

# Dinámicas actuales de los territorios en la interfase urbano-rural: caso Villa García



- lucía fajardo · verónica iglesias
- tutora: norma piazza
- seminario interáreas hábitat y territorio:  
EFI villa garcía
- marzo 2012

• <b>Introducción</b> . . . . .	1
• <b>Marco conceptual</b> . . . . .	1
• <b>Delimitación de la zona de estudio:</b> . . . . .	2-5
Conformación del barrio	
Principales actores que intervienen en la zona	
• <b>Metodología de abordaje</b> . . . . .	6
• <b>El problema</b> . . . . .	6
• <b>Objetivos</b> . . . . .	6
• <b>Propuesta metodológica</b> . . . . .	7
• <b>1-Conceptos y definiciones introductorias.</b> . . . . .	8-11
• <b>2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo:</b> . . . . .	12-20
Situación de los asentamientos irregulares en Montevideo -y en el contexto de América Latina	
Actual Revisión del Plan Montevideo	
Acercamiento a Villa García- categorización del suelo vigente	
• <b>3-Transformación del área de estudio- evolución de la población y proceso de urbanización</b> . . . . .	21-24
Datos estadísticos de los censos 1996 y 2004	
Análisis de los cambios morfológicos en el territorio entre los años 1944 y 2011	
Mapa síntesis de las transformaciones del territorio	
• <b>4-Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para el estudio en el territorio de Villa García.</b> . . . . .	25-31
El Monarca	
La Rinconada	
Villa Isabel	
Al Paso Hondo	
Zonamérica	
• <b>5-Estudio de la coexistencia entre las “burbujas”</b> . . . . .	32-35
• <b>6-Reflexiones finales</b> . . . . .	36-42
Diagnóstico territorial de la zona de estudio	
Visualización de potencialidades y problemáticas	
Análisis de escenarios posibles/ Conclusiones	
• <b>Bibliografía</b> . . . . .	43

## Introducción

En primer lugar planteamos el tópico de las dinámicas actuales en territorios de interfase urbano-rural para desarrollar como tesina, porque nos interesa indagar en un tema de actualidad y en un fenómeno que está en permanente cambio. Lo consideramos pertinente, debido a la pertenencia de Villa García a la periferia de Montevideo formando parte de ese borde urbano-rural y de una zona que nuclea muchos territorios en discordia. Básicamente se desea profundizar en cómo se ha transformado ese territorio con el transcurso de los últimos años, sus usos, sus lógicas, su espesor y su peso en el resto de la ciudad.

Se trata de porciones de territorio que comprenden una mixtura muy importante en cuanto a los usos del suelo: grandes emprendimientos logísticos, industriales, asentamientos irregulares, áreas de valor agrícola y paisajístico, entre tantos otros. Por lo tanto, consideramos la gestión en sí misma como factor preponderante en las lógicas de generación de este territorio de interfase; desde lo micro –las pequeñas decisiones de los vecinos involucrados- hasta lo macro –las decisiones que tienen un peso real provenientes del Estado-. Las dinámicas de estos territorios en “disputa” son más rápidas en la realidad que en el papel; muchas veces los tiempos en los cuales se construye ciudad anticipan

cualquier intento de planificarla.

Este trabajo intenta detectar el fenómeno de la microsegregación, uno de los generadores de lo que se puede denominar “Burbujas” urbanas o constelaciones en el territorio: son porciones de territorio autónomas, que actúan de forma aislada con el contexto en el que están insertas. Dichas burbujas provocan una nueva situación territorial compleja, lo que es un fenómeno propio de las ciudades latinoamericanas que se ha acentuado en Uruguay en los últimos años; dos ejemplos claramente contrastables son Villa García y Zonamérica.

## Marco Conceptual

El Espacio de Formación Integral (EFI) es un ámbito de trabajo donde son partícipes docentes y estudiantes de varias facultades: Arquitectura, Psicología, Nutrición, Ciencias, Antropología Social y Educación Física, trabajando en conjunto de manera interdisciplinaria.

El intercambio con estudiantes y docentes de otras disciplinas lo incorporamos a nuestra formación a través del EFI, ya que nos permite integrar otros abordajes “académicos” acerca de una misma temática, poner en común opiniones personales y conocer otras realidades.

La interdisciplina refleja la convergencia de varias perspectivas diferentes; los límites de cada ciencia individualmente se traspasan para dar lugar a un resultado nuevo, un trabajo de cooperación con herramientas propias de cada área pero que funcionan en conjunto.

El proyecto del EFI Hábitat y Territorio (iniciado en el año 2010) apunta a desencadenar procesos muy diferentes pero complementarios, donde los estudiantes ponemos a prueba las herramientas adquiridas a lo largo de la carrera, culminando con un enfoque desde varias ópticas.



Foto extraída de Google Earth

### **Delimitación de la zona de estudio- Villa García**

Villa García comprende la zona que va desde el anillo perimetral al arroyo Toledo. Su principal acceso desde el centro de Montevideo es por la Av. 8 de Octubre que luego pasa a llamarse Cno. Maldonado, extendiéndose hasta la Ruta 8; éste eje comunica varias centralidades de la zona como son Km. 16, Km. 21, y Pando, lugares de trabajo para algunos habitantes. Se ubica a unos 10 minutos aproximadamente del Aeropuerto Internacional de Carrasco; la construcción del colector perimetral y la finalización de las obras de doble vía de la ruta 102 han constituido otro vínculo

importante con el resto de Montevideo, lo que ha cambiado la conectividad de la zona. La ruta constituye claramente una dualidad ya que si bien es la única vía de comunicación del barrio, la misma no cuenta con equipamiento necesario para circular con seguridad, la circulación peatonal se realiza por las banquetas y esto genera un gran problema para la gente del barrio. Las líneas de ómnibus que circulan en esa zona son el 103, el D8 y los interdepartamentales que llegan a Pando. La presencia de Zonamérica, emprendimiento que se implantó en la zona hace varios años, le ha dado mayor movimiento al barrio y ha generado mejoras en el servicio de transporte.

### **Conformación del barrio.**

La tranquilidad de las quintas y los cambiantes verdes de los cultivos cautivan, poco a poco, a personas que se van instalando en este lugar. Don Ildefonso J. García Lagos (1834-1906) construye su villa de descanso lejos del ruido urbano del centro de Montevideo, con una importante casa, caballeriza y un parque sobre la costa del arroyo Toledo. Es por él que este nuevo paraje lleva su nombre: Villa García, zona que está comunicada con la capital por el Camino Maldonado, cuyo nombre se debe a que es la ruta que une el puerto de Montevideo con el departamento de Maldonado, al este del Uruguay. Por este



camino se trasladan pasajeros, tropas y pesadas piedras de granito y mármol provenientes de las canteras de la ciudad de Minas, en el departamento de Lavalleja. Piedras que se utilizaron para importantes obras de arquitectura como ser el Palacio Legislativo. También es la vía de comunicación con los departamentos de Rocha y Treinta y Tres. El arroyo Toledo es el que hace de límite con el departamento de Canelones, y es aquí donde los pesados carruajes, cansados caballos, bueyes y gauchos hacen su parada para retomar fuerzas, reparar ejes y prepararse para el cruce del arroyo sin puente aún. Esta Posta va haciendo que herrerías, almacenes, iglesia y otros elementos se instalen en torno a la futura plaza, justo en la esquina de Cno. Maldonado y Cno. al Paso Hondo. Actualmente, Villa García se extiende desde el Km16 al 22 1/2 del Camino Maldonado; sus calles iniciales, fueron 12 dispuestas alrededor de la que fuera plaza de carretas. (<http://www.villagarcia.com.uy/historia1908.html>)

Es un territorio de interfase urbano-rural, altamente fragmentado, hoy sometido a fuertes dinámicas de cambio y escenario de numerosos intereses en pugna, en el que conviven, con el centro poblado formal de origen rural, 11 asentamientos irregulares con distintos grados de precariedad y consolidación, recientes implantaciones industriales y logísticas promovidas por la fuerte inversión pública en el territorio noreste de Montevideo (colector vial perimetral, aeropuerto internacional, ruta 102) que han impactado fuertemente en las dinámicas económicas, los usos del suelo y también en los imaginarios de la población local.

En este escenario se prevé la próxima implantación de la Facultad de Veterinaria con la presencia de 3000 estudiantes en la zona y todas las implicancias en cuanto a servicios, equipamientos y modificaciones en el sistema de transporte que generarán otros impactos en el territorio.

En este territorio, en el que se está trabajando desde el año 2009 en distintas aproximaciones, hay una población heterogénea, que no se reconoce como parte de una unidad territorial sino que se identifica exclusivamente como perteneciente a un "barrio" (generalmente el asentamiento). Conspira contra la construcción de una identidad colectiva más amplia, la coexistencia de población afincada en la zona desde hace varias generaciones en un parcelario de quintas afiliada a condiciones de vida semi-rural,

con población desalojada de las áreas centrales por no poder sostener la formalidad, con antecedentes de vida urbana que aspira a recuperar. Incluso entre estos últimos se detectan expectativas diferentes entre quienes han adoptado la informalidad como estrategia de supervivencia y quienes aspiran a recuperar las condiciones de urbanidad perdidas.

En las etapas anteriores el EFI avanzó en la construcción de consensos para la definición de lineamientos estratégicos para la intervención en el espacio público en la escala de Villa García, con idea de reforzar los elementos de identidad y pertenencia, en un proceso que se sabía a largo plazo (etapa que aún no se da por culminada), y en el que se está interactuando con vecinos, comisiones de los distintos barrios, integrantes del SOCAT, escuela N°157, aula comunitaria, directiva del Baby Fútbol, Radio Comunitaria En Libertad, Estación Esperanza del INAU, y otros referentes contactados a través del PIM.



Fuente: elaboración en el marco del EFI 2011

### Principales actores que intervienen en la zona.

“El Estado, con su capacidad de movilizar recursos y acondicionar el territorio para los asentamientos humanos puede y debe influir decisivamente en la evolución de las ciudades, orientándolas hacia patrones con objetivos socialmente deseables: es aquí donde aparece la planificación urbana, como función pública de carácter social”

(Víctor Fossi, 1992)

El **Municipio F** tiene como propósito promover la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos del Municipio, atendiendo sus necesidades y estimulando su participación en la construcción de una sociedad más integrada, justa y solidaria, en el marco de un modelo de desarrollo local que comprende aspectos económicos, sociales y políticos. Sus objetivos primordiales son lograr los cambios necesarios en los temas de infraestructura, servicios básicos, medio ambiente, integración social, desarrollo económico y productivo, de tal forma de responder a las principales expectativas de los residentes, usuarios/as y trabajadores/as del territorio

del Municipio F, mediante una gestión participativa con todos y todas.

**CCZ 9:** cada Zona de Montevideo está regida por un Gobierno Local, como parte del proceso de Descentralización municipal, Desconcentración de servicios y Participación vecinal, iniciado en 1990. El centro comunal zonal correspondiente a la gestión de este territorio, es el CCZ 9. El Centro Comunal Zonal, es un Servicio Municipal (administrativo y ejecutor de los servicios descentralizados), es la Oficina Comunal en la Zona, dependiente de la Junta Local, a la que le compete la gestión

administrativa, trámites, gestiones, denuncias, solicitudes, servicios, etc. Es la oficina municipal que tiene a su cargo la gestión de diversos servicios y obras en los barrios de cada zona. Los límites de influencia del Centro Comunal Zonal 9, son: Arroyo Toledo, Arroyo Carrasco, Cañada de las Canteras, Dr. Emilio Ravignani, Pantaleón Pérez, Cambay, Cno. Carrasco, Pan de Azúcar, Avda. 8 de Octubre, Cno. Corrales, Avda. Gral. Flores, Avda. José Belloni, Cno. Tte. Alberto Galeano, Rafael, Cno. Tte. Alberto Galeano, Ruta Nº 8 Brig. Gral. Juan Antonio Lavalleja, Arroyo Manga y Cno. Al Paso del Andaluz.

El **SOCAT** (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial) apunta a impulsar el desarrollo comunitario a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas, que tienen en común el hecho de trabajar o vivir en el mismo territorio. Es el centro de referencia principal de Infamilia- MIDES en lo local, integrando a organizaciones de la propia zona y de otras en articulación con las acciones del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En cada zona, trabaja un equipo técnico encargado de establecer los vínculos en el territorio a través de las visitas y el conocimiento de la comunidad. Los SOC (servicios de orientación y consulta) son espacios de atención que el equipo técnico del SOCAT brinda de forma descentralizada en distintas organizaciones

de la zona. Se centra en tres líneas de acción:

- Aumentar los niveles de articulación y coordinación de los servicios destinados a la infancia y la adolescencia de su territorio de referencia.
- Mejorar el acceso de la población a los servicios, especialmente en aquellos vinculados a la infancia y la adolescencia, buscando unir la oferta de estos con las demandas de la población.
- Promover la participación ciudadana, a través de la creación y/o fortalecimiento de redes locales, en espacios específicos de articulación llamados Mesas de Coordinación Zonal, mediante los cuales elaboran proyectos para solucionar problemas de la infancia y la adolescencia de su territorio.

**ABC rural** tiene como misión recuperar, conservar y valorizar los Bañados de Carrasco dentro de un ámbito participativo, reforzando y promoviendo cambios de hábito, a través de actividades para dar una identidad a la zona y haciendo un uso sustentable de los recursos del área.

Tiene como objetivos principales:

- Proteger y recuperar los valores de los Bañados de Carrasco dando un destino digno, más seguro y limpio.
- Estimular a que otros más vivan en la zona para potenciar este desarrollo en un paisaje rural y de Bañados.

**Escuela N°157:** luego de la instalación de la casa de Don Ildefonso J. García Lagos y el crecimiento de todos los servicios que se fueron instalando en su entorno, se hace necesario la fundación de una escuela rural para atender a los niños que viven en los alrededores. De acuerdo a los registros la Escuela Pública de Primer Grado número 157 de Villa García, fue fundada en 1908. Ubicada en el Camino al Paso Hondo, a unos pocos metros del Camino Maldonado a la altura del kilómetro 21, en el departamento de Montevideo.

**Zonamérica:** en 1985 comienzan a desarrollarse las primeras ideas para crear una nueva Ley de Zonas Francas que atraiga inversiones extranjeras, con base tecnológica y que desarrollará actividades comerciales, industriales y de servicios. Su concepción estaba basada en que la misma debía levantar las restricciones que imponía el sistema reglamentario uruguayo y los férreos controles estatales, existentes en ese momento. Zonamérica se aprueba el 16 de febrero de 1990, en las postrimerías de la primera presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti. La Zona Franca de Montevideo es la primera zona franca privada del país. Hoy tienen aproximadamente 8.000 personas empleadas y un desarrollo de infraestructura de primer nivel en Uruguay. El Parque, el nuevo Aeropuerto y la ruta 102, son factores importantes para el futuro crecimiento de Zonamérica.

## Metodología de abordaje

Se trabajó a partir de varias escalas: escala MICRO (se realizó en primera instancia a través de la elaboración de una encuesta, un acercamiento a la vivienda de los vecinos, sus condiciones de higiene, habitabilidad, seguridad, etc.); escala MESO (este grupo logró un diálogo muy importante con los vecinos de la zona, lo que les permitió desarrollar proyectos en conjunto para el propio barrio); escala MACRO (por un lado se hizo hincapié en la gestión del territorio y el rol de los diferentes actores, y por otra parte nos enfocamos en el trabajo desarrollado con la Escuela Nº157 de Villa García, institución con una fuerte inserción social que funcionó como puerta de acceso al barrio). Esta última es la escala en la que participamos a lo largo del curso y que sirvió como punto de partida para comenzar a estudiar la temática propuesta.

Este trabajo lo abordaremos desde una metodología similar a la del curso. Comenzaremos exponiendo generalidades del territorio en cuestión (MACRO), después nos acercaremos a la zona de Villa García (MESO), para luego concentrarnos en el estudio de las “burbujas” seleccionadas para su análisis (MICRO). Finalmente, reflexionaremos acerca del objetivo planteado y de los posibles escenarios -que a partir del diagnóstico realizado- nosotras visualizamos para ese territorio.

## El problema

Visualizamos como una problemática emergente la fragmentación socio-territorial, y como consecuencia de la misma una ciudad disgregada, extensa y con baja densidad.

## Objetivos

### *Objetivo general:*

- Contribuir a la comprensión de los procesos de transformación de la periferia de Montevideo.

### *Objetivos específicos:*

- Verificar si los preceptos del Plan de Ordenamiento Territorial están acordes con la evolución de ese territorio en la realidad.
- Analizar cómo se redefine y se transforma el territorio productivo ante el corrimiento de los límites del borde urbano.

Etapas	Actividades a desarrollar
<p>1- Reconocer conceptos y definiciones introductorias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indagar en los conceptos que menciona el POT en su memoria informativa y de ordenación, en cuanto a la definición de área rural y de área urbana, y según la LOTyDS incorporar el concepto de área suburbana. Investigar otros conceptos claves como interfase, precariedad, informalidad, segregación socio-urbana, planificación, transformaciones territoriales, institucionalidad y gestión, entre otros conceptos relacionados para generar un diagnóstico territorial.</li> </ul>
<p>2- Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevamiento de la transformación de los asentamientos irregulares en Montevideo y en la zona influencia.</li> <li>▪ Evolución en la categorización del suelo y su actual revisión.</li> </ul>
<p>3- Análisis de antecedentes y transformación del área de estudio (evolución de la población y proceso de urbanización).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevar información intercensal y complementar ese análisis con el estudio de fotos aéreas en dos períodos donde se visualice una transformación exacerbada de la mancha urbana.</li> </ul>
<p>4- Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para el estudio en el territorio de Villa García.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selección de 4 asentamientos a estudiar: recopilación de la información recabada a lo largo del curso y sistematización del material generado.</li> <li>▪ Zonamérica como quinta “burbuja”: información bibliográfica acerca de su implantación.</li> </ul>
<p>5- Estudiar como coexisten y como se relacionan las “burbujas” en el territorio de estudio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollar parámetros que permitan visualizar y comparar la relación de los actores seleccionados con el territorio y entre ellos (cuadro comparativo).</li> <li>▪ Estudio de bibliografía sobre la temática</li> <li>▪ Realización de entrevistas para conocer distintas opiniones acerca del tema.</li> </ul>
<p>6- Conclusiones. Proyecciones/Oportunidades Verificar si lo que promueve el POT ocurre en la realidad es congruente: análisis del fenómeno de microsegregación, a partir de la visualización de la relación entre los actores estudiados con el territorio en el que se insertan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reflexión acerca de los conceptos desarrollados hasta ahora, mediante 3 estrategias:             <ul style="list-style-type: none"> <li>*Diagnóstico territorial</li> <li>*Análisis de las problemáticas y oportunidades</li> <li>*Posibles escenarios a futuro.</li> </ul> </li> </ul>

## Conceptos y definiciones introductorias.

“El territorio es un proceso, una conformación dinámica. Materializa una relación única y necesaria, entre un colectivo social y un área determinada de la superficie terrestre.”

(Juan Pedro Urruzola, Director del Departamento de Planificación de la IM. 2011)

Los dos antecedentes concretos que hoy existen en nuestra ciudad son, por un lado el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- que ha significado un antes y un después en la forma de pensar y planificar aspectos de nuestro territorio; por el otro, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible - 18 308- que es materia de interés general y cometido esencial del estado, con finalidades precisas y un conjunto de acciones transversales que reclaman políticas públicas para hacerlas posibles. Esta Ley plantea tres instrumentos: directrices, ordenanzas y planes; estos instrumentos además de apuntar a ciertas renovaciones de la ciudad, no deben dejar de lado el territorio existente, y utilizar el conocimiento preciso sobre esta herencia: cómo se ha generado y las potencialidades que presenta.

Reconstruir el proceso histórico nos hace comprender la estructura actual del territorio: Montevideo ha crecido de forma espontánea- debido a sucesivas acciones y también omisiones. Podemos descubrirla si

levantamos capa por capa del palimpsesto territorial: es un territorio que acumula las huellas de su pasado, las cuales reflejan a las sociedades que lo construyeron.

Para comenzar a acercarnos al tema de estudio, nos parece fundamental dejar claros algunos conceptos claves, a los que vamos a hacer referencia a lo largo de este trabajo. Creemos que es necesario conocer más profundamente las herramientas que utilizaremos para fundamentar esta investigación: comenzaremos analizando las memorias del POT y sus principales conceptos respecto a la categorización del suelo, para poder ver su transformación; lo que promueve la Ley de Ordenamiento Territorial de Desarrollo Sostenible (que incluye todo el territorio nacional) y así contrastarlo más adelante con la realidad; definiciones que responden al contexto en el que trabajaremos, como son interfase, gestión y precariedad. Finalmente abordaremos el tema de la segregación para aplicarlo en el territorio concreto de estudio...

### >Ordenamiento Territorial:

Proceso de programar la distribución y localización espacial del uso del suelo y de los componentes de la estructura territorial, como medio de implementar las estrategias de una propuesta de desarrollo local, regional o nacional, con especial énfasis en aspectos sociales, económicos, de distribución demográfica y de manejo/

acondicionamiento ambiental.

>Según la Memoria de Ordenación del POT (zonificación primaria) existen las siguientes categorías:

“La presente definición de la zonificación representa el primer nivel de división operativa del territorio, destinada a establecer las orientaciones más generales de ordenación, uso y gestión territorial en el departamento. En tal sentido, atendiendo a lo establecido en la Ley de Centros Poblados se delimitan las áreas de Suelo Urbano, Suelo Rural y Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable, respondiendo a los criterios y norma de subdivisión o fraccionabilidad del suelo establecido en la citada norma nacional.

### Suelo Urbano

A efectos de la delimitación del Suelo Urbano se han precisado algunos de los elementos que caracterizan y definen dicho territorio. Se entiende que el área urbana debe identificarse con las superficies efectivamente ocupadas, de edificación y población densa de la ciudad, y se corresponde con aquellas zonas que cuentan con la infraestructura y los servicios mínimos suficientes para su desarrollo y su interrelación con las distintas áreas de la ciudad en el más amplio sentido. En otras palabras, el área urbana está representada por las porciones de territorio que, conformando la ciudad, están abastecidas

por la infraestructura y los servicios públicos básicos, equipamiento asistencial, cultural y social. Cuenta, a la vez, con una estructura vial que le da soporte y acceso desde y hacia el núcleo central de la ciudad. Las funciones que allí se desarrollan son naturalmente heterogéneas, predominando el uso habitacional.

## Suelo Rural

El Suelo Rural está integrado por las porciones del territorio que, en función de sus características y valores agrícolas, paisajísticos, ecológicos o de otra naturaleza, han sido definidos con esta calidad, con la finalidad de preservar su riqueza productiva, así como sus características naturales. En otras palabras, es el área del departamento que, en forma preponderante, está destinada a la producción de recursos renovables, particularmente explotaciones agropecuarias. Dicho uso será el predominante y condicionará las localizaciones de otros usos del suelo, a efectos de asegurar su normal desarrollo. Se recogen aquí los objetivos centrales de la política ambiental y territorial departamental, que reconocen en el decreto de la Junta Departamental Nº 26.986 un instrumental idóneo, un primer nivel de implementación y desarrollo. Dicho decreto declara de interés municipal preservar, valorizar y promover las áreas rurales de producción agrícola y las áreas de paisaje natural del Suelo Rural del

departamento de Montevideo. Esta explícita intención de valorización ambiental del territorio departamental, y específicamente de su área rural, se sustenta y fundamenta en la existencia de un conjunto importante de potencialidades físico-naturales, socioeconómicas, histórico-culturales y tecnológico-productivas.

## Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable

Constituyen el Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable, las áreas expresamente señaladas en el Plan; en ellas se puede desarrollar, potencial y eventualmente, un proceso urbanizador a mediano o largo plazo, para convertirlos en Suelo Urbano, quedando sometidos, en todos los casos, a condiciones previas de desarrollo, garantías y prestaciones públicas que justifiquen dicho proceso urbanizable.

El Suelo Suburbano estará integrado por:

Los suelos que cuentan básicamente con aquellas condiciones que los identifican como posibles de incorporar al Suelo Urbano; con vocación de urbanos.

\*Áreas a las que, en virtud de sus características topográficas y ubicación relativa en la ciudad, se les reconoce su potencial para incorporarse a zonas urbanizadas, albergar asentamientos humanos y otros destinos compatibles, habiéndose por tanto previsto la instalación o complementación de la infraestructura mínima necesaria para su desarrollo a

mediano o largo plazo.

Se entiende que dicha extensión o incorporación deberá ser estrictamente regulada por instrumentos de gestión, en particular los Programas de Actuación Urbanística que se presentan en la Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento. En tanto no se aprueben Programas de Actuación Urbanística para el Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable, los terrenos zonificados como tales estarán sujetos a las limitaciones establecidas para el Suelo Rural.



## >Concepto de gestión

A través del proceso de gestión se orienta la acción departamental en el territorio y se encuadra la de los actores privados y organismos públicos. En este sentido, debe plantearse una vinculación más directa entre la planificación de las actuaciones sobre el territorio y la gestión que va a determinar qué sistemas de actuación y formas de ejecución se deben utilizar.

Los objetivos estratégicos de la planificación permiten determinar las Áreas de Promoción y proyectos prioritarios. Los mecanismos de gestión deberán ser coherentes con dichas prioridades y deberán definir las formas de actuación más adecuadas.

## >Interfase:

Espacio generado por la proximidad o el contacto entre medios de diferente naturaleza, que puede tener características transicionales comunes a los medios generadores o eventualmente consagrar una resultante propia y diferente.

## >Precariedad:

Condición de la calidad de vida urbana de la población referida a:

- 1.acceso incompleto a las infraestructuras urbanas (agua, luz, saneamiento, transporte);
- 2.dificultad de acceso a los servicios de educación, salud y recreación;

- 3.falta de consolidación (equipamiento, pavimentación, arbolado) del espacio público en torno a la vivienda;
- 4.vivienda de bajo confort en cuanto a superficie, materiales, nivel de terminaciones y servicios disponibles.

## >Segregación Socio-Urbana:

La segregación social y espacial es una de las principales transformaciones que ha experimentado Montevideo en las últimas décadas como resultado de una serie de fenómenos económicos, sociales, culturales y tecnológicos. En los últimos años, se ha producido un incremento de la homogeneidad social a escala barrial y de las diferencias entre barrios. Los sectores de ingresos medio-altos y altos tienden a localizarse hacia el este, en búsqueda de mejores servicios y calidades urbanas. A su manera, se impone así la lógica del gueto: barrios custodiados con muy baja o nula interacción ciudadana, enrejamiento y retracción en el uso de los espacios públicos. La ciudad crece en gran medida sobre la base de la producción informal, mientras el mercado de vivienda sigue sus reglas y, en esa lógica, no encuentra su lugar el concepto de necesidad habitacional. Ante la falta de alternativas de acceso a la vivienda dentro del mercado formal, esta necesidad, para muchos sectores, se manifiesta en el territorio en extensas áreas de expansión residencial (tales como los asentamientos irregulares);

precarización de barrios populares en áreas centrales e intermedias; ocupación y tugurización; precariedad habitacional, hacinamiento y allegamiento.

## 2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.

**Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.**

### **Situación de los asentamientos irregulares en Montevideo -y en el contexto de América Latina.**

La denominada ciudad informal está conformada por asentamientos irregulares, que se desarrollan excediendo cualquier intento de planificación urbanística. En el caso de Montevideo y más precisamente en la zona delimitada para nuestro estudio, se origina un territorio complejo donde la formalidad y la informalidad se superponen. Y no sólo se genera una composición urbana difícil de interpretar, sino que intervenir en dicha trama se vuelve más complicado aún. La necesidad de la gente de afincarse en algún lugar del territorio y hacerlo propio, tiene otros tiempos que no son los de la planificación en el papel. Actualmente, se observa un incremento notorio en la cantidad de asentamientos irregulares en Montevideo, y en el mapeo se puede visualizar claramente que la zona receptora de los mismos es la periferia del departamento.

“La urbanización en América Latina se basó en una inversión masiva en infraestructura para realizar reformas urbanas estéticas e higiénicas, que tuvo como resultado la expulsión de los llamados "pobres" hacia las zonas periféricas. Los gobiernos latinoamericanos concentraron la inversión en infraestructura con capacidad para atraer industria. Las vías y los sistemas de transporte se convirtieron en elementos fundamentales para mantener el crecimiento económico y para los flujos crecientes de mercancías y personas. Los trabajadores fueron obligados a establecerse en los suburbios porque no podían tener acceso a los lotes o a las unidades de alquiler en las partes más centrales de la ciudad. En estas zonas suburbanas el Estado no ofrecía infraestructura, reforzando así aún más su condición de asentamientos informales, clandestinos y precarios (...) Sin embargo, si por un lado en la región se ha intensificado la globalización de los mercados urbanos, también ha habido un aumento vertiginoso de la pobreza. Más que nunca, la producción informal de la ciudad en Latinoamérica está dejando de ser excepción para transformarse en regla, convirtiéndose en la forma principal de desarrollo del suelo urbano. Aunque los datos sean siempre aproximados, en ciudades como São Paulo y Río de Janeiro se admite oficialmente que el porcentaje se acerca al 50 ó 55%, considerándose únicamente los procesos de acceso al suelo

y a la vivienda, dejando de lado otros procesos como la construcción irregular, los locales comerciales informales y otras prácticas. En otras ciudades brasileñas como Recife y Salvador, la informalidad urbana alcanza el 80%. Las cifras identificadas en ciudades de otros países de la región indican igualmente que el proceso de producción informal del espacio urbano va en ascenso.”

Fuente: "ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA REGULARIZACIÓN URBANA EN AMÉRICA LATINA"- La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. Aline Costa B./ Agustín Hernández A.



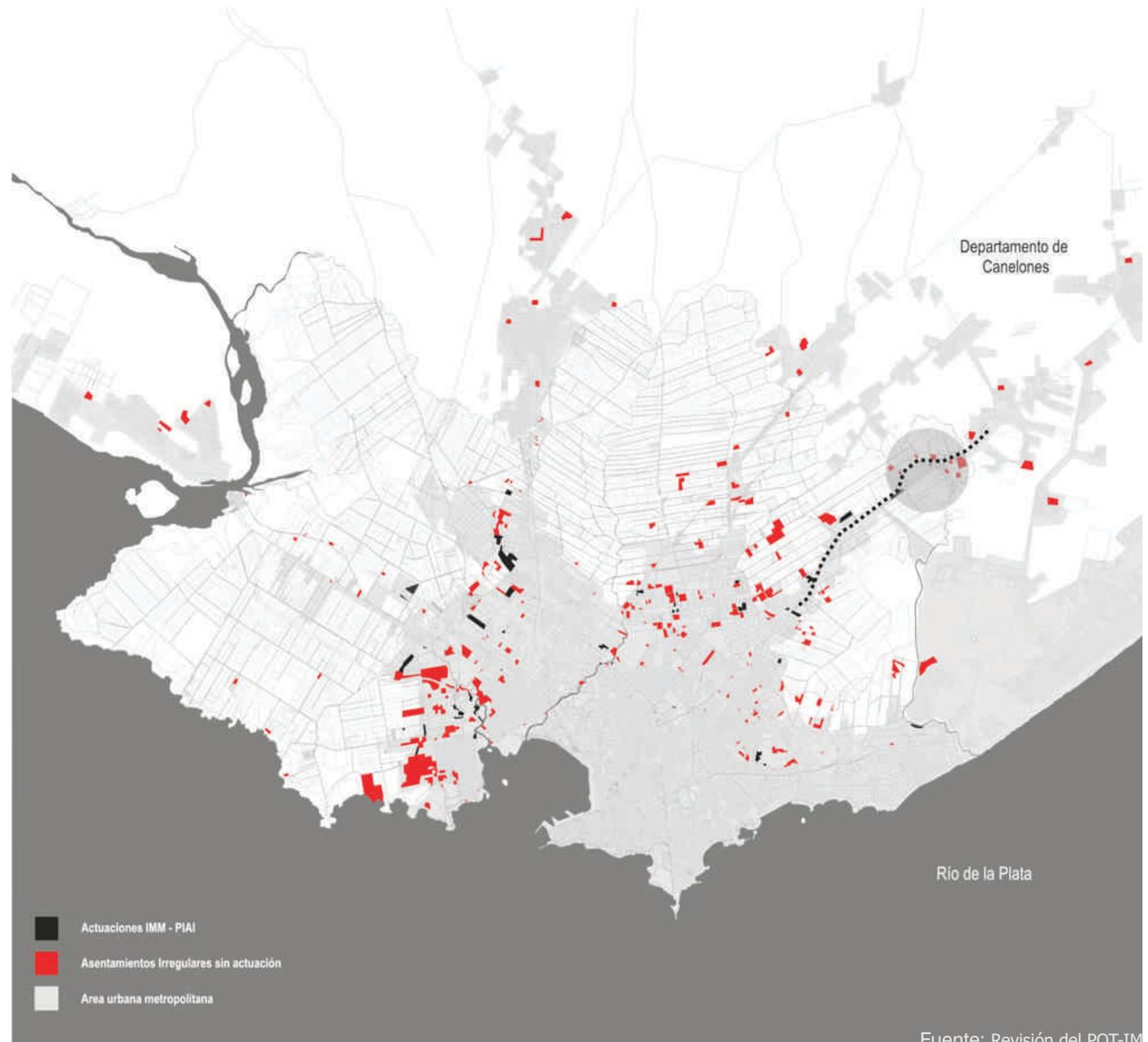
## 2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.

### Caracterización de asentamiento:

“Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.”

(Fuente: Convenio INE-PIAI; 2006)

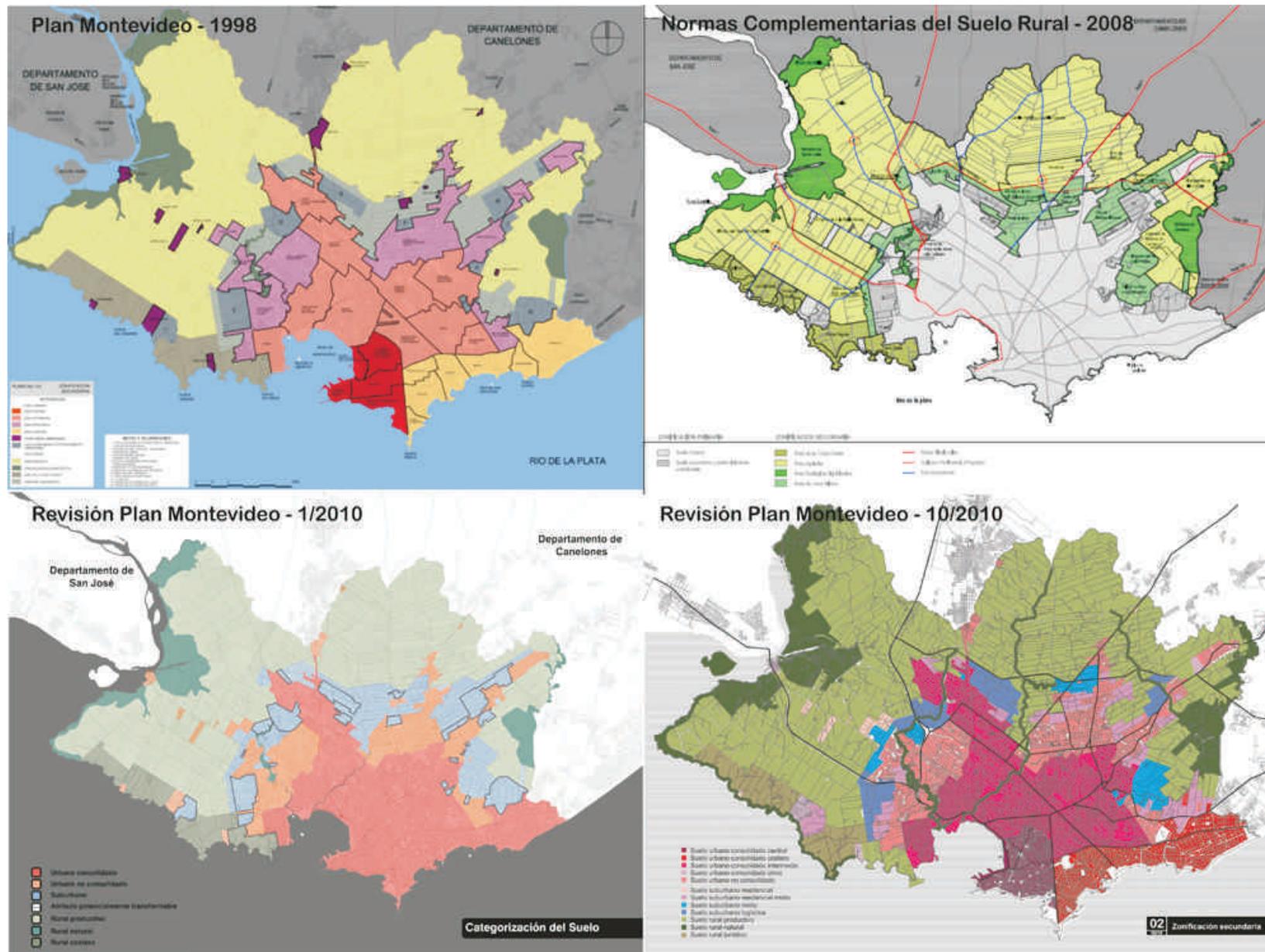
En el gráfico de la derecha, se distingue entre los asentamientos irregulares que tienen alguna actuación y los que no; en particular en nuestra zona de estudio y sus alrededores se observa que las actuaciones previstas hasta el momento no son muchas. Los motivos más frecuentes por los que es difícil intervenir en estos territorios por parte del Estado son, tanto la ocupación de terrenos privados como una categorización rural agrícola que no es compatible con este tipo de urbanización.



Fuente: Revisión del POT-IM

## 2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.

Evolución de la REVISIÓN DEL PLAN MONTEVIDEO desde 1998 al 2010



Fuente: Publicación Revisión del POT-October 2010

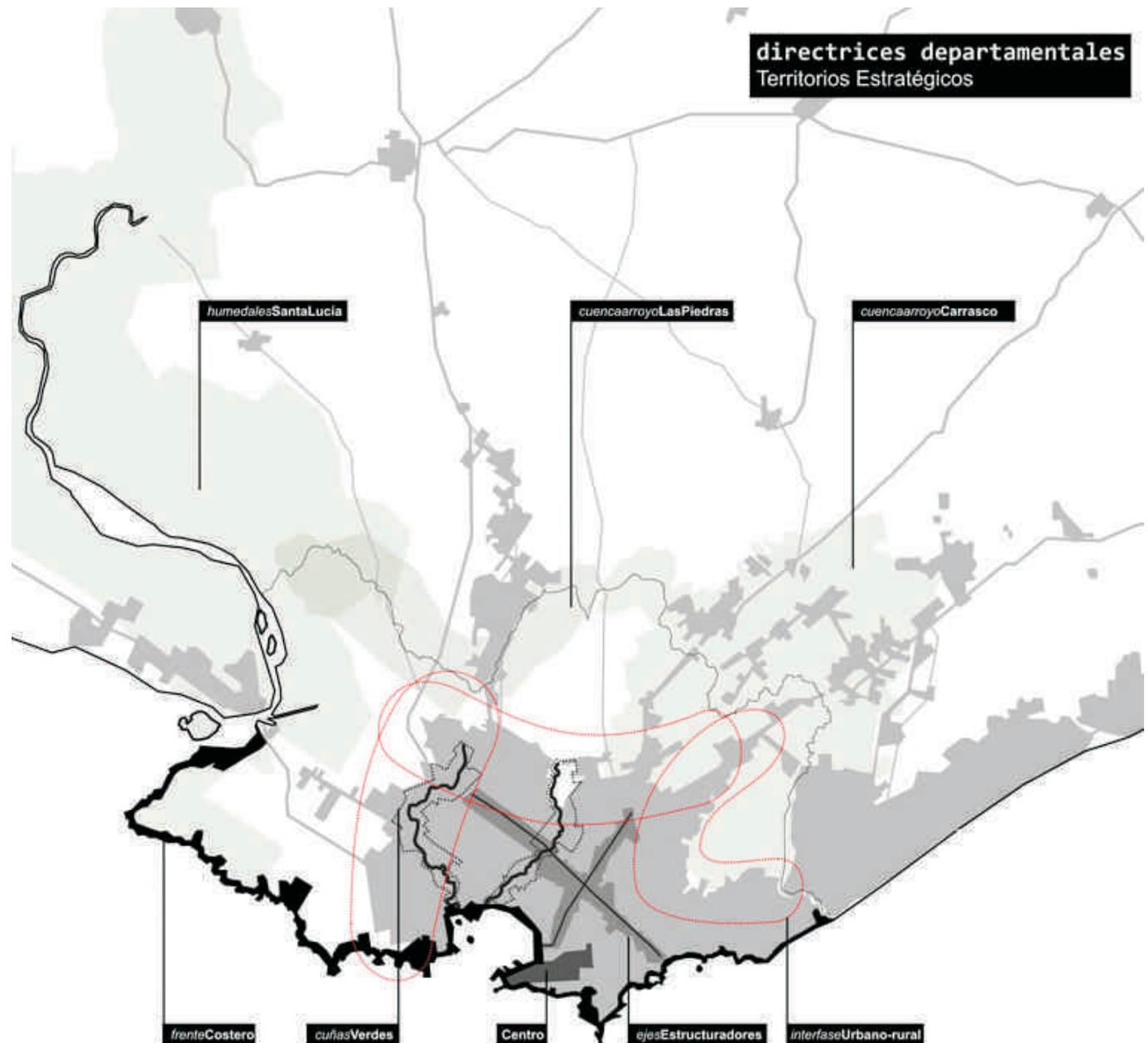
## 2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.

### Territorios estratégicos

El territorio metropolitano es el marco estratégico real que contextualiza las Directrices Departamentales. Dicho marco ya cuenta con avances proyectuales compartidos y convenidos, como es el caso de las cuencas del Río Santa Lucía, del Arroyo Carrasco y Arroyo de las Piedras. A su vez, las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitanas, en proceso de aprobación por las Juntas Departamentales respectivas, marcan un nuevo contexto institucional decisivo para el ordenamiento territorial departamental.

En el territorio departamental los objetivos y lineamientos propuestos se vinculan a cinco territorios estructurantes, de carácter estratégico, fundamentales para el proyecto territorial planteado:

1. Frente Costero Montevideoano
2. Interfase Urbano-Rural
3. Cuñas verdes
4. Ejes urbanos
5. Centro



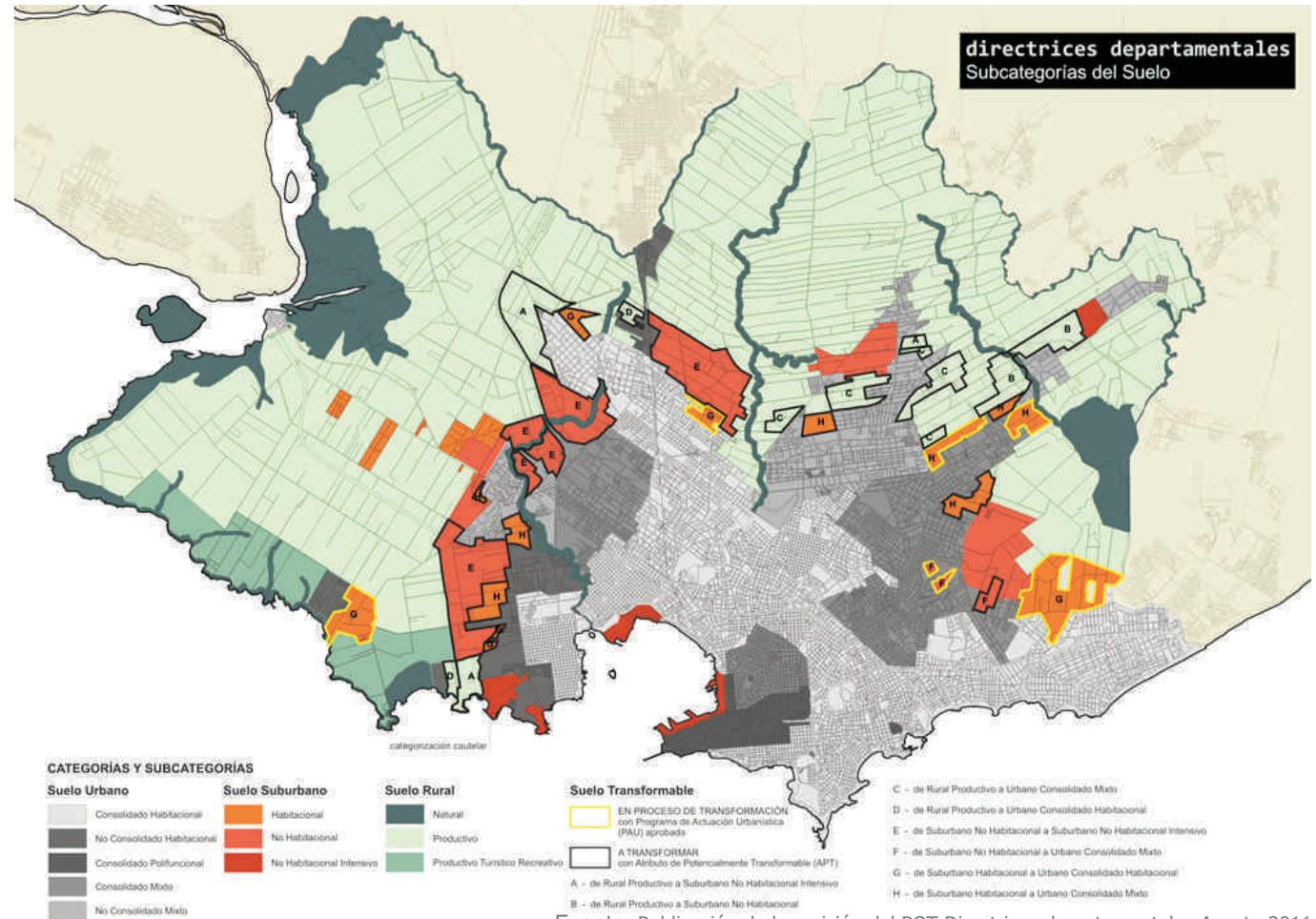
Fuente: Publicación de la revisión del POT-Directrices departamentales-Agosto 2011

## 2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.

### Actual Revisión del Plan Montevideo.

Debido a este continuo corrimiento de los límites de la ciudad formal-entre otros factores, la categorización del suelo es un tema en permanente debate. En las siguientes láminas se muestra la evolución de la misma desde el Plan Montevideo de 1998 hasta la actualidad, observándose una gran cantidad de cambios en cada una de las instancias de revisión.

Es importante destacar que la agricultura ha venido perdiendo superficie sobre todo en las áreas cercanas a Villa García, debido tanto a la presencia de asentamientos irregulares como a la implantación de emprendimientos en la zona. Debido a esta incompatibilidad de actividades y a la baja rentabilidad de la agricultura en esa zona por el asentamiento humano cada vez más amenazante y contaminante al medio ambiente, muchos de los productores están vendiendo sus terrenos. En los últimos años, tal como se ve en las fotos aéreas analizadas anteriormente, se observa un incremento cada vez mayor de la superficie urbana, la cual se ha venido estableciendo en los terrenos agrícolas (terrenos que hasta hace unos años conservaban grandes extensiones de tierra para el cultivo), y lo que ha motivado a repensar la categorización del suelo.



Fuente: Publicación de la revisión del POT-Directrices departamentales-Agosto 2011

La actual revisión de Plan de Ordenamiento Territorial está enfocada en el análisis de las preocupaciones territoriales que se han manifestado desde la creación del mismo. Dentro de las prioridades establecidas para su estudio (territorios estratégicos) se destaca el tema que da origen a este trabajo: la interfase urbano-rural.

## 2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.

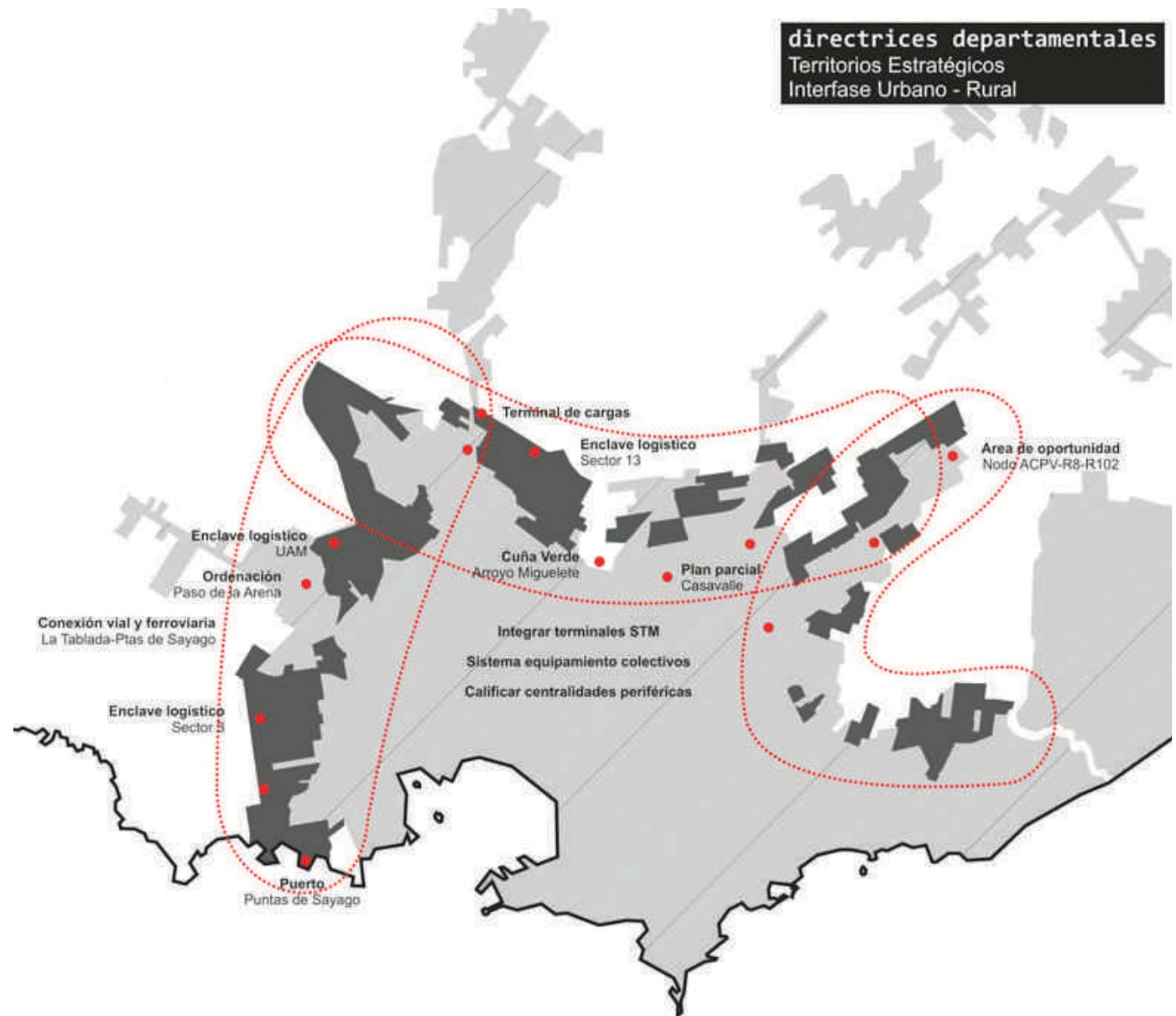
### Interfase Urbano-Rural

Comprende el borde urbano de la ciudad, en un espesor que incluye áreas urbanas, suburbanas y rurales, grandes infraestructuras, emprendimientos logísticos e industriales, asentamientos irregulares, centralidades periféricas y áreas de valor natural. Constituye un territorio desarticulado, sometido a fuertes dinámicas de transformación y demanda de suelo para diversos intereses concurrentes, que debe ser atendido como ámbito territorial con especificidades particulares. Es una oportunidad de proyecto territorial y de construcción del paisaje. Se priorizarán las actuaciones tendientes a la protección y desarrollo de las potencialidades del suelo rural natural y productivo, la consolidación de un borde urbano pautado por enclaves logísticos industriales y “cuñas verdes”, la definición de un eficiente sistema de infraestructuras del transporte de cargas, y la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales urbanas y suburbanas existentes.

Se identifican tres sectores de la interfase urbano-rural diferenciados: entorno ACVP; sector entre R5 y Río de la Plata; sector entre R8 y Río de la Plata.

### Sector entre R5 y la costa

Este sector es atravesado por las rutas nacionales R1y R5, y en él se localizan importantes áreas de producción agrícola, centralidades periféricas como Paso de La



Fuente: Publicación de la revisión del POT-Directrices departamentales-Agosto 2011

## 2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.

Arena y Casabó, grandes emprendimientos logísticos e industriales, áreas residenciales poco calificadas y asentamientos irregulares. El Aº Pantanoso y la costa Oeste se presentan como ámbitos naturales con potencialidad en la estructuración del sector. Concurren acciones desde el sector público con potencialidad para transformar el territorio que deben ser incorporadas en los procesos de estructuración de la interfase urbano-rural. Son los casos de la Unidad Alimentaria de Montevideo, el Puerto de Puntas de Sayago, el nuevo emisor subacuático de Pta. Yeguas, el conector vial-ferroviario Pta. de Sayago-La Tablada. Asimismo, se consolidará el sector 3 como enclave para usos logístico - industriales, considerado clave en la ordenación del sector. Se protegerán las áreas rurales agrícolas y naturales y se promoverá la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales urbanas y suburbanas y la consolidación de las centralidades periféricas existentes.

### Sector entre R5 y R8

Es un sector estructurado por el ACVP, el cual actúa como límite virtual de los procesos de urbanización. En su entorno concurre una importante demanda de suelo para la localización de grandes emprendimientos logísticos e industriales. La consolidación del Sector 13 como enclave de localización de usos no residenciales intensivos, y del arroyo Miguelete como cuña verde, son

oportunidades para estructurar un nuevo paisaje pautado. Se presenta como oportunidad de construcción de un nuevo paisaje de borde donde resulta prioritario pensar el ACVP y su entorno como objeto de proyecto, procurando una ordenación integral del conjunto. Se promoverá la calificación y equipamiento de las áreas residenciales, para lo cual resulta prioritario actuar en la consolidación de centralidades periféricas como Lezica, Instrucciones y Mendoza, Instrucciones y Belloni.

Asimismo el entorno del nodo ACVP-R8-R102 se presenta como oportunidad de repensar y calificar sectores de interfase urbano rural deteriorados y con dinámicas de transformación aceleradas.

### Sector entre R8 y la costa

En este sector las áreas rurales potencialmente productivas han quedado confinadas entre las áreas urbanizadas vinculadas a los ejes R8-Cno.Maldonado y Cno. Carrasco, los bañados del Aº Carrasco y la R102. Las áreas urbanizadas están integradas por asentamientos irregulares, barrios residenciales de diverso nivel segregados, y localización de emprendimientos logístico-industriales. Las áreas rurales presentan problemas de despoblamiento, inseguridad y abandono. Se localiza en el sector la usina de disposición final de residuos sólidos de Felipe Cardozo. Esta área es ámbito de actuación del PECAC por lo cual las actuaciones deben integrarse dentro de sus

lineamientos. Se considera prioritario la preservación de las áreas rurales de valor natural, una ordenación del ámbito rural productivo que promueva sus especificidades y desaliente su sustitución y abandono, y la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales contiguas.

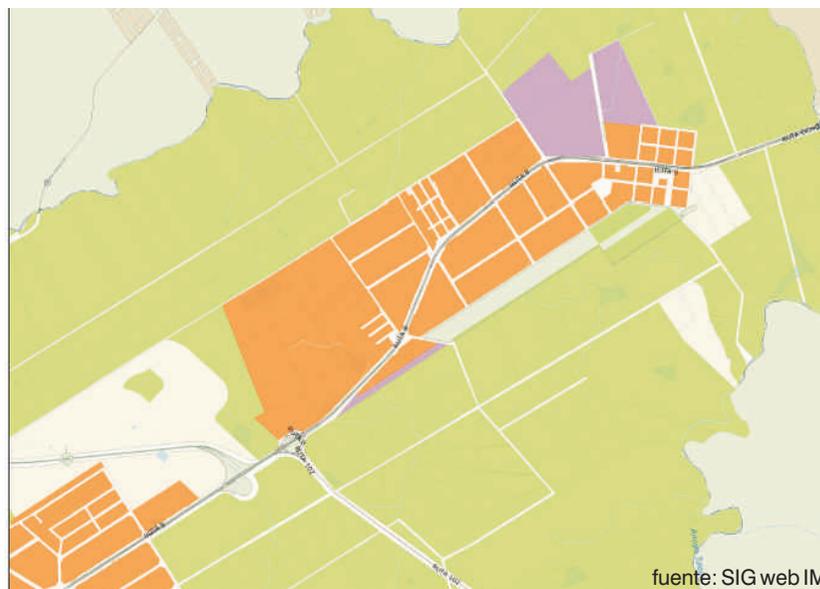
## 2-Estudio del corrimiento de los límites del borde urbano y la transformación del territorio productivo.

La expansión de las áreas urbanas sobre los suelos rurales implica la sistemática sustitución de los usos rurales del suelo por usos eminentemente urbanos (residenciales, logísticos, industriales, etc.). Al mismo tiempo, obliga a la extensión de las infraestructuras y los servicios, generando un encarecimiento considerable del suelo urbano.

Por tanto, la permanente expansión del suelo urbano asociada a las bajas densidades y al escaso crecimiento demográfico producen un mayor consumo de suelo por habitante que termina aumentando considerablemente su costo real. En términos sociales se genera un proceso territorial cuya insustentabilidad se hace cada día más evidente.

### Acercamiento a Villa García- categorización del suelo vigente.

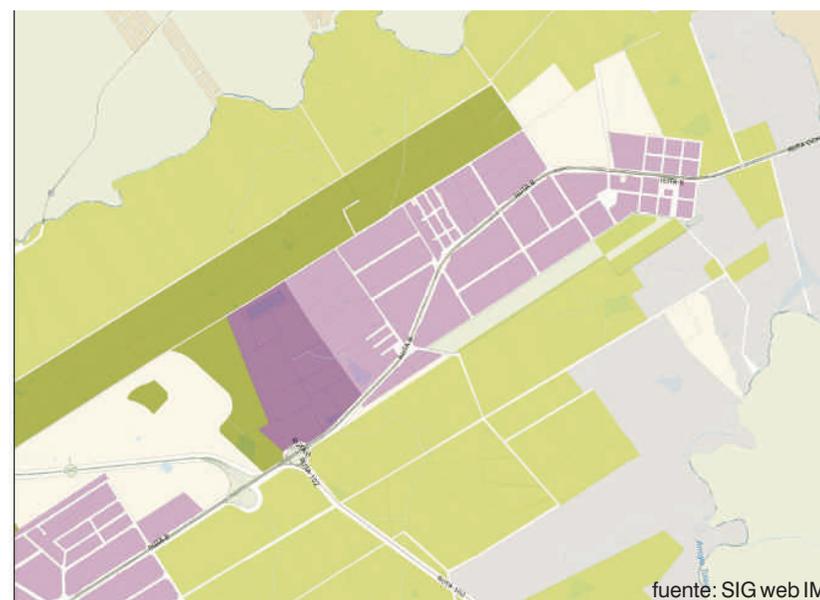
Luego de un panorama general de las diferentes categorías del suelo para todo el departamento- según la revisión del Plan Montevideo, nos acercamos a la zona de estudio para visualizarlas claramente.



### categorización primaria

referencias:

-  *suelo rural*
-  *suelo urbano*
-  *padrones cortados*
-  *suelo suburbano o potencialmente urbanizable*



### categorización secundaria

referencias:

-  *rural agrícola*
-  *rural costa oeste*
-  *rural ecológico sign.*
-  *rural usos mixtos*
-  *suburbano residencial*
-  *suburbano de usos mixtos*
-  *urbano central*
-  *urbano costero*
-  *urbano intermedio*
-  *otros urbanizados*
-  *urbano periférico*
-  *padrones cortados*

### 3-Transformación del área de estudio (evolución de la población y proceso de urbanización).

Transformación del área de estudio (evolución de la población y proceso de urbanización).

Villa García es un territorio de interfase urbano-rural, hoy sometido a fuertes dinámicas de cambio y lugar de muchos intereses encontrados. Conviven con el centro formal, una gran cantidad de asentamientos irregulares –de distintos grados de precariedad y consolidación-, con implantaciones industriales y logísticas debido a una fuerte inversión pública en ese territorio (colector vial perimetral, nuevo aeropuerto, ruta 102). Estas transformaciones han impactado fuertemente en las lógicas económicas, los usos del suelo y además en la especulación de la población residente en la zona.

Este segmento del trabajo apunta a un análisis de la transformación tangible del territorio de Villa García: para poder realizarlo utilizamos los recursos de las fotos aéreas y los datos estadísticos del censo. Elegimos ese período debido a que es donde se visualiza con más claridad el cambio en la morfología del territorio. A través de una mirada retrospectiva de la ciudad, pretendemos llegar a la situación actual en la que se encuentra el territorio.

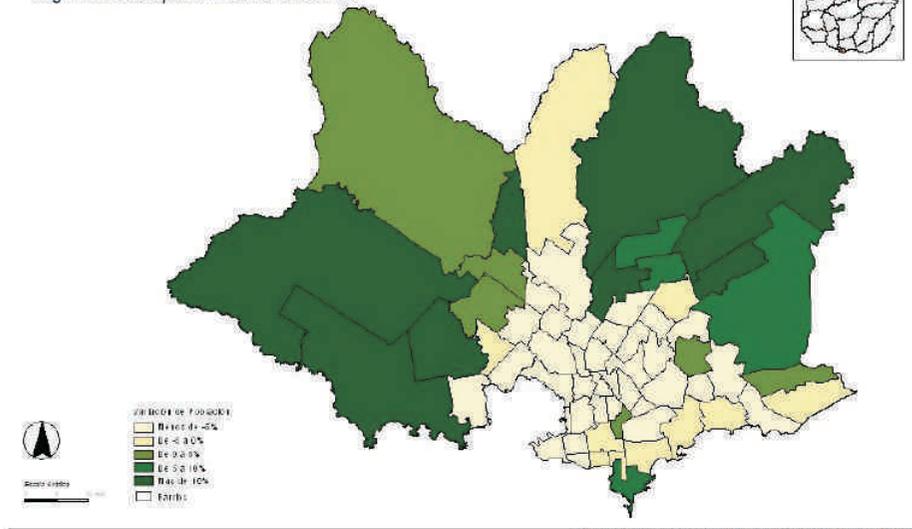
#### Datos estadísticos de los censos 1996 y 2004.

**POBLACIÓN Y PORCENTAJE DE VARIACIÓN INTERCENSAL, SEGÚN SELECCIÓN DE BARRIOS CON MAYOR Y MENOR CRECIMIENTO POBLACIONAL. 1996 y 2004.**

ÁREAS APROXIMADAS A BARRIOS	POBLACIÓN		PORCENTAJE DE VARIACIÓN INTERCENSAL
	1996	2004	
<b>TOTAL</b>	<b>1.344.839</b>	<b>1.325.968</b>	<b>-1,4</b>
<b>VILLA GARCÍA, MANGA RURAL</b>	<b>17.044</b>	<b>28.461</b>	<b>67,0</b>
CASAVALLE	28.937	36.450	26,0
MANGA, TOLEDO CHICO	19.320	23.781	23,1
CASABÓ, PAJAS BLANCAS	25.091	30.712	22,4
LA PALOMA, TOMKINSON	32.956	40.196	22,0
PASO DE LA ARENA	20.172	23.012	14,1
BARRIO SUR	13.600	11.980	-11,9
VILLA ESPAÑOLA	27.115	23.849	-12,0
LA BLANQUEADA	10.840	9.493	-12,4
VILLA MUÑOZ, RETIRO	16.651	14.403	-13,5
REDUCTO	16.606	14.259	-14,1
CIUDAD VIEJA	15.805	12.911	-18,3

Se observa un crecimiento considerable de la población en el período comprendido entre los años 1996 y 2004, principalmente en la zona de la periferia de Montevideo, y más específicamente en Villa García (con el valor más alto, un 67%). La evolución observada en las fotografías aéreas, confirma plenamente estas estadísticas ya que es notable lo que se ha acrecentado y expandido la mancha urbana hacia la zona de la periferia.

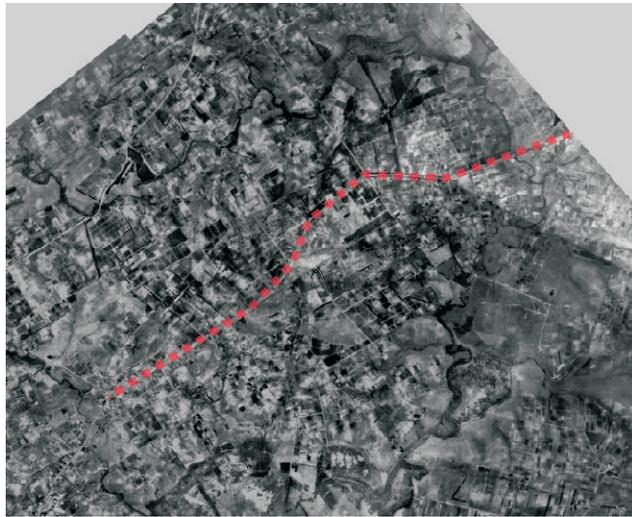
Departamento de MONTEVIDEO  
Variación porcentual de la población según áreas aproximadas a Barrios



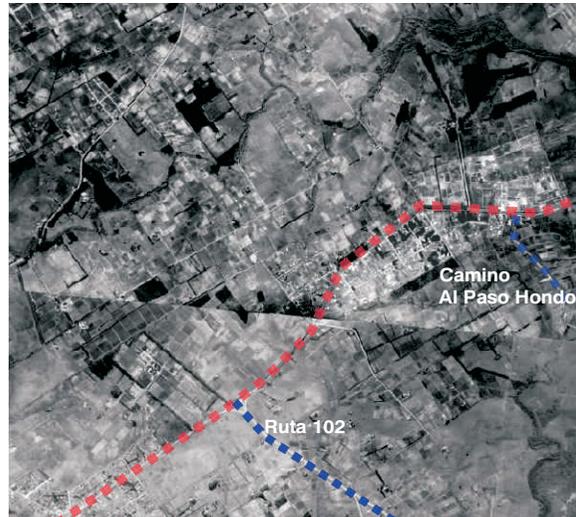
Fuente: información extraída de [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

### 3-Transformación del área de estudio (evolución de la población y proceso de urbanización).

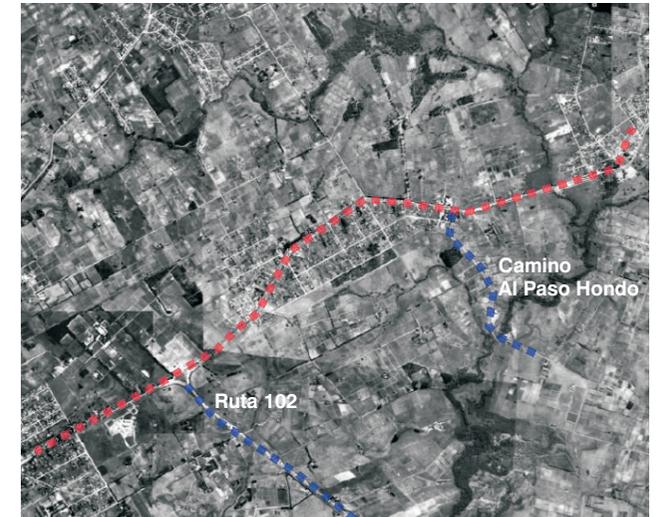
Análisis de los cambios morfológicos en el territorio entre los años 1944 y 2011.



1944



1954

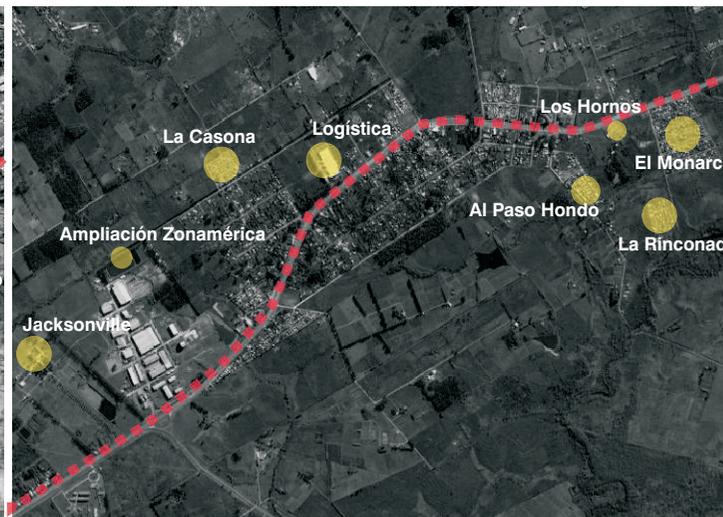
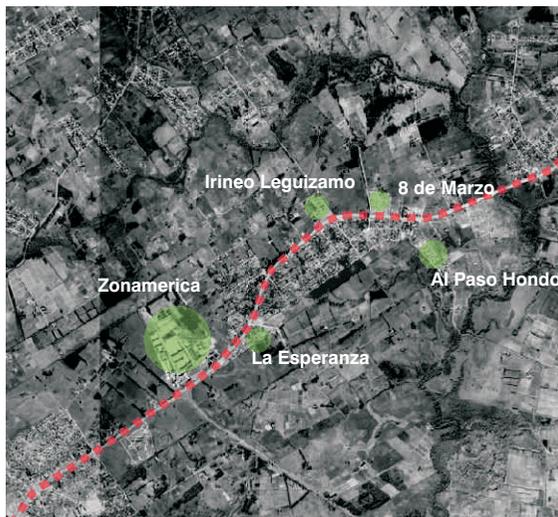


1982

1996

2004

2011



### 3-Transformación del área de estudio (evolución de la población y proceso de urbanización).

En el estudio de las fotos aéreas, discriminamos 3 categorías para una mejor comprensión de los cambios producidos:

- la expansión de la mancha urbana y la aparición de nuevos emprendimientos,
- la transformación de las vías y la creación de otras nuevas,
- y la pérdida o desplazamiento del territorio productivo.

#### Período 1944-1954

En el año 1944 se puede observar la Ruta 8 aún con cierta indefinición y hacia el centro de Montevideo se empieza a desvanecer la traza. La foto aérea muestra un territorio predominantemente rural, con lotes de gran tamaño y sin una urbanización apreciable. Cuando pasamos al año 1954, empezamos a visualizar la Ruta 102 que comienza a ser un punto importante de conexión a otros centros poblados; el camino “al paso hondo” también comienza a hacerse visible aunque todavía no se notan rastros de asentamientos humanos alrededor. En dicho año además en el centro de Villa García, se aprecia un mayor fraccionamiento en los predios lo que permite ver una incipiente urbanización.

#### Período 1982-1996

En este período podemos ver un crecimiento notorio en la mancha urbana, en comparación a las vías de acceso que no varían tan significativamente. El primer

impacto visual al mirar la fotografía aérea es la presencia del emprendimiento Zonamérica, que ocupa una superficie de 50.000m<sup>2</sup> de extensión. Este surgimiento trajo consigo muchos cambios para la zona, tanto en el transporte como en la especulación inmobiliaria. Apreciamos también la aparición de 4 asentamientos irregulares: Irineo Leguizamo, La Esperanza, 8 de Marzo y Paso Hondo; es notorio como el territorio productivo se va desplazando, dando lugar a la presencia de calles y viviendas.

#### Período 1996-2004

Con respecto a las vías, se observa un trazado más detallado de algunas trazas internas (como Camino del Oriente) que definen más claramente los predios. Surgen más emprendimientos de logística en la zona y se expanden los ya existentes (Zonamérica y Jacksonville). Los asentamientos siguen creciendo y aparecen nuevos: Los Hornos, La Casona, La Rinconada y El Monarca. El territorio productivo se ve invadido por urbanizaciones cada vez más importantes, diferenciándose notoriamente la mancha urbana de la zona agrícola- productiva.

#### Período 2004-2011

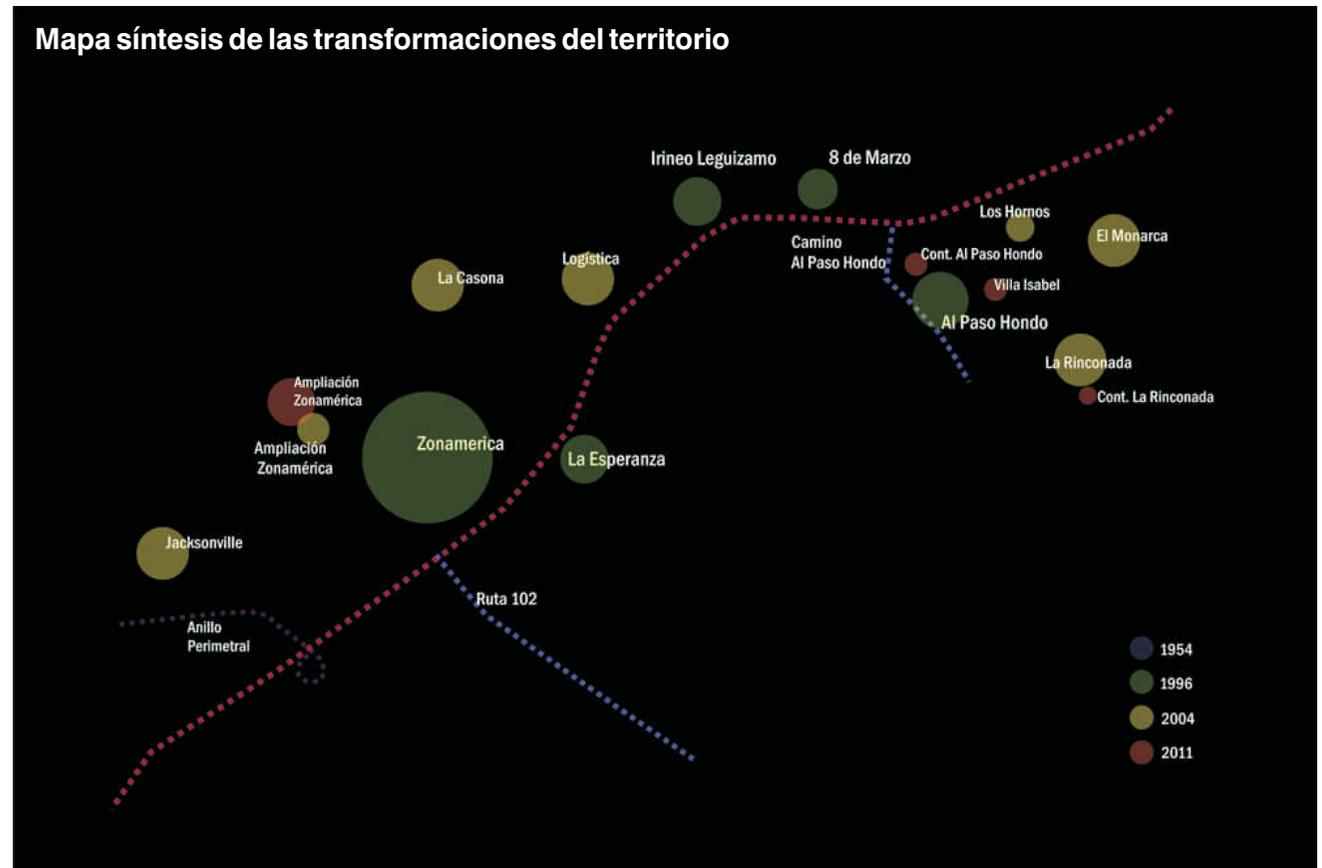
Zonamérica como era de preverse, continúa en expansión. El anillo colector perimetral ya es una realidad, lo que otorga una

conectividad mucho mayor a la zona. Paso Hondo y La Rinconada siguen expandiéndose, y surge un nuevo asentamiento: Villa Isabel. Relativamente en pocos años- sobre todo en los últimos, se puede ver un incremento relevante de la población residente en la periferia de Montevideo, pero el modo de asentarse es la informalidad (dejando zonas vacías de la ciudad consolidada).

### 3-Transformación del área de estudio (evolución de la población y proceso de urbanización).

Lo primero que nos interesa destacar de esta cartografía -resultante de superponer los cambios ocurridos en el correr de los años- es que se puede visualizar claramente un territorio conformado por una acumulación de “burbujas”, dispuestas en ese sitio sin una lógica de planificación aparente. Las referencias nos permiten concluir que en el comienzo empezaron a emerger urbanizaciones y emprendimientos aislados unos de otros, y que a medida que pasaban los años fueron surgiendo nuevas que tampoco se implantaron bajo ningún parámetro de planificación. Una pregunta pertinente podría ser ¿Por qué las urbanizaciones que aparecieron posteriormente no siguieron la misma lógica de las ya existentes, y por el contrario se localizaron de forma autónoma sin interactuar con el resto?

Como resultado de un proceso multicausal se ha producido un avance de la mancha urbanizada con afincamiento poblacional en las áreas periféricas sin equipamientos ni servicios y por expansión de la ciudad hacia el Suelo Rural, creando áreas de dinámicas complejas. El Suelo Urbano del departamento está rodeado por un arco de características singulares, subdividible, por su génesis y estado actual, en siete zonas de interfase urbano-rural, la mayoría de ellas estructuradas a través de los corredores metropolitanos. Este arco de coronación genera intersticios de características únicas a mantener o potenciar, que dependen del

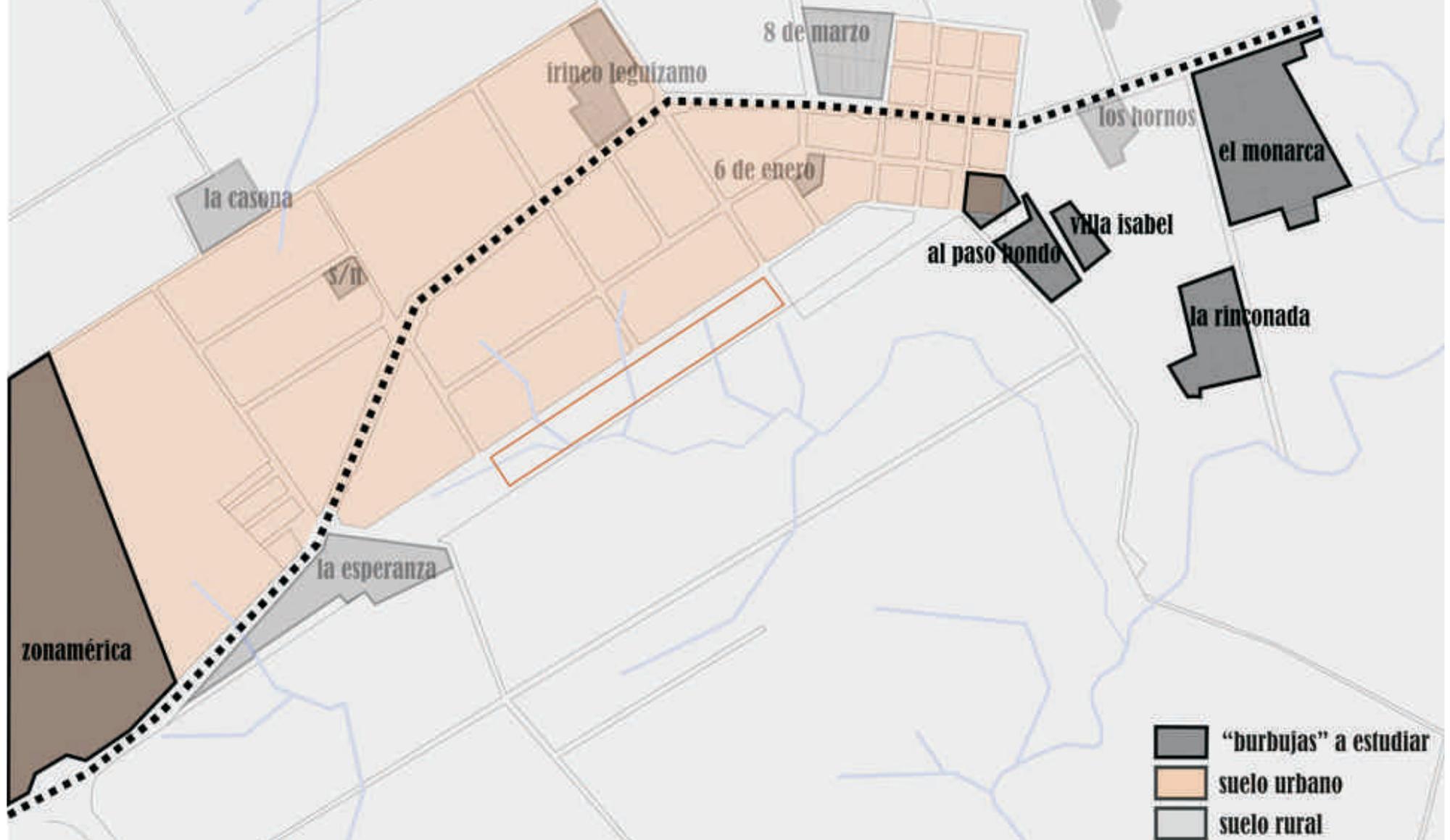


frágil equilibrio que se armonice en la interfase. Estas zonas comparten la problemática de ser territorio de interfase urbano- rural con una fuerte pujanza del avance informal de la ciudad sobre el Suelo Rural. La expansión sin equipamiento ni servicios ni áreas públicas dificulta el posterior desarrollo de estas áreas y encarece la gestión democrática y solidaria de la ciudad, reforzando la tendencia a la segregación socio-espacial. Cada una de

estas zonas requiere un estudio particularizado y una definición precisa de su vocación y de las calidades ambientales, productivas y residenciales a mantener o mejorar.

## 4- Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para su estudio en el territorio de Villa García.

Luego de dar un panorama general de los asentamientos y su enfoque en el departamento de Montevideo, nos centraremos en la situación de los cuatro asentamientos en los que hemos ahondado en el curso y en Zonamérica. Haremos hincapié en estas cinco “burbujas” de la zona de estudio, insertas en una periferia segmentada y con una nueva lógica de hacer ciudad: en porciones autónomas de territorio que no se retroalimentan.



## 4- Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para su estudio en el territorio de Villa García.

### El Monarca



El Asentamiento “El Monarca” se encuentra ubicado en un área definida por el POT como suelo rural de uso agrícola, es el principal asentamiento irregular de la zona ocupando una superficie de 21 hectáreas de suelo rural.

En este asentamiento viven unas 270 familias aproximadamente. Un dato importante es que 2/3 de la población de El Monarca dicen haber nacido en zonas urbanas, la mayoría de Montevideo. El asentamiento cuenta con una estructura de manzanas y predios delimitados. La mayor parte de las construcciones son de paredes de bloques y techos de chapas. El 98% cuenta con luz eléctrica y agua potable dentro de la casa.

El Monarca se formó en abril de 1996. En agosto del año siguiente, la Junta Departamental, considera la posibilidad de regularizar el padrón en el que se asienta “El Monarca” solicitando que el mismo pase a Zona Suburbana. Desde el año 2000 el asentamiento ya se ha consolidado en la zona.

La historia y desarrollo del asentamiento “El Monarca” se ha dado siempre a partir de una fuerte organización por parte de sus pobladores y una gran voluntad de progreso; por este motivo este asentamiento ya surge con una gran intención de regularizar su situación.

## 4- Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para su estudio en el territorio de Villa García.

### La Rinconada



La Rinconada surge junto con El Monarca, hace aproximadamente 15 años. También estos predios pertenecían a un privado que recurrió a la venta ilegal de lotes. Actualmente, los predios pertenecen a la Intendencia de Montevideo. En sus comienzos no existía infraestructura alguna; desde hace 10 años aproximadamente que llegó la red de agua potable y la luz al barrio. El número de familias que allí viven se mantiene constante desde el inicio, el asentamiento no considera posibles expansiones.

El asentamiento cuenta con una Comisión propia integrada por vecinos, que se encarga de organizarse para poder hacer llegar servicios al lugar. Cuentan, como único espacio de recreación, una plaza para niños. El resto de los lotes son destinados a vivienda.

Los habitantes de la Rinconada tienen la noción de pertenencia a un barrio unitario, aunque identifican 2 sectores dentro del mismo sin mayor diferencia entre ellos: Calle 1 y Calle 2.

Actualmente la IM comenzó a brindar ciertos servicios, dando la idea de un deseo de consolidar el área: servicio de recolección de residuos 3 veces por semana, calles de pedregullo, cunetas y caños para el acceso de peatones y vehículos a los predios y alumbrado público en proceso.

## 4- Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para su estudio en el territorio de Villa García.

### Villa Isabel



Villa Isabel es un barrio formado recientemente que carece de todo tipo de servicio, con una estructura territorial indefinida. La traza de calles es inexistente, sin amanzanado, sólo cuenta con una tenue división padrones.

La energía eléctrica y el agua corriente son tomadas ilícitamente de la infraestructura existente en el asentamiento contiguo, llamado Al Paso Hondo. El espacio público no se ha generado aún; solo existe entre los dos asentamientos un predio amplio equipado mínimamente para fútbol. No hay apropiación de la calle y parece no existir voluntad de mantenimiento de los espacios colectivos.

Las recientes viviendas cuentan con retiro frontal, lateral y al fondo, y en la mayoría de los casos el predio no se encuentra delimitado. La ocupación del predio es en una primera observación de entre el 50-70%.

La proporción espacio- calle tiende a mantenerse. Las alturas construidas son variables (no superan las 2 plantas)

No existen lugares de recreación fuera del hogar. Son visibles las actividades relacionadas al autoconsumo, tal es el caso de la cría de animales, pequeñas huertas, y oficios informales en el barrio (costuras, venta y de bloques, electricista, mecanicos, etc.)

## 4- Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para su estudio en el territorio de Villa García.

### Al Paso Hondo



Se creó una ocupación irregular del suelo en esta zona, debido a un fraude de vecinos con una inmobiliaria. En principio había pocas casas, sin servicios de luz ni de agua; estos se colocaron hace unos 10 años por iniciativa de los mismos vecinos, quienes fueron gestionando para que los implementen. Respecto al agua potable, la población de Al Paso Hondo está abastecida, y las aguas servidas y pluviales corren por cunetas formadas en las calles. Es notable que en la mayoría de las viviendas los ocupantes trabajan en la ciudad de Montevideo. Son visibles las actividades relacionadas al autoconsumo, tal es el caso de la cría de animales, pequeñas huertas, y oficios informales en el barrio (costuras, venta y de bloques, electricista, mecánicos, etc.)

Es un área territorial bien definida como zona poblada. Se ha conservado una traza aproximadamente regular definida por pasajes y calles, donde todas las viviendas cuentan con un límite de predio marcado.

Es marcada la proporción espacio-calle, predominantemente las alturas construidas son bajas y las de dos plantas están retiradas mayoritariamente. Las actividades recreativas se dan en lugares puntuales destinadas para ello, como ser una cantina y una cancha de deportes, o simplemente en el interior del predio. Las materialidades varían en la construcción de los límites del terreno y las propias viviendas. En cuanto a lo físico-espacial reconocemos marcadas discontinuidades en la interfase entre lo público y lo privado. Notamos una muy acentuada cercanía de la vivienda a la calle, en algunos casos se construye sin retiro frontal al pasaje que acerca la relación entre la calle y el interior de la vivienda.

## 4- Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para su estudio en el territorio de Villa García.

### Zonamérica



Las zonas francas son áreas geográficas del territorio nacional en donde la legislación aduanera se aplica en forma diferente, o no se aplica. Están creadas para favorecer la inversión extranjera. Por lo general en las zonas francas se llevan a cabo actividades de almacenamiento, comerciales, de servicios e industriales. En Uruguay existen hoy por hoy 11 zonas francas, ellas son: Zonamérica, Zona Franca Colonia, Zona Franca Floridasur, Zonas franca colonia Suiza, Zona Franca Río Negro, Zona franca Botnia, Zona Franca Libertad, Zona Franca Nueva Palmira, Zona Franca Rivera, Aguada Park, WTC Free Zone.

En 1990 el Poder Ejecutivo autoriza a ZONA FRANCA MONTEVIDEO un recinto de 50 hectáreas bajo el régimen de zona franca, creándose en el 1995 una Comisión Interdepartamental para la dirección y seguimiento de las obras del emprendimiento. El 26 de enero de 1998, bajo el gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti se aprueba la ley nº 15.912 que en su artículo primero declara: “Artículo 1º declárese de interés nacional la promoción y desarrollo de las zonas francas, con los objetivos de promover inversiones, expandir las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional.” Con esta ley se inaugura una nueva era legal para el marco de las inversiones extranjeras, y un nuevo capítulo económico para el país.

## 4- Descripción y análisis de las “burbujas” elegidas para su estudio en el territorio de Villa García.

---

En junio de 2001, fue la presentación del primer proyecto de Zonamérica (Jacksonville y ampliación de Zona Franca). En Agosto del 2004 fue la presentación de un nuevo proyecto Zonamérica-Jacksonville. En Febrero del 2005 la firma presenta una versión modificativa del proyecto y plantea nuevamente la ampliación para el recinto en régimen de zona franca. En Febrero del 2006 ALTENIX presenta en la IM la propuesta Lúmina y el Plan Aurora. En Diciembre del 2009 ALTENIX presenta un documento para acuerdo de cooperación técnica. Finalmente el 4 de Enero del 2010 por resolución num. 3/10 el intendente aprueba la propuesta de cooperación técnica planteada por ALTENIX para el desarrollo de directrices zonales para el noreste de Montevideo y de las bases para un plan parcial, y otorga un plazo 30 días a la junta local num. 9 a efectos de emitir opinión preliminar sobre la iniciativa presentada. (Cronología: iniciativas de Zona Franca Montevideo/ Zonamérica)

Zonamérica ha cumplido en el año 2010, 20 años de trayectoria. Está ubicada en Montevideo, a 10 minutos del Aeropuerto Internacional de Carrasco y a 25 minutos del Puerto de Montevideo, Zonamérica Parque de Negocios y Tecnología se distingue por su moderna concepción arquitectónica, robusta infraestructura tecnológica y servicios de valor agregado que ofrece a sus clientes. Zonamérica se desarrolla sobre un

área parquizada de aproximadamente 100 hectáreas, con más de 100.000 m<sup>2</sup> construidos divididos entre 23 edificios. Más de 180 empresas internacionales han decidido instalarse en el Parque, generando más de 4500 puestos de trabajo. La moderna concepción de Zonamérica le permite brindar una completa oferta de soluciones para empresas internacionales que operan en las áreas de Logística, Servicios Financieros, Informática y Tecnología, Call Centers, Oficinas Regionales, Biotecnología, Consultoría y Comercio en general. La misma incluye instalaciones e infraestructura de alta calidad, tecnología de última generación, una moderna arquitectura y la más amplia gama de opciones "a medida" para cumplir con las necesidades de sus clientes.

Estudio de la coexistencia entre las “burbujas”.

La cuestión de la inclusión y de la cohesión social es, en la actualidad, un tema central para las sociedades contemporáneas y un desafío para los gobiernos democráticos en contextos de sociedades que han sido fracturadas económica, social y culturalmente. En el caso de Montevideo, una buena parte de sus habitantes no son ni se sienten partícipes de la vida colectiva ni acceden a bienes y servicios, en tanto son actores segregados y excluidos. La violencia doméstica, la inseguridad, la exclusión, entre otras manifestaciones del problema, son aspectos negativos que vinculan la realidad departamental con problemas de carácter nacional, regional y global cuyas secuelas, en una sociedad democrática, deben ser superadas.

El territorio, como la sociedad, debe ser inclusivo e integrador. Este propósito se podrá concretar actuando en múltiples áreas, desde las condiciones laborales y la educación hasta el acceso a las oportunidades en el crecimiento individual y familiar. Pero sobre todo se manifiesta territorialmente en la necesidad de intervenir en las situaciones y áreas de precariedad urbana y habitacional, y en la articulación de las mismas con el conjunto de la ciudad, con el objetivo de superar la desigualdad en la dotación de equipamientos, servicios y sistemas territoriales y el acceso a los mismos.

Hace muchos años el territorio presentaba una forma jerarquizada, con centros y periferias bien diferenciadas; sin embargo hoy, esas relaciones se han vuelto diferentes y los límites difusos, lo que contribuyó a una mayor discontinuidad territorial. Esta fragmentación para nosotras hoy visible en la ciudad, se hace manifiesta en el hecho de que ésta ya no constituye una unidad sino que se divide en fragmentos, sin vínculo entre ellos y con fuertes desigualdades sociales. Lo más complicado de analizar y por ende de encontrar soluciones posibles, es la difícil coexistencia (o incluso la ignorancia mutua) entre esos grupos sociales que deben convivir.

Estar segregado no significa residir en un lugar aislado y homogéneo, sino que pasa por la capacidad de integrarse y acceder a la ciudad, a través de la movilidad de la población, las nuevas tecnologías, la accesibilidad espacial, etc.

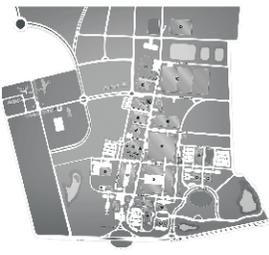
“(…) no hay una ciudad emergente difusa y discontinua como una única realidad. Sí que hay una tendencia a la fragmentación del territorio, con zonas muy articuladas y otras marginadas, con áreas densas y polivalentes y otras de baja densidad y alta homogeneidad, con lugares fuertes y otros débiles. Es decir, la ciudad-región urbana es muy compleja y está sometida, como ya se dijo, a dinámicas contradictorias. La revalorización de la ciudad densa, del medio ambiente urbano, de la mixtura social y funcional, de la interculturalidad

(…) es la otra cara de la ciudad dispersa y segmentada. Tampoco vale la confusión entre las muy reales dinámicas de segregación social en el espacio, de desestructuración de relaciones reales construidas en la ciudad moderna, con la tesis de la inevitable dualización de la ciudad Europa y más aún en Estados Unidos y América Latina de un aumento de la desigualdad social, un empobrecimiento de parte de los sectores medios y un aumento de los grupos más altos y más bajos ingresos (…)”

**(Borja, J., La ciudad conquistada. Alianza Editorial, pág. 283. Madrid, 2003.)**

A continuación, realizamos un cuadro comparativo de las diferentes “burbujas” a estudiar, con parámetros que consideramos relevantes para poder finalmente analizar su interacción.

## 5- Estudio de la coexistencia entre las “burbujas”.

	<b>al paso hondo</b>	<b>villa isabel</b>	<b>la rinconada</b>	<b>el monarca</b>	<b>Zonamérica</b>
<b>Conformación de las “burbujas”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>loteo de terrenos por una inmobiliaria clandestina</li> <li>autoconstrucción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ocupación espontánea del área.</li> <li>proceso apenas incipiente</li> <li>autoconstrucción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>terrenos privados, venta ilegal de lotes</li> <li>autoconstrucción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ocupación de terreno abandonado</li> <li>loteo por parte de los propios ocupantes</li> <li>autoconstrucción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aprobación ley de zonas francas</li> <li>diseño del proyecto</li> <li>inversión privada de varios accionistas</li> </ul>
<b>Ocupación del suelo</b>					
<b>Interacción con el entorno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>desarticulación y fragmentación social</li> <li>poca interrelación entre los distintos asentamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>desarticulación y fragmentación social</li> <li>poca interrelación entre los distintos asentamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>desarticulación y fragmentación social</li> <li>poca interrelación entre los distintos asentamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>desarticulación y fragmentación social</li> <li>poca interrelación entre los distintos asentamientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>falta de articulación con el barrio en el que está inserto</li> </ul>
<b>Servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>se consiguió gestionar agua y electricidad para la zona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>energía eléctrica y agua tomadas ilícitamente de la infraestructura existente en el asentamiento al paso hondo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>se consiguió gestionar agua y electricidad para la zona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>agua potable, electricidad</li> <li>IMM se encarga de la recolección de residuos y alumbrado público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>agua potable, electricidad y saneamiento</li> <li>red de transporte público de alta frecuencia</li> </ul>
<b>Organización en la gestión interna</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>formación de una comisión vecinal que se ocupa de la gestión territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>comisión vecinal en proceso de formación con intenciones de gestionar los servicios básicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>comisión vecinal encargada de hacer llegar los servicios al lugar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>comisión vecinal bastante organizada, principal agente de gestión del territorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>cuenta con un Sistema Integrado de Gestión, Calidad, Medio Ambiente, Seguridad y Salud Ocupacional</li> </ul>
<b>Proyección a futuro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>sin planes próximos de regularizar la situación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>sin planes próximos de regularizar la situación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>sin planes próximos de regularizar la situación</li> <li>IMM ofrece re-localización a los asentados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>reiterados intentos de regularización mediante creación de asociación civil y posterior compra del terreno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>están en construcción y proyectados varias edificaciones para continuar expandiéndose</li> </ul>

Para conocer otra opinión sobre el tema en cuestión, de alguien que está en contacto a diario con las dinámicas actuales del territorio de Montevideo, conversamos con la arquitecta **Trilce Clérico**, integrante de la Comisión de Estudios de Impacto Territorial (CEIT) de la IM y docente de la cátedra de Arquitectura y Teoría de la UdelaR, que nos da un panorama general acerca de como ve el territorio de estudio y cuales serían a su entender los problemas para reflexionar.

### **¿Cómo crees que funciona el territorio hoy en día en la zona de interfase de Villa García, teniendo en cuenta las centralidades y sus “burbujas” o “constelaciones”?**

“Antiguamente la ciudad era monocéntrica -que la forma en la que esta ordenado el POT- con un centralidad y una periferia. Hoy, se reconoce una policentralidad con muchas nuevas centralidades y en función de ellas la ciudad se ha extendido; muchas veces no funcionan como centralidades sino como burbujas: por ejemplo Punta de Rieles, que no se comporta como una centralidad para dichas burbujas circundantes, prueba de ello es que mucha de la gente que trabaja en zona franca no vive en Punta de Rieles. La propuesta de Jacksonville fue pensada para que cumpla esa función, y la gente se vaya a vivir allí.”

### **¿Cómo se materializa el fenómeno de la segregación y la emergente aparición de “burbujas” en el territorio?**

“Lo que es primordial destacar para empezar a hablar de ese tema, es la pérdida en la cohesión del espacio público y el mismo como lugar de interacción entre diferentes clases sociales. El niño con alto poder adquisitivo, por ejemplo, concurre a la escuela en su 4x4 llevado por sus padres o tutores y no interactúa con otras realidades; pasa algo similar a otra escala en el asentamiento, donde el niño se relaciona con el entorno inmediato en el que vive y no más allá de él. El espacio de la calle como espacio público se fue perdiendo entre otras cosas por como se piensan y se gestan determinados proyectos, por ejemplo Zonamérica fue proyectada como una burbuja en la cual el automóvil es clave respecto a su accesibilidad. Existe una urbanidad pero las infraestructuras no la acompañan, por ejemplo si un peatón circula por Camino Maldonado llega un momento en que no se puede seguir caminando por lo angosto y lo peligroso de las “veredas”; esto exige que tengas que recurrir al automóvil o al transporte público, reforzando el concepto anterior de que la calle no cumple su función de espacio público, y sea cada vez menos accesible para determinadas personas. Hoy en día a un barrio privado no le significaría un problema mayúsculo ubicarse al lado de un asentamiento, ya

que estas nuevas “burbujas” están hechas para adentro: intramuros y no extramuros. La cercanía territorial material no es la cercanía social, hay una brecha entre ellas y allí radica el mayor problema.”

### **¿Cómo se podrían vislumbrar posibles soluciones para esta problemática?**

“El desafío sería asumir el problema y pensar como trabajarlo desde la planificación y el proyecto, estos últimos han sido un dupla que a veces se ha distanciado y a veces se ha unido. En algunos momentos históricos los planes de ordenamiento y los proyectos estaban bastante emparentados, es decir para poder planificar tengo que intervenir materialmente y tengo que resolver el proyecto; en otros momentos de la historia la postura pasaba mas por establecer determinadas variables generales y de la materialidad no se estaba tan convencido. En este momento a mi juicio, se trata de buscar una forma intermedia entre esas dos posturas para encarar el problema. A partir de ahí deberíamos preguntarnos donde debe pararse la planificación y el ordenamiento para asumir estas complejidades y así resolverlas.”

Respecto a una de las reflexiones hechas por la arquitecta Trilce Clérico, creemos que los conceptos que transmiten tanto el sociólogo Juan Carlos Ruiz en el Libro **“Espacios públicos y cohesión social, intercambio de experiencias y orientaciones para la acción”**, como el licenciado en Geografía Michael Janoschka, en **“El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”** están estrechamente relacionados entre sí:

“En la época de la globalización, la ciudad es el territorio básico de la diversidad. Es en el espacio público donde ésta mejor se pone en juego, ya que por definición es el lugar donde el mutuo conocimiento, el encuentro y la relación interpersonal y grupal deberían actuar como desmitificadores de realidades imaginadas y como espacios de convivencia, libertad y construcción de ciudadanía. Sin embargo, muchas veces se produce el efecto contrario, y los que tienen posibilidades de hacerlo abandonan el espacio público y prescinden de lo colectivo, pasando del parque al jardín privado, de la plaza al centro comercial o del barrio a las comunidades cerradas, quedando el espacio público como un lugar de conflicto, residual e indeseable, reducto de aquellos que no tienen otras posibilidades. El conflicto está determinado por la cultura de las partes, entendida como el conjunto de experiencias y valores que las personas acumulan a lo

largo de su vida y que conforman su manera de sentir, pensar y actuar y, en última instancia, su visión de la realidad (...) Según como la comunidad gestione sus conflictos obtendrán resultados positivos o negativos que reforzarán o dificultarán la convivencia y ayudarán o no a la cohesión social.” (**“Espacios públicos y cohesión social, intercambio de experiencias y orientaciones para la acción” J.C.Ruiz-E.Carli, 2009**)

“(…) Estos procesos de polarización social se vieron reflejados en una nueva redistribución espacial: cada vez más ciudadanos buscan una organización privada y eficiente de su vecindario que les provea de los servicios que antes eran públicos. El abandono de la gestión y control del desarrollo urbano por parte del Estado y su apropiación por parte de actores privados dio como resultado la aparición de formas urbanas comercializables, redituables y valiosas para el mercado. Estas nuevas formas urbanas están básicamente dirigidas a los ganadores de las transformaciones económicas, es decir, Shopping Malls, Urban Entertainment Center, escuelas privadas y complejos residenciales cerrados, vigilados y de acceso vedado al público en general. (...) La tendencia a construir complejos habitacionales vigilados cada vez más grandes, que en algunos casos sobrepasan el tamaño de pequeñas ciudades. (...) El creciente aislamiento y accesibilidad de los barrios de la clase baja. En la práctica esto representa una pérdida territorial de facto

para el Estado, que en los últimos años se ha agudizado. Por otra parte, la clase media-baja se aísla por miedo a la criminalidad de los barrios marginales.

Estas características subrayan la tendencia hacia una ciudad extremadamente segregada y dividida. La metrópolis latinoamericana actual se desarrolla hacia una "ciudad de islas". Esto resulta tanto del asentamiento insular de estructuras y funciones en su construcción como también del posterior aislamiento de espacios urbanos preexistentes mediante la construcción de rejas o muros.

(**“El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización” Michael Janoschka, 2010**)

Consideramos que estos conceptos son fundamentales para entender un poco mejor este fenómeno de la microsegregación, y su consecuencia visible en el territorio como lo son las “burbujas” que estamos analizando.

Nos preguntamos a partir de estas reflexiones respecto a asentamientos irregulares, barrios privados, y espacio público: ¿quiénes son los destinatarios de estas urbanizaciones privadas? ¿en manos de quién está la autorización de este tipo de implantación en el territorio? ¿qué rol cumple el espacio público, si es éste el modelo que se estimula cada vez más? Son interrogantes que dejamos planteadas porque creemos que serían parte de las posibles soluciones.

El modo de comenzar a plantear esos posibles escenarios imaginables, es a partir de la siguiente estrategia:

1. Diagnóstico territorial de la zona de estudio
2. Visualización de potencialidades y problemáticas
3. Análisis de escenarios posibles/ Conclusiones

### 1. Diagnóstico territorial de la zona de estudio.

Se intenta en esta contextualización hacer un primer diagnóstico de la situación actual de la zona en estudio, a través de un acercamiento gradual al territorio- logrado en el transcurso de este trabajo.

#### >centralidades y equipamientos

Es importante como primer acercamiento, observar su ubicación respecto del resto de Montevideo, ya que la cercanía -o alejamiento- a ciertos nodos de la ciudad lo posicionan de determinada forma. Villa García se encuentra en una zona de interfase, un territorio complejo con una gestión dificultosa debido a la conjunción de intereses muy diferentes en torno a él.



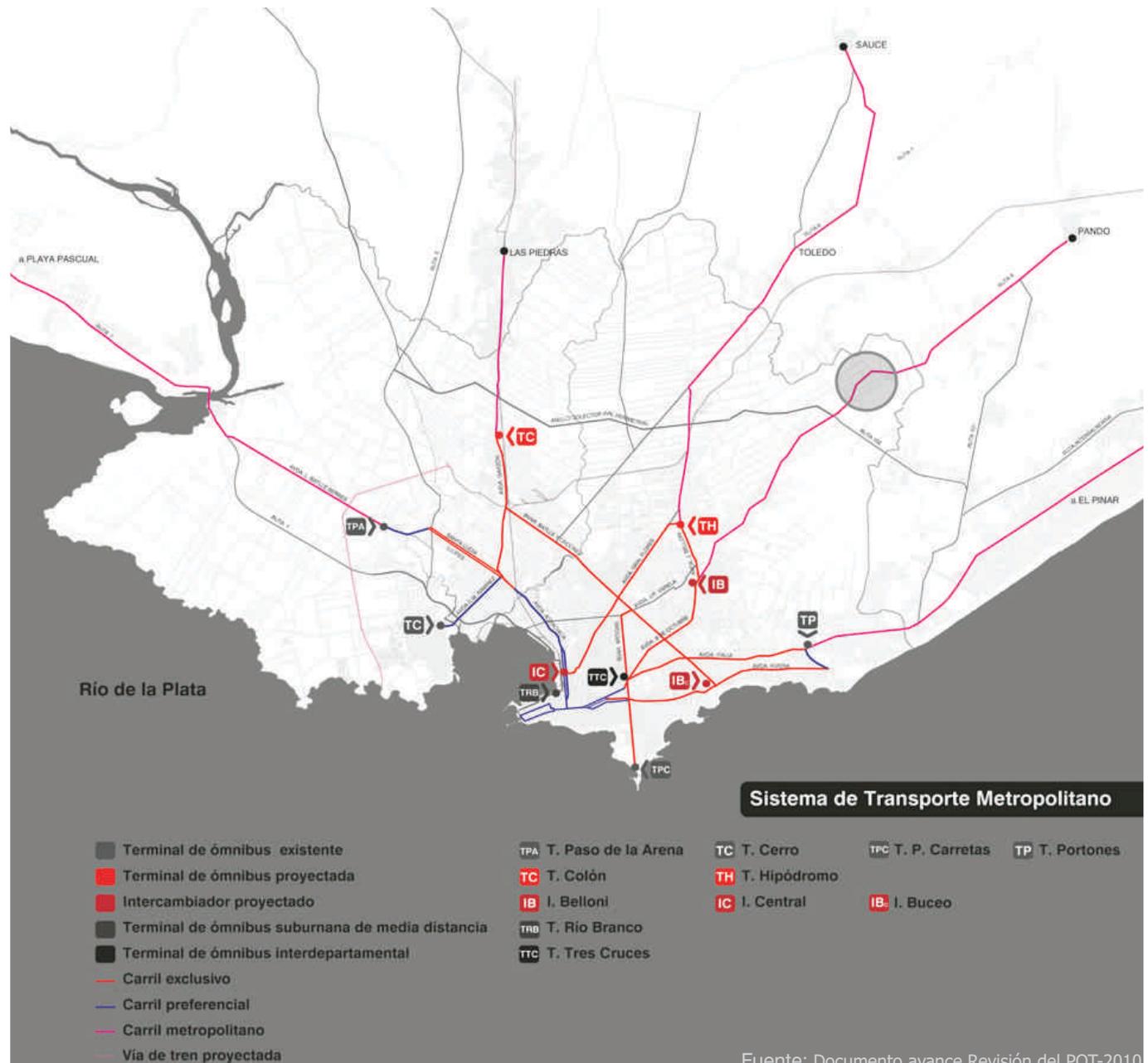
Fuente: Documento avance Revisión del POT-2010

### > accesibilidad

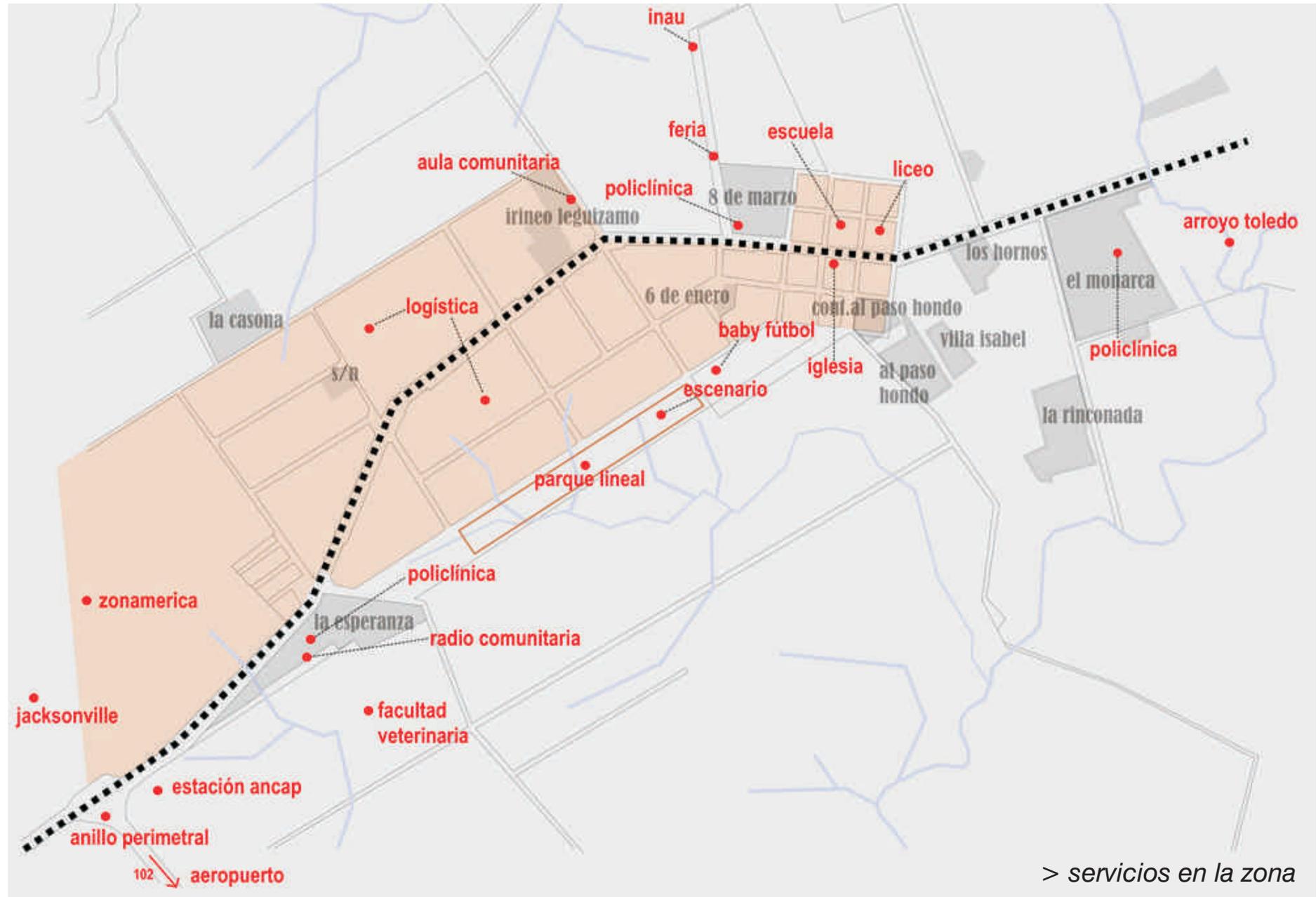
La ruta 8 es la principal vía de acceso a la zona desde el centro de Montevideo; es uno de los carriles metropolitanos establecidos por el STM. Existen varios lugares que por sus usos superpuestos o incompatibles terminan generando vacíos en la trama, y su consiguiente rechazo para los pobladores. Lugares que permanecen habitados pero no dialogan entre ellos. Esos vacíos se acentúan, si las vías de acceso son insuficientes y con infraestructuras obsoletas. El anillo colector perimetral ha sido una de las transformaciones más recientes que ha facilitado los caminos de acceso a la periferia, agilizando por ejemplo la llegada al nuevo aeropuerto de Montevideo y en consecuencia valorizando mucho más esta zona.

### > servicios en la zona

Ahora, en un acercamiento mayor a la zona se puede observar en el mapa que cuenta con ciertos servicios e infraestructuras como UTE, OSE, ANTEL, alumbrado público y recolección de residuos en algunos sectores, escuela, liceo, policlínicas, baby fútbol, etc. No son suficientes para abastecer la totalidad de las necesidades de los habitantes y es un punto importante para tener en cuenta en una futura actuación sobre esta zona.



Fuente: Documento avance Revisión del POT-2010



### 2. Visualización de potencialidades y problemáticas

Existen en la zona de Villa García, muchas potencialidades para explorar y que pueden ser parte de las soluciones que se necesitan para revitalizar este territorio:

- calidades paisajísticas: espacios arbolados, arroyo Toledo como recurso natural, suelo productivo rural agrícola, presencia del verde a lo largo de la ruta.
- espacio públicos para fomentar la recreación y la convivencia entre vecinos: el parque lineal, la plaza de la Iglesia, las canchitas de fútbol, el uso de calles como espacio de interacción social, etc.
- zona con un patrimonio histórico propio y fuerte sentido de pertenencia de sus habitantes, lo que puede reforzar la identidad de Villa García como una unidad.
- modos de habitar vinculados a tradiciones rurales, un ambiente de tranquilidad, y una población con capacidades de autoconstrucción y autogestión.
- alto porcentaje de población joven.
- conectividad que adquirió la zona recientemente: Ruta 8, cercanía al Aeropuerto y Anillo Colector Perimetral reposicionan VG en contexto metropolitano.

Como contrapartida, se pueden identificar varias problemáticas de carácter general para este sector:

- deterioro ambiental y de las construcciones

- vacíos urbanos
- mala o insuficiente gestión
- desconexión entre la plaza y su iglesia, con la escuela y el liceo localizados a ambos lados de la ruta.
- ausencia de espacio público equipado, falta de mobiliario urbano, iluminación pública y señalización del nodo central del barrio.
- falta de infraestructura (saneamiento, agua potable, electricidad, gas, teléfono)
- infraestructuras viales deficientes y tránsito intenso de la ruta nacional 8: inseguridad para los pobladores
- ocupación irregular de los márgenes del arroyo Toledo, con construcciones precarias sin infraestructura ni servicios, y en consecuencia obstrucción del cauce del arroyo con basura.
- ocupación con vivienda bajo tendidos de alta tensión
- según la categorización del suelo para el POT como rural agrario y por ocupar además terrenos privados, muchos de los asentamientos no son regularizables.

### 3. Análisis de escenarios posibles

[...] “Ni profecía, no predicción, la prospectiva no tiene por objeto predecir el futuro, develarlo a nuestros ojos como si se tratara de algo prefabricado, sino el de ayudarnos a construirlo. Nos invita pues, a considerar el futuro como algo por hacer, por construir, en vez de verlo como algo que

ya estaría decidido y del que solo se tratara de descubrir el misterio. Desde este punto de vista, la prospectiva es el futuro de una verdadera revolución del pensamiento.” [...] (HUGUES DE JOUVENEL)

La realidad actual es la de un territorio desarticulado, caracterizado por interacciones débiles entre actores y con el resto del territorio. Las estrategias de actuación deben ser pensadas en base a una determinada apropiación del lugar, a demandas específicas de quienes lo habitan, a ciertas ventajas y limitaciones con las que cuenta el territorio, y pensadas para una realidad en continua transformación.

Las intervenciones deben ser en base a prospectivas que nosotras consideramos deseables, pero apoyadas en ciertas potencialidades que el territorio ya posee.

Ante esta situación se propone una mirada integral del territorio, mediante 3 estrategias:

- **CONECTAR!**

El desafío es generar una convivencia entre actividades: aprovechar las posibilidades que ofrece la zona, ya que es un lugar particular del paisaje de la ruta, donde se interceptan usos industriales, habitacionales y agrarios. Resolver la accesibilidad tanto peatonal como vehicular: reformular el trazado vial redefiniendo el espacio de las veredas, definiendo una normativa específica para los retiros de las construcciones y altura en los predios, señalizando e iluminando cruces para el peatón, etc. Reforzar el tema de la

identidad del barrio, y no verlo como un conjunto de asentamientos autónomos: realzar la centralidad de esta zona o generar una nueva sobre ruta 8.

### □ REVALORIZAR!

Se trata de darle valor a un área que presenta características urbanísticas de gran interés, pero que se encuentra en un estado de deterioro físico y ambiental. Reconstruir la conexión entre un lado y otro de la ruta 8; acondicionar edificaciones y espacios públicos hoy poco atractivos y sin equipamiento; rediseñar la plaza existente y el espacio de la iglesia, incorporando mobiliario urbano y vegetación. Relocalizar la parada de ómnibus y la incorporación de cruces para peatones. Descontaminación del arroyo Toledo y un adecuado mantenimiento del mismo, para la preservación de sus valores paisajísticos.

### □ ATRAER!

Crear un nuevo polo atractor- cultural y deportivo, una oferta complementaria a las ya existentes, que genere un sentido de pertenencia al barrio por parte de sus habitantes y un punto de atracción para otros visitantes. Se trata de una intervención a escala macro, que incluye propuestas inexistentes en la zona como cine, teatro, música, ferias artesanales, actividades deportivas, etc.

## CONCLUSIONES...

“Una visión aérea de Río de Janeiro, Buenos Aires, Caracas, São Paulo, Ciudad de México y sus áreas adyacentes nos muestra una gran mancha, un tejido que se desintegra gradualmente, se descompone y se esparce sin fin (...) Al mismo tiempo, los antiguos centros locales se deterioran o se renuevan, según los casos, y surgen vacíos internos por paralización de actividades debido a la aparición de nuevas lógicas tecno-productivas y a modificaciones en las condiciones de acceso. En estas grandes ciudades, se trata de la articulación de la ciudad de los lugares con la ciudad de los flujos, de reestructurar y consolidar mallas, realizar nuevas conexiones dar carácter a las perturbaciones, fortalecer lugares con identidad, reforzar y/o crear nuevas centralidades, incorporar las inversiones ya realizadas y dotar a las periferias de equipamientos de prestigio (...) Villas miseria, callampas, campamentos, asentamientos irregulares o favelas, son diferentes denominaciones, según los países, para referirse a un mismo proceso de crecimiento y expansión urbana sin control. Para intervenir en este proceso, se demandan tanto nuevas formas de aproximación proyectual, nuevos conceptos y metodologías, como nuevas formas de gestión y articulación de las relaciones público-privado-comunidades. El fenómeno está casi siempre caracterizado por una ocupación indiscriminada del suelo, malas

condiciones de accesibilidad, inexistencia de títulos de propiedad, carencia de equipamientos y servicios, y diversos grados de precariedad de las viviendas, pero también por un alto nivel de participación de la población.”

TRAUMAS URBANOS: URBANIZACIÓN FUERA DE CONTROL, URBANISMO EXPLOSIVO EN AMÉRICA LATINA. (Jorge Mario Jáuregui)

Lejos de ser un tema acabado, la segregación territorial es para nosotras uno de los grandes fenómenos actuales –extremadamente preocupante- que debe ser parte de la discusión acerca del futuro crecimiento de las ciudades.

Consideramos que indagar en este tema de la “dualidad” de las ciudades contemporáneas, deja latente posibles desafíos para la actuación en el territorio.

El contexto cultural en el que vivimos está repleto de contradicciones. Contornos o límites difusos, crisis, incertidumbre. Las ciudades contemporáneas (especialmente las latinoamericanas) viven distintas realidades, producto de su diseño y gestión. Aparecen así nuevas formas de habitar la ciudad, donde convive lo legal y lo ilegal, lo formal e informal. Debemos tener en cuenta los diferentes procesos socioeconómicos y culturales de acceso al suelo y producción de vivienda, ya que esta informalidad se debe a que muchos habitantes no tienen acceso a ciertos derechos, viviendo en condiciones precarias, insalubres y sin ningún tipo de servicio para satisfacer sus necesidades.

La propiedad del suelo urbano, es parte del origen del problema de tener derecho o no a la ciudad, tener derecho a optar donde vivir; un

objetivo a alcanzar para nuestras ciudades: en la mayoría de los casos, se vive donde se puede y no donde se quiere. Ante esta situación surge la necesidad de democratizar la ciudad, brindar a la ciudadanía la posibilidad de elección: apuntar a la consolidación de un sistema más integrado, pero por sobre todas las cosas más justo.

La creciente especulación con el suelo urbano, por ejemplo en el caso de Montevideo, genera que la población de menos recursos sea expulsada hacia la periferia, mientras que en la faja costera viven los más privilegiados.

Creemos que es fundamental la comunión de los intereses de todos, donde se permita la mixtura de las distintas realidades y modos de vida: se rechaza o se prejuzga lo que no se conoce; si no hay instancias o soportes en la ciudad para fomentar ese intercambio, no hay posibilidad de modificar ni la calidad de la ciudad en la que viviremos ni el problema social de fondo. El triunfo personal, la prioridad de lo individual sobre lo colectivo es una gran amenaza en los tiempos que vivimos; atenta contra una planificación inclusiva de todos los ciudadanos.

Por estos motivos es que nos planteamos la siguiente interrogante: ¿dónde generar la sinergia necesaria para estimular el desarrollo de estas ciudades? Para nosotras, un ejemplo incuestionable serían los intersticios públicos, reactivar lo que

está en desuso, aquellos espacios olvidados esperando ser vividos y rellenos de sentido. Es un desafío descubrir cuáles son esos lugares o vacíos, donde existen potenciales procesos a desencadenarse. Y es en esos intersticios donde esos vínculos se pueden fortalecer: conocerse, integrarse, es la mejor manera a nuestro parecer, de entender otras realidades diferentes a la nuestra. Es por eso que en Villa García particularmente, recurrimos a ese fortalecimiento de los espacios de intercambio, lugares donde coexisten y se relacionan los diferentes grupos sociales, ya que a priori se visualiza como un territorio altamente polarizado.

Barrios privados cada vez más frecuentes, construcciones introvertidas, zonas “rojas o peligrosas”... ¿Eso es planificar? A nuestro modo de ver, lejos de solucionar la convivencia de una comunidad, ese tipo de ciudad fragmentada crea más resentimiento y más exclusión entre las diferentes clases sociales. Lo interesante es reflexionar acerca de las posibles soluciones para esta literal “fisura” en el territorio y en la sociedad; podemos debatir mil formas de encarar el tema, pero sin duda la mencionada anteriormente no es una de ellas. Creemos –luego de discutir otros de los factores importantes en el tema- que no hay una verdadera planificación si no se logra, una apropiación del espacio y un poder de decisión en la gente que sea real y tangible. Actualizar los planes con el correr del

tiempo, es una medida fundamental: ante los procesos cada vez más rápidos emergentes en estas ciudades, es importante poder ir ajustando y modificando lo que queda vetusto o entorpece la práctica.

“Una planificación urbana democrática significa tomar decisiones a través de procesos de participación equitativa, lo que implica compartir toda la información a través de un lenguaje fácil de entender para cualquier persona, escuchar las opiniones de la gente, y hacer de la planificación un proceso de aprendizaje para todos” (Plataforma Urbana » WikiLeaks, Democracia y la Planificación Urbana: Lecciones para Chile.)

# Planificación

Nos preguntamos entonces, ¿Qué factores son los que hoy hacen “apetecible” esta zona de la ciudad para cierto tipo de implantaciones y de asentamientos humanos, fenómeno que no sucedía en esa magnitud algunos años atrás? ¿Quién pierde y quién gana en esta pugna de intereses? Es una realidad que el borde urbano se va corriendo ante la presencia de asentamientos irregulares emergentes, y que el territorio productivo va perdiendo lugar en la ciudad. La especulación en el mercado formal e informal y la lucha de poderes, se manifiesta en esta porción de territorio de la periferia de Montevideo. Lo que es necesario analizar son los beneficios y los perjuicios de la localización de una urbanización en esa zona, en este caso los asentamientos de Villa García ubicados en terrenos de categorización rural agrícola. Las ordenanzas vigentes promueven desincentivar la creación de asentamientos humanos en la cercanía de zonas rurales productivas -debido a la existencia de tantas infraestructuras apropiadas para ello en lugares centrales de la ciudad- pero la realidad demuestra que la ciudad se expande cada vez más, y que por lo tanto lo que el POT plantea como modelo no es congruente con la realidad.

Lo que a nuestro entender sería aconsejable para la situación de la zona de estudio sería una revisión más detallada donde se contraste la teoría que plantea el POT y la situación padrón a padrón; es decir Villa García ya no volverá a ser el territorio

productivo que fue, ya que en la actualidad es notoria la existencia de infraestructuras (Zonamérica, F. de Veterinaria, Anillo Perimetral, etc.) que ya están -o estarán- en funcionamiento y que distinguen esta zona del resto del área metropolitana.

En base a esta nueva realidad es que se debe pensar el territorio y no negando las dinámicas que hoy ya son un hecho y caracterizan la zona.

Consideramos que el desafío de la categorización sería lograr una mixtura óptima en los distintos usos del suelo: que logren convivir en la cotidianidad sin exclusiones ni contradicciones entre ellos, ya que todos son fundamentales para la vida del barrio.

# Planificación



- Uruguay. Plan de Ordenamiento Territorial (POT)
- Uruguay. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTyDS), nº 18.308
- Revisión del Plan Montevideo Documento de avance - Intendencia de Montevideo, 2010.
- Puesta de manifiesto de las Directrices Departamentales de Montevideo, IM 2011
- Borja, J., La ciudad conquistada. Alianza Editorial, pág. 283. Madrid, 2003.
- Cronología: iniciativas de Zona Franca Montevideo/ Zonamérica, Intendencia de Montevideo.
- Libro blanco del área metropolitana, Canelones-Montevideo-San José. Agenda Metropolitana Editorial, 2007
- Jáuregui, Jorge Mario, Traumas Urbanos, 2004
- F.Choay-A.Corboz-G.Dematteis-R.Fishman-M.Gandelsonas-P.Hall-D.Harvey-F.Indovina-R.Kookhaas-P.Marcuse-R.Pavia-N.Portas-S.Sassen-B.Secchi-R.Sennett-E.Soja-I.de Sola Morales-M.de Sola Morales-G.Chakravorty Spivak-M.Webber.Lo Urbano en 20 autores contemporáneos. Edicion UPC, 2004
- <http://municipiof.montevideo.gub.uy/node/156/> -Plan de desarrollo municipal
- <http://municipiof.montevideo.gub.uy>
- <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5274&site=1&channel=mides>
- <http://www.villagarcia.com.uy/historia1908.html>
- <http://web.zonamerica.com/es/about/historia>
- <http://www.abcrural.org.uy/seccion.php?id=1>
- <http://www.zfrancas.gub.uy/espanol/zfuruguay/zonamerica/index.htm>