrollo del país. En lo referente al país urbano, donde vive casi el 95% de la población, cobran protagonismo abordajes que consideren no solo la delimitación geográfico-administrativa sino también, factores que dan cuenta de las particularidades de los grupos de conglomerados. Donde cabe reconocer identidades, problemáticas y desafíos propios

representando diversas modalidades del acondicionamiento del suelo urbano, requiriendo respuestas diferenciales desde lo ambiental, tanto en lo infraestructural como de gestión.

La propia dinámica de los mercados a escala global lleva a manifestar en nuestros territorios que la capacidad de gestión por intereses particulares supera la gestión de la burocracia administrativa estatal: los evidentes pasivos ambientales (efectos de agrotóxicos en cuencas hidrográficas y calidad del agua potable, vertido indiscriminado de desechos industriales, afectación de paisajes característicos y de cuencas visuales de interés turístico) plantean un desafío de gestión territorial en términos de no llegar a reducir el marco normativo vigente, a meras declaraciones de intenciones.

En las dinámicas de ocupación habitacional del suelo, cobran protagonismo factores como: Disminución del tamaño de los hogares, movilidad inter urbana y el cambio de los circuitos migratorios internos alentados por un mayor dinamismo del mercado de trabajo en la faja costera, al influjo de la construcción y los servicios. La consabida expansión urbana sin correlato poblacional significativo generaliza procesos urbanos incompletos desde lo infraestructural, cuyo dinamismo e inestabilidad perpetúan su condición de insustentable, al tiempo que se refuerza el protagonismo o decaimiento de ciertos conglomerados urbanos por su capacidad de recepcionar o expulsar migrantes internos, dentro de la segunda transición demográfica.

Las CIU en el contexto regional revelan capacidades de integración y articulación a redes con asiento de unidades productivas y/o de establecimientos turísticos, además de ser proveedoras de servicios locales y/o regionales. ¿Hasta qué punto, las relaciones de movilidad (vínculos y posicionamiento) entre centros urbanos reflejan un modelo territorial y la evolución del mismo? Valores del Tráfico Promedio Diario-Anual (TPDA) permiten apreciar los flujos carreteros internos y con la región, en tanto la red ferroviaria uruguaya de pasajeros ha sido casi inoperante por más de

veinticinco años. No obstante, en las intensidades del flujo carretero importa diferenciar los tramos de rutas efectivamente utilizadas para transporte regular de pasajeros -a modo de evidenciar circuitos de destinos locales- de, flujos y nodos del transporte de cargas con trayectos del alzado de cosecha/producción a su acopio y/o para la descarga en plantas o en puertos. En la ponderación de vínculos y posicionamiento de las CIU ¿hasta qué punto ser asiento de servicios a cadenas productivas con innovaciones tecnológicas da sustento al desarrollo local capaz de revertir las históricas desigualdades? Es decir, las CIU con mayor protagonismo ¿han incorporado efectivamente la dimensión ambiental y estrategias de desarrollo sostenible tanto, en términos de la conservación del suelo productivo así como, del adecuado acondicionamiento urbano del suelo para el acceso equitativo a la infraestructura y los equipamientos colectivos?

i. Los trabajos realizados por el grupo de investigación 1703 en ITU pueden consultarse en: <http://www.farq.edu.uy/itu/ciu>

ii. En reconocimiento de los desequilibrios territoriales y de desarrollo a nivel del país, la reforma constitucional de 1996 destaca el artículo 50 "El Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general." En ese marco, fue aprobada en 2009 la Ley 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana con el tercer nivel de gobierno. Paralelamente, cabe destacar que el Desarrollo Local (F. Barreiro Cavestany en Desarrollo desde el Territorio-2002) "... tiene que ver con acciones desde el territorio para incremento de la creación de valor, mejora de rentas, aumento de oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad...como resultado de una multiplicidad de actores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos) que operan y toman decisiones en el territorio o, que sin estar localizados en el territorio, inciden en él."

iii. El INE organiza el territorio geoestadísticamente en Áreas Amanzanas o Localidades Censales y en Áreas no Amanzanas. 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. Las Localidades Censales Amanzanas se corresponden así, a distintas modalidades de ocupación urbana del suelo.

# LOS GPU COMO HERRAMIENTA DE INTEGRACIÓN SOCIOTERRITORIAL

## TRES CASOS DE ESTUDIO EN MONTEVIDEO Y SU EXPANSIÓN

Presentación de Juan Alves y Mercedes Medina | Farq  
Documento Agosto de 2015.

Integrantes del equipo de trabajo en la investigación:

ITU, Farq, UdeLaR: Alves Juan,

Arquitecto, Veirano Sofía, Bachiller.

Taller de Betolaza, Farq, UdeLaR: Carballo Darwin, Bachiller.  
Da Rosa Marcelo, Bachiller. Germil Sebastián, Bachiller.  
Maggi Soledad, Arquitecta.

Colaboración de Rama Ana, Socióloga.

Coordinación de equipo por Medina Mercedes, Dra  
Arquitecta.

Los procesos de fragmentación socioterritorial forman parte del contexto urbano en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Adquiriendo expresiones territoriales específicas en cada caso, se encuentra en las agendas políticas de las administraciones a cargo como asunto de prioridad. En la ciudad de Montevideo, estos procesos, llevan ya varias décadas de consolidación, acompañando el vaciamiento de las áreas centrales e intermedias de la ciudad consolidada y la extensión de las periferias por la ocupación informal de predios de propiedad pública o privada. Por otro lado, se están formulando y en algún caso ejecutando, Grandes Proyectos Urbanos (GPU) de iniciativa pública-privada, que transforman el escenario de desarrollo urbano. Algunos de ellos están localizados en barrios con claros signos de vulnerabilidad social. Estos emprendimiento en desarrollo, pueden ser vistos como una oportunidad para inducir procesos de integración social y mejora de las calidades urbanas, cuestión central en el trabajo que presentamos a continuación.

Nos focalizamos en tres situaciones diferentes entre sí, que tienen en común un contexto de fragilidad urbana en la que el deterioro o la precariedad de la edificación, los procesos de vaciamiento poblacional, el abandono de actividades productivas o las características ambientales las presentan como situaciones en las que se torna prioritario brindar soluciones.

## FUNDAMENTACIÓN

La cuadrícula urbana se extiende en el territorio. Puede cambiar su orientación, proporciones y formas de ocupación, pero define y caracteriza la mayoría de las ciudades de nuestra región. Tal es el caso de los centros urbanos en Uruguay. El amanzanado fundacional, en torno a la plaza principal, se va incrementando en grandes operaciones de crecimiento o anexando poco a poco los predios rurales contiguos. Será a partir del siglo XX que se incorporarán trazados más orgánicos, a imagen de la ciudad jardín. Éstos continuarán asegurando la continuidad de la traza vial y la conectividad entre barrios.

Cursos de agua, accidentes topográficos, las trazas de la infraestructura vial y ferroviaria, y los grandes equipamientos e industrias, localizados originalmente en su periferia, quedan inmersos en el tejido. Las discontinuidades que provocan son apenas perceptibles en el plano de la ciudad, aunque puedan ocasionar distorsiones en las zonas que afectan. Los barrios se diferencian por su origen, la forma de ocupación de las parcelas y su posterior evolución. Centros históricos, áreas comerciales tradicionales, barrios residenciales

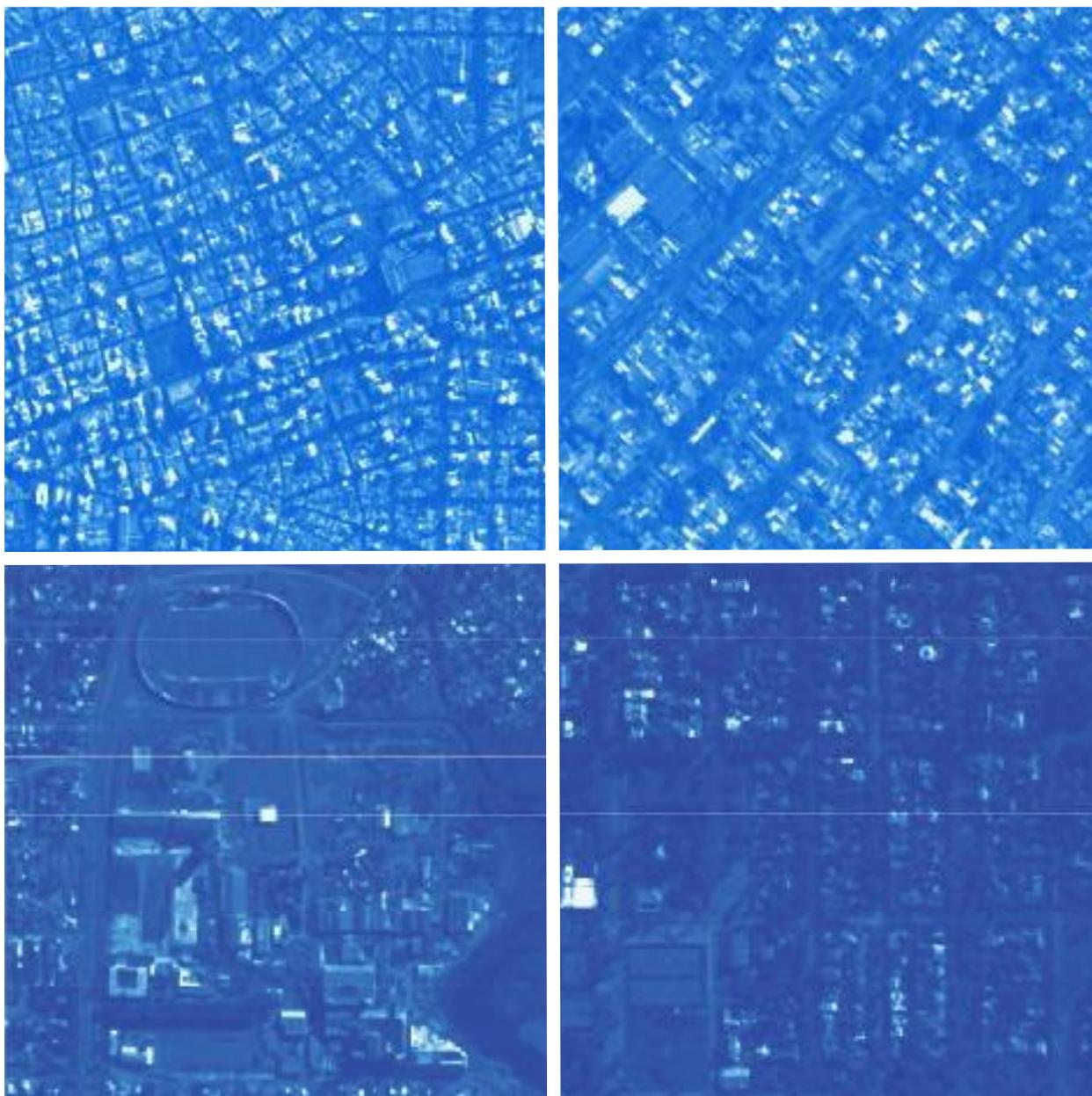


Gráfico 01. Cuatro fotos satelitales de diferentes barrios de la ciudad de Montevideo. Foto de esquina superior izquierda, Centro. Esquina superior derecha, La Teja. Esquina inferior izquierda, Cerro. Esquina inferior derecha, Carrasco. Fuente: Google earth.

y obreros van conformando el paisaje urbano con el cual se identifican sus habitantes. Sus límites tienen más que ver con estos aspectos que con la existencia de quiebres dentro de la ciudad.

Sobre esta matriz y a medida que la ciudad crece, se van colocando los equipamientos, de modo de cubrir las necesidades de todos. Institutos de enseñanza, centros de salud, plazas y parques, incluso las ferias o mercados son lugares de encuentro del vecino. El espacio público fue originalmente, ámbito de relacionamiento y de una intensa vida social. Sin embargo esta situación se ha modificado, fundamentalmente en las capitales y ciudades de porte medio. Por diversos motivos que escapan a la voluntad de sus habitantes: crisis económica, cierre de fuentes laborales, ausencia de planes específicos o mala praxis en la localización de vivienda de interés social para los sectores más carenciados, liberalización de los contratos de alquiler, criterios para la localización de grandes superficies comerciales que generan nuevas centralidades; transforman y fragmentan la ciudad.

La población económicamente más vulnerable se ve expulsada de la ciudad formal al no poder enfrentar los costos que representa permanecer en su barrio. Busca un sitio donde localizarse.

Serán los intersticios que, por diferentes causas, han permanecido en la ciudad, o la periferia de la planta urbana- las áreas inundables en torno a los cursos de agua, calificadas como no urbanizables, pero que no han sido parquizadas y el espacio de servidumbre a lo largo de alguna vía ferroviaria- los que acogen las situaciones más dramáticas. En estos casos la situación es extremadamente precaria, muchas de las construcciones son prácticamente refugios realizados con materiales de descarte, sin ningún tipo de servicio urbano. Hacia el curso de agua van los desechos y la luz se obtiene irregularmente de la red pública.

En todos estos casos, una calle separa la ciudad formal de la informal. Puede parecer una barrera fácilmente franqueable, pero, en la realidad, se constituye en una fuerte disfunción urbana.

La ocupación de la periferia presenta otra imagen. En la mayoría de los casos se ocupan terrenos de propiedad pública, sin ningún uso específico, intentando definir una estructura mínima de calles que permiten acceder a los “predios” que se van generando a medida que se incorporan nuevos pobladores. Aunque originalmente las viviendas son precarias, poco a poco sus habitantes las van mejorando, así como van gestionando la incorporación del abastecimiento de agua y luz.

Al igual que en el caso anterior, el límite con la ciudad formal es una calle-frontera, la que algunas veces, ni siquiera es atravesada por el transporte público, que no ingresa al barrio informal. La ciudad consolidada se ve amenazada por la proximidad del asentamiento.

Si bien se están llevando adelante acciones para revertir esta situación, mejorando las condiciones de vida en la periferia, no se ha logrado aún generar una ciudad digna, ni mitigar sus fronteras internas.

PERMEABILIDAD  
I N V A S I V A  
INTEGRADORA

La ciudad, cuya estructura física permite en diferente grado la vinculación de distintos barrios, sin barreras que dificultan la conectividad y la continuidad del tejido, enfrenta un nuevo escenario de conflicto entre lo formal y lo informal. La capacidad integradora de su estructura, se percibe ahora en términos de invasión de la ciudad informal a la formal. Este pasaje de la “permeabilidad integradora” a la “permeabilidad invasiva” se traduce en el comportamiento de sus habitantes, pero también en el surgimiento de límites físicos entre ambas situaciones.

La ciudad formal se ve o se percibe amenazada por los habitantes de la ciudad informal, que acuden a ella con diferentes estrategias de supervivencia, o para disfrutar de los espacios públicos inexistentes en sus entornos inmediatos. La situación inversa no existe, nada tiene que ofrecer esta nueva realidad urbana signada por la precariedad e inexistencia de equipamientos y servicios al habitante de la ciudad consolidada. Revertir este proceso requiere de múltiples abordajes en los que deben confluir políticas que promuevan la movilidad social, integrando a la sociedad en el territorio nuevamente. Desde el campo disciplinar el desafío se centra en recuperar la “permeabilidad integradora” de nuestras ciudades.

Esto implica formular nuevas estrategias y lineamientos de intervención urbana en los que se genere un nuevo paisaje urbano, nuevos usos y contenidos en el espacio público y nuevas estrategias de inserción de vivienda de interés social, en un escenario de inclusión para todos los ciudadanos.

En el artículo publicado en Hábitat Inclusivo se dice que “La localización, origen y desarrollo de los tejidos residenciales informales, sus características espaciales y morfológicas, su grado de consolidación, su procedencia e identidad, conforman parte de una realidad marcada por la precarización. En contraposición, otros sectores urbanos acogen proyectos que redundan en una fuerte valorización del suelo, profundizando la brecha entre la ciudad segregada y la privilegiada.”

(Medina et al., 2013)

En esta investigación nos proponemos trabajar sobre la ciudad consolidada. Nos interesa indagar sobre los grandes proyectos y su potencial articulador entre el tejido en el que se localizan y entre centro y periferia.

El análisis de las transformaciones desde la perspectiva de oportunidad de densificación y recalificación, así como los desafíos para el cuidado y puesta en valor del patrimonio natural y cultural, permitirá extraer lineamientos de intervención que apunten a la inclusión, modificando la ciudad y su paisaje.

## ¿QUÉ SON LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS?

La definición de los GPU no tiene una concepción única y acabada, ya que abarca complejidades e indeterminaciones. Para la investigación planteada, es de interés destacar su aspecto utilitario como herramienta de intervención urbana, necesariamente multi-escalar, que no se puede abordar sólo a nivel de parcela (Silvia García, 2014), sino que se define por las relaciones socio espaciales entre sus componentes y el entorno. Se visualizan como actuaciones de gran potencial dinamizador, tanto en la transformación y calificación de sectores urbanos, como en el posicionamiento de las ciudades en redes globales.

Los GPU impactan de forma considerable y significativa en el tejido urbano donde se

localizan, siendo ésta una de las características más importantes. No tienen un metraje de construcción específico, sin embargo, por la complejidad y dimensiones del emprendimiento, deben ser considerados especialmente por la normativa aplicada en la zona, ya que modifican el perfil urbano del ámbito en el que se implantan.

Impactan en el territorio trascendentalmente, transformando el paisaje urbano e incorporando problemas complejos. Modifican las relaciones existentes dentro de una ciudad, provocando la reestructuración de la configuración físico funcional en todo el contexto urbano, generando nuevas centralidades.

Según Beatriz Cuenya (2011), las tres modificaciones claves en la estructura de la centralidad de las actuales metrópolis son:

·La modificación en la rentabilidad de los usos del suelo, que genera una oportunidad de revalorización de la zona y posibilita al inversor el máximo aprovechamiento económico con el menor esfuerzo, debido a los bajos precios del suelo que se da por la condición de inicio.

La modificación físico espacial y funcional a través de la concentración y acumulación de capital en una zona urbana específica, albergando espacios multiuso con variedad en la oferta de actividades y programas para la población local y global, lo que crea nuevos nodos urbanos (puntos calientes o atractores según diversos autores). Reafirman la producción espacial capitalista, en una sociedad de redes (Manuel Castell, 2006), con gran desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación, conectando estos nodos internacionalmente, utilizando recursos locales para su desarrollo en el entorno global.

El cambio de rol del estado, orientándose por la lógica de sector privado como promotor de los GPU, particularmente en cuanto a la rentabilidad del suelo.

Estos impactos generan un desplazamiento de la población residente, expulsando población de menores recursos y sustituyéndola por población de mayores ingresos. Si bien los GPU han mejorado las condiciones físicas espaciales

de sectores de ciudad en toda América Latina, en la mayoría de los resultados conocidos se observa una profundización en los procesos de segregación socioespacial.

Las transformaciones generadas se encuentran directamente relacionadas a su forma de manejo o gestión y su relación con la ciudad involucrada. Las formas de gestión de estos proyectos se caracterizan por ser operaciones complejas que involucran varios actores. El desafío se encuentra en la distribución de plusvalía generada.

Los instrumentos de ordenamiento territorial se presentan como herramientas indicadas para gestionar y conducir las transformaciones esperadas por la implantación de estos proyectos, sin embargo, las diversas administraciones públicas han optado por diferentes formas y procesos para su gestión.

En el caso de Uruguay, la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), da el marco normativo general y formula instrumentos para la gestión de los usos de suelo. Ésta constituye un instrumento potente para la definición y categorización del uso de suelo e identificación de áreas de desarrollo, transformación o protección, incluyendo en las bases de su formulación, la posibilidad de inclusión de herramientas de equidistribución de cargas y beneficios, así como también la participación social.

1. En particular los Planes Parciales ya han sido aplicados exitosamente en el caso de Medellín, para abordar situaciones similares.

2. En el caso de Brasil, un instrumento destacable dentro de los instrumentos de redistribución de costos y beneficios, es el Certificado de Potencial Adicional de Construcción (Cepac), que permite absorber flujos de capitales privados para la administración pública, permitiendo la financiación de obras de infraestructuras o programas sociales previo al desarrollo, según el plan de la ciudad específico basado en el Plan Director para el caso en aplicación y lo regulado por el Estatuto de la Ciudad.

3. Asegurada mínimamente en la Puesta de Manifiesto del Instrumento de Ordenamiento Territorial.

# MÉTODO

El método empleado en la investigación, se formula con la finalidad de dar respuesta a preguntas iniciales, referentes a las implicancias de los GPU asociados al territorio en cuestión.

Los vínculos que se establecen entre quienes habitan y quienes desarrollan actividades laborales, de educación o recreativas en el barrio, conforman un complejo mosaico en el que confluyen vecinos y transeúntes. Esta realidad se ve alterada cuando se materializan proyectos de gran porte que, acogiendo usos diversos y por iniciativa pública, privada o mixta, dotan de un nuevo carácter a la zona. Los cambios se aceleran y toman caminos no siempre predecibles o deseables. ¿Qué modo sería el apropiado para leer e interpretar estos territorios en transformación?

Los GPU pueden dar respuesta a problemáticas sectoriales y no siempre relacionar el hecho arquitectónico con el territorio asignado. En estos casos el objeto material se proyecta como elemento acabado en sí mismo, sin la consideración de los procesos involucrados que se establecen de la relación entre el objeto y su entorno, condicionantes de primer orden. Cabe cuestionarse cuáles son las relaciones existentes entre los GPU y su entorno inmediato. Si pensamos que estas transformaciones debieran ser motoras de inclusión e integración social: ¿cuáles son las potencialidades de inclusión social en el espacio que promueven, cuáles son las herramientas proyectuales adecuadas para una ciudad más equitativa y armónica y cuáles pueden ser los mecanismos de gestión que las viabilicen?

# OBJETIVOS

**Objetivo general:** Identificar las potencialidades de los GPU como herramienta para revertir la situación de segregación socioterritorial de la ciudad de Montevideo y sus crecimientos.

**Objetivos específicos:**

Analizar las principales relaciones en el uso y ocupación del suelo existentes en los casos de estudio.

Identificar las principales transformaciones potenciales de uso y ocupación del suelo en los casos de estudio.

Identificar aspectos que deben ser incorporados en el proceso de proyecto y gestión de los GPU desde la perspectiva de la integración socioterritorial.

## ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

La propuesta toma como estrategia de investigación, la construcción de conocimiento por aproximaciones sucesivas, integrando las múltiples dimensiones que comprende el hecho urbano. Se analizan las interacciones y relaciones de lo existente y lo propositivo para cada caso de estudio, lo que permite la comprensión contextual de los procesos y apreciación de la totalidad del conjunto de hechos en su complejidad.

El trabajo analiza los GPU propuestos para el área urbana de Montevideo y su entorno, desde una mirada disciplinar integradora que establece relaciones entre el objeto arquitectónico propuesto y el territorio en cuestión.

Primeramente se realiza el estudio del contexto general y planificador del área metropolitana, en la que se analiza el marco normativo regulatorio, las características generales de la oferta y demanda habitacional y las políticas habitacionales implementadas por el gobierno. Paralelamente se analizan los entornos urbanos vinculados a los GPU así como el propio proyecto, desde los aspectos espaciales, sociales y económicos. Para el abordaje se utilizan diferentes técnicas, consulta y revisión bibliográfica, salidas de campo apoyadas con entrevistas a vecinos y diversos actores institucionales, interpretación de imágenes satelitales y registro fotográfico. Se obtiene así una descripción general del área con cartografías específica, sirviendo de insumo base para diferentes actividades académicas asociadas.

Para identificar las principales transformaciones potenciales de uso y ocupación del suelo en los casos de estudio, se hicieron entrevistas a actores sociales implicados y consultas a expertos.

Asimismo se procura vincular el proceso de investigación con la enseñanza directa, entendiendo que es posible generar sinergia entre ambas actividades, en un proceso de contrastación y verificación de enfoques y construcción de nuevo conocimiento. En esta línea se realizan tres instancias de participación en cursos con distintas características.

En base a los trabajos de análisis de casos y los aportes propositivos realizados por las experiencias docentes: curso de Planificación de Ingeniería, Instituto de Agrimensura; el taller Workshop París Mercosur y taller de Betolaza anteproyecto V, se contrastan y debaten los aspectos más relevantes a ser tenidos en cuenta para la elaboración de recomendaciones, en el área Metropolitana y particularmente las áreas vinculadas a los casos de estudio.

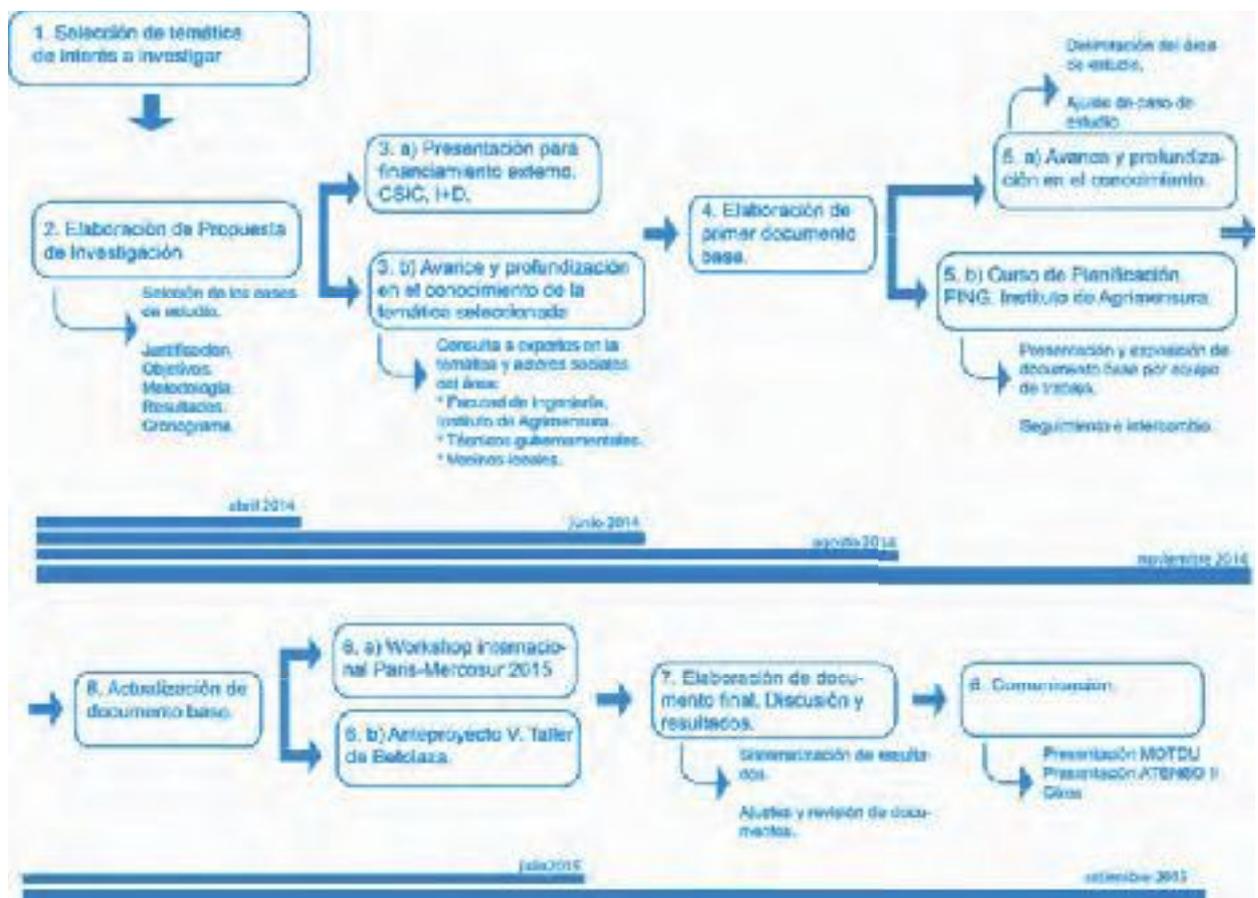


Gráfico 02. Flujograma Metodológico I Elaboración propia

## APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL

En la ciudad de Montevideo los procesos de transformación urbana asociados a escenarios de fragmentación y segregación socioterritorial se expresan fundamentalmente por la concentración de la población de ingresos altos en la costa Este, y expulsión de la población de menores ingresos a la periferia. Los barrios se homogenizan en sus características socioeconómicas, disminuyendo las oportunidades de movilidad social a los habitantes de la periferia.

La polarización creciente en la distribución de las clases sociales, en conjunto con el aislamiento social, desencadena procesos de profundización de las desigualdades. Si bien hasta la década del 90 en el contexto de las ciudades latinoamericanas, Montevideo presentaba niveles relativamente bajos de desigualdad y pobreza, esta situación se revierte y agudiza con la crisis del 2002. (Katzman y Retamoso, 2005) Según Viana: "Antes de la crisis la diferencia entre el valor de las viviendas del barrio más caro en relación al que poseía las viviendas más económicas era de 9 veces, al final de la crisis el valor medio de las viviendas del barrio más caro, era 23 veces superior al de viviendas de menor precio" (Viana, 2007, p20).

Rubini (2010) realiza un estudio sobre la capacidad de acceso a la vivienda en alquiler por parte de la población según el ingreso promedio de hogares. El mapeo por quintiles de ingresos en 1991, 1996, 2002 y 2004, considerando un porcentaje del 25% de

afectación de los ingresos destinado a vivienda, muestran como la población de menores ingresos es expulsada paulatinamente a la periferia en la década del noventa, acentuándose este hecho con posterioridad a la crisis de 2002. La liberalización del mercado de alquileres y una menor inversión en políticas de vivienda de interés social expulsó parte de la población hacia la periferia, en la que las soluciones habitacionales eran más baratas, o la ocupación ilegal de terrenos era posible. (Katzman y Retamoso, 2005).

Se comienza a producir una concentración territorial de los hogares con menores ingresos. Si bien este fenómeno no es nuevo, ya que los barrios habitados por obreros industriales, homogéneos en su estructura social fueron habituales en Montevideo. A modo de ejemplo el Cerro, la Teja, incluso parte del barrio Capurro son algunos casos en los que los vínculos entre el mundo de la fábrica y la vivienda generaron identidad e institucionalidad local. Esta situación no se da en los nuevos barrios de menores ingresos en que no existen vínculos laborales y si existen mayores carencias. En ellos no es posible desarrollar un tejido comunitario fuerte. (Katzman y Retamoso, 2005)

A su vez esta situación inicial, de barrios obreros homogéneos en torno a la pertenencia laboral, se modifica cuando la desindustrialización se acelera en los años 90. Al cerrar las fábricas la población vinculada a esta fuente laboral pierde su empleo y en muchos casos la posibilidad de mantenerse en el mercado formal de la vivienda. Los grandes edificios industriales son abandonados, generando situaciones de deterioro en el tejido urbano. (Couriel, 2010).

Si bien el fenómeno admite otras lecturas en las que el contexto económico, productivo, las políticas sociales o educacionales complejizan esta realidad instalada, desde la perspectiva territorial se entiende que la oferta y demanda habitacional, la movilidad de la población en el territorio y las iniciativas para la solución de la vivienda para los sectores más carenciados, constituyen un marco referencial adecuado sobre el que analizar e interpretar los GPU y su potencial transformador para revertir la fragmentación socioterritorial.

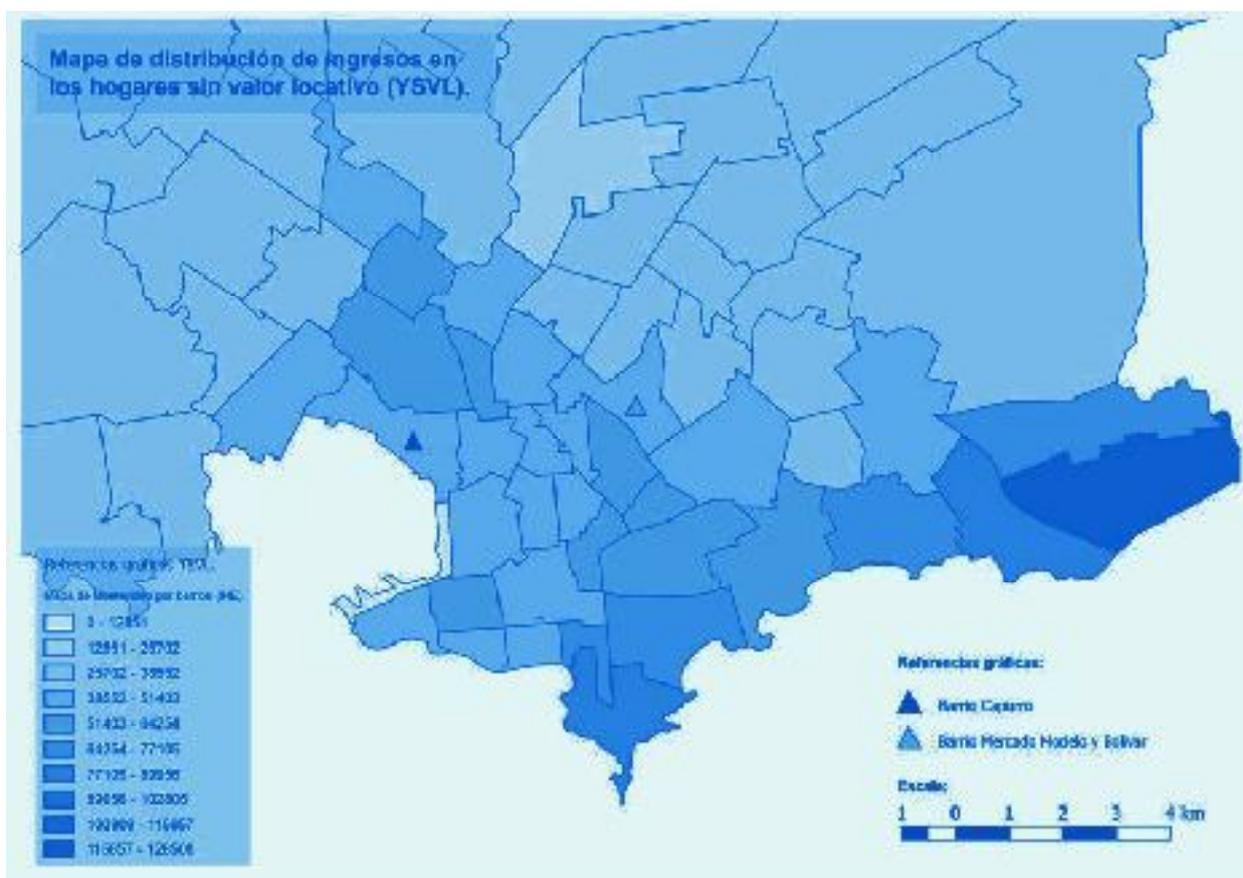


Gráfico 03: Distribución de Ingresos en los Hogares sin valor locativo. Distribución de ingresos en 10 clases por intervalos iguales. Valores de Niveles de Ingreso indicados en pesos uruguayos. Fuente: ECH-INE 2013. Elaboración propia, obtenido en Qsig. software libre.

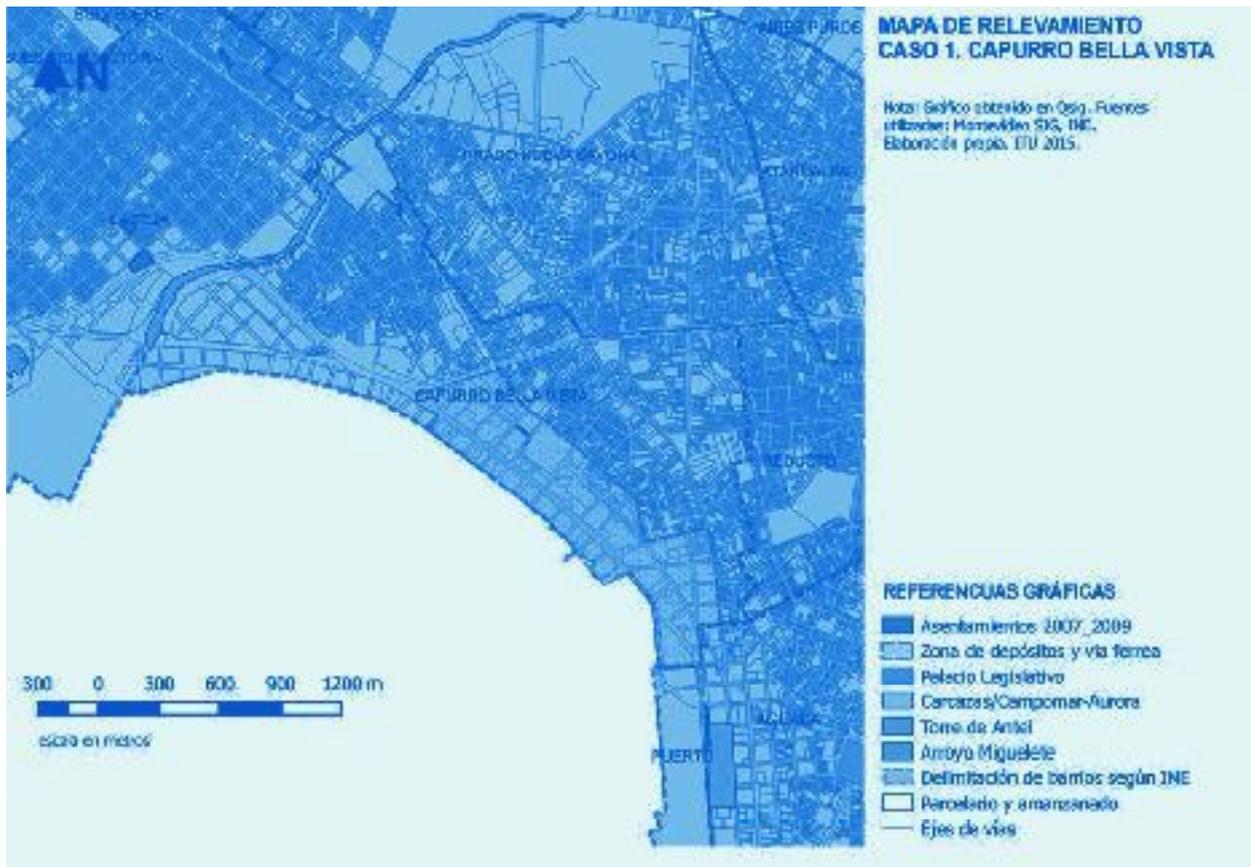
## LOS CASOS DE ESTUDIO

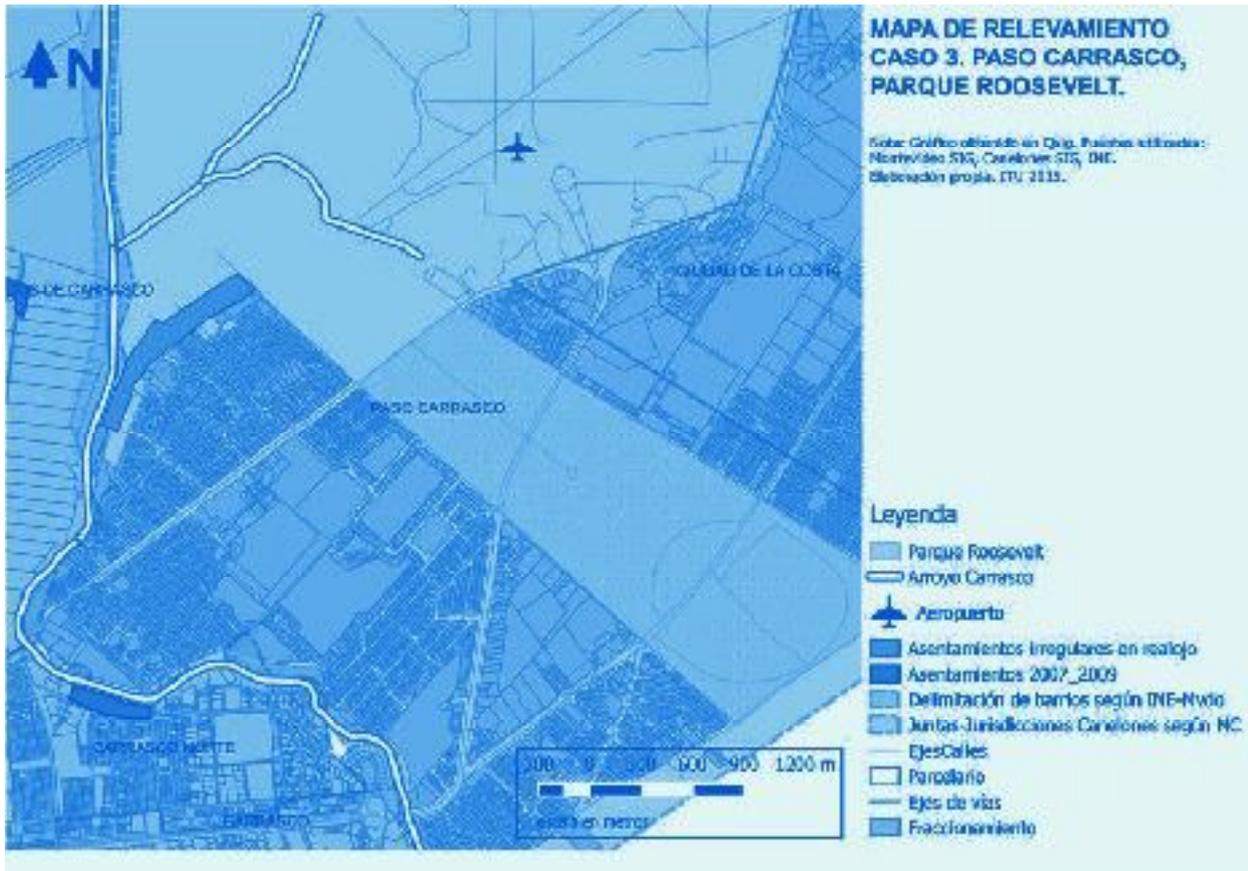
El criterio de selección de casos de estudio, considera una variedad de situaciones, que surgen de la relación de tejidos barriales con los GPU en desarrollo para Montevideo y sus crecimientos y de la iniciativa, gestión y características de los proyectos estudiados.

El Caso 1 lo define el Proyecto de Detalle Cinta de Borde Capurro-Bella Vista, propuesta de banda sobre el borde costero de gestión público-privado. La iniciativa pública por parte de la Intendencia de Montevideo, procura una fuerte participación de capitales privados. Como contenido estratégico, tiene como objetivo modificar la imagen de la Bahía, recuperándola para la ciudad y reposicionando a Montevideo en la red de ciudades globales.

El Caso 2 lo define la propuesta de traslado de las funciones del Mercado Modelo, dejando un espacio urbano de alto valor, para su reprogramación y resignificación. La gestión está siendo liderada por la Intendencia de Montevideo, si bien es presumible que una vez se avance en los asuntos propositivos, se incluyan actores sociales y empresariales.

El Caso 3 lo define el Proyecto para el Parque Roosevelt, propuesta público departamental incluida en el Master Plan para el parque "De los derechos de los niños". De iniciativa y ejecución del Gobierno Departamental de Canelones, procura la participación de capitales privados. Como contenido estratégico, se presenta como gran equipamiento público de escala metropolitana.





4. Desde 1968 las normativas para alquileres procuran regular los precios, la Ley de Alquileres de 1974 liberó el mercado inmobiliario, estableciendo la libre contratación. Se produce un aumento de los alquileres primero y un aumento de la oferta posteriormente, desplazando la demanda a las áreas periféricas.

# INVESTIGACIÓN D O C E N C I A INVESTIGACIÓN

Entre los meses de setiembre de 2014 y julio de 2015 se desarrollan tres experiencias diferenciadas en las que, sobre un documento base elaborado por el equipo del ITU, se trabaja con tres cursos diferentes, ajustando en cada caso el resultado esperado a los intereses específicos del curso y de la investigación.

Este artículo sintetiza estas experiencias. No detalla ni evalúa los productos específicos que se han obtenido, sino que extrae, analiza y sintetiza los aportes específicos a la investigación a los que se ha llegado en el proceso.

Los mismos se presentan en la síntesis de cada caso.

## EX 1. CURSO DE PLANIFICACIÓN

Instituto de Agrimensura  
de la facultad de Ingeniería  
Udelar. Setiembre - Noviembre 2014

Los aspectos considerados se agrupan en: impactos económicos, vialidad y transporte, impactos ambientales, impactos sociales y otros. Los cuatro primeros fueron abordados específicamente en los tres casos de estudio, en la denominación otros se incluyen algunos aspectos específicos de cada área.

En los tres casos es esperable un incremento en el valor del suelo en torno al área del GPU. El mismo responde al cambio que se introducirá en la zona por la implantación del proyecto en sí, y por las mejoras en infraestructuras y servicios en el área. El proceso esperado es que se produzca un incremento al anunciar el GPU, un descenso durante las obras, un nuevo incremento en el momento de su inauguración e inmediatamente posterior y finalmente una estabilización de los valores del suelo.

Este proceso favorecerá la sustitución de la población de bajos ingresos por otra de ingresos medios y altos. En este aspecto es interesante la consideración de que, la creación de una zona atractiva para los sectores de mayores ingresos puede generar una alternativa a los barrios costeros, donde hoy se concentran estos sectores. Al existir una nueva oferta, modificaría el costo de la vivienda en ambos casos, permitiendo el acceso a la misma de los sectores de ingresos medios lo que establecería un nuevo reequilibrio en la ciudad. El proceso de construcción y el posterior funcionamiento de estos GPUs generará nuevos puestos de trabajo (directos en la construcción e indirectos en los servicios y nuevos usos que se instalarán en el área). Esto puede manejarse como una oportunidad de mejora en los ingresos de la población local, generando una bolsa de trabajo que priorice la selección de vecinos. Esta medida brindaría la posibilidad de que parte de la población pueda mantenerse en el área al ser mejoradas sus condiciones económicas.

Asimismo, deben tomarse algunas medidas sobre la oferta de vivienda y la mejora de calidad de las existentes, que coadyuven a la permanencia de los sectores de menores ingresos en los barrios:

A. Las instituciones competentes (Intendencias, DINAVI, etc) pueden invertir en una cartera de tierras en la zona, antes de que se produzca el mayor aumento de los valores.

Una parte de la misma puede ofrecerse a inversores a precios de mercado y las ganancias obtenidas pueden financiar la construcción de vivienda de interés social en los restantes predios.

B. Es posible además instalar programas de préstamos a bajas tasas y asesoramiento para mejora de la vivienda existente en la zona.

Las características paisajísticas y urbanas en el caso de Roosevelt y Capurro y la sustitución de un ícono por otro en el caso del Antel Arena, conforman las identidades locales y deben ser tenidos en cuenta a la hora de proponer cambios que puedan modificarlos sustancialmente.

## EX 2. WORKSHOP PARIS I MERCOSUR 20-30 Abril de 2015

Surgen de la elaboración de los equipos de estudiantes, con articulación de los docentes nacionales y extranjeros. Si bien se dispuso información analítica, en el proceso incidió mucho la vivencia del área, lo que se refleja en las propuestas.

En esta instancia se percibe un contexto claramente diferenciado en cada zona, en consecuencia las estrategias formuladas son diferentes en cada caso:

Capurro se visualiza como un barrio con características definidas y claramente delimitado por los elementos naturales y de infraestructura que lo rodean. A pesar de presentar tejido residencial y equipamiento

industrial y deportivo que caracterizan zonas a la interna del barrio, estas no se identifican como áreas diferenciadas. Asimismo la Av. Capurro marca un corte morfológico en el tejido, que tampoco es visualizado en esta propuesta. Frente a la instalación del GPU, la estrategia apunta a reafirmar las características de la zona, poniendo en valor su escala barrial y reivindicando su carácter patrimonial.

En Mercado Modelo se percibe el riesgo que representa el vaciamiento de actividades que hoy genera el mercado en sus instalaciones y en el entorno, dejando sin uso un área extensa del tejido. Independientemente del uso final de estas instalaciones se propone una operación de baja inversión para instalar usos culturales y recreativos de alcance zonal y local que inmediatamente doten de sentido las instalaciones desocupadas y permitan el desarrollo de programas de integración social. En paralelo se formula la mejora del espacio público y la localización de viviendas que encaminarán el proceso de mejora de calidades urbanas.

El entorno del Parque Roosevelt genera una estrategia de integración de las diversas situaciones socioterritoriales que se van consolidando de manera diferenciada, a través de circuitos que conecten francamente Norte y Sur y permitan construir o afirmar una identidad local abarcativa de toda la pieza entre el parque y el arroyo Carrasco.

## EX 3. CURSO DE ANTEPROYECTO V TALLER DE BETOLAZA 1er sem I Abril-Julio 2015

En este caso los aspectos considerados son:

1.El contexto territorial, considerando la inserción del área en una situación territorial más amplia, lo que se incluye en la discusión de lo que se define como la “vocación de la pieza urbana” y es determinante para la identificación de objetivos y estrategias de actuación.

2.El contexto socio-territorial, detectando homogeneidades y heterogeneidades en la composición social de la pieza y su entorno y las fricciones que se producen o pueden producirse con la instalación del GPU.

3.Las características urbanas, morfología, espacio público, equipamientos, áreas caracterizadas.

4.El marco planificador vigente y su adecuación a las transformaciones que ocasionará la instalación del GPU.

Coincidentemente con las propuestas de la experiencia anterior, Capurro se visualiza como una isla en el tejido de Montevideo. La actitud es defensiva de las calidades barriales y su supuesta identidad, lo que se fundamenta en las transformaciones e impacto que traerá el GPU.

A diferencia de Capurro, en Mercado Modelo siempre se evalúa el impacto de la situación y sus posibles soluciones trascendiendo la escala barrial. La pieza se ubica en el contexto de la ciudad de Montevideo, sobre todo en función de la conectividad y los elementos que unen los ejes viales estructuradores. Se evalúa también la posición baricéntrica del área en la ciudad. Esta lectura territorial, sumada a la escala de la pieza del Mercado Modelo y de otros proyectos o equipamientos de impacto localizados en el área determina propuestas (incluidas en documentos de la IdM o no) de impacto territorial mucho más amplio. Por otro lado se entiende la oportunidad de la pieza como articulador de los tejidos barriales diversos que la rodean, asignándole un posible rol de confluencia de los mismos. Se busca una articulación entre la escala barrial y la urbana o metropolitana.

Por lo tanto las soluciones pasan por espacios de articulación entre ambas escalas en las que el habitante local encuentre nichos de inclusión. En el caso de parque Roosevelt, si bien se definen bordes claros, siempre se contextualiza con el resto del territorio, como parte de la extensión al Este de Montevideo. Se reconocen diferentes situaciones urbanas y sociales, claramente diferenciadas, en general separadas por las vías estructuradoras que atraviesan la zona y coincidentes con los “tramos” propuestos para el parque.

Las estrategias de intervención en general se basan en nodos y sendas, buscando los intersticios de actuación para la generación y mejora de espacio público, la inserción de vivienda de interés social y realojos, generación de centralidades barriales, eliminación o mitigación de barreras espaciales ocasionadas por los grandes estructuradores viales y por la existencia de barrios para sectores socioeconómicos altos en torno a los lagos y barrio obrero y asentamientos.

# CONSIDERACIONES FINALES

En caso de concretarse, los tres grandes proyectos analizados, provocarán transformaciones sustantivas en Montevideo. Las mismas trascenderán el ámbito específico en el que se localizan y su entorno, pudiendo generar nuevas tensiones y configurar un nuevo modelo urbano.

A continuación se presentan algunas consideraciones sobre éstas, se discuten los resultados obtenidos a lo largo de la investigación y se formulan algunos aspectos que deben ser considerados en la formulación de estos GPU.

U N N U E V O  
MODELO URBANO

Una de las principales características de los GPUs, es que desencadenan procesos urbanos que transforman la ciudad, como ya se ha analizado anteriormente. La inserción urbana de los tres casos analizados, responde a la conformación de un proyecto de ciudad ya incorporado en los instrumentos de ordenamiento territorial.

La recuperación de la Bahía de Montevideo como baricentro de Montevideo se anuncia en las directrices estratégicas para el Plan Montevideo de 1994 y se mantiene y afirma en el Plan Estratégico Montevideo 2030, publicado en marzo de 2015. El Parque Lineal del Miguelete se presenta como un “parque evento” con proyección metropolitana que conecta el Montevideo rural con la Bahía. Los proyectos en torno a la Bahía de Montevideo. Los proyectos Acceso Norte, Bella Vista-Capurro y Cerro-Bahía, apuntan, entre otros objetivos a la generación de espacios públicos de calidad y la combinación de usos que generen mayor dinámica inmobiliaria, así como procesos de revitalización de los barrios adyacentes.

La construcción del complejo Antel Arena, el Hospital de Trauma, el nuevo sanatorio del Banco de Seguros, el Nuevo Centro Shopping y el traslado del Mercado Modelo y las instalaciones asociadas al mismo, sea cual fuere su destino final, consolidará una nueva centralidad y transformará los barrios de su entorno, a la vez que afirmará el carácter de “territorio estratégico” que las Directrices Departamentales de Montevideo asignan al Bvar. José Batlle y Ordóñez y a la Av. Luis Alberto de Herrera.

El Plan Maestro del Parque Roosevelt se plantea como espacio estratégico metropolitano con actividades de alcance supralocal, a la vez que se formula como espacio de integración social involucrando a la población del área.

Si bien ya hay proyectos en el territorio que se localizan en las áreas intermedias separándose de la franja costera (la recuperación del Mercado Agrícola, la instalación del Nuevo Centro Shopping son claros ejemplos), éstos no han logrado revertir la tendencia de la costa

este como espacio privilegiado para vivir en Montevideo, en la que se concentra diversidad de usos. La concreción de los GPUs estudiados, tanto por su porte, como por su complejidad, puede dar lugar a la conformación y consolidación de un nuevo modelo territorial, generando nuevas tensiones.

La concreción de la cinta de borde Bella-Vista-Capurro, por su posición central en el escenario de la Bahía de Montevideo, la conectividad con el resto de la ciudad y su complejidad programática por sí sola, generará una nueva tensión en el Oeste montevideano, reposicionando la Bahía en el plano de la ciudad.

El Parque Roosevelt, hasta ahora una interrupción en la continuidad urbana hacia el Este, con uso esporádico y escaso, hasta para los vecinos de la zona, se convertirá en un atractor metropolitano, generando un hito en el que humedales, monte y costa, sumado a los programas a instalarse en el parque, caracterizarán y dotarán el área con una fuerte impronta ambiental, articulando el Montevideo urbano con la Ciudad de la Costa.

Entre ambos proyectos, una nueva tensión atravesará Montevideo, o al menos se generará un contrapunto de características diferenciadas.

En una posición baricéntrica de la ciudad, la zona de Antel Arena y Mercado Modelo, triangulará con los proyectos anteriores, conformando un nuevo nodo. En este caso la confluencia de estructuradores viales de diversas características posibilitará la definición de ejes caracterizados por sus usos:

Eje deportivo: Club de Golf y Parque José Enrique Rodó, Parque José Batlle y Ordóñez, estadio Centenario y equipamiento deportivo, Antel Arena, Hipódromo de Maroñas.

Eje sanitario: zona hospitalaria en torno al Parque Batlle, Hospital de Trauma y Sanatorio del Banco de Seguros.

Puertas de entrada a la ciudad: Terminal Tres Cruces, Terminal Mercado Modelo, Terminal de Buquebus, Aeropuerto.

En este marco de transformaciones y re-equilibrios territoriales, se abre la oportunidad de reforzar las interconexiones urbanas de la ciudad sobre la parte norte, dotándola de mayor permeabilidad integradora al tejido. Ejemplo de ello pudiera ser la consolidación del atravesamiento este oeste, desde la bahía hasta el aeropuerto, conectando así los tres GPUs, desde Bvar. Artigas, pasando por Av. José Pedro Varela, conectándose con Camino Carrasco, hasta el aeropuerto, Parque Roosevelt.

Este eje, serviría como acceso rápido a la ciudad, descongestionando las otras arterias de ingreso. A su vez, permitiría inducir procesos de mejora urbana en el área intermedia de la ciudad, comprendida entre Av. Italia y este nuevo conector, mitigando la frontera urbana que hoy representa Av. Italia.

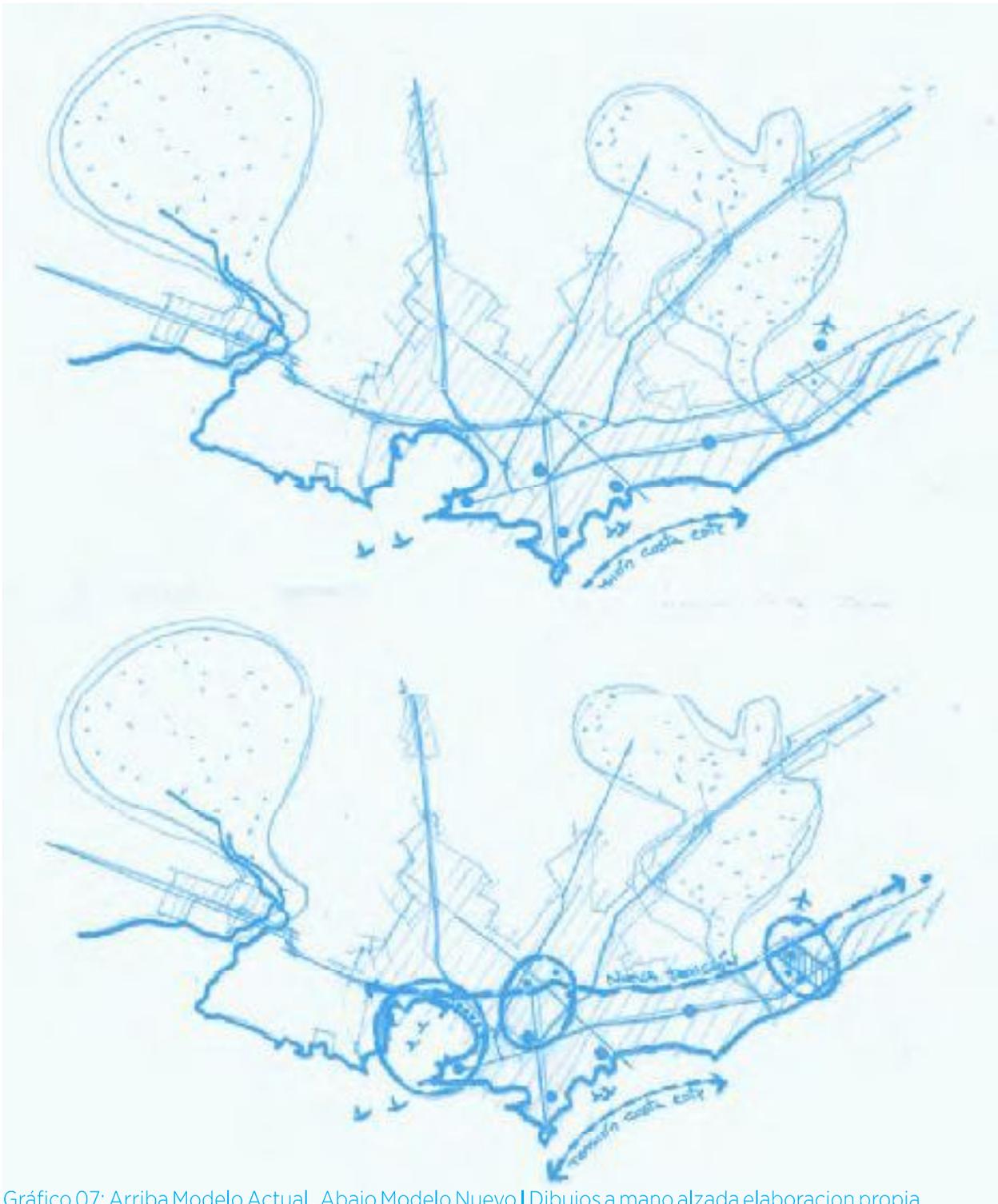


Gráfico 07: Arriba Modelo Actual . Abajo Modelo Nuevo | Dibujos a mano alzada elaboración propia

## TRANSFORMACIONES BARRIALES

Independientemente de las diferentes características de los tres GPUs analizados, es esperable que se produzcan profundas modificaciones en la situación actual de los barrios.

Las mismas se basan en tres aspectos:

En primer lugar, son esperados cambios en la población residente, ya sea por incorporación de nueva oferta habitacional asociada directamente al proyecto, por las mejoras de las calidades urbanas y la atracción de inversiones inmobiliarias para sectores socioeconómicos medios y altos; como por el incremento del valor del suelo y de las propiedades y alquileres, lo que puede redundar en la expulsión de la población actual del barrio.

Sin embargo, el carácter y la intensidad de estos procesos está condicionada por las características propias de cada zona, tanto por las particularidades de la población residente (vínculo al barrio, identidad, historia, nivel socioeconómico, entre otros), como por las características del tejido urbano y lo que permita la normativa.

La estructura predial determina el tipo edilicio con el que se realicen posibles sustituciones en gran parte del tejido urbano de Capurro. Los predios de 9 m de frente y una profundidad promedio de 30 m, hacen necesaria la unificación de padrones para sustituir la

vivienda unifamiliar que caracteriza al barrio por vivienda plurifamiliar. Algunos predios ocupados por industria hoy en desuso pueden dar el soporte necesario para desarrollar emprendimientos inmobiliarios de mayor porte. La transformación esperada se realizaría sustituyendo las actuales viviendas, muchas de ellas de características modestas o con deficiencias de mantenimiento, por construcciones nuevas o reforma de las existentes, como ha sucedido en otras zonas de Montevideo. El problema entonces radica en asegurar y promover la permanencia de la actual población residente que lo desee en el barrio.

Mercado Modelo y su entorno tiene una estructura predial promedio de 12 m de frente por 40 de profundidad y de 9 m de frente hacia el Suroeste del barrio. Con viviendas de similares características que en Capurro, en este caso la estructura predial permite la sustitución de vivienda unifamiliar por viviendas plurifamiliares, con lo que es posible que exista una mayor presión inmobiliaria en el área. En esta zona se localizan además numerosos conjuntos habitacionales, la mayoría de ellos con escaso mantenimiento y baja calidad de su espacio público. En el entorno del Mercado se desalojarán instalaciones de gran porte hoy asociadas a la actividad del mismo lo que generará una oferta de grandes predios que pueden albergar inversiones inmobiliarias mayores. Al igual que en Capurro, el desafío consiste en garantizar la permanencia de la población local y canalizar las nuevas inversiones en los intersticios que libere el traslado del uso comercial, garantizando además la diversidad de oferta habitacional.

Parque Rossevelt presenta tres situaciones diferenciadas: asentamientos informales en proceso de realojo en la misma zona; tejido obrero en el que se aloja quienes trabajan o trabajaron en las fábricas instaladas en la zona y tejido residencial de nivel socio económico alto en torno a los lagos y a Av. de las Américas.

El grado de consolidación del barrio obrero puede catalogarse como débil ya que las construcciones son bastante modestas, en general autoconstruidas o de plano económico. Existe además demanda de suelo para viviendas fundamentalmente al Norte de

Camino Carrasco, según manifestaron autoridades locales. Es en esta situación posiblemente, en la que la presión al habitante local se manifieste con mayor intensidad ya que el modelo de urbanización vinculado a los lagos y a Av. de las Américas puede desplazarse hacia el Norte inducido por las mejoras del GPU. En esta situación se corre con la ventaja de la decisión política expresa de las autoridades municipales de asegurar la integración social y mejorar las calidades de vida de la población local. Es esperable un proceso que canalice la oportunidad en pos de un territorio más equilibrado.

En segundo lugar, la dinámica barrial se verá alterada. Se producirán cambios en los usos, no sólo en la inserción de nuevos usos sino además en la dinámica urbana que inducen los mismos. En todos los casos se producirá mayor intensidad de uso puntual o permanente, no sólo por los nuevos programas, sino porque la accesibilidad a las zonas mejorará, incrementando el flujo de tránsito y personas. Por las características de los barrios en que se insertan estos GPUs en todos ellos se localizan numerosos comercios de alcance local (almacenes, quioscos, panaderías, entre otros). Los mismos actúan como puntos de encuentro cotidiano de los vecinos, dinamizando y caracterizando la vida barrial. Son además parte constitutiva de una economía de escala y fuentes laborales para los habitantes locales. Como ha sucedido en otras zonas de la ciudad, su existencia puede verse comprometida si estos emprendimientos incorporan comercio a gran escala y no se genera ningún mecanismo de protección del pequeño comercio.

En tercer lugar, en todos los casos se producirá un cambio fuerte en la imagen barrial. Su percepción, la secuencia de acontecimientos que determinan los diversos usos y los elementos simbólicos que la configuraban se verán alterados. En definitiva se producirá una modificación en lo que Lynch (1959) tempranamente denominó su identidad, entendida ésta como elemento distintivo de otros; su estructura en tanto relación espacial con el observador o entre diversos objetos; y su significado como relación emotiva fundamentalmente para el habitante del barrio.

En el caso de Capurro, se alterará la relación del barrio con el frente de la Bahía. El vínculo franco existente hasta los años 80 se ha perdido a partir de la realización de los accesos que generaron una barrera entre el tejido y la costa aunque, visualmente, esta relación se mantiene. El puerto de Montevideo y el horizonte del espejo de agua forman parte del paisaje cotidiano. El GPU contempla este aspecto ya que prevé la liberación de alguno de los primeros niveles para permitir el atravesamiento de visuales. Asimismo propone una plaza sobre la ruta que permitirá el acceso al espacio público que el proyecto genera. Las torres en altura permitirán reconstruir mentalmente el borde costero a mayor distancia y aún sin verlo. Por su singularidad en el contexto urbano el proyecto generará un mojón a escala urbana y barrial.

La zona de Mercado Modelo y Antel Arena presenta situaciones diversas. Por un lado la vinculación del barrio a la imagen del Cilindro Municipal con connotaciones diversas (como espacio deportivo y recreativo o como ocasional centro de detención en los años 70). La imagen arquitectónica singular de este edificio identificó la zona desde su inauguración en 1956 y su demolición en 2014 constituyó un hito para el barrio. Por el porte y las características del edificio propuesto para el Antel Arena, su construcción generará un nuevo ícono para la zona. El Mercado Modelo caracteriza el triángulo comprendido entre Av Larrañaga, Bvar José Batlle y Ordóñez y Av. José Pedro Varela. Sus instalaciones destacan por sus características arquitectónicas de una serie de industrias y depósitos que se localizan en su entorno.

Hasta el momento no está claro su destino final, aunque es previsible que se mantenga, al menos parcialmente, fundamentalmente el pórtico de su fachada. Sin embargo el mayor impacto en la imagen del barrio no dependerá exclusivamente del destino final del gran edificio del mercado, sino del destino final del conjunto de todo el espacio liberado por la actividad que se trasladará junto con la actividad comercial. De momento es posible aventurar una nueva configuración de la zona en la que el Nuevo Centro Shopping, los edificios sanitarios, el Antel Arena y el Mercado y su área adyacente definan un nuevo territorio en el que confluyen los barrios aledaños.

Es posible aventurar que la principal transformación en cuanto a imagen y percepción en torno al Parque Roosevelt provenga de la efectiva visualización del parque como parte del espacio público del barrio. En las sucesivas entrevistas y consultas que se han realizado en el transcurso de esta investigación, la demanda de espacio público ha sido recurrente. El parque no se visualiza como tal, posiblemente por su falta de equipamiento apropiado, siendo considerado, en general, como un límite o un área externa al barrio. En la medida que su proyecto se vaya concretando, es de esperar que la población local lo asuma como un elemento caracterizador de la zona.

6. En este sentido no deben confundirse con los grandes proyectos inmobiliarios, cuya finalidad es obtener la mayor renta y su impacto se reduce al entorno inmediato en el que se localizan, cambiando, como mucho, el barrio (Jacobs, 1961).

7. Las directrices formulan la visión estratégica del departamento que recogerán los instrumentos de OTyDS.

8. La localización de la centralidad de Portones Shopping, si bien alejada de la costa, responde a la lógica de expansión de Montevideo hacia la costa Este. En Shopping Costa Urbana genera una centralidad local, con idénticas características.

9. El proyecto Bella Vista-Capurro incluye torres de usos mixtos, entre ellos vivienda.

10. Entrevista con la Alcaldesa de Carrasco Norte y autoridades de la Intendencia de Canelones. Ver Anexos.

11. En particular la dinámica del puerto pesquero en Capurro, la realización de eventos masivos en el Antel Arena o en el parque Roosevelt marcarán "picos" de máxima intensidad.

## ALGUNOS ASPECTOS A TENER EN CUENTA

Las modificaciones en la oferta y demanda habitacional, vinculadas a la localización de población en el territorio, es uno de los principales aspectos que surgen de esta investigación.

Dadas las características socioeconómicas de la población residente en las zonas en las que se implantan estos GPU, es posible que se produzcan procesos de gentrificación, sustituyendo esta población por sectores de ingresos más altos. También es posible que esta población se desplace hacia las periferias, en las que la vivienda tiene menores costos, acentuando los procesos de fragmentación socioterritorial.

Por lo que se debe promover la consolidación de barrios heterogéneos, social y morfológicamente, en los que se mantenga a los residentes y se incorpore nueva población de diversa procedencia. Para esto debe darse cabida a la inversión privada, pero también garantizar los mecanismos para la inclusión de vivienda de interés social. Aún dentro de las leyes del mercado existentes, una cartera de tierras obtenida tempranamente por el gobierno municipal (antes de que el emprendimiento sea anunciado y los precios del suelo se incrementen) o un instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que garantice la inclusión de un porcentaje de vivienda de interés social (entendiendo ésta no como un fin, sino como un medio para asegurar la heterogeneidad social en el territorio) pueden ser algunas de las medidas a adoptar.

"Los hombres no son ninguna abstracción. O están por los alrededores, en persona, o no están... Los centros de trabajo y comercio han de entremezclarse sabiamente con los residentes si queremos que los hombres estén próximos..." (Jacobs, 1961, p.113).

Los espacios urbanos deben garantizar la mixtura de usos, que expresan el orden complejo, atributo inherente a la ciudad. Los GPU no son artefactos que se ensamblan a la estructura urbana, sino nuevos componentes de este sistema. Como tales, deben asumir, complementar y generar sinergia con la realidad urbana en la que se insertan, no sustituyendo formas de uso existentes, sino generando un nuevo equilibrio, enriqueciendo el panorama urbano, con un mayor grado de complejidad.

Deben considerarse y garantizar su continuidad, la preexistencia de diversos usos (vivienda, comercio, trabajo, educación, otros), su dinámica y sus características.

La generación de puestos de trabajo asociados a la ejecución y posteriormente al funcionamiento de las actividades previstas en los GPUs, debería ser considerado, lo que posibilitaría la mejora en las oportunidades económicas de la población residente y brindaría apoyo para favorecer la permanencia de los vecinos en el barrio.

Si bien el uso de la calle y el espacio público, en particular la calle, se ha modificado en algunas zonas de la ciudad de Montevideo, perdiendo vitalidad, en estos barrios sigue siendo el centro de la vida de los vecinos. Las transformaciones que la implantación de los GPUs introduzca en el mismo deben garantizar este aspecto. El ciudadano debe seguir siendo el usuario privilegiado.

Es esperable y deseable que se introduzcan mejoras en el entorno de estos GPUs. Estas deben garantizar y enriquecer la diversidad existente, característica de la ciudad. Ya se ha mencionado la diversidad de usos, en este caso se incorpora la mixtura en la edificación, generando líneas de crédito a bajo interés y asesoramiento técnico para la mejora y mantenimiento de la edificación existente que se mantenga como vivienda de los habitantes del barrio, propiciando la heterogeneidad social y morfológica, característica de la ciudad.

Asimismo es imprescindible acompañar la implantación de estos GPUs con la mejora en infraestructuras y servicios (transporte público, vialidad, residuos, entre otros).

12. La ley Nº 18.795 de Acceso a la Vivienda de Interés Social brinda el marco jurídico adecuado en este aspecto. En particular, el Art. Nº3 determina las condiciones para acceder a sus beneficios, en concordancia con lo formulado en este punto.

# SÍNTESIS

En el desarrollo de este trabajo se han detectado una serie de oportunidades para vincular las potencialidades de los Grandes Proyectos Urbanos como herramienta para revertir la situación de segregación socioterritorial de la ciudad de Montevideo y sus crecimientos. Todas están asociadas a acciones que deben formularse en paralelo al desarrollo de la propuesta del GPU, previendo y proyectando las transformaciones en el territorio de manera temprana y con una fuerte participación del gobierno departamental en las mismas, a la hora de conducir el proceso.

A lo largo del texto se van esbozando ideas que finalmente se recogen en la identificación de algunos aspectos que las sintetizan. El estudio pormenorizado de los impactos económicos asociados en la generación de suelo urbano, desde la perspectiva del plusvalor, relacionado a la generación de compensación por mayor aprovechamiento en edificaciones en altura y las variaciones del precio hedónico, son aspectos de interés a ser ahondados. Para permitir diseñar mecanismos o herramientas de equidistribución de cargas y beneficios para la mejora de las cualidades urbanas locales. Estos aspectos, se dejan planteados a modo de caminos abiertos a nuevas investigaciones en las que se habrá de profundizar, como la delimitación de áreas con valor identitario o patrimonial, entre otros temas.

Además de ello, sería prudente desarrollar formas de monitoreo que permitan evaluar las tendencias y evoluciones propias de los

impactos y transformaciones producidas por los GPUs.

Desde los aspectos ya estudiados, aparecen variables socioeconómicas y urbanas claras, posibles de traducir en indicadores de seguimiento, que permitan monitorear, evaluar y tomar decisiones futuras para corregir tendencias, mejorar situaciones y prevenir impactos no deseados.

Esto no constituye un cierre, entendemos que este trabajo ensaya una respuesta posible a las preguntas formuladas a través de los métodos y técnicas utilizados, conformando un marco referencial que debe ser profundizado y que abre camino a estudios de mayor complejidad.

13. A pesar de tener más de cinco décadas esta afirmación es extremadamente vigente y así lo reconocen Zaida Muxi y XX Gutiérrez, quienes en 2013 presentan la XX Edición del Muerte y Vida de las Grandes Ciudades de Jane Jacobs.

Página de CASTELLS, Manuel (2006). La sociedad red: una visión global. Alianza Editorial. Madrid, España. ISBN 84-206-4784-5

COURIEL, Jack.(2010) De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo. Editorial Trilce, Montevideo. ISBN 978-9974-32-539-5

CUENYA, Beatriz (2012). GPU, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina. Pgs 27 a 66 en GPU. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Edit. Café de las Ciudades. Buenos Aires. ISBN 978-987-25706-3-7

GARCÍA, Silva (2014). La gestión del suelo en GPU. En: Erba, Diego Alfonso (Organizador). Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica. Vol. 01. Viscosa, MG: O editor, 2013.

JACOBS, Jane (1961). Muerte y vida de las grandes ciudades. edit Capitan Swing, Madrid ISBN 978-84-938985-0-2 (edición junio 2013)

KAZTMAN, Rubén – RETAMOSO, Alejandro. (2006). Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa. Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social N°7. ISSN 1510-5628

KAZTMAN, Rubén – RETAMOSO, Alejandro (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Revista de la CEPAL 85.pgs. 131 a 148. consulta 3 de julio 2014.

LUNGO, Mario (2002). “GPU: desafíos para las ciudades latinoamericanas”. En: Martim O Smolka y Laura Mullahy (Editores) (2007). Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

LYNCH, Kevin (1959) La imagen de la ciudad. Edit. Infinito Buenos Aires

MEDINA, Mercedes; et al (2013). Montevideo, una ciudad segregada socialmente. Los GPU en Montevideo y su potencial para la inclusión. Publicada en Habitat Inclusivo. Disponible en [www.habitatinclusivo.com.ar](http://www.habitatinclusivo.com.ar)

RUBINI AZPIROZ, Alicia (2010). Los determinantes de las viviendas desocupadas en Montevideo. Tesis de Maestría en Economía Urbana de la Universidad Torcuato di Tella. Versión suministrada por la autora.

VIANA, Isabel (2007). Montevideo Metropolitano: Usos del Suelo y Mercado del Suelo Urbano. Fourth Urban Research Symposium Urban Land Use and Land Markets. Washington D.C. Mayo 2007.

# MODALIDADES DE OCUPACIÓN DEL LITORAL ATLÁNTICO URUGUAYO

Presentación de Ingrid Roche | Documento Agosto 2015

Investigación y proyecto de tesis de Doctorado

Mag. Arq. Ingrid Roche.

Colaboradora Carolina Tobler.

Tutora Dr. Arq. Mercedes Medina.

Se analizan los procesos de asentamiento turístico y residencial de vacaciones que han conformado diversas modalidades de ocupación en la costa atlántica. El objetivo es caracterizar las identidades paisajísticas y del devenir histórico que han dotado a estos territorios de morfologías de significativos valores como recursos turísticos y ambientales.

La evolución de estos parajes de urbanización incipiente, sin planes o proyectos generales, con prefiguraciones parciales o en total irregularidad, hoy tensionados por nuevos usos o crecimientos acelerados, motiva el consenso social sobre la pertinencia de estudios anticipatorios.

Un enfoque integrador mediante descripciones intencionadas puede orientar futuras hipótesis proyectuales e intervenciones reguladoras direccionadas a buscar la compatibilidad entre atributos naturales, paisajes culturales y expectativas sociales.

Con la metodología propuesta: el enfoque comparativo de casos similares y planes e instrumental novedoso para el medio, se busca obtener respuestas acordes a las premisas contemporáneas para prefigurar paisajes y territorios sustentables.

Palabras claves: turismo, paisaje, recursos, sustentable

# INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta constituye la formalización como primera etapa de Tesis doctoral de investigaciones, experiencias docentes y vivencias sobre las modalidades de ocupación del litoral uruguayo. Las hipótesis, objetivos y estrategia metodológica que guían el proyecto de Tesis, se exponen a revisión crítica en esta instancia, incorporando en los antecedentes las aproximaciones previas, que fundamentan posturas sobre los procesos estudiados y los futuros posibles.

## ENFOQUE Y ENCUADRE TEMÁTICO

Al constituir un espacio geográfico con presencia de amplias superficies lacustres, corrientes acuáticas, humedales, áreas dunares con dinámicas naturales activas y vegetación autóctona adecuada al clima fuertemente ventoso, el área costera atlántica se mantuvo poco colonizada durante largo período.

El análisis histórico del poblamiento de la costa uruguaya, revela el origen común en la búsqueda de radicación temporal para obtener los beneficios de las condiciones naturales asociadas al recurso agua, el monte nativo, la pesca y el intercambio por mar. En los territorios entre el antiguo camino al Brasil (hoy Ruta 9) y el borde marino, las primeras y escasas poblaciones permanentes datan de finales del S. XIX y se consolidaron lentamente. Las marcas más antiguas encontradas son de incursiones indígenas, de navegantes, de batallas fronterizas y contrabandistas de ganado.

Los afincamientos atlánticos surgieron aislados, aún hoy poseen reducida población, se han desarrollado en relación con los centros poblados interiores de fundación tardía en la etapa colonial y sólo han prosperado en sus cercanías y/o en puntos geográficos excepcionales, bahías, playas, pesqueros, puertos naturales y afloramientos rocosos. Entre arenales y azotados por las inclemencias oceánicas estos parajes resultaron poco hospitalarios para residentes, sólo los pescadores, fareros, integrantes de destacamentos militares y similares les dieron permanencia. Se generaron o recibieron impulso cuando las concepciones higienistas y las actividades de recreación y vacaciones en la naturaleza se popularizan en la región platense. Participan del designio como destino turístico, entrevisto y promovido por particulares y figuras públicas en el Uruguay de principios del S. XX, con las características propias que constituyen el objeto a develar en este estudio.

Por esos años, la propiedad y tamaño de los predios, derivados de los rudos avatares de siglos anteriores, el tipo de suelos y clima, determinan el predominio de establecimientos rurales en producción ganadera extensiva ocupando hasta el borde costero. Surcadas por caminos rústicos, vastas áreas quedan bajo dominio estatal y algunas son forestadas para fijar las dunas, de acuerdo a los criterios imperantes.



FIG 1. Plano de ubicación: poblaciones más antiguas y según periodos | Elaboración propia a partir de base de Google Earth. Año 2014

Los enclaves productivos, portuarios y alrededor de los faros-guía de navegación quedan dispersos en tramos costeros muy extensos deshabitados, muchos fraccionados a semejanza de los rioplatenses, con predios reducidos devienen fantasmagóricos, al quedar abandonados y su propiedad se torna incierta. Los pequeños pueblos vinculados a las capitales departamentales de Rocha y Maldonado o a localidades aún menores como Castillos o Chuy por vías secundarias a la Ruta 9, se mantienen alejados e inaccesibles de las principales ciudades y flujos regionales.

Su conocimiento por visitantes y turistas se ha diferido en el tiempo y se le menciona incluso en crónicas recientes, parafraseando el mito holywodense, como "la conquista del lejano Este".

Los primeros núcleos para actividades recreativas junto al mar, formalizados en la primer mitad del siglo, incluso antes de 1920 respondieron al modelo balneario de hotel y playa: son los casos de Punta del Este en Maldonado, la Paloma, la Pedrera y La Coronilla en Rocha. Trazados inicialmente en damero y con casillas de madera como edificaciones, sustituidas por unos pocos hoteles y chalets familiares en calles sin asfaltar. Crecieron y se extendieron lentamente, con prefiguraciones parciales, sin prosperar proyectos generales, fraccionadas por agrimensores pero ajenas a regulaciones y controles edificatorios.

Los poblados Cabo Polonio, Barra de Valizas, Aguas Dulces y Punta del Diablo, fueron hasta hace pocas décadas, parajes costeros con alguna caminería de acceso, asentamientos de pescadores o pesquerías loberas. Producidos en forma irregular, trazados y edificados por la iniciativa de vecinos a los que se sumaron visitantes nacionales en incursiones juveniles y algunos asiduos argentinos. Estos pueblos-balnearios se desarrollaron sin participación profesional regulada, en tierras públicas o de propiedad desconocida.

Los intentos de incluirlos en planes y proyectos de regularización o figuras de protección son recientes y resistidos por los que construyeron sus ranchos, algunos devenidos en mini-rentistas inmobiliarios. La inserción en el mercado formalizado es minoritaria y su resultado ha colaborado a una densificación constructiva poco atenta a las condiciones geo-topográficas y al cuidado de las cualidades y eco-sistemas que las distinguen.

En el último período, partícipes de la dinámica regional y por la existencia de grandes áreas vacías de población, surgen presiones hacia una intensificación de usos y apropiación de los recursos costeros, incluyendo modalidades de desarrollo turístico con mayor nivel de inversión y la localización de emprendimientos en rubros productivos y logísticos.

FIG 2 . Aguas Dulces (izquierda) Fuente: [www.yannarthusbertrand2.org](http://www.yannarthusbertrand2.org). Año 2014 | Punta del Diablo (derecha) Fuente: [www.uruguayturismo.com.ar](http://www.uruguayturismo.com.ar). Año 2014



## PRIMERAS HIPÓTESIS Y OBJETIVOS

Ante estas presiones resuenan como alertas, los conocimientos sobre el alto potencial y fragilidad de recursos ambientales y paisajísticos en espacios de singular interés, que investigadores e instituciones nacionales e internacionales han evidenciado. La mayor accesibilidad informativa y física actual, amplía el consenso social sobre su necesario cuidado, protección y gestión responsable.

El análisis intencionado propuesto en esta investigación de las modalidades de ocupación y adaptación a la vida al aire libre y disfrute de la naturaleza característicos de estos parajes y pueblos- balnearios, ha de relevar significativas diferencias respecto al imaginario de la ciudad turística de los circuitos internacionales.

El objetivo es apoyar prefiguraciones y futuras actuaciones en el sentido de preservar y potenciar las cualidades reconocidas. La interpretación del proceso histórico que les ha dotado del carácter de asentamientos para la recreación en lugares privilegiados permite una primaria identificación como:

Extensiones o alojamientos subsidiarios de aglomeraciones urbanas preexistentes

Poblados de pescadores convertidos en lugares atractivos por su rusticidad

Balnearios o trazados fraccionados según modelos intencionados

Parques con campings, establecimientos ecoturísticos

Figuras nuevas de chacras marítimas, clubes de campo en fraccionamientos grandes

Combinación de éstas u otras modalidades

En este enfoque, se incluye evaluar críticamente la relación entre adecuación al paisaje, formas de implantación, trazados, edificaciones, costumbres y modos de apropiación, para atender al imperativo contemporáneo de evitar depredaciones irreversibles de identidades patrimoniales locales.

Con este objetivo, realizar una caracterización de los poblados del litoral atlántico, en cuanto a su ubicación en la estructura existente; desde el punto de vista físico-geográfico; de texturas, incluyendo la trama vegetal, recorridos, esquemas formales, construcciones y tipos edificatorios, puede coadyuvar a extraer lineamientos operativos para la puesta en valor de calidades diferenciales.

La hipótesis a validar es que en el litoral de Rocha siguen existiendo condiciones para propiciar las actividades de naturaleza originarias y otras emergentes similares, en cuanto incluyan el conocimiento actual sobre los recursos patrimoniales y su puesta en valor. La participación prioritaria en el desarrollo local de pobladores, visitantes nacionales y extranjeros interesados en el disfrute de las singularidades de paisajes y sitios sería otro elemento a reafirmar. Modalidades diferentes a las del turismo invasivo por masividad ligado a la voracidad inmobiliaria, extendido globalmente en la actualidad y presente en casos de Maldonado, serían viables para promover futuros deseables.

Las características derivadas de su escaso poblamiento y la existencia de amplias áreas apenas colonizadas continuarían siendo atractivas para desarrollos turísticos no intensivos, experiencias de recreación y recorridos al aire libre y residencia permanente o temporal de quienes aprecien este diferencial.

La conceptualización sobre paisajes culturales está esbozada o latente en las políticas, estrategias y actuaciones vigentes aunque poco instrumentado, por lo cual es factible hacerlo efectivo como guía para dotar de identidad regional al ordenamiento territorial incipiente.

El planteo inicial del trabajo es la descripción e interpretación en clave disciplinar e integradora

de las características que hacen posible las hipótesis sobre la vigencia de un designio turístico acorde al S. XXI para el litoral de Rocha:

Los recursos naturales, su estado de conservación y la pertenencia a la “Reserva de biosfera”

El patrimonio cultural material e inmaterial existente conocido y a explorar,

El análisis histórico de su poblamiento, relacionado a la propiedad y división de la tierra

Las diversas morfologías y tipos habitacionales generadas según los períodos y los sectores sociales ocupantes, residentes y visitantes

Las dinámicas de otras actividades asociadas a los recursos costeros y sus expresiones materiales

La legislación vigente, la integración de varios sectores al Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Los sujetos intervinientes y el estado del conocimiento

Se pretende evidenciar las adecuaciones y formas de puesta en valor de recursos y paisajes privilegiados con carácter bastante rústico, para la recreación de sol, playa y disfrute de la naturaleza que han protagonizado visitantes de variados orígenes y sectores sociales. Extraer pautas de diseño para el cuidado de los espacios públicos y privados costeros considerados como recursos, en función de los objetivos generales de desarrollo sustentable planteados en la legislación. La interpretación del “deber ser” genéricamente planteado en las recientes directrices, estrategias y otros instrumentos nacionales y departamentales, genera desafíos que pretenden afrontarse en la Tesis.

Abundan ejemplos de criterios de implantación, planes y diseños, en que no se percibe compatibilidad entre paisajes naturales valiosos y turismo responsable, por lo cual ampliar el panorama y realizar análisis comparativos con otras experiencias en ámbitos similares sería útil y pertinente.

La estrategia metodológica surge de la intención de aportar nuevos puntos de vista poco explorados, instrumental novedoso en el sentido de valorizar paisajes culturales y evitar la degradación de recursos y plantear conclusiones para integrar al debate vigente entre diversidad de intereses y puntos de vista sobre las actuaciones futuras,

## ESTADO DE LA CUESTIÓN

La costa atlántica uruguaya ha sido estudiada desde diversas perspectivas: ecosistémicas, bio-ambientales, geomorfológicas, de dinámicas respecto al cambio climático, principalmente desde las ciencias naturales. Los estudios promovidos por las Instituciones de cooperación PROBIDES <sup>1</sup> y posteriormente ECOPLATA, sobre la riqueza y fragilidad de los ecosistemas, intentan integrar visiones académicas y sociales, actores institucionales de niveles nacional, departamental y local y ONGs hacia la valoración de recursos de los cuales no existe conciencia social extendida.<sup>2</sup>

Desde los años 90s las instituciones ordenadoras del territorio ensayan propuestas parciales para algunos poblados irregulares y se inician estudios a nivel departamental: en Rocha culminan en 2003 en la Ordenanza Costera (O.C.).

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS 2008) afirma la necesaria competencia estatal transversal en la materia y junto a la normativa nacional ambiental y de Aguas, actualizadas, habilitan desarrollar instrumentos efectivos. Contradictoriamente, la demora en la aprobación de la Directriz Nacional de Costas prevista, ha redundado en planes por sectores aislados, sin la necesaria integralidad que los antecedentes prometían y las actuaciones de macro-escala siguen definidas por las políticas sectoriales del Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

En Maldonado los efectos contaminantes y las presiones persistentes <sup>3</sup> de inversores interesados en desarrollos en torno a lagunas y humedales, propician los primeros intentos de ordenación a escala micro-regional.

Es la Intendencia con el mayor número de instrumentos derivados de la LOTDS aprobados: sobre la aglomeración urbana Punta del Este-Maldonado-San Carlos, balnearios, extensiones y en el ámbito rural conteniendo nuevas figuras de fraccionamientos turísticos de campo y similares. Condensan una historia extensa de Planes a escala microregional y local, normativas urbano-edilicias y prefiguraciones elaborados por técnicos arquitectos, diseñadores paisajísticos en propuestas profesionales y académicas, siguiendo el continuo proceso de urbanización. Guiado éste por las iniciativas colonizadoras de particulares residentes y visitantes, han primado crecientemente las de capitales inversionistas dirigidas a altos niveles sociales. Muchas sin autorización, fueron acompañadas a posteriori por las administraciones con normativas e infraestructuras, revelando los fuertes intereses involucrados en las relaciones entre las actividades proyectuales o anticipatorias y la gestión territorial. En el espacio poco colonizado de los “Sectores entre Lagunas” de Maldonado y Rocha, se planifica la evolución del tramo como destino de vacaciones y recorridos turísticos, siguiendo el reciente ciclo de alto crecimiento y fuerte impulso inversor.<sup>4</sup>

En Rocha, aprobada la O. C. se afrontó la inexistencia de cartografía predial integrada, para poder controlar efectivamente el territorio. Tras la georeferenciación siguieron los primeros planes por Sectores Costeros, re-clasificación de suelos y prefiguración de nuevos tipos de fraccionamientos, expresando la necesidad de mejorar tributaciones.

Al operar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SNAP y fortalecerse las coordinaciones entre las instituciones nacionales y departamentales se aprueban la figura de Parque Nacional Protegido para Cabo Polonio y los ingresos de Lagunas de Rocha y Garzón.

Las actuaciones revelan contradicciones y diversas expectativas, la escasa tradición planificadora nacional y los precarios equilibrios entre líderes locales e instituciones reguladoras, en el contexto de una descentralización incipiente con débiles recursos.

El proyecto de instalación de un puerto de aguas profundas para viabilizar la explotación minera, forestal y cadenas agro-productivas a escala regional, motivó varios Informes. El IMFIA señaló insuficiencias en los conocimientos para prevenir impactos modificativos sobre las dinámicas costeras, ya integraba los Planes departamentales (IMR, 2012).

Las dificultades para ensamblar los aspectos conceptuales, los estudios eco-sistémicos, el derecho ambiental y de propiedad, los instrumentos técnicos del ordenamiento y la gestión, afloran.

1. Integrado por Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Ambiente MVOTMA, la Intendencia de Rocha y la UdelaR, con cooperación internacional GEF y PNUD, (Plan Director, 1999).

2. con cooperación canadiense reúne éstos y otros actores, en la promoción de estudios costeros y la Maestría del Centro de Manejo Costero Integrado CMCI.

3. La Comisión Institucional de Laguna del Sauce reconoce enfrentar graves incidencias contaminantes en 2015

4. Instituto de Mecánica de los Fluidos de la Facultad de Ingeniería. El Proyecto fue desactivado en 2015 por razones económicas.

FIG. 3: Proyecto del puente sobre Laguna Garzón (izquierda) Fuente: [www.república.com.uy](http://www.república.com.uy). Año 2013  
Laguna Garzón (derecha) Fuente: [www.stonek.com](http://www.stonek.com). Año 2014



## PARTICIPACIÓN UNIVERSITARIA EN ESTUDIOS DE ORDENAMIENTO OPORTUNIDADES

Las múltiples propuestas existentes en Maldonado, fueron retomadas por el Equipo universitario GET<sup>5</sup> del ITU en Convenio con las autoridades en los Talleres departamentales participativos (Acuña et al. 2010).

Sus resultados y recomendaciones fueron base de los Planes aprobados, parcialmente modificados por criterios político-técnicos discordantes (Acuña et al. 2013).

A través de la participación en GET y el Centro de Manejo Costero Integrado, se ha accedido o participado de varios ejercicios de grado, Tesis de posgrado y Proyectos, que incluyen actividades de relación con grupos sociales e instituciones. Los estudios universitarios en la región continúan: la creación del Departamento de Territorio, Ambiente y Paisaje incluye varias miradas disciplinarias sobre los paisajes culturales.

Su proyecto “Transformaciones territoriales y paisajísticas...” ( 2015-16 ) es un ámbito para incorporar los enfoques explorados en la Tesis. La legislación ambiental y territorial actualizada y su aplicación efectiva incipiente, constituyen una situación de oportunidad para explorar aperturas en cuanto a potenciar valores e identidades como pretende este trabajo.

5. Grupo de Estudios Territoriales, con base en el Instituto de Urbanismo - ITU posteriormente localizado en Sede Regional Universitaria Este - CURE.

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Con base en los estudios y propuestas precedentes y con el objetivo de aplicar un marco conceptual y criterios contemporáneos integradores en términos de paisajes culturales y de sustentabilidad, la investigación aportaría la interpretación de las modalidades de estructuración de las localizaciones costeras atlánticas, verificando caracteres comunes pasibles de tipificar y diferencias. Se encuadrarán las características morfológicas en los procesos históricos estableciendo comparaciones entre casos de similares características por ubicación geográfica, relación con las infraestructuras, otros núcleos poblados y modalidades de relación entre geografías y asentamientos.

Ubicados en el inicio del planteo como Tesis de este trabajo, se pone a consideración el aporte que la estrategia metodológica esbozada pueda significar en términos de cumplir los objetivos generales: extraer recomendaciones y pautas de intervención en el sentido de mantener la naturalidad y la calidad ambiental y paisajística del litoral de Rocha. Al rescate de las singularidades y diversidad de modalidades presentes, inclusivas de vacaciones para distintos sectores sociales y etarios, de turismo nacional y extranjero se plantea la pertinencia de la tipificación y el análisis comparado de casos.

Se enfocarán los poblados atlánticos y similares de la costa uruguaya, ampliándose a otros ejemplos regionales y reconocidos de carácter

análogo, como referentes respecto a compatibilidades entre recursos naturales, formas de ocupación, accesibilidad e imaginarios presentes. La búsqueda metodológica implica incorporar instrumental novedoso para la calificación de paisajes, mediante aportes disciplinares afines y experiencias internacionales.

#### Primeras etapas:

Revisión de antecedentes sobre la ocupación con destino a la recreación y el turismo del litoral uruguayo

Definición de períodos históricos y quiebres significativos en el proceso.

Análisis contextual e interpretativo de la evolución de los poblados atlánticos

Caracterización y comparación de las modalidades de ocupación, adaptabilidad de los trazados, implantaciones y edificaciones en relación a los paisajes

Tipologización morfológica y selección para profundización en las singularidades de algunos casos.

Conclusiones respecto a posibles diagramas y actuaciones en función de las hipótesis y objetivos

Se indagará en la bibliografía existente, cartografía, información de archivos universitarios e institucionales nacionales y departamentales, testimonios, fotografías históricas, entrevistas y relevamientos de campo.

#### Siguientes etapas:

Se indagará en el empleo de instrumentos proyectuales o de gestión en el sentido de desarrollos compatibles con la naturalidad, beneficios para la población local y para el conjunto social. Se buscarán ejemplos de casos turísticos no masivos comparables del Sur de Brasil, de Portugal u otras áreas similares por su geografía; parques y playas con figuras de protección para prácticas de eco-turismo y similares como referentes.

Se procederá mediante análisis bibliográfico e intercambios académicos en instancias virtuales o presenciales de exposición de casos internacionales.



## EL DISEÑO COMO DESTINO TURÍSTICO

Constituye un ineludible contexto explicativo para el análisis, la incorporación desde principios del S. XX por la sociedad y el Estado uruguayo de la visión de destino turístico para el litoral rioplatense y atlántico.

El modelo balneario presente en el proyecto urbano de “embellecimiento de la capital” promovido por el batllismo, se expresa en el trazado de la Rambla con sus diversos tramos como balcón al mar, previo a 1930. Hacia el Este de la Bahía de Montevideo, donde las aguas del océano aportan salinidad y claridad crecientes al Estuario, une los balnearios de Ramirez, Pocitos y Carrasco, antes playas de lavanderas, integrando el imaginario deseado.

La valoración que históricamente le han otorgado sus habitantes estables y ocasionales (uruguayos y argentinos) genera una sucesión de paisajes vacacionales singulares que se extiende hasta el límite con Brasil. Esta urbanización para el ocio temporal, posee un fuerte rasgo diferencial respecto a otros casos en Latinoamérica y Europa: el rol protagónico de los amplios sectores medios característicos de las urbes rioplatenses.

La actitud visionaria de los fraccionadores y forestadores que antes del S. XIX, avizoraron condiciones para el afincamiento residencial privilegiado, cuajó y signó el destino del borde improductivo costero de los grandes predios rurales originarios.

Personajes como F. Piria, planificador de una ciudad con puerto y actividad productiva, próspera como balneario y el empresario naviero A. Lussich, lo ejemplifican.

Las políticas sociales avanzadas y la prosperidad relacionada con las grandes guerras mundiales del S.XX, permitieron la profusa construcción de segundas residencias de vacaciones, con la imagen del chalet en el jardín o en el bosque y diversas calidades arquitectónicas.

Los pioneros fueron las familias patricias uruguayas y argentinas, seguidas por sociedades de empresarios inmobiliarios, intelectuales y profesionales médicos, ingenieros agrimensores y arquitectos modernos como principales promotores; otros constructores extendieron profusamente esta modalidad tipo-morfológica hacia amplios sectores.

El FFCC desde Montevideo al Este, creó o unió las primeras estaciones, pueblos y ciudades balnearios aislados, posteriormente rutas cercanas a la costa permiten ocupar los largos espacios vacíos entre éstos. Lentamente durante varias décadas, se erigen casas dispersas en los predios trazados con caminería precaria, conformándose nuevos fraccionamientos balnearios con diferencias significativas.



FIG 5: Rambla Sur, primer tramo al E. Montevideo (izquierda) - Rambla de Piriápolis (derecha)

Fuente: [www.stonek.com](http://www.stonek.com). Año 2014



FIG. 6 : Folleto de propaganda 1920 - Fuente: Archivo IHA-Facultad de Arquitectura /

Fotografía de hotel de Atlántida. Archivo SMA -2005

## PLAYA Y BOSQUE

Durante el S.XX, a las características geográficas del extenso cordón dunar originario con arcos de playas de arena muy fina, algunas puntas rocosas, parajes extraordinarios como miradores y el clima templado por las corrientes marinas norteañas, se incorporan los amables paisajes de bosques de pinos y eucaliptos: resultado atractivo como receptor de la tradición vacacional estival en el imaginario de amplios sectores sociales regionales.

En flujo históricamente variable, de tendencia creciente en el largo plazo, el turismo de la costa uruguaya origina significativos ingresos económicos<sup>6</sup> y grandes inversiones inmobiliarias.

Provenientes éstas de países de la región y empresas con capitales multinacionales, promueven un proceso que incluye la radicación en forma estable de las familias de extranjeros de alto poder adquisitivo, “el sector residencial privilegiado del Cono Sur” (Sprechmann, 2006).

Pese a la concentración relativa, la densidad poblacional de esta “franja móvil” (Crisci, 2010) es baja y sólo reducidas áreas de Montevideo y Punta del Este se urbanizan verticalmente.

Predominan rasgos de tranquilidad aldeana y la morfología de las localidades costeras pequeñas, con edificaciones de baja altura en fraccionamientos abiertos, con el modelo de ciudad jardín arbolada, escaso número de pobladores residentes y pocos servicios urbanos.

En etapas reconocibles en una primera aproximación (ver fig.1)

Antes de 1920 el balneario mediterráneo con gran hotel ubicado en algunos puntos privilegiados exentos es el modelo de Carrasco, La Floresta, Costa Azul, Piriápolis, Punta del Este.

Entre 1920-1950 se extienden los núcleos originales y repite el modelo con características modernistas. Las estaciones o ciudades turísticas con chalets en barrios de jardines son las imágenes de referencia, los fraccionamientos de segunda vivienda crecen dispersos o como ampliaciones de los más antiguos.

Entre 1950 y 1980 el suburbio norteamericano se generaliza como modelo en versión clases medias uruguayas, con arquitecturas de todos los niveles aunque con alternancia de períodos recesivos y cortos booms constructivos.

Después de 1985 vuelve a intensificarse el proceso, edificándose muchos predios vacíos y algunos sectores concentran presiones inmobiliarias, siempre con bajos factores de densidad de ocupación y población.

Al final de este ciclo entran al mercado buena parte de los terrenos que permanecían desocupados en toda la costa, participando profesionales de nuevas generaciones y prima el modelo de la cabaña en el verde.

Desde finales del período dictatorial se constatan efectos de migraciones internas y modalidades turísticas globales transforman las dinámicas en algunos sectores:

Los próximos a Montevideo se ocupan como viviendas permanentes, densificando el modelo anterior y convirtiéndose en suburbios del continuo metropolitano

El desarrollo inmobiliario en Punta del Este atrae población trabajadora, conurbando Maldonado y San Carlos con algunas características de la ciudad segregada contemporánea.<sup>7</sup> Mantiene algunos rasgos de la identidad originaria de ciudad jardín, con las residencias y los edificios modernos inmersos en el verde de los proyectos precursores, pero desdibujada en la imagen homogeneizante de las cadenas hoteleras internacionales y la actividad especulativa cristalizada en las torres vacías.

FIG 7: Fotografía aérea Punta del Este (izquierda)

Fotografía barrio jardín de Punta del Este (derecha) Archivo SMA 2010



En el litoral Este de Maldonado y en Rocha la colonización responde al designio turístico, presentándose a escala muy reducida, similar en etapas pero diferidamente. La procedencia variada de sus residentes radica como principal atractor en las calidades ambientales y de vida y poco en la ocupación laboral. La mayor urbanización costera La Gran Paloma, alberga aún hoy cinco mil habitantes permanentes e igual número de viviendas construidas y los restantes poblados costeros son aún más pequeños. Estas singularidades respecto a la conformación del litoral platense, plantean la oportunidad de estudios comparativos y propuestas alternativas. Las tensiones actuales hacia una menor estacionalidad y al aumento de densidad edificatoria presentes en los otros tramos, se atenúan en Rocha, predominando la afluencia temporal concentrada.

6.Un millón de turistas anuales (MINTUR, 2014), con la mitad de la población uruguaya (aprox. 1.700.000 en 3.600.000) concentrada en los departamentos costeros, y la mayoría del PBI nacional

# CAMPIÑA Y LAGUNAS

Las características diferenciales de la costa atlántica, derivan de su pertenencia al extenso sistema lacustre y de humedales que llega hasta Río Grande en Brasil, designado Reserva de Biosfera por PROBIDES y Sitio RAMSAR. Este litoral, de más de 200 km presenta anchas planicies de arena, tramos largos de playas abiertas sin bahías, con algunas puntas rocosas, tómbolos y afloraciones graníticas.

Mantiene áreas dunares dinámicas y comunicaciones entre las lagunas y el océano por barras, desembocaduras de arroyos y humedales de gran variabilidad. La difícil construcción de rutas o ramblas costeras, generó la estructura de acceso en peine presente en Rocha: la Ruta 10 cercana a la costa en Maldonado se interrumpe en Laguna Garzón y en Rocha esta unión entre los balnearios desde La Paloma a Aguas Dulce fue pavimentada recientemente. Las tensiones introducidas por la construcción del nuevo puente contrastan con la designación contemporánea de varias áreas protegidas.

Al Este de la Aglomeración, las normativas propician modalidades exclusivas como San Ignacio, entre fraccionamientos antiguos no colmatados, ocupados por trabajadores en predios rústicos arbolados. Con figuras de fraccionamientos turísticos de campo o chacras marítimas, las propiedades en producción soportan una presión inmobiliaria dirigida a altos niveles sociales.

La “rur-urbanización”, acelera la valorización de los terrenos en modelos afines al de los barrios cerrados bonaerenses, presentándose en los Planes como ejemplos para: “operar islotes paisajísticos ambientalmente”.

(Villamarzo, 2014)

En el Sector I “Entre Lagunas” la Intendencia de Rocha estimulada por la promesa de importantes inversiones ligadas al puente, abre la posibilidad de ocupar los fraccionamientos antiguos con alternativas que comienzan a materializarse formalizadas en agrupaciones de predios mayores a dos y cinco mil hectáreas.

La opción adoptada pretende evitar la densificación depredadora, descartando oportunidades de mantener áreas como reserva natural fomentando una ocupación socialmente exclusivista.

7. Con los mayores aumentos poblacionales del país (INE, 2010) por la afluencia de trabajadores en la construcción genera: asentamientos de pobreza, viviendas de interés social, barrios y poblaciones antiguas, residencias de sectores medios y altos nacionales y extranjeros



FIG 8: Tramo Sector I entre Lagunas, al W. de La Paloma. Fuente: Intendencia Municipal de Rocha Año 2012 (arriba)

Laguna Rocha y fraccionamiento El Caracol adyacente a laguna Garzón. Fuente: [www.rochatotal.com](http://www.rochatotal.com). Año 2013 (abajo)

## LA ALDEA BUCÓLICA LOS CAMPINGS

Los primeros centros turísticos o de vacaciones de Rocha mantuvieron largamente su carácter de pueblos, entre vastos arenales y algunos predios forestados para su fijación. El FFCC unía al puerto de la Paloma con las capitales departamentales de Maldonado y Rocha y también con Punta del Este y Montevideo, sustituyendo al antiguo único medio de intercambio entre estas poblaciones. Los otros pequeños núcleos: Barra de Valizas, Aguas Dulces, Punta del Diablo y Cabo Polonio, creados por pescadores y habitantes de localidades interiores cercanas se conectaban a éstas. El proceso iniciado en los años 70s por los visitantes montevideanos, que adosaron campings espontáneos y luego en crecimiento anárquico, ocuparon predios públicos o de propiedad difícilmente comprobable, mantuvo el carácter y el encanto naif de estos poblados de pescadores que los convierte en atractivos originales. Los bosques contiguos serán parques para campings controlados de uso semi-público y por su alta demanda nacional y regional, surgen otros en predios privados. En largos tramos, un gran número de propiedades rurales fraccionadas antes de 1950 (140 mil predios en Rocha) no prosperaron como balnearios y se mantienen no ocupados; las circunstancias económicas e incluso geopolíticas implicaron restricciones para el gran mercado argentino por largos períodos.

En las últimas décadas, cuando aumenta la velocidad del transporte automotor en una red vial mejorada y el turismo abarca sectores más numerosos del mercado brasileño y otros orígenes extra-regionales, resurge aquella fuerte vocación vislumbrada para este litoral.



FIG 9: Tramo litoral "Sector Los Cabos" de Rocha. Fuente: Elaboración propia con base de Google Earth 2014

## CASOS DE ESTUDIO

Se presentan en líneas generales y analizan tres casos de asentamientos en Rocha, por sus características singulares y por estar incluidos en las nuevas figuras de ordenamiento, planes y proyectos de la última década; integran el Sector denominado “Los Cabos”:

La Paloma, poblado originado en el S XIX en una península, como puerto natural pesquero y de abastecimiento para la cercana Rocha, devenido en urbanización turística con varios proyectos en su desarrollo e importantes expansiones en el último período;

Cabo Polonio actualmente Parque Nacional protegido del SNAP;}

Barra de Valizas que figura como adyacencia a regular de C. P., poblado frente a las dunas y junto al arroyo en tramo de paisaje excepcional que incluye varias islas, puntas rocosas y el Cerro Buenavista.

## LA PALOMA

La única “ciudad turística” de Rocha, a la que corresponde esta clasificación, surge en torno al Faro del Cabo Santa María, re-construido (1874) a causa de múltiples naufragios constatados. Las primeras construcciones fueron casillas cercanas a la costa, construidas en madera y chapa de zinc, sobre-elevadas del terreno para protegerse de la invasión de la arena y de las crecidas del mar. (Gadino, 2011)

Un fraccionamiento de tierras registrado por agrimensor en 1906, demarca la calle donde se ubicaron los hoteles y restaurantes, que iba desde el Faro a la Bahía Chica. Luego se asentaron en los caminos principales que unían con la estación de Ferrocarril y el puerto, conformándose la Avenida principal (ver figura 12) que remata en el parque Andresito, obra de forestación con pinos concebida como respaldo del puerto según las políticas estatistas vigentes en los años 30s. Al primer cuadrículado a medios rumbos, siguió una ampliación de trazado rectangular de mayores dimensiones, orientado N-S como la Avenida.

En 1938 la Sociedad Cabo Santa María Ltda. similar a las que promocionaron Atlántida, Punta del Este o Portezuelo ( del Arq. A. Bonet ) encarga a Carlos Gómez Gavazzo <sup>8</sup> el “Plan Regulador y de Extensión de La Paloma”. El arquitecto- planificador con de la convicción y confianza en el progreso social y de la disciplina que caracterizó a los propulsores del Movimiento Moderno, plasmó en una concepción espacial unitaria el territorio microrregional ( fig.12 )

8. Con importante trayectoria e influencia académica en Latinoamérica Director del ITU.



FIG 10: La Paloma a principios de 1900. Fotografía gentileza de A. Piperno



FIG 11: La Paloma desde el faro. Fuente: [www.flickr.com](http://www.flickr.com) / La Paloma. Vista aérea 2010

Con la concepción de ciudad completa que también inspiró proyectos para Punta del Este, la división en tres zonas: balnearia, portuaria e industrial, revela la intención hacia el disfrute vacacional de la naturaleza en la traza de manzanas rectangulares con sendas peatonales de circulación y recreo ajardinadas, que originalmente conectaban las viviendas a la playa con un mínimo atravesamiento vehicular (fig.13).

El Proyecto considera los grandes estructuradores de las avenidas y los trazados de calles, sendas peatonales y pasajes, en planteo funcionalista racionalizador de las circulaciones y las actividades. Establece siete tipos de vías, tres vehiculares con distinto tipo de tránsito para el futuro crecimiento, previéndose factores de ocupación de suelo, tratamiento de frentes, retiros, veredas, formas asociativas de diferentes edificios, saneamiento individual, fuentes de agua potable.

Similar a los proyectos para Punta del Este, respecto a la importancia otorgada al paisaje, la vegetación y el estilo de vida fomentado, preveía el control municipal de los tipos de árboles a plantar en las áreas non-edificandi. La distribución de espacios públicos y privados, con un destino a propiedad privada menor al 60% del área a amanzanarse y con 20% para uso exclusivo peatonal y los restantes aspectos normativos, no prosperaron. Las propuestas fueron muy parcialmente ejecutadas, subsistiendo vestigios de las mismas en cordones y aceras, “cul de sac” y las palmeras de la Avenida.

Además de C. G.G. varios arquitectos participaron de la profusa actividad en construcción de hoteles de la época, generando una oferta importante para turistas de los departamentos del Este uruguayo y de Brasil, en modelo que en Rocha se repitió exclusivamente en La Pedrera y en La Coronilla, impulsó y diferenció a estos balnearios.

La arquitectura de residencia temporal en cambio no tuvo el desarrollo de otros balnearios, en La Paloma adquirió tintes pintoresquistas por obra del arquitecto contratado por un propietario de numerosos lotes, adquiriendo muy posteriormente el carácter “moderno” de la mayoría de los balnearios costeros y con pocos ejemplos.

En el año 1946 se aprueban una serie de fraccionamientos diseñados por el influyente Arq. Juan A. Scasso, que definen la geometría actual del balneario similar a la del resto del litoral oceánico. Su trazado regulariza el territorio, ignorando las relaciones ambientales preexistentes. Según se extrae de la prensa de la época gran parte de los terrenos cercanos es comprada por argentinos de alto nivel económico, que ante la dificultad de ir a vacacionar a Europa por la situación de posguerra, deciden invertir en las playas de Uruguay. Poco tiempo después, el Presidente J. D. Perón dificulta este tipo de veraneo, generándose la situación descrita como los “balnearios fantasmas de Rocha” (Gadino, 2011).

Este retraimiento del turismo argentino hasta los años noventa, produce estancamiento del balneario. En el período resurge como motor económico el puerto con terminal pesquera y procesadora, hay intentos de reducir el Parque Andresito, considerado obstáculo al crecimiento y expansión.

La extensión del balneario hacia las playas La Aguada, Costa Azul y los otros fraccionamientos al E, activados con el mejoramiento de la Ruta 10 no es planificada y hacia la frágil zona W adyacente al Área Protegida de la Laguna de Rocha presenta serios problemas ambientales.

Las características de la urbanización actual han producido varias amenazas a la calidad paisajística, las principales detectadas en varios estudios como el citado de Gadino responden a:

Obras en el puerto original, que ha sido reactivado para transporte de material forestal, con las modificaciones sedimentarias y el tránsito pesado consecuentes

Falta de canalizaciones, las escorrentías de pluviales provocan la inundación y deterioro de calles, por imprevisión respecto al drenaje y la defectuosa evacuación de terrenos ocupados artificializados;

El deterioro por humidificación de las playas, que no se ha revertido con medidas mitigadoras.

En el tramo ( ver figura 13,derecha ) los fraccionamientos con trazados antiguos están casi desocupados, persisten sectores de cárcavas y relictos de vegetación nativa, habiéndose señalado El Palenque para ubicación del Puerto de aguas profundas.



# VALIZAS

## O BARRA DE VALIZAS

El concepto “pueblo o poblado” le es más apropiado que “balneario”, por su ocupación irregular, su ubicación exenta, en sitio geográfico extraordinario de difícil acceso, sobre propiedades estatales o de dudosa tenencia.

Este “poblado vacacional” de trazado demarcado por los usuarios pobladores y visitantes y las aguas, creció junto a los ranchos de los pescadores como conjunto de edificaciones temporarias, con algunas intervenciones de experimentados artesanos o de arquitectos para uso propio.

En el caso de la Barra (y desembocadura) del arroyo homónimo, el asentamiento más antiguo surgió del lado Sureste, por la existencia de vertientes naturales de agua dulce y ventajas para la pesca.

Con la bahía Playa SurEste de la Ensenada como lugar de laboreo, debió trasladarse a la otra ribera, menos expuesta a las tormentas de viento y arena y más accesible por camino a la ciudad de Castillos.

En fecha mítica indeterminada con precisión pero anterior a 1970, se establecen allí algunos pocos ranchos y almacenes de ramos generales y bares, atendidos por descendientes de las antiguas familias que poblaron estas costas, desplazados de otros campos más productivos y que vivían de actividades agropecuarias a pequeña escala y de la pesca (Moreno, 2010).

La estructura principal del poblado es la calle de acceso, el lugar donde se acondicionó la plaza, el camino al arroyo: la laguna, los humedales y las cíclicas inundaciones determinaron los lugares de paso y la ubicación de las edificaciones.

Los grupos de campamentistas que lo conocieron en caminatas desde Aguas Dulces (balneario de pobladores de Castillos) erigieron sus ranchos a semejanza de los primitivos de palafitos y tablas: resultaron resistentes, aunque muchos fueron arrastrados por temporales y/o sustituidos por otros de materiales más sólidos. Posteriormente se realizaron canalizaciones y pavimentaron con tosca algunas calles, manteniéndose el carácter rústico, sin redes eléctrica y de agua hasta hace pocos años, alumbrado público y demás servicios muy reducidos.

Las características de este poblado autoconstruido y con muy poca atención de las autoridades durante largos períodos, también atrae a residentes anárquicos. Conforman una comunidad heterogénea con las familias originarias, aumentando la población a cuatrocientas personas que llegan a cinco mil en aproximadamente mil viviendas, en enero. Alejado de los circuitos turísticos de mayor nivel socio-económico y por sus precariedades recibe visitantes temporarios interesados en la vida al aire libre de variados orígenes, incluyendo europeos y regionales. El sitio excepcional por el paisaje costero, continúa siendo atractivo para un público principalmente juvenil nacional, para el cual funcionan campings organizados de temporada, sustituyendo a los espontáneos y han surgido posadas. La mayor parte de la oferta de alojamiento, son las construcciones muy austeras y rústicas de los primeros visitantes y pobladores, que las alquilan o comparten temporalmente, muchas mejoradas y pocas construidas expreso.

Éstas características de identidad son reconocidas socialmente pero no se mencionan en los documentos oficiales, que plantean desde los 90s intentos parciales de regularización y la elaboración no concretada de planes para los predios estatales de Valizas y Aguas Dulces.

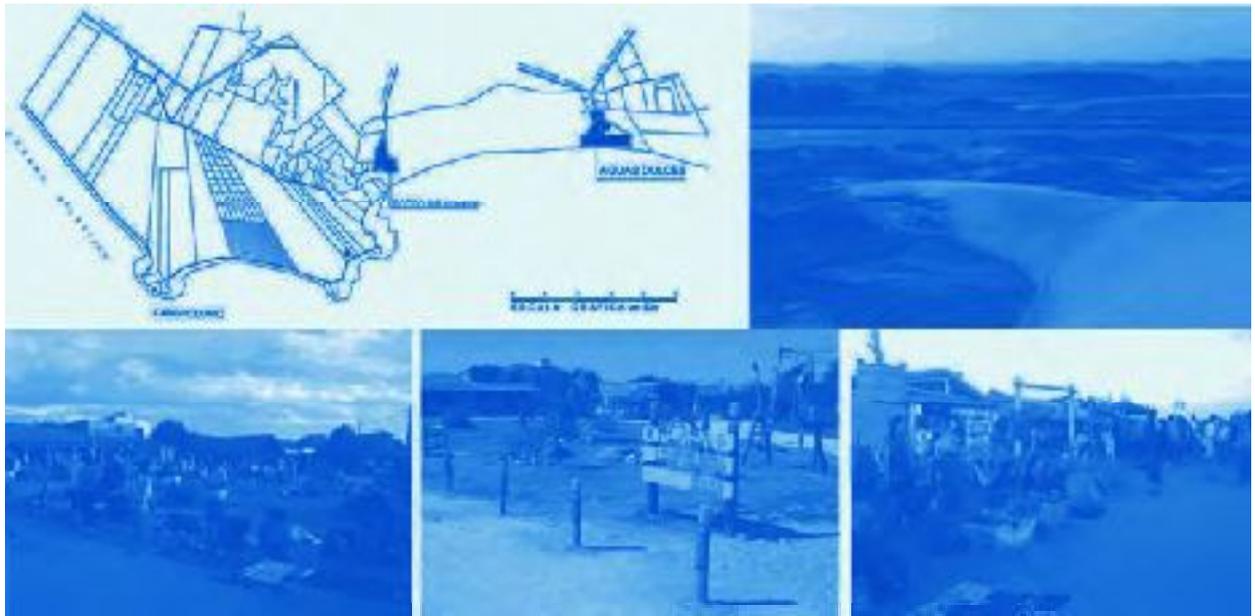


FIG 14: Plano y foto desde dunas Fuente: Intendencia Municipal de Rocha | Fotografías de la plaza Leopoldina  
 Autoría propia 2010

FIG 15: Ficha general Valizas, modelo a completar en estudio. Fuente: elaboración propia 2011

