

**L GPU's**  
como herramienta para la  
Integración socio territorial



**CIEN AÑOS  
FACULTAD DE  
ARQUITECTURA**

# LOS GPU<sub>s</sub> COMO HERRAMIENTA PARA LA INTEGRACIÓN SOCIOTERRITORIAL

Tres casos de estudio en Montevideo y su expansión

## EQUIPO DE TRABAJO

### ITU

Alves Juan, Arquitecto

Veirano Sofa, Bachiller

### Taller de Betolaza

Carballo Darwin, Arquitecto

Da Rosa Marcelo, Bachiller

Germil Sebastián, Bachiller

Maggi Soledad, Arquitecta

### Colaboradora

Rama Ana, Socióloga

### Coordinación

Medina Mercedes, Dra. Arquitecta

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>PARTE I</b> .....	<b>7</b>
<b>1. CONCEPTOS GENERALES Y ANTECEDENTES</b> .....	<b>7</b>
1.1. FUNDAMENTACIÓN .....	9
1.2. PERMEABILIDAD INVASIVA/INTEGRADORA .....	10
1.3. ¿QUÉ SON LOS GPUS? .....	10
1.4. ¿CÓMO IMPACTAN LOS GPUS? .....	11
1.5. ¿CUÁLES SON LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE LOS GPUS? .....	12
1.6. EL EJEMPLO DE PUERTO MADERO EN BUENOS AIRES.....	13
1.6.1. <i>Descripción general</i> .....	14
1.6.2. <i>Gestión (iniciativa y actores vinculados)</i> .....	15
1.6.3. <i>Impactos (transformaciones generadas)</i> .....	15
<b>PARTE II</b> .....	<b>17</b>
<b>2. MÉTODO</b> .....	<b>17</b>
2.1. OBJETIVOS .....	19
2.2. ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS .....	19
2.3. PREGUNTAS PLANTEADAS .....	20
<b>PARTE III</b> .....	<b>21</b>
<b>3. LOS CASOS DE ESTUDIO</b> .....	<b>21</b>
3.1. EL CONTEXTO GENERAL Y PLANIFICADOR .....	23
3.2. APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL .....	23
3.3. LA OFERTA HABITACIONAL .....	23
3.4. LA DEMANDA HABITACIONAL .....	26
3.5. SOLUCIONES HABITACIONALES PARA LOS SECTORES DE MENORES INGRESOS.....	28
3.6. SÍNTESIS .....	29
3.7. DELIMITACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO.....	29
3.8. EL CASO 1. CAPURRO Y BELLA VISTA .....	30
3.8.1. <i>El proceso de urbanización:</i> .....	30
3.8.2. <i>Caracterización físico morfológica:</i> .....	31
3.8.3. <i>Caracterización socioeconómica:</i> .....	33
3.8.4. <i>Planificación local</i> .....	34
3.8.5. <i>El GPU Cinta Borde Capurro Bella Vista</i> .....	36
3.9. EL CASO 2. MERCADO MODELO Y BOLÍVAR .....	37
3.9.1. <i>El proceso de urbanización:</i> .....	37
3.9.2. <i>Caracterización físico morfológica:</i> .....	39
3.9.3. <i>Caracterización socioeconómica:</i> .....	41
3.9.4. <i>Planificación local</i> .....	42
3.9.5. <i>Los GPUs, Mercado Modelo y Antel Arena</i> .....	42
3.10. EL CASO 3. PASO CARRASCO Y PARQUE ROOSEVELT .....	45
3.10.1. <i>El proceso de urbanización:</i> .....	45
3.10.2. <i>Caracterización físico morfológica:</i> .....	47
3.10.3. <i>Caracterización Socioeconómica:</i> .....	48
3.10.4. <i>Planificación local</i> .....	49
3.10.5. <i>El GPU Parque de los Derechos de los Niños, F. Roosevelt</i> .....	50
<b>PARTE IV</b> .....	<b>53</b>
<b>4. INVESTIGACION_DOCENCIA_INVESTIGACION</b> .....	<b>53</b>
4.1. LAS EXPERIENCIAS DOCENTES COMO INSTANCIA DE DEBATE .....	55

4.2.	EXPERIENCIA 1- CURSO DE PLANIFICACIÓN, INSTITUTO DE AGRIMENSURA DE LA FACULTAD DE INGENIERÍA UDELAR. SETIEMBRE-NOVIEMBRE DE 2014.....	55
4.2.1.	<i>Resultados obtenidos:</i> .....	56
4.2.2.	<i>Síntesis</i> .....	57
4.3.	EXPERIENCIA 2- WORKSHOP PARIS MERCOSUR 2015. 20 AL 30 DE ABRIL DE 2015. ....	58
4.3.1.	<i>Resultados obtenidos:</i> .....	59
4.3.2.	<i>Síntesis:</i> .....	60
4.4.	EXPERIENCIA 3- CURSO DE ANTEPROYECTOS V, TALLER DE BETOLAZA. PRIMER SEMESTRE. ABRIL- JULIO DE 2015. ....	60
4.4.1.	<i>Resultados obtenidos:</i> .....	61
4.4.2.	<i>Síntesis</i> .....	63
<b>PARTE V</b>	.....	<b>65</b>
<b>5. CONSIDERACIONES FINALES</b>	.....	<b>65</b>
5.1.	UN NUEVO MODELO URBANO .....	67
5.2.	TRANSFORMACIONES BARRIALES.....	69
5.3.	ALGUNOS ASPECTOS QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA.....	71
5.4.	SÍNTESIS FINAL.....	72
<b>PARTE VI</b>	.....	<b>73</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA Y ANEXOS</b>	.....	<b>73</b>
6.1.	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	75
6.2.	WEB CONSULTADAS.....	76
6.3.	SÍNTESIS DE PROPUESTAS WORKSHOP PARIS MERCOSUR.....	78
6.3.1.	<i>Propuesta de rehabilitación/renovación urbana para la zona de Capurro</i> .....	78
6.3.2.	<i>Propuesta de rehabilitación/renovación urbana para la zona Mercado Modelo y su entorno</i> .....	81
6.3.3.	<i>Propuesta de rehabilitación/renovación urbana para la zona Paso Carrasco y su entorno</i> .....	84
6.4.	RELEVAMIENTO FOTOGRÁFICO DE LAS ZONAS DE ESTUDIO .....	87

## INTRODUCCIÓN

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

Este, constituye una primera aproximación a la temática, que no pretende agotar sus múltiples facetas en profundidad, sino avanzar en posibles líneas y enfoques, para futuras investigaciones. Nos focalizamos en tres situaciones diferentes entre sí, que tienen en común un contexto de fragilidad urbana en la que el deterioro o la precariedad de la edificación, los procesos de vaciamiento poblacional, el abandono de actividades productivas o las características ambientales configuran situaciones en las que se torna prioritario brindar soluciones.

Para dar cumplimiento con ello y otorgar legibilidad a sus contenidos, el texto se estructura en cinco partes. La primera describe el marco conceptual del cual se parte, incluyendo aspectos conceptuales desde los modos de hacer ciudad y definiciones amplias sobre los GPU, ejemplificándose con el caso paradigmático de Puerto Madero en Buenos Aires. La segunda parte, formula los objetivos y describe el método empleado para el desarrollo de la investigación. En tercer lugar se realiza una caracterización general y particular de las zonas de estudio, a través de un análisis contextual y un análisis de los casos en particular. En cuarto lugar se describe y sintetizan los aportes de las experiencias docentes asociadas a la investigación, siendo estas las realizadas en el Curso de Planificación del Instituto de Agrimensura de la Facultad de Ingeniería; el Curso de Anteproyectos V del taller de Betolaza y el Seminario proyectual Workshop París-Mercosur 2015.

Finalmente la quinta parte, conclusiones y recomendaciones, desarrolla las consideraciones finales y plantea algunos caminos abiertos a nuevas investigaciones. La sexta parte del documento presenta las fuentes consultadas e incorpora anexos.



**Gráfico 01:** Mapa de Ubicación de casos. **Fuente:** Servicio Geográfico Militar, 1998.



## PARTE I

### 1. CONCEPTOS GENERALES Y ANTECEDENTES



### 1.1. Fundamentación



**Gráfico 02:** Cuatro imágenes satelitales de diferentes barrios de la ciudad de Montevideo. Esquina superior izquierda, Centro. Esquina superior derecha, La Teja. Esquina inferior izquierda, Cerro. Esquina inferior derecha, Carrasco.  
**Fuente:** Google earth.

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

Cursos de agua, accidentes topográficos, las trazas de la infraestructura vial y ferroviaria, y los grandes equipamientos e industrias, localizados originalmente en su periferia, quedan inmersos en el tejido. Las discontinuidades que provocan son apenas perceptibles en el plano de la ciudad, aunque puedan ocasionar distorsiones en las zonas que afectan. Los barrios se diferencian por su origen, la forma de ocupación de las parcelas y su posterior evolución. Centros históricos, áreas comerciales tradicionales, barrios residenciales y obreros van conformando el paisaje urbano con el cual se identifican sus habitantes. Sus límites tienen más que ver con estos aspectos que con la existencia de quiebres dentro de la ciudad.

Sobre esta matriz y a medida que la ciudad crece, se van colocando los equipamientos, de modo de cubrir las necesidades de todos. Institutos de enseñanza, centros de salud, plazas y parques, incluso las ferias o mercados, son lugares de encuentro del vecino. El espacio público fue originalmente, ámbito de relacionamiento y de una intensa vida social. Sin embargo esta situación se ha modificado, fundamentalmente en las capitales y ciudades de porte medio.

Por diversos motivos que escapan a la voluntad de sus habitantes: crisis económica, cierre de fuentes laborales, ausencia de planes específicos o mala praxis en la localización de vivienda de interés social para los sectores más carenciados, liberalización de los contratos de alquiler, criterios para la localización de grandes superficies comerciales que generan nuevas centralidades; la ciudad se transforma y se fragmenta.

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

Serán los intersticios que, por diferentes causas, han permanecido en la ciudad, o la periferia de la planta urbana- las áreas inundables en torno a los cursos de agua, calificadas como no urbanizables, pero que no han sido parquizadas y el espacio de servidumbre a lo largo de alguna vía ferroviaria- los que acogen las situaciones más dramáticas. En estos casos la

situación es extremadamente precaria, muchas de las construcciones son prácticamente refugios realizados con materiales de descarte, sin ningún tipo de servicio urbano. Hacia el curso de agua van los desechos y la luz se obtiene irregularmente de la red pública. En todos estos casos, una calle separa la ciudad formal de la informal. Puede parecer una barrera fácilmente franqueable, pero en la realidad, se constituye en una fuerte disfunción urbana.

La ocupación de la periferia presenta otra imagen. En la mayoría de los casos se ocupan terrenos de propiedad pública, sin ningún uso específico, intentando definir una estructura mínima de calles que permiten acceder a los “predios” que se van generando a medida que se incorporan nuevos pobladores.

Aunque originalmente las viviendas son precarias, poco a poco sus habitantes las van mejorando, así como van gestionando la incorporación del abastecimiento de agua y luz. Al igual que en el caso anterior, el límite con la ciudad formal es una calle-frontera, la que algunas veces, ni siquiera es atravesada por el transporte público, que no ingresa al barrio informal. La ciudad consolidada se ve amenazada por la proximidad del asentamiento.

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

### 1.2. Permeabilidad invasiva/integradora

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

La ciudad formal se ve o se percibe amenazada por los habitantes de la ciudad informal, que acuden a ella con diferentes estrategias de supervivencia, o para disfrutar de los espacios públicos inexistentes en sus entornos inmediatos. La situación inversa no existe, nada tiene que ofrecer esta nueva realidad urbana signada por la precariedad e inexistencia de equipamientos y servicios al habitante de la ciudad consolidada. Revertir este proceso requiere de múltiples abordajes en los que deben confluír políticas que promuevan la movilidad social, integrando a la sociedad en el territorio nuevamente. Desde el campo disciplinar el desafío se centra en recuperar la “permeabilidad integradora” de nuestras ciudades. Esto implica formular nuevas estrategias y lineamientos de intervención urbana en los que se genere un nuevo paisaje urbano, nuevos usos y contenidos en el espacio público y nuevas estrategias de inserción de vivienda de interés social, en un escenario de inclusión para todos los ciudadanos.

En el artículo publicado en Hábitat Inclusivo se dice que “La localización, origen y desarrollo de los tejidos residenciales informales, sus características espaciales y morfológicas, su grado de consolidación, su procedencia e identidad, conforman parte de una realidad marcada por la precarización. En contraposición, otros sectores urbanos acogen proyectos que redundan en una fuerte valorización del suelo, profundizando la brecha entre la ciudad segregada y la privilegiada.” (Medina et al., 2013)

En esta investigación nos proponemos trabajar sobre la ciudad consolidada. Nos interesa indagar sobre los grandes proyectos y su potencial articulador entre el tejido en el que se localizan y entre centro y periferia. El análisis de las transformaciones desde la perspectiva de oportunidad de densificación y recalificación, así como los desafíos para el cuidado y puesta en valor del patrimonio natural y cultural, permitirá extraer lineamientos de intervención que apunten a la inclusión, modificando la ciudad y su paisaje.

### 1.3. ¿Qué son los GPUs?

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

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

Según Mario Lungo (2002), los GPUs tienen cuatro rasgos fundamentales:

- 1) una estructura de gestión urbana que implica la asociación de varios actores;
- 2) la diversidad de modalidades de financiamiento requiere nuevas formas de interrelaciones entre los actores;
- 3) la concepción e introducción de nuevos procesos urbanos que tienen por finalidad transformar la ciudad;
- 4) el cuestionamiento de las perspectivas tradicionales de planificación urbana.

Sobre ello se puede agregar que desarrollan programas y actividades que resultan de atracción o deseo más allá del ámbito local. Su desarrollo es asociado a operaciones estrella o proyectos clave, que promulgan la identificación de un modelo ya reconocido como exitoso.

Otra cuestión que se discute es el origen del término. Se pueden establecer tres generaciones asociadas al Proyecto Urbano ya identificadas por Nuno Portas (1998). La primera generación se da sobre la década del '60 asociada al Team X<sup>1</sup>, y es posible de apreciar en el complejo "The Economist" en Londres, diseñado por Peter y Alison Smithson. La segunda generación del proyecto urbano empieza con la crisis de los años '70, asociados a la obra de Rossi, De Carlo, Solà-Morales, Bohigas, Ungers, Siza, y como modelo general, la IBA<sup>2</sup> de Berlín. La tercera generación se encuentra asociada a la Planificación Estratégica de ciudades, marcada por la exitosa renovación urbana de Barcelona, desencadenada por la realización de los Juegos Olímpicos en 1992 (Fernandez Guell, 2007).

#### 1.4. ¿Cómo impactan los GPUs?

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

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

- La modificación en la rentabilidad de los usos del suelo, que genera una oportunidad de revalorización de la zona y posibilita al inversor el máximo aprovechamiento económico con el menor esfuerzo, debido a los bajos precios del suelo que se da por la condición de inicio.
- La modificación físico espacial y funcional a través de la concentración y acumulación de capital en una zona urbana específica, albergando espacios multiuso con variedad en la oferta de actividades y programas para la población local y global, lo que crea nuevos nodos urbanos (puntos calientes o atractores según diversos autores). Reafirman la producción espacial capitalista, en una sociedad de redes (Manuel Castell, 2006), con gran desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación, conectando estos nodos internacionalmente, utilizando recursos locales para su desarrollo en el entorno global.
- El cambio de rol del estado, orientándose por la lógica de sector privado como promotor de los GPU, particularmente en cuanto a la rentabilidad del suelo.

Estos impactos generan un desplazamiento de la población residente, expulsando población de menores recursos y sustituyéndola por población de mayores ingresos. Si bien los GPUs han

---

<sup>1</sup> Grupo de arquitectos y artistas invitados que se formaron en el IX congreso C.I.A.M, 1953. Desde donde introdujeron sus doctrinas al urbanismo. Se dieron a conocer con el Manifiesto de Doorn, en el que reflejaban sus ideas de arquitectura y urbanismo.

<sup>2</sup> Internacional Building Exhibition Berlin, propuesta de renovación Urbana en Berlín, Alemania. Comenzó en 1979 y terminó en 1987.

mejorado las condiciones físico espaciales de sectores de ciudad en toda América Latina, en la mayoría de los resultados conocidos se observa una profundización en los procesos de segregación socio espacial.

Actualmente este proceso ha tendido a retraerse, puesto que se ha mejorado las formas de gestión y regulación de los GPUs por parte de las instituciones, mitigando y controlando los impactos negativos sobre el entorno y potenciando los positivos. Parte de los flujos de capital generados pueden redireccionarse para asistir a poblaciones más vulnerables. Un aspecto que aparece tangencial al debate contemporáneo, son los temas ambientales vinculados al desarrollo de los GPUs, ya que para su ejecución se requiere de grandes insumos de energía y recursos no renovables.

### 1.5. ¿Cuáles son las herramientas de gestión de los GPUs?

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

Sobre los Instrumentos de gestión del suelo, son fundamentales los relacionados a la planificación territorial, por su capacidad de integrar las diversas herramientas que permitan articular e integrar las complejidades e intereses sectoriales, así como orientar acciones estratégica a largo plazo. En tal sentido, los Planes de Ordenamiento y Planes Estratégicos parecen instrumentos indicados para gestionar y conducir las transformaciones esperadas por la implantación de estos proyectos, sin embargo, las diversas administraciones públicas han optado por diferentes formas y procesos para su gestión.

En el caso de Uruguay, la Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), da el marco normativo general y formula instrumentos para la gestión de los usos de suelo.<sup>3</sup> Ésta constituye un instrumento potente para la definición y categorización del uso de suelo, identificación de áreas de desarrollo, transformación o protección, incluyendo en las bases de su formulación la posibilidad de inclusión de herramientas de equidistribución de cargas y beneficios,<sup>4</sup> así como también la participación social.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> En particular los Planes Parciales ya han sido aplicados exitosamente en el caso de Medellín, para abordar situaciones similares.

<sup>4</sup> Sobre la equidistribución de las cargas y beneficios se refiere al artículo N° 45, ley N° 18308. En el caso de Brasil, un instrumento destacable dentro de los instrumentos de redistribución de costos y beneficios, es el Certificado de Potencial Adicional de Construcción (Cepac), que permite absorber flujos de capitales privados para la administración pública, permitiendo la financiación de obras de infraestructuras o programas sociales previo al desarrollo, según el plan de la ciudad específico basado en el Plan Director para el caso en aplicación y lo regulado por el Estatuto de la Ciudad.

<sup>5</sup> Asegurada mínimamente en la Puesta de Manifiesto del Instrumento de Ordenamiento Territorial, ley N° 18308.

### 1.6. El ejemplo de Puerto Madero en Buenos Aires



**Gráfico 03:** Imagen Satelital de Buenos Aires, Puerto Madero. Norte rotado 90°. **Fuente:** Google Earth 2015.

El GPU analizado, es un caso paradigmático de renovación urbana en Latinoamérica. Se encuentra ubicado en el barrio Puerto Madero de la ciudad de Buenos Aires, Argentina, limitando con los barrios de la Boca al Suroeste, San Telmo, Monserrat y San Nicolás al Oeste, además del barrio Retiro al Norte. En un sector privilegiado de la ciudad de Buenos Aires, por encontrarse en una zona céntrica, rodeado por un entorno paisajístico privilegiado, con frente al Río de la Plata y la reserva ecológica, sobre la zona Norte de la desembocadura del río Matanza-Riachuelo.

Posterior al incremento del tráfico portuario, la ciudad de Buenos Aires se ve en la necesidad de solucionar la poca pendiente y calado más profundo del río para el ingreso de barcos de mayor carga. Fue así que se decide construir Puerto Madero. En 1882 el gobierno nacional contrata al comerciante Eduardo Madero para encargarle la construcción que solucionara los inconvenientes antes mencionados. La construcción del Puerto Madero comienza a realizarse en 1887 y sus instalaciones se inauguraron gradualmente hasta su conclusión en 1897 (Borthagaray, 2005).

A medida que avanza la obra de los diques y el relleno para la isla artificial entre 1895 y 1905, se construyen los depósitos de mercaderías con fachadas de ladrillo que hoy se conocen como “docks”, diseñados por Hawkshaw, Son & Hayter de Gran Bretaña. Se distribuyen agrupados de a cuatro, del lado Oeste de los diques, utilizando dos modelos constructivos diferentes, de estructura de hierro y madera y de estructura de hormigón armado, aunque todos fueron revestidos con ladrillo.

A finales de la década de 1980, Puerto Madero ha experimentado varias décadas de abandono y desuso, cuestión que acentúa la degradación física de la zona. En ello colabora el período de los gobiernos militares desde 1966 a 1973 y desde 1976 a 1983, donde se restringe el acceso al público en general (Garay et al, 2013). Los terrenos hasta entonces, fueron de propiedad de la Administración General de Puertos Federal.

Luego de un amplio debate sobre el que hacer sobre el área, con enorme potencialidad de desarrollo, se decide tomar partido y promover su transformación. En el período de la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999), con el impulso y convicción del secretario de Obras Públicas y Urbanismo, el arquitecto Alfredo Garay, se formaliza y desencadena el desarrollo del área. Esto constituye el inicio de un proceso de transformación territorial que culmina en lo que hoy conocemos por Puerto Madero. Para ello, se constituye la Corporación Antiguo Puerto Madero, sociedad a medias entre el Estado Nación y la Ciudad de Buenos Aires, con presidente rotativo y amplias atribuciones de sociedad comercial, a la que se transfirió la propiedad del extenso polígono de 170 hectáreas (Borthagaray, 2005).

La Corporación Antigua Puerto Madero es creada por Convenio Nacional suscripto en el decreto aprobado N° 1279, el día 15 de noviembre de 1989, entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Ministerio del Interior en representación del Poder Ejecutivo Nacional y la Intendencia Municipal de la ciudad de Buenos Aires (de artículo 1º).

El Convenio justifica la necesidad de la propuesta, así como se declara la competencia y deberes de la Corporación respecto al territorio, definidos en:

- 1) confección de un plan maestro de desarrollo urbano,
- 2) estudio de la infraestructura urbana a incorporar y la promoción de inversiones en el área,
- 3) actividad inmobiliaria y construcción de obras nuevas y/o remodelaciones,
- 4) venta y/o locación de las tierras pertenecientes al área en cuestión.

#### **1.6.1.Descripción general**

El GPU surge del llamado a concurso público de anteproyectos arquitectónicos denominado Concurso Nacional de Ideas para Puerto Madero, convocado por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y organizado por la Sociedad Central de Arquitectos, donde participan más de cien estudios de arquitectura del país. La Corporación Antigua Puerto Madero S.A., en su calidad de comitente, insta a la firma del convenio que da lugar al concurso, habiendo obtenido por parte de las entidades profesionales locales, el apoyo a la urbanización de Puerto Madero y al reciclaje de los antiguos depósitos de granos.

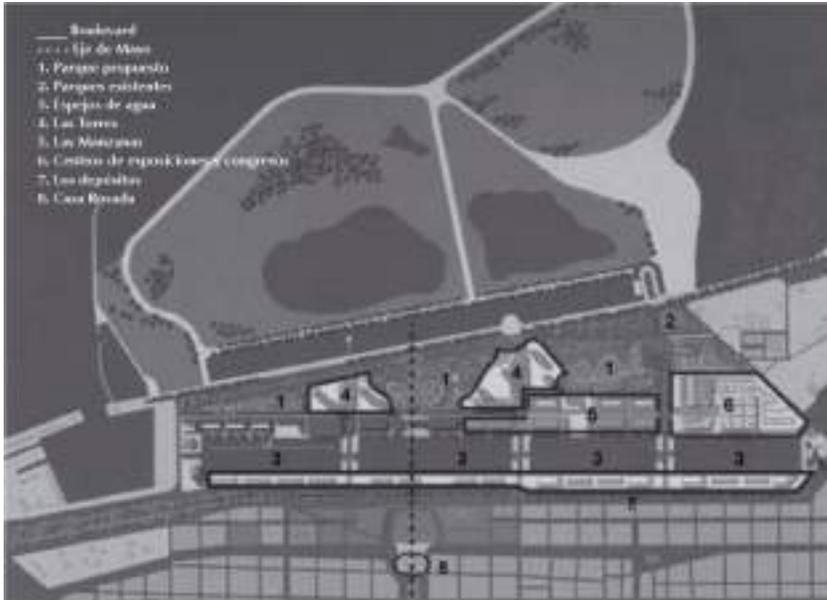
Las bases del concurso determinan los objetivos de reconversión del área, de manera que contribuyese a equilibrar los déficits urbanos del centro de la ciudad. Debe incorporar además líneas programáticas que incluyan la conservación de los galpones, la incorporación de superficies de espacios verdes y el acceso libre al río.

El comitente, por medio de la Corporación, elige tres proyectos en pie de igualdad.<sup>6</sup> Los tres proyectos integran el Master Plan para la zona y dan forma al desarrollo de la misma.

El programa general se destina para el uso de residencia, hoteles, oficinas, museos y actividades culturales. El proyecto en sí se concentra en la isla triangular frente a los canales (en referencia gráfica se muestra como 3: espejos de agua), que separa a la isla de los antiguos galpones, quedando como articulador entre el Gran Proyecto y la ciudad (ver figura 04). Los canales a su vez se presentan como vacío articulador y espacio de contemplación para el visitante, la banda del sector residencial se dispone sobre este en forma paralela, con tres sectores de Norte a Sur, limitados por caminos que atraviesan las áreas y conectan de Este a Oeste la ciudad con el Gran Proyecto. Desde los antiguos galpones, se atraviesa la zona residencial para rematar en un aglomerado de torres que se disponen sobre el mismo, dejando espacio libre a sus espaldas que se destina a espacios verdes abiertos (en referencia gráfica se muestra como 1 y 2: parques).

---

<sup>6</sup> El equipo uno lo integraban Borthagaray, Gastellu, Marré, Pérez Güimil, Rosellini, Doval, Behar, Coos y Dietrich. El equipo dos lo integraban Carnicer, Grinbaum, Labeur, Pérez, Xaús y Basan. Y finalmente, el equipo tres lo integraban García Espil, Sabatini, Soldini y Tufaro.



**Gráfico 04:** Esquema del Plan Maestro que sirvió para proporcionar las pautas generales y una estructura básica, que regirían los diversos desarrollos dentro del Área de Puerto Madero centro. **Fuente:** Libro Corporación Antiguo Puerto Madero, S.A. 1989-1999, 1999, Buenos Aires.

### 1.6.2. Gestión (iniciativa y actores vinculados)

Tanto el Gobierno Nacional como el Gobierno de la Ciudad, tienen jurisdicción sobre la Planificación de la zona, por lo que en el momento, con el fin de simplificar y agilizar la toma de decisiones administrativas, se constituye una empresa pública denominada Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM). La misma se encarga de gestionar y promocionar el Gran Proyecto. Sus acciones económicas se dividen entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad, teniendo pleno poder de decisión sobre el área. Para ello, el Gobierno Nacional transfiere la propiedad del suelo a esta sociedad. La CAPM no recibe recurso financiero público, su liquidez depende del manejo del recurso suelo.

El rol de la CAPM consiste en desarrollar el plan para el sector, definir un modelo financiero autofinanciado, encargarse de las mejoras, comercializar los terrenos y supervisar el proceso de desarrollo de acuerdo con los plazos y las pautas establecidas en el Plan Maestro.

El desarrollo del GPU se hizo en etapas, pudiendo separarlas en cuatro según las referencias bibliográficas consultadas. La primera se marca desde el año 1989 a 1992, en donde se realiza la venta de las antiguas propiedades que se encontraban al extremo Oeste del puerto. Esto permite cubrir los costos operativos iniciales (Garay et al, 2013). En 1991 además se realiza el Concurso Nacional de ideas para Puerto Madero, mencionado anteriormente. En una segunda etapa se realiza el contrato del Plan Maestro con los tres ganadores del Concurso de Ideas ya citados (1993-1995). Este plan contempla un horizonte de 20 años para su realización. En una tercera etapa, desde el año 1996 al año 2000, se realizan la mayor parte de las obras públicas, cambiando el perfil de los inversores y aumentando las expectativas sobre el área. Este es el periodo más dinámico de venta de parcelas, algunas de ellas tienen la superficie de una cuadra. Finalmente la última etapa de desarrollo y consolidación del GPU, atraviesa la fuerte crisis económica regional en los años 2001, 2002 y 2003.

### 1.6.3. Impactos (transformaciones generadas)

Dentro de los aspectos económicos, es indiscutible que el proyecto atrae a una cantidad considerable de inversiones de capital provenientes del sector privado y estimula el crecimiento económico del mercado laboral. Se estima que las construcciones privadas comprenden cerca de 450 millones de dólares en costos laborales, equivalente a 3750 empleos por año, si se distribuye en 20 años. Los precios inmobiliarios de los predios en la zona aumentaron considerablemente desde los inicios hasta la fecha de construcción del GPU. Algunos autores consideran que la suba del valor de los inmuebles se dio desde los 150 dólares americanos por

metro cuadrado, a principios de la década de 1990, a 1200 dólares americanos en 2013 (Garay et al, 2013).

Por consiguiente y en paralelo, se incrementa la renta del suelo y la reproducción de capital según las lógicas de acumulación en el sistema productivo capitalista. Este proceso es apoyado en gran medida por la flexibilización de los requisitos legales para la licitación sobre los lotes de grandes dimensiones durante la segunda mitad de la década de 1990, lo que contribuye al aumento de las ventas y favorece a la mayor obtención de plusvalía de los terrenos, derivada del aumento de precios inmobiliarios y la mejora de las infraestructuras realizadas.

Por otro lado, los aspectos sociales se desprenden de forma directa e indirecta de los aspectos asociados a la distribución de riquezas y reproducción del capital. Afectan tanto a la población residente de la zona y los entornos inmediatos, como al conjunto de actores involucrados en los procesos de construcción y consolidación del barrio. La población interna al barrio, tanto residentes como comerciantes, es hoy de alto poder adquisitivo. La destacada presencia del enclave urbano llama la atención a empresas prestigiosas para su re-locación en la zona, así como el interés de estudios de arquitectos de renombre a nivel internacional (Cuenya, 2011), que colaboran con el prestigio del área. Este aspecto, sumado a la estrategia de comercialización de los desarrolladores privados y la falta de políticas de integración socioterritorial por parte de la CAPM, que no incentiva la vivienda de interés social ni otros mecanismos que generen diversidad socioeconómica, favorece la creación de un barrio con características exclusivas, elitista, que colabora con la segregación socio espacial de la ciudad. Como muestra evidente, se puede observar en las proximidades del barrio, la Villa 31, que pone en evidencia el elevado contraste dentro de la zona costera de la ciudad de Buenos Aires.

Se puede concluir que el GPU recupera un sector importante de la ciudad, dotándola de nuevos usos y utilidades, reconvirtiendo infraestructura edilicia sub utilizada como los galpones (docks), agregando 1.5 millones de metros cuadrados construidos y 28ha de espacios verdes que se incorporan al sistema de parques de la ciudad. También se renueva el acceso de la explanada Sur, conocida como la Costanera Sur, aunque su disfrute y acceso se produce por una única vía, en forma puntual. Todas estas transformaciones reconstruyen el frente costero de Buenos Aires, dando una imagen renovada y moderna de la ciudad, en el sentido más comercial.

Por otro lado, si analizamos la parte operativa de la gestión, la Corporación creada para llevar a cabo las transformaciones del área, cumple con los objetivos de desarrollo previstos, permitiendo solventar las diversas modificaciones sin recurrir a apoyos financieros exteriores. Sin embargo, la importancia y enorme valor del área en cuestión, ponen en cuestión la relación de costo beneficio que surge de la privatización y forma de uso del suelo, como recurso finito e intangible.

Son varias las lecciones aprendidas que nos deja el caso de estudio<sup>7</sup>. En particular se destaca la dificultad que se presenta para los organismos públicos, la redistribución de plusvalía generada, asociada a la necesidad de encontrar resultados positivos económicos inmediatos, en procesos urbanos sumamente complejos. Al no incluir la consideración de los impactos sobre la sociedad en su conjunto, desde el inicio de la operación de transformación, o mejor aún, desde la formulación de la misma, se favorece la segregación socioespacial en un proceso que, una vez generado, es muy difícil de revertir.

---

<sup>7</sup> Otras experiencias latinoamericanas son de gran interés para extraer aprendizajes, si bien no se desarrollan en el texto. Por ejemplo la experiencia en Curitiba asociada al Museo Niemeyer, que demuestra la influencia social en la elaboración del proyecto. Y las propuestas desarrolladas en Medellín asociada a la Biblioteca España, que parten de los objetivos de reversión de los procesos de segregación socioterritorial.

**PARTE II**  
**2. MÉTODO**



## 2.1. Objetivos

### Objetivo general:

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

### Objetivos específicos:

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

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

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

## 2.2. Estrategias de investigación y actividades específicas

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

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

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

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

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

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

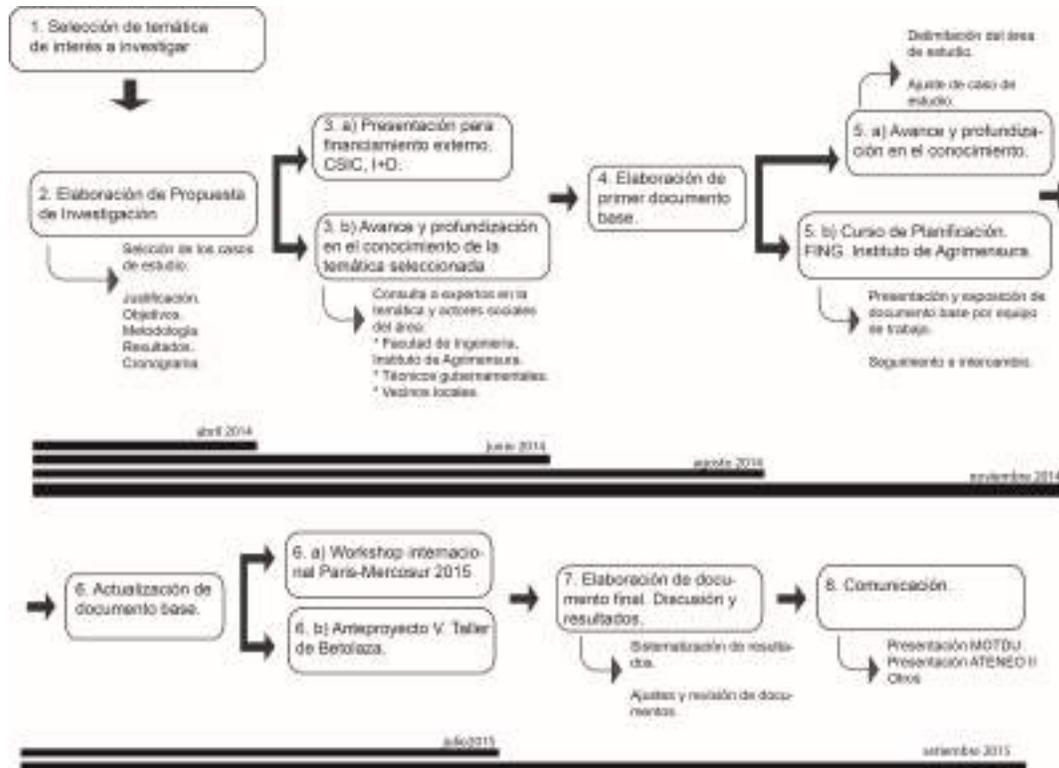


Gráfico 05: Flujograma Metodológico. Elaboración propia.

### 2.3. Preguntas planteadas

Algunas cuestiones implicadas en el abordaje metodológico, se plantean con la finalidad de dar respuesta a preguntas iniciales referentes a las implicancias de los GPUs asociados al territorio en cuestión.

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

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

**PARTE III**

**3. LOS CASOS DE ESTUDIO**



### 3.1. El contexto general y planificador

"De corroborarse las tendencias a una polarización creciente en la distribución espacial de las clases en las ciudades, y de verificarse que en los barrios más desaventajados se activan mecanismos que realimentan el aislamiento social de sus residentes, estaríamos en presencia de procesos que, a menos de ser contrarrestados de manera efectiva, ampliarán irremediablemente las desigualdades, ya excesivamente altas, que sufren las grandes ciudades latinoamericanas." (Katzman y Retamoso, 2005, p131).

### 3.2. Aproximación desde la perspectiva territorial

Al igual que otras ciudades latinoamericanas, Montevideo experimenta procesos de transformación urbana asociados a escenarios de fragmentación y segregación socioterritorial. Este proceso se expresa fundamentalmente por la concentración de la población de ingresos altos en la costa Este y expulsión de la población de menores ingresos a la periferia. Los barrios se homogenizan en sus características socioeconómicas, disminuyendo las oportunidades de movilidad social a los habitantes de la periferia.

El presente capítulo recoge algunas reflexiones que describen y explican este proceso en las últimas décadas. En las mismas se analizan la oferta y la demanda habitacional para los sectores de bajos ingresos, las políticas habitacionales y su correlato en la movilidad y localización de la población en el territorio. Se realizan consideraciones generales para la ciudad de Montevideo. En el capítulo siguiente se profundizara en datos y cifras particulares para los barrios involucrados en los casos de estudio.

### 3.3. La oferta habitacional

Según Rubini (2010) el porcentaje (%) de vacancia normal para el funcionamiento del mercado inmobiliario (el porcentaje de viviendas vacías necesarias para que se realicen las transacciones de compraventa y alquiler) se estima es del orden del 5% del stock de viviendas. En el caso de Montevideo, desde 1985 esta cifra es claramente mayor. Rubini sistematiza por barrios el porcentaje de vivienda desocupada<sup>8</sup> según los censos 1975 a 2004, con excepción de dos barrios (La Paloma-Tomkinson y Pajas Blancas) todos tienen un porcentaje mayor al 5% de vivienda desocupada.

Año	Total de viviendas particulares	Viviendas particulares desocupadas	% de vacancia
1975	---	---	4,2
1985	---	---	6,9
1996	453.874	26.293	5,8
2004	499.252	49.971	10,0
2011	519.450	48.357	10,26

**Tabla 01:** Porcentaje de viviendas vacantes en Montevideo. **Fuente:** Rubini, actualizado por el equipo investigador en base a datos del INE.

Cuando esta situación se produce, el mercado se regula bajando el precio de la vivienda y evitando la construcción de vivienda nueva. En Montevideo el incremento de la tasa de vacancia es acompañado por el aumento en la construcción de vivienda, mostrando un comportamiento atípico, que además no es coyuntural ya que se mantiene en el tiempo.

Por otro lado esta situación no se constata en toda la ciudad, sino concentrada en algunos barrios.

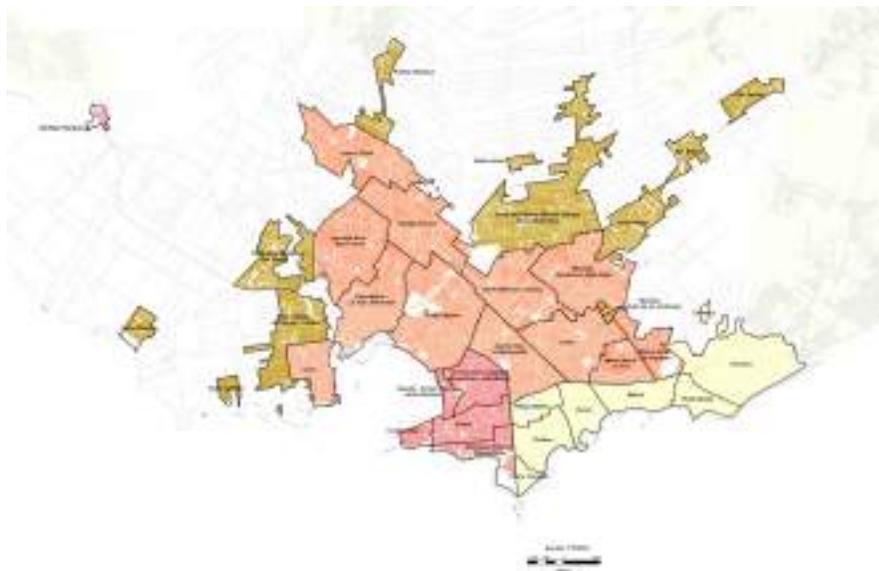
La presencia de viviendas desocupadas se verifica en todo el departamento de Montevideo, no solamente en el área central. Según su estudio las viviendas vacías se encuentran en toda la

<sup>8</sup> A efectos de este trabajo se considera como viviendas desocupadas aquellas clasificadas por el Instituto Nacional de Estadística como viviendas en alquiler o venta, en construcción y desocupadas por "otros motivos". No se consideran como viviendas desocupadas las viviendas de temporada porque cumplen una función de uso residencial, aunque sea de forma temporal.

ciudad, aunque el porcentaje es mayor en el área intermedia (42%), seguido del área central (27%), según la clasificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (en adelante POT).<sup>9</sup>

Áreas del Departamento de Montevideo	Total viv. desocupadas	% sobre total viv. desocup.
Área Central	13.410	27%
Área Costera	7.758	17%
Área Intermedia	20.774	42%
Área Periférica	8.029	16%
<b>Montevideo</b>	<b>49.971</b>	<b>100%</b>

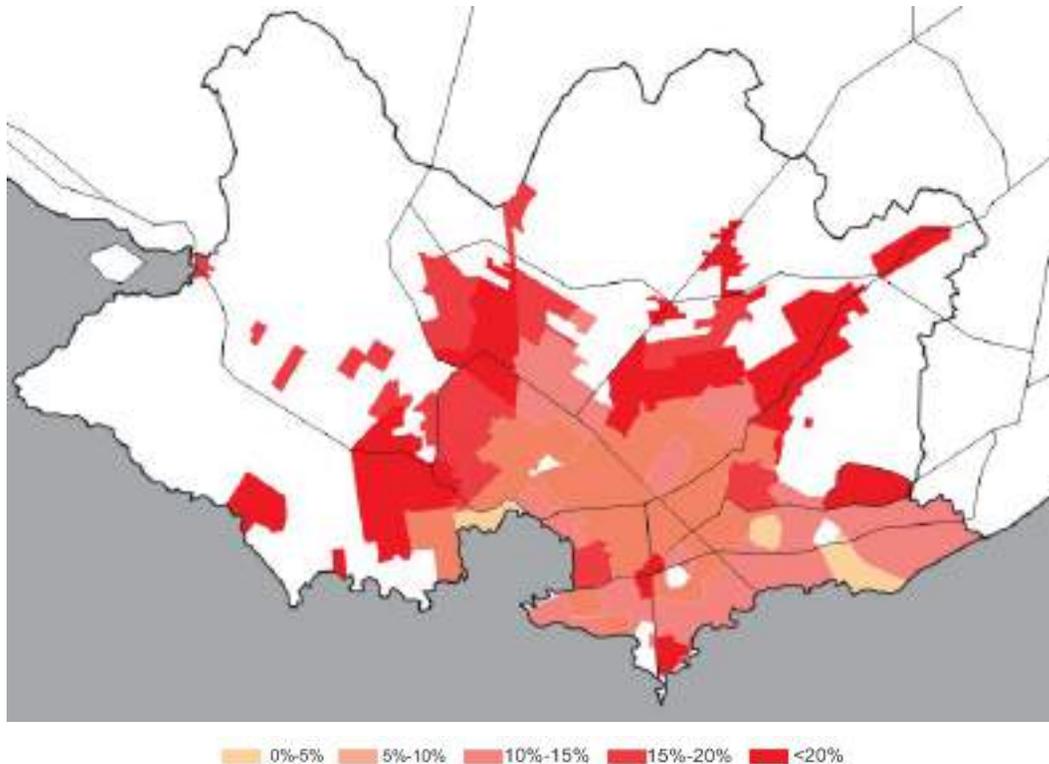
**Tabla 02:** Viviendas Desocupadas por Áreas (2004). **Fuente:** CPV INE 2004 Fase I-Rubini, 2010. Referencia de colores por área según gráfico 05 a continuación.



**Gráfico 06:** Caracterización del área urbana. **Fuente:** Intendencia de Montevideo, Directrices Departamentales, 2012. El suelo urbano no consolidado en ocre, indica el área de expansión de la ciudad.

En 2010, la Cátedra de Sociología de la Facultad de Arquitectura realiza un estudio sobre los inmuebles vacantes de Montevideo. En ella analizan la evolución porcentual del número de viviendas en el período 1996-2004. El gráfico siguiente expresa este resultado. Las áreas coloreadas en rojos más intensos permiten visualizar los mayores crecimientos en las periferias y en alguna zona costera (concretamente el barrio de Punta Carretas) o central (encuentro de la Av. 18 de Julio y el Bulevar Artigas). Estas dos últimas situaciones responden a la construcción de edificios de vivienda para sectores socioeconómicos altos en Punta Carretas y las transformaciones ocurridas en torno a la Terminal de Tres Cruces, inaugurada en 1994.

<sup>9</sup> Estos datos han sido actualizados para los barrios de Montevideo estudiados en esta investigación y se presentan en el cap. IV.



Se indica por áreas, donde crece la cantidad de vivienda en el período de 1996 a 2004.

**Gráfico 07:** Evolución porcentual de cantidad de viviendas 1996-2004. **Fuente:** Cátedra de Sociología, 2010. De rojo claro a oscuro incrementa la variable.

Este estudio realiza un relevamiento de la localización de las viviendas vacantes para algunos barrios de Montevideo, entre los que se encuentran dos de las situaciones estudiadas en esta investigación.

Para explicar los elementos que determinan el nivel de vacancia, Rubini se basa en los estudios de Rosen y Smith (1983) y Gabriel y Nothan (1988), quienes han demostrado que:

“1. La tasa de vacancia normal es más alta en áreas que han experimentado un alto nivel de transformación, debido al mayor número de unidades vacantes necesarias para que los procesos de búsqueda sean eficientes. Mientras un crecimiento poblacional inesperado lleva a disminuir las tasas de vacancia en el corto plazo, en áreas donde se espera que exista un rápido crecimiento de la población las tasas de vacancia serán más altas debido a la aceleración de la construcción de viviendas nuevas.

2. En el mercado de arrendamiento el efecto del nivel de precios de los alquileres en la tasa de vacancia, a priori, no es claro debido al conflicto de intereses entre los inquilinos y los propietarios. Los primeros intentan minimizar los costos de alojamiento mientras que los segundos buscan maximizar su ingreso neto. Con un alto nivel de precios de alquileres, los inquilinos prolongarán su búsqueda, aumentando la tasa de vacancia normal. Cuanto mayor sea la dispersión de los precios de los alquileres, más largos serán los procesos de búsqueda y por lo tanto se observará una duración más larga de viviendas vacantes y una tasa de vacancia mayor.

3. Las variables vinculadas al tamaño de la ciudad (población, stock total de viviendas, stock de viviendas en alquiler o venta, etc.) resultaron no ser significativas en la determinación de la tasa de vacancia normal, sugiriendo que el tamaño de la ciudad no genera economía ni diseconomías en los procedimientos de búsqueda. La coincidencia de ambos estudios es indicativa de la sensibilidad del mecanismo de ajuste de precios a las condiciones de exceso o déficit de oferta y de demanda en el mercado habitacional.” (Rubini, 2010, p.21)

Las características de la oferta residencial es otro factor determinante ya que puede no ajustarse a la demanda, tanto por el costo como por la necesidad de adecuarse a nuevos

requerimientos de confort. Este último aspecto es importante en la vivienda más antigua y es aún más importante si está afectada por algún grado de protección patrimonial ya que puede representar fuertes limitaciones y condicionantes para su modificación.

“En ese sentido, las áreas urbanas que cuentan con normativas de protección patrimonial merecen una consideración especial, ya que la designación histórica tiene impactos positivos y negativos para el propietario del inmueble, así como para el barrio. Se han observado en algunos casos efectos dramáticos a partir de la aplicación de esta herramienta, y es por eso que se considera a la designación histórica como una de las políticas de suelo más draconianas. Algunos estudios analizan el efecto de esta herramienta en los cambios demográficos a nivel barrial, incluyendo las variaciones en las tasas de vacancia habitacional. Se ha observado en algunos casos que las designaciones históricas fueron exitosas en mantener el status quo en los “buenos” barrios, donde la designación es utilizada como una herramienta de exclusión, y que ha fracasado en lograr un efecto positivo en aquellos barrios que fueron designados como mecanismos de evitar su proceso de degradación. De todos modos, más allá de la aplicación de esta herramienta, los barrios antiguos deteriorados suelen estancarse debido a la fuerte carga de externalidades que tipifican lo que se ha dado en llamar “el dilema del prisionero”. No se resuelve el problema sin una fuerte acción pública.” (Rubini, 2010, p. 31)<sup>10</sup>

### 3.4. La demanda habitacional

Deben considerarse al menos dos aspectos: la dinámica demográfica y los desplazamientos de población en la ciudad. En cuanto al primer aspecto, Montevideo se caracteriza por una dinámica poblacional muy lenta, manteniendo su población prácticamente constante desde el censo de 1975.

1975	1985	1996	2004	2011
1.237.227	1.311.976	1.344.839	1.325.968	1.319.108

**Tabla 03:** Evolución de la población de Montevideo. Fuente: INE

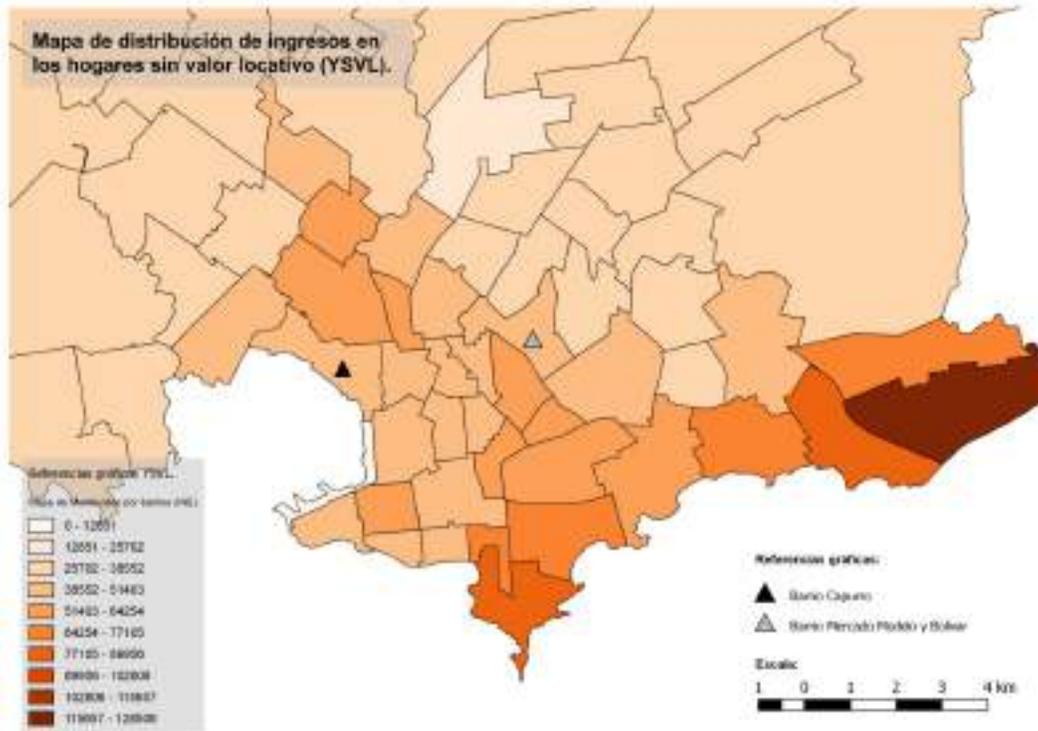
La tabla 03, muestra la evolución de población en el todo el territorio de Montevideo, sin embargo podemos diferenciarla por área. El área central ha decrecido en población, en tanto las áreas costeras e intermedias se mantienen y la periferia crece. Este crecimiento se produce no sólo por el aumento de población que se instala en ella, sino además por el desplazamiento de la mancha urbana sobre el tejido productivo.

Otro dato fundamental es la capacidad de acceso a la vivienda en alquiler por parte de la población según el ingreso promedio de hogares. Rubini realiza un mapeo por quintiles de ingresos en 1991, 1996, 2002 y 2004, considerando un porcentaje del 25% de afectación de los ingresos destinado a vivienda.

Los mapas muestran como la población de menores ingresos es expulsada paulatinamente a la periferia en la década del noventa, acentuándose este hecho con posterioridad a la crisis de 2002. La liberalización del mercado de alquileres<sup>11</sup> y una menor inversión en políticas de vivienda de interés social expulsó parte de la población hacia la periferia, en la que las soluciones habitacionales eran más baratas, o la ocupación ilegal de terrenos era posible. (Katzman y Retamoso, 2005).

<sup>10</sup> Aunque no directamente vinculadas a las áreas de estudio, la Ciudad Vieja de Montevideo se incluye claramente en esta situación, siendo una de las que mayor porcentaje de viviendas vacantes tiene.

<sup>11</sup> Desde 1968 las normativas para alquileres procuran regular los precios, la Ley de Alquileres de 1974 liberó el mercado inmobiliario, estableciendo la libre contratación. Se produce un aumento de los alquileres primero y un aumento de la oferta posteriormente, desplazando la demanda a las áreas periféricas.



**Gráfico 08:** Distribución de Ingresos en los Hogares sin valor locativo. Distribución de ingresos en 10 clases por intervalos iguales. Valores de Niveles de Ingreso indicados en pesos uruguayos. **Fuente:** ECH-INE 2013. Elaboración propia, elaborado en Qsig. software libre.

Según Katzman y Retamoso (2006) los barrios que reciben población se caracterizan por un incremento de asentamientos irregulares, un nivel bajo en los años de estudios de los adultos (lo que dificulta la inserción laboral y la oportunidad de movilidad social), una proporción alta de personas jóvenes, una proporción baja de personas con trayectorias laborales estructuradas y mayoría de residentes que provienen de la ciudad consolidada (a diferencia de etapas anteriores en las que el origen de los habitantes fue el interior del país) lo que puede ser asociado a un movimiento de expulsión más que de traslado voluntario.

Posteriormente, con la recuperación de salarios y un ajuste en los precios de arrendamiento en el área central, la población del segundo quintil vuelve a acceder a la vivienda en este sector. Sin embargo, la del primer quintil que en los años 90 (1991) podía ubicarse incluso en áreas costeras como Buceo, ya no accede ni a las áreas intermedias, quedando relegada a la periferia. Amaranto y Caffera (2001) sostienen que el porcentaje mayor de jefes de familia que habitan en asentamientos, provienen de casas o apartamentos de la ciudad consolidada. Según datos del Instituto Técnico INTEC, entre 1984 y 1994 la procedencia de casas o apartamentos aumenta de 48,7 % al 57,29%, seguida por rancho o "cantegril" que crece en proporción mucho menor, del 33,8 % al 34,10 %. El número de viviendas localizadas en asentamientos en Montevideo crece sostenidamente, aún cuando entre 1985 y 1995 se constata un crecimiento del PBI y reducción de la pobreza (Couriel, 2010).

Año	Cantidad de viviendas en asentamientos irregulares en Montevideo	Fuente
1984	2.541	INTEC*
1990	4.835	INTEC*
1994	7.013	INTEC*
1995	9.828	DATOS*
2002	29.297	IMM**
2006	39.116	INE-PIAI

**Tabla 04:** Cantidad de viviendas en asentamientos irregulares en Montevideo. **Fuente:** Couriel, 2007. \*En base a Amarante y Caffera 2003. \*\*En base a listado IMM 2002.

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

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

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

### 3.5. Soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos.

Según la investigación "La ciudad desnuda. Estudio sobre políticas públicas de ordenamiento territorial en áreas urbanas informales en Montevideo entre 1989 y 2013," realizada por Gonzalo Bustillo, se pueden distinguir dos etapas en las políticas que refieren a la ocupación informal: una primera entre 1950 y 1984 en la que la finalidad es la erradicación de estas áreas informales y las Unidades de Habitación su instrumento; y una segunda entre 1985 y 1989 en que ya no se trata de erradicar, sino de radicar regularizando la informalidad y en la que el instrumento fue el Programa Habitacional de Emergencia, conocido como Plan Aquiles Lanza.<sup>12</sup>

A partir de 1990, en un nuevo contexto político a cargo del gobierno del Frente Amplio se desarrollan una serie de programas y medidas específicas para atender la situación de la informalidad. Ese mismo año el gobierno departamental aprueba la creación del Sector Tierras cuya función es proponer al Departamento de Planeamiento Urbano, las operaciones urbanas necesarias para asentar o realojar, según la situación de las localizaciones de los asentamientos. También se podrán proponer modificaciones en la calificación de suelo y extender servicios. En este marco entre 1990 y 1992 se inicia la regularización de 10 asentamientos en Montevideo.

<sup>12</sup> Elaborado durante el gobierno departamental del médico Aquiles Lanza en 1985

Como se desarrolla en el contexto planificador del Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, se reconoce el tema del vaciamiento de las áreas centrales y la expansión de la periferia, proponiendo lineamientos para su solución y el avance del POT reafirma la necesidad de reequilibrar la ciudad y propone la dotación de equipamientos y mejora de la periferia.

En 1999 se aprueba el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, que contribuirá a la consolidación de la periferia, aunque también propone la prevención de la generación de nuevos asentamientos como uno de sus objetivos.

En 2008 se pone en funcionamiento el Programa de Mejoramiento de Barrios, financiado con un préstamo BID. En este programa además de la regularización y mejora de las condiciones urbanas de los barrios se propone incentivar la oferta de vivienda para familias de bajos ingresos dentro del mercado formal. La recuperación del área del Mercado Agrícola, apunta a retener y atraer población y mejorar la oferta habitacional, incentivando la incorporación de vivienda a la oferta de alquiler.

En 2010 se crea el Plan Nacional de Vivienda 2010-2014, que tiene como objetivo la relocalización de la población ubicada en áreas de riesgo. En el marco de este plan la Intendencia de Montevideo plantea el traslado de ocho asentamientos, proponiendo como alternativas a los pobladores realojados el acceso a la vivienda usada, nueva y el subsidio para alquiler. La vivienda pública para la población de menores ingresos se sigue localizando en la periferia.

En 2011 se aprueba la Ley de Emergencia Socio Habitacional de 2011, Ley N° 18.829 por iniciativa del gobierno nacional. Esta declara la situación de emergencia socio habitacional para la población en situación de pobreza extrema y da origen al Plan Juntos para el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos y la mejora de infraestructuras en estas áreas. A la vez da origen al fortalecimiento de procesos de políticas sociales. Unas 16 intervenciones en el Área Metropolitana, de ellas 14 en Montevideo, atienden la demanda de situaciones localizadas en la periferia y área intermedia de Montevideo.

Un año después (en 2012), el Poder Ejecutivo plantea el proyecto "Estrategias por la vida y la convivencia" que asocia la seguridad pública a la fragmentación social y cultural y propone como solución la construcción de ciudad, interviniendo con dotación de equipamientos como lugares de encuentro de la sociedad. La Plaza Casavalle es consecuencia de este plan.

La mencionada investigación formula, entre sus conclusiones: "El trabajo realizado muestra que desde 1989 el discurso programático y planificador ha instalado el desafío de la desigualdad territorial y la emergencia socio habitacional, pero dicho discurso parece no haber encontrado eco en las definiciones presupuestales y de gestión para el período considerado (...)" Alguna de las preguntas que formula coinciden con las planteadas en esta investigación: "¿A través de qué mecanismos se puede implementar una política de reequilibrio urbano consistente con la escala de las desigualdades territoriales que Montevideo presenta? ¿Cuáles son los instrumentos que pueden permitir dichas transformaciones? Y ¿A través de qué indicadores se evaluará la performance de dicha política?" (Bustillo y Fiorito, 2013, p 80)

### 3.6. Síntesis

Los diversos estudios seleccionados como referentes permiten describir algunos de los procesos de transformación urbana vinculados a la instalación de la situación de fragmentación y segregación socioterritorial que fundamenta la preocupación inicial de esta investigación. Si bien el fenómeno admite otras lecturas en las que el contexto económico, productivo, las políticas sociales o educacionales complejicen esta realidad instalada, desde la perspectiva territorial se entiende que los tres aspectos presentados con énfasis en la destinada a los sectores de menores ingresos: oferta y demanda habitacional, movilidad de la población en el territorio y las iniciativas para la solución de la vivienda para los sectores más carenciados, constituyen un marco referencial adecuado sobre el que analizar e interpretar los GPU y su potencial transformador para revertir la fragmentación socioterritorial.

### 3.7. Delimitación de los casos de estudio

El criterio de selección de casos de estudio, considera una variedad de situaciones, que surgen de la relación de tejidos residenciales con los GPU en desarrollo para el área Metropolitana de Montevideo.

Para los casos de estudio 1 (área de Capurro) y 2 (entorno del Mercado Modelo), se constata un vaciamiento residencial durante el período intercensal 1996-2004, lo que Álvaro Portillo denomina la involución urbana, aumentando el stock de viviendas y disminuyendo la población residente. Esto lleva paulatinamente a una degradación del medio, por abandono y descuido de los espacios urbanos. Según trabajos sobre la temática (Rubino, 2010), la presencia de viviendas desocupadas se verifica en todo el departamento de Montevideo, y su mayor concentración se encuentra en el área intermedia (42%), seguido del área central (27%). Para el caso de estudio 3 (arroyo Carrasco-Parque Roosevelt), se observa un aumento elevado de la población residente, contrario a los otros dos casos, con procesos desordenados y complejos de construcción de ciudad, conformando tejidos urbanos fragmentados socialmente.

Como se explicita al comienzo de la investigación, a los efectos de este estudio, definimos a los GPUs como aquellas intervenciones que impactan, de forma considerable y significativa en el tejido urbano en el cual se implantan.

Los tres casos seleccionados responden a iniciativas, gestión y características diferentes.

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

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

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

### **3.8. El caso 1. Capurro y Bella Vista**

#### **3.8.1. El proceso de urbanización:**

La zona en estudio se encuentra próxima al casco histórico de Montevideo, entre la desembocadura del Arroyo Miguelete y el Puerto de Montevideo. Situado en la falda de la cuchilla grande hacia su lado Norte. Desde sus orígenes, tiene un fuerte vínculo con la costa y la Bahía, llegando a ser la primera de las playas de Montevideo. Este vínculo se ha ido perdiendo, quedando poco a poco definitivamente separada del espejo de agua (Baracchini & Altezor, 2010).

En la época colonial, su destino es el uso productivo rural, incluida en los terrenos de Dehesas y Propios. Desde entonces, se van consolidando huellas del paso de carretas y caballo que dan lugar a futuros caminos de comunicación entre el área con el casco amurallado de Montevideo y las zonas colindantes. Los primeros asentamientos son de esclavos Angoleños, allá por 1787. El edificio que los alberga, es realizado por la Compañía Filipinas, para que cumplieran cuarentena antes de entrar a la ciudad, en lo que se denominó "el caserío de los negros". Posteriormente, sobre principios del siglo XIX, el Sr. Juan Bautista Capurro se afincó con su familia en la zona y emprende una serie de actividades que promueven el desarrollo urbano, así como también actividades extractivas, de agua subterránea y arena. (Barrios Pintos & Reyes Abadie, 1993).

A finales del siglo XIX cobra mayor popularidad por medio de la valorización social de la playa como lugar de paseo. Se producen mejoras en las comunicaciones terrestres, por medio de la instalación del transporte "Tranvía al Paso Molino y Cerro", con vagones tirados a caballo. El Ferrocarril Central del Uruguay (1869) construye en la línea que cruza el territorio de Capurro dos estaciones: Bella Vista y Miguelete (conocida por Estación Yatay), cuando aún en el área no había comenzado el proceso de amanzanado. Mejoran así las condiciones comerciales de la zona, para carga y descarga de productos.

Su prosperidad se materializa posicionándola como sitio privilegiado de la ciudad, con la construcción del Parque Capurro en 1910, proyectado por el arquitecto Juan Veltroni y la colocación de arrietes, árboles y quioscos que estuvieron a cargo del paisajista Racine (Barrios Pintos & Reyes Abadie, 1993).



**Gráfico 09.** Fotografía aérea 1966. **Fuente:** Servicio Geográfico Militar.

En la foto aérea de 1966, se observa un tejido urbano consolidado sobre la zona de estudio, y un frente costero rigidizado y ocupado por instalaciones de gran porte. La gran ausencia con respecto a la imagen actual, está dada por los accesos de Ruta N°1 y 5. Construidos dentro del contexto de la dictadura cívico militar en 1980. Estos se realizan a expensas del amanzanado, cortando la trama de Este a Oeste, fragmentando el tejido urbano y absorbiendo parte de las áreas correspondiente al Parque Capurro. Se aumenta así la distancia entre el barrio y la Bahía. Ésta vía de acceso se bifurca entroncando con Bulevar Artigas y continuando por la rambla costanera.

### **3.8.2. Caracterización físico morfológica:**

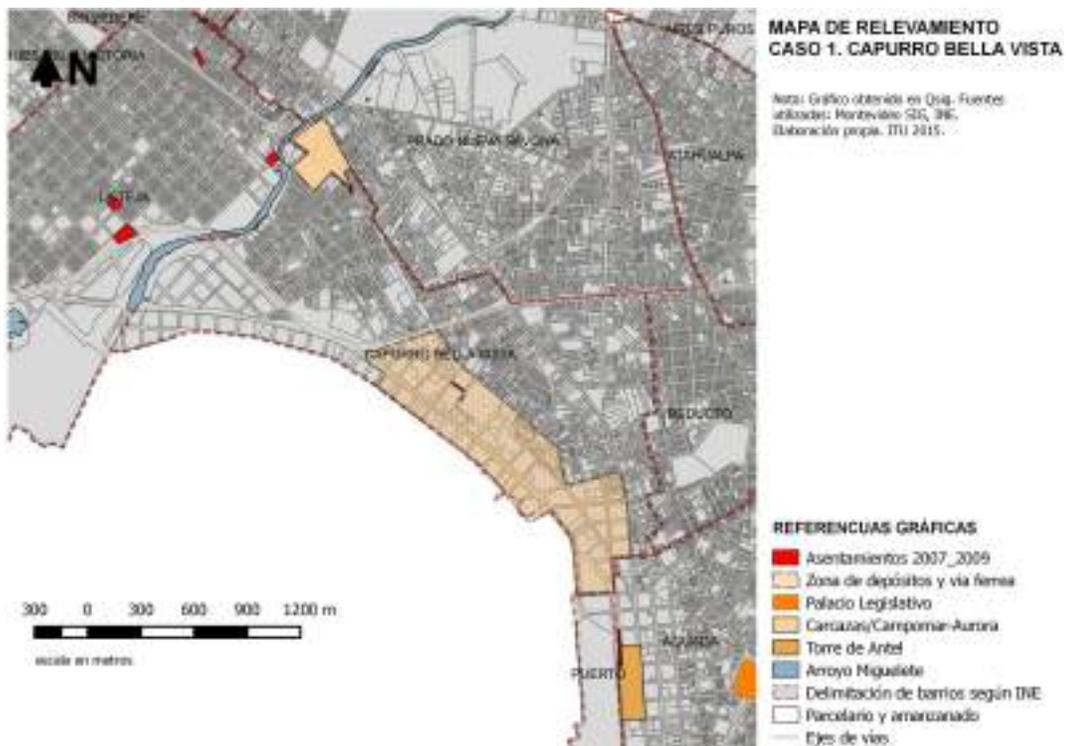
La zona está ubicada en el área urbana centro consolidada de la ciudad existente y cuenta con los servicios urbanos de red sanitaria, eléctrica y transporte público. Incluye dos barrios, Capurro y Bella Vista, bien diferenciado morfológicamente entre ellos. Presentan un frente costero hacia la Bahía, interrumpido por el atravesamiento de los accesos, la rambla y los grandes depósitos.

El barrio Capurro, es predominantemente de uso residencial. Con fuerte impronta barrial, las vías vehiculares que lo rodean y la vía férrea, en conjunto con la Bahía y el arroyo Miguelete, lo delimitan claramente. Está dotado de característica paisajísticas únicas e irrepetibles, con amplias visuales a la Bahía y el puerto. El tejido urbano es heterogéneo y se desarrolla en baja altura, se compone mayormente por residencias familiares tradicionales, casas quintas antiguas, exentas entre sí y viviendas entre medianeras. Sobre los márgenes del arroyo Miguelete se encuentra grandes áreas verdes. Se localiza en el barrio además, equipamiento industrial semi abandonados, como el de Campomar y la Aurora sobre el cruce de la vía, hoy utilizados como depósitos. La presencia de estas carcasas industriales en la zona, es testigo de una historia próspera de fábricas de textiles en el país durante el recorrer del siglo XX y su posterior decaída. Así como el tipo de arquitectura sólida en construcción tradicional que hasta el día de hoy, se mantienen en buenas condiciones (Boletín de Historia Económica 2006).



**Gráfico 10:** Fotografía de las carcasas industriales, sobre calle Uruguayana. 2014. Elaboración propia.

En cambio, el barrio Bella Vista se compone en su mayoría por residencia tipo patio en medianería sobre el sector Norte. Presenta sobre la costa, extensas zonas ocupadas por grandes depósitos. A su vez, las vías férreas atraviesan el área, lo que hace infranqueable la distancia entre la zona residencial del barrio y la Bahía.



**Gráfico 11:** Mapa de relevamiento de Caso 1. Elaboración propia.

Ubicación (Departamento , barrios según INE)	GPU		Categorización de suelo según IM	Sub-categoría de suelo según IM	Municipio CCZ	dirección y tel de contacto
	Proyecto asociado	Tipo de designación				
Montevideo, Capurro, Bella Vista	Proyecto Cinta Borde Bahía. Fase de Proyecto decreto nº 33066-13/08/2009	Designación directa	Urbano	Central Consolidada	CCZ 16 Municipio C	Av. Agraciada 3622, tel 219507016

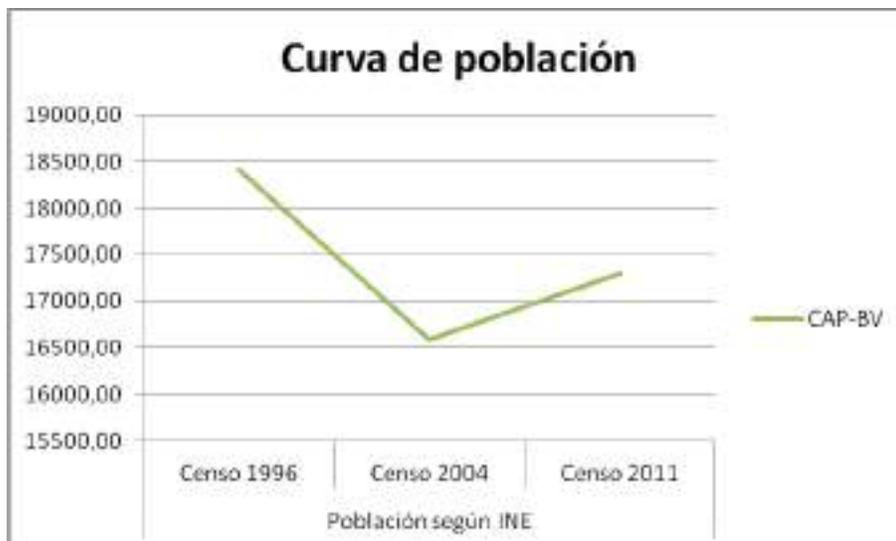
**Tabla 05.** Elaboración propia. **Fuente:** Intendencia de Montevideo, Sig.



**Gráfico 12.** Fotografía desde esquina Dragones, Uruguayana y la vía, 2014. Elaboración propia.

### 3.8.3. Caracterización socioeconómica:

Según datos del último censo (INE, 2011), sumando la población de los barrios Capurro y Bella Vista, se cuenta con 17.295 habitantes. El gráfico siguiente muestra la curva de crecimiento poblacional para la zona, donde se ve la disminución de población para el período intercensal 1996-2004. Observándose un leve retroceso en el período intercensal 2004-2011.



**Gráfico 13:** Curva de población. **Fuente:** INE.

Como ya se ha dicho, las primeras actividades económicas en la zona son extractivas de agua y arena, llevadas adelante por J. Capurro. Posteriormente, sus hijos Juan Alberto y Federico impulsan actividades industriales. La sociedad por ellos fundada, instala una fábrica de almidón, una destilería de alcohol y la cervecería Germania. La industria química y la textil tienen también mucha importancia en la vida del barrio, promoviendo la localización de población y construcción de viviendas en la primera etapa de consolidación del tejido urbano. La actividad Industrial se asocia al tren de carga, esto se puede ver hoy en la ubicación de las grandes carcasas de la Aurora y Campomar.

La actividad portuaria también estuvo siempre presente, en archivos se encuentran autorizaciones que datan desde 1868 y que refieren a varios permisos para la construcción de muelles en la zona de Capurro, estos permisos fueron compilados por el doctor Andrés Lerena. Hoy se localiza una zona de depósitos sobre el frente costero.

En las tres últimas décadas del siglo XX, la acentuación del proceso de crisis del modelo de producción capitalista, trae consigo el fenómeno de desindustrialización nacional, que provoca el cierre de fábricas, afectando particularmente al sector textil, lo que repercute directamente en la población del área, a través de rebaja de salarios y desempleo. Con ello, además, se reproduce un proceso de ocupación informal de tierras sobre la margen del arroyo Miguelete, por población de recicladores urbanos, que para realizar su trabajo inicial de separación de productos comerciables, desecha sobre el Arroyo Miguelete el restante de la basura que no obtiene valor en el mercado.

Hoy, este fenómeno se encuentra mitigado, debido a las sucesivas políticas de realojo por parte de la Intendencia Montevideana, que se ha encargado de movilizar a los pobladores fuera del área. Promoviendo el desarrollo de un parque lineal sobre las márgenes del arroyo Miguelete.

#### 3.8.4. Planificación local

**Sub caracterización del suelo, POT:** Suelo Urbano Consolidado Centro e Intermedio

La zona de estudio se encuentra categorizada por el Plan de Ordenamiento Territorial como área urbana, y su sub-caracterización es de Suelo Urbano Consolidado Centro. Los factores de ocupación de Suelo difieren para Capurro de Bella Vista, siendo para Capurro el 80% y para Bella Vista el 100%. La altura de edificación admisible en general es de 9mts.

El barrio Capurro se encuentra dentro del ámbito gestionado por la Comisión Especial del Prado, Unidad de Patrimonio de la Intendencia de Montevideo. Además, un sector del mismo se encuentra afectado como área de Promoción y dentro del Plan Especial del Arroyo Miguelete, indicado en las Directrices Departamentales como una de las "Cuñas verdes".



### 3.8.5. El GPU Cinta Borde Capurro Bella Vista

El proyecto se propone como intervención de alto impacto estratégico en el área metropolitana, integrado al Plan Especial Bella Vista Capurro, aprobado según el Decreto Departamental N° 33066. Además de proponer modificaciones normativa sobre el área, se interviene y modifica el frente costero de la Bahía de Montevideo con el Proyecto de Detalle Cinta de Borde Bella Vista-Capurro. Este abarca un área extensa, que avanza desde la Rambla Dr. Baltazar Brum hacia el espejo de agua, describiendo un arco de círculo desde la desembocadura del arroyo Miguelete hasta la zona portuaria.

Teniendo como claro objetivo la puesta en valor y recuperación del escenario geográfico del entorno de la Bahía, propone 30ha de espacio público abierto con un gran articulador, entre el barrio y la propuesta. A través de la propuesta de las Terrazas de Capurro, se proyecta el principal vínculo con el barrio, sorteando el límite físico generado por el flujo vehicular de la Rambla. No se incluyen modificaciones en la trama urbana para adecuar los incrementos de flujo vehicular posibles en la zona.



**Gráfico 16:** Fotomontaje de proyecto en la Bahía. **Fuente:** Intendencia de Montevideo.

Propone además, torres de usos mixtos, integrando: residencias, oficinas, centro de convenciones, servicios hoteleros, entre otros. En planta baja, se incorporan zonas de recreación y esparcimiento asociadas a comercios, servicios culturales y gastronómicos, además de dotar de equipamientos deportivos al área, así como piscinas y zonas de baño de sol (IM 2014).



Gráfico 17: Planta de proyecto. Fuente: Intendencia de Montevideo.

### 3.9. El caso 2. Mercado Modelo y Bolívar

#### 3.9.1. El proceso de urbanización:

La zona se encuentra en el centro geográfico del área urbana de Montevideo. Su origen está vinculado a la agregación de asentamientos poblacionales espontáneos, propios de la expansión urbana que tiene su mayor desarrollo posterior al sitio de la Guerra Grande en 1843-1851. Entre el poblado Cerrito de la Victoria, el asentamiento Cardal, denominado posteriormente Villa de la Restauración y la ciudad Novísima, la zona se desarrolla asumiendo las mayores transformaciones sobre finales del siglo XIX. Con los avances del transporte, el ferrocarril y el tranvía, así como la especulación inmobiliaria incipiente, se aceleran los procesos de antropización y conurbación territorial fuera de la zona central. Esta se produce con mayor desarrollo hacia el Norte y Este del territorio y mayor énfasis sobre los ejes viales estructurantes del territorio, así como la Costa Este, que comienza a desarrollarse luego de la valorización social de la playa.

Se aceleran los procesos de ocupación de la ciudad consolidada, integrada por la Ciudad Vieja, Nueva y Novísima, hoy caracterizada como zona Urbano Consolidada Centro. Se produce un rápido crecimiento urbano en los entornos rurales, extendiendo la ocupación de suelo. Se van incorporando paulatinamente centros poblados aislados que se disponen en el territorio de forma no planificada y dispersa, sobre los caminos y conexiones territoriales existentes. De este modo se configura la trama irregular que hoy conocemos en la cual es posible observar la heterogeneidad que surge de la herencia histórica de los diferentes barrios y poblados que la componen.



**Gráfico 18:** Fotografía de camión en entorno de Mercado Modelo, 2014. Elaboración propia.

### 3.9.2. Caracterización físico morfológica:



**Gráfico 19:** Fotografía aérea de 1966. **Fuente:** Servicio Geográfico Militar.

La zona está ubicada en el área urbana consolidada intermedia y cuenta con los servicios urbanos de red sanitaria, eléctrica y transporte público. Constituye el centro geográfico del área metropolitana, cruzada por fuertes estructuradores viales que garantizan la buena conexión con el resto de la ciudad, como es el caso de José P. Varela, Bulevar José Batlle y Ordoñez y la Avenida Dámaso Antonio Larrañaga, la cual conecta los GPUs deportivos culturales existente en la ciudad de Montevideo, como son el Estadio Centenario y el Hipódromo de Maroñas, pasando por el antiguo Cilindro Municipal, hoy Antel-Arena. También la cruza el cauce del arroyo Cerrito, afluente del arroyo Miguelete.

Es predominantemente de uso residencial barrial, con un tejido urbano muy heterogéneo y diverso, ocupado por residencias familiares tradicionales, en medianería y exentas, conjuntos habitacionales colectivos en bloque de vivienda y cooperativas de vivienda, asentamientos informales, equipamiento industrial y otros que conforman centralidades urbanas, como el antiguo Mercado Modelo y los que se encuentran hoy en desarrollo, Antel Arena y el emprendimiento comercial Nuevo Centro.



Gráfico 20: Fotografía de esquina Av. José P Varela y Serrato. Elaboración propia.

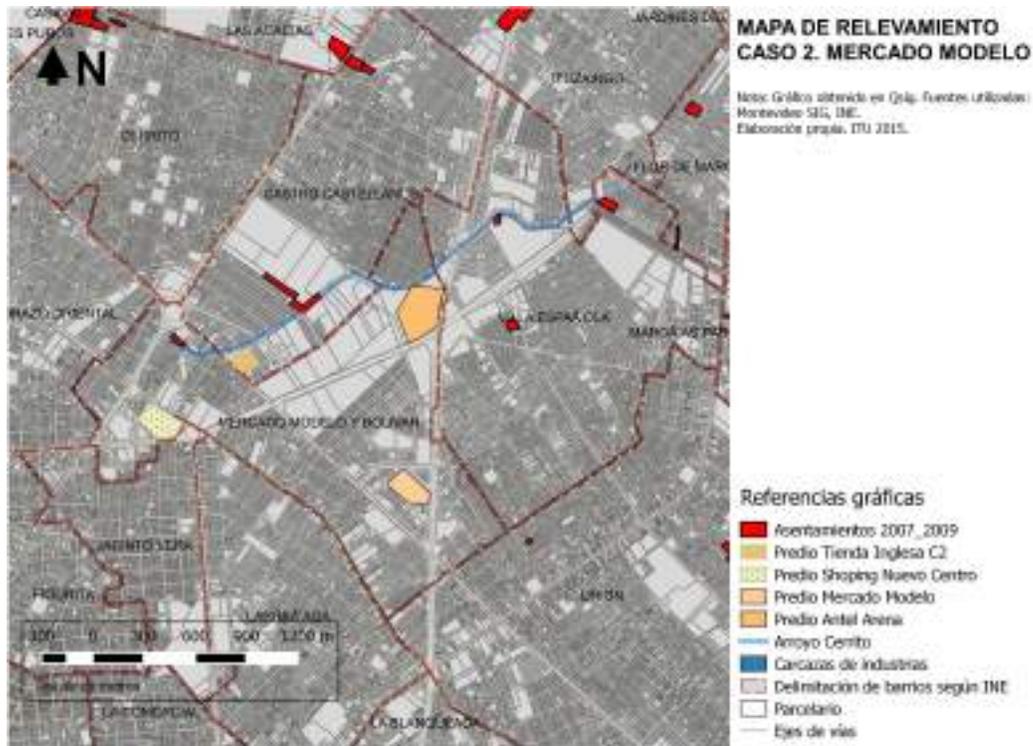


Gráfico 21: Mapa de relevamiento de Caso 2. Elaboración propia.

Ubicación (Departamento, barrios según INE)	GPU		Categorización de suelo	Municipio, Centro comunal zonal	Dirección y tel de contacto
	GPU asociado	Tipo de designación y año			
Villa Española	No corresponde	**	Intermedio Consolidado, Urbano	CCZ 11 Municipio D	Gral Flores 4694, tel 219507011
Mercado Modelo y Bolívar	Antel Arena (Proyecto aprobado, Mercado Modelo	Concurso público. 2013.  Designación directa. 1936.			
Castro Castellano	No corresponde	**			

Tabla 05: Elaboración propia. Fuente: Intendencia de Montevideo, Sig.

### 3.9.3. Caracterización socioeconómica:

Las primeras poblaciones, compuestas principalmente de inmigrantes extranjeros, experimentan un crecimiento acelerado sobre la mitad del siglo XIX luego de la Guerra Grande. Al igual que el caso Capurro-Bella Vista, se constata un vaciamiento residencial durante el período intercensal 1996-2004.

Actualmente, sumando la población de los barrios Villa Española, Mercado Modelo y Bolívar, la zona cuenta con 135.299 habitantes según datos del último censo (INE, 2011).

El gráfico siguiente muestra la curva de crecimiento poblacional para la zona, donde se ve el estancamiento en el período 1996-2004, más pronunciado para el caso del barrio Mercado Modelo y Villa Española. Observándose un retroceso para el período intercensal 2004-2011.

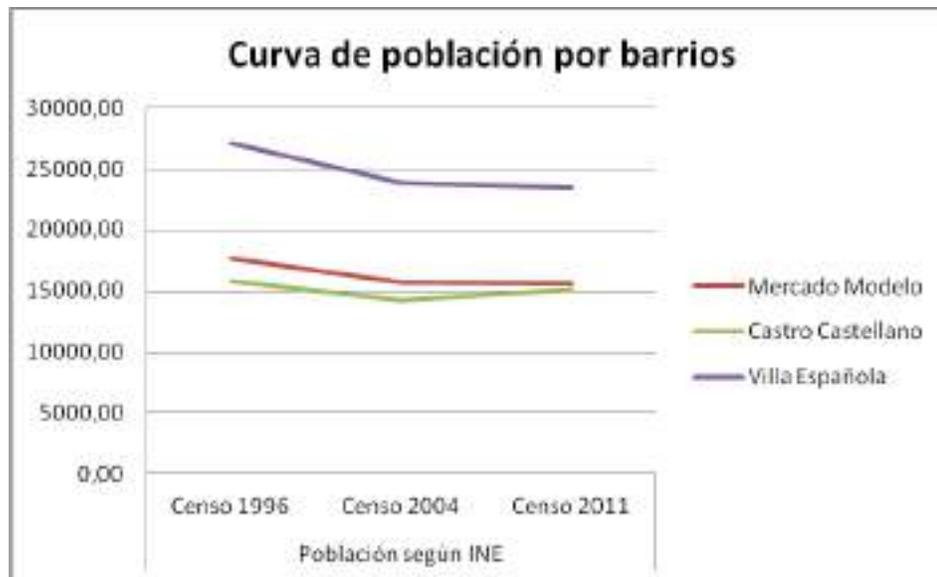


Gráfico 22: Curva de población por barrio. Fuente: INE.

De las Instituciones presentes en el lugar, se destaca la fuerte presencia de establecimientos militares con el Cuartel de Blandengues de Artigas, con frente por General Flores, el Museo Aeronáutico de las Fuerzas Aéreas, con frente a D. A. Larrañaga, el edificio Libertad, hoy en manos del Ministerio de Salud Pública, contenidos todos ellos en grandes predios urbanos. También se destaca la concentración de clubes sociales deportivos instalados en el entorno al Antel Arena (Club Deportivo Rentista, Rocha y Oriental).

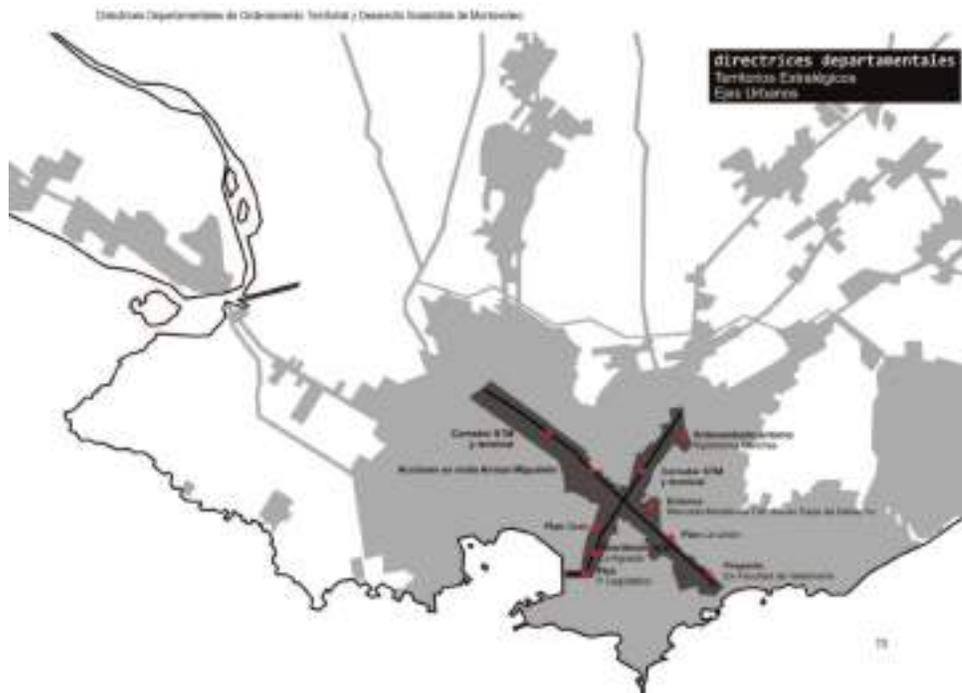
### 3.9.4. Planificación local.

El POT caracteriza esta zona como Suelo Urbano Consolidado Intermedio.

Las Directrices Departamentales presentadas en noviembre de 2012 (Decreto N° 34.870), identifica territorios estratégicos, como el caso de las cuñas verdes y el frente Costero Montevideano, ya mencionados en el caso 1. Así como los ejes urbanos de General Flores y Bulevar Batlle y Ordóñez.

De los territorios estratégicos, los ejes urbanos, las vías Bulevar J. Batlle y Ordóñez y Avenida Dr. L. A. de Herrera constituyen un par transversal jerárquico que cruza el tejido urbano montevidiano, vinculando áreas heterogéneas desde el punto de vista socio-espacial. Incluye Área de Promoción e incorpora un nuevo sector de potencial dinámica urbana. Este nodo, conformado por el sector del Mercado Modelo, se encuentra entre Bulevar Gral. Artigas, Avenida Dr. L. A. de Herrera, Bulevar Batlle y Ordóñez y Avenida J. P. Varela. Ámbito que presenta una gran oportunidad para el desarrollo de las áreas intermedias a partir del impulso de una serie de proyectos de gran envergadura que generarán grandes transformaciones en su entorno.

Bulevar José Batlle y Ordóñez en el entorno del Mercado Modelo está considerada una centralidad local por el POT. En el capítulo de grandes equipamientos el plan prevé el traslado del Mercado Modelo a la Tablada, considerando que "generaría un área de oportunidad de potencial desarrollo, de referencia urbana y local." (Plan Montevideo, 1998, p 137).



**Gráfico 23:** Territorios Estratégicos, Ejes Urbanos. **Fuente:** Directrices Departamentales.

### 3.9.5. Los GPUs, Mercado Modelo y Antel Arena

Ubicado en el triángulo Norte del tejido de ciudad que deja el cruce entre la Avenida D. A. Larrañaga y Bulevar José Batlle y Ordóñez, sobre los predios con número de padrón 135141 y 168422, se encuentra el Mercado Modelo. Luego de que la Sociedad Anónima denominada "Concentración Nacional de Productores Agrícolas" encontrara un lugar para realizar la comercialización y distribución de sus productos, se comienza las obras que se ven finalizadas en el año 1936, cuando termina su ejecución, con un área construida de treinta mil metros cuadrados y una arquitectura de estilo Art Decó. (Barrios Pinto & Reyes Abadie, 1993)



**Gráfico 24:** Fotografía del edificio del Mercado Modelo. Elaboración propia.

El edificio del Mercado Modelo, en el que se comercializa la producción de frutas, hortalizas y productos de granja y huertas de todo el país, se encuentra subutilizado parcialmente. Hoy, existe la propuesta plasmada en el Plan Parcial de Ordenación y Desarrollo Urbano de la Unidad Alimentaria de Montevideo (UAM) y su entorno, que está desarrollando la Intendencia de Montevideo para el traslado del Mercado al oeste de la ciudad consolidada (La Tablada). A su vez, se propone el cambio de uso de sus infraestructuras para albergar una terminal de transporte público, la misma recibirá el transporte interdepartamental y regional (internacional), complementando a la actual terminal de Tres Cruces. Este hecho, liberará aproximadamente 16 manzanas en el barrio y transformará los usos del suelo, impactando considerablemente en el entorno urbano, generando un espacio de incertidumbre y oportunidades para la zona.

Además de ello, se localizan en el área dos importantes proyectos en desarrollo: el Antel Arena y El Nuevo Centro. El proyecto Antel-Arena, se propone como nuevo nodo para la realización de espectáculos deportivos, artísticos y culturales de escala internacional, generando servicios y propuestas para la comunidad. Se estima que su construcción estaría terminada para el 2016, con un costo aproximado de 40 millones de dólares americanos. Sin embargo, también se estima posible que la cifra aumente considerablemente una vez en ejecución.



**Gráfico 25:** Fotomontaje de proyecto ganador. Arquitectos responsables: Pablo Bacchetta Pereda y José Flores Pérez.

Este nuevo emprendimiento surge de un acuerdo público-pública entre la empresa Estatal Antel y la Intendencia de Montevideo, luego de que se incendiaria el viejo Cilindro Municipal y hubiera que derrumbarlo. Hoy, el tiempo de ejecución y su forma de gestión se encuentran en reconsideración por parte de los promotores estatales.

El Nuevo Centro por otro lado, es un emprendimiento que incluye un centro comercial ya en funcionamiento y dos torres de vivienda, actualmente en fase de finalización.

En la zona se ubica además el Hospital de Trauma y se localizará el nuevo Sanatorio del Banco de Seguros del Estado.

### 3.10. El caso 3. Paso Carrasco y Parque Roosevelt



**Gráfico 26:** Fotografía de calle interna en el Parque F. Roosevelt, 2014. Elaboración propia.

#### 3.10.1. El proceso de urbanización:

La zona en estudio se encuentra delimitada al Este por el Municipio de Ciudad de la Costa, en el Departamento de Canelones, a orillas del Río de la Plata, entre el arroyo Carrasco y el arroyo Pando (ver gráfico 26).

Tiene como gran pieza articuladora el Parque Roosevelt. Hacia el este del Parque se desarrolla una zona costera caracterizada por una larga playa de arena de 16 km de largo, que se fue poblando paulatinamente durante el siglo XX, formándose una serie de balnearios, Barra de Carrasco, Shangrilá, San José de Carrasco, Lagomar, Solymar, Lomas de Solymar, El Pinar, etc. Originalmente tenía grandes espacios de dunas, lo que posibilitó la existencia de múltiples canteras de arena (areneras) que dieron origen a los diversos lagos que caracterizan la zona. El sistema dunar fue fuertemente modificado por emprendimientos de forestación y luego por fraccionamientos en lotes, que originalmente fueron lugar de residencia de verano de las capas medias del país y en especial de Montevideo, actualmente son de residencia permanente.

Las tierras ubicadas a ambos lados de la Avenida Wilson Ferreira Aldunate fueron vendidas y fraccionadas en 1955. En 1958 se fracciona y vende el actual barrio Monterrey.<sup>13</sup> La zona se caracteriza en ese momento por tener poca población, predominando los montes, médanos y lagunas. El Camino Carrasco es asfaltado en 1959. La locomoción está a cargo de líneas de transporte colectivo que funcionan solamente hasta las 17 o 18 hs, con frecuencia cada una hora, con destino al centro de Montevideo. La luz eléctrica se instala en 1959, el servicio de OSE llega en 1970 y recién en 1984 se inaugura el alumbrado de Camino Carrasco.

<sup>13</sup> Hasta la década de los años '40, estas tierras eran propiedad de Conrado, Ema y Ricardo Lagos, de Julieta García Acevedo y su esposo, el duque Livio Sersales Ceresiano. Al fallecer Julieta García Acevedo, Livio Sersales decidió volver a Italia y vendió todas sus propiedades, lo que permitió el fraccionamiento en 1955 de parte de lo que actualmente es Paso Carrasco (el barrio Paraíso de Carrasco), unas 44 has. El Centro-Norte, unas 34 has. donde actualmente se encuentra el barrio Monterrey, fue vendida a la sociedad anónima DAR, integrada por Andrés Deus, José Pedro Aramendia y el doctor Rodríguez Barrios, que en 1958 la fraccionaron y promovieron la venta de solares obsequiando 5.000 ladrillos.

Se destaca sobre el Norte de la hoy Av. Giannattasio, un grupo de quintas productivas en cuyo proceso de fraccionamiento se localiza vivienda para sectores sociales medios y bajos. Se localizan además asentamientos irregulares, transformando el uso del suelo, profundizando la división Norte-Sur.

En los años `80, comienza el proceso de ocupación para residencia permanente que da origen a la primera cadena de balnearios al este de Montevideo, proceso que significó la mayor explosión demográfica en toda América Latina. De ese modo y con el transcurso del tiempo, los balnearios de la zona comenzaron a fusionarse para formar el continuo urbano que hoy se denomina Ciudad de la Costa.<sup>14</sup> Este crecimiento sin planificación y en forma explosiva, carente de infraestructura y servicios, con conflictos ambientales, alberga actualmente a decenas de miles de habitantes que han elegido esta ciudad como lugar de residencia permanente.

Al Oeste del Parque, se encuentra el Municipio Paso Carrasco, que comprende Barra de Carrasco, Parque Miramar y Paso Carrasco cuyo nombre refiere a un camino (paso) sobre tierra firme que seguía en ese entonces el curso de la hoy Ruta Interbalnearia y conectaba esta zona llena de dunas con el paso Escobar sobre el arroyo Pando.

El parque Roosevelt es lugar de referencia y esparcimiento. Fue proyectado por el ingeniero francés Carlos Racine, con la participación del Ing. Agr. Miguel Quinteros, en 350 hectáreas donadas por Alfredo García Lagos y fue abierto al público en 1941. La donación privada del inmueble tenía la condicionante de que el Estado debía desecar el bañado y forestar las tierras, creando un parque de uso público, ya que las tierras anegadizas eran vistas sin valor y como un riesgo para la salud, desconociendo los impactos ambientales negativos producidos por la desecación.

A fines del año 1916 el Estado encomienda a Racine el diseño del entonces Parque Nacional de Carrasco, quien pese a las dificultades del ambiente salino y las arenas móviles, logró implantar 700000 árboles de diversas especies exóticas de eucaliptus y acacias. En el año 1973 comienzan las tareas del Grupo Nacional de Trabajo de Desecación de los Bañados de Carrasco, que opera en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional, en colaboración con los ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca y de Transporte y Obras Públicas, para canalizar, desecar y recuperar tierras del parque y en inmediaciones del arroyo Carrasco (Barrios Pintos, Aníbal, 1981). El inmueble es propiedad del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca que lo cede en comodato a la Intendencia de Canelones.

---

<sup>14</sup> Declarada ciudad el 19 de octubre de 1994.



**Gráfico 27:** Foto aérea 1966. **Fuente:** Servicio Geográfico Militar.

### **3.10.2. Caracterización físico morfológica:**

La zona es soporte de grandes infraestructuras de escala metropolitana y nacional, como la Terminal del Aeropuerto Internacional de Carrasco, el Centro Cívico y Comercial, el Centro Comercial Geant, es el acceso este de la ciudad de Montevideo, consolidándose con las obras realizadas sobre las rutas Interbalnearia, 101 y 102. Se genera una trama cortada por estos fuertes estructuradores viales que dificultan la conectividad Norte Sur y delimitan barrios claramente diferenciados, con una clara vocación residencial y de servicios.

La zona Sur es caracterizada por la presencia de los lagos, encontrándose viviendas de alto estándar y la consolidación de un barrio privado. Al Norte, se presenta una trama regular que se diluye en su borde contra el bañado, zona de alta vulnerabilidad y precariedad habitacional.

El Municipio de Paso Carrasco dada su proximidad a la capital, posee conexión a la red sanitaria cloacal de Montevideo. Un número importante de líneas de transporte colectivo que llegan a la zona le otorgan un alto grado de conectividad con la capital. Así mismo posee extraordinarias características naturales destacables con grandes extensiones de áreas verdes, zonas de humedales asociados al arroyo Carrasco, el parque y el arco de playa sobre el Río de la Plata.

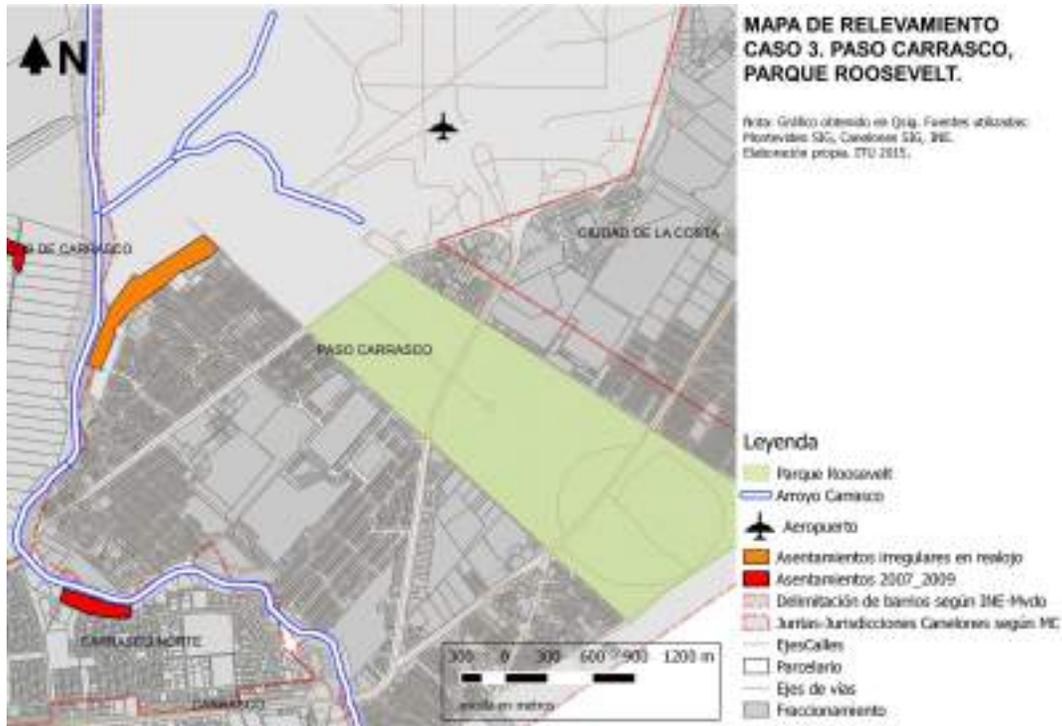


Gráfico 28: Mapa de relevamiento de Caso 3. Elaboración propia.

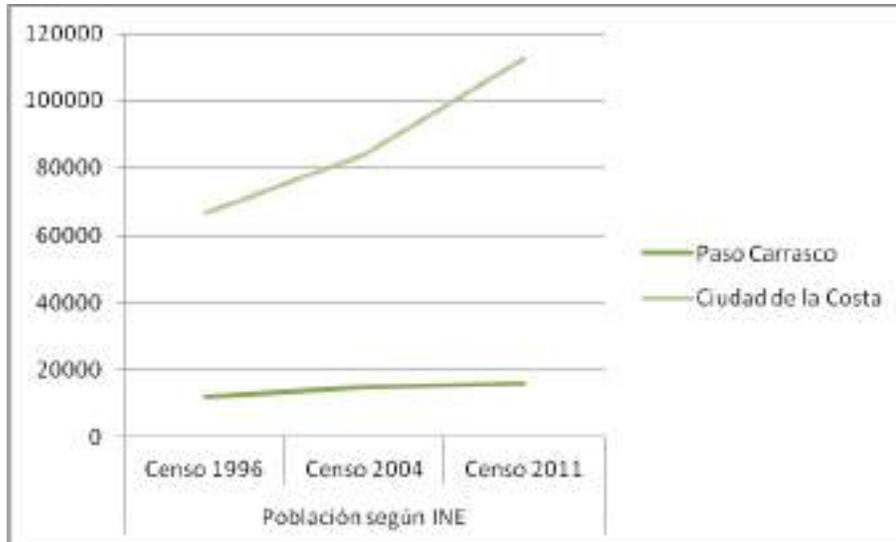
**3.10.3. Caracterización Socioeconómica:**

Tanto Paso Carrasco como Ciudad de la Costa presentan características urbanas diferentes a los anteriores casos de estudio. A partir de los años '80, Ciudad de la Costa experimenta un crecimiento explosivo, consecuencia de un proceso expansivo de Montevideo. Según el censo de 1996 (INE), su población llegaba a 66.402 habitantes, un 92,6% más que en 1985. Los distintos balnearios comenzaron a fusionarse para formar de hecho, un área urbana continua, con población y servicios por los cuales accede a su declaración como ciudad. El crecimiento en años posteriores se ha mantenido a un ritmo menor aunque constante. Según el censo de 2004 la población era de 83888 habitantes. La Ciudad de la Costa es la ciudad satélite más grande del área metropolitana y la segunda más grande del País. El último censo de población en el año 2011 (INE), arrojó una cantidad de 112.449 habitantes.

Ciudad de la Costa		Paso Carrasco	
POBLACIÓN:	112.449	POBLACIÓN:	15.908
Hombres:	54.206	Hombres:	7.706
Mujeres:	58.243	Mujeres:	8.202
VIVIENDAS:	43.486	VIVIENDAS:	8.636
Ocupadas:	37.910	Ocupadas:	6.156
Desocupadas:	5.576	Desocupadas:	480

Tabla 06: Datos departamentales y localidad. Fuente: INE 2011.

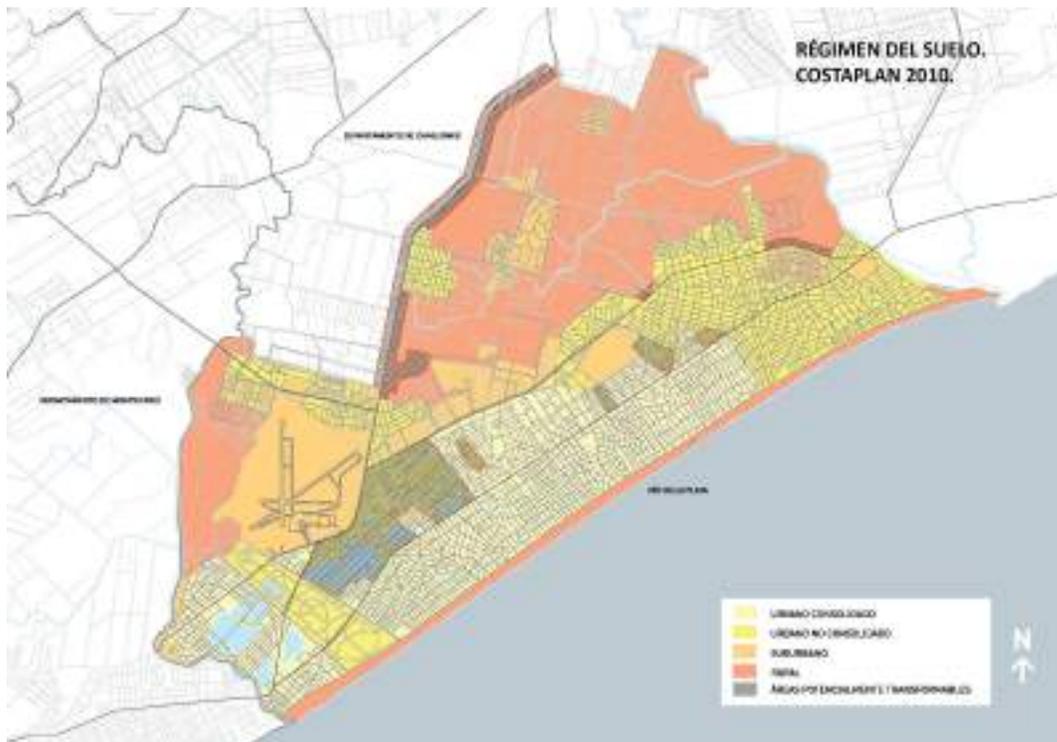
El crecimiento poblacional no es acompañado por un adecuado desarrollo de la infraestructura de servicios, por lo que gran parte de la ciudad carece de saneamiento público y muchas calles suelen ser intransitables en períodos lluviosos, situación que está en proceso de ser revertida con la puesta en marcha en octubre de 2010 de las Obras de Saneamiento, Drenajes pluviales y Vialidad en la Ciudad de la Costa.



**Gráfico 29:** Curva de población en Ciudad de la Costa y Paso Carrasco. **Fuente:** INE.

La situación en Paso Carrasco difiere de la de Ciudad de la Costa, presentando un crecimiento demográfico importante aunque menos explosivo y con marcados contrastes. Se localizan allí asentamientos irregulares, emprendimientos inmobiliarios de gran porte, incluyendo torres y barrios privados y algunas industrias importantes (automotoras, papeleras, frigoríficos, curtiembres, areneras, fábrica de pintura).

**3.10.4. Planificación local.**



**Gráfico 30:** Régimen de gestión de suelo. **Fuente:** Comuna Canaria, Plan de Ordenamiento Territorial de la Micro Región de la Costa (CostaPlan), 2010.

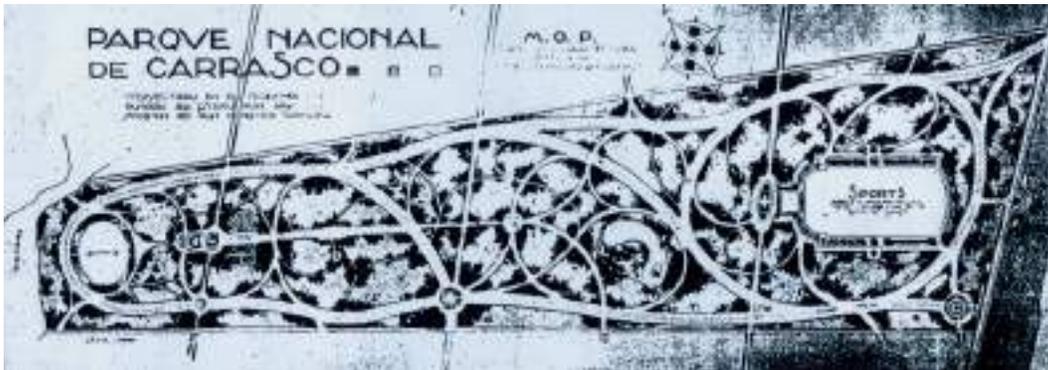
Según el CostaPlan, la categorización del suelo es Urbano Consolidado y la sub categorización otorga a la zona de los lagos el atributo de Potencialmente Transformable.

Es una zona con una gran densidad de instrumentos de ordenamiento territorial, estando en marcha o recientemente aprobados diferentes procesos de planificación: las Directrices Departamentales (aprobadas), el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Micro Región de la Costa "CostaPlan", en el que el área está definida con vocación turístico-residencial, junto a Paso Carrasco y la localidad de Colonia Nicolich (aprobado), el Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco "PECAC" (aprobado), Plan maestro Parque Nacional de la Costa "Franklin D. Roosevelt" – Parque de los derechos de los niños (aprobado) y los Planes Parciales para los Municipios de Paso Carrasco y Colonia Nicolich (en elaboración).

En particular el CostaPlan entiende a la zona como una centralidad "sobre Camino Carrasco que posee una mezcla de usos comercial de alcance local y usos industriales a escala metropolitana, cuyo proyecto específico será objetivo del Plan Especial Paso Carrasco."

En relación a los asentamientos irregulares identificados en la zona se propone "(...)" que deberían ser realojados por estar ubicados en zonas inundables del Arroyo Carrasco. La estrategia adoptada para este proceso de realojo busca lograr una inserción progresiva en el tejido urbano consolidado de Paso Carrasco, más que en la reubicación integral del asentamiento en un nuevo sector de la periferia. Para su implementación se trabaja en conjunto con el Programa de Vivienda Económica, en base a la Cartera de Tierras y el Inventario de Espacios Públicos. La coordinación de su ejecución está a cargo de la Unidad de Gestión del Hábitat."

### 3.10.5. El GPU Parque de los Derechos de los Niños, F. Roosevelt.



**Gráfico 31:** Plano Parque Nacional de Carrasco. **Fuente:** Plan Maestro. Parque Nacional de la Costa, Franklin D. Roosevelt. **Fuente:** Fernando Britos Di Clemente. MOP.

En este caso entendemos al Parque con su rehabilitación y suma de proyectos asociados como un GPU. La visión planteada por los objetivos del Plan Maestro para el Parque son: "(...)" reinventar el Parque como espacio estratégico metropolitano desde el punto de vista social y económico al tiempo que refundar el Parque en un modelo territorial de desarrollo sostenible con equidad social. Un Parque Metropolitano para la inserción de nuevas actividades con alcance supralocal, que reconozca las ventajas, oportunidades y sinergias derivadas de su rol y localización territorial. Un nodo territorial de articulación entre la corona metropolitana próxima y la realidad urbana autónoma de la Ciudad de la Costa. Un espacio funcional para el ocio, la actividad recreativa y el contacto con la naturaleza, con flexibilidad para atender las demandas actuales y las que seguramente se plantearán en el futuro próximo. Una oportunidad para la canalización de inversión y la generación de empleo genuino."

En particular se destaca el planteo de convertirlo en "Un ámbito de democratización social institucionalizado, que asegure la participación de la población vecina, los gobiernos locales, las entidades de la sociedad civil, los operadores y trabajadores del Parque y el conjunto de los actores sociales."

"Define una serie de proyectos estratégicos que buscan asegurar la viabilidad del Plan y su efectiva implementación, buscando "desarrollar un proyecto integral, en el que se estudie la compatibilidad de las propuestas seleccionadas en el llamado a expresiones de interés y su implantación, impactos acumulados, el diseño de las infraestructuras, su retorno social, cotejando todo esto con la capacidad de carga ambiental y urbanística del entorno

preexistente, incorporando un plan de manejo del Parque, así como los estudios que aseguren la sustentabilidad económica del mismo.”

El plan para su desarrollo “establece parámetros como normativa para la ordenación del Parque, los que refieren tanto a los factores de ocupación y edificabilidad, impermeabilidad de suelo, altura máxima y máximos de cercado de áreas con acceso restringido, así como el manejo de la vegetación, las dotaciones de infraestructuras y los usos. Los parámetros se recogen en fichas individuales para cada uno de los sectores.”



**Gráfico 32:** Plano Síntesis de Ordenación. **Fuente:** Plan Maestro Parque Nacional de la Costa, Parque F. D. Roosevelt.

### Sectores:

**Transición con el Bañado:** buffer con el bañado, usos recreativos y deportivos de muy baja densidad, equipamiento vegetal indígena, vivero, investigación y educación ambiental. La sección 0 vincula el Parque con el bañado, con la finalidad de potenciar el espacio vacante.

**Parque F. D. Roosevelt:** hípica y criollas, equipamientos deportivos, juegos infantiles barriales, administración del Parque, centro de interpretación. La sección 1 es la más antropizada del Parque y se plantea en ella la recuperación de la memoria histórica simultánea con la sustitución de los usos antrópicos actuales por otros compatibles.

**Parque de los Niños:** ciudad de los niños, esparcimiento, juego y ocio, juegos infantiles y de atracciones, gastronomía, pabellones temáticos. La sección 2, que hoy tiene la más baja carga de usos, es la de mayor potencial paisajístico y de uso inmediato. Es una zona de relacionamiento con la naturaleza, concebida como lugar de paseo, reposo, contemplación y actividades lúdicas infantiles, vinculada al lago existente y la vegetación no domesticada.

**Parque D. A. Larrañaga:** usos de ocio, recreativos y culturales, esparcimiento y espectáculos, equipamientos multiuso, senderos interpretativos, juegos infantiles barriales. La sección 3 es una zona de actividades recreativas y culturales, con intensidad de uso e incorporación de equipamientos.

**Parque García Lagos:** franja costera, buffer con la playa, equipamiento deportivo a cielo abierto de estructura “blanda”, investigación y educación ambiental, senderos interpretativos. La sección 4 es un espacio polifuncional con énfasis en la actividad deportiva al aire libre e instalaciones compatibles con la fragilidad ecosistémica, sobre todo en las proximidades de la costa.

**Playa del Roosevelt:** recuperación ambiental, usos recreativos y deportivos ligeros. La sección 5 se incorpora como espacio en recuperación ambiental a la gestión global del Parque, con algunos usos con instalaciones mínimas.



**Gráfico 33:** Fotografía de parque público y juegos de niños en Paso Carrasco. **Fuente:** Elaboración Propia.

PARTE IV

4. INVESTIGACION\_DOCENCIA\_INVESTIGACION



#### 4.1. Las experiencias docentes como instancia de debate

La investigación formulada en principio desde el ITU, fue presentada a CSIC para su financiamiento en el llamado I+D de 2014. Si bien obtuvo buena calificación, no se accedió al financiamiento, por lo cual su efectiva realización en los términos en que estaba propuesta, con el nivel de profundización y complejidad que se consideraban necesarios, no resultó viable. Sin embargo, el equipo investigador consideró posible realizar un abordaje a la temática, acotado a sus posibilidades, con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la misma. En este proceso, el tema resultó de interés para ser trabajado en diversas instancias de enseñanza de grado, articulando investigadores del ITU con otros ámbitos de enseñanza dentro y fuera de Facultad. Se abre entonces una nueva posibilidad: contrastar algunas reflexiones e inquietudes con docentes y estudiantes diversos y debatir con ellos algunas ideas. A la vez, permite reforzar la presencia del ITU en la enseñanza, comenzando a transitar por una alternativa diversa a la llevada adelante por los cursos opcionales que ofrece el Instituto.

Entre los meses de setiembre de 2014 y julio de 2015 se desarrollan tres experiencias diferenciadas en las que, sobre un documento base elaborado por el equipo del ITU, se trabaja con tres cursos diferentes, ajustando en cada caso el resultado esperado a los intereses específicos del curso y de la investigación.<sup>15</sup>

Este documento sintetiza estas experiencias. No detalla ni evalúa los productos específicos que se han obtenido, sino que extrae, analiza y sintetiza los resultados obtenidos como aportes específicos a la investigación a los que se ha llegado en el proceso. Los mismos se presentan en la síntesis de cada caso.

#### 4.2. Experiencia 1- Curso de Planificación, Instituto de Agrimensura de la Facultad de Ingeniería UdelaR. Setiembre-noviembre de 2014

**Intereses del curso:** Trabajar sobre las áreas y enfoque de la investigación como tema del curso de Planificación para estudiantes de grado de Ingeniería. Sobre estas áreas los estudiantes realizarán el trabajo final, presentando su análisis de afectaciones de los tres GPUs en su entorno inmediato. El enfoque debe integrar el tema de la segregación socioespacial, aunque necesariamente integrará otros aspectos ya que los equipos están conformados por estudiantes de Ingeniería Civil perfil Transporte y Vías de Comunicación, perfil Hidráulico-Ambiental, perfil Estructuras y perfil Construcción y de Agrimensura.

**Intereses del equipo investigador:** Recibir aportes sobre los impactos esperados desde otra perspectiva disciplinar. Debatir con ellos posibles métodos de análisis.

**Instancias de interacción, metodología de trabajo:** Se acordaron tres instancias con el equipo responsable del curso.

1. Se realiza una presentación de la temática, enfoque, áreas de trabajo, contexto planificador en cada caso y se formulan las inquietudes y preguntas a responder por la investigación.
  - ¿Qué aspectos deben considerarse para leer e interpretar los procesos que se desencadenan con la implantación de GPUs?
  - ¿Cuáles son las potencialidades de inclusión social en el espacio que promueven, cuáles son los procesos que se desencadenan, así como cuáles son las condiciones que, desde la perspectiva formulada, garantizaría su éxito o su fracaso para una ciudad más equitativa y armónica?

---

<sup>15</sup> Desde 2014 se incorporan como apoyo al equipo investigador docentes del curso de anteproyectos V del Taller de Betolaza, quienes participarán en las instancias 2 y 3.

El documento base generado por el ITU queda como material de trabajo.

2. Se realiza un segundo encuentro en los que se intercambian opiniones y dudas con docentes y estudiantes para el encuadre del trabajo final.
3. Se asiste a la presentación de los trabajos por parte de los equipos de estudiantes. Se plantean comentarios y se interactúa con estudiantes y docentes. Los documentos generados por los estudiantes son entregados al equipo investigador.

**4.2.1. Resultados obtenidos:**

En las tablas adjuntas se sistematizan los principales resultados de estos trabajos. Los aspectos considerados se agrupan en: impactos económicos, vialidad y transporte, impactos ambientales, impactos sociales y otros. Los cuatro primeros fueron abordados específicamente por los tres equipos (aunque no con el mismo orden o la misma denominación), en la denominación otros se incluyen algunos aspectos específicos de cada área. En la última columna se recogen en observaciones las conclusiones o aportes de los equipos que se consideraron más relevantes para esta investigación.

<b>Aspectos considerados en GPU Cinta Borde Capurro Bella Vista</b>				
<b>Impactos Económicos</b>	<b>Vialidad y transporte</b>	<b>Impactos Ambientales</b>	<b>Impactos Sociales</b>	<b>Otros</b>
Suba del valor de la tierra.	Mejora de estructuradores de acceso (ensanches, pavimentos, trazados).	Contaminación sonora y odorífica (puerto pesquero, industrias).	Incorporación de sectores de altos ingresos.	Atractivo turístico.
Aumento de impuestos y costos de servicios.	Mejora de calle Capurro.		Expulsión de población local	Mejora de servicios.
Posible generación de puestos de trabajo.	Incorporar el tren como transporte público.		Pérdida de las características "barriales".	Impactos sobre el pequeño comercio.
Posible pérdida del comercio a escala barrial.				Zona roja vinculada al puerto pesquero.
<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>				
Nuevo polo de atracción para la población de mayor poder adquisitivo. Por la ley de oferta y demanda, al existir más barrios de estas características puede darse una baja en los precios de algunos, permitiendo el acceso a nivel económico medio.				
Posibilidad de crear una bolsa de trabajo con gente del lugar para la obra y comercios futuros mejorando condiciones socioeconómicas de la población local y permitiendo su permanencia. Establecer una línea de préstamos a tasa reducida y con asesoramiento técnico para mejora de viviendas en el barrio.				
Establecer una línea de préstamos a tasa reducida y con asesoramiento técnico para mejora de viviendas en el barrio.				
Generar cartera de tierras por la IM para regular el mercado en la zona.				
<b>Aspectos considerados en GPU Antel Arena</b>				
<b>Impactos Económicos</b>	<b>Vialidad y transporte</b>	<b>Impactos Ambientales</b>	<b>Impactos Sociales</b>	<b>Otros</b>
Suba del valor de la tierra.	Incremento de tránsito en la zona, dificultad en el cruce diario de las avenidas.	Contaminación sonora y de calidad del aire por eventos y tránsito.	Generación de espacio público reclamado por los habitantes locales.	Mejora de servicios.
Aumento de alquileres y costo de vida.	Mejora del transporte público a la zona.	Incremento en el volumen de residuos sólidos en los días en que se produzcan eventos.	Nuevo ícono, recuperación del sentido de identidad y pertenencia.	

Posible generación de puestos de trabajo.	Congestión en las calles aledañas por insuficiencia de estacionamientos.	Reutilización del agua de lluvia para riego del predio reducirá la exigencia en la red de drenaje.		
Mayor volumen y diversidad de clientes para el comercio.				
Mayor cantidad y diversidad de comercios.				
<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>				
Nueva centralidad en conjunto con el Nuevo Centro Shopping extenderá el atractivo para proyectos de inversión o compra de vivienda.				
Concentración de comercios en los predios inmediatamente cercanos al Antel Arena.				
Deben tomarse precauciones para que los impactos negativos no entren en contradicción con los objetivos de recalificación, integración y mejora formulados.				
<b>Aspectos considerados en GPU Parque Roosevelt</b>				
Impactos Económicos	Vialidad y transporte	Impactos Ambientales	Impactos Sociales	Otros
Suba del valor de la tierra.	Incremento de tránsito en la zona, por visitantes y funcionamiento de los nuevos usos a instalar.	Modificaciones de flora y fauna (sobre todo avifauna).	Generación de espacio público reclamado por los habitantes locales.	Mejora de servicios.
Aumento de los precios de mercado de los inmuebles.		Generación de residuos sólidos.	Mejora en la seguridad.	Mejora de tiempo de viaje desde y hacia Montevideo.
Aumento de demanda de vivienda.	Mejora de viales y cruces, sobre todo peatonales.	Modificación de la calidad del agua de los lagos.		Sustitución de actividades de servicios por viviendas.
Posibilidad de generar puestos de trabajo.	Establecimiento de paradas de transporte público debidamente equipadas e iluminadas.	Generación de aguas residuales al interior del parque.		
Mayor volumen y diversidad de clientes para el comercio.		Incremento en la impermeabilización del suelo, arrastre de pluviales.		
Mayor cantidad y diversidad de comercios.	Demanda de estacionamientos.			
<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>				
La mejora en los tiempos de viaje a Montevideo incrementará las demandas para vivir en la zona. Asimismo será atractivo para la instalación de comercios y servicios.				
Se incrementará la instalación de vivienda para sectores medios altos que hoy ya existe en torno a los lagos.				
Evitar la instalación de servicios y comercios sobre los estructuradores viales (tendencia) y fomentarlos en los centros barriales (mejora de las calidades).				
Priorizar a los pobladores locales para acceder a los puestos de trabajo generados por el GPU. Adquisición de terrenos para vivienda interés social.				

**Tabla 07.** Síntesis de aportes curso Planificación. FING-Agrimensura.

#### 4.2.2. Síntesis

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

incremento en el momento de su inauguración e inmediatamente posterior y finalmente una estabilización de los valores del suelo.

Este proceso favorecerá la sustitución de la población de bajos ingresos por otra de ingresos medios y altos. En este aspecto es interesante la consideración de que, la creación de una zona atractiva para los sectores de mayores ingresos puede generar una alternativa a los barrios costeros, donde hoy se concentran estos sectores. Al existir una nueva oferta, modificaría el costo de la vivienda en ambos casos, permitiendo el acceso a la misma de los sectores de ingresos medios lo que establecería un nuevo reequilibrio en la ciudad.

El proceso de construcción y el posterior funcionamiento de estos GPUs generará nuevos puestos de trabajo (directos en la construcción e indirectos en los servicios) y nuevos usos que se instalarán en el área. Esto puede manejarse como una oportunidad de mejora en los ingresos de la población local, generando una bolsa de trabajo que priorice la selección de vecinos. Esta medida brindaría la posibilidad de que parte de la población pueda mantenerse en el área al ser mejoradas sus condiciones económicas.

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

- a) Las instituciones competentes (Intendencias, DINAVI, etc) pueden invertir en una **cartera de tierras** en la zona, antes de que se produzca el mayor aumento de los valores. Una parte de la misma puede ofrecerse a inversores a precios de mercado y las ganancias obtenidas pueden financiar la construcción de vivienda de interés social en los restantes predios.
- b) Es posible además instalar **programas** de préstamos a bajas tasas y asesoramiento para **mejora de la vivienda** existente en la zona.
- c) Las características paisajísticas y urbanas en el caso de Roosevelt y Capurro, y la sustitución de un ícono por otro en el caso del Antel Arena, conforman las **identidades locales** y deben ser tenidos en cuenta a la hora de proponer cambios que puedan modificarlos sustancialmente.

#### 4.3. Experiencia 2- Workshop Paris Mercosur 2015. 20 al 30 de abril de 2015.

**Intereses del curso:** Desde 2006 este seminario proyectual convoca anualmente a docentes y estudiantes de diversas Facultades de la región y de la Escuela Superior de Arquitectura Paris-La Villette en instancias de proyecto sobre diversas situaciones urbanas en la ciudad sede. Montevideo fue la primera sede en 2006 y en 2015 recibo nuevamente a parte de las escuelas participantes. En esta ocasión La Villette y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Nacional de Asunción, enviaron sus docentes y estudiantes a Montevideo, quienes trabajaron con docentes y estudiantes de la Facultad de Arquitectura. El tema formulado es el de esta investigación, para el que se puso a disposición el mismo documento que para el curso de Facultad de Ingeniería y para el Taller de Betolaza.

El interés del curso fue profundizar en propuestas proyectuales en estas tres situaciones urbanas específicas.

**Intereses del equipo investigador:** Discutir los procesos y transformaciones esperados en el entorno urbano de la instalación de un GPU, vinculándolos con experiencias en otras situaciones urbanas y desde la perspectiva proyectual. Profundizar en el trabajo de campo y la interacción con actores institucionales y locales, proceso ya iniciado por el equipo investigador.

**Instancias de interacción, metodología de trabajo:** La modalidad del Workshop exigía un importante trabajo de campo con presencia diaria de los estudiantes en la zona y el máximo de

oportunidades de diálogo e interacción con las instituciones y pobladores locales. Se trabajó en tres equipos integrados por docentes y estudiantes de los tres ámbitos académicos. Los docentes del ITU y los de taller participaron activamente en el armado del seminario, coordinación de entrevistas y recorridas de campo y a lo largo de todas las instancias proyectuales en conjunto con el equipo docente extranjero. Se contó además con actores institucionales vinculados a los tres proyectos, quienes proporcionaron información sobre los mismos. Los Arq. Ulises Torrado y Fabiana Castillo de la Intendencia de Montevideo brindaron información sobre los proyectos Cinta de Borde Capurro-Bella Vista y sobre la problemática de Mercado Modelo, mientras que la Arquitecta Virginia García de la Intendencia de Canelones presentó el caso de Parque Roosevelt. Los tres técnicos participaron en la presentación de los productos obtenidos en el seminario y realizaron preguntas y comentarios.

**4.3.1. Resultados obtenidos:**

Surgen de la elaboración de los equipos de estudiantes, con articulación de los docentes nacionales y extranjeros. Si bien se dispuso información analítica, en el proceso incidió mucho la vivencia del área, lo que se refleja en las propuestas. La tabla adjunta sintetiza los aspectos más relevantes de cada propuesta.

<b>Aspectos considerados en GPU Cinta Borde Capurro Bella Vista</b>		
<b>Contexto territorial</b>	<b>Características urbanas</b>	<b>Área de actuación-límites</b>
Se trabaja fundamentalmente en el barrio como enclave, no se asocia a un contexto territorial o urbano más amplio.	Se reconoce las cualidades del barrio a nivel edilicio y urbano como atractivos del sector hoy sin un adecuado mantenimiento.  (Casa estándar obrera, parque Capurro, calles empedradas). Se reconoce gran infraestructura abandonada en la zona (fábricas, Campomar, La Aurora).	Área delimitada por el arroyo Miguelete, la calle Uruguayana, Bvar Artigas y los accesos.
<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>		
Se propone mantener, preservar y revalorizar sectores del barrio tanto en imagen como escala: recorridos por medios de pequeños puntos o intervenciones en sectores previamente reconocidos ubicados en diversos lugares (esquinas, terrenos baldíos o vacantes en el lugar).		
Es una propuesta de poca intervención física. Maneja los sentidos y el espíritu barrial. Quiere llegar al barrio intensificando su imagen, apoyando a su "solidaridad barrial". Recuperar patrimonio histórico.		
<b>Aspectos considerados en GPU Mercado Modelo</b>		
<b>Contexto territorial</b>	<b>Características urbanas</b>	<b>Área de actuación-límites</b>
La ubicación del área de estudio es estratégica, en el área metropolitana, debido a encontrarse en una situación privilegiada de cercanía a entornos urbanos consolidados y servidos con gran potencial de desarrollo.	Se percibe una gran diversidad de situaciones urbanas, con población residente por sectores más o menos homogéneos que se encuentran cortados por fuertes estructuradores viales, lo que genera fragmentación social del área	Se identifican las avenidas como límites físicos o frontera espacial. Área con el mayor impacto por des localización del Mercado Modelo.
<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>		
Se entiende riesgoso el traslado de las actividades del Mercado Modelo a la zona de la Tablada, sin considerar alternativas de uso inmediato por el posible proceso de degradación y turgurización. La propuesta se basa en una intervención de baja energía en las instalaciones edilicias del Mercado.		
Se propone incorporar residencias y actividades complementarias en los predios adyacentes que se encuentran hoy ocupados por actividades relacionadas.		
Asimismo se propone intervenir en el espacio público circundante, facilitando la accesibilidad y conexión entre diferentes áreas residenciales que hoy se encuentran fragmentadas en el territorio.		

Aspectos considerados en GPU Parque Roosevelt		
Contexto territorial	Características urbanas	Área de actuación-límites
<p>Área estratégica por su proximidad a Montevideo, lo que la ha convertido históricamente en lugar deseado para vivir por tener costos de vivienda más baratos, buena conectividad, fuerte presencia de verde a imagen de la ciudad jardín.</p>	<p>La zona se encuentra ocupada por 3 tipos residenciales, vivienda de ocupación "irregular" en zonas inundables, vivienda de clase media y vivienda de alto estándar.</p> <p>La zona de Paso Carrasco (central) es donde se ubican los servicios asociados a la residencia escuelas, liceos, centro barrial, municipio, supermercados, almacenes y otros comercios, con la particularidad de ser zona industrial.</p>	<p>Se identifica al Parque Roosevelt y a la zona residencial de Lagos como límites físicos o frontera espacial.</p>
<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>		
<p>La propuesta intenta integrar las diferentes realidades sociales y formar identidad local, con la implementación de un circuito que une el norte con el sur, y la zona norte con el Parque Roosevelt, para generar una relación franca entre los espacios.</p>		

Tabla 08. Tabla síntesis de aportes taller Workshop. Farq.

**4.3.2. Síntesis:**

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

Capurro se visualiza como un barrio con características definidas y claramente delimitado por los elementos naturales y de infraestructura que lo rodean. A pesar de presentar tejido residencial, equipamiento industrial y deportivo que caracterizan zonas a la interna del barrio, estas no se identifican como áreas diferenciadas. Asimismo la Av. Capurro marca un corte morfológico en el tejido, que tampoco es visualizado en esta propuesta. Frente a la instalación del GPU, la estrategia apunta a reafirmar las características de la zona, poniendo en valor su escala barrial y reivindicando su carácter patrimonial.

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

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

**4.4. Experiencia 3- Curso de Anteproyectos V, Taller de Betolaza. Primer semestre. Abril- julio de 2015.**

**Intereses del curso:** Quinto año del Taller de Betolaza ha apostado en los últimos años a la formación de un profesional arquitecto capaz de insertarse adecuadamente en las instituciones, equipos técnicos y procesos interdisciplinarios dedicados al Urbanismo y al Ordenamiento Territorial: una formación abierta a las oportunidades de trabajo en la Región. Es a la vez un año sintético, exploratorio y de afianzamiento de la disciplina. Sintético porque inscribe todas

las escalas transitadas previamente por el estudiante, desde el hecho arquitectónico al diseño urbano, en la complejidad sistémica de la ciudad y de los territorios más vastos. Exploratorio en la medida en que busca aunar la conceptualización y la praxis; de afianzamiento disciplinar al reafirmar en cada investigación y cada ejercicio el rol y la pertinencia del conocimiento.

La propuesta académica para el primer semestre 2015 se propuso comprender los cambios en la ciudad y las fricciones que se producen, como consecuencia de la instalación / desinstalación de GPU y como los instrumentos de planificación, pueden colaborar en reducir estas fricciones y encauzar los cambios para intentar lograr mejores condiciones de vida para toda la población.

**Intereses del equipo investigador:** Participar a lo largo del proceso del curso, contrastando la perspectiva de abordaje de la investigación con los avances proyectuales de los diversos equipos y su inclusión en instrumentos de ordenamiento territorial en el marco de la Ley N° 18308.

**Instancias de interacción, metodología de trabajo:** Se trabajó con el equipo responsable del curso en la formulación del tema. Se realizaron recorridos conjuntas por las áreas de trabajo, focalizando en la delimitación de las zonas a estudiar.

El documento base generado por el ITU y complementado por los docentes de taller se utiliza como material de base para el desarrollo del semestre.

El contacto entre el equipo ITU y el de docentes de Anteproyectos V es permanente y fluido a lo largo de todo el semestre.

**4.4.1. Resultados obtenidos:**

El producto final es una carpeta en la que cada equipo de estudiantes presenta:

1. Lectura territorial/Análisis/Diagnóstico intencionado/fundamentación de la propuesta
2. Planificación vigente/ definición del instrumento de OT para la propuesta
3. Delimitación del ámbito de actuación
4. Definición de objetivos/nombre-concepto-idea fuerza
5. Estrategias y acciones/proyectos
6. Etapabilidad

Aspectos considerados en zona Capurro			
Contexto territorial/límites	Contexto socio-territorial	Características urbanas	Marco Planificador vigente/propuesto
Visualización de la pieza como una isla urbana, claramente delimitada por elementos naturales e infraestructura.	No se detectan fricciones internas al área, caracterizándola como un barrio homogéneo en cuanto a su composición social.	Barrio obrero con atmósfera atractiva dada por la existencia de algunas calles adoquinadas, forestación, visuales.	Se considera que la planificación vigente no considera las particularidades de la zona, incluyéndola en el marco normativo general del POT.
La ruta y demás conectores no se visualizan como posibles articuladores, sino como fronteras.	Dado el nivel socioeconómico bajo se visualiza su fragilidad frente a la implantación del GPU.	Se identifican áreas diferenciadas a la interna del barrio.	Las propuestas prefiguran figuras de planificación derivada para la zona.
		Se visualiza deterioro en gran parte de sus construcciones.	
		Presencia de contenedores industriales en desuso.	

<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>			
Rescate de los valores históricos e identitarios del barrio. Recorridos, diseño y valorización del espacio público, servicios y equipamientos para el barrio.			
Carácter de isla.			
Siempre se trabaja sobre el barrio, reforzando su carácter.			
No hay una preocupación por densificar la zona ya que se considera que el GPU cumplirá esta función.			
En algunos casos se proponen intervenciones de porte urbano o metropolitano: ciudad de la cultura, centro deportivo.			
<b>Aspectos considerados en zona Mercado Modelo</b>			
<b>Contexto territorial/límites</b>	<b>Contexto socio-territorial</b>	<b>Características urbanas</b>	<b>Marco Planificador vigente/propuesto</b>
Contextualización de la pieza urbana en un marco territorial más amplio (Montevideo urbano).	Detección de conflictos y fricciones sociales que incluyen los barrios adyacentes a la pieza urbana que contiene al Mercado. Esta situación se distribuye en el tejido.	Pieza claramente definida y caracterizada por el Mercado y actividades asociadas.	Se prioriza la visión del Plan Estratégico Montevideo 2030. No todos los casos incorporan la propuesta del Plan de Movilidad.
Asociación a otros componentes de la ciudad.		Diversidad morfológica determinada por uso habitacional, industrial, comercial y otros equipamientos.	
Área de actuación definida por las avenidas de borde.			Otros instrumentos (Directrices Departamentales, POT) son modificados a través de planificación derivada.
<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>			
Si bien se entiende que la escala de la intervención trasciende el barrio, se procura la inclusión de programas directamente vinculados al mismo.			
Consideración del valor identitario del edificio del Mercado para el cual se propone su reutilización total o parcial.			
Incorporación de vivienda de interés social.			
Mejora de las calidades urbanas.			
Inclusión de terminal o usos recreativos y culturales exclusivamente. Nexos con el Antel Arena.			
<b>Aspectos considerados en zona Parque Roosevelt</b>			
<b>Contexto territorial/límites</b>	<b>Contexto socio-territorial</b>	<b>Características urbanas</b>	<b>Marco Planificador vigente/propuesto</b>
Reconocimiento del posicionamiento de la pieza en el marco metropolitano, fundamentalmente por el sistema vial.	Detección de situaciones sociales diversas que se localizan en áreas homogéneas entre sí, con límites precisos.	Áreas caracterizadas por el tipo de vivienda y la presencia de elementos geográficos y de infraestructura (lagos, bañado, bosque, conectores viales).	Se reconoce el marco planificador vigente como base en el que se insertan las propuestas que los complementan o procuran su articulación.
Área de actuación se inserta en la pieza territorial caracterizada y delimitada por el Río de la Plata, el arroyo Carrasco, Bañados de Carrasco y el Parque.		Piezas diferenciadas entre sí. Presencia de industria en desuso.	
		Fuerte presencia del elemento vegetal.	
<b>Observaciones generales y aportes propositivos.</b>			
Reconocimiento de los valores paisajísticos y los conflictos ambientales y sociales como temas prioritarios.			
Carencia de espacio público y déficit en el equipamiento urbano.			
El proyecto del parque se ve como oportunidad para integrar y fortalecer el área lo que está presente en todas las estrategias de actuación propuestas.			

**Tabla 09.** Tabla síntesis de aportes taller De Betolaza. Farq.

En este caso los aspectos considerados son:

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

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

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

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

#### **4.4.2. Síntesis**

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

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

En el caso de parque Roosevelt, si bien se definen bordes claros, siempre se contextualiza con el resto del territorio, como parte de la extensión al Este de Montevideo. Se reconocen diferentes situaciones urbanas y sociales, claramente diferenciadas, en general separadas por las vías estructuradoras que atraviesan la zona y coincidentes con los “tramos” propuestos para el parque. Las estrategias de intervención en general se basan en nodos y sendas, buscando los intersticios de actuación para la generación y mejora de espacio público, la inserción de vivienda de interés social y realojos, generación de centralidades barriales, eliminación o mitigación de barreras espaciales ocasionadas por los grandes estructuradores viales y por la existencia de barrios para sectores socioeconómicos altos en torno a los lagos y barrio obrero y asentamientos.



**PARTE V**

**5. CONSIDERACIONES FINALES**



Esta investigación surge del interés por relacionar dos procesos con gran potencial transformador que se están dando en simultáneo en la ciudad de Montevideo: por un lado la instalación de la segregación socioespacial que homogeniza áreas urbanas profundizando diferencias entre ellas y por otro lado la formulación de GPUs localizados en barrios con claros signos de vulnerabilidad social, cuya concreción impactará en su entorno inmediato modificándolo. En este contexto se incursiona sobre el potencial de estos grandes proyectos como generadores de inclusión social en el territorio.

Se formulan dos preguntas:

¿Qué modo sería el apropiado para leer e interpretar estos territorios en transformación?

¿Cuáles son las potencialidades de inclusión social en el espacio que promueven, cuáles son las herramientas proyectuales adecuadas para una ciudad más equitativa y armónica, y cuáles pueden ser los mecanismos de gestión que las viabilicen?

Las estrategias formuladas para dar respuesta a los objetivos específicos se desarrollaron en el texto precedente, a continuación se discuten los resultados obtenidos y se formulan algunos aspectos que deben ser considerados en la formulación de estos grandes proyectos.

### 5.1. Un nuevo modelo urbano

Una de las principales características de los GPUs, es que desencadenan procesos urbanos que transforman la ciudad<sup>16</sup>, como ya se ha analizado anteriormente. La inserción urbana de los tres casos analizados, responde a la conformación de un proyecto de ciudad ya incorporado en los instrumentos de ordenamiento territorial.

- La recuperación de la Bahía de Montevideo como baricentro de Montevideo se anuncia en las directrices estratégicas para el Plan Montevideo de 1994 y se mantiene y afirma en el Plan Estratégico Montevideo 2030, publicado en marzo de 2015.<sup>17</sup> El Parque Lineal del Miguelete se presenta como un “parque evento” con proyección metropolitana que conecta el Montevideo rural con la Bahía y los proyectos en torno a la Bahía de Montevideo. Los proyectos Acceso Norte, Bella Vista-Capurro y Cerro-Bahía, apuntan entre otros objetivos a la generación de espacios públicos de calidad y la combinación de usos que generen mayor dinámica inmobiliaria, así como procesos de revitalización de los barrios adyacentes.
- La construcción del complejo Antel Arena, el Hospital de Trauma, el nuevo Sanatorio del Banco de Seguros, el Nuevo Centro Shopping y el traslado del Mercado Modelo y las instalaciones asociadas al mismo, sea cual fuere su destino final, consolidará una nueva centralidad y transformará los barrios de su entorno, a la vez que afirmará el carácter de “territorio estratégico” que las Directrices Departamentales de Montevideo asignan al Bvar. José Batlle y Ordóñez y a la Av. Luis Alberto de Herrera.
- El Plan Maestro del Parque Rossevelt se plantea como espacio estratégico metropolitano con actividades de alcance supralocal, a la vez que se formula como espacio de integración social involucrando a la población del área.

Si bien ya hay proyectos en el territorio que se localizan en las áreas intermedias separándose de la franja costera (la recuperación del Mercado Agrícola, la instalación del Nuevo Centro Shopping, son claros ejemplos)<sup>18</sup>, éstos no han logrado revertir la tendencia de la costa este como espacio privilegiado para vivir en Montevideo, en la que se concentra diversidad de usos.

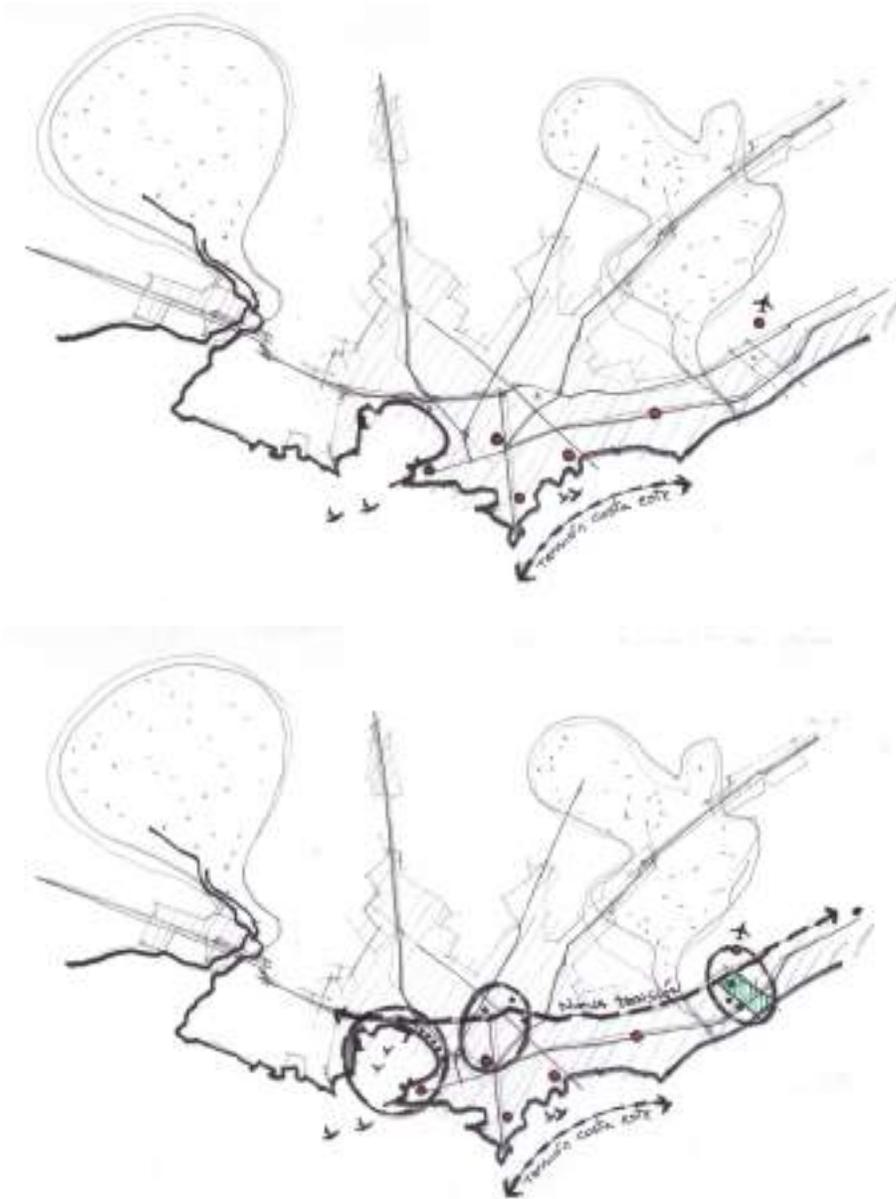
---

<sup>16</sup> En este sentido no deben confundirse con los grandes proyectos inmobiliarios, cuya finalidad es obtener la mayor renta y su impacto se reduce al entorno inmediato en el que se localizan, cambiando, como mucho, el barrio (Jacobs, 1961).

<sup>17</sup> Las directrices formulan la visión estratégica del departamento que recogerán los instrumentos de OTyDS.

<sup>18</sup> La localización de la centralidad de Portones Shopping, si bien alejada de la costa, responde a la lógica de expansión de Montevideo hacia la costa Este. En Shopping Costa Urbana genera una centralidad local, con idénticas características.

La concreción de los GPUs estudiados, tanto por su porte, como por su complejidad, puede dar lugar a la conformación y consolidación de **un nuevo modelo territorial**, generando **nuevas tensiones**.



**Gráfico 34:** Arriba: Modelo actual. Abajo: Modelo nuevo. Dibujos a mano alzada, elaboración propia.

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

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

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

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

- a. Eje deportivo: Club de Golf y Parque José Enrique Rodó, Parque José Batlle y Ordóñez, estadio Centenario y equipamiento deportivo, Antel Arena, Hipódromo de Maroñas.
- b. Eje sanitario: zona hospitalaria en torno al Parque Batlle, Hospital de Trauma y Sanatorio del Banco de Seguros.
- c. Puertas de entrada a la ciudad: Terminal Tres Cruces, Terminal Mercado Modelo, Terminal de Buquebus, Aeropuerto.

En este marco de transformaciones y re-equilibrios territoriales, se abre la oportunidad de reforzar las interconexiones urbanas de la ciudad sobre la parte norte, dotándola de mayor permeabilidad integradora al tejido. Ejemplo de ello pudiera ser la consolidación del atravesamiento este oeste, desde la bahía hasta el aeropuerto, conectando así los tres GPUs, desde Bvar. Artigas, pasando por Av. José Pedro Varela, conectándose con Camino Carrasco, hasta el aeropuerto, Parque Roosevelt. Este eje, serviría como acceso rápido a la ciudad, descongestionando las otras arterias de ingreso. A su vez, permitiría inducir procesos de mejora urbana en el área intermedia de la ciudad, comprendida entre Av. Italia y este nuevo conector, mitigando la frontera urbana que hoy representa Av. Italia.

## 5.2. Transformaciones barriales

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

Las mismas se basan en tres aspectos:

En primer lugar, son esperados cambios en la población residente, ya sea por incorporación de nueva oferta habitacional asociada directamente al proyecto,<sup>19</sup> por las mejoras de las calidades urbanas y la atracción de inversiones inmobiliarias para sectores socioeconómicos medios y altos; como por el incremento del valor del suelo y de las propiedades y alquileres, lo que puede redundar en la expulsión de la población actual del barrio.

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

La estructura predial determina el tipo edilicio con el que se realicen posibles sustituciones en gran parte del tejido urbano de Capurro. Los predios de 9m de frente y una profundidad promedio de 30m, hacen necesaria la unificación de padrones para sustituir la vivienda unifamiliar que caracteriza al barrio por vivienda plurifamiliar. Algunos predios ocupados por industria hoy en desuso darían el soporte necesario para desarrollar emprendimientos inmobiliarios de mayor porte. La transformación esperada se realizaría sustituyendo las actuales viviendas, muchas de ellas de características modestas o con deficiencias de mantenimiento, por construcciones nuevas o reforma de las existentes, como ha sucedido en otras zonas de Montevideo. El problema entonces radica en asegurar y promover la permanencia de la actual población residente que lo desee en el barrio.

Mercado Modelo y su entorno tiene una estructura predial promedio de 12m de frente por 40m de profundidad y de 9m de frente hacia el Suroeste del barrio. Con viviendas de similares características que en Capurro, en este caso la estructura predial permite la sustitución de

---

<sup>19</sup> El proyecto Bella Vista-Capurro incluye torres de usos mixtos, entre ellos vivienda.

vivienda unifamiliar por viviendas plurifamiliares, con lo que es posible que exista una mayor presión inmobiliaria en el área. En esta zona se localizan además numerosos conjuntos habitacionales, la mayoría de ellos con escaso mantenimiento y baja calidad de su espacio público. En el entorno del Mercado se desalojarán instalaciones de gran porte hoy asociadas a la actividad del mismo lo que generará una oferta de grandes predios que pueden albergar inversiones inmobiliarias mayores. Al igual que en Capurro, el desafío consiste en garantizar la permanencia de la población local y canalizar las nuevas inversiones en los intersticios que libere el traslado del uso comercial, garantizando además la diversidad de oferta habitacional.

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

El grado de consolidación del barrio obrero puede catalogarse como débil ya que las construcciones son bastante modestas, en general autoconstruidas o de plano económico. Existe además demanda de suelo para viviendas fundamentalmente al Norte de Camino Carrasco, según manifestaron autoridades locales.<sup>20</sup> Es en esta situación posiblemente, en la que la presión al habitante local se manifieste con mayor intensidad ya que el modelo de urbanización vinculado a los lagos y a Av. de las Américas puede desplazarse hacia el Norte inducido por las mejoras del GPU. En esta situación se cuenta con la ventaja de la decisión política expresa de las autoridades municipales de asegurar la integración social y mejorar las calidades de vida de la población local. Es esperable un proceso que canalice la oportunidad en pos de un territorio más equilibrado.

En segundo lugar, la dinámica barrial se verá alterada. Se producirán cambios en los usos, no sólo en la inserción de nuevos usos sino además en la dinámica urbana que inducen los mismos. En todos los casos se producirá mayor intensidad de uso puntual o permanente, no sólo por los nuevos programas<sup>21</sup>, sino porque la accesibilidad a las zonas mejorará, incrementando el flujo de tránsito y personas. Por las características de los barrios en que se insertan estos GPUs, en todos ellos se localizan numerosos comercios de alcance local (almacenes, quioscos, panaderías, entre otros). Los mismos actúan como puntos de encuentro cotidiano de los vecinos, dinamizando y caracterizando la vida barrial. Son además parte constitutiva de una economía de escala y fuentes laborales para los habitantes locales. Como ha sucedido en otras zonas de la ciudad, su existencia puede verse comprometida si estos emprendimientos incorporan comercio a gran escala y no se genera ningún mecanismo de protección del pequeño comercio.

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

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

---

<sup>20</sup> Entrevista con la Alcaldesa de Carrasco Norte y autoridades de la Intendencia de Canelones. Ver Anexos.

<sup>21</sup> En particular la dinámica del puerto pesquero en Capurro, la realización de eventos masivos en el Antel Arena o en parque Roosevelt marcarán "picos" de máxima intensidad.

La zona de Mercado Modelo y Antel Arena presenta situaciones diversas. Por un lado la vinculación del barrio a la imagen del Cilindro Municipal con connotaciones diversas (como espacio deportivo y recreativo o como ocasional centro de detención en los años 70). La imagen arquitectónica singular de este edificio identificó la zona desde su inauguración en 1956 y su demolición en 2014 constituyó un hito para el barrio. Por el porte y las características del edificio propuesto para el Antel Arena, su construcción generará un nuevo ícono para la zona. El Mercado Modelo caracteriza el triángulo comprendido entre Av Larrañaga, Bvar José Batlle y Ordóñez y Av. José Pedro Varela. Sus instalaciones destacan por sus características arquitectónicas de una serie de industrias y depósitos que se localizan en su entorno. Hasta el momento no está claro su destino final, aunque es previsible que se mantenga, al menos parcialmente, fundamentalmente el pórtico de su fachada. Sin embargo el mayor impacto en la imagen del barrio no dependerá exclusivamente del destino final del gran edificio del mercado, sino del destino final del conjunto de todo el espacio liberado por la actividad que se trasladará junto con la actividad comercial. De momento es posible aventurar una nueva configuración de la zona en la que el Nuevo Centro Shopping, los edificios sanitarios, el Antel Arena y el Mercado y su área adyacente definan un nuevo territorio en el que confluyen los barrios aledaños.

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

### 5.3. Algunos aspectos que deben tenerse en cuenta

Las modificaciones en la oferta y demanda habitacional, vinculadas a la localización de población en el territorio, es uno de los principales aspectos que surgen de esta investigación. Dadas las características socioeconómicas de la población residente en las zonas en las que se implantan estos GPU, es posible que se produzcan procesos de gentrificación, sustituyendo esta población por sectores de ingresos más altos. También es posible que esta población se desplace hacia las periferias, en las que la vivienda tiene menores costos, acentuando los procesos de fragmentación socioterritorial.

Por lo que se debe promover la consolidación de barrios heterogéneos, social y morfológicamente, en los que se mantenga a los residentes y se incorpore nueva población de diversa procedencia. Para esto debe darse cabida a la inversión privada, pero también garantizar los mecanismos para la inclusión de vivienda de interés social.<sup>22</sup> Aún dentro de las leyes del mercado existentes, una cartera de tierras obtenida tempranamente por el gobierno municipal (antes de que el emprendimiento sea anunciado y los precios del suelo se incrementen) o un instrumento de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que garantice la inclusión de un porcentaje de vivienda de interés social (entendiendo ésta no como un fin, sino como un medio para asegurar la **heterogeneidad social en el territorio**) pueden ser algunas de las medidas a adoptar.

“Los hombres no son ninguna abstracción. O están por los alrededores, en persona, o no están...Los centros de trabajo y comercio han de entremezclarse sabiamente con los residentes si queremos que los hombres estén próximos...”(Jacobs, 1961, p.113)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> La ley N° 18.795 de Acceso a la Vivienda de Interés Social brinda e marco jurídico adecuado en este aspecto. En particular, el Art. N°3 determina las condiciones para acceder a sus beneficios, en concordancia con lo formulado en este punto.

<sup>23</sup> A pesar de tener más de cinco décadas esta afirmación es extremadamente vigente y así lo reconocen Zaida Muxi y XX Gutiérrez, quienes en 2013 presentan la XX Edición del Muerte y Vida de las Grandes Ciudades de Jane Jacobs.

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

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

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

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

Es esperable y deseable que se introduzcan mejoras en el entorno de estos GPUs. Estas deben garantizar y enriquecer la diversidad existente, característica de la ciudad. Ya se ha mencionado la diversidad de usos, en este caso se incorpora la mixtura en la edificación, generando líneas de crédito a bajo interés y asesoramiento técnico para la mejora y mantenimiento de la edificación existente que se mantenga como vivienda de los habitantes del barrio, propiciando la **heterogeneidad social y morfológica**, característica de la ciudad. Asimismo es imprescindible acompañar la implantación de estos GPUs con la mejora en infraestructuras y servicios (transporte público, vialidad, residuos, entre otros).

#### 5.4. Síntesis final

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

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

Además de ello, sería prudente desarrollar formas de monitoreo que permitan evaluar las tendencias y evoluciones propias de los impactos y transformaciones producidas por los GPUs. Desde los aspectos ya estudiados, aparecen variables socioeconómicas y urbanas claras, posibles de traducir en indicadores de seguimiento, que permitan monitorear, evaluar y tomar decisiones futuras para corregir tendencias, mejorar situaciones y prevenir impactos no deseados.

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

PARTE VI

6. BIBLIOGRAFIA Y ANEXOS



### 6.1. Bibliografía consultada

- AMARANTE, Verónica - CAFFERA, Marcelo. (2001) Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico. Revista de Ciencias empresariales y Economía, año II, Universidad de Montevideo, disponible en <http://www.um.edu.uy/>, consulta 3 de julio 2014
- BARACCHINI, Hugo & ALTEZOR, Carlos. (2010). Historia Urbanística de la ciudad de Montevideo. Desde sus orígenes Coloniales a nuestros días. Editorial Trilce. Uruguay, Montevideo. ISBN 978-9974-32-562-3
- BARRIOS PINTO, Anibal - REYES ABADIE, Washington (1993). Los Barrios de Montevideo. Paso Molino, el Prado y sus alrededores. Volumen V. Uruguay, Montevideo. Intendencia de Montevideo.
- BARRIOS PINTO, Anibal - REYES ABADIE, Washington (1993). Los Barrios de Montevideo. La Unión. Vol. II. Uruguay, Montevideo. Intendencia de Montevideo.
- BARRIOS PINTO, Anibal - (1981) Canelones. Su proyección en la historia nacional. Tomo I. Intendencia de Canelones.
- BERTINO, Magdalena. Mercados y Empresas: expansión y crisis de una firma líder, Campomar y Soulas SA (1900-1960). Boletín de Historia Económica - Año IV - Nº 5 / Diciembre de 2006.
- BORONAT, Julia Yolanda. (2012). Barrio Capurro. Recorrido de aproximación a su historia urbana. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). UdelAR. Uruguay, Montevideo. ISBN 978-9974-0-0908-0
- BORTHAGARAY, J. M (2005). El desarrollo urbano del antiguo Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires. Reflexiones. Diseño y Sociedad. Buenos Aires.
- BUSTILLO, Gonzalo & FIORITO, Agustín (2014). La ciudad desnuda. Estudio sobre políticas públicas de ordenamiento territorial en áreas urbanas informales en Montevideo entre 1989 y 2013. Cátedra de Arquitectura y Teoría. Facultad de Arquitectura. Versión suministrada por el responsable.
- CASTELLS, Manuel (2006). La sociedad red: una visión global. Alianza Editorial. Madrid, España. ISBN 84-206-4784-5
- COURIEL, Jack.(2010) De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo. Editorial Trilce, Montevideo. ISBN 978-9974-32-539-5
- CUENYA, Beatriz (2012). GPU, cambios en la centralidad urbana y conflictos de intereses. Notas sobre la experiencia argentina. Pgs 27 a 66 en GPU. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Edit. Café de las Ciudades. Buenos Aires. ISBN 978-987-25706-3-7
- GARAY, Alfredo et al (2013). Puerto Madero. Análisis de un proyecto. Lincoln Institute of Land Pollice. Land Lines.
- GARCÍA, Silva (2014). La gestión del suelo en GPU. En: Erba, Diego Alfonso (Organizador). Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica. Vol. 01. Visçosa, MG: O editor, 2013.
- GÜELL, Fernández (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales (CyTET), XXXIX (154) 2007.
- IMM (1994). Unidad Central de Planificación. Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico de Montevideo. Plan Estratégico Para el Desarrollo
- IMM (1997). Unidad Central de Planificación Municipal. Hacia un Plan de Montevideo. Avance del Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005). Documento de discusión.
- IMM (1998). Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial. 1998-2005. Unidad Central de Planificación Municipal. ISBN 9974-600-07-3.
- IMM (2011). Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- IMC (2005). COSTAPLAN. Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Microregión de la Costa.

- IDM (2013). Proyecto Montevideo 2030. Disponible en <http://mvd2030.montevideo.gub.uy>
- JACOBS, Jane (1961). Muerte y vida de las grandes ciudades. edit Capitan Swing, Madrid ISBN 978-84-938985-0-2 (edición junio 2013)
- KAZTMAN, Rubén – RETAMOSO, Alejandro. (2006). Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa. Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social N°7. ISSN 1510-5628
- KAZTMAN, Rubén – RETAMOSO, Alejandro (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Revista de la CEPAL 85.pgs. 131 a 148. consulta 3 de julio 2014.
- LUNGO, Mario (2002). "GPU: desafíos para las ciudades latinoamericanas". En: Martim O Smolka y Laura Mullahy (Editores) (2007). Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- LYNCH, Kevin (1959) La imagen de la ciudad. Edit. Infinito Buenos Aires
- MEDINA, Mercedes; et al (2013). Montevideo, una ciudad segregada socialmente. Los GPU en Montevideo y su potencial para la inclusión. Publicada en Habitat Inclusivo. Disponible en [www.habitatinclusivo.com.ar](http://www.habitatinclusivo.com.ar)
- PORTAS, Nuno (1998). "El surgimiento del proyecto urbano" en Perspectivas Urbanas, No. 3. Disponible en [www.etsav.upc.es/urbspersp/num03/art03-2.htm](http://www.etsav.upc.es/urbspersp/num03/art03-2.htm)
- PORTILLO, Alvaro (2003). Montevideo: una modernidad envolvente. Cátedra de Sociología. Facultad de Arquitectura. Montevideo Uruguay.
- RUBINI AZPIROZ, Alicia (2010). Los determinantes de las viviendas desocupadas en Montevideo. Tesis de Maestría en Economía Urbana de la Universidad Torcuato di Tella. Versión suministrada por la autora.
- SPALLANZANI, Mario et al (1999). La gestión Urbana en la generación de tejidos residenciales de la periferia de Montevideo.
- SYGMUNT BAUMAN (2000). La Modernidad Líquida. Tercera reimpresión, Grafínor, Buenos Aires, Argentina 2004. 232p.
- VAINER, Carlos (2012). GPU. ¿Qué son y cómo evaluarlos? Pgs. 181 a 224 en GPU. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Edit. Café de las Ciudades. Buenos Aires. ISBN 978-987-25706-3-7
- VIANA, Isabel (2007). Montevideo Metropolitano: Usos del Suelo y Mercado del Suelo Urbano. Fourth Urban Research Symposium Urban Land Use and Land Markets. Washington D.C. Mayo 2007.

## 6.2. Web consultadas

- <http://municipiod.montevideo.gub.uy/node/170>
- <http://villaespanola.com.uy/historia/>
- [http://www.raicesuruguay.com/raices/barrio\\_maronias.html](http://www.raicesuruguay.com/raices/barrio_maronias.html)
- <http://www.montevideo.gub.uy/ciudad/historia/barrios/maronas>
- [http://www.montevideo.com.uy/noticiaempresariales\\_206392\\_1.html](http://www.montevideo.com.uy/noticiaempresariales_206392_1.html)
- <http://www.elobservador.com.uy/noticia/255356/nuevocentro-shopping-alcanzara-inversion-de-us-100-millones/>
- <http://www.elobservador.com.uy/noticia/261825/asi-sera-el-nuevocentro-shopping/>
- <http://juntos.gub.uy>
- [http://archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/docs/carrasco\\_crono.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/metropolitana/docs/carrasco_crono.htm)
- <http://www.buenosaires.gob.ar/laciudad/barrios/puerto-madero>
- [http://www.puertomadero.com/antiguo\\_esp.php](http://www.puertomadero.com/antiguo_esp.php)

<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/03/06/operacion-puerto-madero-estrategias-de-gentrificacion-en-buenos-aires/>

IDM (2013). Proyecto Montevideo 2030. Disponible en <http://mvd2030.montevideo.gub.uy>

Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

Intendencia Municipal de Montevideo, SIG. Disponible en <http://sig.montevideo.gub.uy/>

Entrevista radio espectador, 1 de marzo 2012. Disponible en <http://www.espectador.com/sociedad/233927/el-nuevo-parque-roosevelt-tendra-actividades-de-escala-metropolitana-pero-atendera-la-realidad-local>

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible N° 18.308. Disponible en [www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=)

Ley de Estatuto da Cidade N° 10.257. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)

Decreto 1468/97. Llamado a pública nacional e internacional para la construcción y explotación de un complejo urbanístico integrado con capacidad para albergar a la totalidad de los Tribunales Nacionales y Federales con sede en la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48235/norma.htm>

### 6.3. Síntesis de propuestas Workshop Paris Mercosur

**Equipo docente:** Juan Alves, Sofía Veirano (ITU-Farq-Udelar Uruguay). Darwin Carbalho, Soledad Maggi, Sebastián Germil. Marcelo Da Rosa (Taller de Betolaza-Farq-UdelaR-Uruguay). Mercedes Medina( ITU-Taller de Betolaza-Farq-UdelaR-Uruguay). Marc Bourdier, Claudio Secci (ENSAPLV-Francia). Ivan M. Vera (FADA-UNA-Paraguay).

**Equipo de estudiantes:** Laura Caldas (Farq-Udelar Uruguay), Mariela Di Longo (Farq-Udelar Uruguay), Marcela Volpe (FADA-UNA Paraguay), Ky Anne Dalix, (ENSAPLV Francia), Pauline Henry (ENSAPLV Francia), Kayla Murrel (ENSAPLV Francia). Gomez Gabriela, Cluzeau Benjamin, Grzelka Pauline, Miralles Cindy, De La torre Elena, Kielland Alessandra. Natalia Sobot (UDELAR), Magali Galeano (FADA-UNA), Coral Benítez (FADA-UNA), Sameet Sane (BVCOA), Pauline Grzelka (ENSAPLV), Laura Álvarez (ETSAV).

**Método general desarrollado:** Lectura bibliográfica, salidas de campo, entrevistas conversacionales, entrevistas estructuradas, etc.

#### Actividades desarrolladas:

- 1- **Salidas de Campo.** Recorrido a pie por el barrio.
- 2- **Revisión Bibliográfica.** Texto base de investigación ITU.
- 3- **Entrevistas conversacionales.** Con la población local en el encuentro casual, generalmente adultos mayores.
- 4- **Entrevistas semi-estructuradas.** Con responsable del Mercado Modelo, responsables del CCZ 11 y Municipio D.
- 5- **Valoración FODA.** Cuadro síntesis de análisis del sector.
- 6- **Mapeo y elaboración cartográfica.**
- 7- **Toma de posición.** Inter-Subjetivo. Desarrollo propositivo. Delimitación espacial y selección de áreas de oportunidad.
- 8- **Desarrollo de objetivos (generales y particulares).**
- 9- **Desarrollo de propuesta programática y espacial.**

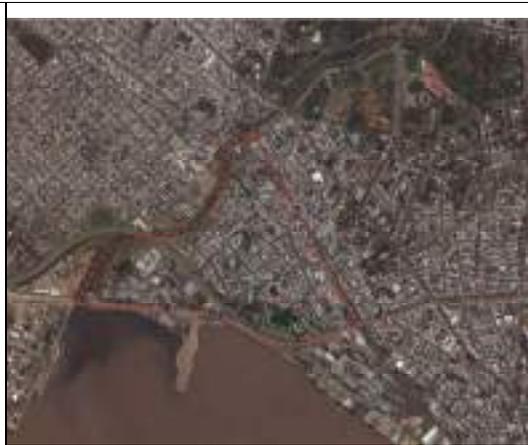
#### 6.3.1. Propuesta de rehabilitación/renovación urbana para la zona de Capurro

##### a) Delimitación del área

A la derecha se presenta el mapa con la delimitación propuesta en línea segmentada roja, del área para los trabajos en las diferentes actividades docentes asociadas a la investigación

**Gráfico:** Delimitación propuesta.

**Fuente:** Google Earth.



##### b) Metodología específica

El análisis del barrio fue reflejado por los dos componentes de estudio principales:

El recorrido (observación directa) Un cuestionario realizado a los vecinos del barrio (herramienta utilizada solamente por este equipo en el workshop), en el cual se fundamentó la misma.

### **c) Objetivos**

#### **Objetivo generales:**

Realzar la calidad socio-espacial del barrio.

#### **Objetivos particulares**

Proponer espacios públicos, acondicionamiento urbano, rehabilitación urbana, apoyar y mejorar las actividades ya instauradas en el barrio (Biblioteca Pública, Escuela de Circo, Taller de Cerámica).

### **d) Análisis de la zona**

Se reconoce las cualidades del barrio a nivel edilicio e urbano como atractivos del sector hoy sin un adecuado mantenimiento. (Casa estándar obrera, parque Capurro, calles empedradas).

Se reconoce la infraestructura industrial en desuso en la zona (fabricas, en particular Campomar y La Aurora, y otros galpones de menor porte).

Se contacta con grupos que realizan actividades sociales en la zona de fuerte integración y concurridas por todos los sectores de la población local:

Una ONG que da clases de circo para niños jóvenes y adultos del barrio, con una asiduidad local muy significativa.

Biblioteca que se gestiona por las donaciones de los vecinos de la zona. Con préstamos de libros y sala de lectura.

Taller de cerámica para adultos mayores fundado por comisión barrial gestionada por donaciones de vecinos del barrio.

Se percibe un interés social de los habitantes en el barrio y sus actividades. La cooperación e integración barrial y su "solidaridad a nivel barrial" son componentes que se decide fortificar y trabajar.

Se reconoce una población en su mayoría de tercera edad.

Las personas en su alta mayoría quieren seguir viviendo en el barrio. Por sus diversas cualidades

**e) Propuesta: Un barrio tranquilo/feliz**



Gráfico elaborado por estudiantes.

La propuesta quiere fortalecer las actividades sociales ya instaladas en el barrio por diferentes agentes (barriales, estatales, particulares). Propone mantener preservar y revalorizar sectores del barrio tanto en imagen como escala. El proyecto se centra en actividades de recorridos por medios de pequeños puntos o intervenciones en sectores previamente reconocidos ubicados en diversos lugares (esquinas, terrenos baldíos o vacantes en el lugar).

Es una propuesta de poca intervención física. Maneja los sentidos y el espíritu barrial, intensificando su imagen y fomentando la "solidaridad barrial". Genera recorridos mas iluminados y diseña pequeños puntos de encuentro en espacios públicos. Trabaja además sobre la recuperación del patrimonio histórico.

Ver propuesta en: <https://workshopparismercursosur2015.wordpress.com/category/final/>

**f) Comentarios del Tribunal**

Fabiana Castillo (Intendencia de Montevideo) remarcó la sensibilidad a la hora de pensar en barrio y su gente. Destacó la metodología de abordaje por medio de elaboración de encuestas.

Ulises Torrado (Intendencia de Montevideo), observó el no haber delimitado un área concreta para la protección patrimonial, así como no haber tenido en cuenta la densificación a la hora de proyectar.

### 6.3.2. Propuesta de rehabilitación/renovación urbana para la zona Mercado Modelo y su entorno

#### a) Delimitación del área

A la derecha se incluye mapa con la delimitado en línea segmentada roja, de la propuesta de área para los trabajos en Workshop 2015.

**Gráfico:** Delimitación propuesta.

**Fuente:** Google Earth.



#### b) Metodología específica

Se trabajó sobre sucesivas aproximaciones en recorridas por la zona y se realizaron entrevistas en Mercado Modelo (Ing. Agrónomo Alfredo Pérez), CCZ 11 (Lic. Milton Costa, Arq. Gonzalo Vázquez) y vecinos de la zona.

#### c) Objetivos

##### **Objetivo general:**

Generar integración socio-espacial y calidad urbana para la zona del Mercado Modelo y su entorno.

##### **Objetivos particulares:**

Proponer espacios públicos, acondicionamiento urbano, rehabilitación urbana y consolidación de la identidad de barrio.

#### d) Análisis de la zona:

La ubicación del área de estudio es estratégica, en el área metropolitana. Debido a encontrarse en una situación privilegiada de cercanía a entornos urbanos consolidados y servidos. Con gran potencial de desarrollo.

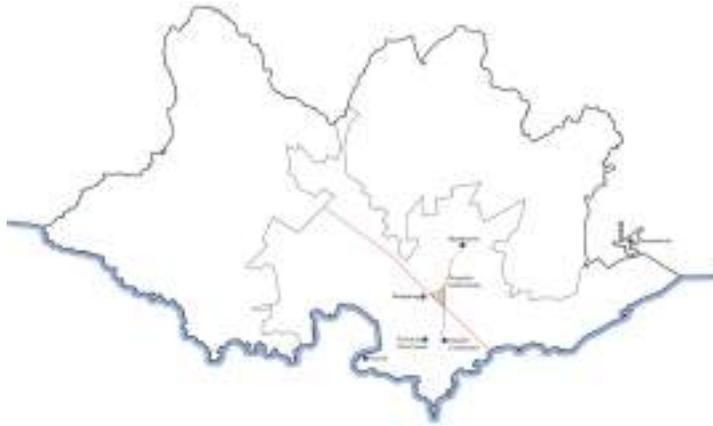


Gráfico elaborado por estudiantes.

Las actividades del Mercado Modelo tiene relación directa en la zona del triangulo y los predios linderos sobre la Av. Luis A Herrera y Av. Batlle y Ordoñez. El horario en que se desarrolla las actividades son impropias con el uso residencial, además de causar un fuerte impacto vehicular. A su vez tiene relaciones indirectas, más allá de los límites de las Avenidas.

Se percibe una gran diversidad de situaciones urbanas, con población residente por sectores más o menos homogéneos que se encuentran cortados por fuertes estructuradores viales, lo que genera fragmentación social del área. Se identifican las avenidas como límites físicos o frontera espacial. Los diferentes proyectos en desarrollo sobre el área (Antel Arena y Nuevo Centro), producirán otros tipos de impacto sobre el área de estudio, necesarios de estudiar.

Se entiende prioritario y riesgoso el traslado de las actividades del Mercado Modelo a la zona de la Tablada, sin considerar alternativas de uso. La ausencia de actividades y la desocupación de las instalaciones puede posibilitar la ocupación irregular del predio.

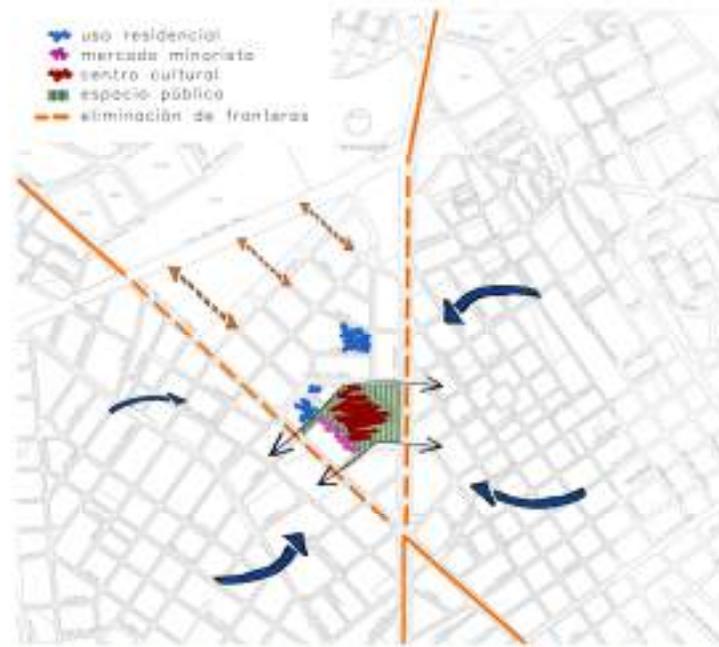
**e) Propuesta: Un nuevo atractivo para el barrio**

Gráfico elaborado por estudiantes.

La propuesta intenta solucionar el vacío urbano que generaría el traslado de las actividades desarrolladas en el Mercado Modelo, hasta se defina su uso y ejecute la propuesta. Esto se pensó realizar con una intervención de baja energía en las instalaciones edilicias del Mercado. Además de proponer incorporar residencias y actividades complementarias en los predios adyacentes que se encuentran hoy ocupados por actividades relacionadas. También se propone intervenir en el espacio público circundantes, facilitando la accesibilidad y conexión entre diferentes áreas residenciales que hoy se encuentran fragmentadas en el territorio.

Ver propuesta en: <https://workshopparismercosur2015.wordpress.com/category/final/>

**f) Comentarios del Tribunal**

Fabiana Castillo (Intendencia de Montevideo) destacó la visión alternativa de la propuesta y su foco sobre la problemática.

Ulises Torrado (Intendencia de Montevideo) y Edgardo Martínez (ITU) sugirieron la posibilidad de incorporar funciones de la nueva Terminal de buses.

### 6.3.3. Propuesta de rehabilitación/renovación urbana para la zona Paso Carrasco y su entorno

#### a) Delimitación del área

A continuación se incluye mapa con la delimitado en línea segmentada roja, de la propuesta de área para los trabajos en Workshop 2015, dividida en dos sub-zonas por Avenida Wilson Ferreira Aldunate (ex Camino Carrasco).

**Gráfico:** Delimitación propuesta.

**Fuente:** Google Earth.



#### b) Metodología específica

Se trabajó sobre sucesivas aproximaciones en recorridos por la zona y se realizaron entrevistas con la Alcaldesa de Paso Carrasco y técnicos municipales a cargo de los realojos de la zona.

#### c) Objetivos

##### Objetivo general:

Generar integración socio-espacial entre la gente que habita en los realojos y los asentamientos irregulares con la gente de los barrios de Paso Carrasco.

##### Objetivos particulares:

Proponer espacios públicos y acondicionamiento urbano dentro del área norte.

Integrar el Parque Roosevelt como espacio público.

Consolidar la identidad de barrio.

#### d) Análisis de la zona:

La zona de estudio se encuentra en el límite entre los departamentos de Canelones y Montevideo, siendo parte del área Metropolitana de Montevideo. Es un área estratégica por su proximidad a Montevideo, lo que la ha convertido históricamente en lugar deseado para vivir por tener costos de vida más baratos. Por otro lado, en la zona de los lagos se desarrollaron inversiones inmobiliarias de alto estándar.

La pieza de trabajo está delimitada por el Arroyo Carrasco al oeste, los Bañados de Carrasco al norte, el Parque Roosevelt al este y los lagos al sur (hasta Avenida de Las Américas).



Gráfico elaborado por estudiantes.

La zona se encuentra ocupada por 3 tipos residenciales, vivienda de ocupación “irregular” en zonas inundables, vivienda de clase media y vivienda de alto estándar. La zona de Paso Carrasco (central) es donde se ubican los servicios asociados a la residencia escuelas, liceos, centro barrial, municipio, supermercados, almacenes y otros comercios, con la particularidad de ser zona industrial.

Se identifica al Parque Roosevelt y a la zona residencial de Lagos como límites físicos o frontera espacial. Se reconoce como positivo el proceso de relocalización de las personas que viven en situación de emergencia y la generación de un Parque lineal como pieza de borde con el Bañado.

**e) Propuesta: Un paso hacia la integración**

La propuesta intenta integrar las diferentes realidades sociales y formar identidad local, con la implementación de un circuito que une el norte con el sur, y la zona norte con el Parque Roosevelt, para generar una relación franca entre los espacios.



Gráfico elaborado por estudiantes.



Gráfico elaborado por estudiantes.

El proyecto se resuelve a través de la recalificación de las vías y su diseño y equipamiento específico en cuanto a los usos, el diseño de cartelería identitaria para el espacio público y para los comercios, actuaciones puntuales la localización de nuevos espacios públicos.

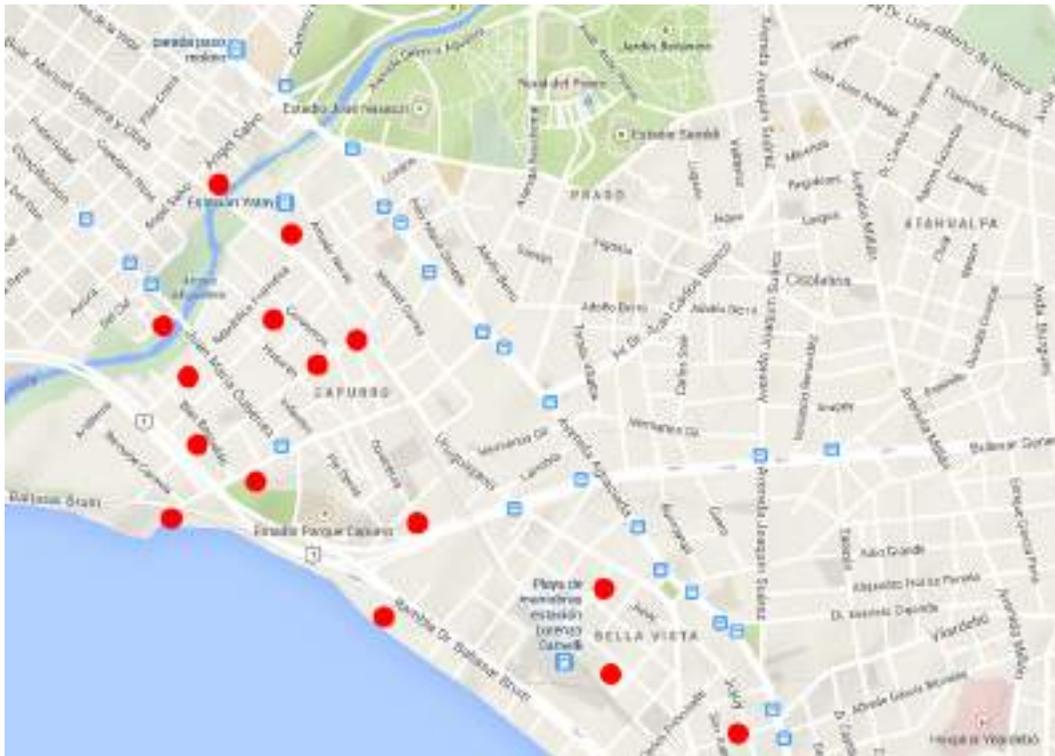
#### f) Comentarios del Tribunal

Virginia García (Intendencia de Canelones) consideró que el Proyecto aportaba una mirada fresca al Plan local de Paso Carrasco y al Plan Espacial del Parque Roosevelt, así como también estuvo de acuerdo con las soluciones adoptadas.

**Ver propuestas en:** <https://workshopparismercursosur2015.wordpress.com/category/final/>

#### 6.4. Relevamiento fotográfico de las zonas de estudio

Mapa de ubicación de fotos Capurro-Bella Vista



En círculos rojos se marcan los 15 puntos de toma fotográfica.

**Fuente:** Mapa base Google Map.



Fotos sobre márgenes del arroyo Miguelete en barrio Capurro.



Fotos sobre carcavas industriales, vía férrea y zona residencial en barrio Capurro.

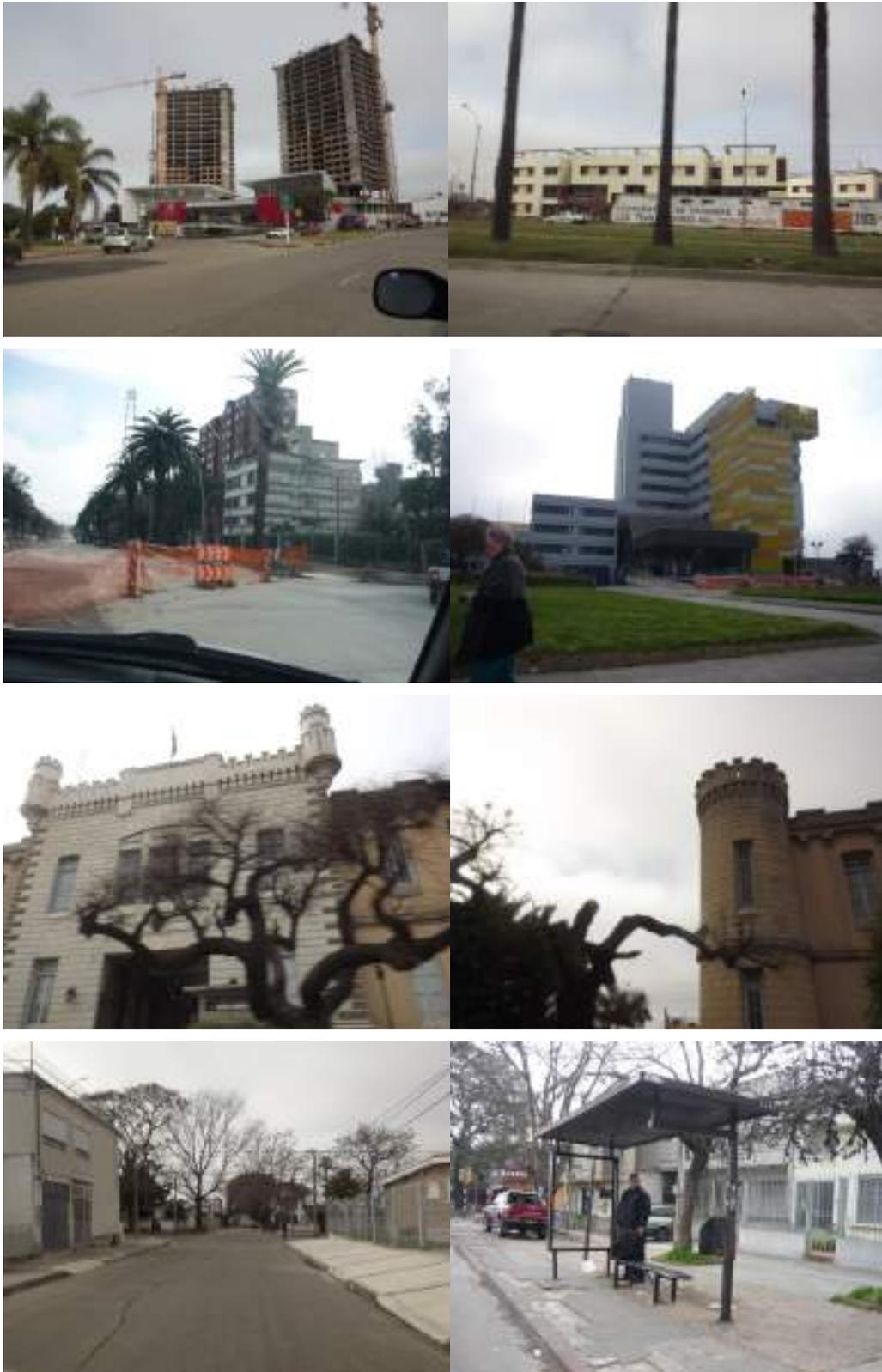


Fotos de sobre la costa, vía férrea y accesos de ruta 1 y 5 en barrio Capurro.



Fotos sobre Parque Capurro y su entorno. Abajo, asentamiento sobre vía férrea y zona residencial en barrio Bella Vista.





Fotos sobre zona de Nuevo Centro y Av. General Flores, en barrio Pérez Castellano.



Fotos sobre zona residencial y Av. J. P. Varela, en barrio Pérez Castellano.



Fotos sobre arroyo Cerrito y zona cruce Avenida J. P. Varela con Av Larrañaga. Abajo, zona residencial en barrio Villa Española.



Fotos sobre Mercado Modelo y su entorno inmediato.

Mapa de ubicación de fotos Paso Carrasco, Parque Roosevelt.

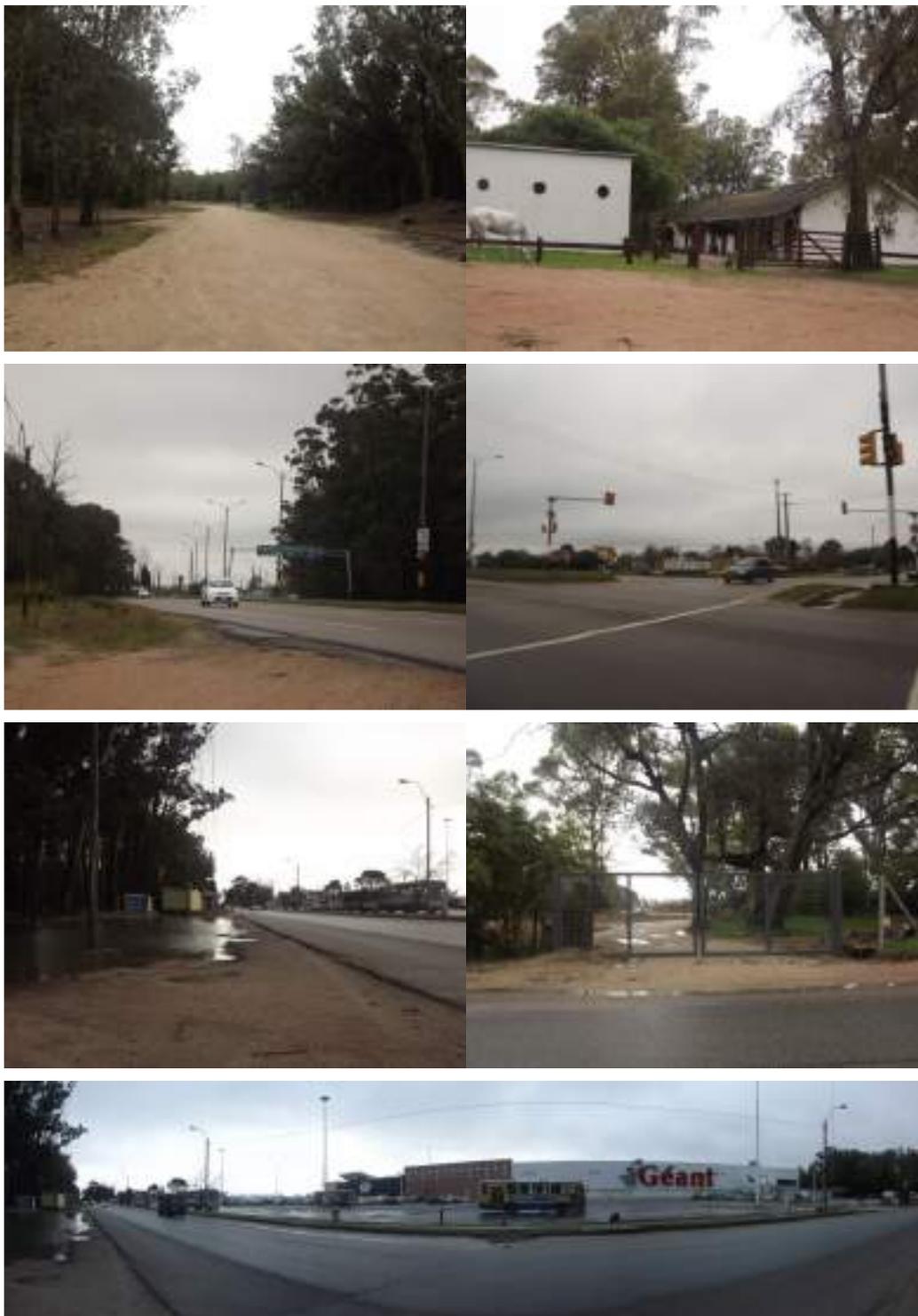


En círculos azules se marcan los 16 puntos de toma fotográfica.

**Fuente:** Mapa base Google Map.



Fotos sobre zona costera y zona sur del Parque Roosevelt.



Fotos sobre zona sur del Parque Roosevelt, cruce de Av. Giannattasio con Av. A la Playa y su entorno inmediato.



Fotos sobre zona Av. A la Playa y zona residencial entre lagos en barrio Paso Carrasco. Abajo, entrada Parque Roosevelt sobre Av Giannattasio.



Fotos sobre zona residencial sector norte, márgenes del Humedal de Carrasco.  
Abajo, viviendas para realojo de asentamiento en entorno inmediato.



Fotos viviendas para realojo de asentamiento en entorno inmediato. Abajo, sector residencial privado en sector norte.

Documento de comunicación en versión digital.

Formato PDF, 103 páginas.

Elaborado en Facultad de Arquitectura. ITU. 2015.