

I.

MEMORIA INFORMATIVA

I.1 OBJETIVOS

I.2 ESCENARIOS

I.3 DIAGNÓSTICO TERRITORIAL



I.1. Objetivos

El 13 de junio de 1996, el Intendente Municipal de Montevideo resolvió definir los objetivos generales y particulares orientadores de la elaboración del —en ese momento— Anteproyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, que siguieran orientando la elaboración posterior del Plan Montevideo. Entre las consideraciones previas se expresaba en esa oportunidad:

- Que el momento histórico actual se caracteriza porque en él se procesan acelerados cambios, tales como la consolidación de la integración regional y sus consecuentes transformaciones en los espacios económicos, políticos y sociales que alteran las relaciones territoriales y en cuyo marco Montevideo deberá asumir un vital protagonismo;
- que en lo municipal, se han llevado a cabo profundos procesos de descentralización política y social de la Intendencia Municipal, así como la formulación de nuevas políticas de ordenamiento urbano y concertación con el sector privado y actores sociales en general;
- que la profunda revaloración del espacio urbano, los cambios en la percepción y aprehensión de Montevideo por parte de sus habitantes, generan la necesidad de contar con un instrumento de acción que condense el conjunto de intereses e ideas del cuerpo social sobre la construcción y la evolución de la ciudad y su territorio, de modo que resulten compatibles con los nuevos roles funcionales a desempeñar por Montevideo;
- que como consecuencia, el Plan de Ordenamiento Territorial es la reafirmación de la competencia y responsabilidad del Municipio en la generación de las condiciones físicas que mejor provean el desarrollo armónico de las condiciones de vida y bienestar de los montevideanos;
- que el Plan de Ordenamiento Territorial, por sus características, trasciende largamente el plazo de mandato de esta gobierno municipal, por lo que deberá apoyarse en amplios consensos y procesos de consulta, y contener la flexibilidad y los mecanismos necesarios para adaptarse a nuevas circunstancias que así lo requieran;
- que asimismo, dicho Plan deberá constituirse en un referente idóneo para la elaboración de los futuros presupuestos quinquenales municipales en relación a la programación de inversiones en obras físicas y en su territorialización, así como de los gastos asignados a la prestación de los servicios municipales.

Objetivos generales orientadores del anteproyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo

- Formular una propuesta orientadora del proceso urbano y territorial del departamento de Montevideo, que tienda hacia un desarrollo armónico y sostenible, recalificando los recursos naturales, las infraestructuras y las construcciones existentes y ordenando las actividades de impacto físico como medida para mejorar las condiciones de vida y bienestar de sus habitantes.
- Establecer las bases para reglar la actividad privada, coordi-

nar la acción pública y encuadrar las actividades municipales como instrumentos necesarios para la mejor gestión de la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial.

- Definir un marco de condicionantes de carácter económico, demográfico y ambiental lo suficientemente claro y preciso para su aplicación práctica y lo suficientemente flexible para reconocer los cambios de la dinámica urbana y territorial.

Objetivos particulares del anteproyecto del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo

- Propender a un reequilibrio sociourbano, global y zonal evitando la expansión urbana innecesaria, aunque atendiendo a las necesidades de suelo residencial y no residencial y estimulando la redensificación de áreas dotadas de infraestructura urbana.
- En la medida de la competencia municipal, contribuir desde el ámbito montevideano a articular la ciudad tanto en lo interno como con el territorio, en sus escalas regional y nacional, con especial atención al área metropolitana mediante la definición de la red de comunicaciones e infraestructuras, encarando con eficiencia la movilidad urbana.
- Proveer y ordenar el suelo necesario para el desarrollo sostenible de las actividades productivas agropecuarias así como industriales y del sector servicios.
- Preservar las condiciones naturales de los suelos productivos agropecuarios y proteger las unidades territoriales de paisaje y ecosistemas con significado paisajístico, cultural, científico y turístico.
- Preservar el patrimonio arquitectónico y urbanístico, compatibilizándolo con las necesidades y exigencias de renovación y de aporte constructivo de las nuevas generaciones.
- Propender a revertir los procesos de segregación urbana proponiendo actuaciones, principalmente en las periferias, para contribuir a erradicar las manifestaciones de marginalidad urbana mediante las dotaciones de infraestructuras y equipamientos que aseguren el derecho al uso y goce de la ciudad.
- Estimular la reedificación, redensificación y recuperación de las áreas centrales de la ciudad mediante la rehabilitación y restauración de su patrimonio arquitectónico y urbanístico, con destinos principalmente de vivienda y equipamiento público y privado.
- Fortalecer la puesta en valor y la preservación de las áreas caracterizadas de la ciudad y el departamento.
- Propiciar el establecimiento de una armónica relación entre la ciudad y el puerto de Montevideo, recuperando además el espacio y el paisaje de la bahía de Montevideo y su presencia en la ciudad.
- Proponer una estructura jerarquizada y global de la red viaria del departamento, propiciando las actuaciones necesarias para agilizar la circulación vehicular, el establecimiento de un sistema integrado de los transportes públicos de pasajeros y un sistema de transporte de cargas que ingresan a la ciudad y egresan de ella y circulan por su interior.

- Coordinar y concertar con otros planes coetáneos, en especial con el Plan Estratégico de Montevideo y con el Plan Director de Saneamiento, potenciando su ejecución y la construcción de otras infraestructuras básicas relacionadas con el mantenimiento de las condiciones de salubridad de todo el departamento.
- Impulsar y proponer la ejecución de proyectos que se consideran estratégicos estableciendo prioridades de intervención por los mayores beneficios que logren sobre la ciudad globalmente considerada, actuando como inductores de otras actuaciones.

I.2 Escenarios

La elaboración del Plan Montevideo requiere la construcción de escenarios de la realidad para el horizonte temporal de desarrollo del Plan.

Dicha formulación se hace sobre la base de identificar y caracterizar un conjunto de tendencias que vinculen al territorio con la evolución, en diversos sentidos, de un conjunto de variables referentes a múltiples dimensiones de la relación de la comunidad con el espacio territorial en el cual se asienta.

Supone la consideración de las variables relevantes y las tendencias territoriales más fuertes, en una relación con el territorio de tipo bi-direccional y sistémica: todo lo que se produce sobre el territorio es capaz de modificarlo, así como los cambios allí operados repercuten en la configuración de los escenarios y en la confirmación o modificación de las tendencias.

Comprende a un conjunto de dimensiones multidisciplinares que hacen a la configuración de diferentes modelos de uso del suelo, entre las que se identifican: lo económico, social, cultural, demográfico, jurídico-institucional, y la dimensión metropolitana en un horizonte que, si bien es relativamente inmediato para la consideración de algunos fenómenos, comprende el período de ejecución del Plan, y es suficiente para dar cuenta de aquellos aspectos que en ese lapso pueden modificarse sustantivamente.

Escenario económico general

En primer lugar, se considera la **dimensión económica** de los fenómenos que van pautando las diversas formas de configuración del territorio y de uso del suelo urbano y rural, elementos que necesariamente deben contextualizar la formulación del Plan y que, en cierta medida, pueden ser influidos por la propia ejecución y puesta en marcha de éste.

La formulación de escenarios económicos en el contexto del Plan supone la consideración de los aspectos del contexto externo (regional e internacional) y nacional más vinculados con el territorio y el desarrollo urbano y territorial de Montevideo. Se trata de darle una dimensión territorial al análisis de las cuestiones económicas relevantes y a las tendencias generales de la economía regional, tarea que requiere un enfoque multidisciplinario, a través de la consideración de un amplio conjunto de variables e indicadores.

La globalización y el fin del aislamiento de las economías nacionales se constituyen, según algunos analistas, en el factor más importante que afecta el futuro de las ciudades. Los cambios ocurridos en la economía mundial en este fin de siglo, los procesos de liberalización



económica y los ajustes estructurales, entre otros factores, han incidido en la relativa decadencia de las grandes ciudades como centros de actividad de la industria manufacturera.

En forma simultánea a los fenómenos de la globalización y liberalización de los mercados, se espera un fortalecimiento de los bloques económicos surgidos de las políticas de integración regional y un crecimiento moderado de las economías desarrolladas.

La inserción internacional del Uruguay, y su ritmo, dependerán fundamentalmente del dinamismo y las transformaciones de la economía mundial, mientras que en el entorno regional la evolución de las economías vecinas continuará influenciando significativamente a la economía uruguaya.

La evolución en las últimas décadas de la economía nacional estuvo pautada, entre otros aspectos, por una transformación del modelo de desarrollo anterior, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones. La apertura económica, los acuerdos de integración regional y las políticas macroeconómicas repercutieron no sólo en importantes cambios en la estructura económica sino en modificaciones en la relación de la actividad productiva con las diferentes zonas del territorio nacional.

Montevideo, sede principal de las actividades antes protegidas, se vio fuertemente impactada, sobre todo en su sector industrial, básicamente orientado al mercado interno. Al mismo tiempo, se verificó el crecimiento de otros sectores, fundamentalmente los servicios y en particular las actividades financieras, las telecomunicaciones, las de hoteles y restaurantes y el comercio.

Este cambio en los patrones de desarrollo supuso una potenciación de las actividades *competitivas*, como las cadenas agroindustriales de exportación y los servicios orientados a la demanda externa, impulsando, a su vez, a sectores como el comercio y otros servicios orientados a los sectores de altos ingresos. El rol del Puerto de Montevideo se ve alterado con el desarrollo de las vías terrestres de comunicación; los avances tecnológicos reducen la distancia-tiempo y acercan los puntos alejados del territorio; es menor el costo de diversos insumos en el interior del país; y a la vez se verifica una disminución de la concentración de la demanda interna, todo lo cual va pautando una transformación de la importancia relativa de Montevideo en la economía nacional.

En forma paralela, los cambios también se verificaron al interior de Montevideo, a través de una mayor polarización entre zonas residenciales «de calidad» y áreas periféricas y aun marginales.

La consolidación comercial del Mercosur, en el ámbito regional, como unión aduanera y potencialmente como bloque económico y la creciente liberalización de los mercados internacionales, paralelamente a la afirmación de los bloques económicos a nivel mundial, así como el grado de dinamismo de las economías desarrolladas, son factores relevantes que irán pautando las características de la inserción internacional de nuestro país y el papel que allí le cabe a Montevideo.

El proceso de integración exigirá, además, el desarrollo de infraestructuras que faciliten las conectividades entre los países involucrados, promoviendo grandes proyectos de integración física: el eje vial del cono sur, el puente Colonia-Buenos Aires, la hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata, el desarrollo portuario.¹

En este marco se podría esbozar grandes escenarios alternativos que

reflejaran diferentes tendencias prospectivas de algunas de las variables de la economía nacional y departamental. Una de las alternativas posibles —la situación menos favorable— mostraría como tendencias el mantenimiento del retroceso de la industria manufacturera en Montevideo y la dispersión geográfica de su localización a nivel nacional, junto a un crecimiento del sector servicios y la continuidad del desarrollo de un conjunto de actividades informales. A partir de esto no se desarrollaría una actividad industrial de importancia en el departamento y las inversiones se orientarían sobre todo a la ampliación y remodelación de las empresas. Esta evolución iría acompañada de cambios, dentro de cada sector, derivados de los procesos de reconversión. En este escenario, el desempleo, si bien descendería, lo haría a ritmo lento, sobre todo impulsado por la construcción y algunas actividades terciarias, pero con crecientes grados de precarización de las ocupaciones.

Otro escenario, que podría definirse como el más favorable, se basa en las ventajas estratégicas de la localización de Montevideo en el ámbito regional, la construcción del puente Colonia-Buenos Aires, el eje vial, el desarrollo del puerto, la calificación de los recursos humanos y la dotación de ciertos servicios. Ello podría potenciar el asentamiento en el departamento de ciertas actividades industriales y de servicios, a partir de las ventajas competitivas de la ciudad. Se generarían, además, condiciones favorables para el desenvolvimiento de sectores dinámicos en materia tecnológica y de inserción externa. El sector servicios mostraría altos índices de crecimiento, derivados del dinamismo de la actividad industrial, el desarrollo del turismo, los mayores niveles de empleo y la mejor distribución del ingreso. Junto al turismo debería destacarse la actividad hotelera, restaurantes, comercio, así como las telecomunicaciones, el transporte, los servicios financieros. Como se dijo, este escenario supone mejoras importantes en los niveles de ocupación, creándose nuevas y mejores oportunidades de empleo, con crecimiento de los salarios y mejoras en la distribución del ingreso.

Independientemente de estas alternativas, en términos generales se puede esperar un crecimiento moderado de la economía nacional vinculado fundamentalmente al dinamismo de sus exportaciones de bienes y servicios, conjuntamente con un proceso de transformación productiva en la que el desarrollo del sector servicios sería el resultado más probable. Esta reestructuración productiva, que se asocia además a la viabilidad o no de algunas actividades, a las estrategias de las empresas transnacionales, a la especialización regional, a cambios en los comportamientos empresariales en la búsqueda de la competitividad, etcétera, determinará modificaciones en la localización geográfica de la producción, tanto en el contexto regional como en el ámbito interno del país.

En la actualidad se constatan procesos de reestructuración industrial consistente en la instalación de nuevas plantas o en la reconversión tecnológica de otras ya existentes en base a procesos de creciente automatización y bajos requerimientos de mano de obra (sector textil). En algunos casos se viabilizarían ciertas empresas en el marco de estrategias de firmas transnacionales que elegirían la localización de actividades manufactureras en Uruguay.

Es altamente probable que Montevideo, de mantenerse la tendencia, no experimente crecimiento en su actividad manufacturera, si bien pueden verse potenciadas algunas áreas de actividad para las que se cuenta con los insumos adecuados —calificación de la fuerza de trabajo, capacidades empresariales, canales de comercialización, potencialidad tecnológica, etcétera—. De este modo, se podría, en cierto grado, neu-

tralizar la tendencia a la desindustrialización que ha prevalecido en los últimos años. En términos generales se puede afirmar que la industria manufacturera seguirá viviendo en sus próximos años un importante proceso de ajuste estructural que la mantendría estancada o creciendo a tasas relativamente bajas (véase Actividades productivas industriales).

Por otra parte, es de esperar un crecimiento relativo importante de las actividades de servicios, como el turismo y las actividades relacionadas, los servicios a las empresas, los servicios gastronómicos, las actividades culturales. El sector financiero, si bien puede ver disminuidas sus ventajas relativas por la apertura financiera de las economías de Brasil y Argentina, tendería a afianzarse en la medida en que Montevideo se consolide como plaza financiera especializada de la región.

En cuanto al turismo, Montevideo es el receptor del mayor número de turistas en el país, y su sector turístico ha crecido de modo relevante en los últimos años. El departamento presenta ventajas asociadas a las atracciones naturales, a la existencia de un patrimonio cultural importante, a la oferta cultural y al nivel cultural medio de su población. Esta actividad se convierte así en uno de los frentes de desarrollo con mayor potencial de inversión privada futura y con intensa capacidad de irradiación de actividades e inversiones inducidas (véase Actividades turísticas).

Es de esperar que se mantengan las dificultades para absorber mano de obra, siendo los sectores con menor grado de calificación los más perjudicados. Conjuntamente, se acentuaría el desarrollo de las microempresas, sobre todo por la búsqueda del autoempleo y por el proceso de tercerización en los principales establecimientos productivos.

Se generarían condiciones favorables para el desenvolvimiento de sectores dinámicos en materia tecnológica y de inserción externa, desarrollándose actividades industriales y terciarias orientadas a la exportación, así como un conjunto de actividades de servicios a las empresas, centros de investigación, las telecomunicaciones, el transporte, la gestión comercial, la administración de los acuerdos.

Por otro lado, la afirmación de Montevideo como sede de organismos del Mercosur y otros organismos internacionales tendría otros efectos derivados de la afluencia de población con alto poder adquisitivo, así como crecimiento de la demanda de viviendas y servicios por parte de dichos grupos. Estos efectos se concentrarían básicamente en las zonas asociadas a población de altos niveles de ingreso, y en el entorno de las oficinas de los órganos del Mercosur, donde se podrían establecer las sedes de las grandes empresas, se desarrollarían las actividades de *lobby* y se concentrarían empresas de servicios a las administraciones y servicios hoteleros.

Podría pensarse, además, que los avances tecnológicos en las comunicaciones, la informática y la telemática, que en el país presentan un importante desarrollo, podrían potenciar el trabajo a distancia, estimulado también por las crecientes dificultades en el transporte, lo que revalorizaría la residencia en zonas alejadas del centro, aun para sectores de mayores ingresos.

A su vez, los cambios en la inserción internacional hacen pensar que, en el largo plazo, el perfil de la producción de bienes y servicios del país se asemejaría cada vez más a su perfil exportador, y estarían crecientemente asociados a patrones de eficiencia tanto regional como extrarregional. La industria y la economía en general se hacen más

1. El eje vial o corredor interoceánico debería relacionar las metrópolis de San Pablo-Porto Alegre-Montevideo-Buenos Aires-Santiago de Chile, estableciendo una conexión entre el océano Atlántico y el Pacífico sur. En uno de sus posibles trazados, atravesaría el Uruguay reforzando su estructura sur.

El Puente Colonia-Buenos Aires, pieza clave del eje, conectaría el Uruguay con el área metropolitana de Buenos Aires. Entre sus impactos diversos cabe destacar los que tendría sobre el Puerto de Montevideo, que podría redimensionarse como puerto regional.

La hidrovía constituye un sistema fluvial de 3.400 kilómetros que contribuiría a extraer a precios competitivos la producción de un importante territorio que incluye algunos estados brasileños, parte de Bolivia, Paraguay y el noreste argentino, con el Puerto de Nueva Palmira como puerto terminal de intercambio fluvio-marítimo.

dependientes de los ciclos económicos regionales y de las políticas macroeconómicas vigentes en los países de la región.

Escenario socio-cultural

Por su fuerte incidencia en la conformación de las características del territorio, es de fundamental importancia la consideración de las **dimensiones cultural y social**. También aquí podrían plantearse diversas hipótesis acerca del futuro, que dieran lugar a la configuración de diferentes escenarios.

En un extremo, uno de esos escenarios, sin modificaciones positivas en la distribución del ingreso, mostraría el desplazamiento de población hacia las áreas periféricas, profundizando la segregación y la heterogeneidad: el afincamiento hacia la costa este de los sectores de clase media y alta y las relocalizaciones hacia la periferia que acentúan los fenómenos de la marginación. En este marco sería muy difícil romper los rasgos de fragmentación social, agravados por las características actuales de incomunicación que están pautando las nuevas prácticas sociales, la generación de un nuevo tipo de analfabetismo, el analfabetismo funcional y la exclusión de cada vez más amplios sectores de las posibilidades de consumo. Se podría pensar así en el surgimiento de otras modalidades de violencia, vinculadas a nuevas formas de poder y a menores grados de pertenencia e identidad con la sociedad, el territorio, la ciudad y el ambiente, incrementando la inseguridad ciudadana.

Otro escenario evidenciaría mejoras importantes en los niveles de ocupación, con nuevas y mejores oportunidades de empleo, mayores salarios y mejoras en la distribución del ingreso. En particular, además del crecimiento general en la demanda de viviendas, la implementación de políticas de tierras y vivienda que prioricen a los sectores de bajos recursos permitiría frenar la expansión incontrolada de la mancha urbana y repoblar áreas centrales actualmente vacías, pero bien servidas. Estos fenómenos tenderían a reducir los conflictos por el uso del espacio, al tiempo que atenuarían la segregación y exclusión de importantes sectores de la población. Se generaría así un contexto propicio para la apuesta a una cultura del encuentro como opuesta a la cultura de la fragmentación, que permitiría construir una ciudad que contendría y continentalaría las expectativas culturales de sus habitantes, fomentando la alteridad y la tolerancia.

Sin perjuicio de la consideración sintética de estas dos alternativas, algunos elementos de carácter general aparecen como relevantes para la evaluación de los aspectos socio-culturales.

Uno de los elementos constitutivos de identidades socio-culturales, tanto personales como familiares, ha sido el modelo de integración por barrios, operado fuertemente en Montevideo.

Históricamente, los barrios han intervenido en los procesos de socialización configurando importantes redes de pertenencia no biológica a través del surgimiento y desarrollo de organizaciones barriales, deportivas, parroquiales, así como la concurrencia a escuelas y liceos barriales. Estos han jugado papeles de intermediación entre la ajenidad de la gran ciudad y la intimidad del hogar.

Asimismo, la permanencia y antigüedad en el barrio, sus fronteras y topografía, sus peculiaridades arquitectónicas y urbanísticas también han contribuido a los procesos de elaboración de las identidades territoriales.

En este marco, las relaciones interpersonales estaban pautadas por la proximidad, la personalización, las casas abiertas, lo que daba cuenta de una ciudad familiar, sin peligros, más segura, cuyos barrios ofrecían un ámbito para la sociabilidad.

A partir de los años 60 y dada la extensión de las comunicaciones, el uso masivo de la radio, la televisión, el teléfono, el fax y la telemática, se comienzan a procesar otras formas de relacionamiento del sujeto con el espacio que habita. El afuera es llevado al mundo doméstico, pero no es el afuera de la proximidad y de las relaciones vecinales, sino que es un mundo distante, estableciéndose una comunicación independiente del territorio donde se está afincado. Es lo que se ha dado en llamar la desterritorialización, donde los vínculos se dan a través de los medios de comunicación, sin que las redes sociales estén directamente asociadas a un territorio determinado.

El declive de la función identitaria del barrio también está condicionada por el incremento de la violencia urbana y la inseguridad pública. El miedo como trasfondo de los estilos de vida implica una transformación de las casas: la contratación de empresas de vigilancia, garitas, alarmas, rejas, desconfianza respecto del otro.

El cambio de estilos de vida y valores, el aumento continuo de la movilidad espacial —cada vez menos gente sigue viviendo en el barrio en que nació o en el que vivieron sus padres— los nuevos arreglos familiares y el incremento sostenido de la divorcialidad que establece la necesidad del cambio de vivienda, dan cuenta de las formas que tiene el ser humano, con sus modos de vida, de alterar el espacio en el que vive.

La tendencia a futuro del modelo de barrio, tal como se manifiesta en el proceso urbano global, implica resignificaciones y reidentificaciones que diseñarán nuevos modelos, diferentes al del barrio tradicional y que deben ser potenciados sin ataduras a territorios y estructuras que responden a momentos histórico-culturales diferentes.

Otro fenómeno que hay que incorporar a los cambios operados en nuestra ciudad es el del uso del espacio público. Este ha sido históricamente un lugar de construcción de sociabilidad, aunque es necesario reconocer también aquí la actual estructura ambivalente de desarrollo. Por un lado el espacio público está planificado para la gente que sale de la casa, como lugar de encuentro y de recreación o de trámites y gestiones, pero por otro, y simultáneamente, la orientación cultural es llevar el mundo a la casa. Esto último, como ya se señaló, determinado entre otros factores por el fantasma de la inseguridad y por la presencia cada vez mayor de las redes informáticas de comunicación en los hogares.

Por otro lado, la misma ciudad y —en especial— los espacios públicos son utilizados y vividos, según determinadas horas del día y determinados días a la semana, con predominancia de gente con distintos intereses y pertenecientes a diferentes generaciones. Es decir que los mismos espacios y sus infraestructuras son utilizados por distintos actores con diversos sustentos culturales e intencionalidad. Por lo tanto, éstos adquieren cada vez más un carácter polifuncional, lo cual debe ser tenido en cuenta como un dato socio-cultural a la hora de planificar su diseño, su uso y sus formas de mantenimiento.

El proceso de globalización y de regionalización mencionado anteriormente también es determinante en la conformación del escenario socio-cultural.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que, desde el punto de vista cultural, los procesos de globalización que generalmente suponen integrar nuevas pautas de consumo, modos, costumbres, uso del tiempo libre, de la cultura global, también desatan procesos de rescate de la cultura local —costumbres, idiosincrasias, identidades— como forma de respuesta e incluso de resistencia.

De estas resignificaciones y fusiones entre lo global, lo regional y lo local surge una nueva riqueza cultural. Desde el punto de vista de la planificación del territorio y del espacio público y privado es necesario prepararse para recibir y enriquecerse con las síntesis y fusiones localmente reconstruidas a partir de los procesos de globalización y regionalización en curso.

Desde el punto de vista de la estructura social existen varios aspectos significativos a destacar como operadores de cambio.

Uno de ellos es la reestructura de las familias, visualizada en un proceso de disminución de las nucleares o conyugales y el aumento, por un lado, de las familias extendidas multigeneracionales y, por otro, la elevación de la natalidad extramatrimonial, de la tasa de divorcio, de los hogares monoparentales con jefatura femenina e hijos a cargo y de los hogares unipersonales.

Otro aspecto lo constituye la disminución de la pobreza en la década comprendida entre 1984 y 1994, lo que puede percibirse en una mejora de la calidad de vida, tanto en lo referido a la satisfacción de las necesidades básicas como en relación a los ingresos percibidos.

Sin embargo, esto no revirtió el proceso regresivo de expresión espacial de la jerarquía social iniciado dos décadas atrás. Dicho proceso implicó el afincamiento de los sectores de ingresos medios y altos hacia la costa este del departamento, hacia la costa de Canelones, y las relocalizaciones hacia la periferia de los sectores bajos, acentuando los fenómenos de la marginación.

La segregación espacial se ha mantenido e incluso profundizado, incrementándose las escisiones culturales producto de la mayor distancia entre las clases sociales.

En este contexto es de destacar como uno de los problemas fundamentales el de la segmentación social, en donde los diferentes sectores sociales viven en condiciones materiales cada vez más diferenciadas.

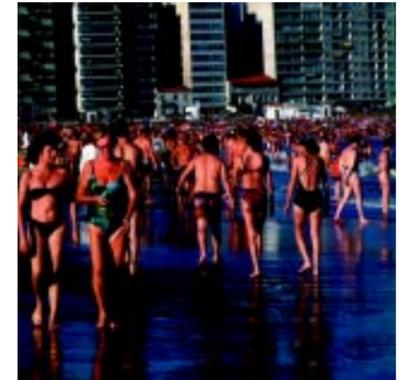
Para ello ha sido determinante el debilitamiento de los tradicionales mecanismos integradores de décadas anteriores, entre ellos la educación y la implantación residencial.

En la educación se observa un proceso de retroceso de la educación pública, lo que se expresa en un crecimiento de la oferta privada claramente dirigida hacia los sectores medios y altos.

A nivel residencial, los movimientos de población ocurridos debilitaron la mezcla social característica del modelo urbano anterior, diferenciando de acuerdo al ingreso las distintas áreas residenciales y homogeneizándolas internamente.

Es de mencionar que existe cierto tipo de hogares que aparece como más vulnerable. En tal sentido se destacan los hogares con jefes jóvenes (15 a 29 años) de los que el 38% presenta carencias socio-económicas y, en segundo lugar, los hogares de jefatura femenina, especialmente aquellos que tienen menores a cargo.

Una de las manifestaciones más extremas de este proceso de segregación espacial lo constituye la evolución de los asentamientos irregulares.



En éstos se evidencia un nuevo perfil socioeconómico de la población residente. Por un lado, el nivel educativo de la población ha aumentado significativamente, así como también, en los últimos 10 años, la proporción de obreros y empleados ha evolucionado del 35 al 57%. En estos asentamientos se puede constatar concentración de población joven y una pauta de procreación superior a la media. En una proporción importante estos asentamientos se han localizado fuera de los límites del área urbana, produciendo un crecimiento de la mancha urbana hacia zonas de precariedad absoluta desde el punto de vista de la infraestructura y sus servicios (véase 1.3.12 Ocupación habitacional. Asentamientos irregulares).

Por último, es necesario destacar como uno de los cambios fundamentales y que ha tenido impactos en la vida de la ciudad, el proceso de descentralización iniciado por el gobierno departamental de Montevideo a partir de 1990.

Para el caso de Montevideo, la subdivisión del territorio en 18 zonas, como se señala en 1.3.1 – «Contexto Planificador», permite acotar las problemáticas al nivel local para su mejor identificación y, por ende, mejorar oportunamente las intervenciones en el territorio de acuerdo a las particularidades de cada zona.

Los cambios operados desde la esfera política e institucional con la puesta en marcha de este proceso descentralizador han permitido constatar transformaciones en el escenario social y cultural, operando en diferentes aspectos. Entre ellos cabe destacar el involucramiento y participación de los vecinos en la administración del territorio, cambios en la forma de percibir la gestión municipal y la convivencia ciudadana y, además, un progresivo proceso de redefinición de identidades.

Escenario demográfico

Por otra parte, corresponde considerar la **dimensión demográfica** como elemento relevante en la relación de la sociedad con el territorio que habita, y por lo tanto a la hora de trabajar en torno a la elaboración de un plan de ordenamiento territorial (véase 1.3.5 – Dinámica y localización poblacional).

Si bien las variables demográficas no presentarán gran variabilidad —no existen expectativas de explosiones demográficas— manteniéndose en los próximos años la inercia que actualmente se observa, sí deberían esperarse modificaciones —aunque no de gran magnitud— que repercutirían ostensiblemente sobre la calidad de vida. Es de esperar que la movilidad interna se intensifique, así como la variación territorial de algunos fenómenos demográficos, tales como la fecundidad y la mortalidad, especialmente la infantil, acentuando la segregación socio-espacial actual.

La disminución de la tasa de mortalidad, producida por la introducción de nuevas tecnologías y por la mejora de la calidad de vida, conducirá al aumento de la expectativa de vida. Las bajas tasas de fecundidad continuarán descendiendo, sobre todo por la mayor incorporación de la mujer a la vida laboral y a la profesional específicamente. El resultado será que el envejecimiento de la población se acentuará. Sin embargo la mortalidad como indicador debería de ser sustituida por los años de vida ajustados a discapacidad —AVAD— que operativizan las llamadas muertes prematuras así como las enfermedades discapacitantes.

La mortalidad infantil por su parte continuará en descenso, a expensas principalmente de su componente posneonatal, pero con un com-

ponente neonatal que tomará mayor relevancia por las medidas preventivas que se encuentran en desarrollo.

Estas variables repercutirán sobre el territorio de varias maneras: por el envejecimiento de la población y el aumento de las discapacidades, sobre la vivienda que será transferida cada vez más tardíamente a las nuevas generaciones, por el fenómeno del hogar extendido incorporando a los ancianos al mismo o a los servicios especializados, dependiendo esto de las clases o estratos sociales en que se produzcan.

El fenómeno del envejecimiento pondrá en la agenda social de discusión el tema de la ciudad y las discapacidades, ya que cobrará vigencia el concepto extendido a aquellos con capacidades diferentes —niños, mujeres embarazadas, discapacitados propiamente dichos—.

Este escenario podría tener un desenlace positivo gracias a la adaptación del territorio a las demandas insatisfechas del sector mayoritario de la ciudad, o bien negativizarse por la segregación espacial a través del territorio especializado. Debido a las nuevas normas en materia laboral, se prolongará la estada de las personas en el mercado de trabajo lo que conllevaría al aumento de la circulación diaria de personas de edad y su significación consiguiente dentro del circuito del transporte.

Este escenario estaría además dinamizado por el fenómeno de la movilidad, fundamentalmente interna.

Si bien no es pensable una fuerte emigración con la intensidad de los años 70, habría que monitorearlo muy minuciosamente, ya que la posibilidad de un mercado de trabajo internacionalmente favorable o semifavorable podría determinar un flujo muy importante de gente joven.

Un factor latente a considerar que modificaría profundamente los escenarios lo puede constituir la entrada en vigencia del acuerdo sobre libre circulación de recursos humanos en la región del Mercosur, dependiendo el tipo y la dirección de los desplazamientos fundamentalmente de las condiciones económicas de cada país miembro.

Hay elementos que pueden incidir fuertemente en estos tópicos: de establecerse polos de desarrollo en zonas tales como Colonia —debido a la construcción del puente Colonia–Buenos Aires—, o en el este —Rocha, Maldonado y Punta del Este— y aun en otros puntos del país, y descentralizaciones de servicios que pudiera llevar a cabo el gobierno nacional, se estaría en presencia de un escenario centrífugo donde la emigración sería de los sectores más jóvenes y de la población económicamente activa, desplazada detrás de las fuentes de trabajo. Esto llevaría a un abandono parcial de Montevideo sin compensación aparente y agregaría un nuevo elemento al envejecimiento de la población.

De realizarse actuaciones equilibrantes, que potencien las ventajas comparativas de Montevideo, generando empleos y elevando la calidad del hábitat, y aprovechando correctamente su posicionamiento en la región, a más de retener a la potencial población que pudiera desplazarse, se podría llevar a un aumento general de la población por inmigración desde el interior y aun desde el exterior en forma de migración altamente calificada si bien no de magnitud relativa alta.

Escenario jurídico-institucional

En lo que respecta a la **dimensión jurídico-institucional**, la formulación del Plan Montevideo genera, desde el punto de vista jurídico,

la necesidad de considerar el estado actual de desarrollo del régimen jurídico institucional en el que se enmarca la actividad jurídico-administrativa de ordenamiento del territorio a nivel departamental.

En general y salvo algunas disposiciones específicas, que seguidamente se mencionarán, no existen en Uruguay normas que aborden de manera integral el concepto de ordenamiento territorial como instrumento de gestión jurídico-político.

La Constitución de la República en su artículo 262, genéricamente pone en manos de la Junta Departamental y del Intendente, el gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, sin referir específicamente al ordenamiento del territorio.

La Ley Orgánica Municipal (ley Nº 9.515 del 28 de octubre de 1935), asignó a los gobiernos departamentales los cometidos en materia de policía territorial en zonas urbanas. Para el caso de Montevideo, a texto expreso, de acuerdo a la ley Nº 13.939 del 23 de diciembre de 1970, esos cometidos y facultades se extienden a todo el territorio del departamento.

Las leyes de centros poblados (ley Nº 10.866 de 25 de octubre de 1946 y complementarias), por su parte, limitaron y enfocaron las operaciones jurídicas vinculadas al ordenamiento del territorio, regulando únicamente los procesos de transformación del suelo rural en urbano mediante el fraccionamiento y la formación de centros poblados.

Estos instrumentos jurídicos de regulación del ordenamiento territorial, con el transcurso del tiempo, la aparición de fenómenos urbanos nuevos y la creciente complejidad de la gestión territorial se han revelado insuficientes. Se ha podido advertir ciertas imprecisiones en las normas, que generan superposición de competencias entre los gobiernos departamentales y el nacional, cuando no vacíos competenciales que fueron llenados en razón de cercanías o simplemente por costumbre.

A partir de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.), mediante la ley Nº 16.112 de 30 de mayo de 1990, se fortalece la estructura institucional del Estado en la materia del ordenamiento territorial, si bien no se le asignaron todavía instrumentos reales de gestión territorial, por lo que su gravitación en los procesos territoriales es relativamente muy escasa (véase 1.3.1–Contexto Planificador).

A nivel departamental, en el caso de Montevideo, es relevante considerar el decreto departamental Nº 26.986, por el que se declaran áreas de prioridad agrícola y paisaje natural protegido dentro de la zona rural de Montevideo.

En cuanto al marco jurídico futuro, las normas que cuentan con importante probabilidad de creación o modificación refieren a las que derivan del nuevo texto constitucional aprobado el pasado 8 de diciembre de 1996.

A este respecto, el nuevo texto de la Constitución de la República ha desarrollado algunos aspectos de la descentralización territorial y funcional del Estado, por ejemplo en materia de ejecución de políticas de descentralización —inciso 5 del artículo 230—, de coordinación y cogestión interdepartamental y con el nivel nacional, de reconocimiento a la administración de regiones —inciso 5 del artículo 262—. Se ha incorporado la posibilidad de existencia de más de una autoridad local en la planta urbana de las capitales departamentales, unipersonales o pluripersonales —inciso 2, artículo 262 y artículo 287—.

Las modificaciones introducidas al texto constitucional traerán como consecuencia cambios en la legislación marco de los gobiernos departamentales (Ley N° 9.515), en tanto se encomienda al legislador nacional la reglamentación correspondiente.

Otras normas en etapa de proyecto son, por ejemplo, la correspondiente a la creación de un sistema nacional de áreas naturales protegidas y la ley marco de ordenamiento territorial.

Escenario metropolitano

En lo que respecta a la **dimensión metropolitana**, la inserción de Montevideo en un sistema urbano-territorial más amplio que los límites administrativos del departamento impone, para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, contextualizar el análisis en un escenario supra-departamental que identifique los principales procesos y tendencias de la vinculación de Montevideo con su región metropolitana. Es necesario un cambio de óptica en el tratamiento de los fenómenos territoriales adoptando visiones más amplias e interactuantes, por encima de jurisdicciones administrativas.

El departamento de Montevideo no es una entidad aislada o independiente, ni por sus orígenes ni por sus roles y funciones históricas y contemporáneas y, cada vez con mayor fuerza, los fenómenos externos tienen como ámbito territorial de expresión a la región metropolitana. No sólo Montevideo es parte de esa región, sino que el área metropolitana —funcional y espacialmente— es parte integrante del Montevideo real.

Sin perjuicio de las dificultades y diferencias en cuanto a la definición de los límites o de la importancia relativa de la región en el desarrollo nacional, se puede afirmar que el área metropolitana es una entidad espacial vinculada a un polo, que concentra más de la mitad de la población del país, el 60% de la industria manufacturera y el 80% de los servicios, mostrando intensamente una realidad heterogénea con la presencia de desequilibrios sociales, territoriales y funcionales.

De manera general, el área metropolitana podría definirse como un territorio con interrelaciones funcionales internas, un asentamiento que supera y desborda los límites departamentales en su área construida y en sus usos urbanos del suelo y cuya área rural y marítima no tiene fronteras político-administrativas. Se caracteriza, a su vez, por el desarrollo de un conjunto de funciones interligadas, como la producción y comercialización de productos hortifrutícolas y lácteos; el transporte y uso de equipamiento metropolitano; el manejo de fraccionamientos, edificabilidad, implantaciones industriales, asentamientos; la gestión de residuos sólidos y líquidos y de las cuencas limítrofes; los equipamientos públicos, sociales, comerciales, de abastecimiento.

Un conjunto de procesos con expresiones territoriales, como las migraciones, los cambios de centralidad, las ocupaciones de tierras públicas por sectores marginados, el incremento del parque automotor, los problemas de la vialidad, los impactos de los grandes emprendimientos han provocado transformaciones cuya magnitud no puede ser apreciada en su totalidad si no es con un enfoque metropolitano.

Las transformaciones en la distribución espacial de la población son un aspecto relevante del análisis del fenómeno metropolitano. En las

décadas de los 70 y 80, al tiempo que Montevideo sufre una involución urbana de las centralidades de los barrios más antiguos, el conglomerado urbano muestra una creciente concentración de la riqueza sobre los sectores costeros, en contraste con el resto del abanico metropolitano, cuyos corredores no costeros sufren un deterioro del hábitat.

La localización de la población, caracterizada por un doble proceso de expansión y concentración, asociado a una retracción de las zonas rurales de producción intensiva es un fenómeno característico de la metropolización, que da origen a corredores metropolitanos bien diferenciados. El oeste se ha caracterizado por un hábitat bastante degradado por la contaminación de origen industrial y la existencia de un conjunto de barrios desprovistos de equipamiento. El corredor norte y el corredor de la ruta N° 8 a Pando se destacan por la magnitud de su crecimiento poblacional, mientras que, por su parte, el corredor este —cuyo eje es la avenida Ing. Giannattasio— consolida su condición actual de ciudad lineal extendida, con un crecimiento del 91% de su población en el último período intercensal.

Así, la dinámica que refiere con mayor intensidad al corredor este, con una fuerte demanda de las capas medias, se diferencia del resto del abanico de corredores metropolitanos.

En otro orden, las llamadas áreas ecológicas significativas (véase I.3.4) exigen un enfoque metropolitano, en tanto son parte de zonas más amplias que se extienden más allá de los límites departamentales. Las áreas de Rincón de Melilla y bañados de Santa Lucía se continúan en San José y Canelones, asociadas al último tramo del río Santa Lucía. En la confluencia de los arroyos Colorado y Las Piedras y sobre el río Santa Lucía existen extensos humedales. El mismo tipo de bañados salinos existe en las costas de San José.

El área del arroyo Toledo se extiende también sobre el margen en el departamento de Canelones y en algunos sitios su extensión es aun mayor a la observada en Montevideo. Lo mismo se observa con los bañados de Carrasco, que cubren una amplia superficie en Canelones. Además, esta área se continúa con el sitio parquizado y bajo intenso uso recreativo del parque Franklin D. Roosevelt.

Respecto a la producción agrícola, la oferta de cierta variedad de frutas y legumbres en la región metropolitana es claramente superior a la demanda local, por lo cual dicha región se transforma en fuente de abastecimiento de la población del país, a pesar de la relativa retracción de sus áreas agrícolas.

Factores también de orden metropolitano, aunque mayoritariamente externos a Montevideo, son el origen de problemas que afectan a los cursos de agua de la región. El deterioro es provocado, entre otros elementos, por efluentes industriales, carencia de saneamiento, vertido del contenido de las barométricas, vertederos de residuos sólidos. En cuanto a los recursos hídricos cabe mencionar, por su importancia, que la cuenca del río Santa Lucía es la única fuente de aprovisionamiento de agua potable del área metropolitana, por lo que su adecuada gestión parece de primer orden.

Los años 90 son testigos de la aceleración y transformación de los procesos metropolitanos. Se profundiza la segregación espacial y social en el área metropolitana, con una clara división entre la ciudad costera y la ciudad interior, prolongación de la segregación entre los barrios costeros y la periferia de Montevideo. En general, sólo el corredor metropolitano este se ha nutrido hasta el presente de la inmigración de las clases medias.

A la declinación de las centralidades tradicionales de Montevideo se agrega la aparición de fuertes inversiones comerciales en zonas no céntricas, localizadas en las zonas vinculadas a los sectores de mayor poder adquisitivo e intentando un acercamiento a la llamada Ciudad de la Costa², una de las zonas más dinámicas del área metropolitana.

En este marco se puede afirmar que los fenómenos metropolitanos requieren, para su adecuada gestión, de una acción ordenadora planificada e instrumentada en forma conjunta por los organismos competentes. En tanto no resultaría posible aislar un territorio de sus ámbitos sistémicos, no se podría restringir las propuestas de ordenación del territorio al espacio comprendido dentro de las fronteras administrativas del departamento, por lo que sería deseable concebir al área metropolitana como tal en tanto sujeto de planificación.

No obstante ello existen condicionantes político-institucionales que, por el momento, no han permitido la obtención de una planificación metropolitana o, al menos, el consenso en torno a directrices estratégicas suficientes para el desarrollo de la región que pudieran haber orientado la planificación a nivel departamental.

En tales condiciones, formular el ordenamiento del territorio departamental con visión metropolitana requiere mínimamente que en el Plan, tanto en las consideraciones generales (escenario específico) como en aquellos aspectos particulares que no tengan viabilidad de tratamiento fuera del enfoque metropolitano, se haga mención explícita de la dimensión metropolitana.

Si bien el Plan Montevideo debe restringirse al ámbito espacial de competencia de la Intendencia Municipal de Montevideo, existe la convicción acerca de la necesidad de creación de ámbitos interinstitucionales de definición de políticas metropolitanas, generales y sectoriales, que atiendan, entre otras, las problemáticas referentes a:

Manejo de los cursos de agua y de los recursos hídricos compartidos, en tanto los límites departamentales de Montevideo son mayoritariamente ríos y arroyos, lo que torna imprescindible la acción conjunta al respecto. A modo de ejemplo, cabe citar el trabajo de las comisiones interdepartamentales ya establecidas para el río Santa Lucía y el arroyo Carrasco, con todo lo referente al mejoramiento de la calidad de agua de dichos cursos, los humedales y bañados, etcétera.

Áreas naturales protegidas y afirmación del suelo productivo, nuevamente a modo de ejemplo puede citarse el manejo de los cursos hídricos en tanto recursos productivos, y por las áreas naturales a preservar que se configuran en su entorno, como las planicies de inundación del curso inferior del río Santa Lucía.

Áreas agrícolas, debido, entre otras razones, a las características de la actividad agraria o la tipología de los establecimientos que presentan rasgos de continuidad más allá de límites departamentales, así como la presencia de organizaciones que nuclean a productores de toda la región metropolitana. Asimismo, son comunes los problemas derivados del impacto que el desarrollo urbano de Montevideo y de los departamentos limítrofes (en particular Canelones) generan sobre el área rural montevideana.

Asentamientos irregulares, respecto a los cuales podría citarse lo referente a los conflictos que dichos asentamientos poblacionales, en ausencia de medidas al respecto, pueden generar, entre otros elementos, con las áreas protegidas o a proteger.

FOTO ARCHIVO IMM

2. «Ciudad de la Costa»: Área urbanizada de la costa del departamento de Canelones.

Movilidad metropolitana, vialidad y sistema de transporte colectivo, fundamentalmente lo que refiere a los problemas de transporte desde y hacia áreas tales como la Ciudad de la Costa o Rincón de la Bolsa, y en la perspectiva de delinear un sistema integrado de transporte metropolitano que contemple e integre coordinadamente las diferentes modalidades, por ejemplo, el transporte colectivo de pasajeros por riel.

Manipulación y disposición final de residuos sólidos, cuya solución está comenzando a ser enfocada con una óptica metropolitana mediante el llamado a consultoras para su estudio, previsto en el Plan de Saneamiento Urbano III.

Nuevos asentamientos poblacionales, materia de por sí relevante, cuya importancia se acrecienta sobre todo a la luz de repuestas y proyectos de establecimiento de nuevos centros poblados o «grandes barrios» por parte de inversionistas privados.

Localización de actividades productivas, en particular de la industria, que requiere la definición de políticas y parámetros claros tanto en materia normativa —áreas de emplazamiento, control de impactos contaminantes, preservación ambiental— como en la definición de instrumentos de promoción concertados entre los departamentos que mejoren los factores de competitividad.

Posibilidad de brindar una **prestación de servicios compartida** en los diferentes pares urbanos: Santiago Vázquez–Rincón de la Bolsa; la Costa Este; corredor Norte (La Paz–Las Piedras–Progreso); Zona Franca de Montevideo – Barros Blancos– J. A. Artigas – Pando.

El tratamiento de estos temas significa grandes desafíos y debe suponer una invitación a abrir espacios de coordinación operativa con la comunidad y con los entes públicos, especialmente municipales, mediante instrumentos de variada índole:

- consultas bipartitas sobre ciertos temas metropolitanos en el marco de convenios;
- áreas de gestión concertada;
- áreas de cogestión por convenio (artículo 262 de la actual Constitución de la República);
- creación de autoridades metropolitanas sectoriales e instancias de compatibilización intersectorial a los efectos de prestación de ciertos servicios, como el transporte colectivo de pasajeros.

I.3. Diagnóstico territorial

I.3.1 Contexto planificador

Montevideo, por su carácter urbano y costero, se identifica con formas de asentamiento humano cada vez más predominantes en la sociedad contemporánea.

Al comienzo del nuevo siglo, más del 50% de la población del mundo estará viviendo en áreas urbanizadas. A su vez, aquellas ciudades ubicadas en las costas tendrán un crecimiento singular, alcanzando a albergar al 50% de la población urbana.

El reconocimiento a estas transformaciones quedó expresado en la declaración de la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), así como la constatación

de cambios e innovaciones que otorgan un papel también protagónico a los gobiernos locales, a las ciudades y a los lazos intermunicipales que se tejen entre ciudades.

El Plan Montevideo, por su parte, encuadra en un contexto teórico internacional en materia de ordenamiento urbano–territorial que toma nuevo impulso en los últimos años, lo cual constituye un desafío, al tratar de condensar la experiencia disciplinar y técnica reelaborada y aplicada a la realidad particular de Montevideo.

La ordenación del territorio, en Europa, surge a partir del planeamiento urbanístico después de la Segunda Guerra Mundial, con la revalorización del espacio rural y natural y la necesidad de un enfoque metropolitano y regional como ámbito sistémico. En algunos países se expresa en la planificación física de las escalas intermedias entre el Municipio y el Estado. En la organización político–administrativa de nuestro país no existen estas escalas intermedias y resulta difícil aislar un territorio reducido a las fronteras de la jurisdicción departamental. Sin embargo, en el contexto de incipiente desarrollo de la planificación física nacional, la necesidad de formular el Plan Montevideo ha llevado a adoptar un enfoque metodológico propio, adecuado a una situación intermedia, que integra el ordenamiento urbanístico y territorial en relación al departamento.

La pertinencia de la planificación física, urbana y territorial en la región latinoamericana se expresa en la realización en los últimos años de planes en varias ciudades de escala comparable con la de Montevideo. En la región del Cono Sur han sido un valioso antecedente los esfuerzos y experiencias planificadoras de Curitiba, Porto Alegre, Rosario, Córdoba, Asunción y Santiago, entre otras.

A nivel nacional, a partir de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.) en 1990, se fortalece la estructura institucional del Estado en la materia del ordenamiento territorial.

La ley de creación de dicho Ministerio (ley Nº 16.112 de 30 de mayo de 1990), creó un órgano rector, unificador y fiscalizador de la actividad nacional de ordenamiento del territorio, estableciendo entre sus cometidos «la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia» (numeral 6 del artículo 3).

Existen otras normas jurídicas nacionales que, aunque no refieren específicamente al ordenamiento del territorio, directa o indirectamente tienen gran incidencia sobre el mismo. A saber, legislación de arrendamientos, Ley de Vivienda, Código de Minería, Código de Aguas, Código Rural, Ley de Conservación de Suelos y Aguas superficiales con fines agropecuarios, Ley Forestal, Ley de Evaluación del Impacto Ambiental y Ley de Fondos de Inversión.

Por otra parte, cabe señalar que entre los avances alcanzados a nivel nacional, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (D.I.N.O.T.) del M.V.O.T.M.A. elabora un informe en 1996 sobre «Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay». Al mismo tiempo, también ha habido un esfuerzo planificador por parte de dos intendencias de la región del litoral sur del país. Nos referimos a la publicación en 1991 de «Lineamientos Generales del Plan Director Maldonado–Punta del Este» y al Anteproyecto de Decreto de Ordenamiento Territorial del departamento de Colonia presentado en el corriente año.

La normativa de fuente departamental en el caso de Montevideo (Digesto Municipal, Volúmenes IV–Urbanismo, V–Tránsito y Transporte, VII–Obras,

X–Espacios Públicos y XV–Edificación), es más amplia y diversa. Se han regulado los aspectos constructivos y edilicios, la localización y funcionamiento de locales industriales y comerciales, las áreas verdes, los paseos públicos, el transporte, el tránsito, la salubridad pública, entre otros.

En forma específica, resulta de trascendencia mencionar y considerar el decreto departamental Nº 26.986 de 15 de enero de 1996, por el que se declaran áreas de prioridad agrícola y paisaje natural protegido dentro de la zona rural de Montevideo, y la llamada Ordenanza sobre Política y Gestión Ambiental de Montevideo, decreto departamental Nº 25.657 de 17 de agosto de 1992.

En el capítulo siguiente —véase I.3.2–Proceso Urbano y Planificador— se presenta la larga experiencia montevideana en materia de regulación territorial, donde se constata el desfase que casi siempre tuvo lugar entre los planes y la construcción de la ciudad real. Sin embargo, en el mundo de las ideas urbanísticas el Plan Montevideo tiene su continuidad. Así, podemos encontrar sus raíces en las iniciativas de los años 80, en cuanto a reconocer la diversidad histórica de las partes de la ciudad y el valor del patrimonio heredado, en contraposición a las nociones de homogeneidad propias del pensamiento urbanístico moderno, que habían tenido su expresión en las ordenanzas aprobadas en 1947. Por su parte, las antedichas ideas de la década de los 80 también son incorporadas mediante normas al Volumen IV–Urbanismo del Digesto Municipal en el reconocimiento de las áreas caracterizadas y la creación de las comisiones especiales permanentes en las áreas testimoniales. Como consecuencia, el Volumen IV–Urbanismo del Digesto Municipal carece de unidad y coherencia, las que ahora el Plan Montevideo trata de otorgarle.

La reestructura municipal del año 1992 crea la Unidad Central de Planificación Municipal, a la que se le asigna cometidos en materia de incorporación y sistematización de iniciativas y requerimientos de las distintas áreas de actuación municipal, diseño de políticas de mediano y largo plazo y coordinación y ejecución de tareas de trascendencia que exijan un especial tratamiento para la Intendencia. Ello se refuerza en la reestructura operada en 1995. Se concreta con la formulación de directrices estratégicas entre otras, para el futuro de la ciudad y su área rural en lo que corresponde al municipio, las reflexiones iniciales del proceso de planificación territorial que actualmente se está realizando y el desarrollo y articulación de instrumentos informáticos y normativos para su utilización en la gestión municipal en general. La creación de este organismo municipal ha sido un antecedente significativo, pues fue un apoyo ineludible en la elaboración del Plan Montevideo.

En 1993 se crea la Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, en la órbita de la Unidad Central de Planificación, con la responsabilidad de poner en marcha el proceso de elaboración del Plan Estratégico.

La planificación estratégica se concreta en el marco de actividades tanto públicas como privadas, con el apoyo del Municipio en un proceso de búsqueda de consenso social para definir hacia adónde caminarán la ciudad y el territorio. En este proceso la planificación estratégica, a diferencia de la planificación tradicional, asume la pluralidad de actores, las nuevas tendencias y los cambios, admite que las tendencias pueden sufrir discontinuidades o incluso ser replanteadas por otras nuevas.

La planificación estratégica busca los mecanismos de concertación de los diferentes intereses. De esta manera, planificar adquiere el carácter de actividad permanente de respaldo a un proceso de diálogo y entendimiento.

La Fase 1 del Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, en 1994, ha definido las directrices estratégicas que han apoyado y enriquecido la planificación urbana y territorial posterior.

La Fase 2 ha profundizado en el análisis de los puntos críticos a nivel departamental y zonal, con determinación de prioridades específicas, para lo que se contó con la participación e involucramiento de los órganos de conducción local.

Últimamente se ha concretado la convocatoria a actores públicos no municipales y privados para asumir el compromiso de llevar adelante el proceso de planificación estratégica, que finalmente culminó con la celebración de un «Acuerdo Ciudadano para el Desarrollo de Montevideo», y la instalación de un Grupo Promotor para el Desarrollo, integrado por sectores empresariales, comerciales, cooperativos, bancarios, académicos, sindicales, sociales.

En el futuro, el Plan Estratégico seguirá siendo una guía en las etapas de seguimiento del Plan Montevideo. Al mismo tiempo, el Plan Estratégico mantendrá su ámbito de planificación muy específico, que no debe confundirse con el ordenamiento territorial, atendiendo el desarrollo de la ciudad y el departamento en el sentido más amplio.

Es de destacar en el marco de este tipo de gestión concertada las nuevas intervenciones en los principales espacios públicos de la ciudad donde interactúan la obra directa municipal y los intereses privados con las debidas contraprestaciones, o las discusiones del presupuesto municipal llevadas adelante en cada uno de los ámbitos zonales o de las actuaciones de Montevideo en Obras.

En el proceso de descentralización y participación social implementado a partir de 1990, se propone como objetivos prioritarios mejorar la eficiencia de los servicios municipales y lograr una mayor democratización de la gestión pública. Se estima que las reformas introducidas en un sistema de histórico y acentuado centralismo implican un proceso gradual y acumulativo, así como la búsqueda de amplios respaldos, para que otorguen a los cambios institucionales proyecciones que trasciendan la administración que los ha implantado.

De este modo y concibiendo la descentralización en su acepción más amplia, se distinguen tres planos a los efectos operativos: a) la desconcentración de servicios hacia las zonas; b) la participación social en la gestión comunal; c) la descentralización de potestades decisorias.

El Plan Montevideo se inscribe en el marco del Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo y del proceso de descentralización que atiende a contemplar la acción de los vecinos, la actuación en sectores diferenciados de la ciudad, pero que también considera una necesaria visión global.

Hacia el Plan Montevideo confluye también la experiencia acumulada, los proyectos, estudios y asesoramientos y las propuestas de actuación; todo lo generado en los últimos años en el Municipio. De ello cabe destacar el nuevo Plan Director de Saneamiento que se elaboró entre 1992 y 1994, con diferentes etapas de ejecución hasta el año 2035. Dicho Plan se inició con un estudio del desarrollo urbano que ha sido un valioso antecedente en las elaboraciones del Plan Montevideo. Así, la actualización del Catastro Municipal tuvo desde un primer momento múltiples finalidades, además de la exclusivamente fiscal. En dicho trabajo fueron incluidas la obtención y la sistematización de la información necesaria para mejorar la planificación física, social y económica de la ciudad y el departa-

mento. Por último, cabe señalar la creación de la Unidad de Información Geográfica y la Unidad de Estadística. La primera gestiona el plano digitalizado del departamento de Montevideo, que ha sido la base de las elaboraciones cartográficas de este Plan.

I.3.2 Proceso urbano y planificador

Las distintas modalidades de planeamiento y gestión, así como las formas de apropiación y transformación del territorio por sus habitantes, se conjugaron para conformar la ciudad contemporánea.

En tal sentido la ciudad de Montevideo puede leerse en la actualidad como el resultado de la aplicación al territorio de una serie de planes y normativas, así como también de desarrollos espontáneos. En forma paralela a los planes y a los desarrollos no planificados, es también necesario estudiar la normativa, relevante para la construcción de la ciudad, ya que contribuye a planificar el hecho urbano atendiendo tanto a definiciones morfológicas como a diferentes usos del suelo.

Es así como, del análisis del conjunto de propuestas urbanas, planes y disposiciones jurídicas, abordados según su secuencia temporal y privilegiando para su agrupamiento la actitud de las propuestas en relación a la ciudad real, pueden distinguirse los siguientes períodos:

- Anticipación o simultaneidad de la planificación urbana con la construcción efectiva de la ciudad (1724–1890).
- Reordenamiento de la ciudad existente mediante el planeamiento viario–monumentalista y esteticista (1890–1930).
- Propuestas de ciudad alternativa (1930–1980).
- Reconocimiento de la diversidad urbana y de los valores patrimoniales (1980 y ss.)

Del análisis de los mismos, así como de su cotejo con el desarrollo efectivo de la ciudad real, habrá de visualizarse el comportamiento de Montevideo ante los distintos procesos de ordenación a lo largo de su historia.

Anticipación o simultaneidad de la planificación urbana respecto a la construcción efectiva de la ciudad (1724–1890)

A pesar de la voluntad de una planificación anticipada, que ante la potencialidad de crecimiento toma una actitud previsor, la ciudad real en este período transgrede reiteradamente los límites impuestos, dejando a la vez incompleto el amanzanado proyectado. Su crecimiento natural se orienta de acuerdo a tendencias no previstas, surgidas unas de motivaciones bélicas, otras en afincamientos industriales y otras de la tensión generada por las vías de penetración.

La fundación ex novo de Montevideo, como colonia del imperio español, marca el origen de la actitud de planificación anticipada que caracteriza el período que se extiende desde 1724 a 1890.

En el modelo indiano de ciudad–territorio para una ciudad mediterránea aplicado en la fundación de Montevideo, el núcleo urbano está

conformado por un damero de manzanas uniformes estructurado en torno a una plaza, completamente rodeado por murallas que defienden la ciudad.

A partir de la demolición de las fortificaciones, la tendencia expansiva dio lugar a una actitud previsor de la autoridad pública que la expresó planificando progresivamente la ampliación y límites de la planta urbana, diseñando su amanzanado y definiendo normas de control de la edificación.

Las propuestas de ampliación adoptan como modelo las disposiciones indianas en lo referente al trazado en damero del núcleo amanzanado, tal como se aprecia en el plan delineado por José María Reyes para la Ciudad Nueva en 1836.

Pero durante la Guerra Grande (1843–1851), se genera la ciudad del campo sitiador, que se caracteriza por la dispersión funcional y espacial. Adopta casi naturalmente las potencialidades y condicionantes que ofrece el territorio donde se localiza, así como la experiencia urbanística de la ciudad entonces sitiada y se conforma por un conjunto de equipamientos, territorialmente dispersos, vinculados entre sí por un sistema integrador de comunicaciones. Estos asentamientos, constituidos por los núcleos del Buceo, el Cardal, el Cerrito y las antiguas chacras del Miguelete, se complementan funcionalmente entre sí, por lo que su conjunto constituyó lo que se ha dado en llamar ciudad dispersa. Una estructura vial constituida por los Caminos del Cardal, Propios y de Larrañaga, comunicaba a los distintos asentamientos entre sí.

Esta ciudad tan peculiar se desvitalizó a partir de la finalización de la guerra, al centralizarse nuevamente las funciones urbanas en Montevideo, pero será el germen de futuros barrios absorbidos más tarde por el crecimiento urbano.

En marzo de 1877 se sanciona el decreto que establece las «Prescripciones para el trazado de nuevos pueblos y colonias en el territorio de la República», que adopta de las Leyes de Indias el amanzanado en damero con calles a medios rumbos, la plaza central como origen del trazado y la consideración de un territorio de sustento económico, estructurado por particiones a distintas escalas.

Un año después (1878), se aprueba el decreto de creación de un bulevar de circunvalación (actual bulevar Artigas) que define el límite de la planta urbana de Montevideo y completa el amanzanado del área por él enmarcada.

En Montevideo, la fundación de pueblos realizada durante su vigencia desconoció las prescripciones, limitándose en el mejor de los casos a un amanzanado regular con plaza central. Puede citarse el ejemplo del pueblo Conciliación (1890), que incorpora las calles principales partiendo del punto medio de los lados de la plaza.

Proponía regularizar el crecimiento de la ciudad que a esa altura había comenzado a realizarse en forma desordenada —por la aparición de núcleos espontáneos fuera de los límites de la Ciudad Nueva—, asimilándolos a un diseño de conjunto que supeditara la especulación de tierras a un trazado predefinido. Definió el límite y la forma de la ciudad, oficializando el segundo ensanche del casco colonial, o Ciudad Novísima. Se basa en la repetición indiscriminada del damero sobre el territorio, aunque en este caso se trata de recomponer la forma urbana de la ciudad, articulando los tejidos que se habían conformado a los lados de los antiguos caminos coloniales.

El incremento demográfico y el auge de la construcción acusados a partir de la década del 70, ponen de relieve el crecimiento incontrolado de la

FOTO ARCHIVO IMM

capital y mueven a la autoridad a elaborar instrumentos para regularlo. Es así que con la Ley de Construcciones de 1885, se procura supe- ditar la edificación privada a determinadas calidades del espacio pú- blico, encuadrándola en un contexto donde la vialidad, la higiene y la seguridad, conjuntamente con la idea de embellecimiento, constituían los conceptos básicos de planificación. Lo más relevante de su conte- nido consiste en limitar la altura de los edificios de acuerdo con el ancho de la calle a la que enfrentan, ratificar la alineación al frente de calle y definir ochavas para calles angostas. Si bien la citada ley fue transgredida frecuentemente en varios aspectos, su carácter homogeneizador se hace ostensible como un rasgo que identifica los sectores de ciudad consoli- dados desde su vigencia, hasta la primera década del siglo XX.

Reordenamiento de la ciudad existente mediante el planeamiento viario-monumentalista y esteticista (1890–1930)

Con el proceso de modernización, iniciado en la década de 1870, la ciudad capital se convierte en un centro económico y de poder a esca- la nacional. Entre 1860 y 1890 Montevideo cuadruplica su población tanto por la inmigración europea como por las migraciones internas. Se hace efectiva una oferta de tierra urbanizable, preferentemente fuera del área central, dirigida especialmente a las clases medias que el modelo político procura afianzar. Ante la expansión incontrollable de la ciudad, la actitud planificadora no tiene en cuenta el conjunto urbano, orien- tándose a reordenar las áreas centrales, con intervenciones jerarquizadoras que procuran lograr una imagen urbana comparable a la de las capitales europeas.

La problemática surgida con la aparición del automóvil y del transporte público, sumada al desordenado crecimiento urbano, motivó el surgimiento de pro- puestas, prevalentemente de tipo vial, con el fin de ordenar la ciudad exis- tente. El contexto ideológico y político de entonces, caracterizado por una cultura europeizada y un Estado crecientemente intervencionista, está enmarcado por la influencia manifiesta del Plan de Haussmann para Pa- rís. La esencia de estas propuestas se centra en superponer a la trama urbana existente un sistema de amplias vías, que vinculan los espacios más relevantes de la ciudad y particularmente ciertos edificios públicos cuyos monumentales proyectos apuntaron al enaltecimiento del poder del Esta- do.

Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la confluencia de iniciativas privadas y públicas concretan, mediante donaciones, ad- judicaciones o expropiaciones, la creación de un conjunto de parques y su integración en un sistema de espacios públicos urbanos. La creación de los principales parques públicos de la ciudad se inscribe en lo que se llamó la «Política de plazas, parques y jardines», desarrollada fundamentalmente en las dos décadas mencionadas. Los objetivos de esta política fueron:

- Creación de espacios públicos a manera de amplios islotes ver- des, atendiendo a un concepto de higiene ambiental y aplican- do un criterio previsor de reserva de áreas en una ciudad en proceso de expansión.
- Embellecimiento urbano, procurando una imagen moderna de ciudad al nivel de las principales capitales europeas, fortale- ciendo con ella el sentido de identidad nacional.

- Democratización del espacio público, atendiendo al bienestar colectivo y a las necesidades sociales de esparcimiento, enten- didas como una modalidad de vida urbana unida a la confian- za en una naturaleza modélica, domesticada.

El proyecto de conjunto se debe al llamado «Plan de embellecimiento y ensanche de Montevideo» elaborado por E. André en 1896, que establecía un sistema de espacios públicos verdes, formado por plazas y parques unidos por bulevares parquizados y con ubicación jerár- quica en la red de edificios nacionales o municipales importantes. La plaza o *square*, concebida formalmente con los criterios del paisajismo inglés, es usada para aumentar el verde urbano. Se realizan propuestas de enjardinado para la plazas Independencia, Constitu- ción, Zabala, Treinta y Tres y para las desaparecidas Flores y Sarandí.

En setiembre de 1912, se aprueba el Plan Regulador de la Ciudad de Montevideo, realizado por una comisión técnica que debería re- coger los lineamientos fundamentales de los proyectos premiados en el Concurso para el Trazado General de Avenidas y Ubicación de Edificios Públicos, realizado en 1911, así como las observacio- nes formuladas por el jurado. El Plan Regulador se aplica a la planta urbana comprendida entre la calle Ciudadela y el bulevar Artigas. El mismo sienta las bases de la reflexión acerca del crecimiento de la ciudad y la necesidad de su regulación. Si bien el Plan no fue llevado a la práctica como tal, reafirmó la concepción de integrar a la ciu- dad con un sistema de espacios públicos abiertos vinculados por vías jerárquicas.

En 1928 se aprueba el plan del Ing. J. P. Fabini incorporando una serie de propuestas por él impulsadas y ya en vías de ejecución: entre otras la rambla Sur, la avenida Agraciada (ensanche y prolon- gación hasta la avenida 18 de Julio) y la rambla portuaria.

El proyecto delineó únicamente el trazado vial, no previendo el or- denamiento para la edificación frentista. De este modo, ambas con- creciones —la vial y la edilicia— no se afiliaron, ni cronológica ni formalmente, a la misma ideología urbanística.

La propuesta de Fabini, que procuró regularizar, sanear y embelle- cer el área central y sur de la ciudad, particularmente suprimiendo los barrios bajos, así como su concepción de ciudad extrovertida, vinculada eficientemente a la periferia, puede emparentarse con el urbanismo imperial francés.

Propuestas de ciudad alternativa (1930–1980)

La actividad planificadora retoma la intención de regular la ciudad en su conjunto. Los planes generales del período, a pesar del rigor científico, de la profusa documentación de la realidad y del carácter abarcativo, tienen escasa operatividad, siendo la normativa el instrumento de mayor efica- cia en la regulación de los nuevos tejidos. Esta normativa define en gran medida el ordenamiento de los nuevos crecimientos, dando lugar ade- más a importantes cambios morfológicos en los tejidos consolidados, in- corporando decididamente el crecimiento de la ciudad en altura.

El planeamiento del período abandona la orientación urbanística del modelo imperial francés y pasa a identificarse con la postura del Mo- vimiento Moderno que se viene gestando en Europa desde las pri- meras décadas del siglo. Se propone una alternativa a la manzana como unidad de intervención, introduciendo rupturas en la homoge- neidad de la forma urbana de grandes sectores de ciudad, afectando

incluso los núcleos originarios de gran parte de los actuales barrios. Las propuestas surgen de una metodología científica de análisis ur- bano basado en el conocimiento de la ciudad existente, a través de la formulación del expediente urbano.

En abril de 1928 se sanciona la Ordenanza sobre Higiene de la Habi- tación, que tiene por objetivo mejorar las condiciones generales de sa- lubridad de la población, poniendo la edificación en armonía con los modernos principios de la higiene. A la aplicación de dicha ordenanza contribuyó la renovación de las modalidades arquitectónicas de los años treinta, coadyuvando ambas a la transformación paulatina de los tipos edilicios hacia una mayor extroversión, modificando la estructura de la manzana tradicional.

Fue la iniciativa privada la que primero promovió y financió una pro- puesta de ciudad alternativa, con el Anteproyecto del «Plan Regu- lador» de 1930, el cual tenía por objetivos acortar las distancias, concentrar la ciudad, densificar los centros, aumentar los espacios verdes. La finalidad última del Plan consistía en superar el caos urbano que denuncia, transformando la ciudad en un organismo eficiente, con la imagen moderna requerida por los sectores de poder econó- mico auspiciantes.

El surgimiento de la iniciativa en el ámbito privado restringe la propuesta técnica a lo proyectual, eximiéndose de mayores sugerencias relativas a su implementación; y aunque no llegó a ser llevada a la práctica, dejó se- ñalada su incidencia cultural que, años más tarde —en 1939— se proyec- tó en la creación de la Dirección del Plan Regulador.

La Ordenanza sobre Fraccionamiento y Amanzanamiento de tierras de 1933, que estuvo en vigencia hasta 1947, estableció la ordena- ción y regulación de la extensión de la ciudad, conteniendo y regla- mentando —para todo el departamento— la subdivisión de la tierra, operación que generalmente era emprendida por la especulación privada. Establece la obligatoriedad de la aprobación de los amanzanamientos y fraccionamientos de tierras, para poder ser vendidos; y los anchos de calles marcados son de 17 metros, los bulevares de 30 y las avenidas de 50 metros.

Las críticas más importantes a las consecuencias de su concreción radicarón en que permitía un fraccionamiento excesivo a lo largo de las vías principales de circulación. Esta particularidad ocasionó los inconvenientes de extender longitudinalmente la ciudad sobre los caminos principales, entorpecer los planes de servicios públicos y fomentar un régimen de valorización de la tierra que atentó contra la utilización racional del suelo.

En abril de 1946 se aprueba la Ley de Centros Poblados que reserva a los gobiernos departamentales la exclusividad de autorizar la subdi- visión de predios rurales con destino a la formación de centros pobla- dos, así como al trazado y apertura de calles. Establece la obligatorie- dad de confeccionar un «expediente urbano» del área a urbanizar así como también estudios sobre el sustento económico del centro. A partir de la limitación y mayor regulación de nuevos amanzanamientos en Montevideo se inicia un período de numerosos asentamientos en los departamentos limítrofes.

En junio del mismo año se aprueba la Ley de División Horizontal de la Propiedad (propiedad por pisos y departamentos) N° 10.751. La apli- cación de esta ley tanto en la actividad privada como en la pública implicó una repercusión importante en el suelo urbano. Contrariamente a los objetivos planteados acentuó las diferencias del valor de la tierra, en- careciendo las áreas privilegiadas con mayor demanda —favorecien- do su apropiación por los sectores de mayores ingresos— y aumen-

tando la especulación inmobiliaria. Promovió el desarrollo del tipo edilicio de apartamentos en altura y entre medianeras, implicando cambios en la morfología urbana y en la densidad de habitantes de las áreas centrales y costeras próximas, así como en los bordes de avenidas y bulevares, promoviendo el reemplazo de valiosos ejemplos arquitectónicos.

Un año después, y como consecuencia de la Ley de Centros Poblados, se sancionan las llamadas «Ordenanzas de 1947» que comprenden:

- Ordenanza sobre amanzanamientos y fraccionamientos de tierras y servidumbres *non edificandi*.
- División del departamento de Montevideo en zonas: urbana, suburbana y rural.
- Reglamentación de la ubicación de los establecimientos industriales dentro del departamento. Adoptan criterios de ocupación del suelo ordenados en zonas casi concéntricas, estableciendo un progresivo descenso desde el centro hacia la periferia. De ese modo, las máximas densidades se registran en el área central.

A diferencia de la normativa anterior, las ordenanzas del 47 no regulan aspectos relativos exclusivamente a la calle, sino que sus disposiciones afectan al interior de la manzana.

Dictadas en una época de prosperidad económica y pensadas para una población con un nivel socioeconómico en ascenso, estas ordenanzas y sus generosos parcelamientos y retiros se reflejaron de diferente manera en la ciudad. La crisis económica de mediados de los 50, dio por tierra con los supuestos en cuanto a la general calidad de vida de sus habitantes. Hoy puede leerse en Montevideo aquellas zonas que lograron conformarse siguiendo el espíritu de la norma, como Punta Gorda, Carrasco y un sector de Malvín. En cambio, la concreción fue diferente en áreas de nivel socioeconómico bajo, donde su población resultó, a la vez, ser la más afectada por la crisis. Así, en Manga, Maroñas, Piedras Blancas o Jardines del Hipódromo, los parcelamientos y retiros, así definidos, albergaron una desordenada proliferación de construcciones como segunda realización en el mismo terreno, que conformaron irregularmente los interiores de la manzana, a la vez que modificaron las densidades previstas.

En 1956 se encomienda el estudio de un Plan Director para la ciudad de Montevideo, que pretende atender el caos urbano que trababa el armónico funcionamiento de la ciudad, evidenciado en la excesiva extensión territorial, la falta de jerarquía de las vías de circulación, el desorden del tránsito, el desplazamiento progresivo del centro de la ciudad, el decaimiento de la vida vecinal y la escasez de vivienda económica e higiénica.

Se caracteriza por:

- Preponderancia del pensamiento urbanístico de los C.I.A.M.³, atendiendo a la zonificación funcional del territorio, a la importancia otorgada a la estructura circulatoria, al modelo morfológico aplicado a las propuestas y a la valoración puntual de los monumentos históricos.
- Contener una revisión contemporánea del pensamiento ciamista, reconociendo la especificidad de la problemática urbana, incorporando el concepto de ordenamiento parcial y progresivo y valorando la interdisciplinariedad de los estudios urbanos.
- Incorporar la experiencia del Plan de Londres, en la aplicación del concepto de densidades.

- Trabajar con el concepto de Clarence Perry de Unidad Vecinal, ubicada al margen de vías de circulación importantes y asociada a servicios básicos.

Sustituye el concepto de Plan Regulador (obra de arte terminada) por el de Plan Director (ordenamiento urbano con metas progresivas y revisables), basándose en el expediente urbano y abordado desde la interdisciplinariedad. De este modo, se autodefine como: «El conjunto de normas técnicas puestas a disposición de la autoridad, que permita orientar la acción ejecutiva del Concejo Departamental en los aspectos del planeamiento para el desarrollo futuro de la ciudad, en forma continua, previsor y flexible, y permita también planear aquellas obras que estimadas en prioridad deban ser ejecutadas en plazos inmediatos y con arreglo a las posibilidades financieras del Gobierno Departamental».

Establece la vigencia del plan no superior a los diez años e incluye planes a corto plazo para áreas de intervención prioritaria.

El Plan Director propone una estructura urbana expresada en:

- División de la ciudad en zonas: Urbana, Suburbana, Industriales, de Huertas y Rurales, definiendo sus límites y uso del suelo.
- División de las zonas de habitación (urbana y suburbana) en particiones sucesivas, con servicios a escala de cada conglomerado humano: sectores (120.000 hab.), distritos (30.000 hab.), unidades vecinales (10.000 hab.).
- Plan vial clasificando las rutas y canalizando el tránsito cuyo programa progresivo comprende: un sistema de autopistas formando un anillo de recolección y un sistema de vías preferenciales interiores con perfiles jerarquizados según su importancia.
- Plan de coordinación del transporte colectivo, organizando el sistema de líneas troncales y secundarias mediante centros de combinaciones establecidos de acuerdo a la estructura de la ciudad.

A esta orientación general se agregan planes urbanísticos concretos para la remodelación inmediata de zonas específicas, algunos de los cuales fueron realizados (Unidad Buceo, Unidad Casavalle) total o parcialmente.

El conjunto de los trabajos se gradúa por etapas, acompañando la adaptación a la nueva estructura urbana mediante obras municipales que atraigan la acción privada acorde a las ordenanzas que se elaboren y apoyado con la dotación de servicios municipales de asistencia y cultura.

En síntesis, el Plan Director incorpora el concepto de planificación territorial como escala de intervención, planteando una organización jerárquica del territorio y de la circulación. Aplica una visión abstracta y matemática a la subdivisión del territorio, que sustituye los aspectos cualitativos por los cuantitativos, mensurables (división del suelo por densidades, determinación de alturas edilicias, porcentajes de ocupación del suelo, etcétera), previstos de modo genérico sin consideración a las unidades ambientales y sus caracterizaciones.

En diciembre de 1968 se sanciona la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728. Los sustentos ideológicos de la misma se apoyan en las teorías de planificación sostenidas, entre otros, por la C.E.P.A.L. y en una vertiente del pensamiento social cristiano, que impulsa el cooperativismo. Al mejorar las posibilidades de acceso a la vivienda, viabilizada mediante una gran inversión especialmente pública, transforma diversos sectores de Montevideo y defi-

ne verdaderas partes de ciudad, pero denota una relativa falta de previsión de su incidencia urbana.

Las formas de intervención concretadas a partir de la Ley, se caracterizan por:

- Conjuntos habitacionales que basan sus formalizaciones en las imágenes del urbanismo de los C.I.A.M., estructurados fundamentalmente por la repetición de bloques.
- Conjuntos habitacionales realizados por el sistema cooperativo, en los que destaca la organización del espacio exterior semipúblico, en base a calles peatonales, sendas y jardines.
- Edificios en altura, de apartamentos entre medianeras, de ubicación dispersa y generalizada en toda la ciudad, particularmente en vías jerárquicas y con especial concentración en las áreas de mayor cotización inmobiliaria.

Reconocimiento de la diversidad urbana y de los valores patrimoniales (1980 y ss.)

En las últimas décadas se afirma el decrecimiento de población en gran parte de las áreas centrales de la ciudad, observándose paralelamente su crecimiento en los asentamientos de la periferia, fenómeno que provoca la contradicción de que exista equipamiento urbano e infraestructura subutilizada en la primera y déficit o carencia total de los mismos en la segunda. La complejidad alcanzada por el fenómeno urbano da lugar a la búsqueda de nuevos enfoques en la planificación que atienden a la puesta en valor del patrimonio urbano.

Comienzan a vislumbrarse las consecuencias de la aplicación de planes y normativas que atienden a visiones globales de la ciudad, sin tener en cuenta las especificidades de sus partes, como diferentes ámbitos urbanos reconocidos por sus habitantes. A ello se le suma durante la dictadura militar la sustitución tipológica descontrolada promovida por las modificaciones establecidas por la Ley Nacional de Vivienda y las políticas de crédito hipotecario que estimulan la promoción privada. Complementariamente se acrecienta un proceso de segregación espacial verificada, fundamentalmente a partir de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1974, que liberaliza los alquileres, y de la construcción de conjuntos habitacionales de dimensiones importantes.

La respuesta de la nueva postura emergente en materia urbanística procura identificar áreas caracterizadas preservando y valorizando sus particularidades mediante normativas específicas, y reforzar a la vez los rasgos unitarios que permiten aprehender a la ciudad en su conjunto.

De modo congruente con el reconocimiento de las diferentes partes de la ciudad se procura involucrar, en el proceso de planificación, a los habitantes, brindándoles para su participación una estructura administrativa descentralizada.

Las propuestas de las áreas descentralizadas se integran en un «Plan Estratégico» que, a diferencia de los tradicionales, admite que las tendencias asumidas puedan sufrir discontinuidades o incluso ser suplantadas por otras nuevas.

En 1982 se realiza en forma parcial la revisión del Plan Director de Montevideo, incluyendo para el sector Habitación la necesidad de definir ordenamientos urbanísticos propios para cada área caracterizada de la ciudad.

Dos años más tarde, en 1984, se elabora y presenta el «Informe Áreas Caracterizadas», realizado por convenio entre la Sociedad de Arquitectos del Uruguay y la Intendencia Municipal de Montevideo.

FOTO ARCHIVO IMM

3. C.I.A.M.: Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, celebrados entre 1928 y 1956.

La inquietud se enmarca en un espíritu reflexivo respecto a la ciudad, que se produce a nivel internacional, con defasajes en las distintas regiones. El espíritu general del Informe Áreas Caracterizadas es recogido en gran medida en las normativas especiales elaboradas en los años subsiguientes para ciertas áreas de la ciudad. Del mismo modo, estas normativas se acompañan con la creación de Comisiones Especiales Permanentes que además de tener el cometido de mantener y valorizar el carácter testimonial de dichas áreas, regulan la aplicación de la normativa. Sin embargo, en lo que hace a la ordenanza, para el resto de la ciudad no se han producido modificaciones de entidad, limitándose a la tradicional derogación o modificación de articulados, a la inclusión de algunas nuevas disposiciones relativas a acordamientos de alturas para ciertas áreas, así como a la limitación de altura al norte de avenida Italia.

La propuesta de reconocimiento de la diversidad urbana lleva a la formación de Comisiones Especiales Permanentes para distintos sectores: Ciudad Vieja, Pocitos, Carrasco y Punta Gorda, el Prado y más recientemente la Zona Rural del departamento. Como aporte, las ordenanzas particulares explicitan sus objetivos, sirviendo de modelo el enunciado contenido en el decreto de creación de la comisión de Ciudad Vieja (1982): «Declárase de interés municipal mantener y valorizar el carácter testimonial que poseen las construcciones y entornos urbanos que conforman la Ciudad Vieja de Montevideo». El enunciado se complementa en las restantes áreas, con especificaciones derivadas de sus particularidades. Para Pocitos Viejo se incorporan referencias al paisaje urbano, formas de vida y relación ciudadana, tendiendo a preservar el uso residencial de pequeña escala. Para Carrasco y Punta Gorda se introducen los espacios verdes, prohibiéndose la eliminación de la forestación y vegetación existente de valor. Para el Prado se involucra al patrimonio cultural y artístico, explicitando el tipo casa-quinta y los espacios verdes públicos o privados. Para la Zona Rural se incorporan conceptos relativos al desarrollo social y productivo agrícola, a los recursos naturales y se define áreas de paisaje natural protegido, planteando reservas de flora, fauna, ecológica y de valor turístico.

A propuesta de las Comisiones Especiales Permanentes, la Intendencia Municipal podrá aplicar a edificios y espacios urbanos una calificación de *testimonial* o de *proximidad* a éstos, para lo que se dictan disposiciones especiales. Las normas de edificación generales para cada área presentan como singularidad la referencia a las características dominantes en el tramo o manzana en que se inserta la obra, aludiendo a volumetría, espacio, escala, alineación, relación lleno-vacío, materiales, color. A la vez se dicta una serie de disposiciones especiales para demoliciones y baldíos tendientes a mantener o completar el modelo morfológico propio del área. Se prevé, finalmente, tolerancias en las normas de higiene, justificadas en el mantenimiento de valores destacables que son reglamentadas y ampliadas en su aplicación para toda la ciudad por el decreto departamental N° 23.357 de rehabilitación y reciclaje.

I.3.3 Ambiente: valores y conflictos

Definiciones básicas y enfoque

La dimensión ambiental en el Plan Montevideo

El Plan Montevideo se apoya en la concepción de que *«no hay ordenamiento territorial válido sin la interacción cuidada y respetuosa de la estructura urbana con el ecosistema en el que se asienta y del cual forma parte»*.

La resolución del Intendente del 13 de junio de 1996, donde se establecen los objetivos del Plan Montevideo, es categórica en afirmar la dimensión ambiental como un eje básico en la concepción del Plan (véase I.1–Objetivos).

Como fue señalado en I.2, un tema de alcance general y de gran incidencia sobre el éxito de las propuestas del Plan en general, pero que se torna muy evidente al realizar un análisis desde una perspectiva ambiental, lo constituyen los vínculos con las políticas del gobierno central y, especialmente, de los departamentos vecinos en el área metropolitana.

Ambiente, sociedad y naturaleza

Se concibe el ambiente⁴ como el resultado de las relaciones entre sociedad y naturaleza en un espacio y tiempo concretos. Es decir, el ambiente se constituye a lo largo del proceso histórico de ocupación y transformación del espacio por una sociedad. Por lo tanto, surge como la síntesis histórica de las relaciones entre sociedad y naturaleza y se constituye, a su vez, en un componente del contexto de dicha sociedad.

Según esta perspectiva, si bien los aspectos físico-biológicos constituyen un elemento clave de la base material para el desarrollo de las sociedades, las dimensiones sociales, económicas, culturales e históricas definen las orientaciones y los instrumentos conceptuales y técnicos mediante los cuales los hombres—socialmente organizados—identifican y estructuran las formas de uso de la naturaleza para satisfacer sus necesidades.

En consecuencia, son aspectos relevantes al analizar la realidad ambiental:

- La problemática ambiental, además de sus aspectos ecológicos específicos, también se inserta en el ámbito de las relaciones sociedad-naturaleza, mediadas social y políticamente por los estilos de desarrollo dominantes.
- La consideración de la dimensión ambiental en las políticas involucra la adopción de una racionalidad que articule las perspectivas sectoriales del conocimiento y de la práctica social.
- El campo del estudio ambiental no comprende sólo los ecosistemas naturales, sino también cómo éstos son modificados por la actividad humana y cómo se determinan socialmente dichas modificaciones.

Ambiente y desarrollo. Desarrollo sostenible

Según lo expresado, las relaciones entre economía, sociedad y ambiente son muy estrechas y la formulación e implementación de políticas ambientales deberá concebirse en el marco de un proceso de adecuación del estilo de desarrollo.

En este sentido, resulta indispensable considerar la noción de desarrollo sostenible⁵. Esta idea, que se originó en el campo de las ciencias del ambiente a partir de un alerta sobre los límites de los ecosistemas en proveer recursos y en recibir impactos, se amplió en la consideración de los componentes sociales que determinan los estilos de desarrollo.

En la actualidad, el concepto contempla varios aspectos: un cambio en las escalas de tiempo, con una atención especial a los compromisos éticos con las generaciones futuras, de manera que el uso del ambiente

no reduzca las posibilidades de que nuestros descendientes puedan aprovecharlo. Una nueva atención a las escalas ecológicas, reconociendo que los sistemas ecológicos poseen límites que no deberían sobrepasarse tanto en la extracción de recursos como en los impactos que pueden absorber o amortiguar. Una redefinición de los aspectos sociales, donde los componentes económicos, tecnológicos e institucionales, en atención a las escalas anteriores, vuelven a poner el acento en las personas, atendiendo cómo los procesos permiten la satisfacción de sus necesidades, pero sin deteriorar el marco ecológico que hace eso posible.

El desarrollo sostenible, en su concepción más amplia, involucra tres componentes fuertemente vinculados y de igual relevancia: la sostenibilidad ecológica, la económica y la social.

La sostenibilidad ecológica hace referencia a la adecuación del uso de determinado ecosistema a la capacidad de soporte de la base físico-biológica. Este no es un concepto estático sino histórico y dinámico, por cuanto depende de la evolución de los conocimientos y de las técnicas.

La sostenibilidad económica se vincula a la capacidad de generar resultados que satisfagan las necesidades humanas. En una sociedad capitalista, esta dimensión se vincula además a la capacidad de generar ganancias apropiables privadamente, lo que agrega otra posible fuente de conflicto, en tanto implica el encuentro—no siempre coincidente—entre interés privado y colectivo.

La sostenibilidad social se refiere a la equidad con que se distribuyen los frutos del proceso de desarrollo. Según esta perspectiva, un desarrollo que promueve altos grados de concentración de la riqueza, además de éticamente cuestionable, lleva a conflictos sociales que lo tornan no sostenible.

Componentes ambientales y territorio

Un ordenamiento de componentes ambientales en relación a la base territorial puede plantearse en base a la distinción entre: a) los elementos constitutivos de la base física y social y b) las relaciones que se verifican entre ellos.

Entre los elementos se distinguen:

El medio físico-biológico (la base natural más o menos modificada):

- suelo y subsuelo;
- aguas (marinas y continentales: superficiales y profundas);
- aire;
- vegetación, fauna, microorganismos (biodiversidad);
- costas, relieve y paisaje;
- el propio espacio en sí mismo.

Los elementos construidos (patrimonio edilicio e infraestructuras):

- vialidad;
- saneamiento;
- otras infraestructuras básicas;
- equipamientos especiales;
- espacios verdes;

4. Se adopta en lo esencial la definición de la Intendencia Municipal de Montevideo—Comisión Técnica Ambiental: *Decreto Departamental sobre política y gestión ambiental: fundamentación y lineamientos*.

5. En la bibliografía en español los términos *sostenible* y *sustentable* se usan indistintamente como traducción del término inglés *sustainable*. No debe confundirse con el término *desarrollo sostenido*, que se limita a considerar la continuidad de un proceso de crecimiento y que, en todo caso, es apenas una parte del tema.

- bienes construidos con valores patrimoniales destacados.

Los elementos sociales (individuales o colectivos):

- personas según sexos, edades, grupos sociales, etcétera;
- instituciones:

Las relaciones entre dichos elementos pueden analizarse desde el punto de vista de los tipos de elementos que interactúan —físico—biológicos con los construidos, físico—biológicos con los sociales, sociales con los construidos, los tres conjuntamente— y/o según los tipos de relaciones que se establecen entre ellos. Desde este último punto de vista adquieren gran significación en las relaciones que involucran elementos sociales, los propósitos que persiguen los referidos elementos sociales con dichas relaciones. Estos pueden estudiarse a su vez según las formas de apropiación de los elementos naturales o construidos por los elementos sociales, y según los usos: productivos —extractivos, agropecuarios, industriales—, de servicios —transporte, depósito, comercio—, residenciales, recreativos, de preservación e investigación científica, entre otros.

Ambiente y ordenamiento territorial

Los aspectos ambientales poseen una importancia primordial en el ordenamiento territorial. La ocupación del territorio por las personas y las comunidades siempre implica interacciones con el marco natural. Hasta no hace mucho tiempo, estos aspectos ambientales eran ignorados o minimizados. Sin embargo los impactos ambientales igualmente se mantenían, y al progresar podían desencadenar deterioros irreversibles en los ecosistemas. Estas modificaciones se externalizaban, por lo que los responsables en su generación no asumían ni la responsabilidad ni los costos de reparar los daños ambientales. Esa tarea terminaba socializándose y, por lo general, recaía bajo la responsabilidad municipal.

Tanto por factores externos (Conferencia de Rio de Janeiro —1992— y «Agenda 21», integración del país al Mercosur y otros acuerdos internacionales ambientales), como internos (aumento de una opinión pública sensible a la temática ambiental), hoy se comienza a considerar esos impactos ambientales. Se está avanzando en la internalización de sus efectos, de manera que quienes los produzcan asuman los costos de enfrentarlos. Además se entiende que generalmente es más económica la prevención que intentar recuperar un ecosistema ya modificado. Se está generando un marco legal ambiental en el país y existen muchas iniciativas ciudadanas para actuar a ese nivel.

Varios factores apoyan la importancia de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial.

Debe mencionarse en este sentido la valoración por los ciudadanos —reseñada más adelante—; el conocimiento científico acumulado que apoya la importancia y urgencia de la protección; las razones económicas, destacándose que la competitividad genuina no se basa en la externalización de los impactos ambientales; el contexto internacional, donde los acuerdos del Mercosur y con la Unión Europea indican que irán en aumento los estándares y controles ambientales en los procesos de producción; la emergencia de una cierta oferta y demanda de bienes y servicios calificados desde el punto de vista natural y ambiental, tanto a nivel nacional como internacional, con consumidores interesados en productos que atiendan normas de calidad ambiental; y la promoción de una oferta recreativa y turística montevidéana, a partir de sus atributos ecológicos naturales, y que sea complementaria de la oferta tradicional.

Los temas ambientales en la percepción de los montevidéanos

Existen distintas fuentes que permiten evaluar la valoración de los vecinos sobre la temática ambiental capitalina, incluyendo: a) los resultados de encuestas de opinión pública, b) el análisis de medios de comunicación y de una serie de entrevistas a actores clave, c) los resultados de «Montevideo en Foro» y d) los de la Consulta Pública del Avance del Plan Montevideo.

Encuestas de opinión pública. Si se analiza la información proveniente de diversas encuestas de opinión pública, es posible apreciar la evolución que los temas ambientales han tenido en la percepción ciudadana.

En una encuesta de 1993⁶, el cuidado del ambiente aparece mencionado en quinto lugar —luego del empleo, la educación, la salud, el ingreso de los jubilados y empleados— casi en el mismo nivel que la seguridad pública y sólo ubicado claramente como más importante que la integración regional.

El estudio ordena los temas señalados por los entrevistados como problemas ambientales en cuatro niveles de importancia: 1) contaminación de los cursos de agua; saneamiento; 2) contaminación del aire; basura; 3) condiciones de vivienda; fauna; contaminación de las playas; 4) contaminación radioactiva; flora; paisajes naturales.

En el caso de Montevideo se destaca la preocupación por los temas basura y saneamiento.

El trabajo concluye que los uruguayos asocian muy frecuentemente los problemas ambientales a la contaminación y a la falta de higiene, vinculando estrechamente problemas ambientales con riesgos sobre la salud. Los problemas de carácter más general, como la pérdida de recursos naturales, son identificados por una proporción menor de la población, en general de nivel socioeconómico y educacional medio a alto.

En 1994 una encuesta indicó el problema de la basura como preocupante para el 70% de los montevidéanos, un 68% de los cuales identificó a la gente como el principal responsable de la suciedad, mientras que sólo el 22% consideró que la mayor responsabilidad recaía en la Intendencia Municipal. Empresas y hurgadores quedaban en tercer lugar⁷.

Encuestas de 1995, sobre el reconocimiento de problemas ambientales en Montevideo, muestran que los porcentajes mayores responden a la contaminación de playas, arroyos y ríos (77 y 73%); los menores a la erosión del suelo y la extinción de la flora (28 y 30%)⁸. Esto refleja las opiniones de una población esencialmente urbana, donde el contacto con las áreas naturales es limitado y usualmente identificado con otros sitios del país.

Una encuesta de 1996⁹ muestra un crecimiento de la percepción de lo ambiental como problema y la desaparición del tema de la contaminación de las playas entre los enumerados. Se mantienen aproximadamente los mismos temas identificados como más graves (basura, saneamiento, contaminación), en general muy vinculados a la salud. También mantienen una presencia relativamente baja y ligada a niveles educacionales y socioeconómicos medios a altos, los temas de tipo más general y/o más alejados de la salud.

En relación a los motivos de la existencia de los problemas ambientales, un tercio de la población considera que dependen exclusivamente del comportamiento de los vecinos; algo más de un quinto, de los inadecuados servicios municipales de limpieza y un décimo a la contaminación de origen

industrial. En general, en las zonas de mayor nivel socioeconómico, el reconocimiento de la responsabilidad de los vecinos es más alto, lo que se relacionaría con las diferencias de los servicios de limpieza en distintas zonas.

El estudio señala que la población montevidéana opina que «los organismos públicos de mayor responsabilidad son claramente las intendencias (... y) se inclinan prioritariamente por un fuerte control de las actividades que puedan deteriorar el medio ambiente y adicionalmente por la aprobación de leyes y reglamentos que fijen límites a las actividades que tienen estos efectos».

Esta tendencia que coloca cada vez más a lo ambiental entre los temas de mayor interés ciudadano parece confirmarse con un relevamiento de 1997, donde un 86% de los encuestados dijo darle personalmente mucha o bastante importancia al medio ambiente, al tiempo que un 53% dijo creer que el gobierno no le daba a estos temas ninguna o casi ninguna importancia. En la misma encuesta el 87% de los consultados dijo estar preocupado porque los problemas ambientales puedan afectar mucho o bastante la salud de sus hijos¹⁰.

En los últimos cinco años se da un aumento sostenido de la importancia otorgada a los temas ambientales (Cuadro 1). Esto explica la proliferación de la temática ambiental a nivel departamental y la organización ciudadana para atenderla. Alrededor de la mitad de las ONGs ambientalistas del país (existen 75 registradas) se encuentran localizadas en la capital.

Esta tendencia desemboca en cambios de la valorización del ambiente y en la dinámica de los conflictos ecológicos. Un caso ilustrativo son las reacciones ante las empresas contaminantes, que se han modificado en los últimos años. Mientras que en el pasado se priorizaba mantener una fábrica abierta a pesar de que contaminara, buscando preservar las fuentes de trabajo, las encuestas de los últimos cinco años muestran una reversión¹¹ (Cuadro 2).

Medios de comunicación y actores clave¹². Un relevamiento de los temas ambientales a partir de los medios, y de entrevistas calificadas con actores clave, esencialmente provenientes de organizaciones ambientalistas montevidéanas, permite identificar una serie de temas.

Cuadro 1. Importancia otorgada a los temas ambientales en encuestas nacionales urbanas

Año	Porcentaje de encuestados que consideran importantes a muy importantes los temas ambientales
1993	59
1994	59
1996	90
1997	86

Fuente: Centro Latinoamericano de Ecología Social (C.L.A.E.S.).

Cuadro 2. Apoyo al cierre de empresas contaminantes

Año	Apoyo al cierre de empresas contaminantes (% encuestados)
1992	40
1993	55
1995	58
1996	43

Fuente: Centro Latinoamericano de Ecología Social (C.L.A.E.S.).



6. Equipos Consultores Asociados, encuesta realizada en setiembre de 1993 para la Fundación Pax, en base a muestra aleatoria de 806 ciudadanos adultos residentes en Montevideo y 12 de las 33 ciudades con más de 10.000 habitantes del interior del país.

7. Factum, citado en Posdata, Montevideo, 21/10/94.

8. Montevideo en Cifras, I.M.M.-C.L.A.E.H., 1997.

9. Equipos Consultores Asociados, citado en I.M.M.-P.N.U.D., 1996, tomo 1, pp. 13-20, 117-119, encuesta realizada en 1996 en base a una muestra de 815 ciudadanos mayores de 18 años residentes en Montevideo. La información está agrupada para seis zonas según secciones censales, proximidad geográfica y homogeneidad socioeconómica.

10. Equipos Consultores, citado en El Observador, Montevideo, 7/6/97.

11. Corresponde señalar que una propuesta de sostenibilidad ambiental del desarrollo no pasa por cerrar una fábrica sino como último recurso y, por el contrario, apunta a ubicarla en áreas y bajo una gestión que asegure el mínimo impacto ambiental, atendiendo las opciones productivas para el departamento.

12. C.L.A.E.S. (Centro Latinoamericano de Ecología Social) realizó, a solicitud de la I.M.M., en octubre-noviembre 1997 entrevistas de consulta con actores clave, incluyendo al director de la Dirección Nacional de Recursos Naturales Renovables, M.G.A.P. (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca); Director Nacional de Medio Ambiente, M.V.Q.T.M.A. (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente); directores de los departamentos de Cultura, Desarrollo Ambiental, y director de la división de Servicios Jurídicos de la I.M.M.; funcionarios de los Centros Comunales Zonales, Montevideo Rural, y Unidad de Parques de la I.M.M.; Comisión de Medio Ambiente, Cámara de Industrias; las organizaciones ciudadanas Asociación pro recuperación arroyo Carrasco (A.P.R.A.C.), Grupo Exploración y Reconocimiento Geográfico del Uruguay (G.E.R.G.U.), Vida Silvestre, Comunidad y Ambiente (Sayago-Colón), La Proa (Malvín Norte), San Lorenzo (Cementerio del Norte) y vecinos del asentamiento El Monarca y Villa García.

La *contaminación* explica la mayor parte de las preocupaciones, abordándose específicamente los siguientes temas: en general sobre la contaminación sonora, visual, atmosférica, del suelo, cursos de agua y costa. Específicamente se detectaron temas como la contaminación por la central térmica de generación eléctrica de La Tablada; contaminación particulada por la fábrica de cemento portland; otros casos de contaminación industrial; marcada preocupación por la contaminación de los arroyos Pantanoso, Miguelete, Carrasco y Malvín; y reacciones incidentales como la desencadenada por la marea negra en playa Ramírez y el movimiento de salvamento de galletas.

Sobre la *basura sólida* surgen como temáticas la suciedad en las calles, su aumento, el incremento de plásticos, los residuos peligrosos, aumento de roedores y reacciones contra la instalación de una planta de clasificación.

Sobre *áreas verdes y parques* la temática se centra en las condiciones de los parques Lecocq, Punta Espinillo y Villa Dolores, la tala de árboles para tender cables de alta tensión y la promoción de una reserva de flora y fauna en la isla de las Gaviotas.

Sobre el *ordenamiento urbano* se destacan el decreto municipal 26.986 sobre la zona rural del departamento, prohibiendo la implantación de industrias y limitando la construcción de viviendas en determinadas áreas, y los estudios de los asentamientos irregulares.

Otras preocupaciones engloban temáticas de condiciones ecológicas barriales, condiciones ambientales dentro de fábricas y empresas, destino de los residuos nucleares almacenados en Malvín Norte, instalación de ciclovías, etcétera.

Montevideo en Foro. Montevideo en Foro II, fue realizado en 1996 por la Intendencia Municipal como experiencia de participación ciudadana, y dedicó un capítulo a la temática ambiental. Allí se listan temas ambientales agrupados en siete áreas, y para cada uno de ellos se enumeran cuestiones en particular. De esa lista temática se pueden resumir los siguientes aspectos:

En términos generales se indica la necesidad de fortalecer la legislación ambiental y su aplicación, formar y capacitar en temas ambientales a promotores barriales y a los funcionarios de los centros comunales zonales, y amparar al vecino en su calidad de denunciante.

Sobre *residuos sólidos y basura* se indica la necesidad de mejorar la disposición final, dar una solución final a las usinas, promover el reciclaje, desestimular el uso de plásticos, atender el problema de los hurgadores, ampliar la recolección de basura «inédita», y promover fumigación y desratización.

Sobre las *aguas servidas y el saneamiento* se señala la necesidad de coordinación entre diversos organismos públicos, promover la educación en esta temática y mejorar la infraestructura y los servicios. Sobre las áreas verdes se indica la importancia de promover la creación de espacios verdes, mejorar el equipamiento de los ya existentes y conservar y extender el sistema de arbolado.

En la temática de las *industrias y los comercios contaminantes* surgen preocupaciones por la existencia de industrias contaminantes del aire y del suelo, y por vertidos de desechos líquidos y sólidos; también se apunta la existencia de contaminación sonora; asimismo se indicó la necesidad de modernizar la legislación vigente y promover el control y monitoreo municipal y ciudadano.

En el *uso del suelo y vivienda* se propone la formulación de instrumentos, propuestas y soluciones, con una atención particular a los asentamientos, la protección efectiva de los aspectos productivos y paisajísticos del área rural y la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial.

Sobre el *área rural* se señala la necesidad de fortalecer los recursos naturales, mejorar la infraestructura, fomentar la agricultura orgánica, estudiar zonas aptas para la forestación y facilitar el aprovechamiento de la zona de bañados para usos productivos.

Consulta pública sobre el Avance del Plan Montevideo. En el marco de la elaboración del Plan Montevideo, la Intendencia realizó una consulta pública sobre el «Avance del Plan» entre abril y mayo de 1997¹³. En las respuestas obtenidas, los temas ambientales aparecen diseminados en la consideración de distintos aspectos del Plan:

Limpieza: mayor cobertura de servicios; erradicación de basurales.

Saneamiento: colectores y plantas de tratamiento para efluentes industriales.

Vialidad y transporte: mejora y privilegio del transporte colectivo frente al individual; incorporación de transporte sobre riel en trama urbana y vinculación del ferrocarril con el transporte colectivo urbano; preferencias para el peatón; vías peatonales y ciclovías; mantener empedrados en calles de barrio; regulación de tránsito de cargas pesadas; preocupación por asentamientos irregulares vinculados a nuevos trazados (colector perimetral).

Industria y manejo de cargas: regulación de la localización de las actividades prestando especial atención a su compatibilidad con el uso residencial, con el incremento de tránsito pesado y los riesgos de contaminación sonora, aérea y por efluentes líquidos; estructuras fabriles ruinosas; plazos y apoyos a las empresas para su relocalización. Se señala preocupación específica por nuevo mercado mayorista hortifrutícola, terminal de cargas, depósitos de contenedores y maderas.

Vivienda: control de asentamientos irregulares en áreas periféricas y promoción de redensificación de áreas centrales e intermedias.

Paisaje (rural y urbano): construcción y/o mejora de parques, parques en riberas de arroyos, plazas, canteros centrales, arbolado público, etcétera. Protección de la costa oeste. Controles sobre cableados aéreos (TV cable), antenas. Limitación de alturas, en especial en áreas costeras, ramblas.

Conflictos ambientales en Montevideo

Como se señalara, la población montevideana viene reconociendo de manera creciente la importancia de lo ambiental, aunque ello no se traduce siempre en compromisos concretos o cambios de conducta importantes —por ejemplo, para reducir la basura en la vía pública— manteniéndose la mayoría de las veces una perspectiva fragmentada e individualista de lo ambiental, esperando que el Estado —sea la Intendencia Municipal o una repartición ministerial— resuelvan buena parte de los problemas ambientales.

A su vez, a pesar de la larga lista de problemas ambientales percibidos por la población del departamento, sólo una proporción mucho menor desemboca en conflictos¹⁴, algunos de cuyos factores son:

Contaminación

1. Impacto ambiental de central térmica de generación eléctrica en La Tablada.

2. Impacto ambiental de planta de cemento portland en Sayago.
3. Contaminación industrial en Aires Puros.
4. Escapes de ácido de un depósito abandonado en La Teja.
5. Vertidos industriales en colector y hundimiento de pavimento en Gonzalo Ramírez.
6. Contaminación de curtiembres en Nuevo París.
7. Emanaciones de gases en Sayago.
8. Contaminación que produce refinería en La Teja.

Residuos sólidos

1. Basura en la ciudad.
2. Instalación de una planta de clasificación en Isla de Gaspar.

Áreas verdes y parques

1. Parques Lecocq y Punta Espinillo.
2. Cortes de árboles para el tendido de cables de alta tensión en Millán y Lecocq.
3. Zoológico municipal de Villa Dolores.

Otros

1. Salud e higiene en medio laboral en empresas de cueros y vidriería.
2. Instalación de cables de alta tensión en Flores de Manga.
3. Manejo de residuos nucleares en Malvín Norte.

Los principales temas involucrados son la contaminación industrial, en particular atmosférica y el vertido de efluentes líquidos; les siguen los conflictos sobre la disposición final de residuos y manejo de la basura, y sobre la situación en los parques municipales de Lecocq, Punta Espinillo y Villa Dolores. Temas de denuncia, discusión y polémica muy frecuentes, como la contaminación de las playas y arroyos o la limpieza de la bahía, no desembocan en conflictos potentes.

Sobre los actores involucrados, un número importante de conflictos son percibidos como generados por el Estado —sea Municipio o Administración Central—, y seguidamente por empresas privadas. Los actores iniciadores son en la mayoría de los casos grupos de vecinos no organizados. El principal regulador de los conflictos ha sido la Intendencia Municipal, y en segundo lugar la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DI.NA.M.A.), del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (M.V.O.T.M.A.). Sin embargo, es importante advertir que la mayoría de los conflictos no llegan a una solución o resolución, sino que se desvanecen y posiblemente varios de ellos se encuentren hoy en estado de latencia. La mayor parte tienen corta duración y son de tipo público. Un conflicto finaliza cuando cesan las hostilidades entre los actores involucrados y esto puede lograrse mediante su solución, resolución o desvanecimiento.

Evaluación de los contenidos temáticos

Considerando la información disponible emerge destacada una serie de temas y preocupaciones ambientales a nivel de la percepción de la población departamental.

13. Se puso a disposición de los vecinos e instituciones de Montevideo los documentos elaborados por la Universidad de la República, 1996 y por la I.M.M.–U.C.P.M., 1997, así como una exposición con elementos fundamentales en el atrio del Palacio Municipal. Se recibieron opiniones en diversas reuniones de trabajo y a través de respuestas escritas.

14. Se define como conflicto ambiental la incompatibilidad de intereses que aflora entre varios actores, en tanto uno de ellos, ante cierta cosa u acción que a su entender ocasiona o puede ocasionar un determinado impacto ambiental, le asigna cierto valor, juicio o significado, mientras otro actor le asigna uno que lo contradice o que es distinto.

Los grandes temas de preocupación ciudadana se centran en la contaminación, especialmente de los arroyos, la disposición de residuos sólidos, los impactos de los asentamientos irregulares y el manejo de los parques.

Uno de los temas presentes con mayor fuerza se vincula a problemas de *contaminación de los principales arroyos* que atraviesan áreas urbanas. Se asocia a esta temática la marcha del Plan de Saneamiento. La situación cobra particular notoriedad en el caso del arroyo Miguelete, pero no debe olvidarse que tanto por la extensión de su cuenca, como por su ubicación en el departamento dentro del entramado urbano, determina que sea la cuenca más urbanizada —40,8% de su cuenca se encuentra dentro del área urbana—, incluyendo barrios residenciales y semirresidenciales con alta densidad de población, y llegando a zonas próximas al centro de la ciudad. Por eso se explican un mayor número de acciones vecinales originadas de ese entorno. Pero se debería precisar que la situación es igualmente negativa en gran parte de los demás cursos de agua del departamento, especialmente los limítrofes.

Los problemas con la disposición final de *residuos sólidos* se superponen, en parte, a la situación de los arroyos, aunque poseen atributos propios. Las denuncias y conflictos se asocian a los basurales endémicos, sitios de clasificación de los hurgadores, inadecuada conducta vecinal en manejar residuos domiciliarios, etcétera. Algunos tipos de desechos, como los envases de plástico, se convierten en elementos desencadenantes de denuncias. En este caso se juegan valores ecológicos, referidos a los niveles de contaminación, pero también estéticos y sanitarios, frecuentemente invocados por los vecinos.

Los *asentamientos irregulares* y precarios han surgido como un tema de importancia al considerar la temática ambiental departamental en general, y la situación de las áreas ecológicas significativas en particular. Estos son considerados tanto la causa de problemas —asociados a la clasificación de basura de los hurgadores— como una alteración del medio en sí mismo. Distintas áreas verdes que posee el departamento han perdido sus valores estéticos y recreativos por la presencia de asentamientos y quedan fuera del uso público, como es el caso de la zona norte de los bañados de Carrasco. La posibilidad de tareas de cogestión con los vecinos queda limitada también por ese hecho.

Finalmente, la *gestión de los parques municipales* ha estado en el centro de la consideración, tanto a nivel de los medios, como a nivel local. La potencialidad de estos parques es enorme, y su gestión es, en varios casos, parte del manejo de las áreas ecológicas significativas.

Valores subyacentes a la percepción ciudadana sobre los temas ambientales

La temática ambiental montevideana muestra una diversificación de los valores en juego por parte de los distintos actores sociales, con un peso creciente de los vinculados al cuidado del entorno. El examen del relevamiento de temas y conflictos y las entrevistas realizadas permiten identificar varios tipos de valores bajo consideración, a saber:

- **Ecológicos:** Al reconocer los valores propios en la conservación de los ambientes naturales del país y de su fauna y flora.
- **Estéticos:** Referidos a la situación de las playas y de espacios verdes en la ciudad y a las reacciones contra zonas degradadas y alteradas. Dentro de este caso se reconoce que los paisajes departa-

mentales constituyen un valor a ser protegido, tanto en las áreas más silvestres como en aquellos resultantes de la particular historia del uso que los uruguayos han hecho de su entorno.

- **Recreativos:** Invocados por la necesidad de disfrutar de espacios abiertos, verdes, con representaciones de nuestra naturaleza. En este caso son especialmente importantes las áreas que puedan ser disfrutadas por los montevideanos y aquellas que, como las playas, puedan además brindar opciones turísticas.
- **Sanitarios:** Invoca un ambiente limpio para atender a la salud pública y a la calidad de vida.
- **Económicos:** Como reconocimiento de que las modificaciones sobre el medio también implican costos y ganancias diferenciadas entre distintos actores de la ciudad. Muchos problemas ambientales tienen consecuencias negativas para la economía. Por ejemplo, la contaminación del agua o del suelo repercute negativamente sobre las posibilidades de explotaciones agropecuarias o el uso recreativo-turístico de los arroyos y las costas.

La dimensión ambiental en el contexto municipal

En Uruguay, los municipios han desarrollado importantes cometidos con relevancia ambiental, en algunos casos privativamente, en otros en concurrencia con el gobierno central.

Hasta 1985, si bien existía un conjunto de servicios que abordaban aspectos sectoriales del ambiente, no había en la estructura municipal ningún órgano con atribuciones de decisión y ejecución coordinada que atendiera a las necesidades propias de un proceso de gestión ambiental.

Un primer intento se ubica en 1986, cuando, a iniciativa de la División de Arquitectura y Urbanismo, se dicta la resolución municipal N° 4.116 de 16 de diciembre de 1986, por la que se crea una Comisión Asesora integrada por representantes de los diferentes órganos municipales con competencia en la materia. La resolución proponía, además, para su envío a la Junta Departamental de Montevideo, un proyecto de ordenanza que no tuvo sanción legislativa.

En el período de gobierno municipal 1990–94, se aprobaron un decreto de la Junta Departamental de Montevideo y dos resoluciones del Intendente Municipal que aspiran a constituir el marco general de la política ambiental departamental:

- Resolución N° 1974 de 15 de junio de 1990, por la que se crea la Comisión Técnica Ambiental, con el cometido de «seguimiento, análisis y asesoramiento de todo lo referido a la protección del ambiente en Montevideo, en acuerdo con los departamentos que corresponde»¹⁵.
- Decreto de la Junta Departamental de Montevideo N° 25.657 del 17 de agosto de 1992, en el que se establecen «los principios y objetivos básicos de la política ambiental del departamento de Montevideo, sus mecanismos de formulación y aplicación, así como los principales instrumentos de gestión para la defensa, conservación y mejoramiento del ambiente con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población».
- Resolución reglamentaria del Intendente Municipal N° 13.240 del 9 de diciembre de 1993, en la que se reglamentan aspectos principales del decreto anterior.

En este período se implementó, además, una nueva estructura orgánica municipal —reestructura aprobada en 1992— que implicó medidas de carácter general y de fuerte trascendencia desde el punto de vista de la gestión ambiental:

- Inicio de un proceso de descentralización política y desconcentración de servicios, con la creación de un sistema de órganos con jurisdicción en 18 zonas en las que se divide el territorio departamental, e incorporando la participación vecinal en la gestión.
- Creación de la Unidad Central de Planificación Municipal (U.C.P.M.) y, dependiente de ésta, de la Dirección de Planificación Ambiental. Por resolución municipal N° 909 de marzo de 1993 se crea también en la órbita de la U.C.P.M., la Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico de Montevideo. Una de las directrices del referido plan es «el mejoramiento de la calidad de vida» y, en ese marco, la de «preservar y mejorar la calidad ambiental de Montevideo».

La Comisión Técnica Ambiental (C.T.A.) realizó tareas en materia de: a) revisión y elaboración de normativa; b) capacitación; c) implementación de actividades que involucran educación, información y participación; y d) integración de la dimensión ambiental a la gestión municipal, procurando la coordinación entre servicios municipales y desarrollando vínculos con otras instituciones.

Importa destacar lo realizado por la Comisión Técnica Ambiental en materia de normativa: preparación del proyecto del decreto N° 25.657¹⁶ que posteriormente es aprobado por la Junta Departamental, reglamentación de aspectos del Decreto y recopilación de normas ambientales que en marzo de 1993 es elevada a la Junta Departamental en una edición de tres tomos denominados «Relevamiento de normas de relevancia ambiental de aplicación en el departamento de Montevideo». El primer tomo fue publicado en febrero de 1994¹⁷.

Al iniciarse el período de gobierno municipal 1995–1999, actualmente en curso, se aprueba una reestructura interna de la comuna que tiene relevancia para la acción ambiental en el municipio:

- la Comisión Técnica Ambiental y la Dirección General de Planificación Ambiental de la Unidad Central de Planificación Municipal se integraron en la nueva estructura;
- creación del Departamento de Desarrollo Ambiental¹⁸, abarcando —fundamentalmente en sus aspectos operativos— temas ambientales clave por su impacto en la acción municipal: saneamiento, control industrial, residuos sólidos. Otros temas permanecen bajo la órbita de otros departamentos (Cultura: turismo y recreación, incluyendo «parques protegidos»; Acondicionamiento Urbano: transporte, vialidad, espacios públicos y edificaciones; Descentralización: salud, administraciones locales y servicios desconcentrados).

Un panorama departamental: valores, problemas y conflictos

El territorio del departamento de Montevideo reúne un conjunto de elementos naturales y construidos que representan valores desde el punto de vista ambiental, así como un rico conjunto de oportunidades para la mejora de la calidad de vida de la población departamental, metropolitana e incluso nacional, presente y futura.



15. La Comisión Técnica Ambiental se integró con un presidente designado por el Intendente Municipal y cinco técnicos representantes de los departamentos de Higiene y Asistencia Social, Planeamiento Urbano, Obras y Servicios, Grupo de Trabajo sobre Montevideo Rural y Comisión Asesora del Plan Director.

16. Para ello contó con la colaboración de la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, en el marco de un convenio entre las instituciones. También se realizaron consultas a diferentes dependencias municipales así como a organizaciones ambientales y sociales.

17. Corresponde a la publicación I.M.M.–U.C.P.M.–C.T.A.: *Recopilación de normas de relevancia ambiental de aplicación en el departamento de Montevideo. Normas nacionales y municipales*, Montevideo, 1994. Los otros dos tomos (no publicados) corresponden a la transcripción de las referidas normas (municipales y nacionales respectivamente).

18. Resolución N° 566 de 15 de febrero de 1995.

En este punto se realiza un breve análisis de los principales valores y problemas ambientales, tomando como criterio ordenador los elementos que constituyen el medio natural y las formas en que se les vinculan los elementos contruidos y los distintos actores sociales que se relacionan con los mismos. En I.3.4 se retoma el análisis focalizando en la identificación de las áreas ecológicas significativas del departamento.

Suelo y subsuelo

Montevideo cuenta con un suelo y un subsuelo que presentan, excepto en localidades específicas, buenas condiciones para servir de soporte a elementos contruidos (edificaciones, caminería). El subsuelo ofrece materiales que han sido históricamente utilizados y continúan siendo empleados para la construcción —piedra, balasto, arena, arcillas—. Las áreas que se mantienen rurales disponen de una proporción muy significativa de suelos de aptitud agrícola.

Un primer nivel de conflicto se verifica precisamente en esas áreas hoy rurales, donde se dan pérdidas de superficie de suelos agrícolas por el avance de otros usos: residenciales, industriales, de disposición de residuos, extractivos —arcillas, arenas, piedras y balasto—.

Otro nivel de conflicto en zonas rurales se refiere a la pérdida o degradación de áreas silvestres o poco modificadas, en especial humedales, que se destacan por su papel regulador hídrico y su riqueza en biodiversidad.

También en áreas rurales, existen problemas de pérdida de productividad de suelos agrícolas: erosión en áreas localizadas, degradación de la estructura en términos más generalizados.

En áreas ocupadas por asentamientos irregulares que avanzan sobre el suelo rural, se verifican serias carencias habitacionales y de servicios básicos, que en algunos casos se ven agravadas por localizaciones inadecuadas desde el punto de vista de la base física —tierras bajas y márgenes de arroyos inundables—. Todo ello compromete la calidad de vida en dichas condiciones y hace muy costosa la eventual adecuación de dichas áreas para usos residenciales.

En relación al subsuelo surge recientemente, como un tema completamente nuevo y de alcance metropolitano, la iniciativa en torno al uso posible de grandes reservorios subterráneos de la cuenca del Santa Lucía para almacenamiento de gas natural proveniente de Argentina.

Aguas

Montevideo es un departamento con una extensa y variada costa sobre el Río de la Plata, cuyos límites con los departamentos vecinos son fundamentalmente cursos de agua —arroyos Toledo–Carrasco, Las Piedras–Colorado y río Santa Lucía— y atravesado en su territorio rural y urbano por una rica red hidrográfica. En términos de aguas subterráneas, el departamento no cuenta con acuíferos potentes.

Estas aguas constituyen un valioso potencial con múltiples propósitos: consumo humano, riego, dilución, proceso y transporte de efluentes de origen doméstico e industrial, recreación, transporte de personas y cargas (puerto), pesca.

En todos los niveles —aguas de las costas y de los cursos superficiales, aguas subterráneas, especialmente en las primeras napas—, existen problemas relativamente importantes de contaminación que im-

plican un fuerte conflicto entre algunos de los usos recién mencionados.

Los grandes arroyos capitalinos —Pantanosos, Miguelete, Las Piedras, Carrasco, y sus afluentes— enfrentan serios problemas de contaminación y en algunos sitios de degradación paisajística de sus márgenes. En general, la calidad del agua es buena en los cursos mientras transcurren en áreas rurales; los problemas de contaminación se producen al atravesar zonas con industrias o urbanizadas, ya sea en el propio departamento o, en el caso de los cursos limítrofes, en Canelones. Los problemas más evidentes son motivados por efluentes domésticos e industriales, vertido de residuos sólidos y, menos evidentes, arrastre de sedimentos y agroquímicos en zonas rurales.

De manera localizada existen problemas de sobreexplotación y/o contaminación de napas —efluentes domésticos y otros, agroquímicos— y problemas de disponibilidad y calidad de aguas profundas para riego en las zonas agrícolas y para consumo humano en las zonas no abastecidas por O.S.E.

El sistema de saneamiento está incorporando una serie de ampliaciones y nuevas instalaciones —de manera destacada el emisor subacuático— que han permitido mejorar la calidad ambiental, principalmente en las aguas costeras. Sin embargo, las soluciones adoptadas se apoyan en gran medida en el alejamiento en el espacio —y en el tiempo— de los problemas. En el futuro, serán cada vez más importantes las medidas tendientes a solucionar los problemas en su origen, lo cual implica avanzar en cambios en los procesos productivos y en los hábitos de consumo.

Aire

En términos generales, la calidad del aire es buena en Montevideo, en gran medida gracias a los vientos habituales. Existen y pueden agravarse problemas localizados por incremento del parque automotor y del tránsito urbano, especialmente en zonas centrales, aumento de tránsito pesado, emisiones industriales, emisiones de áreas de disposición de residuos.

Se detectan problemas de contaminación aérea por hidrocarburos, dióxido de azufre, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, plomo, polvo.

Además, tiene relevancia el ruido en general y en localidades puntuales —parque automotor, instalaciones industriales, locales comerciales con música a alto volumen—.

Costas, relieve y paisaje

El departamento cuenta con una costa con variados atractivos paisajísticos —playas, puntas rocosas, bahía— y una topografía general que también ofrece perspectivas de interés. Ello se aplica tanto para áreas rurales que conservan con escasas modificaciones los valores del entorno natural —costa oeste, bañados del Santa Lucía— o que han incorporado transformaciones a partir de la actividad agrícola (Melilla, Cuchilla de Pereira) como para zonas urbanas —costa este, en especial en algunos tramos; Cerro de Montevideo, Cerrito de la Victoria—.

En relación a las costas ya fue mencionado el efecto positivo logrado en la calidad de las aguas del Río de la Plata a partir del funcionamiento del emisor subacuático. Pero persisten problemas en áreas próximas a la desembocadura del arroyo Carrasco —cuyos baña-

dos fueran canalizados en la década de los ochenta, perdiendo su papel depurador de los efluentes recibidos— y en la bahía, que recibe impactos del puerto, planta de A.N.C.A.P., arroyos Pantanosos y Miguelete.

Vida animal, vegetal y microorganismos

Tal como se analiza en detalle en I.3.4, el departamento cuenta con ecosistemas naturales o poco modificados que constituyen reservas de biodiversidad destacadas. A ello se agregan áreas con desarrollo de vida vegetal y animal a partir de la actividad humana también valiosas desde el punto de vista biológico: áreas agropecuarias, parques, plazas, arbolado, jardines particulares, animales criados en cautiverio.

Son problemas ambientales biológicos relevantes, a escala local, la proliferación de animales—plaga de distintos tipos: roedores en inmediaciones de vertederos de residuos sólidos oficiales y clandestinos; mosquitos en aguas estancadas; contaminación microbiana por efluentes domésticos —microorganismos responsables de enfermedades gastrointestinales y de otros tipos: hepatitis A; riesgo de cólera—, de aguas profundas y superficiales con destino al consumo humano directo o al riego de vegetales que se mojan en el cultivo, en especial hortalizas de hoja.

Espacio en general

Merecen una mención especial los procesos que afectan al territorio en general. Si bien no se constatan problemas comparables a los de otras ciudades, es un tema a considerar —y que adquiere proporciones a vigilar en áreas puntuales— la presencia de radiaciones electromagnéticas en proximidad a redes de alta tensión donde, en ocasiones, se han localizado asentamientos irregulares; así como ionizantes —residuos del reactor de la Universidad de la República; equipamientos y materiales de uso médico: rayos X, irradiaciones, etcétera—.

Factores externos de incidencia ambiental en el departamento

Tal como fuera adelantado, lo ambiental requiere prestar especial atención a fenómenos cuyas consecuencias trascienden los límites administrativos; en este caso, los departamentales. Este hecho implica que el nivel de incertidumbre en relación a muchos procesos resulte muy elevado, por cuanto su origen se encuentra fuera del área bajo jurisdicción administrativa, involucrando muchas veces complejos y lejanos fenómenos, tanto de carácter natural como sociales, económicos y políticos. Por otra parte, refuerza la necesidad de políticas coordinadas con los organismos con competencia sobre dichas áreas y/o procesos.

El mundo

En general, en los problemas ambientales globales —acumulación de anhídrido carbónico, metano y otros gases y calentamiento de la atmósfera; reducción de la capa de ozono e incremento de las radiaciones, etcétera— es mayor el daño recibido que el generado por el país en general y el departamento en particular. Ellos constituyen amenazas para el conjunto de la humanidad, pero a escala departa-

mental pueden citarse los aspectos referidos a Montevideo como ciudad costera —nivel del mar— con playas y valores turísticos —radiaciones cancerígenas y usos recreativos—.

En otro plano, la incorporación de criterios ambientales en la regulación de los mercados internacionales representa la generación de nuevas oportunidades y restricciones para la colocación de la producción nacional y departamental en el exterior. Por un lado, abre la posibilidad de explotar comercialmente productos obtenidos bajo condiciones de menor artificialización, aunque ello requiere el desarrollo de mecanismos de certificación y que éstos sean aceptados en el exterior. Por otro, existen riesgos de que las normas ambientales operen como nuevas barreras no arancelarias en el comercio internacional.

La región

A nivel regional existen procesos en marcha y otros con diverso grado de probabilidades de concreción. En general, todos ellos pueden tener impactos muy fuertes sobre el ambiente a nivel departamental (infraestructuras ya citadas).

El resto del país, el área metropolitana

Finalmente, merecen mención procesos que abarcan al resto del país o al área metropolitana y que inciden sobre el departamento con consecuencias ambientales relevantes:

- Reestructura del sector granjero (apertura, integración).
- Reestructura del sector industrial manufacturero (apertura, integración).
- Plan Forestal: incremento del tránsito de cargas voluminosas, áreas de depósito, posibles plantas de *chipeado* y/o de celulosa, con impactos por ruido, polvo atmosférico (en el caso de *chips*), efluentes (celulosa).
- Contaminación y sedimentos en grandes cursos de agua (Santa Lucía: abastecimiento de agua potable) y en cuencas compartidas (arroyos Las Piedras y Carrasco).
- Ocupación residencial en áreas contiguas a los límites departamentales: Rincón de la Bolsa, La Paz–Las Piedras, Toledo, Paso Carrasco, Ciudad de la Costa. Ello genera problemas vinculados al saneamiento, vertidos en cursos de agua, residuos sólidos, emisiones áreas, tránsito vehicular, etcétera.

I.3.4 Medio natural y áreas ecológicas significativas

La gestión de áreas naturales siempre implica atender aspectos del ordenamiento territorial. Las áreas a ser preservadas siempre se corresponden con sitios concretos, que requieren medidas específicas, así como medidas complementarias en su entorno.

Considerando todos estos elementos resulta necesario identificar las áreas naturales de relevancia para el departamento, que sirvan de base para una zonificación que las tome en consideración y para desarrollar para ellas una gestión de preservación, articulada con otros tipos de usos del suelo.

Existe un cierto preconceito que sostiene que Uruguay en general, y Montevideo en particular, son ecológicamente pobres y por lo tanto las tareas de preservación de áreas naturales son innecesarias. Esta

idea es incorrecta, en tanto en el país existen varias especies endémicas, y muchas poblaciones particulares, que merecen ser protegidas. Incluso el departamento de Montevideo, a pesar de su reducida extensión y de la prolongada e intensa actividad humana que ha sustentado, posee áreas destacables a nivel nacional, como es el caso de los bañados sobre el río Santa Lucía.

Es clave recordar en el tratamiento de este tema que, si bien la identificación de las áreas ecológicas significativas se realiza en el espacio departamental, dichas áreas están en muchos casos indisolublemente integradas en ecosistemas que se extienden más allá de los límites departamentales. Un enfoque metropolitano y una articulación con las políticas nacionales resulta clave, entonces, al momento de proponer programas de gestión de dichas áreas. Por último, resulta evidente que allí donde menos abundantes son los recursos naturales sobresalientes resulta más importante la preservación y regeneración de los existentes.

Medio natural: características generales

El departamento de Montevideo se encuentra sobre el límite sur de la región ecológica *Uruguayense*, que cubre todo el país y las áreas adyacentes del sur de Río Grande do Sul, Brasil, así como parte de Entre Ríos, Argentina. Caracterizada por un paisaje dominante de praderas onduladas, templadas y húmedas, esta es una zona distinta a las pampas argentinas, las que estrictamente corresponden a una estepa, más fría y seca. Desde el punto de vista geomorfológico, Montevideo se encuentra enclavado en la fosa tectónica del río Santa Lucía —una amplia región cubre gran parte de la cuenca este de ese río—, y bordeado al oeste por la planicie fluvial del río Santa Lucía, y al este por cordones litorales de médanos de arena que se continúan en Canelones.

En este marco natural, la fauna y la flora originales guardaban una gran riqueza y diversidad. El marco natural que hoy se observa en Montevideo es el resultado de las características ecológicas propias del departamento y de estas modificaciones humanas que se han sucedido desde la fundación de la ciudad.

Al día de hoy, el rasgo típico y diferenciador del espacio urbanizado departamental es el alto grado de artificialización de los ecosistemas originales, modificados por la intervención humana a lo largo de la historia, generando patrones de ocupación territorial concentradores de población y actividad, que en muchas situaciones localizadas superan la capacidad de soporte del ecosistema natural —asentamientos en zonas inundables, usos residenciales o industriales incompatibles y conflictivos, arroyos que reciben elevadas cargas de efluentes y/o residuos sólidos—.

Se han modificado en consecuencia aspectos sustanciales del ecosistema, como régimen hidrológico, escorrentías —padrones de drenaje—, suelos, clima, vegetación, paisajes, etcétera. Por lo tanto la modificación de aspectos estructurales ha determinado un nuevo funcionamiento y relación entre dichos componentes que, en última instancia, se evidencia en la modificación de sus aptitudes y potencialidades —el cambio en el uso de los cursos de agua y de los suelos agrícolas son ejemplos por demás elocuentes—.

El resto del espacio departamental en su gran mayoría se ha dedicado a las actividades productivas agrícolas, con menores niveles de modificación del ecosistema original, manteniendo grados de compatibilidad entre lo natural y lo antropizado que le confieren aún enormes poten-

cialidades para la producción y como valores paisajísticos de recreación y de biodiversidad, cuya mantención a largo plazo resulta estratégica para el desarrollo departamental.

Clima

El clima del departamento es templado, húmedo y lluvioso. La temperatura media va de un mínimo de 11,8° C en invierno (junio–agosto) a 23° C en verano (diciembre–febrero). Las precipitaciones alcanzan desde los 266,3 mm en invierno a los 300 mm en otoño (marzo–mayo). La humedad relativa media es de 67% en verano y 79% en invierno.

Geología

El substrato geológico departamental está ocupado en su mayor parte por el basamento cristalino, sobre el que se apoyan sedimentos más modernos. Este basamento se observa en los afloramientos rocosos presentes en la costa, y a partir de allí se extiende sobre los márgenes de algunos cursos de agua, como los arroyos Miguelete y Pantanoso, así como bordeando algunos tributarios de los bañados de Carrasco, o en afloramientos aislados. Corresponden a la formación Montevideo, originaria del período Precámbrico Medio, de más de 1.000 millones de años, y están compuestos por gneiss oligoclásticos, anfibolitas, micaesquistos y cuarcitas micáceas. Las anfibolitas son el elemento más conocido en tanto aparecen en el Cerro de Montevideo, en varios afloramientos rocosos costeros del oeste —Pajas Blancas, Punta Yeguas, etcétera— y sobre las desembocaduras de los arroyos Pantanoso y Miguelete. Asociados a esta formación se detectan en el norte del departamento, sobre el arroyo Las Piedras, granitoides tardipostectónicos de edad cambro–precámbrica superior.

Sobre este basamento se han depositado una serie de formaciones cada vez más modernas. Le sigue la formación Fray Bentos, originada en el Oligoceno —37,5 millones de años—, con areniscas muy finas y loess. Esta formación alcanza una gran extensión sobre el río Santa Lucía, en el departamento de Canelones, siendo su extremo sur el que se observa en Montevideo, especialmente sobre el último tramo del arroyo Las Piedras, y hacia el sur, sobre la planicie del río Santa Lucía.

Le sigue la formación Raigón, del Plioceno —7 millones de años— areniscas finas a conglomeráticas color blanco amarillento. Cubre una superficie menor a la anterior, esencialmente sobre el río Santa Lucía, próximo a los bañados de Carrasco y en otros sitios del departamento.

La formación Libertad es más moderna. Originada en el Pleistoceno —1,5 millones de años—, cubre gran parte de la superficie del departamento. Se caracteriza por sus lodolitas, loess y fangolitas, con arenas y arcillas, pardas a pardo rojizas, que son un excelente material madre para la generación de suelos de vocación agropecuaria.

Existe un enclave de la formación Villa Soriano sobre el arroyo Colorado y la desembocadura del arroyo Las Piedras. Su edad es holocena. Se caracteriza por sedimentos arenosos a gravillosos con cantos, arcillas y limos intercalados.

Finalmente, las formaciones recientes incluyen sedimentos limo–arcillosos y arenas, a veces conglomerados aluvionales, observados sobre la planicie del río Santa Lucía, varias áreas de la costa, especialmente en la zona oeste, entre la desembocadura de ese río y Punta Espinillo, así como en los bañados de Carrasco, donde además



existen depósitos turbosos. Las arenas fluviales y costeras están presentes sobre el Río de la Plata y algunas áreas del río Santa Lucía. Existían además sobre la playa de Carrasco y la desembocadura de su arroyo.

En el Plano I.9 se presenta un corte del territorio departamental entre el Cerrito de la Victoria y Rincón de la Bolsa (San José) con la estratigrafía de las formaciones geológicas.

Suelos

Las características del basamento geológico, junto a otros factores, como el clima y el régimen hídrico, determinan los suelos del departamento. Consecuentemente, los suelos dominantes son aquellos asentados sobre la formación Libertad. Estos corresponden a suelos melánicos, de color pardo oscuro a negro, y dentro de éstos a brunosoles eutricos, que son suelos moderadamente profundos a profundos, de textura media a pesada.

La mayor parte corresponde a suelos dominantes brunosoles eutricos, subéutricos típicos y lúvicos de la unidad Toledo, con argisoles subéutricos melánicos y abrupticos como suelos asociados. Del mismo tipo, pero cubriendo una superficie menor al noroeste, son los suelos dominantes brunosoles eutricos típicos, de la unidad Ecilda Paullier-Las Brujas que bordea la planicie del río Santa Lucía y que alcanza su límite sur en Montevideo; posee como suelos asociados brunosoles subéutricos y vertisoles.

En la costa se observa la unidad balneario Jaureguiberry, que se continúa al este en la costa del departamento de Canelones. Los suelos dominantes son arenosoles ócricos, asociados con gleysoles háplicos melánicos y arenas.

En la planicie del río Santa Lucía se encuentra la unidad Laguna Merín, con suelos dominantes gleysoles háplicos melánicos/ócricos, y asociados, arenosoles ócricos. En la zona de los bañados de Carrasco los suelos dominantes son histosoles.

Un 60% de la superficie de suelo rural del departamento puede clasificarse entre muy apta a moderadamente apta para cultivos agrícolas intensivos, que constituyen su principal uso actual (véase I.3.6). Las principales limitantes se refieren a dificultades para la penetración radicular y el laboreo —texturas pesadas, degradación de estructura, encostramiento superficial, etcétera—, exceso de humedad y problemas de drenaje, riesgos de erosión y de sequía. Los problemas de erosión no son todo lo graves que podría esperarse considerando la larga historia agrícola de estos suelos. El problema más generalizado está relacionado con la degradación de la estructura como consecuencia de la pérdida de materia orgánica.

Desde el punto de vista de sus condiciones para servir de soporte a construcciones, en buena parte de los suelos no existen restricciones relevantes, ya sea por sus condiciones intrínsecas como por la proximidad de un basamento geológico estable —cristalino—. Sin embargo en el caso de algunas unidades que ocupan áreas importantes existen problemas por el elevado contenido de arcillas expansivas en los suelos y en los materiales geológicos subyacentes.

Topografía y zonificación según formas de las tierras

El relieve departamental está determinado por las estribaciones de la Cuchilla Grande del Sur, al norte del departamento, y sus ramales Pereira y Miguelete. Desde esas elevaciones nacen los principales arroyos capitalinos. Esta

cuchilla presenta elevaciones de 60 a 70 metros, y sus estribaciones se dirigen hacia el sur, dejando entre ellas los pequeños valles ocupados por estos cursos de agua. Un ramal se dirige hacia el oeste, llegando a las proximidades de Punta Espinillo, delimitando al oeste y al norte la cuenca del río Santa Lucía y sus tributarios, y otros cursos de agua que desembocan en el Río de la Plata. Más allá de la cuchilla, y en la cercanía de la costa del río Santa Lucía, se suceden una serie de barrancas de pendiente pronunciada. Hacia el este y sur transcurren el arroyo Pantanoso y sus afluentes. La cuenca del arroyo Miguelete está bordeada por otras dos estribaciones, una de las cuales, en la vertiente este del arroyo, se dirige hacia el sur y constituye la zona donde se ha construido una buena parte de la ciudad. Hacia el este de ella se delimita la planicie de la cuenca del arroyo Carrasco. La altura máxima del departamento es el Cerro de Montevideo con 130 metros; le siguen algunos puntos en la cuchilla de Pereira, y el Cerrito de la Victoria con 70 metros. Las altitudes medias varían de 20 a 50 metros. Se conforma así un relieve ondulado, típico del departamento, donde alternan desde tierras bajas y aplanadas a cuchillas de suaves ondulaciones, determinando una gran diversidad paisajística.

Las principales tierras bajas se encuentran inmediatamente adyacentes a las costas platenses, y en especial sobre la desembocadura del río Santa Lucía y los bañados de Carrasco. La topografía aplanada de estos sitios, con áreas de inundaciones periódicas y estacionales, los ha mantenido más o menos libres de la urbanización.

Integrando aspectos topográficos, geológicos y edafológicos hasta aquí reseñados, y teniendo presente la cartografía realizada por la Dirección de Suelos y Aguas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (1982) se puede definir las siguientes categorías taxonómicas para caracterizar la geografía departamental y señalar las principales aptitudes del territorio. (Ver Plano I.10)

Tierras altas de lomadas fuertes. Las formas de tierras dominantes son las lomadas convexas con pendientes pronunciadas con valores superiores al 4%.

Agrupación de suelos dominantes melánicos desarrolladas en sedimentos cuaternarios limo arcillosos de la formación Libertad sobre formaciones geológicas más antiguas —Raigón, Fray Bentos, Basamento Cristalino—.

Se trata de tierras con un alto potencial agropecuario en el sentido amplio (agro-silvo-pastoril), cuyas principales limitantes son la erosión y degradación de suelos ya ocurrida así como su riesgo frente a usos inadecuados. Como consecuencia, para usos agrícola-intensivos presentan áreas con limitantes importantes.

Desde el punto de vista de sus condiciones para el soporte de construcciones, estas tierras presentan graves problemas por la presencia de arcillas muy expansivas.

Tierras altas de lomadas suaves y altiplanicies de lomadas suaves. Las geoformas dominantes son de lomadas suaves que incluyen pendientes inferiores al 4%, dominando los intervalos entre 2–3% ligeramente convexas a aplanados.

Agrupación de suelos dominantes melánicos y saturados lixiviados desarrollados sobre sedimentos cuaternarios limo arcillosos de la formación Libertad que cubren formaciones sedimentarias más antiguas —Raigón, Fray-Bentos, depositados sobre basamento cristalino—.

Se trata de tierras con alto potencial agropecuario en sentido amplio (agro-silvo-pastoril) siendo su principal limitante la erosión y degradación pasadas, no obstante presentar un menor riesgo actual y potencial, teniendo en cuenta su topografía dominante. Para los usos agrícola intensivos presentan aptitud media a muy alta.

Desde el punto de vista de sus condiciones como soporte constructivo pueden presentar limitaciones por la presencia de arcillas expansivas, pero en menor medida que en el caso de las tierras altas de lomadas fuertes.

Tierras de laderas de denudación. Las geoformas dominantes son los taludes de denudación de laderas complejas (cóncavo-convexas) con pendientes pronunciadas (superiores al 4%).

Agrupación de suelos melánicos —brunosoles— y suelos poco desarrollados —litosoles e incepsoles—, formados sobre sedimentos cuaternarios de muy poco espesor, limo arcillosos, de la formación Libertad, o materiales sedimentarios de las formaciones Raigón o Fray Bentos, de texturas variables, o materiales coluviales depositados sobre el basamento cristalino —rocas cristalinas diversas que incluyen granitos, cuarcitas, anfíbolitas, ectinitas, etc—.

Se trata de tierras con un potencial agropecuario medio en sentido amplio (agro-silvo-pastoril) siendo su principal limitante el alto riesgo de erosión y en muchos casos su superficialidad. Por estos motivos son suelos no aptos para usos agrícola intensivos.

Desde el punto de vista constructivo no presentan inconvenientes, estando el basamento cristalino a escasa profundidad.

Tierras medias-bajas aplanadas. Las formas de tierras dominantes son laderas largas muy ligeramente convexas y aplanadas con pendientes dominantes entre 1,5 y 2,5%.

Agrupación de suelos melánicos —brunosoles— y suelos saturados lixiviados —argisoles y planosoles— desarrollados sobre sedimentos cuaternarios limo arcillosos de la formación Dolores —Libertad retransportado—, depositados sobre sedimentos de Libertad, Raigón, Fray Bentos o rocas del basamento cristalino.

Se trata de tierras con un muy alto potencial productivo agropecuario en sentido amplio (agro-silvo-pastoril) siendo su principal limitante la erosión y degradación pasada. Para agricultura intensiva se trata de suelos aptos.

Desde el punto de vista constructivo no presentan mayores problemas. No obstante, pueden existir arcillas expansivas a nivel de ciertos horizontes de los suelos (horizontes B_{2t}), que se manifiestan con espesores variables (20–50 cm).

Tierras bajas y muy bajas aplanadas. Se localizan en las terrazas aluviales de los sistemas hidrográficos, siendo por lo general tierras con alta frecuencia de inundación. Incluyen áreas con bañados: Carrasco, planicies del río Santa Lucía, adyacencias de los arroyos Pantanoso y Miguelete. En el caso de los bañados del Santa Lucía existe amplia presencia de suelos salinos por ingreso de aguas del Río de la Plata.

Agrupación de suelos saturados lixiviados —argisoles y planosoles— asociados a suelos poco desarrollados vinculados a cursos de agua —fluvisoles— y suelos hidromórficos —gleysoles e histosoles—.

Originalmente presentaban un alto valor por su biodiversidad, por sus valores escénicos, así como por sus características físicas y su

papel en la dinámica hidráulica de las cuencas, cumpliendo un rol muy trascendente por su capacidad de depuración de las aguas siempre y cuando no se sobrepasaran ciertos límites de tolerancia. Estos atributos han sido en gran parte destruidos, en el caso de los bañados de Carrasco, por el vertido masivo de efluentes en la cuenca y, especialmente, a partir de la canalización de los arroyos Manga, Toledo y Carrasco.

Desde el punto de vista agronómico son tierras de aptitud muy restringida o no aptas. No tienen condiciones para servir de soporte de construcciones con las tecnologías comunes.

Dunas costeras: Se localizan en la franja costera.

Agrupan en forma dominante a las dunas arenosas costeras que integran muy pocos grupos de suelos poco desarrollados —arenosoles— además de algunos suelos hidromórficos —gleysoles—.

No presentan aptitud para la actividad productiva agropecuaria pero sí un alto valor paisajístico y recreativo.

Los usos constructivos, en tanto interrumpen la dinámica natural de los cordones dunares costeros (como ha sucedido en la costa urbanizada) resultan fuertemente conflictivos con la preservación del medio natural.

Hidrografía

El departamento de Montevideo presenta una rica y variada red de cursos de agua. El más importante corresponde al tramo final y desembocadura del río Santa Lucía, cuya vertiente este corresponde al departamento. Es un curso de agua de importancia nacional, y en esta área presenta un régimen estuárico donde los vientos pueden hacer adentrarse las aguas platenses, llegando por lo menos a los bañados de Rincón de Melilla.

Seguidamente se destacan varios arroyos que desembocan sea en el río Santa Lucía o en el Río de la Plata.

Tres de ellos se dirigen hacia el sur hasta desembocar en el Río de la Plata y constituyen elementos clave en el ordenamiento de la ciudad. El arroyo Pantanoso posee 15 km de extensión total y una cuenca de 66,4 km²; el Miguelete alcanza 21,5 km de extensión con una cuenca de 113 km²; el Carrasco posee 14 km de extensión y una cuenca de 173 km², de los cuales 54 km² corresponden a Montevideo. Si a estos se suma el arroyo Malvín, con una cuenca de 7 km², se alcanza una cuenca combinada de 240 km², correspondiendo al 45% de la superficie del departamento. Estos arroyos han servido como ejes en la apropiación del suelo. Para el arroyo Pantanoso se cuentan 163 mil habitantes en su cuenca (12% de la población total del departamento), para el Miguelete unos 325 mil habitantes (aproximadamente 27% de la población departamental) y para el Carrasco 200 mil en Montevideo (16% del total departamental) y 32 mil en Canelones.

Otros arroyos, que discurren hacia el este o el oeste, han jugado un papel de límites y hoy constituyen parte de los límites departamentales.

El arroyo Las Piedras es el más importante; con una dirección general oeste, desemboca en el arroyo El Colorado, que a su vez desemboca sobre el río Santa Lucía.

Al este se destaca el arroyo Toledo, con una extensión de 28 km y una cuenca de 94 km², que confluye en los bañados de Carrasco.

Los arroyos Las Piedras–Colorado y Toledo transcurren fundamentalmente en zonas rurales del departamento de Montevideo, con baja urbanización, pero sufren serios impactos ambientales originados principalmente en industrias y centros urbanos limítrofes ubicados en Canelones. En muchos casos han recibido menos atención precisamente por ser valorados como la periferia de la ciudad.

Finalmente se debe considerar otro conjunto de cursos de agua, en su mayoría arroyos más pequeños y cañadas, para los cuales se puede delimitar varias micro–cuencas a nivel departamental.

Los bañados de Carrasco están asociados a varias microcuencas, además de la del arroyo Toledo. Se destacan: arroyo Manga, de 10 km de longitud, que nace de la zona rural montevideana y finaliza en la zona suburbana; cañada de la Chacarita, de 6 km de longitud, con parte de su recorrido entubado, y que recibe esencialmente efluentes industriales; cañada de las Canteras, con una longitud de 8 km, que atraviesa zonas urbanizadas y rurales, y se encuentra asociada a la Usina de Disposición Final municipal de residuos sólidos.

La confluencia de los arroyos Colorado y Las Piedras recibe la microcuenca de las cañadas del Dragón y Juncal, asociadas a bañados y bosques.

Sobre el río Santa Lucía se destacan al menos tres microcuencas: una para las dos cañadas de Pajas Blancas, y las de los arroyos Melilla y San Gregorio. Aunque éstos poseen una desembocadura común, sus cursos divergen hacia el norte y el sur, cubriendo amplias zonas rurales del departamento.

Finalmente, sobre el Río de la Plata, y en especial en el espacio rural del oeste del departamento, se delimitan diferentes microcuencas asociadas a cañadas, entre las que se destacan Conchas, Pajas Blancas, Piedritas, Yeguas y Tala.

Los cursos de agua principales que entran en el entramado urbano están altamente contaminados y degradados por descargas de aguas servidas domésticas, efluentes industriales, vertido de residuos sólidos y, en menor medida, residuos de la actividad agropecuaria. Esos niveles de contaminación han impactado seriamente en la fauna y flora originales. Existe además un claro deterioro estético con pérdida de paisajes y eliminación de atributos atractivos. A ello se suma que en varios tramos de estos arroyos se han construido asentamientos irregulares.

Costas

Montevideo posee una extensa faja costera de alrededor de 70 kilómetros extendidos sobre el Río de la Plata, de los cuales al menos 13 kilómetros están catalogadas como playas. Constituye uno de los rasgos característicos de la ciudad. Son costas de playas de arena, intercaladas con puntas rocosas (donde las que avanzan más son las de Espinillo y Yeguas en la zona oeste, y Carretas en el este). El paisaje natural de estas costas se ejemplifica con el observado en varias áreas del oeste del departamento, especialmente desde Santiago Vázquez a punta Espinillo. Las costas son una sucesión de playas de arena en arco, bordeadas por médanos de arena, con pequeños bañados intercalados entre esos médanos o sobre los afloramientos rocosos, y matorrales y bosques acompañantes de los arroyos y cañadas que desembocan en el río. Hacia el este existían extensos arenales más allá de Punta Gorda, sobre Carrasco, que se continuaban en la costa de Canelones. Actualmente toda la costa este se encuentra altamente urbanizada, con la presencia de una rambla costanera y edificaciones, en algunas zonas, en altura.

El baricentro de la costa montevideana se encuentra en la bahía, desde la cual se ha desarrollado la ciudad, y se encuentra bajo un uso intenso que determina un alto impacto ambiental, sea por vertidos directos de efluentes, como por las descargas de los arroyos Miguelete y Pantanoso y la actividad portuaria.

Islas

Sobre las costas, las principales islas son las de Libertad —dentro de la bahía—, de las Gaviotas —frente a la playa Malvín— y del Mono —sobre la playa del Buceo—; la isla del Tigre, frente a la desembocadura del río Santa Lucía, se encuentra fuera de la jurisdicción municipal, así como las islas fluviales en ese río.

Flora y fauna

La vegetación natural característica del departamento estaba dominada por praderas con un tapiz de pastos y hierbas, con especies tanto de ciclo invernal como estival, con matorrales y árboles intercalados. Los testimonios históricos indican que esos montes eran más extensos en el pasado, sea por áreas con una fisonomía de parque, con árboles diseminados, como por montes ribereños a cursos de agua, o sobre las barrancas del río Santa Lucía.

A ella se suman comunidades de vegetación asociadas a los bañados y costas. En el caso de la costa platense y del río Santa Lucía esta vegetación se caracteriza además por adaptarse a ambientes salobres, conformando bañados salinos —halófitas—, con especies típicas del género *Distichlis*. En el caso de los bañados del arroyo Carrasco, la vegetación original era de sitios anegadizos de inundación sostenida, sobre suelos turbosos. Estas comunidades de bañados presentan especies típicas como los juncales, espadañas, caraguatás, paja brava y mansa, etcétera. A ellos se asocian algunos árboles y arbustos —ceibo, sauce, etcétera—. La vegetación propia de las dunas arenosas es psamófila, dominada por pastos y hierbas —pasto dibujante, aterciopelada, trébol de la arena, junco de copo, etcétera— con algunos arbustos —candela—.

La vegetación original sufrió profundas modificaciones por la expansión del área urbanizada, la conformación de zonas peri-urbanas, los cultivos y la cría de ganado, así como por los impactos ambientales de otras actividades productivas y de servicios —industrias, transportes, etcétera—. En los predios bajo producción agropecuaria se observan huertas, frutales, viñedos, etcétera. Otros predios no se encuentran actualmente en producción y constituyen campos degradados. Además se han introducido varias especies, destacándose por su notoriedad distintos árboles y arbustos que modifican el paisaje, pero a los que debe agregarse multiplicidad de plantas herbáceas que han modificado el tapiz original.

La fauna departamental posee registros históricos de especies destacadas, como manadas de venado de campo y la presencia de pumas. Los relevamientos más detallados para este siglo, donde la expansión urbana ha significado una reducción de los hábitat–naturales disponibles para varias especies, igualmente muestran la presencia de especies destacadas a nivel nacional e internacional. Se destacan la presencia del gato montés, hurón, zorro, nutria, carpincho, varias especies de ratones, murciélagos; entre las aves se han registrado más de 150 especies, destacándose varias rapaces, patos, aves costeras, etcétera; de las 62 especies de reptiles presentes en el país, en Montevideo está presente aproximadamente la mitad de ellas —32 especies—, tales como culebras, lagartijas y tortugas;



entre los anfibios, de 41 especies conocidas en el país, 24 de ellas persisten, como diferentes ranas y sapos —ranas roncadoras, rana de cuatro ojos, sapo de jardín, escuercito—, y un anfibio ápodo. Asimismo se destaca una rica fauna de peces —especialmente en los ambientes estuarinos costeros—, y de invertebrados, como insectos, arácnidos, moluscos, etcétera.

Áreas ecológicas significativas

Un relevamiento realizado especialmente para el Plan Montevideo¹⁹ demuestra que en el departamento existen áreas naturales de importancia, y que su preservación es justificable, atendiendo tanto a la preocupación vecinal, como a la pluralidad de valores ambientales actualmente presentes (véase I.3.3).

Conceptos y metodología

En esa identificación de las áreas naturales se aplica el concepto de área ecológica significativa. Un área ecológica significativa es una área geográficamente delimitada que es reconocida como de importancia destacada a los fines de la preservación, especialmente por sus atributos ecológicos o en uno o más aspectos de su biodiversidad, y que por lo tanto se considera debería ser objeto de medidas de gestión y manejo tendientes a preservar esos atributos.

El concepto se aplica no sólo a áreas vírgenes, sin alteración humana, sino a otras que han sido alteradas en algún grado pero que igualmente revisten importantes atributos ecológicos y a las cuales las medidas de gestión podrían llevarlas a una situación más próxima a su estado inicial.

La definición de las áreas ecológicas significativas se realiza en base a la consideración de un conjunto de indicadores primarios que atienden a aspectos paisajísticos, diversidad en la fauna y flora, el impacto humano actual y los niveles de urgencia, y el beneficio ecológico y económico, junto a una serie de indicadores secundarios, que contemplan la relación con el ser humano, la aceptación social, la demostración, la investigación, el turismo y la recreación, la educación y la oportunidad.

Identificación y descripción de las áreas ecológicas significativas

Se identifica así un conjunto de 11 áreas cuya ubicación y descripción resumida se presenta a continuación.

Rincón de Melilla

Planicies de inundación del río Santa Lucía, márgenes del último tramo de los arroyos Colorado y Las Piedras, que incluyen ambientes de bañados salinos, monte nativo multiespecífico y pradera con monte de parque de espinillos. Es una de las áreas naturales más extensas y mejor conservadas del departamento, de gran valor por sus bañados y el monte.

El área está afectada por diversos impactos —contaminación del curso de agua, explotaciones agropecuarias, residuos sólidos, entre otros—

Bañados del Santa Lucía

Humedales de la planicie de inundación del río Santa Lucía, desde Rincón de Melilla hasta la desembocadura, frente a Santiago Vázquez, con vegetación de bañados salinos paludosos y áreas de inundación periódica (juncal, pajonal, etcétera), con manchas de ceibales

y sarandíes. La mayor extensión la alcanzan en la confluencia de los arroyos Melilla y San Gregorio. Están bordeados por una escarpa sobre la cual hay remanentes de monte natural, con registros de hasta 39 especies distintas. Estos bañados son salinos, de importancia a nivel departamental y nacional, y además de un tipo raro en el país (bañado salino de marea).

El área está afectada por diversos impactos —aguas contaminadas, quema del bañado, residuos sólidos, asentamientos irregulares, caza, etcétera—, y se encuentra vinculada directamente al parque Lecocq, un sitio de recreación importante a nivel departamental y metropolitano. En el área del parque y adyacencias se han registrado 130 especies de aves y 20 de mamíferos, con por lo menos seis de ellos destacados —incluyendo una especie amenazada a nivel nacional, el lobito de río— y uno raro —comadreja colorada chica—.

Costa Oeste – Punta Espinillo

Tramo de la costa platense, desde Santiago Vázquez a Punta Espinillo, incluyendo el área ocupada por el parque de Punta Espinillo. Es una sucesión de bañados costeros, paralelos a la costa, de extensión variable, con extensos pajonales de penacho, más salinos sobre la costa. Se intercalan tramos de playas arenosas, afloramientos rocosos y algunas manchas de monte nativo remanente (espinillos, ceibos, sarandíes). El parque municipal incluye un área de recreación, con una forestación exótica de eucaliptos.

Los impactos ambientales principales están asociados a un canal perpendicular a la costa de una explotación arenera; los bosques costeros están degradados, hay evidencia de vehículos fuera de senda y de quema de pajonales.

Costa Oeste – Playa Colorada

Tramo de la costa platense desde el camino de acceso al parque de Punta Espinillo a la zona de Punta del Canario. Es una sucesión de arcos de playas arenosas con sus cordones de dunas fijas a semi-fijas, con bañados intercalados, desembocaduras de pequeños cursos de agua, y afloramientos rocosos. Es un área con un buen nivel de preservación y una gran heterogeneidad de unidades de paisaje. Presenta una flora destacada en los humedales (hidrófila) y en los médanos de arena (psamófila). De la fauna conocida se destaca la presencia de un anfibio ápodo, raro a nivel nacional e internacional, y una especie rara de cangrejo.

Es la zona menos alterada de la costa oeste del departamento. Las modificaciones principales se vinculan a áreas importantes forestadas con eucaliptos y presencia de un pequeño núcleo poblado (La Colorada).

Costa Este – Santa Catalina

Tramos de la costa, desde Punta del Canario hasta Punta Sayago. Es también una sucesión de playas, de atributos similares al área anterior, pero con niveles mayores de impacto ambiental, incluyendo contaminación, modificaciones físicas, mayor carga de visitantes, etcétera. Entre las dos zonas, a nivel de Punta Canario, existe una modificación drástica del ambiente natural por la presencia de un astillero.

Cañada Pajas Blancas

Tramo final de la cañada Pajas Blancas, en su desembocadura sobre el Río de la Plata. Posee un relicto de monte nativo, más comunidades hálófilas y paludosas.

Arroyo Pantanoso

Márgenes y planicie de inundación del tramo final del arroyo Pantanoso, aguas abajo de La Tablada. Es un corredor en franja, con manchas degradadas que alternan con otras con relictos y un bañado de mediano tamaño, con vegetación paludosa. Si bien el arroyo posee una importante contaminación química y orgánica de origen industrial y existen asentamientos irregulares, el bañado merece ser preservado como espacio seminatural y que puede estar sujeto a tareas de recuperación y rehabilitación.

Arroyo Toledo

Márgenes y planicie de inundación del arroyo Toledo, aguas abajo de camino Maldonado. Existen remanentes de árboles nativos (ombúes, espinillos, talas, coronillas, sauces, etcétera), junto a especies introducidas, conformando un paisaje de parque. Es uno de los últimos remanentes de monte al oeste del departamento y se encuentra directamente vinculado a los bañados de Carrasco. Se registran importantes impactos ambientales, por contaminación del agua, residuos sólidos, tala del bosque, caza y presencia de asentamientos irregulares.

Bañados de Carrasco

Los bañados de Carrasco cubrían originalmente una superficie muy amplia de terrenos bajos, recibiendo aportes de los arroyos Toledo y Manga y las cañadas de la Chacarita y de las Canteras, sobre un tipo de suelos raro en el país —suelos de pantano—, bajo inundación permanente a prolongada.

La zona ha sido muy afectada por la actividad humana, incluyendo importantes obras de canalización que han acelerado el tránsito de agua hacia el arroyo Carrasco, la introducción de especies exóticas y la acción de contaminantes —efluentes líquidos en las corrientes de agua y lixiviados desde la usina municipal; y residuos sólidos— presencia de asentamientos irregulares y explotaciones agropecuarias. Como consecuencias de estas modificaciones la superficie de los bañados se ha reducido en una proporción importante y los remanentes son ambientes muy modificados; las alteraciones son de tal magnitud que en algunos sitios es discutible si todavía representan un bañado. En la actual evaluación se lo considera un área alterada a degradada, de importancia media por su paisaje y biodiversidad, pero destacándose que corresponde a un tipo de ambiente raro en el país —suelos de pantano—, lo que permite mantener su significancia a nivel departamental y nacional.

Cursos de los principales arroyos del departamento

Los principales cursos de agua del departamento, si bien poseen diversos grados de alteración, constituyen elementos destacados del paisaje montevidiano. Además, su protección y manejo son precondición para asegurar una buena calidad ambiental en el departamento y para avanzar en las conservación de áreas ecológicas significativas como Rincón de Melilla o los bañados de Santa Lucía o Carrasco. Se señalan como áreas ecológicas significativas los cursos principales de los arroyos Colorado, Las Piedras, Melilla, Pantanoso, Miguelete, Mendoza, Toledo, Manga y Carrasco.

Isla de las Gaviotas

Pequeño islote frente a playa Malvín, sobre un roquedal granítico. El área ha sido muy modificada por la acción humana y su utilidad como sitio de protección ecológica, por su reducida superficie y ubicación, es cuestionable. Sin embargo se encuentra catalogada como área protegida a nivel de la legislación nacional (primero como Re-

19. Se dividió el departamento de Montevideo en 13 zonas que esencialmente cubrían la Zona Rural y parte de la Urbana y Suburbana, donde se realizaron una serie de recorridos de evaluación, y se confeccionaron fichas de paisajes para 75 sitios, cotejando los resultados con bases cartográficas y fotografías aéreas. Además se realizó una serie de consultas con organizaciones vecinales, ambientalistas, reparticiones municipales y nacionales.

serva, y luego como integrante del Parque Nacional de Islas Costeras), por lo que se la ha incluido en la lista de áreas ecológicas significativas.

Valoración de las áreas ecológicas significativas

Las diferentes áreas ecológicas significativas fueron estudiadas considerando por separado los indicadores primarios y secundarios. Para cada uno de ellos fueron ordenadas por su nivel de significancia y por separado para cada tipo de indicadores.

El primer y segundo puesto lo ocupan respectivamente Rincón de Melilla y los bañados de Santa Lucía. Desde el punto de vista del paisaje se entiende que estas dos áreas conforman una misma unidad, aunque se las mantiene separadas por sus diferentes impactos humanos y posibilidades de gestión. Poseen una gran importancia a nivel departamental, por ser el área de paisaje natural mejor conservada y más representativa, y también a nivel nacional, ya que constituyen una muestra representativa cuantitativamente importante de un tipo particular de humedales —bañados salinos—, relativamente escasos en nuestro país. Poseen registros de biodiversidad de importancia a nivel departamental, nacional y regional.

Esta área además se continúa con el tramo de costa que alcanza punta Espinillo. En esta zona se encuentran dos parques municipales —Lecocq y Punta Espinillo—, que potencian el uso conservacionista de estas áreas, aunque requieren de medidas de gestión equilibradas que aseguren la protección ambiental.

El otro humedal de importancia en el departamento lo constituye el Bañado de Carrasco. Sin embargo se encuentra en una situación ambiental más antropizada, con un deterioro mayor. Poseen una valoración social muy positiva sobre las posibilidades de su recuperación y uso como reserva natural, las posibilidades de su utilización como lugar de recreación, turismo, educación y docencia.

Por otro lado las diferentes áreas reconocidas en la costa Oeste de Montevideo arrojan una valoración media a alta, y varios de sus tramos merecen medidas de protección energética, bajo distintos tipos de equilibrio para el uso recreativo y turístico. Punta Espinillo posee un gran potencial de aprovechamiento en articulación con el predio del parque municipal.

El resultado final del análisis se muestra en el Cuadro 3.

La ordenación se da entre dos extremos. El primer nivel incluye los ambientes menos modificados de Montevideo y con la mayor relevancia ambiental. El cuarto nivel incluye a los ambientes más modificados o que poseen limitaciones mayores para la preservación ambiental.

A partir de estas evaluaciones se obtiene un ordenamiento final, en base a los siguientes agrupamientos:

- *Rincón de Melilla, Bañados del Santa Lucía, Costa Oeste–Punta Espinillo, Costa Oeste–Colorada:* unidades de paisajes destacados por sus indicadores de biodiversidad y paisaje, con algún grado de impacto humano actual o pasado, que requieren de medidas de rehabilitación y recuperación, y que presentan buenas posibilidades de servir a los fines de la preservación ecológica.
- *Arroyo Pantanoso, Arroyo Toledo, Bañados de Carrasco y Cañada Pajas Blancas:* Unidades de paisajes destacados por sus indicadores de biodiversidad y paisaje, pero con distintos y ma-

Cuadro 3. Ranking comparativo en base a todos los indicadores de significancia ecológica

NIVEL DE SIGNIFICANCIA	ÁREA
Nivel Uno	Rincón Melilla
	Bañados Santa Lucía
	Costa Oeste–Punta Espinillo
Nivel Dos	Costa Oeste–Colorada
	Costa Oeste–Santa Catalina
Nivel Tres	Bañados Carrasco
	Arroyo Toledo
Nivel Cuatro	Cañada Pajas Blancas
	Arroyo Pantanoso
	Cursos arroyos principales
	Isla Gaviotas

yores grados de intervención humana, que requieren medidas más energéticas de rehabilitación y recuperación para servir a los fines, sea de preservación ecológica, o de turismo y recreación.

- *Costa Oeste – Santa Catalina, Isla de las Gaviotas:* Unidades de paisajes destacados por sus indicadores de biodiversidad y paisaje, bajo uso turístico y recreativo intenso, y otros usos humanos que requieren medidas de gestión.
- *Parque Lecocq y Parque Punta Espinillo:* Unidades de paisaje parquizadas y de uso esencialmente recreativo, turístico y educativo, que con medidas de manejo se pueden asociar a áreas de preservación ecológica.
- *Cursos arroyos principales:* Unidades de paisaje asociadas a los principales cursos de agua departamentales, bajo distintos usos y que requieren medidas de protección ambiental.

Varias de las áreas ecológicas significativas aquí identificadas en realidad son parte de zonas más amplias que se extienden en el propio departamento y/o más allá de los límites de Montevideo. Tal como fuera señalado, esas fronteras son de origen político-administrativo y no atienden a las características de los ecosistemas. De una manera tentativa debería recordarse que las medidas de conservación serían más efectivas si se gestionaran esas áreas en su unidad ecológica. De esta manera, las áreas de Rincón de Melilla y bañados del Santa Lucía se continúan en San José y Canelones, sobre los márgenes de los arroyos Colorado y Las Piedras, y del río Santa Lucía, a la que también deberían integrarse las islas Primera de los Pescadores, Segunda de los Pescadores, del Negro, y del Tigre. Las áreas del arroyo Toledo y de los bañados de Carrasco también se extienden en el departamento de Canelones, y en el caso de esta última además está asociada al Parque Franklin D. Roosevelt.

I.3.5 Dinámica y localización poblacional²⁰

Evolución cuantitativa y movimiento natural

Montevideo ha oscilado en sus tasas de crecimiento²¹ poblacional, como se visualiza en el Cuadro 4, desde 1963 a la fecha, habiendo

evolucionado el tamaño de la población en forma diferenciada de acuerdo a los conteos puntuales desarrollados durante los Censos y que se presentan en el Cuadro 5.

Como elemento para ubicar en el centro de la descripción se presenta lo que ha ocurrido en el área metropolitana con una tasa anual de crecimiento, adjetivable como explosiva en términos relativos, y el contexto en el que se desarrollan los fenómenos a tratar, en este caso la región metropolitana y el País.

Mientras que para el país el crecimiento se ha ubicado en el entorno del 5,9 por mil anual, Montevideo se ubica con valores extremos que serían explicables a través de los movimientos migratorios más que de cambios en el comportamiento de su crecimiento vegetativo por natalidad y mortalidad ya que desde 1963 a la fecha se mantienen las tasas relativamente estabilizadas, presentadas en los Cuadros 6 y 7.

Cuadro 4. Tasas de crecimiento intercensal

Ámbito	Tasa ‰ 1963–75	Tasa ‰ 1975–85	Tasa ‰ 1985–96
Montevideo	2,2	5,8	1,7
Área metropolitana*	–	–	23,5
País	5,7	5,8	6,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

*Área metropolitana: ha sido definida por el Instituto de Teoría y Urbanismo (I.T.U.) de la Facultad de Arquitectura. Está constituida por el departamento de Montevideo en su totalidad, un sector del departamento de San José y otro del departamento de Canelones. Región metropolitana: comprende, a más de las correspondientes al área metropolitana, un área externa a la misma. Ha sido también definida por el Instituto de Teoría y Urbanismo. Comprende todas las secciones censales del departamento de Canelones, excepto las secciones 8, 9, 10 y 11, y del departamento de San José las secciones censales 2 (segmentos 1 al 4, 9 y 10) y 6 (segmentos 1 al 3 y 8 al 23).

Cuadro 5. La población en los censos

Año de Censo	Uruguay	Montevideo	Región metropolitana	Área metropolitana	Área exterior*
1963	2.595.510	1.202.757	1.448.241	–	–
1975	2.788.429	1.237.227	1.556.434	–	–
1985	2.955.241	1.311.976	1.667.310	1.558.276	246.441
1996	3.151.662	1.335.960	1.780.795	1.658.731	322.771

* Se refiere a la población del área metropolitana que se encuentra fuera de Montevideo y que denominamos área metropolitana externa a Montevideo o área exterior.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 6. Nacimientos y defunciones en Montevideo: 1963–1995

Año	Nacimientos	Defunciones	Tasa de natalidad ‰	Tasa de mortalidad ‰
1963	21.434	11.427	17,8	9,4
1970	20.703	13.281	16,9	10,8
1975	22.957	13.416	18,5	10,8
1980	21.745	14.765	17,1	11,6
1985	21.815	14.152	16,6	10,7
1990	23.221	14.532	17,5	10,9
1995	21.737	14.666	16,2	10,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.



20. En los Anexos Documentales se presenta un trabajo más completo que incluye la explicación de la metodología empleada, así como las fuentes y definiciones usadas. Se distingue entre área y región metropolitana.

21. Tasa de crecimiento: media geométrica anual.



Cuadro 7. Nacimientos y defunciones en el país: 1963–1995

Año	Nacimientos	Defunciones	Tasa de natalidad ‰	Tasa de mortalidad ‰
1963	57.141	23.524	22,0	9,0
1970	54.870	26.441	20,2	9,7
1975	59.140	27.437	21,2	9,8
1980	53.860	29.844	18,7	10,4
1985	53.766	28.566	18,0	9,5
1990	56.487	30.225	18,5	9,9
1995	56.664	31.700	18,0	10,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 8. Emigrantes internacionales en el período 1963–1975

Período	1963–1970	1971–1975	Total del período: 1963–1975
Emigrantes	52.339	166.080	218.419
Porcentaje	23,96	76,04	100,00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 9. Movimiento migratorio interno por edad desde y hacia Montevideo

Total	5-14 años	15-34 años	35-64 años	> 64 años	Total
Inmigrantes*	8.612	35.330	18.946	4.803	67.691
Emigrantes**	10.445	23.585	18.291	4.709	57.030
Razón	0,82	1,50	1,04	1,02	1,19
Total migración	19.057	58.915	37.237	9.512	124.721

* Llegan a Montevideo con origen en los otros departamentos.

** Salen de Montevideo con destino a otros departamentos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 10. Movimiento migratorio interno por edad entre Montevideo y Canelones

Total	5-14 años	15-34 años	35-64 años	> 64 años	Total
Inmigrantes*	3.236	8.979	6.119	1.628	19.962
Emigrantes**	5.114	9.482	8.709	2.117	25.422
Razón	0,63	0,95	0,70	0,77	0,79
Total migración	8.350	18.461	14.828	3.745	45.384

* Llegan a Montevideo desde Canelones.

** Salen de Montevideo hacia Canelones.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) y Unidad de Estadística de la IMM

Período 1963–1975

Para explicar la baja tasa de crecimiento que se registra entre 1963–1975 deberíamos buscar las causas en el movimiento emigratorio que constató el país tal cual lo cita ampliamente la bibliografía consultada.

Diversos autores, entre ellos Fortuna, Niedworok y Pellegrino escriben, caracterizando el período, que «el volumen de los flujos migratorios registrados entre 1964 y 1981 adquirió el carácter de una verdadera diáspora», que el volumen total de emigrantes alcanzó casi el 14% del total de residentes en el país al final del período y complementan con que más de la mitad de aquel volumen migratorio, deja al país en apenas cinco años (1973–1977) de acuerdo a una distribución cuyos valores más altos se registran en los tres años subsiguientes al golpe de Estado (1974–

1976), siendo Montevideo el principal foco expulsor con un 60% de la población emigrada.

La evolución de estos fenómenos lleva posteriormente a que «dadas las tendencias opuestas (declinar de la emigración e incremento del retorno) las tasas de salidas y entradas de uruguayos tienden a equilibrarse en el tiempo alcanzando un balance próximo a cero en el año 1981».

El Cuadro 8 presenta un resumen de los emigrantes internacionales en el período 1963–1975.

Período 1975–1985

La alta tasa de crecimiento del período 1975–1985, semejante a la del país, podría explicarse por un balance próximo a cero en las migraciones internacionales que todos los autores señalan como relativamente bajas; en segundo lugar un movimiento migratorio interdepartamental también relativamente compensado —aunque de cierta intensidad— y finalmente un crecimiento vegetativo que se corresponde con la tasa de crecimiento encontrada.

Los estudios de Juan José Calvo ubican a Montevideo como estación central de arribos y partidas en relación a los movimientos internos, siendo responsable de la migración bruta de 124.500 personas —cerca del 70% del total de personas que migran interdepartamentalmente en el período—.

Del análisis general del movimiento interno parcial²² captado por el censo, a más de los resultados presentados en los Cuadros 9 y 10 es dable destacar que del balance entre inmigrantes y emigrantes de cada departamento (tomando a Montevideo como centro), sólo Canelones, Artigas, Rivera y Rocha presentan un balance final negativo —es mayor la emigración desde Montevideo que los que emigran a la capital del país—. Si consideramos el movimiento global constatamos que Canelones con 45.384 movimientos constituye el 36,4% del total de movimientos migratorios de Montevideo.

Considerando la magnitud del fenómeno y excluyendo la conducta peculiar de Canelones, es posible observar que San José es el departamento de donde emigra el mayor número de personas hacia Montevideo, seguido de Salto, Tacuarembó y Maldonado; la inmigración en cambio es máxima en Rivera, San José y Maldonado.

Se podría resumir en que el movimiento de intercambio con Montevideo es máximo en el cordón sur: Canelones, San José y Maldonado. Observándose una conducta peculiar en departamentos del norte del país.

El tercer elemento para poder interpretar al período es la tasa anual de crecimiento vegetativo intercensal que fuera de 6,4 por mil para el departamento de Montevideo. La población esperada por crecimiento vegetativo en el censo de 1985 hubiera sido de aproximadamente 1.318.800. Contrastando estos datos en relación a la tasa anual de crecimiento real de 5,88 por mil y con la población al momento del censo de 1.311.976, se destaca la similitud de las cifras.

Todo apunta a que el resultado final de los movimientos migratorios que toman como centro a Montevideo parecieran compensarse con el crecimiento vegetativo y que el resultado final es producto de movimientos balanceados. Se destaca la importancia que comienza a tener Canelones como receptor de población montevidéana.

Período 1985–1996

Para explicar el descenso de la tasa anual de crecimiento que nuevamente llega a niveles mínimos en el período 1985–1996 deberíamos centrarnos en aquellos elementos que hacen a su dinámica interna, es decir la movilidad centrífuga de su población hacia la periferia, entendiendo por tal el área externa inmediata al departamento.

Durante el período considerado no parece haberse constatado un movimiento migratorio relevante como para que incidiera significativamente en la evolución de la población, entendiendo tanto los internacionales como los interdepartamentales con centro en Montevideo.

La diferencia con el crecimiento esperado en Montevideo es la responsable de la diferencia del país —83,5% de la diferencia constatada en el país es responsabilidad de Montevideo—. Mientras que el crecimiento del interior del país es muy similar a su crecimiento vegetativo, lo contrario ocurre en Montevideo donde la tasa anual promedio de crecimiento vegetativo es de 5,6 por mil contra una tasa anual de crecimiento real de 1,6 por mil. Esta diferencia es la que necesariamente deberá ser explicada en el esquema de entradas y salidas: entradas por nacimiento o inmigración y salidas por mortalidad o emigración.

Por otro lado es interesante presentar lo que ha ocurrido en la denominada área metropolitana, en aquel sector externo a Montevideo, donde con una tasa anual promedio superior al 20 por mil representa uno de los crecimientos focalizados más importantes del país para el período considerado. Estas 76.330 personas que aumentaron en el área considerada representan una variación porcentual de 30,97% con respecto a la población allí asentada en 1985. Si el crecimiento vegetativo fuera el mismo que el de Montevideo el aumento hubiera sido de 15.129 personas; si en su defecto seleccionamos el crecimiento vegetativo máximo como corresponde al interior del país este aumento se hubiera situado en 27.508 personas.

Localización de la población

Montevideo: barrios y segmentos

La población de Montevideo, vista en forma panorámica, a través de sus 62 barrios, presenta tres zonas de diferente dinámica tal cual se visualiza en el Plano I.13, considerando el período 1985–1996: el centro que presenta decrecimiento efectivo de su población, una primera corona constituida por la costa este, la oeste cercana y un arco este-oeste desde el Cerrito al Cerro pasando por el Prado, que ha permanecido estable en su evolución; y una corona exterior, con fuerte composición rural, escenario del crecimiento más notorio de la ciudad.

Una descripción más minuciosa de estos fenómenos observados se obtiene a través de la desagregación de la Unidad de Análisis. Si se descompone el territorio de Montevideo en sus 733 segmentos censales —los correspondientes a 1985— aparecen elementos de heterogeneidad en las tres áreas descritas. En este caso hemos establecido un criterio de clasificación basado en la media aritmética de la variación de los segmentos y su respectivo desvío estándar, donde para eliminar el efecto de la distribución asimétrica la hemos calculado excluyendo los segmentos con valores extremos.

Las categorías se constituyen así:

- Decrecimiento: -2: < -26,27%; -1: entre -26,27% y -13,38%;

22. Parcial puesto que capta un momento en el período, no registrando por tanto otros movimientos intraperíodo, pero además se refiere sólo a la población que capta al momento del censo —la que emigra o muere en el período, no está considerada—.

Cuadro 11. Crecimiento vegetativo 1985–96

	Nacimientos	Defunciones	Población en 1985	Esperada 96*	Tasa crec. vegetativo %
Montevideo	235.194	154.650	1.311.976	1.392.520	5,6
Uruguay	585.831	321.709	2.955.241	3.219.363	8,1
Interior	350.637	167.059	1.643.406	1.826.843	10,0
Área metropolitana**	–	–	246.441	261.570	5,6
Área metropolitana**	–	–	246.441	273.950	10,0

* Población esperada en 1996 habiendo aplicado sólo la tasa de crecimiento vegetativo.

** Al área metropolitana externa a Montevideo se le aplican dos tasas: la primera es la de Montevideo (mínima) y la segunda corresponde a la del interior del país (máxima).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

- Estabilidad: 0: entre -13,38% y 12,39%;
- Crecimiento: +1: entre 12,39% y 25,28%; +2 > 25,28%

Esta situación se ha representado en los Planos I.14, I.15 y I.16 donde se visualizan por separado los que han crecido, los que decrecieron y los que se mantuvieron estables, según el criterio definido.

Si bien el patrón anteriormente observado para los barrios se mantiene en líneas generales, una visión del Plano I.14 de los segmentos que han crecido en población discrimina dentro del área de crecimiento un sector de arco que parece corresponderse con la franja suburbana o del límite urbano. Al mismo tiempo deshegemoniza la parte externa (límite del departamento) ya que el crecimiento se produce en manchas que se corresponderían con la Costa Oeste y los ejes de las rutas nacionales: N° 1, N° 5, N° 6–7, N° 8 y en forma más difusa —con un desfameamiento al norte— con la ruta Interbalnearia.

En la zona central se encuentran focos —segmentos aislados— de crecimiento que corresponden a barrios de la costa: Punta Carretas, Pocitos, Buceo; más externamente encontramos algún segmento disperso en la Unión, Castro–Castellanos, Capurro–BellaVista y Prado–Nueva Savona.

El Plano I.15 permite visualizar aquellos segmentos que presentaron disminuciones importantes de su población, destacándose aquellos que se corresponden con las áreas centrales ya identificada como decreciente y segmentos esparcidos en el área rural: cercanos a Pajas Blancas, a Santiago Vázquez, en Melilla, Manga, Toledo Chico y bañados de Carrasco.

Finalmente el Plano I.16 constituye un negativo de las áreas más dinámicas —en más y en menos— ya que lo constituyen todos aquellos segmentos que no presentan variaciones significativas. Si bien se concentran en la zona ya identificada como corona media del departamento, se encuentran más o menos difusos en las áreas centrales y en la periferia. Es la imagen de lo que ha permanecido invariante en el departamento y como no podría ser de otra manera abarca la mayor parte del territorio.

Localización de la población en el área metropolitana: ejes

El área metropolitana presenta un crecimiento global no discriminado por sus diferentes sectores territoriales, del 30,97%. Este porcentaje es similar al hallado para el conjunto de segmentos de Montevideo que fueron clasificados en la categoría de crecimiento. El resumen de datos se presenta en el Cuadro 14.

Pero si discriminamos por los ejes que en general coinciden con las principales rutas se obtienen los resultados presentados en el Cuadro 15.

Mientras que en Montevideo se evidencian tres zonas por el agrupamiento de los barrios, el área metropolitana externa a Montevideo evidencia un comportamiento particular por ejes en contraste al resto formado princi-

palmente por un contexto rural. Se identifican los ejes por su dinamismo, ubicados en un territorio donde el tamaño de su población presenta una diferencia intercensal insignificante.

Se destaca lo que sucede en la denominada «Ciudad de la Costa» (eje 6) que es responsable del 40% del crecimiento total del área metropolitana externa a Montevideo.

Por otro lado, si bien en todos los ejes hay crecimientos importantes se destacan por su magnitud el correspondiente a Las Piedras y a Pando (ejes 2 y 4 respectivamente) que en conjunto presentan un aumento de 26.062 personas lo que constituye un 34% del crecimiento del área metropolitana externa a Montevideo. Si bien en los otros ejes el aumento es menor en magnitud, sin embargo constituyen sectores de gran dinamismo ya que el aumento conjunto representa un 32,7% de la población del 85, valores muy cercanos a la variación promedio total (30,97%).

Un análisis más detallado de estos agrupamientos permite diferenciar a su interior diferentes aspectos territoriales.

En el eje 1 el crecimiento absoluto es mayor en el Delta del Tigre y villas, localidades inmediatas a Montevideo (creció cerca de 4.000 personas lo que representa el 58,4% del crecimiento total del eje 1), que además es la localidad con más peso en el eje (13.615 personas son el 65,3% del total del eje). Sin embargo, el crecimiento relativo mayor en las tres localidades más alejadas (69,08% contra 41,05%). El otro hecho a destacar es que en términos absolutos las localidades mayores se encuentran en los extremos del eje, es decir en las zonas más cercanas y alejadas a Montevideo.

El eje 2 crece en términos absolutos fundamentalmente en las localidades centrales, históricas, como son La Paz, Las Piedras y Progreso. La población en este nucleamiento es de 100.197 personas y con un crecimiento de 14.461 personas es responsable del 95,7% del total de crecimiento en el eje. Aunque en términos relativos el máximo crecimiento corresponde a Progreso (28%) contra el 13% de Las Piedras (quien crece menos). Se observan localidades menores alrededor de los extremos: las cercanas a La Paz no presentan crecimientos relativos diferentes al promedio, sin embargo aquellas que se encuentran al norte de Progreso presentan crecimientos relativos muy bajos.

En el eje 3 el crecimiento se produce fundamentalmente en la zona más cercana a Montevideo como centro: fraccionamiento de camino del Andalúz y en dos zonas que son su prolongación: por un lado el fraccionamiento de la ruta 74 hacia el noreste y por otro aquellas localidades que tienen a Toledo como centro, al noroeste. Toledo tiene sin embargo un crecimiento relativo muy bajo, mientras que las localidades que se observan más aisladas al norte como son Sauce

Cuadro 12. Crecimiento esperado, crecimiento observado y diferencia. 1985–96

Región	Tasa de crecimiento vegetativo %	Crecimiento vegetativo	Crecimiento real	Diferencia
Montevideo	5,6	80.544	24.125	- 56.419
Uruguay	8,1	264.122	196.421	- 67.701
Interior del País	10,0	183.437	172.296	- 11.141
Área metropolitana*	5,6	15.129	76.330	+ 61.201
	10,0	27.508	76.330	+ 48.822

* Al área metropolitana externa a Montevideo se le aplican dos tasas: la primera es la de Montevideo (mínima) y la segunda corresponde a la del interior del país (máxima).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 13. Evolución de la población por categorías de segmentos

Región	Población en 1996	Población en 1985	Variación	Porcentaje	Tasa anual ‰
Montevideo	1.335.960	1.311.976	23.984	1,83	1,7
Porcentaje del total	100,00				
Crecimiento 1	125.133	106.463	18.670	17,54	15,3
Crecimiento 2	126.407	73.813	52.594	71,25	52,1
Subtotal	251.540	180.276	71.264	39,53	31,9
Porcentaje del total	18,83				
Estabilidad	989.625	1.015.561	25.936	- 2,55	-2,4
Porcentaje del total	74,08				
Decrecimiento 1	88.247	106.277	18.030	- 16,97	-17,4
Decrecimiento 2	6.548	9.862	3.314	- 33,60	-37,9
Subtotal	94.795	116.139	21.344	- 18,38	-19,0
Porcentaje del total	7,09				

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 14. Evolución de la población en el área metropolitana externa a Montevideo

	Población en 1996	Población en 1985	Variación	Porcentaje
Área metropolitana	322.771	246.441	76.330	30,97 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 15. Evolución de la población en los ejes del área metropolitana externa a Montevideo

	eje 1	eje 2	eje 3	eje 4	eje 5	eje 6	Resto*	Total
Población en 1985	14.014	90.166	26.544	41.686	18.753	33.726	21.552	246.441
Población en 1996	20.858	105.275	32.889	52.639	24.969	64.560	21.581	322.771
Variación	6.844	15.109	6.345	10.953	6.216	30.834	29	76.330
Porcentaje	48,84	16,76	23,90	26,27	33,15	91,42	0,13	30,97

* En el área rural o en localidades no integradas a los ejes por problemas metodológicos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 16. Evolución de la población en el área rural²³ por ámbitos

Año del Censo	Uruguay	Montevideo	Área metropolitana*	Área externa*	Región metropolitana*
1963	498.381	39.134			115.579
1975	474.073	57.241			115.060
1985	374.154	56.840	77.132	20.292	117.995
1996	342.480	83.748	104.258	20.510	139.943
Variación 85/96	- 31.674	26.908	27.126	218	21.948
Variación porcentual	- 8,46	47,33	35,17	1,07	18,60

*En este cuadro tanto el área como la región metropolitana se refieren al territorio rural total incluyendo a Montevideo. La denominada área externa se refiere a externa a Montevideo en el área metropolitana como venimos trabajando hasta ahora. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 17. Evolución de la población en el área rural y urbana en el período 1985–96

	Rural	Urbana
Censo 1985	56.840	1.252.856
Censo 1996	83.748	1.252.212
Variación absoluta	26.908	- 644
Variación porcentual	47,33%	- 0,51 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 18. Evolución de la población en áreas definidas por la Intendencia Municipal, en el período 1985–1996

	Rural protegida según definición de la Intendencia Municipal	Rural no afectada por el decreto de la Intendencia Municipal	Urbano por definición de la Intendencia Municipal
Censo 1985	7.292	106.247	1.198.296
Censo 1996	7.198	138.025	1.190.737
Variación absoluta	- 94	31.778	- 7.559
Variación porcentual	- 1,29 %	29,90 %	- 0,63 %

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.



23. La población para Montevideo se ha calculado sobre la base de los segmentos censales predominantemente rurales.

y Totoral del Sauce presentan crecimientos muy bajos en comparación al resto del eje. Constituyen los nucleamientos más importantes del fraccionamiento de camino del Andaluz y Villa Crespo–San Andrés en los límites de Montevideo, con Joaquín Suárez más al norte, conteniendo entre las tres localidades 20.705 habitantes (50,4% del total del eje).

En el eje 4 suceden fenómenos similares: el crecimiento principal se da en el nucleamiento continuo constituido por J. A. Artigas, fraccionamiento de camino Maldonado y Pando. Las dos primeras localidades, limitantes con Montevideo, son el 52,13% de la población total del nucleamiento principal que tiene 50.900 habitantes y un crecimiento de 10.438 lo que constituye el 95,3% del crecimiento del eje. Esas dos localidades se destacan además por su crecimiento relativo, importante en relación al resto. Se encuentran otras localidades, que siendo menores, se sitúan alrededor y al norte de Pando con muy poco peso absoluto.

En el eje 5 se destacan las localidades por encontrarse relativamente aisladas unas de otras, ya que no constituyen un territorio más o menos continuo. Los núcleos principales son el de Paso Carrasco (48,6% de la población total del eje) y Colonia Nicolich, un nucleamiento de 7.221 personas que presentó un crecimiento importante (30,7%). La variación porcentual de Paso Carrasco fue relativamente baja (18%) comparada al resto. Se destaca un crecimiento explosivo de lo que se conoce como Colinas de Solymar, al norte de la Interbalnearia (131%).

Habría que estudiar si tanto la Colonia Nicolich como Colinas de Solymar no han desarrollado vínculos más estrechos con la Ciudad de la Costa que con este eje, dadas sus características y cercanía.

En el eje 6 se encuentra la máxima dinámica del área metropolitana externa a Montevideo, ya que su crecimiento se sigue considerando espectacular. Sin embargo hay precisiones a realizar para su correcta interpretación: el crecimiento espectacular de 30.834 personas constituyó un crecimiento del 91,42%. Representa con sus 64.560 personas (algo menos que los habitantes de Las Piedras) un 21,4% del total de habitantes del área metropolitana a Montevideo y podría considerarse el nucleamiento oriental del área metropolitana en analogía al nucleamiento occidental de Las Piedras. Su crecimiento de 30.834 habitantes es responsable del 40,4% del crecimiento total del área metropolitana. Sería interesante poder calificar desde el punto de vista económico a esta zona, en contraposición a las históricas y a los nuevos nucleamientos que se han desarrollado, ya que allí debería estar en parte la clave de esta evolución.

El análisis interno del crecimiento muestra tasas crecientes a medida que nos alejamos de los límites departamentales hasta llegar al máximo (y punto de inflexión) en Solymar (Lomas y Médanos), mostrando un descenso hacia el final. Si agrupamos las localidades se pueden presentar los porcentajes de crecimiento desde Montevideo hasta el arroyo Pando en forma creciente, exceptuando a Lagomar que presenta los porcentajes más bajos.

Es de destacar que en un eje de aproximadamente 15 kilómetros de longitud tenemos a más de la mitad de la población (56,7%) concentrada en los 5 kilómetros finales. En este caso, al contrario que otros ejes, el gradiente aumenta a medida que nos alejamos de Montevideo, con punto de inflexión a poco del extremo más alejado.

Localización de la población en las áreas urbana y rural Montevideo y el área metropolitana. La considerada área rural de Montevideo por el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.), presenta un crecimiento ostensible, ya visualizado en los planos anteriores. El Cuadro 16 presenta un resumen de los datos.

Mientras que en el área rural del país se produce una disminución de la población allí asentada, lo contrario sucede en Montevideo y área o región metropolitana. La tendencia en Uruguay, por lo menos desde 1963, es decreciente; para Montevideo la tendencia predominante es al aumento, aunque no uniformemente creciente, destacándose el incremento del último período intercensal. Ese incremento es el responsable de lo que sucede en el área y la región metropolitana, ya que en el área metropolitana rural externa a Montevideo apenas hay un crecimiento de 218 personas y en la región externa al departamento esas cifras se vuelven negativas, confirmando la tendencia visualizada a nivel nacional. En realidad se deberían describir componentes del área rural que aparecen como capas: la interior, perteneciente a Montevideo, con crecimiento de la población allí asentada; la intermedia, correspondiente al sector rural del área metropolitana —la más cercana a Montevideo— que presenta una variación cercana a cero; finalmente la capa externa, conformada por las áreas rurales de Canelones y San José que se encuentran en la parte más alejada del centro metropolitano, donde el decrecimiento es lo significativo, en correspondencia con lo que ha sucedido a nivel nacional.

El análisis al interior de esas áreas posibilita algunas precisiones, fundamentalmente las referidas al departamento de Montevideo, para lo cual se debe incorporar lo que sucede en el área urbana que se sustenta en los datos del Cuadro 17.

Los segmentos del área rural marcan un dinamismo notorio —ya señalado al comienzo— donde predominan los sectores que han crecido, fundamentalmente aquellos que se encuentran recostados al límite urbano–rural del departamento. Por otro lado se constata en el área rural las manchas ya señaladas como prolongaciones o adscriptas a diferentes rutas.

Otro tanto ocurre al analizar el área urbana, donde el crecimiento tiende a concentrarse justamente en el límite de lo urbano y lo rural.

Es de interés analizar esa línea de delimitación, que la fijara el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) en 1963, ya que en la franja que la tiene como centro se produce el mayor crecimiento poblacional. Es de sumo interés retener este hecho ya que estaría indicando el desplazamiento que se ha ido produciendo del mismo, ya que difícilmente se pueda explicar ese incremento poblacional a través de un incremento de la población rural. La sucesiva subdivisión de los predios rurales, así como la ocupación de predios, podría ser la explicación del crecimiento de población en estas áreas. La interrogante que se plantea es si ese crecimiento es producto del crecimiento vegetativo y consiguiente desplazamiento «en mancha de aceite» de la población contigua, de desplazamientos «en saltos» desde las zonas centrales o simplemente alejadas, o combinaciones en diferentes proporciones de ambas tipologías.

Montevideo: área rural protegida. Es de interés profundizar en esta franja de grandes cambios relativos, ya que precisamente en esta zona ha intervenido activamente la Intendencia Municipal. El Decreto Departamental N° 26.986 estableció los límites del Área de Prioridad Agrícola y de Paisaje Natural Protegido, al mismo tiempo que mantuvo los antiguos límites rurales. De esa manera se formó una franja no afectada por el decreto. Si se observa el mapa es precisamente en esa franja en donde se encuentran los segmentos con mayor crecimiento intercensal. Pese a dificultades metodológicas se presenta el Cuadro 18 que corrobora afirmaciones anteriores. La población en el área rural protegida se encuentra subestimada debido a las dificultades metodológicas para su cálculo.

Densidad

Así como se produjo una evolución diferenciada del número de personas en las diferentes unidades consideradas, es oportuno estudiar el fenómeno de la densificación, ya que los crecimientos podrían haber afectado a las zonas más densamente pobladas —densificándose lo ya denso— o bien la situación contraria.

Para categorizar la densidad —tanto la de 1985 como la de 1996— se utilizó el criterio de media aritmética de la densidad de los segmentos ± el desvío estándar, siendo en este caso para 1985 de 86,89 ± 67,21 hab/ha.

De esta manera se conforman las siguientes categorías, base de los Planos I.17 y I.18:

1: < 19,67; 2: entre 19,67 y 86,89; 3: entre 86,89 y 154,11; 4: > 154,11.

Observando la situación en los Planos I.17 y I.18 se constata, al compararlos, una imagen casi congelada desde el punto de vista de los cambios en densidad. Mientras que para 1985 la densidad media por hectárea era de 24,89 personas, esta es en 1996 de 25,27, un cambio casi insignificante que se corresponde a lo ya presentado.

Si presentamos las densidades por segmento censal como se observa en el Cuadro 19 se constata el mismo fenómeno, aunque aparecen ciertas situaciones extremas, que por «outliners» deberían ser examinadas.

En efecto se observa que el porcentaje de segmentos censales con mayor densidad (> 210 personas por hectárea) disminuye en 1996. Este hecho se ve compensado porque aumenta el porcentaje de segmentos censales por debajo de 100 personas/ha (77,57% contra 73,33%), aunque estamos hablando de cifras muy cercanas entre sí.

Para ayudar a describir esa situación se presenta el Cuadro 20, donde se calcula el número de segmentos censales que perteneciendo a una categoría de densidad en 1985, se encuentran en la misma o en diferente en 1996.

En un total de 733 segmentos censales, 675 (92,1%) permanecen en la misma categoría —mantiene la densidad— mientras que en los restantes se producen cambios. Estos cambios —cambia a la categoría inmediatamente superior o inferior— se refieren a pérdidas de densidad (desdensificación) en 37 segmentos (5,1%) y aumento (densificación) en 21 segmentos (2,9%). Si se analiza la ubicación de estos segmentos en el Plano I.19 se constatan los siguientes hechos:

Los segmentos que pertenecen a la máxima categoría (4) de densidad en 1985 y que disminuyen un punto en 1996: se ubican en los barrios del Centro, Ciudad Vieja, Barrio Sur, Cordón, Palermo, Parque Rodó y Aires Puros (zona del Parque Posadas).

También hay segmentos de Pocitos que disminuyen la densidad, pero simultáneamente hay otros segmentos que aumentan de categoría en el período, es decir se densifican.

Los segmentos que pierden densidad se ubican en los barrios: Buceo, Parque Batlle, Villa Dolores, Unión, Tres Cruces, La Blanqueada, La Comercial, Villa Muñoz y Retiro, Jacinto Vera, Reducto, Aguada.

En cambio se observa densificación en la periferia, segmentos que pertenecen a los siguientes barrios: Nuevo París, Tres Ombúes, Pueblo Victoria, La Paloma y Tomkinson, Colón Sudeste, Centro y Noroeste, Lezica, Melilla y en el lado noreste Villa García. Es decir en el sector Oeste y Norte fundamentalmente.

Variables socioeconómicas

Los estratos socioeconómicos definidos por el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) se presentan en el Plano I.20. Las categorías establecidas son: 1: inferior; 2: medio-inferior; 3: medio-superior; 4: superior.

Los de nivel socioeconómico más alto o superior se encuentran fundamentalmente en la costa este, algunos segmentos del Prado y de Colón y otro aislado en el oeste, de características aparentemente rurales. En el otro extremo, el estrato clasificado como inferior se encuentra fundamentalmente en segmentos de la Ciudad Vieja y en el arco externo que hemos identificado como de crecimiento poblacional.

El análisis —validado estadísticamente— permite identificar a los segmentos del estrato inferior y medio inferior como aquellos donde se produce el crecimiento.

El Cuadro 21 es ilustrativo de este fenómeno.

Crecimiento de la población: 24.125 (1,84% de la población del 85), mientras que el crecimiento vegetativo esperado: 80.544 (6,14% de la población del 85), estableciendo una diferencia en 56.419.

Sin embargo, en el estrato 1 se constata un crecimiento por encima de la tasa promedio del departamento. Esa tasa de 9,7, sin embargo, es levemente menor que la presente en el interior del país (10). A la hora de interpretar resultados debería tenerse en cuenta ya que una reproducción diferenciada en una población más joven podría explicar mejor esta evolución del tamaño de la población, que las teorías que hablan de desplazamientos de población tanto social como territorial (empobrecimiento de sectores asentados centralmente que se desplazarían, entre otros, por ese motivo).

El otro indicador que se puede considerar es el de hogares con necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.) que aplicara el I.N.E.—C.E.P.A.L. (Instituto Nacional de Estadística—Comisión Económica para América Latina) con la información del censo de 1985 para clasificar los 62 barrios de Montevideo de acuerdo al porcentaje de hogares con esa condición. El análisis estadístico que presentaremos más adelante permitió identificar una asociación muy clara entre el crecimiento poblacional y los niveles de N.B.I., apuntando en la misma dirección que la constatada.

El tercer indicador que utilizaremos será el de personas por hogar, que más allá de algún problema metodológico refuerza la asociación descrita.

No se dispone del indicador socioeconómico ni del N.B.I. para analizar lo que ocurre en el área metropolitana por lo cual esta región no ha sido considerada.

Composición por edad

Si bien los datos aún no se encuentran disponibles para ver la composición por edad de la población asentada en diferentes zonas, es posible realizar un acercamiento indirecto. Utilizamos la Encuesta Continua de Hogares para determinar los grupos de edad de Montevideo y de algunos centros urbanos del área metropolitana²⁵. Debido al número de la muestra para el año 96 hemos debido categorizar en tres grupos de edad: por debajo de 15, entre 15–64 y por encima de 64 años.

Cuadro 19. Porcentaje de segmentos censales por categorías de densidad en 1985 y 1996

	< 30	30–59	60–89	90–119	120–149	150–179	180–209	> 210
1985	21,34	17,65	18,88	15,46	11,22	6,02	3,83	5,61
1996	19,97	19,02	19,29	19,29	10,12	4,65	3,83	3,83

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 20. Variación de densidad de los segmentos censales entre 1985 y 1996

Densidades	< 90 per./ha en 1996	90 a 180 per./ha en 1996	>180 per./ha en 1996
< 90 per./ha (1985)	406	19	0
90 a 180 per./ha (1985)	22	215	2
> 180 per./ha (1985)	0	15	54

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 21. Variación de la población según estratos socioeconómicos

	estrato 1	estrato 2	estrato 3	estrato 4
Censo 1985 ²⁴	264.195	337.280	411.021	299.339
Censo 1996	292.823	352.801	397.063	293.273
Variación absoluta	28.628	15.521	- 13.958	- 6.066
Variación porcentual	10,84 %	4,60 %	- 3,40 %	- 2,03 %
Tasa anual por mil	9,7	4,2	- 3,2	- 1,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.



24. La discrepancia con los datos manejados y publicados de -141 personas es debida a la información suministrada por el I.N.E. en los archivos que incluyen esta variable socioeconómica.

25. Las localidades que se encuentran en la encuesta son La Paz, Las Piedras, Progreso, Sauce, Pando y Solymar.

Cuadro 22. Estructura de la población por ámbitos según grupos de edad

	Total en la muestra		00-14 años		15-64 años		65 y más años	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Total del País	61.996	100,00	13.805	22,27	38.663	62,36	9.528	15,37
Interior Urbano	30.770	100,00	7.539	24,50	18.594	60,43	4.637	15,07
Montevideo	31.226	100,00	6.266	20,07	20.069	64,27	4.891	15,66
Canelones	6.626	100,00	1.529	23,08	4.126	62,27	971	14,65
La Paz, Las Piedras, Progreso (e2)	3.116	100,00	808	25,93	1.933	62,03	375	12,03
Sauce (e3)	376	100,00	76	20,21	226	60,11	74	19,68
Pando (e4)	646	100,00	141	21,83	414	64,09	91	14,09
Solymer (e6)	587	100,00	129	21,98	394	67,12	64	10,90

(e) Eje donde están ubicadas las localidades
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 23. Índice de masculinidad por ámbitos

	Uruguay	Montevideo	Área metropolitana	Área externa*
1985	94,91	87,05	88,72	98,18
1996	93,90	87,34	89,19	97,27

*Área externa al departamento de Montevideo
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 24. Índice de masculinidad según variación de población en Montevideo

	Área de crecimiento	Área de estabilidad	Área de no crecimiento
1985	95,85	85,60	86,61
1996	95,72	85,65	83,86

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 25. Índice de masculinidad según estratos socioeconómicos en Montevideo

	Inferior	Medio-inferior	Medio-superior	Superior
1985	95,01	92,26	83,85	79,07
1996	95,05	91,97	83,52	79,88

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

Cuadro 26. Índice de masculinidad en el área metropolitana externa a Montevideo por ejes

	Total	Urbano	Rural	eje 1	eje 2	eje 3	eje 4	eje 5	eje 6
1985	98,18	96,89	113,74	102,13	94,38	101,53	96,32	100,76	96,26
1996	97,27	96,55	108,50	100,40	94,14	98,46	96,53	101,59	96,40

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) y Unidad de Estadística de la I.M.M.

26. Índice de masculinidad: razón entre el número de hombres y el de mujeres, multiplicada por 100, en una unidad territorial determinada. Mide la cantidad de hombres por cada 100 mujeres.

27. Esta aseveración debería ser de interpretación muy cuidadosa, ya que también las áreas rurales presentan índices de masculinidad más elevados que el promedio y no posiblemente debido a la composición etaria.

Por otro lado, el índice de masculinidad podría ser un indicador indirecto del carácter etario de los grupos. Pellegrino presenta los datos para Montevideo sobre la base del censo 1985 y establece un índice decreciente del índice de masculinidad desde 104,3 hasta 64,1 de acuerdo al orden ascendente de los grupos de edad (0-14 el primero hasta 60 y más, el último). Es con ese criterio que se analiza la asociación que pudiera existir entre crecimiento y carácter etario de la población.

En el Cuadro 22 se presentan los datos para 1996 elaborados a partir de la Encuesta Continua de Hogares que es válida sólo para el País urbano.

Pese a que no existe un dato global para el área metropolitana, ni para todos sus ejes, ni siquiera para cada eje —la selección muestral no los agrupa de esta manera—, creemos conveniente presentar los datos hallados en aquellas localidades que caen en alguno de los ejes, aconsejando la prudencia imprescindible a la hora de arribar a conclusiones y pretender inferir para todo el universo considerado. Apenas si deberían ser consideradas pistas o señales que podrían estar caracterizando algunas zonas del área metropolitana externa al departamento de Montevideo.

La diferencia principal entre Montevideo y el interior urbano se encuentra en los dos primeros grupos: mayoría relativa de personas menores de 15 años en el interior y, como compensación, de población adulta en Montevideo.

En cambio los datos de Canelones, si bien son globalmente —sin ponderación alguna— con los del Interior, se diferencian según los ejes considerados. Llama la atención la proporción de menores en el eje 2 y el bajo porcentaje de personas mayores de 64 años en el eje 6.

Desde el punto de vista del crecimiento hemos observado que son precisamente esos ejes los de máximo crecimiento absoluto en el área metropolitana.

Por otro lado, considerando el Índice de masculinidad²⁶ como aproximación a la composición por edad de las poblaciones es que presentamos los Cuadros 23 al 26:

De acuerdo a los índices expuestos, Montevideo presentaría un perfil de edad con predominio relativo de las edades mayores, que ya ha sido visto parcialmente al observar la distribución de edades. En cambio, el área metropolitana externa a Montevideo presenta un perfil más joven de acuerdo al índice de masculinidad, no sólo comparado a Montevideo sino al promedio nacional. Este patrón es similar al de 1985 para ambas regiones.

Si se desagrega el de Montevideo de acuerdo a áreas determinadas por el crecimiento poblacional (criterio anteriormente explicitado) y a los estratos socioeconómicos definidos por el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.), se constata que los índices más altos son para las áreas de crecimiento y para los estratos inferiores, presentando una relación lineal en ambos casos.

Al considerar al área metropolitana externa a Montevideo se diferencia el sector urbano del rural (en general para todo el país este índice es mayor en los medios rurales que urbanos) no diferenciándose de lo que ocurre en el resto del país (para 1996 el índice de masculinidad fue de 90,56% para el Uruguay urbano y de 126,52 para el rural). Sin embargo, el sector urbano presenta cifras por encima del promedio nacional.

En relación a los ejes se destaca el correspondiente al sector urbano de San José, al eje 3 y al 5 (Paso Carrasco, etcétera). En el otro extremo el eje de La Paz, Las Piedras, Progreso, pese a que 94% es relativamente alto si lo comparamos a lo observado en Montevideo (muy cercano al de sus áreas de mayor crecimiento o de nivel socioeconómico inferior). Los ejes de Pando y de la Ciudad de la Costa se mantienen en situación intermedia.

Relación entre las variables descritas

Se estudia la relación estadística entre necesidades básicas insatisfechas y diferentes variables tomando como unidad de análisis los 62 barrios de Montevideo. Esta es positiva con el crecimiento absoluto, la variación porcentual, el índice de masculinidad, personas por hogar, hogares en relación a viviendas, e inversa con la densidad, tanto para los datos del 85 como del 96.

También se constata la relación entre la variación porcentual de la población por barrios y las mismas variables, con igual signo que las anteriores.

Podríamos concluir que cuanto mayores los porcentajes de hogares en el barrio con necesidades básicas insatisfechas, mayor es el crecimiento relativo intercensal, el índice de masculinidad (que indirectamente podría medir el perfil de edades y en este caso se asocia²⁷ a poblaciones más jóvenes), el número de personas por hogar y el número de viviendas que son hogares. En cambio, se corresponde con áreas de menor densidad.

En este caso la relación se establece con la evolución del tamaño de la población en los barrios: el crecimiento asocia a menor densidad, a mayores índices de masculinidad, a más personas por hogar y en forma relativa (para el 85 no es significativo la correlación) con el mayor número de viviendas que constituyen hogares.

La percepción de los vecinos

La temática de los comportamientos de las zonas permite realizar la siguiente diferenciación:

Evolución de la población

Las zonas que señalan crecimiento de la población son los periféricos tales como el 10, 11, 12, 13 y 17. En general la evolución es producto de los asentamientos irregulares, excepto para el 12 —ubica el crecimiento explosivo en Colón, entre otras causas por las Cooperativas— y el 10 —urbanización creciente en conflicto con el área rural—.

Las zonas que señalan pérdidas son el 1, 2, 4 —algunos barrios— y 16. Estos mismos marcan la sustitución de usos de la vivienda, de residencial a otros fines: comercios, talleres, depósitos, estacionamientos, etcétera, que podría tomarse como posible explicación de las pérdidas. La zona 3, si bien no explicita pérdidas de población, sí centra sus conflictos en la sustitución de usos de la vivienda.

La zona 4 señala pérdidas y crecimientos en un territorio muy dinámico, donde aparentemente el balance final es «cero», que se tra-

duce en el análisis intercensal como estable. En efecto, un acceso creciente de personas ajenas al barrio confluyen en Tres Cruces, aumenta por densificación la zona de Larrañaga y Cádiz, se producen sustituciones importantes de viviendas residenciales para otros usos, hay una importante rotación de jóvenes debido a los precios de alquiler de la vivienda en determinadas zonas. Sin duda, su descripción demuestra que el proceso desarrollado por la población en el territorio nunca puede ser interpretado a la luz de dos productos: el producto inicial (población 1985) y el final (población 1996); el producto final es sólo el resultante de fenómenos —más o menos dinámicos— y representa el saldo final de esos movimientos.

El área urbana y la rural

En esta franja alrededor del límite de áreas identificada empíricamente, es donde se señalan parte de los conflictos debido a la localización de la población. Especialmente la zona 10 señala que «el principal conflicto es la contradicción entre la expansión urbana y la preservación del área rural productiva». Otros que señalan conflictos son las zonas 8, 13, 17 y 18. La zona 12, pese a tener un área estrictamente diferenciada como rural, no los señala; tampoco la zona 9.

Densificación

Sólo la zona 5 presenta conflictos por su excesiva densidad. Otras zonas señalan la necesidad de densificación, en general coincidiendo con la potencialidad de las zonas. Estas son las zonas 1, 2, 3, 4, 6 y 8. Las primeras indican el desarrollo de los servicios zonales, la posibilidad de vivienda a través de reciclamientos o de terrenos que pertenecen a organismos públicos pero, además, son las que tienen conflictos por sustitución del uso de las viviendas (no la 6); en cambio la zona 8 propone que una zona al norte de camino Carrasco se declare como de reserva residencial.

Asentamientos irregulares

Excepto las zonas 2, 3, 5, 7 y 16, el resto los reconoce como conflictos. Se destaca la 11, la 14 y la 17 por la magnitud del problema.

Esta descripción coincide con lo descrito hasta el momento a través de cuadros y planos. Una periferia evolucionando fundamentalmente por sus sectores más pobres, una franja urbano-rural de máximo crecimiento, centralidades con vaciamiento de población, una costa estabilizada, en parte muy densificada. Es de destacar la falta de conflictos en zonas tales como la 7 —apela al crecimiento ordenado en una zona de alta calidad de vida; parte de la 8 (Carrasco) y de la 15 (el Prado) no aparecen en la síntesis—.

Conclusiones

Se ha presentado un conjunto de resultados que deben ser objeto de interpretación.

Seguidamente se esboza un esquema que se sustenta en los datos ya entregados:

La población de Montevideo presenta una evolución en su tamaño que se aparta de toda tendencia, y cuyas tasas se encuentran por debajo de las registradas con anterioridad a 1975.

La tasa de crecimiento es inferior al crecimiento vegetativo esperado, por lo tanto es dable pensar en una pérdida de población, aunque no se conocen los flujos de ingreso-egreso al departamento de Montevideo.

La tasa de crecimiento para el área metropolitana externa al departamento de Montevideo ha continuado la tendencia observada para la denominada región metropolitana y presenta un crecimiento que se encuentra por encima del esperado de acuerdo a supuestos de su crecimiento vegetativo.

Los estudios anteriores señalan un balance cercano a cero considerando la migración internacional. Por lo tanto se maneja el supuesto de movimientos migratorios internacionales relativamente irrelevantes. La principal emigración internacional se constata antes de 1985, habiendo llegado, alrededor de 1980, a un balance cero.

Estudios anteriores pueden interpretarse en el sentido de que la migración interdepartamental, con respecto a Montevideo como centro, ha perdido en intensidad. La tendencia anterior al 85 fue de un escaso saldo positivo para Montevideo. Este comportamiento se diferenció por edad y mostró que fue en el grupo de 15 a 34 años donde se produjo el mayor saldo a favor de Montevideo, en ambos sexos. Por sexo el saldo fue positivo fundamentalmente para las mujeres mayores de 15 años.

Sin embargo ya en ese período se constata la existencia de un flujo migratorio —con Canelones— muy importante en magnitud y con signo negativo, como posible expresión de movimientos en el área metropolitana. Canelones presentó durante el período 1980-1985 un saldo positivo de migración con Montevideo independiente de la edad y el sexo.

A lo anterior deberá sumarse un incremento de Montevideo muy por debajo de lo esperado desde el punto de vista vegetativo. En cambio en el área metropolitana el crecimiento vegetativo no puede dar cuenta de entre el 65 a 80% del aumento constatado.

La población de Montevideo se localiza en cuatro coronas de diferente comportamiento: una central, la más densificada, que ha ido perdiendo población; una segunda que circunda la primera y que ha permanecido estabilizada en su tamaño; la tercera, que es la que ha presentado el mayor crecimiento y que se ubica en la franja del límite urbano-rural, con prolongaciones urbanizadas que se continúan en el área metropolitana; por último una corona rural relativamente estable, que coincide más con la denominada área rural protegida por el Decreto Departamental N° 26.986, que con otras definiciones.

La utilización de límites urbanos-rurales de acuerdo a la definición del Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) lleva al error de considerar que se produce un incremento de población en las zonas rurales del departamento de Montevideo. En realidad si éstas se definen por su modo de producción principal, se conservan estacionarias, al igual que aquellas zonas del área metropolitana que no son urbanas o urbanizadas en apariencia. Las áreas rurales por fuera de estos límites, pero aún dentro de lo que se llama región metropolitana, sí tienen un comportamiento más parecido al medio rural del país, presentando decrecimientos en términos absolutos.

El área metropolitana crece en todos sus sectores urbanos o urbanizados y lo hacen fundamentalmente dentro de los ejes descritos. De estos se destacan por su magnitud absoluta la Ciudad de la Costa

y el de La Paz, Las Piedras, Progreso. Pero además existe un alto crecimiento absoluto y relativo en las localidades de los ejes que se encuentran más cercanas a Montevideo, excepto en el eje de la Ciudad de la Costa donde el mayor crecimiento se da en el sector más alejado. Los segmentos rurales permanecen invariados en el período en contraposición de los urbanos.

En algunos ejes del área metropolitana externa a Montevideo se identifican localidades que podrían tener el rol de centro por su magnitud tales como Las Piedras, Pando; en otros esta función parece más difícil de identificar.

El crecimiento de la población no se produce en las áreas rurales propiamente dichas, fundamentalmente si nos regimos por la definición de la Intendencia Municipal como área rural protegida. En cambio, con la definición clásica no podríamos realizar esta afirmación, ya que es en el límite donde parece ocurrir el mayor dinamismo de crecimiento.

La densidad en el departamento no ha presentado mayores variaciones y su imagen ha permanecido promedialmente congelada. Las zonas donde se producen cambios corresponden a la periferia (las menos densificadas), por aumentos y a las centrales, (que son las más densificadas), por pérdidas. Sin embargo estos cambios son moderados cualquiera sea su dirección.

Las áreas que más crecen son las más pobres, medidas por el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas o por la clasificación que el Instituto Nacional de Estadística realiza en estratos socioeconómicos. En cambio el fenómeno de decrecimiento o estabilidad se da en aquellas áreas de mejor posicionamiento económico. Esta afirmación válida para Montevideo no presenta, por falta de datos, evidencia empírica para el área metropolitana externa a Montevideo.

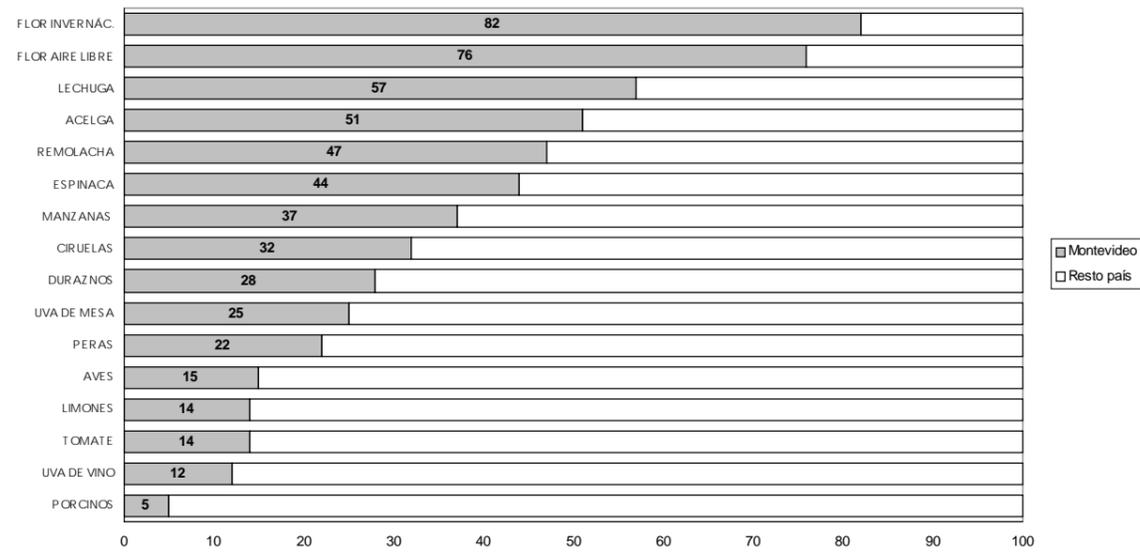
Al mismo tiempo el crecimiento es positivo en las áreas que podríamos muy indirectamente medir como aquellas con población más joven a través del índice de masculinidad. Esto parece ser cierto tanto para Montevideo como para el área metropolitana externa a Montevideo.

El crecimiento se produce fundamentalmente en Montevideo en los estratos socioeconómicos inferior y medio-inferior. Las tasas correspondientes al primero son semejantes a las tasas de crecimiento vegetativo para el total del país, mientras que la del segundo estrato las tasas son semejantes a las vegetativas para el departamento de Montevideo. Los estratos superiores y medio-superior presentan tasas negativas de crecimiento. Existe a través de diversos indicadores una relación entre el crecimiento poblacional de los territorios y el nivel socioeconómico predominante en los mismos.

Montevideo presenta un perfil de mayor edad que el del área metropolitana externa a Montevideo de acuerdo a los indicadores utilizados. El crecimiento en Montevideo se da en aquellas áreas donde se encuentra un perfil etario más joven, que a su vez se corresponden con las de nivel socioeconómico más bajo.

Por otro lado en el área metropolitana se destaca el eje 1 y el 5 por su perfil más joven, y se corresponde con el hecho de ser los de mayor crecimiento relativo, luego del eje de la Ciudad de la Costa. En cambio el eje de Las Piedras presenta un perfil de edad mayor que el resto al mismo tiempo que su crecimiento relativo es el menor del área.

Gráfica N° 1. Participación de Montevideo en la producción nacional de algunos rubros



Nota: la participación corresponde, en las flores, a superficie cultivada; en aves y cerdos, a número de animales y, en el resto de los rubros, a producción.
Fuente: elaborado en base al Censo General Agropecuario de 1990.

Cuadro 27. Evolución del número, superficie y población de predios agropecuarios en Montevideo y el país

INDICADOR	1980		1990		MDEO/PAÍS (%)	VARIACIÓN 1980 - 1990 (%)	
	MDEO.	PAÍS	MDEO.	PAÍS		MDEO.	PAÍS
Número explotaciones	2.223	68.362	1.450	54.816	2,6	-34,8	-19,8
Superficie (miles ha)	22	16.025	15	15.804	0,1	-29,9	-1,4
Población	10.768	264.416	7.785	213.367	3,6	-27,7	-19,3
Trabajadores:	5.448	159.446	4.267	140.430	3,0	-21,7	-11,9
– productor y familia	3.633	102.039	2.894	85.334	3,4	-20,3	-16,4
– asalariados	1.815	57.407	1.373	55.096	2,5	-24,4	-4,0
Hectáreas/explotación	9,9	234,4	10,7	288,3	3,7	7,5	23,0
Hectáreas/habitante	2,0	60,6	2,0	74,1	2,7	-3,0	22,2
Hectáreas/trabajador	4,0	100,5	3,6	112,5	3,2	-10,5	12,0
Trabajadores asalariados/							
Trabajadores familiares	0,5	0,6	0,5	0,6	73,5	-5,0	14,8

Fuente: elaborado con información de los Censos Generales Agropecuarios.

28. La información en que se basa el capítulo proviene, salvo indicación expresa, de los Censos Generales Agropecuarios realizados por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. La unidad censada son las explotaciones agropecuarias de más de una hectárea; por lo tanto, no incluye predios menores que, en el caso de Montevideo, constituyen una parte importante del total. El censo se realiza en junio del año indicado. La información sobre ocupación se refiere a la semana anterior del censo. Como consecuencia, dadas las características de los ciclos productivos en gran parte del agro, en general subvalúa la ocupación generada por el sector, especialmente la zafra. El último censo agropecuario es de 1990, o sea que no permite medir cambios recientes.

La percepción de los vecinos en líneas generales se corresponde con lo descrito, enriqueciéndolo cualitativamente. Los temas de evolución de la población, sustitución de usos de las viviendas, asentamientos precarios, densificación y fenómenos en el límite urbano-rural coinciden con lo planteado. La necesidad de comprender los procesos que determinan los productos finales observables en los cortes de los períodos, se hace imprescindible para poder actuar con políticas científicamente fundamentadas.

Una interpretación mecánica podría llevar a interpretar que las pérdidas de un lugar se distribuyen en los sectores que presentan ganancias. Sin embargo todo parece apuntar a que los desplazamientos presentan mayor complejidad: el crecimiento en algunas zonas de Montevideo podría explicarse por su propia dinámica más que por desplazamientos desde el centro, al mismo tiempo que habría un crecimiento diferenciado en el área metropolitana cuya población de origen proviene de diversas zonas de la ciudad, posiblemente vinculando los territorios a través de la dimensión socioeconómica.

Crece internamente el área metropolitana a expensas de todos sus sectores urbanos, que a su vez presentan una diferenciación socioeconómica que debería ser estudiada, para poder conocer si en efecto esa es la dimensión que establece el vínculo.

El crecimiento constatado en algunas zonas de Montevideo corresponde al crecimiento vegetativo diferencial de los sectores más empobrecidos o de nivel socioeconómico inferior.

La zona interna en Montevideo que crece se reproduciría a sí misma con una velocidad mayor que la promedio y se extendería en forma de mancha de aceite. Es la zona con mayor pobreza, parece ser más joven por los índices de masculinidad, existe mayor superficie a su alrededor para ocupar debido a que presenta muy baja densidad, con lo que la oferta de suelo sería más accesible para su apropiación. Los valores del suelo podrían estar sumergidos por diferentes fenómenos: menor infraestructura y servicios, mayores predios desocupados, sectores socialmente marginales en su entretendido, áreas rurales en la inmediatez, probablemente sin desarrollo productivo importante que oficie como barrera.

I.3.6 Actividades productivas

I.3.6.1 Actividades agropecuarias²⁸

La agricultura de Montevideo en el contexto nacional

A pesar de su reducida superficie agropecuaria (15 mil hectáreas en 1990, o sea el 0,1% del total nacional), el departamento de Montevideo tiene una participación destacada en la producción agropecuaria nacional (3,3% del PBI agropecuario en 1992), en particular de algunos rubros, en virtud del alto grado de especialización productiva en cultivos intensivos (horticultura, fruticultura y viticultura) y en la cría de animales de granja (aves y cerdos).

También contrasta con la ínfima importancia de Montevideo en la superficie agropecuaria nacional, su participación en el número de explotaciones (2,6%), en la población radicada en los predios (3,6%) y en el empleo agropecuario (3%) (gráfica N° 1).

En el departamento se ubican el 5% de todas las tierras bajo horticultura del país, y el 12% de las de cultivos plurianuales (frutales y

viña). En el caso de los frutales de hoja caduca esta participación alcanza el 24%.

Analizado a nivel de rubros, Montevideo muestra gran relevancia en algunos de ellos (en especial los muy perecibles o con una relación valor/volumen reducida): produce cerca del 80% de las flores del país, más del 50% de la acelga y la lechuga, y más del 30% de la espinaca y la remolacha. En frutales, Montevideo produce entre el 20 y casi el 50% de las manzanas, peras, duraznos y ciruelas. La uva de mesa alcanza el 25% y la uva para vino el 12%. Entre los cítricos, se destaca la importancia del limón: 14%. En producción animal, la avicultura es relativamente importante en el departamento, con un 15% de las aves del país.

Esta especialización productiva se agrega a características de las unidades de producción que refuerzan su relevancia económica y social: explotaciones de superficie pequeña, con fuerte carácter familiar y con proporciones de trabajo y capital por unidad de superficie relativamente elevadas.

En Montevideo, la mitad de los predios (valor mediano) es menor a 6,8 hectáreas, mientras que este indicador a nivel nacional es de 50,7. Mayor resulta la diferencia si se analiza el valor del tercer cuartil de la distribución en ambos casos: en Montevideo, el 75% de los predios es menor a las 11 hectáreas, mientras que en el país ese valor alcanza las 244 hectáreas. Montevideo es, por lo tanto, el departamento con mayor proporción de predios pequeños; concentra el 10% de los establecimientos menores a 10 hectáreas del país.

En términos de evolución, Montevideo presenta diferencias destacadas con el conjunto del país: entre 1980 y 1990, en ambos casos se verifica una reducción importante del número de unidades de producción, pero mientras en el país el área dedicada al agro cambia poco y se verifica una creciente concentración de la actividad agropecuaria en explotaciones más extensas, en Montevideo, donde la reducción del número de explotaciones es aun mayor, predomina la desaparición lisa y llana del área dedicada al agro.

Ello estaría indicando que, en el caso de Montevideo, se agregan a los fenómenos de crisis general por la que atraviesa la producción granjera uruguaya, otros procesos vinculados a la proximidad con áreas urbanas que ejercen presiones conflictivas con el uso agropecuario del suelo.

En síntesis, confluyen en el caso del área rural de Montevideo ventajas y desventajas para la actividad agropecuaria en relación al contexto nacional, derivadas de las características poblacionales, del medio natural, de la infraestructura y servicios disponibles y de su proximidad a la ciudad.

Entre las ventajas: una población rural radicada, en gran proporción propietaria de los predios y con una larga cultura granjera, disponibilidad de suelos aptos y de fuentes de agua para riego, buena cobertura vial, de distribución eléctrica y de otros servicios, cercanía con el principal centro consumidor del país, con el mercado mayorista desde donde se distribuye a todo el país y con los puntos de partida de posibles exportaciones (puerto y aeropuerto).

Entre las desventajas: problemas de calidad de las aguas (superficiales y profundas) para el riego, degradación de suelos, proximidad con áreas con población con graves carencias que procura el acceso a tierra para usos habitacionales y que genera otros conflictos, presión

de empresas industriales y de servicios vinculados al movimiento de mercaderías (contenedores, madera) por el acceso a tierra e impactos negativos de algunas de estas industrias sobre su entorno (aguas, aire, vegetación, etcétera).

Políticas sectoriales nacionales y municipales

A nivel del gobierno central existen en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, varias instituciones y programas dirigidos a la granja.²⁹ No obstante, en años recientes, la mayor parte de los organismos del gobierno central tienden a reducir las acciones dirigidas a los pequeños productores y en general las intendencias departamentales asumen un papel creciente en este sentido.³⁰

La Intendencia Municipal ha tenido un papel creciente en el apoyo a la producción agrícola del departamento. Desde principios de los 90 funciona la Unidad de Montevideo Rural, con diversos programas que enfatizan en las especificidades del área rural departamental que resultan de su estrecha vinculación con la ciudad.

En 1995, a iniciativa del ejecutivo comunal, la Junta Departamental de Montevideo aprueba el Decreto 26.986 que, de manera cautelar, establece áreas de la Zona Rural del departamento a ser protegidas de usos conflictivos con la producción agropecuaria y/o la conservación de valores paisajísticos, ecológicos o culturales destacados (Plano I.7). Ese mismo decreto establece la creación de la Comisión Especial Permanente de Montevideo Rural, con cometidos de asesoramiento preceptivo en torno a iniciativas dentro de dichas áreas.

Características generales y evolución reciente

Uso del suelo y producción. Uno de los rasgos característicos de la actividad agropecuaria en Montevideo es la especialización agrícola vegetal (ver Plano I.21): el área destinada a cultivos alcanza al 48% de la superficie agropecuaria total del departamento (a su vez, 1,1% del área bajo cultivo del país).

Dentro de la actividad agrícola, Montevideo tiene una fuerte especialización en rubros intensivos (huerta, frutales y viña), que ocupan el 98,5% del área total bajo cultivo.

Los cultivos plurianuales son los que mayor área ocupan en Montevideo: 33,8% de la superficie bajo explotación agropecuaria. En segundo lugar de importancia se ubican los cultivos hortícolas, que representan un 12,4%³¹.

La evolución de los usos agrícolas vegetales registrada en el último período intercensal muestra una marcada disminución global del área bajo cultivos, a ritmos o tasas similares a las del país, con valores cercanos al 30% de pérdida.

La evolución desagregada por tipo de cultivos muestra que las dinámicas negativas de mayor significación se observan en los cítricos, viñedos y cultivos de huerta. Los frutales de hoja caduca constituyen la excepción, con un incremento significativo del área plantada del orden de un 10%.

Las restantes tierras en explotaciones censadas se encuentran en su mayoría como «campo natural» (4.335 ha) y «tierras improductivas» (1.196 ha), totalizando 5.531 ha (35,9% del área agropecuaria departamental).

Cuadro 28. Uso del suelo agropecuario en el país y en Montevideo

USOS DEL SUELO	PAIS		MONTEVIDEO				Variación
	1990		1980		1990		1980-90
	ha	%	ha	%	ha	%	%
CULTIVOS PERMANENTES	45.028	0,3	6.994	31,7	5.210	33,8	-26
Frutales cítricos	21.183	0,1	1.536	7,0	798	5,2	-48
Otros frutales	11.783	0,1	2.601	11,8	2.841	18,4	9
Viñedos	12.062	0,1	2.857	13,0	1.571	10,2	-45
TIERRAS DE LABRANZA	1.241.314	7,9	5.106	23,2	3.227	20,9	-37
Huerta	40.373	0,3	3.332	15,1	1.914	12,4	-43
Cerealeros e industriales	608.150	3,8	350	1,6	113	0,7	-68
Forrajeros anuales	327.573	2,1	408	1,9	228	1,5	-44
Rastrojos y tierra arada	265.218	1,7	1.016	4,6	972	6,3	-4
BOSQUES	682.751	4,3	984	4,5	772	5,0	-22
Naturales	496.474	3,1	67	0,3	70	0,5	4
Artificiales	186.277	1,2	917	4,2	702	4,6	-23
PASTOS PERMANENTES	13.631.128	86,3	8.064	36,6	4.854	31,5	-40
Praderas artificiales	659.652	4,2	367	1,7	241	1,6	-34
Campo "natural mejorado"	322.834	2,0	607	2,8	71	0,5	-88
Campo "natural"	12.648.642	80,0	7.090	32,2	4.335	28,1	-39
TIERRAS IMPRODUCTIVAS	203.542	1,3	886	4,0	1.196	7,8	35
SUPERFICIE TOTAL	15.803.763	100,0	22.034	100,0	15.423	100,0	-30

Fuente: elaborado con información de los Censos Generales Agropecuarios.

La actividad pecuaria extensiva (carne o lana) que se podría desarrollar con éxito en parte de dichas tierras, tiene muy baja significación (tan sólo 2.700 cabezas vacunas y 1.250 ovinas). La lechería comercial, que se realiza en 25 establecimientos de Montevideo, no representa tampoco una actividad relevante. En consecuencia, la mayor parte de estas tierras corresponde a suelo no aprovechado productivamente.

Finalmente, la explotación comercial de animales de granja (cerdos y aves) que tiene importancia en el departamento por los volúmenes de producción, no tiene gran significación en cuanto al uso del suelo.

Población y trabajadores

Según los Censos de Población y Vivienda³², la población rural de Montevideo pasó de 56.840 personas en 1985 a 85.555 en 1996, mostrando un crecimiento del 50,5% en diez años. Este incremento «explosivo» es aun mayor que el verificado en la población del área metropolitana (37,5%) y contrastante con la reducción que experimenta la población rural en el conjunto del país (-8,5%). Sin embargo, este indicador es, en el caso de Montevideo y del área metropolitana, poco apropiado para la medir la población vinculada a la actividad agropecuaria, en tanto incluye un elevado número de residentes en zona rural no relacionados al agro. Especialmente el fuerte crecimiento demográfico se localiza en proximidad a la zona urbana y se vincula a procesos de ocupación —en muchos casos irregular— del suelo con fines residenciales.

Una mejor aproximación a la dinámica de la población rural vinculada a la actividad agropecuaria puede inferirse a partir del análisis de su evolución en el área rural afectada por el Decreto N° 26.986 de la Junta Departamental de Montevideo. Una estimación para dicha zona

arroja una reducción porcentual entre 1985 y 1996 de -1,29%, de todos modos significativamente menor a la verificada para el conjunto del Uruguay rural, de -8,46%. En términos absolutos la población del área rural afectada por el citado decreto pasó en el período de 7.292 a 7.198 habitantes.

Según los Censos Generales Agropecuarios, la población residente en predios mayores a una hectárea³³ en Montevideo pasó entre 1980 y 1990 de 10.768 a 7.785 personas, registrando una reducción del -27,7%, significativamente mayor a la verificada en el país (19,3%).

Según la misma fuente, la población trabajadora se redujo en un -21,7%, situándose en 1990 en 4.267 personas. Esta tasa es cerca del doble de la nacional. Otra diferencia destacable se verifica en que, mientras a nivel del país rural, la reducción más drástica se produce en los trabajadores de carácter familiar, en Montevideo es muy elevada en éstos, pero aun mayor en los asalariados.

Montevideo se caracteriza por una relación entre trabajadores asalariados y familiares menor que el conjunto del agro uruguayo y por una mucho menor superficie media atendida por trabajador. Vale decir, menores niveles de asalarización del trabajo y mayor incorporación de trabajo por unidad de superficie. Además, en contraste con lo verificado globalmente en el agro uruguayo, ambos indicadores se acentúan en el período intercensal.

Unidades de producción

Tal como fuera señalado, las unidades de producción agropecuaria de Montevideo se caracterizan por su reducida extensión, por la fuerte presencia del trabajo familiar y por la especialización productiva en cultivos intensivos.

29. Son específicos para la granja: Junta Nacional de la Granja (JU.NA.GRA.), Programa de Reconversión de la Granja (P.RE.DE.G.), Instituto Nacional de Vitivinicultura (I.NA.VI.). Son de carácter agropecuario en general, pero relevantes a nivel granjero: Proyecto Nacional de Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego (P.RE.NA.DE.R., con recursos del Banco Mundial y dirigido principalmente a apoyo del riego), Programa Nacional de Apoyo a los Pequeños Productores Agropecuarios (PRO.NA.P.P.A., con fondos de FIDA y orientado a los sectores más pobres del agro). En materia de investigación tecnológica, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (I.N.I.A.) cuenta con una Estación Experimental en la localidad vecina de Las Brujas, Canelones. El Banco de la República (B.R.O.U.), principal fuente de crédito para el agro, tiene varias agencias en zonas próximas a las áreas rurales de Montevideo.

30. En el caso específico del PRO.NA.P.P.A. se establece una operación a través o en coordinación de las oficinas agropecuarias municipales en buena parte del país, aunque no ha sido el caso de Montevideo.

31. A este 12,4% debe agregarse casi la totalidad de las tierras aradas y bajo rastrojo, que corresponden a cultivos realizados —o a realizar— en otra estación del año, y que alcanzan un 6,3%. Con ello, el área afectada a horticultura se acerca al 20% del total departamental.

32. El análisis demográfico a partir de los Censos de Población y Vivienda está tomado de Unidad de Estadística, *Población: localización y dinámica*, I.M.M., octubre 1997. El área metropolitana aquí referida es la definida en Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, *Montevideo Región Metropolitana*, Convenio I.T.U.-M.V.O.T.M.A., noviembre 1994, y comprende todo Montevideo y parte de Canelones y San José. En el «área rural afectada por el Decreto 26.986» se incluyen sólo los segmentos censales totalmente comprendidos en la misma; aquellos que figuran compartidos con el «área rural no afectada» se incluyeron en esta última. Como consecuencia, las medidas subvalúan los indicadores en el «área afectada».

33. Que, como se señalara, y al contrario de lo que sucede con el Censo de Población, subvalúa la población rural por dos motivos: sólo censa predios de más de una hectárea, y lo hace en una época del año (fines de junio) con bajo nivel de actividad en gran parte del agro.

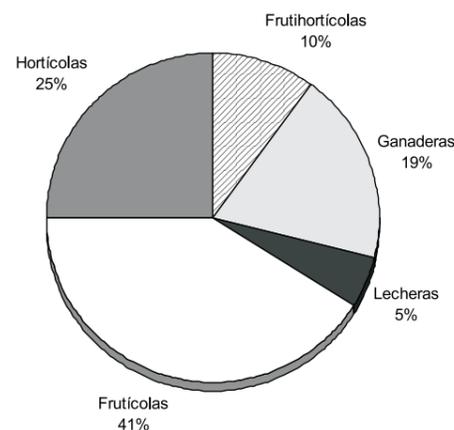
Cuadro 29. Evolución de la superficie y la producción de algunos rubros en Montevideo y el país

TIPO DE CULTIVO	1980		1990			VARIACIÓN (%)	
	Montevideo	País	Montevideo	País	Mdeo./País (%)	Montevideo	País
SUPERFICIE (ha)							
Cítricos	1.536	18.929	800	21.183	3,8	-47,8	11,9
Otros frutales	2.601	12.268	2.841	11.783	24,1	9,2	-4,0
Viñedos	2.857	15.291	1.571	12.062	13,0	-45,0	-21,1
Hortalizas de hoja	710	1.508	583	1.341	43,5	-17,9	-11,1
PRODUCCIÓN (miles tons.)							
Cítricos	7	111	9	209	43,7	36,4	-88,3
Otros frutales	15	54	23	81	28,5	50,0	51,2
Viñedos	14	80	15	116	12,9	4,8	44,2
Hortalizas de hoja	3	6	4	7	50,0	33,3	16,7

Notas:
 Cítricos incluye naranjas, mandarinas, limones y pomelos.
 Otros frutales incluye manzanas, peras, membrillos, duraznos y ciruelas.
 Viñedos incluye uvas de mesa y vino.
 Hortalizas de hoja incluye lechuga, espinaca, acelga y repollo.

Fuente: elaborado en base a los Censos Generales Agropecuarios.

Gráfica 2. Especialización productiva de las unidades agropecuarias en Montevideo, 1990



Fuente: elaborado en base al Censo General Agropecuario, 1990.

Los niveles de especialización de la actividad productiva a nivel de las unidades productivas quedan de manifiesto al analizar la distribución de las unidades según los modelos productivos propuestos por la Dirección de Censos y Encuestas (ex DIEA) del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

En dicho trabajo se concluye que el 78,8% de los establecimientos agropecuarios desarrollan actividades de carácter intensivo. El restante 21,2% de los predios se dedican primordialmente a producciones extensivas con baja especialización (gráfica 2).

Existe en el departamento una marcada especialización de los establecimientos en los rubros frutícolas, que constituyen la actividad principal del 43% de los mismos. Los rubros dominantes en estos modelos son los frutales no cítricos y los viñedos; los modelos de citricultura especializada (incluidos en los frutícolas) corresponden a sólo 27 establecimientos (2%).

La escasa proporción de modelos que combinan producciones, los hortifrutícolas, que sólo representan el 10% de los predios, es otro signo del nivel de especialización productiva.

Los modelos extensivos, mayoritariamente ganaderos no especializados (predios menores a 20 hectáreas), incluyen 25 establecimientos en los cuales se realiza producción lechera comercial.

Producción y aspectos tecnológicos

Entre 1980 y 1990 se observa un incremento significativo de los volúmenes de producción en los rubros agrícolas intensivos, tanto en Montevideo como en el país. Estos datos contrastan con la tendencia general a la disminución en el área ocupada por estos cultivos —salvo los cítricos a nivel nacional y los frutales no cítricos en Montevideo—.

Esta evolución resulta de un aumento en la productividad de la tierra en estos rubros, como consecuencia de cambios técnicos cuya adopción se registró en el período intercensal. En general existen diferencias en los ritmos de expansión de los volúmenes producidos —como resultado de distintos ritmos de cambio técnico— entre Montevideo y el país. La excepción la marcan los frutales de hoja caduca, cuyos volúmenes de producción registran incrementos similares en el país y Montevideo, del orden del 50%.

La creciente incorporación del riego como práctica tecnológica sustenta en parte los niveles de intensidad y especialización de la actividad agrícola departamental. Montevideo destaca en el contexto nacional por tener la mayor proporción de establecimientos que riegan así como la mayor proporción de superficie regada en relación al total bajo cultivo.

En 1990 se regaba en 424 establecimientos una extensión total de 1.727 hectáreas. Esta cifra se ha mantenido con muy leves variaciones desde 1970. Pero este hecho se da asociado a la desaparición de productores y a la reducción del área bajo agricultura verificada en ese período. Como consecuencia, el porcentaje del área y de los predios con riego aumentó en el período de manera relevante. Se puede plantear la hipótesis de que los predios regados han tenido mayores posibilidades de permanencia (bien sea por el riego en sí mismo o por tratarse de unidades más fuertes eco-

nómicamente y que han incorporado además otros cambios técnicos).

La distribución del riego entre producciones se realiza por partes más o menos iguales entre hortalizas y frutales; dentro de éstos, los frutales de hoja caduca y luego los viñedos son los cultivos más regados.

Instituciones sectoriales y afines

Tal como ocurre en buena parte del agro uruguayo, las organizaciones sociales y de productores agropecuarios del área rural de Montevideo —en otras épocas, fuertes— son hoy relativamente débiles. Originadas en su mayoría varias décadas atrás, estas instituciones constituyen una red que cubre relativamente bien las distintas zonas rurales del departamento, pero cuya representatividad y poder están, en la generalidad de los casos, muy restringidos.

Un relevamiento no exhaustivo permite identificar dos cooperativas cuya área de influencia abarca también zonas de Canelones (JUMECAL y UVICAL), que pueden considerarse las más activas en el presente; dos sociedades de fomento (Sociedad de Fomento y Defensa Agraria Paso de la Arena, y Sociedad de Fomento de Toledo Chico); y diversos clubes y organizaciones sociales (Centro Melilla, clubes Paso del Sauce, América y Sodre, así como algunos clubes de Leones).

Características por zonas del departamento

A pesar de su reducida extensión territorial, el área rural del departamento presenta zonas diferenciadas desde el punto de vista de su base geográfica y, especialmente, de sus características productivas y sociales, así como de sus vínculos con las áreas urbanas contiguas.

Tomando en consideración dichos aspectos y las posibilidades de disponer de información estadística agregada para cada una de ellas, se diferencian cinco zonas rurales en Montevideo (Plano I.21):

- Rincón del Cerro – Punta Espinillo, o sea el litoral oeste del departamento, que corresponde aproximadamente con las Seccionales Policiales 20, 23 y 24, y abarca parte de las zonas bajo la jurisdicción de los Centros Comunales Zonales 17 y 18.
- Melilla, una zona con características muy diferenciadas, correspondiendo con la Seccional Policial 22 y una pequeña porción de la 19, cubriendo la porción oeste de la zona bajo jurisdicción del Centro Comunal Zonal 12.
- Cuchilla de Pereira – Peñarol Viejo, que abarca las Seccionales Policiales 17 y 21, zona este de la zona bajo jurisdicción del Centro Comunal Zonal 12 y oeste de la zona bajo jurisdicción del Centro Comunal Zonal 10.
- Toledo – Manga, que corresponde aproximadamente a la Seccional Policial 18 y cubre gran parte de la zona bajo jurisdicción del Centro Comunal Zonal 10 (zona este) y una porción de la del Centro Comunal Zonal 11.
- Carrasco, que abarca las Seccionales Policiales 14 y 16 y corresponde con una parte de la zona bajo jurisdicción del Centro Comunal Zonal 8.

En el Cuadro 30 se presenta la evolución del número de unidades y la superficie agropecuaria por zonas; en el cuadro 31, algunas ca-

racterísticas de estas cinco zonas rurales del departamento. En el cuadro 32 (véase página siguiente) se sintetizan los principales usos del suelo en las mismas.

Rincón del Cerro – Punta Espinillo. La faja comprendida entre Rincón del Cerro y Punta Espinillo es —junto con Melilla— una de las zonas de Montevideo que conserva condiciones eminentemente agrícolas productivas.

La zona sufrió una reducción del área dedicada a la producción agropecuaria relativamente moderada (14%) y un ritmo de concentración de la actividad algo inferior al promedio departamental.

La presión de uso residencial del suelo en torno a las nuevas vías de acceso de las rutas nacionales N^{os} 1 y 5, a la avenida Luis Batlle Berres y desde barrios al oeste y al norte del Cerro de Montevideo, constituye un factor de conflicto con el uso agropecuario de la zona. Anuncios de iniciativas de emprendimientos residenciales o turísticos en proximidad de la costa, aun cuando no se han concretado, generan impactos sobre las expectativas y el mercado inmobiliario que también representan un fuerte conflicto con los usos agropecuarios del territorio. También es fuente de tensiones la demanda de tierras para actividades de depósito y manejo de cargas (contenedores) en proximidades de los accesos de las rutas nacionales N^{os} 1 y 5 a Montevideo.

Predominan los establecimientos especializados en horticultura, en muchos casos con énfasis en cultivos de hoja (acelga, espinaca) y de productos de final de temporada, aprovechando ventajas de localización y microclimáticas. Históricamente ha tenido importancia la producción papera.

Concentra el 74% de la superficie de bosques artificiales del departamento, el 53% de la de citrus y el 46% de la de huerta. Algunos rubros son producidos en forma casi exclusiva en esta zona: espárrago, alcaucil, arveja, berenjena, espinaca, melón, remolacha. Tiene importancia la producción de aves.

Si bien existen en la zona una antigua sociedad de fomento y algunos clubes locales, el grado de participación de los productores y vecinos en dichas instituciones —que en el pasado fuera muy importante— es hoy limitado.

Melilla. Es la zona rural de Montevideo que —de manera aun más notoria que Rincón del Cerro y Punta Espinillo— ha mantenido más claramente su carácter agrícola productivo.

Es la única zona del departamento donde no se verifica una reducción apreciable del área dedicada a la explotación agropecuaria.

El número de explotaciones se reduce mucho menos que en otras zonas, y el ritmo de concentración de la actividad es inferior al promedio departamental y nacional.

La ubicación geográfica en un «bolsón» donde ni desde la ciudad ni desde el departamento vecino se generaron presiones relevantes, unida a la fortaleza productiva de gran parte de las explotaciones, contribuyen a explicar estos fenómenos.

Predominan unidades de producción altamente especializadas en fruticultura. Entre ellas hay un conjunto relevante de unidades familiares con niveles de capitalización e innovación tecnológica elevados.

Esta zona produce más del 60% de la manzana, pera y durazno del departamento. Concentra un área importante de uva de mesa. La tercera parte de las aves criadas en Montevideo se localizan en ella.

Es la única zona del departamento que cuenta con una entidad de productores consolidada y relativamente fuerte, con participación efectiva de sus socios y que ha encarado emprendimientos de envergadura a escala local (instalaciones de *packing* y conservación, experiencias de comercialización colectiva, proyecto de riego zonal).

Esta cohesión social ha conferido a los vecinos de esta zona una capacidad de presión muy superior a la de cualquier otra zona rural del departamento, hecho que ha quedado de manifiesto en diversas oportunidades³⁴.

Peñarol Viejo – Cuchilla de Pereira. Esta zona ocupa el centro norte del departamento y ha sufrido, desde el punto de vista agrícola, un deterioro importante aunque con signos recientes de recuperación local.

Son abundantes los campos abandonados y las chacras explotadas de manera muy precaria. Es una antigua zona vitícola, que sufrió duramente la crisis de este sector. Gran parte de los productores, con viñedos de variedades tradicionales, no estuvieron en condiciones de adaptarse a los cambios vividos por la actividad. No obstante, en años recientes, se verifica un proceso de transformación y consolidación de un conjunto significativo de unidades.

En 1990 se destaca el uso para viñedos —en especial para vino— y horticultura —lechuga, choclo, papa, zanahoria y boniato—. En la zona se produce más del 80% del ajo y el apio del departamento y se concentra más de la mitad del área de floricultura. Tiene importancia la producción de aves y cerdos.

Dentro de la zona, Peñarol Viejo (Seccional 18, zona bajo jurisdicción del Centro Comunal Zonal 12) tiene mayor especialización en frutales y viña, mientras que en Cuchilla de Pereira (Seccional 17, zona correspondiente al Centro Comunal Zonal 10) tienen mayor importancia los viñedos y la huerta.

La zona aparece rodeada por áreas urbanas de uso residencial y/o industrial que ejercen presiones conflictivas con el uso agropecuario del territorio: desde Montevideo (Piedras Blancas hasta Peñarol, alrededores de la avenida Garzón) y desde Canelones (La Paz y Las Piedras).

Existen en la zona varias entidades sociales y de productores relativamente débiles.

Toledo – Manga. Constituye el sector noreste del departamento, en torno a las rutas nacionales N^{os} 6 y 8.

Es la zona que ha sufrido un deterioro más importante en cuanto área agrícola productiva, y donde se concentran los problemas más graves de conflicto entre crecimiento urbano y vida rural. La reducción del área dedicada a la actividad agropecuaria entre 1980 y 1990 alcanza grandes proporciones: 62%.

De manera similar a lo sucedido en otras zonas del departamento, las presiones desde lo urbano se ejercen en los entornos de las rutas, y desde los bordes urbanizados en el departamento y en el límite con Canelones (Toledo).

Junto con Carrasco, es la zona más extensiva del departamento: casi la mitad de la superficie es campo natural o tierras improductivas.

En segundo lugar de importancia se ubica la horticultura. La zona cuenta con un área importante especializada en producción de lechuga. Otros rubros hortícolas son espinaca, acelga, tomate, zana-

Cuadro 30. Evolución del número de unidades y de la superficie agropecuaria por zonas de Montevideo

	1980		1990		Variación 1980-1990 (%)		ha/productor	
	Nº	ha	Nº	ha	Nº	ha	1980	1990
R.Cerro-P.Espinillo	610	6.452	371	4.727	-39	-27	11	13
Melilla	377	4.169	360	4.379	-5	5	11	12
C.Pereira-Peñarol V.	732	5.601	526	3.985	-28	-29	8	8
Toledo-Manga	394	4.923	123	1.907	-69	-61	12	16
Carrasco	53	392	68	425	28	8	7	6
TOTAL	2.223	21.537	1.450	15.423	-35	-28	10	11

Nota: los totales de número de unidades no cierran debido a casos sin información
Fuente: elaborado en base a los Censos Generales Agropecuarios.

Cuadro 31. Principales características de las zonas productivas de Montevideo rural, 1990

	Rincón del Cerro – Pta. Espinillo	Melilla	C. Pereira – Peñarol Viejo	Toledo – Manga	Carrasco	Montevideo
SUPERFICIE TOTAL ZONAL	4.727	4.379	3.985	1.907	425	15.423
% DE LA SUPERFICIE DEPARTAMENTAL	31	28	26	12	3	100
Nº DE EXPLOTACIONES	371	360	526	123	68	1.448
SUPERFICIE PROMEDIO	12,7	12,2	7,6	15,5	6,3	10,7
SUPERFICIE DE HUERTA	934	111	589	280	121	2.035
% SUP. HUERTA EN TOTAL ZONAL	20	3	15	15	28	13
SUPERFICIE CULTIVOS PERMANENTES	1.031	2.299	1.685	195	0	5.210
% SUP. CULT. PERM. EN TOTAL ZONAL	22	53	42	10	0	34
HECTÁREAS POR TRABAJADOR	4,8	4,4	2,3	5,2	2,3	3,6
HP DE TRACTOR POR HECTÁREA	3,5	4,1	5,5	2,9	3,2	4,1
ÁREA REGADA TOTAL	297	367	596	353	114	1.727
% DE SUP. TOTAL REGADA	6	8	15	19	27	11
% DE PREDIOS QUE RIEGAN	21	24	31	47	57	29
PROMEDIO ÁREA REGADA POR PREDIO	0,8	1,0	1,1	2,9	1,7	1,2

Fuente: elaborado por Centro Interdisciplinario de Estudios para el Desarrollo, Uruguay-Intendencia Municipal de Montevideo (C.I.E.D.UR-I.M.M.) en base al Censo General Agropecuario 1990.



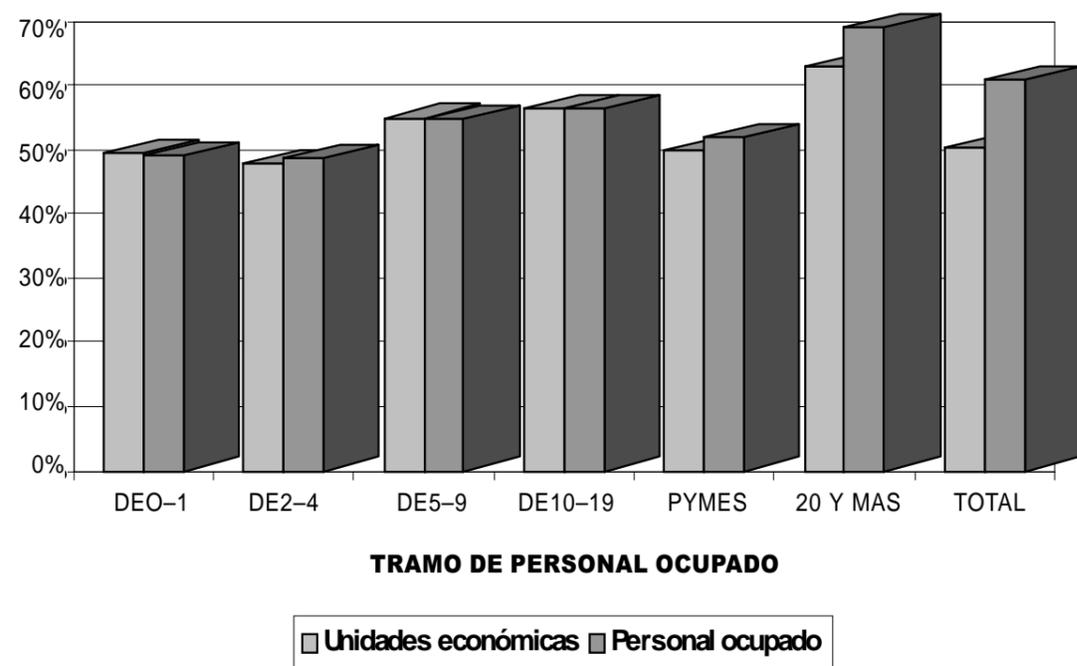
34. Conflicto en torno a la instalación de un conjunto habitacional en La Tablada, impulso de una iniciativa de Ley de declaración de zona de interés nacional a nivel del Parlamento, conflicto por el inicio de obras de una planta de fraccionamiento de fertilizantes en Melilla.

Cuadro 32. Uso del suelo según zonas de Montevideo, 1990 (en hectáreas)

ZONA	Rincón del Cerro – Pta. Espinillo	Melilla	C. Pereira – Peñarol Viejo	Toledo – Manga	Carrasco	Montevideo
CULTIVOS PERMANENTES	1.031	2.299	1.685	195	0	5.210
FRUTAS CÍTRICAS	423	180	185	10	0	798
OTROS FRUTALES	295	1.773	733	40	0	2.841
VIÑEDOS	313	346	767	145	0	1.571
TIERRAS DE LABRANZA	1.305	538	750	634	153	3.380
CULTIVOS DE HUERTA	934	111	589	280	121	2.035
CULTIVOS CEREALEROS E INDUSTRI.	14	42	10	47	0	113
CULTIVOS FORRAJEROS ANUALES	71	48	6	103	4	232
TIERRA ARADA AL 30/06/90	276	141	135	169	28	749
TIERRAS DE RASTROJO	10	196	10	35	0	251
BOSQUES	529	98	64	81	11	783
NATURALES	1	17	40	12	2	72
ARTIFICIALES	528	81	24	69	9	711
PASTOS PERMANENTES	1.453	1.128	1.195	871	207	4.854
PRADERAS ARTIFICIALES	155	14	22	50	0	241
CAMPO NATURAL MEJORADO	33	1	21	16	0	71
CAMPO NATURAL	1.265	1.113	1.152	805	207	4.542
TIERRAS IMPRODUCTIVAS	409	316	291	126	54	1.196
SUPERFICIE TOTAL	4.727	4.379	3.985	1.907	425	15.423

Fuente: elaborado por C.I.E.D.UR-I.M.M. en base al Censo General Agropecuario 1990.

Gráfica N° 3. Unidades económicas y personal ocupado en Montevideo sobre el total del país



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo Económico, 1988.

horía y papa. También tiene relevancia la producción de cerdos, en gran parte en base a residuos, generando una problemática específica tanto del punto de vista sanitario ambiental como socioproductivo.

En la zona existe una entidad social con escasa proyección en el medio productivo.

Carrasco. Esta zona se extiende al norte de camino Carrasco.

Tiene gran parte de su superficie bajo campo natural y tierras improductivas. Una parte importante corresponde a los bañados de Carrasco —parcialmente drenados— de baja o nula aptitud agrícola. Además, han influido en el bajo aprovechamiento agrícola la presión desde las zonas urbanas próximas y algunas instalaciones con impacto negativo, entre las que se encuentran los vertederos municipales de residuos sólidos.

El área bajo agricultura está fundamentalmente dedicada a horticultura, con presencia importante de cultivos de tomate, lechuga, acelga, espinaca y flores.

No existen organizaciones de productores destacadas.

Conclusiones

La actividad agropecuaria departamental, inserta en el corazón de la zona granjera metropolitana, tiene una marcada especialización en rubros agrícolas intensivos (huerta, fruticultura, viticultura) y en animales de granja (aves y cerdos); se desarrolla predominantemente en explotaciones de pequeña escala y fuerte carácter familiar, con importante incorporación tecnológica en un grupo relevante de unidades, aportando volúmenes significativos de la producción nacional en rubros específicos.

A pesar de ello, y de las potencialidades de los ecosistemas, de las inversiones existentes y de las capacidades humanas acumuladas, la tendencia de los últimos años muestra una fuerte reducción territorial de la actividad que se vincula a la crisis de la granja a escala nacional a la que se agregan, en el caso del departamento, conflictos con otros usos del suelo y presiones provenientes de áreas urbanas contiguas (de Montevideo y de los departamentos limítrofes).

Esta reducción en las áreas no se manifiesta en los volúmenes de producción debido al proceso de cambio técnico verificado, y se registra de manera diferencial según zonas del departamento: se destaca Melilla como la zona más consolidada y la única que no reduce su área agrícola; en un gradiente creciente de nivel de afectación: Rincón del Cerro–Punta Espinillo, Cuchilla Pereira–Peñarol Viejo y Toledo–Manga.

1.3.6.2 Actividades industriales

Evolución

Uno de los rasgos característicos de la modalidad de desarrollo del país ha sido, sin lugar a dudas, la alta concentración de ciertas actividades en la capital, a lo cual no ha estado ajena, por diversas razones, la actividad industrial. De acuerdo a la información dispo-

nible las casi tres cuartas partes de los establecimientos industriales con más de nueve personas ocupadas se encuentran localizados en Montevideo. Magnitudes similares pueden encontrarse para el valor bruto de producción y aun superiores para el caso del valor agregado bruto. La alta ponderación de Montevideo en las industrias de más de 49 empleados (74%), evidencia la importancia del departamento en la actividad manufacturera del Uruguay (gráfica N° 3).

La localización de la industria en el departamento ha seguido un proceso desordenado, coexistiendo en torno a la implantación habitacional, sin que la regulación haya logrado racionalizar ese proceso.

Como resultado se constata la coexistencia del uso residencial con el industrial, por la concentración de industrias dentro de la malla urbana, con el consiguiente surgimiento de la contaminación como factor de riesgo para la población y como elemento de reciente incorporación en la ecuación empresarial.

En los últimos años la tendencia de la industria ha sido descendente, fundamentalmente por la escasa inversión, ya que no ha habido un movimiento generalizado de reconversión, sino más bien de racionalización de los procesos productivos.

Se han operado cambios en las condiciones macroeconómicas que determinan que algunas industrias resulten poco viables: apertura económica, integración regional, atraso cambiario, crisis internacional, disminución de la intervención del Estado en los mercados.

Se constatan situaciones diferentes en cuanto a la capacidad de adaptación de las empresas industriales a las nuevas tecnologías y al nuevo marco regional, lo que en muchos casos ha provocado el desplazamiento de la actividad productiva industrial hacia el sector comercial importador.

En el período que va entre 1988 y 1995 la actividad industrial ha venido sufriendo un proceso de contracción que difiere claramente del comportamiento del resto de la economía uruguaya y su persistencia es un indicador de cambios estructurales. Esto significó una pérdida significativa de participación de la industria en el producto total, que pasó en este período del 27% al 21%.

En las gráficas 4 y 5 se presenta la evolución de la producción industrial y del producto bruto interno del Uruguay para los últimos años. Ambos gráficos son sumamente elocuentes en el sentido de la disparidad de la evolución de dichos indicadores.

El escenario regional tuvo un efecto ambiguo que explica en buena medida que los impactos antes mencionados no fuesen más dramáticos, por lo menos en términos de nivel de actividad. En efecto, la liberalización al interior de la región aumenta las oportunidades de algunos sectores con potencial de expansión en la región, especialmente en Brasil, mientras que amenaza otras actividades relativamente menos competitivas a escala regional. Esto provoca transformaciones en los patrones de especialización productiva o la desaparición definitiva de procesos industriales de determinadas empresas que pasan a desarrollar otras actividades, como las de distribución, venta y servicios conexos. Por otra parte el proceso de integración produce cambios en las estrategias de empresas multi-

nacionales que aprovechan el nuevo marco para racionalizar sus actividades a escala regional.

Se procesa un cambio importante en el perfil exportador general de la industria uruguaya, reorientada crecientemente a abastecer los mercados regionales, perdiendo presencia en los mercados extra-regionales. La industria llega pues a 1997 al igual que la economía en general, con una mayor dependencia de los ciclos económicos regionales y de las políticas macroeconómicas vigentes en esos países.

Los procesos de inversión del período.

Monto y localización

Resulta de particular interés a efectos de dimensionar el proceso de inversión en la industria manufacturera, y en especial la referida al departamento de Montevideo, analizar los proyectos declarados de interés nacional. Dadas las exoneraciones tributarias que conlleva la declaratoria para los proyectos de inversión, resulta conveniente la realización de este trámite sobre todo si las inversiones implican la adquisición de bienes de capital u obras importantes de infraestructura.

Del análisis de la información que fue posible obtener se identificaron, en el período 1990–1996, unos 84 proyectos industriales de inversión que obtuvieron la Declaratoria de Interés Nacional. Las inversiones en activo fijo previstas por estos proyectos fueron del orden de los 225 millones de dólares.

De ellos, un total de 54 proyectos (64%) se ubicaron en el departamento de Montevideo. Este porcentaje es algo inferior a la participación de Montevideo en la actividad industrial total y evidenciaría una tendencia al desplazamiento de las nuevas inversiones hacia el interior del país. Sin embargo, si se consideran los volúmenes de inversión en activos fijos involucrados en los proyectos, se evidencia que esa tendencia es mucho más fuerte aun. Solamente un 34% de la inversión industrial proyectada se localiza en el departamento. Proyectos importantes se localizan primordialmente en el departamento de Colonia (36%) y en menor medida en San José y Canelones. Los proyectos dentro del departamento de Montevideo corresponden a ampliaciones de plantas ya existentes y sólo pudieron identificarse cinco proyectos cuyo monto de inversión supera los 4 millones de dólares.

Los procesos de desinversión.

Los cierres de empresas

En base a las fuentes disponibles se puede concluir que existe un proceso de reestructuración en el que una cantidad importante de plantas tradicionales han venido cerrando y paralelamente se instalan nuevas plantas o se reconvierten tecnológicamente en base a procesos de creciente automatización y bajos requerimientos de mano de obra.

Este proceso de desinversión en el sentido de destrucción de capital productivo por la salida del mercado de las empresas que lo utilizaban, no es exclusivo de esta última década. También es cierto que muchas empresas que habían sobrevivido amparadas en sub-

sidios más o menos encubiertos o sucesivas refinanciaciones de deudas por parte del sector financiero, encontraron una coyuntura cada vez más problemática de tipo permanente.

Localización

Antecedentes. El Decreto N° 5.332, promulgado por la Intendencia Municipal el 15 de enero de 1947, reglamenta la ubicación de los establecimientos industriales en el departamento de Montevideo, según su compatibilidad, en cuatro zonas: I: inocuas art 4º; II: inocuas art 5º; III: molestas; IV: inadaptables, insalubres o peligrosas.

Es de hacer notar que en el momento de la promulgación de este decreto un importante número de grandes establecimientos industriales que posteriormente generaron conflictos en el territorio ya se encontraba localizado dentro de la trama urbana.

Asimismo, la carencia de parámetros cualitativos y cuantitativos que determinen la compatibilidad de la actividad industrial con su entorno físico y con las actividades colindantes, así como la delimitación de las zonas de aplicación, que no corresponde a una valoración de las características de las diferentes áreas que actualmente conforman la ciudad ni al rol que potencialmente pueden cumplir, hacen imprescindible su revisión y la elaboración de un marco normativo que regule el desarrollo de dichas actividades.

Si bien al decreto de 1947 le sucedieron algunos otros, como el Decreto N° 18.591 del 28 de diciembre 1977, que definía los límites y usos de las zonas urbanas, suburbanas y rural, parece conveniente destacar, por su importancia, la aprobación por la Junta Departamental, el 21 de diciembre de 1995, del Decreto N° 26.986. Este declaraba de interés municipal preservar, valorizar y promover las Áreas de Prioridad Agrícola y las Áreas de Paisaje Natural Protegido de la Zona Rural del departamento de Montevideo.

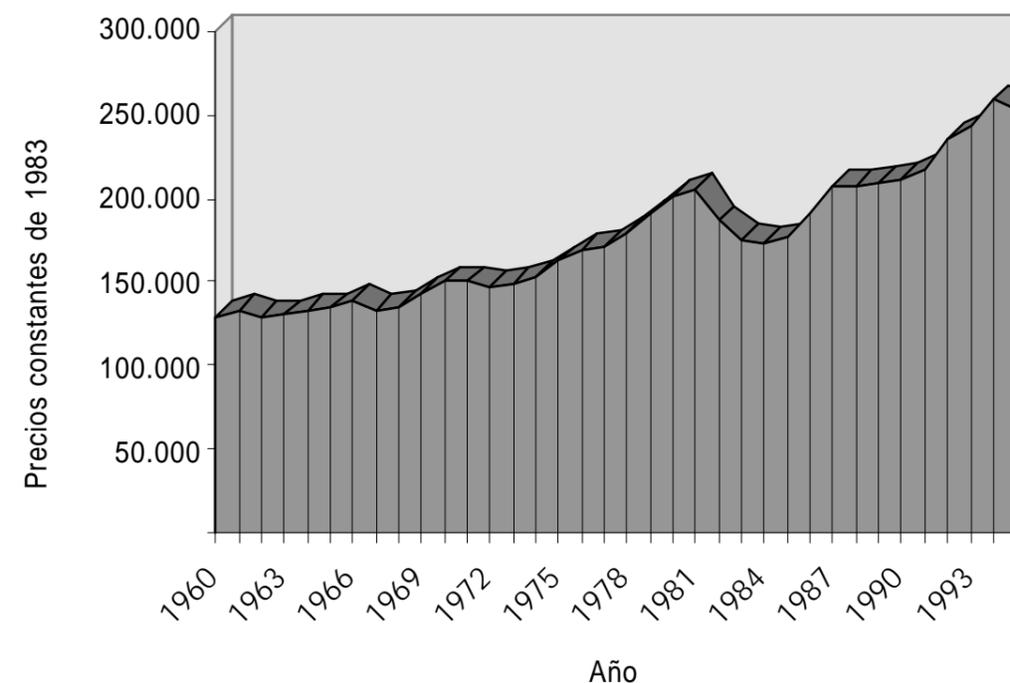
En dicho decreto, la zona IV —o sea el *área rural no afectada* donde sigue vigente la normativa anterior— se redujo de 33.746 ha a sólo 5.584 ha, donde «serán admitidos todos los establecimientos indicados en las zona I. II. III, más aquellos clasificados como inadaptables, insalubres o peligrosos».

Dentro de la zona IV, debido a la construcción de los nuevos accesos, se modifican los límites de la subzona IVª *de seguridad para la Planta de Almacenaje y Distribución de Combustibles*; subzona «donde no se admitirá ningún tipo de edificación, excepto las viviendas complementarias de quintas y chacras existentes en la zona».

Distribución por tamaño y grandes áreas. El Censo Económico de 1988 identifica para Montevideo—ciudad un total de 10.185 establecimientos industriales, cuyo perfil según personal ocupado es el que muestra el Cuadro 33.

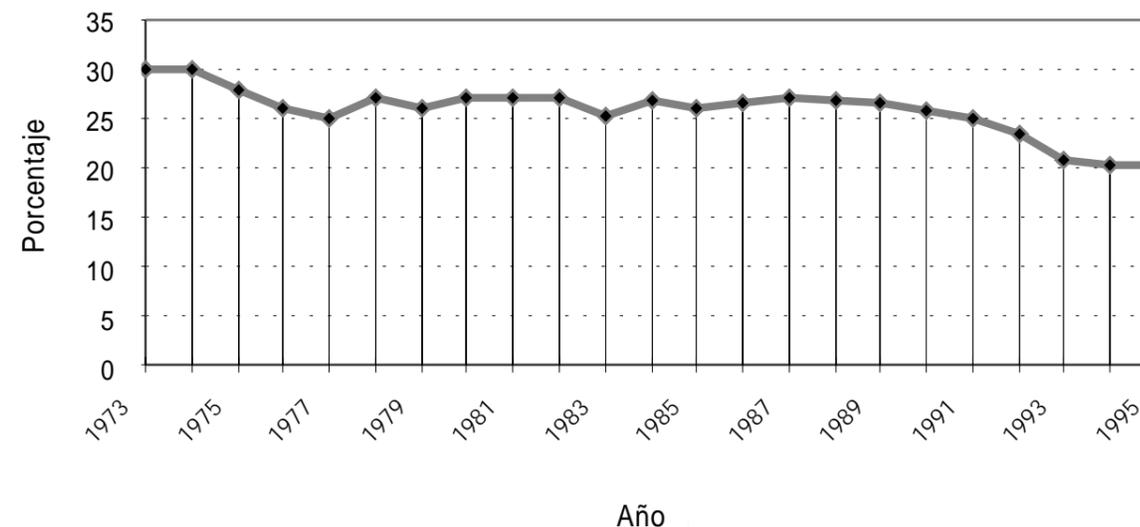
En el extremo inferior, casi un 90% de los establecimientos empleaban cada uno hasta 20 personas, y en conjunto cerca del 40% del total. En el otro extremo, 178 establecimientos con más de 100 empleos cada uno absorbían un 33% del empleo total. En el rango medio, con 51 a 100 empleados, en 948 establecimientos (un 9% del total) se ocupaban más de 39.000 personas (el 30% restante).

Gráfica 4. Evolución del Producto Bruto interno del Uruguay a precios constantes de 1983



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central del Uruguay.

Gráfica 5. Participación de la industria en el Producto Bruto Interno



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central del Uruguay.

Cuadro 33. Establecimientos y personal ocupado según tramos de empleo

Empleo por establecimiento	Cantidad de establecimientos	%	Personal ocupado	%
1. Hasta 20	9.059	89	48.135	37
2. 21 a 50	701	7	21.703	17
3. 51 a 100	247	2	17.286	13
4. 101 a 250	130	1	18.697	14
5. 251 y más	48	0	24.930	19
Total	10.185	100	130.751	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo Económico 1988.

Cuadro 34. Establecimientos por áreas urbanas según tramos de empleo

Grandes áreas urbanas	Establecimientos según rango					Total	%	Empleo	
	<20	21-50	51-100	101-250	>250			Total	%
Central	3.926	364	104	52	23	4.469	44	63.332	48
Intermedia	942	82	35	21	3	1.083	11	14.206	11
Costa	850	27	12	1	1	891	9	5.666	4
1ª periferia	2.035	145	52	36	10	2.278	22	29.211	22
2ª periferia	1.306	83	44	20	11	1.464	14	18.336	14
Total	9.059	701	247	130	48	10.185	100	130.751	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo Económico, 1988.

El Cuadro 34 muestra la distribución de los establecimientos y del empleo generado en las grandes áreas urbanas.

De allí puede concluirse que:

- a) el área central concentraba la mayoría relativa de los establecimientos en todos los rangos de tamaño, alcanzando el 44% del total de industrias y el 48% del empleo;
- b) la primera periferia le sigue, con un 22% del empleo y un 22% de los establecimientos;
- c) en tercer lugar se ubican las áreas intermedias y la costa, que en conjunto reúnen el 19% de las industrias y el 15% del empleo;
- d) en cuarto lugar se ubica la segunda periferia con un 14% de los establecimientos y del empleo (un 23% de los establecimientos de mayor tamaño).

Debe señalarse que este análisis no incluye las áreas rurales, en las que se ubican importantes establecimientos, a menudo en la interfase con la segunda periferia.

En el área central, la mayor concentración de industrias se produce en los barrios en torno a la bahía: Ciudad Vieja – Centro – Aguada – Bella Vista – Capurro. Los barrios periféricos del centro como Parque Rodó y Palermo, al sur, o Jacinto Vera y Figurita, al norte, están claramente por debajo, constituyendo una transición con las áreas intermedias.

En las periferias del oeste del Miguelete la industria se localiza en forma aproximadamente pareja en el conjunto de barrios situados sobre las viejas trazas de las chacras, desde La Teja hasta Peñarol y Conciliación. En las periferias del norte y el este, se lee con claridad una pauta de localización preferente en torno a los dos corredores estructurantes de las avenidas General Flores y 8 de Octubre–camino Maldonado, que se prolonga hacia el este por Hipólito Yrigoyen y camino Carrasco.

En contrapartida, buena parte de las segundas periferias al oeste y al norte tienen menos industrias dentro del tejido urbano, destacándose como barrios con poca presencia industrial los de Casavalle–Piedras Blancas y Manga, y al oeste los de Casabó, Cerro Norte, Los Bulevares, Lezica.

Las áreas de concentración de industrias contaminantes de Belvedere–Nuevo París y La Chacarita presentan alta densidad de empleos y establecimientos, en el contexto de unas primeras periferias caracterizadas en general por la presencia de industrias dispersas en el tejido.

Según datos censales de 1985 y 1988, la relación empleos/habitantes por segmento censal alcanza sus valores máximos (más de un empleo por cada dos habitantes) en las zonas contiguas a la bahía y en segmentos aislados de las periferias: enclaves de concentración industrial inmersos en el tejido (en Chacarita, Belvedere–Nuevo París, La Teja) y grandes plantas sobre bordes urbanos (al norte de camino Carrasco, al este de camino Tomkinson). El conjunto de la costa, excepto áreas del Buceo, presenta valores menores a un empleo cada veinte habitantes, y algo similar sucede con gran parte de las segundas periferias, a pesar de su baja densidad.

Modalidades de implantación

Establecidas las magnitudes generales, se pueden analizar, en concordancia con los trabajos realizados en el marco del Plan Director de Saneamiento, los modos de implantación de la industria, y sus distintas relaciones con el tejido urbano y con los restantes usos del suelo, destacándose:

- Pequeña industria inserta en el tejido de la edificación residencial o en plantas tipológicamente indiferenciadas. Buena parte de la industria del área central responde a esta modalidad, en la cual no hay una clara diferenciación morfológica entre industria y habitación.
- Industria media y grande inserta en forma dispersa en el tejido, en tipologías bien diferenciadas, en áreas centrales y en primeras periferias, ocupando grandes parcelas o manzanas completas, de antigua implantación. En el área central algunos grandes contenedores aparecen reciclados y subdivididos.
- Industria media y grande dentro del tejido, pero agrupada en pequeños *enclaves* de varias hectáreas con predominio industrial, con tipologías bien diferenciadas en grandes parcelas, ocupación intensiva del suelo, situación que se repite en primeras periferias, en general de antigua implantación. (Enclaves de La Teja, Hipólito Yrigoyen, Barros Arana, Gral. Flores y Chimborazo).
- Industria en edificación exenta en grandes parcelas en tejidos no consolidados de segundas periferias y en interfases urbano–rurales (norte de camino Carrasco, área de avenida Millán y camino Lecocq, Rafael y Casavalle, avenida de las Instrucciones) con uso extensivo del suelo, grandes espacios abiertos, en general de edificación más reciente (1930 en adelante).
- Gran industria aislada en suelo rural, intercalada con parcelas en uso agrícola, con uso extensivo del suelo (área de la cañada Pajas Blancas, ejes de avenida Luis Batlle Berres y ruta N° 1).
- Parques industriales: recintos parcelados y urbanizados específicamente para uso industrial, con servicios comunes a las empresas localizadas (el único ejemplo es la Zona Franca de Montevideo sobre ruta N° 8).
- Tejidos industriales exclusivos con morfología y tipología diferenciada (caso de Aguada Oeste y frente de la bahía en Bellavista), de antigua consolidación y con diversos procesos de transformación: reciclaje de plantas para usos terciarios, para playas de contenedores, etcétera.

Localización e implantación de la industria contaminante

Las concentraciones de industria contaminante de Belvedere–Nuevo París y de La Chacarita pueden incluirse en las anteriores categorías 2 y 3 (media y gran industria dispersa o en enclaves dentro del tejido urbanizado).

El estudio de las dos áreas muestra que dentro de un tejido mixto, en el que se intercalan con la vivienda contenedores industriales medios y grandes, existe uno o más núcleos de concentración en los que la industria, en varias hectáreas, predomina netamente sobre la vivienda.

Las calles Lluces–Santa Lucía y Osvaldo Cruz–Barros Arana son los ejes de estos núcleos de mayor concentración. En Nuevo París las localizaciones se extienden al norte hasta la calle Orticochea y al oeste hasta camino Lecocq, en forma de plantas aisladas en tejidos no consolidados. En Chacarita las implantaciones se extienden sobre el eje de Hipólito Yrigoyen y la zona al noreste de Bella Italia.

Zonas industriales en el Plan Director de Saneamiento de Montevideo

El Plan Director de Saneamiento de Montevideo plantea, como solución para estas situaciones, la conexión de colectores al emisario subacuático de Punta Carretas y la construcción de dos colectores industriales (Pajas Blancas —subproyecto 6.1— y Villa García–Manga Rural —subproyecto 6.3—), una planta de tratamiento de lodos industriales en la zona de Manga Rural, una estación de bombeo y tubería de impulsión hasta camino Maldonado y Rubén Darío.

Se proponían así las dos zonas industriales ya mencionadas:

- el *área 57* que corresponde al área de la cañada Pajas Blancas, para resolver el problema de los efluentes de las industrias que se localizan al oeste del Miguelete; el colector proyectado permite la saneabilidad por gravedad de la mayoría de los predios.
- el *área 58* que corresponde al área del arroyo Manga y contaría con una planta de tratamiento de barros para cubrir las necesidades de los establecimientos de una extensa área con alta concentración de industria contaminante ubicada en la periferia este de la ciudad, básicamente Maroñas, Flor de Maroñas, Piedras Blancas, Hipódromo y Punta Rieles.

La industria en el área rural protegida

La situación de la industria localizada en el área rural protegida (según decreto N° 26.986) del departamento fue analizada básicamente a partir de la información del censo económico del año 1988, con apoyo de fotointerpretación.

Se consideraron, por un lado, las industrias pertenecientes al rubro *productos alimenticios y bebidas*, cuyo funcionamiento se puede considerar vinculado a la producción agrícola y con alto grado de compatibilidad con los usos del área. Y por otra parte, las pertenecientes a las restantes sub ramas, cuya localización no se vincula, en general, con la producción agrícola. Dichas industrias serían potencialmente conflictivas por los procesos de producción que implican (químicas, textiles, etcétera) y efluentes generados (líquidos, gaseosos, sólidos).

Allí se sitúan cerca del 50% de los establecimientos localizados en el área rural, ocupando en torno al 30% de los puestos de trabajo de dicha zona del departamento.

La industria en el área rural sin proteger

Para esta área, la información³⁵ se puede sintetizar como sigue:

- Los establecimientos localizados en el área representan aproximadamente el 1,2% de los instalados en el departamento de Montevideo y en torno a la mitad de los ubicados en el área rural del mismo.

- Estas industrias proporcionan empleo a aproximadamente 4.500 operarios, que representan en torno a un 3,0% del total de personal ocupado en la industria en el departamento de Montevideo y el 71% del personal ocupado en el área rural del departamento.
- De los establecimientos industriales emplazados en el área rural el mayor porcentaje se encuentra en la proximidad de la periferia urbana, dentro del área rural que no fue afectada por el citado decreto N° 26.986. Por lo tanto siguen siendo regulados «por las mismas normas vigentes con anterioridad a dicho decreto, que permiten que se pueda autorizar la instalación de industrias, depósitos, etcétera, que cumplan con las especificaciones necesarias, pero no el fraccionamiento en unidades menores de tres hectáreas...».
- Los establecimientos industriales se encuentran dispersos a lo largo de dicha corona. Manifiestan sin embargo una cierta concentración al norte de la ciudad sobre los caminos Colman y Carlos A. López, en la zona comprendida entre la avenida Garzón y el arroyo Miguelete y también al norte del camino Carrasco, y muestran una incipiente preferencia por el área localizada en Manga Rural entre la calle Rafael y el arroyo Manga. Al oeste de la ciudad, sobre el camino Lecocq, se destaca la presencia de la llamada *zona de seguridad IVa* donde se localiza la planta de almacenaje y distribución de combustibles La Tablada y la planta de Riogás S.A.
- La infraestructura vial no es la adecuada en todos los casos. Si bien algunas zonas presentan una buena accesibilidad a las rutas nacionales (rutas N° 1, N° 8 y N° 5), las vías que sirven de acceso a los establecimientos no son siempre adecuadas para transporte de carga, no poseen equipamiento, ni retiros suficientes para maniobras y estacionamiento, como sucede, por ejemplo, en el camino Repetto, que resulta angosto a pesar de contar con pavimento en buen estado en la mayor parte de sus tramos.
- Los establecimientos del área norte y noreste no tienen buena comunicación con el Centro ni con el Puerto.
- En ciertas zonas se detectan problemas de deterioro ambiental, como por ejemplo en los emplazamientos cercanos a los arroyos, debido principalmente al vertimiento de efluentes y a la existencia de tiraderos de basura.
- La red de saneamiento no llega al área rural sin afectar; el Plan de Saneamiento de Montevideo ha previsto extender la red en las zonas de Peñarol, Villa García – Manga Rural y al norte de camino Carrasco, lo que solucionaría el problema que ocasionan los efluentes industriales, independientemente de que las industrias con efluentes más contaminantes (lavaderos de lana, curtiembres, refinería de petróleo y fábricas de levadura y de productos lácteos) no se localizan únicamente en el área rural sin proteger.
- Los edificios sin actividad detectados en el área rural sin proteger fueron pocos: una textil (manzana 119.103–padrón 102.800) en Teniente Galeano y camino Maldonado, la fábrica Peinco S.A. en camino López 7700 entre Manuel Fortet y la vía del ferrocarril; la fábrica Mont en camino Bajo de la Petisa N° 5485, a la altura de camino Sanfuentes, y una fábrica de clavos (manzana 119.105) que muestra bajísima actividad.

- Por último cabe considerar un proyecto de instalación de una fábrica de plástico sobre el camino Bajo de la Petisa, a un kilómetro aproximadamente de la ruta N° 1, que según datos obtenidos sería de gran tamaño, lo que ameritaría consideraciones especiales desde el punto de vista del impacto de su localización.

Análisis de la localización industrial en el tejido urbano³⁶

Como se decía anteriormente, la mayor concentración industrial se encuentra en el centro principal de la ciudad, con fuertes lazos con los centros de servicios y financieros a escala nacional, así como con las principales vías de conexión.

Generalmente, estas localizaciones se desarrollan en estructuras edilicias en concordancia con el entorno urbano, no destacándose del tejido por su porte. Responden a zonas de alta dinámica urbana y no manifiestan conflictos importantes con el entorno.

Las zonas que presentan mayor conflictividad se localizan en el área central y se corresponden con aquellas que presentan mayores porcentajes de ocupación del suelo de estructuras edilicias de gran porte. Se considera que este fenómeno responde a la localización de industrias con grandes áreas de producción y de acopio.

El funcionamiento de este tipo de industrias requiere de importantes áreas de apoyo para el traslado de mercadería, distribución y acceso de la materia prima.

Fuera del área central, la elección de localización se corresponde con la cercanía a las vías de conexión internas al tejido urbano y preferentemente a las de penetración a la ciudad, así como a la vinculación directa con los subcentros urbanos o centros locales que presentan una mayor dinámica.

En la evaluación de la aplicación del decreto departamental N° 5.332, se verifica que el mismo posibilitó una ocupación diferenciada, caracterizando las áreas residenciales y comerciales de la Zona I —áreas costeras y centrales—.

El espíritu del decreto queda contemplado, pues dicha zona alberga importante localización industrial que en una primera lectura no genera interferencias urbanas, junto a la presencia de servicios a la industria.

Se concluye que la localización industrial sufre un proceso de atracción hacia las zonas de la ciudad que ofrecen mejor conectividad y mejor infraestructura de servicios —en especial actividades financieras y servicios a las empresas—, creando áreas territoriales con importante grado de competitividad.

Se suman a estos parámetros los avances tecnológicos —en especial en el campo de las comunicaciones—, que permiten una apertura a la descentralización de funciones en el territorio a nivel empresarial y la presencia industrial en áreas de fuerte competitividad, así como la localización de las áreas de acopio o producción no compatibles con zonas de alta urbanización, en zonas acondicionadas para tales fines.

35. En base a recorridos de campo realizados y a los datos censales disponibles.

36. Análisis realizado en base a: a) información procedente del Censo Económico de 1988; b) estudio de la aplicación de la normativa existente; c) determinación de porcentajes de ocupación del suelo no residencial a nivel de manzana.



Área central ³⁷

Desagregando la información explicitada en párrafos anteriores, se puede afirmar que la localización de establecimientos productivos está concentrada en el área central, en paralelo a la avenida 18 de Julio y sobre los estructuradores primarios. El 32,3% de las manzanas del Centro tiene más de 20 establecimientos por manzana.

En relación al tamaño de los establecimientos, aquellos que cuentan con más de 50 operarios y menos de 99 —tamaño medio—, se manifiestan en el área central con una menor presencia, destacándose su ubicación en la cuña conformada por las avenidas Uruguayana y Agraciada.

Los de mayor tamaño —con más de 100 operarios—, continúan con la tendencia anterior, pero los menores se encuentran localizados en el sector del centro hacia el norte de la avenida 18 de Julio, la bahía, Ciudad Vieja y sobre los estructuradores primarios.

Estas características se ven reforzadas por la fuerte oferta de empleo, las mayores que ofrece la ciudad.

Industria manufacturera. Se profundizó en el estudio de la industria manufacturera, en relación a su grado de compatibilidad con la vivienda y a la predominancia de su localización a nivel de manzana, comprobándose que existe una fuerte concentración en la Ciudad Vieja, al sur de la avenida 18 de Julio hasta la Rambla y desde la calles Ciudadela a Río Negro.

Esta concentración continúa por los ejes viales, acentuándose en los siguientes puntos: avenidas 18 de Julio y Fernández Crespo, esta última y Miguelete, avenidas Millán y San Martín, avenida General Flores y bulevar Artigas.

Otra zona que se destaca por la concentración de industria manufacturera está localizada al este-norte-sur del Palacio Legislativo, actuando este último como baricentro de la zona y quedando definida por la avenida Garibaldi, bulevar Artigas y avenida 18 de Julio.

Compatibilidad residencial. En relación a su compatibilidad residencial se constató que su localización es aleatoria y se presenta con las mismas características de dispersión en toda el área. Se definieron tres rangos de distintos tipos de actividades según su grado de compatibilidad con la residencia.

- Industrias que no generan ningún tipo de agresión al espacio público —todas las no especificadas en los rangos que se explicitan posteriormente—.
- Industrias no compatibles con el uso residencial por las molestias ocasionadas por ruidos, olores, polución, etcétera. Entre otras se cita: elaboración de pescado, industrias de la madera, fábricas de papel, carbono, caucho, plástico.
- Industrias no compatibles con el uso residencial por las molestias ocasionadas en el equipamiento urbano, por su interferencia con el tránsito o por el deterioro que producen en el área. Entre otras se destacan: imprentas, fábricas de cemento, cal y yeso, construcción de maquinarias.

El estudio de las fotografías aéreas correspondientes al vuelo de 1991 permitió identificar el peso relativo de las estructuras edilicias que por sus características físicas no responden al uso residencial.

Tomando como unidad la manzana, tipificada según rangos de acuerdo al grado de participación de estas grandes estructuras, se identificaron:

- Zonas de predominio total de las grandes estructuras en las cercanías de la bahía, donde predominan manzanas con ocupaciones mayores al 75% del área.
- Zonas donde predominan ocupaciones entre el 75% y el 45% del área de la manzana, básicamente localizadas en los alrededores del Palacio Legislativo hacia el norte, tomando parte de La Aguada y La Comercial.
- Zona de menor presencia de grandes estructuras, entre un 45% y un 15% de la manzana coexistiendo con el uso residencial, como ejemplo el área comprendida entre las avenidas Garibaldi, San Martín y la calle Hocquart.

Estas áreas merecerán mayor atención al momento de enunciar densidades de saturación del uso del suelo y parámetros morfológicos de localización dentro del tejido urbano.

Área intermedia y periférica

La localización de la industria se da básicamente por las vías de acceso a la ciudad y en forma dispersa en el tejido, destacándose algunos puntos de concentración. Es en estos sectores donde se presentan los establecimientos con mayor número de operarios.

Se resalta su especialización por rama de actividad en las distintas localizaciones, parámetro que determina distintos niveles de compatibilidad con el tejido residencial y urbano en general.

La predominancia de estructuras edilicias de gran porte se corresponden con las vías de alta conectividad a nivel urbano, destacándose el núcleo de localización industrial de Nuevo París y de la Chacarita.

Un estudio de estas áreas con mayor profundidad permitiría establecer si su comportamiento es similar al de las áreas centrales, aunque en una primera instancia cabe suponer que habría importantes diferencias, pues el área central presenta mayores tendencias a la sustitución del uso residencial por otros, así como al uso mixto —vivienda y otro uso en un mismo padrón—.

Analizando la información catastral de la Intendencia Municipal (1991/92) en cuanto al cambio de destinos de los padrones del total de Montevideo, y paralelamente aquellos que quedan comprendidos en el área central, se constata que para Montevideo el 94,4% de los padrones mantienen el destino de vivienda, un 2,8% cambiaron de vivienda a otros usos y otro 2,8% de vivienda a uso mixto.

En tanto, el cambio de destino mixto a otro uso es del 8,2%, y el de uso mixto a vivienda exclusivamente, es del 13,3%.

Para el área central, en cambio, estos porcentajes toman otros valores:

El 84,9% de los padrones del área central mantiene el destino vivienda, el 8,8% cambia de vivienda a otro destino y el 6,3% de vivienda a uso mixto.

Del destino mixto a otro cambió el 14,3%, y de mixto a vivienda sólo el 3,7%

La tendencia en el área central es polifuncional y se constata la atracción del área para uso no residencial.

El estudio para el área central de la ocupación del suelo de estos tres grupos diferenciados —vivienda, vivienda y otros usos (mixto), otro uso—, en relación a la cantidad de padrones y a su destino, permite verificar que mientras la vivienda representa cerca del 47% del total de unidades, el área que ocupa es el 31% del área central.

Los otros usos representan el 40% de las unidades y el área que ocupan es del 57% del área total, mientras que los usos mixtos constituyen el 13% de casos y ocupan un área del 12%.

Situación de la industria contaminante

El sector industrial genera más del 50% de la carga orgánica total producida en el departamento; esto es debido a que los establecimientos no cuentan con instalaciones de tratamiento y si las tienen son de rendimiento bajo y eliminan sólo el 25% de la carga orgánica.

Los sectores que provocan la mayor contaminación —en particular curtiembres y lavaderos de lana—, mientras no se integren o no puedan integrarse al sistema de tratamiento proyectado, no permitirán solucionar la contaminación de los cursos de agua y su relación con el entorno.

Los sectores de cursos de agua más contaminados son los tramos inferiores de los arroyos Miguelete y Pantanoso. El arroyo Carrasco, cuya cuenca está menos urbanizada, aún mantiene condiciones más favorables que los otros, a partir de lo cual se ha estimado conveniente no recargar al arroyo Pantanoso. Por ello se justificaría la selección de la cuenca del arroyo Manga para la instalación de una zona industrial.

Las nacientes de las cañadas de la Chacarita y de las Canteras reciben gran contaminación industrial en áreas pobladas, alterando la calidad del agua por la presencia de materias tóxicas —como el cromo de las curtiembres—. Esta situación también contamina al arroyo Carrasco en su tramo inferior, lo que contribuyó a inhabilitar el uso de las playas.

En el Plan Director de Saneamiento se considera como más conveniente propiciar la disposición final de efluentes en el Río de la Plata y por el emisario subacuático.

El control de los cursos de agua es un problema de importancia en el departamento, en tanto que su contaminación incide en cuestiones tales como:

- la propagación de enfermedades por vía hídrica, sobre todo cuando coincide con causales socioeconómicas, además de riesgos sanitarios para la población debido a la aparición de diferentes vectores de enfermedades —insectos, ratas y animales domésticos—;
- la calidad del agua utilizada para el riego de cultivos de consumo humano, así como el agua utilizada para recreación, baños, playas y actividades en general que requieran contacto directo con ella;
- la preservación de los peces y de la flora y fauna hídrica.

37. Información extraída de los trabajos sobre «Descentralización» realizados en el marco del convenio I.T.U.-I.M.M.

Áreas de Nuevo París y Chacarita. Son áreas con alta concentración industrial, detectada como problemática en su integración con la vivienda.

La alta concentración de locales industriales establece tramos de cierta continuidad, donde la mayor parte del equipamiento industrial se ubica en manzanas de mayor dimensión que la media. La continuidad de locales industriales produce situaciones diversas: en los casos en que la calidad arquitectónica es buena o aceptable, más allá de la pérdida de la cotidianeidad doméstica que genera el uso residencial, se comprueban espacios urbanos caracterizados y de interés.

Se observan casos de encapsulamiento de la vivienda, que configuran islas aisladas, con pérdidas de calidades.

El crecimiento de ciertas industrias sateliza locales, segregándolos fuera de su propia manzana, incidiendo sobre el uso de las calles que los separan.

En Nuevo París, la accesibilidad a la zona industrial a los propios establecimientos, y su relación con las vías principales y nodos de intercambio (accesos a Montevideo, avenida General Eugenio Garzón, San Quintín, avenida Luis Batlle Berres y bulevar Manuel Herrera y Obes) generan un tránsito confuso de vehículos de carga, que se mezcla con transporte colectivo y privado. La mayor densidad de tránsito se da sobre la calle Santa Lucía, a lo que debe agregarse los problemas de carga, descarga y espera de vehículos, realizadas —por lo general—, en la vía pública.

La presencia de industrias altamente contaminantes —que ha motivado el proyecto de un colector industrial incluido en el plano ST-17 del Informe Final del Plan Director de Saneamiento—, redundan en olores desagradables perceptibles en la zona adyacente a las lagunas de oxidación de las curtiembres.

1.3.6.3 Actividades turísticas

Las transformaciones que se han producido en la estructura económica nacional en las últimas décadas han tenido repercusiones heterogéneas según los sectores de la economía y la zona del país de que se trate.

En la zona sur del país se verificaron situaciones diferenciales según las áreas de especialización que se habían desarrollado en su interior. En este marco, la producción de bienes y la de servicios se vieron afectadas de diferente manera.

Independientemente de las incertidumbres respecto a las potencialidades de crecimiento futuras, las transformaciones económicas han afectado a Montevideo en sentido favorable en lo relativo al sector servicios en general, y en particular al sector financiero, al turismo, restaurantes, bares y hoteles, a las telecomunicaciones y al comercio.

Dentro de dicho sector terciario de la economía, cabe destacar en el marco del Plan, por su impacto sobre el territorio, el desarrollo de la actividad turística, que ha mostrado un importante crecimiento, al impulso de la demanda regional —en particular de Argentina— y del incremento del turismo interno consecuencia de los cambios

en los patrones de distribución del ingreso, que favoreció la demanda de determinados servicios por ciertos sectores de la población, así como de modificaciones en pautas culturales. De igual modo han incidido favorablemente en el desarrollo del sector, cambios del lado de la oferta como el incremento y mejora de servicios: hotelería, gastronomía, transporte internacional, espacios recreativos.

Este crecimiento se verificó particularmente en la costa sur, donde Punta del Este fue el punto dominante, siendo también relevante su dinamismo en la costa de Rocha y la de Canelones. El dinamismo del sector también se evidenció en otras áreas geográficas, como lo muestra el importante desarrollo del turismo termal del Litoral del país. Montevideo, por su parte, es el receptor del mayor número de visitantes y su sector turístico ha crecido de un modo relevante en los últimos años, en lo que parecería ser un proceso de desarrollo en etapa de expansión.

Por otra parte, el turismo aparece como una de las actividades con mayor potencial de desarrollo para nuestro país, con un peso muy significativo en la economía nacional y con un importante valor de multiplicador de ingresos, constituyendo una significativa herramienta para la dinamización de la economía, especialmente en una era signada por constantes procesos de reconversión, constituyendo además una importante fuente de empleo en general, y en particular para los jóvenes.

Su localización y sus características posicionan a Montevideo con un importante potencial de desarrollo en áreas que, como la actividad turística, requieren los recursos y equipamientos con que cuenta la ciudad.

Montevideo cuenta con elementos atractivos en distintas áreas, mostrando el sector turismo ventajas asociadas al nivel cultural medio de la población, las atracciones naturales, la existencia de un patrimonio cultural relativamente importante. Los servicios asociados, de tipo restaurantes y bares, han crecido sostenidamente y mejorado sustancialmente su número y calidad. Todo ello no implica desconocer las debilidades y carencias de la oferta turística, como las derivadas de los problemas de la seguridad ciudadana aún persistentes.

A su vez, el proceso de integración regional presenta posibilidades de desarrollo que se presentan como importantes. Por diversas razones, Montevideo está destinado a cumplir un conjunto de roles en relación con la operativa del Mercosur. Todo lo cual apunta a potenciar el desarrollo de un tipo particular de actividad turística vinculada a las actividades de negocios, diplomáticas, académicas e institucionales, en áreas diversas relacionadas con la investigación, la ciencia y la tecnología, la gestión comercial, la administración de los acuerdos. La instalación en Montevideo de la Secretaría Administrativa del Mercosur es el primer indicador del carácter de ese papel de Montevideo, que se refuerza con la instalación de la Comisión Parlamentaria del Mercosur en la capital uruguaya.

En la última década, el sector turismo ha contribuido en forma importante a explicar el dinamismo de la economía nacional, permitiendo además financiar parte de los desequilibrios de comercio exterior.

En los últimos diez años, Montevideo ha recibido un volumen creciente de turistas, si bien dicho crecimiento ha mostrado menores proporciones que el registrado en otros puntos del país. Por su parte,

como muestran el cuadro 35 (véase página siguiente), el origen de los visitantes se caracteriza por un claro predominio de los regionales y en particular de los argentinos.

A vía de ejemplo, en 1995 habrían entrado a Montevideo unos 690.000 turistas, alrededor de un tercio de los que ingresaron al país, de los cuales el 16% (alrededor de 113.000 personas), lo hicieron por razones de trabajo o negocios, lo que configuraría el tipo de ingreso de turistas que podría atraer Montevideo en su carácter de capital del Mercosur.

La gastronomía y la hotelería, así como los servicios en general son actividades en expansión en Montevideo, así como en todo el país. Para atender a todos los turistas arribados a Montevideo, se registran unos 2.700 restaurantes de diversas calidades y la ciudad dispone de 83 edificios de hotelería que ofrecen 3.800 habitaciones, con un total de 8.500 plazas. Complementariamente, se están construyendo cerca de diez hoteles, que incrementarán el número de plazas en 2.800.

Además hay en Montevideo aproximadamente cincuenta empresas que trabajan en el alquiler de vehículos y aproximadamente doscientas agencias de viaje.

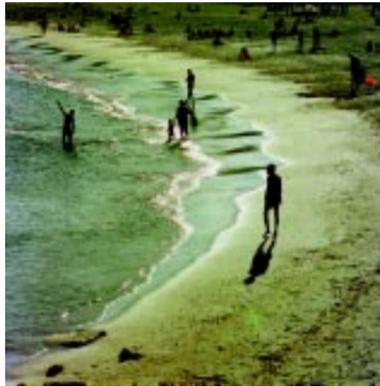
En promedio, el tiempo de permanencia de los visitantes es de ocho días para todo el país y de casi seis para Montevideo, según datos de 1996 (cuadro 37, véase página siguiente).

Corresponde aquí destacar el concepto de estabilidad de destino que caracteriza a Montevideo, en tanto su flujo de turistas es constante y no depende de variables zafrales —oferta «sol y playa»—. Parte de los turistas ingresados a Montevideo llegan para cumplir actividades en congresos y eventos similares. Según relevamientos realizados a empresas que operan en esta área, se realizan alrededor de diez eventos mensuales, entre los que se destacan por su amplia participación los congresos médicos y académicos, aunque para este segmento, no existe información de tiempo promedio de estancia.

En materia de flujos de divisas, se estima que, de los 611 millones de dólares que ingresaron al país en 1995, U\$S 165 millones tuvieron a Montevideo por destino. Es de destacar el rol que le cabe al turismo como generador de divisas, representando casi un 30% de los más de 2 mil millones de dólares que ingresan al país por concepto de exportaciones (cuadro 38, véase página siguiente).

En cuanto a las perspectivas futuras, son de esperar múltiples efectos para el desarrollo del sector servicios en general y del turismo en particular, derivados de la posible condición de capitalidad regional de Montevideo.

Se puede estimar que dichos efectos repercutirán en forma positiva básicamente en el sector de hoteles, restaurantes y los servicios conexos (servicios de apoyo al turismo, empresas dedicadas a la organización de eventos o a las relaciones públicas); el sector inmobiliario; los sectores del comercio; otras actividades asociadas (como las vinculadas a los ámbitos académicos, científico-técnicos y culturales), potenciando en forma importante el desarrollo y consolidación de la actividad turística como una de las más significativas de la economía del departamento.



Cuadro 35. Turistas según país de origen

<i>País</i>	<i>Año 1995</i>	<i>Año 1996</i>
Argentinos	1.478.036	1.491.845
Brasileños	178.192	194.039
Paraguayos	20.827	20.125
Chilenos	25.120	25.933
Uruguayos	336.393	367.883
Otros	138.362	158.791
Total	2.176.930	2.258.616

Fuente: Ministerio de Turismo

Cuadro 36. Turistas según destino

<i>Destino principal</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>Variación</i>	<i>% de total 1996</i>
Punta del Este	582.309	634.301	8,9%	28,1%
Montevideo	687.650	701.254	2,0%	31,0%
Colonia	150.526	151.806	0,8%	6,7%
Costa de Oro	108.485	112.389	3,6%	5,0%
Piriápolis	78.215	85.368	9,1%	3,8%
Costa oceánica	57.202	59.137	3,3%	2,6%
Litoral termal	267.800	287.544	7,3%	12,7%
Otras/tránsito	244.743	226.817	-7,3%	10,1%
Total	2.176.930	2.258.616	3,75%	100,0%

Fuente: Ministerio de Turismo

Cuadro 37. Estadía promedio según zona de destino

<i>Destino principal</i>	<i>Días promedio</i>
Montevideo	5,7
Punta del Este	12,2
Colonia	3,8
Piriápolis	8,6
Costa de Oro	12,7
Costa oceánica	11,4
Litoral termal	5,1
Tránsito	0,1
Otras (sin dato)	6,4
Promedio	7,8

Fuente: Ministerio de Turismo

Cuadro 38. Movimientos de divisas por concepto de turismo (millones de dólares)

	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Ingresos	611,0	598,8
Egresos	236,6	163,8

Fuente: Ministerio de Turismo

Usos rurales de actividad turística y recreativa

El turismo puede cumplir un significativo papel distributivo, transfiriendo recursos desde las áreas más favorecidas a las más postergadas, pudiendo constituir para el productor rural una importante fuente de ingresos complementaria de la agricultura. Frente a esta realidad resulta imperioso prever y fomentar dentro del Plan Montevideo el desarrollo de la actividad turística, inserta en el territorio de modo compatible con los usos dominantes de cada área.

Pese al modesto desarrollo que aún presenta el sector turístico en la zona rural de Montevideo, éste posee un enorme potencial, fundamentalmente en la región oeste del departamento, destacándose algunos puntos como las urbanizaciones costeras —Santa Catalina, Pajas Blancas y La Colorada—; la costa propiamente dicha, con su alternancia de arcos de playa, puntas rocosas y mantos de gramíneas llegando hasta el agua misma —en un hecho bastante atípico para nuestra costa—; el parque de Punta Espinillo; el río Santa Lucía, con sus bañados e islas, la Barra de Santa Lucía; el parque Lecocq, el parque de Santiago Vázquez, el puente metálico giratorio, el pueblo de Santiago Vázquez con su puerto deportivo; las zonas de Melilla y Rincón de Melilla con sus atractivas construcciones y cultivos (cascos de predios, bodegas y viñedos y frutales). Al norte del departamento se destacan la unidad de bombeo de la Obras Sanitarias del Estado con su predio parqueizado, y la cuchilla de Pereira con sus privilegiadas visuales de la ciudad de Montevideo hacia un lado y de la ciudad de La Paz al otro. Esta variedad de sitios equivale a su vez a una gran variedad de ofertas posibles, todas en espera de una oportunidad para ser explotadas adecuadamente.

Asimismo, se distingue una serie de trazas y caminos dentro del área rural, de importancia paisajística, que pueden tener significado turístico, que complementan a las zonas mencionadas, seleccionados en base a la conectividad con el área urbana y a sus características panorámicas.

La captación de turistas por la zona rural, si bien en la última década ha experimentado un vertiginoso crecimiento —especialmente a partir de la recuperación del parque de Punta Espinillo que en el quinquenio 1990–1995 registró un crecimiento de sus visitantes del orden del 392%—, sigue siendo muy escasa, dirigiéndose fundamentalmente a sectores de ingresos medios–bajos y bajos, la mayoría provenientes de la zona de Paso de la Arena y sus alrededores.

I.3.6.4 Actividades comerciales y otros servicios

Como se expresaba anteriormente, Montevideo concentra el 42% de la población y el 61% de la producción total, pero con una estructura productiva que presenta características diferentes, ocupando el 3% del sector primario, el 75% del sector secundario, y más de la mitad del sector terciario, en relación a la economía nacional en su conjunto.

Por ramas de actividad, además de la industria manufacturera, se destaca la fuerte presencia en Montevideo de los servicios a empre-

sas y de los transportes y comunicaciones. Las ramas que más contribuyen a la generación del producto en la capital son la industria manufacturera, comercio, restaurantes y hoteles y los servicios.

En el quinquenio 1985–1990, la mayor contribución al aumento del P.B.I. estuvo dada por el sector *otros servicios*, junto a una contribución positiva en los primeros años por parte de la industria manufacturera.

En cambio, a partir de 1991 y hasta 1994, la mayor contribución se dio en la actividad de comercios, restaurantes y hoteles. Finalmente en 1995, este mismo sector y la caída de la actividad industrial provocaron la reducción del P.B.I.

Cabe recordar que en el período 1991–1994 el dinamismo económico estuvo dado, en gran medida, por la demanda interna. El auge de la actividad de comercios, restaurantes y hoteles se explica pues por la expansión de la actividad turística y por el aumento del volumen comercializado de productos importados, que desplazaron la producción interna.

Las transformaciones operadas en la economía durante los últimos lustros se tradujeron, por un lado, en la promoción de actividades competitivas como las cadenas agroindustriales de exportación, que pueden penetrar crecientemente los mercados mundiales y regionales, y los servicios orientados a la demanda externa, particularmente el turismo; y, por otro, en la actividad financiera, que a su vez impulsó sectores como el comercio y otros servicios orientados a grupos de altos ingresos.

Cadenas productivas —como la lechería, la citricultura, la forestación, las carnes, las lanas y los tops, el arroz y la curtiembre de cueros— y servicios —como el turismo, el comercio y las telecomunicaciones—, resultaron favorablemente impactados.

La demanda argentina en este sentido resulta decisiva; se extiende a los servicios financieros y se concentra fuertemente en Colonia, Montevideo, Maldonado y Rocha.

El **comercio** así como otros servicios desarrollan su oferta con mucha fuerza a partir del incremento del comercio con el exterior y de la demanda acrecentada de servicios por los cambios operados en el ingreso total y en su distribución interna.

Se orientan fundamentalmente a sectores internos de ingresos altos y medios altos, y las áreas territoriales de demanda sufren fuertes movimientos debido a los desplazamientos migratorios de la población. Los desplazamientos internos de la población, el ingreso y el consumo son acompañados por la oferta que se concentra y descentraliza su localización en el territorio urbano.

Montevideo ha mostrado un importante crecimiento en la concentración comercial en torno a los centros de compras, que albergan en su conjunto más de 500 locales comerciales, así como también se ha extendido la venta callejera, que gira en torno a más de 22.000 puestos.

La aparición reciente de fuertes inversiones comerciales «macrourbanas» —centros de compras, hipermercados— así como la difusión de inversiones de menor volumen en micromercados barriales corresponden a los cambios operados y a las transformaciones en las estrategias comerciales y de mercadeo de las empresas.

Los grandes equipamientos comerciales, que responden a esas nuevas estrategias, disponen en ámbitos limitados de ofertas concentradas muy intensas en condiciones de alta calificación, seguridad, confort ambiental, estacionamientos asegurados y excelente conectividad.

Reúnen en espacios reducidos importante cantidad de población, alcanzando intensas densidades de demanda; generan fuerte movilidad vehicular, creando en algunos casos situaciones de congestiónamiento e interferencias, requiriendo grandes áreas para estacionamiento (cuadro 39).

Constituyen microcentralidades de alta complejidad, cuya capacidad movilizadora podría ser utilizada para ordenar e inducir centralidades de mayor nivel y trascendencia y para activar centralidades existentes en retroceso con servicios complementarios.

Atendiendo a su proyección metropolitana y a los fuertes procesos migratorios, se han localizado en áreas de alta concentración de población y de ingresos, o buscando mercados extensos en el área metropolitana, y han ocupado grandes parcelas vacías o grandes edificios existentes próximos a líneas de alta conectividad urbana y metropolitana.

Han generado un sistema complejo de inversiones inducidas que provocaron en sus adyacencias los mayores incrementos de los valores inmobiliarios. De algún modo su proyección metropolitana y su localización de alta accesibilidad los protege de las posibles variaciones territoriales de la demanda.

Precisamente, en lo que respecta a la localización geográfica, el área central aún sigue siendo el principal centro de compras de la ciudad a pesar de la disminución de la actividad comercial provocada tanto por la aparición de nuevas ofertas como por la pérdida sostenida de población residente en la zona. Conjuntamente se destaca la concentración de actividades básicamente comerciales en las grandes centralidades de la ciudad, cuyo grado de influencia, salvo alguna excepción, trasciende los límites del departamento.

El área central presenta más de 200 establecimientos por segmento censal y varios picos que superan los 300. Si se superponen los rubros *actividades comerciales, financieras y servicios comunales*, los picos superan los 500 establecimientos. Lo que en términos de personal ocupado implica más de 2.000 personas ocupadas con varios picos de 5.000.

En los casos de las llamadas centralidades históricas se observan valores comunes. Un promedio de establecimientos, considerados en conjunto, que se ubica entre 100 y 200 por segmento censal y que llega a picos de entre 200 y 500. Considerados separadamente, es interesante destacar que los establecimientos comerciales se ubican entre 50 y 200 por segmento censal, mientras que los establecimientos financieros se ubican entre 20 y 50 y los comunales entre 50 y 100.

A su vez, dentro de las centralidades de desarrollo más reciente, el caso de Pocitos se destaca por una importante presencia de servicios financieros y comunales y una relativamente magra presencia de establecimientos comerciales (ningún segmento censal supera los 100 establecimientos y el promedio está por debajo de 50).

Los centros comerciales se desempeñan como centralidades comerciales de escala local en relación a Pocitos y Punta Carretas y, por

tanto, no hay grandes expectativas en cuanto a un posible desarrollo comercial significativo en el área, tradicionalmente asociada a la promoción inmobiliaria residencial.

La ubicación de los centros comerciales en la ciudad es significativa. *Portones* se ubica en el borde de un área de altos ingresos, próximo a una centralidad zonal en pleno crecimiento —avenida Arocena— y a un área de vertiginoso crecimiento poblacional —Malvín Norte— y sobre una vía de escala nacional y metropolitana. Los centros comerciales *Montevideo* y *Punta Carretas* se ubican en polos opuestos de una clara y nueva centralidad —Pocitos, área de altos ingresos y elevadas densidades—. *Tres Cruces*, además de vincularse con una terminal, se ubica en el extremo este del eje principal del área central. Se aprecia que en todos los casos hay una proximidad real con centralidades existentes.

La aparición de grandes espacios comerciales fuera de los centros tradicionales corresponde a cambios en las estrategias comerciales y de mercadeo que, evidentemente, también se apoyan en modificaciones significativas de los viejos equilibrios urbanos. Simultáneamente al vaciamiento del área central se produce el crecimiento demográfico de otras áreas urbanas y metropolitanas. El mercado acompaña estos desplazamientos concentrándose y a la vez descentralizando su localización en el territorio urbano.

Por otra parte, es importante la consideración específica del **sector financiero**, debido a la presencia que tiene dentro del departamento. Montevideo cuenta con más de la mitad de las sucursales de empresas privadas de intermediación financiera, las que concentran más del 70% de los depósitos y más del 80% del total de colocaciones, lo que pone de manifiesto su importancia como centro financiero (cuadro 40).

Tiene una importante participación del sector público y se dedica principalmente a la intermediación bancaria. Del total de depósitos recibidos por el sistema financiero, más del 40% los captan los bancos estatales, mientras que el resto se reparte entre las instituciones privadas, que cuentan con una fuerte presencia trasnacional.

El Estado es, a la vez, un importante cliente, en lo que se refiere a la emisión de títulos de deuda interna, que son tomados por el sistema financiero.

El sector ha mostrado un crecimiento sostenido en el largo plazo (1970 en adelante), así como transformaciones derivadas del cumplimiento de nuevas funciones por los bancos, los niveles de excedentes financieros que manejan, los cambios técnicos —comunicaciones e informática— y modificaciones en los hábitos de los consumidores.

En el proceso de crecimiento del sector se realizaron importantes inversiones en equipamiento financiero fuertemente concentradas en Montevideo, que tiende a consolidarse como plaza financiera regional, aunque en el contexto actual de liberalización de la región es posible que varias de las ventajas económicas relativas tiendan a disminuir enlenteciendo el desarrollo del sector. Ello se derivaría de la apertura financiera de las economías de Argentina y Brasil.

En cuanto a su localización en el departamento, si bien algunos datos se esbozaban en párrafos anteriores, conviene reafirmar la enorme concentración de la actividad financiera en el área central de Montevideo, con particular significación en la Ciudad Vieja y el eje de

Cuadro 39. Indicadores de los centros comerciales de Montevideo (octubre 1996)

	Montevideo	Portones	Tres Cruces	Punta Carretas
Número de locales	144	147	98	140
Área total (m ²)	18.681	33.326	14.000	55.000
Área locales comerciales	11.959	23.283	7.500	35.000
Visitas mensuales	800.000	450.000	1.500.000	775.000
Promedio autos por día	7.000	4.000	4.000	8.000
Población zona de influencia	300.000	172.000	80.000	150.000

Fuente: Montevideo en Cifras (I.M.M.–Centro Latinoamericano de Economía Humana), Montevideo, 1996.

Cuadro 40. Red física de empresas privadas de intermediación financiera según área geográfica (1994)

	Sucursales	Empleados	Empleados por sucursal
Montevideo	161	4.757	29,5
Interior	155	1.514	9,8
Total país	316	6.271	19,8

Fuente: Montevideo en Cifras (I.M.M.–C.L.A.E.H.), Montevideo, 1996.



la avenida 18 de Julio, conclusión que se obtiene tanto de la cantidad de establecimientos en la zona, como por el total del personal ocupado en los establecimientos del sector.

I.3.7 Redes de infraestructura básica

En el contexto territorial del departamento de Montevideo se reconoce como soporte básico de las diversas actividades humanas al conjunto complejo y múltiple de las redes de infraestructura. El suministro de agua potable, el saneamiento, la infraestructura eléctrica y de comunicaciones, la red de suministro de gas por cañería, la red vial —de la que se tratará más adelante— y el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos constituyen en su conjunto un macro sistema de gran incidencia en la estructuración de la ciudad y del territorio.

Según su relación con la responsabilidad municipal surgen las siguientes agrupaciones de las diferentes redes de infraestructura. El saneamiento, la red vial —pavimento y alumbrado— y la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos son de responsabilidad municipal. La red de gas por cañería, el suministro de agua potable y la infraestructura eléctrica y de comunicaciones no son de competencia municipal aunque el Municipio, como administrador del uso del espacio público, juega un papel ordenador en todas las instalaciones aéreas y subterráneas.

Naturalmente, tan complejo sistema de redes de infraestructura exige la coordinación entre los organismos responsables de los mismos mediante el fortalecimiento de órganos de gestión común que propendan a la armonización del crecimiento urbano con el mantenimiento y desarrollo de las citadas redes. En tal sentido es de destacar la gestión de la Unidad Asesora Interinstitucional (UN.AS.I.), que tiene como cometido la coordinación entre el Municipio y los distintos permisarios del espacio público en relación a las obras de mantenimiento y expansión de las redes de infraestructura.

Saneamiento

La actual cobertura de saneamiento en la zona urbana del departamento comprende 147.000 inmuebles —que significan el 76% del total—, alcanza una superficie de 11.600 ha y sirve a aproximadamente el 80% de la población total. Terminadas las obras del Plan de Saneamiento Urbano III (año 2004), se completará la dotación de este servicio para el 92% de la población.

En el marco del Plan Director de Saneamiento se establece para el área urbanizada del departamento cuatro etapas de avance de las obras de extensión de la red:

1. Áreas con previsión de saneamiento a tres años —ya licitadas— que comprenden las zonas de: Nuevo París, casco de Peñarol y el área al sudoeste de la avenida 8 de Octubre. Están hoy en situación similar las áreas de Casavalle oeste —cañada Matilde— y zonas recientemente incorporadas de la cuenca del arroyo Malvín.
2. Áreas con previsión de saneamiento en un plazo de 10 años —etapa 1, fase 1—: La Paloma, Conciliación, Peñarol Sudoeste, Casavalle Sur y Carrasco Norte —entre avenida Italia y cami-

no Carrasco—. El sistema de barométricas municipales podría brindar auxilio a los sectores carenciados de estas zonas.

3. Áreas con previsión de saneamiento para el período 2005–2015 —etapa 1, fase 2—: Casabó —sector a incorporarse al área urbana, ya ocupado densamente—, bordes al norte y sur de Lezica, alrededores de Colón, Abayubá y norte de Pueblo Ferrocarril, gran parte de Casavalle norte, Estación Manga y este de Piedras Blancas. Por su alta dinámica poblacional, para estas zonas debería estudiarse especialmente un adelanto en las etapas del Plan, el uso de pozos con sistema de barométrica municipal o ensayarse alguna otra alternativa provisoria.
4. Áreas con previsión de saneamiento para el período 2015 – 2035 —tercera etapa—: Paso de la Arena, Los Bulevares, Manga, Don Bosco y Villa García. En estas zonas se hace necesario el estudio de soluciones alternativas provisionales ya que es previsible que continúe el proceso de densificación de las mismas debido a la importante inmigración hacia ellas de sectores de la población de bajos recursos.

Actualmente está en funcionamiento un sistema colector interceptor que recoge aguas servidas —aguas pluviales y aguas negras—, que comprende el área costera desde Ciudad Vieja hasta Carrasco. Las aguas colectadas por dicho sistema, luego de filtradas, son vertidas en el Río de la Plata mediante un emisario subacuático de más de 2 km de longitud que parte de Punta Carretas. De esta manera las vertientes son diluidas, habiéndose logrado así una importante recuperación de la calidad de las aguas en dicha zona costera.

Gas por cañería

La empresa Gaseba es la concesionaria de la red de abastecimiento de gas por cañería en el departamento de Montevideo, por resolución del Poder Ejecutivo. Dicho servicio cubre parcialmente el área urbana del departamento reconociéndose tres zonas en función de los planes de expansión:

Zona 1. Actualmente abastecida desde la planta de producción situada en la rambla Sur, abarca una superficie de 2.965,5 ha, limitada aproximadamente por la traza de la avenida Dr. Luis A. de Herrera desde la rambla Presidente Charles de Gaulle hasta el arroyo Miguelete, avenida Agraciada y la costa del Río de la Plata. Esta área comprende 160.000 viviendas y una población de 400.000 habitantes aproximadamente que representan respectivamente el 35% y el 30% del total en el área urbana.

Zona 2. Corresponde al área de expansión de la red en una primera etapa, actualmente en ejecución, que comprende la zona al sur de avenida Italia hasta el arroyo Carrasco, previéndose su culminación en el transcurso del año 1998, habiéndose completado ya la cobertura del barrio de Carrasco. Comprende una extensión de 1.753 ha, proyectada en base a un sistema de redes y depósitos locales, abarcando 70.000 viviendas y 200.000 habitantes.

Zona 3. Esta zona completa el área de concesión a la empresa Gaseba y está limitada por camino Carrasco, camino Corrales, bulevar Aparicio Saravia, avenida General Eugenio Garzón y Carlos María Ramírez. Comprende una superficie de 4.623 ha, con una población de 400.000 habitantes y 130.000 viviendas. Se proyecta abastecer dicha zona con gas natural del gasoducto a construirse desde la República Ar-

gentina. Dicho gasoducto entrará a Uruguay por Colonia y se distribuirá en Montevideo por un colector perimetral al área de concesión, abasteciendo directamente las zonas 2 y 3, sustituyendo los depósitos locales de la zona 2 que funcionan en forma transitoria.

Culminada la cobertura de las zonas de concesión quedará potencialmente abastecido de gas por cañería el 75% de la población y el 80% de las viviendas del área urbana del departamento.

Agua potable

El suministro del servicio, la conservación, mantenimiento y extensión de la red de agua potable es responsabilidad de la empresa estatal Obras Sanitarias del Estado (O.S.E.). La cobertura de este servicio es satisfactoria en el área urbana del departamento, sin embargo en algunas zonas, que comprenden 11.500 conexiones y que sirven a 40.000 habitantes, el abastecimiento no es el óptimo por falta de presión. La parte no cubierta actualmente comprende la zona rural oeste —Punta Espinillo, Playa Colorada—, al este una zona próxima a los bañados de Carrasco, y parte de la zona norte del departamento. Por otra parte, Santiago Vázquez y Pajas Blancas cuentan con la cobertura de la red de O.S.E.

Actualmente se están finalizando las obras de la denominada Quinta Línea de Bombeo que tiene su inicio en Aguas Corrientes, pasa por Puntas de Brujas, Puente de Brujas, llega a la zona norte del barrio Cópola en la ciudad de La Paz, atraviesa ésta tomando camino Mendoza, avenida de las Instrucciones y avenida General San Martín. El último tramo se extiende —salvo a la altura del Parque Batlle— sobre el eje de bulevar General Artigas. Con esta incorporación se verá notoriamente mejorada la presión de las tuberías en las zonas con dificultades mencionadas precedentemente.

En la cartografía adjunta —Plano I.24— se indican las áreas de posible extensión del servicio que actualmente se encuentran en estudio.

Infraestructura eléctrica y de comunicaciones

La generación y distribución de la energía eléctrica es responsabilidad de la empresa estatal Usinas y Transmisiones Eléctricas (U.T.E.). La cobertura de este servicio comprende la casi totalidad del departamento de Montevideo, estando U.T.E. en condiciones de satisfacer todas las solicitudes que se formulen. Se grafica en la cartografía correspondiente —Plano I.25— la red de alta tensión con la localización de las estaciones de transmisión existentes y las proyectadas cuya entrada en funcionamiento se espera sea en breve plazo. Se grafican también las estaciones de distribución que mediante la red correspondiente alimentan a las sub-estaciones. A los efectos de visualizar la cobertura de la red de baja tensión o de suministro domiciliario, la misma se expresa por medio de zonificación de densidades de servicio.

La infraestructura de comunicaciones a cargo de la empresa estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (A.N.TEL.), y la televisión para abonados a cargo de empresas privadas permisarias, apenas comportan condiciones urbanísticas. En el campo de las comunicaciones se debe cuidar especialmente las antenas y cableados. Se estima pertinente evaluar la factibilidad de construir una «antena única», tal como lo dispuso el Decreto de la Junta Departamental N° 24.314 artículo 8, que puede jugar a la vez

como elemento urbano de calificación, complementándola con otros usos.

Sistema de recolección y disposición final de residuos sólidos

La recolección formal de residuos sólidos en Montevideo comprende las siguientes modalidades:

- Municipal, a cargo del Servicio de Barrido y Recolección.
- Privada, en la zona determinada por la concesión otorgada por la Intendencia Municipal.
- Privada —empresas de volquetas—, bajo supervisión municipal.
- Convenios piloto de la Intendencia Municipal con organizaciones no gubernamentales.

Es de destacar asimismo el importante volumen de recolección que de manera informal realizan los clasificadores. El volumen total de residuos generados en Montevideo se estima en unas 1.870 toneladas por día. Ello representa 1,40 kg por habitante y por día. Los residuos domiciliarios generados por habitante pueden estimarse en más de 0,70 kg por día. La relación entre residuos recolectados y total generado se estima en 92% —1.720 toneladas por día, de las cuales 1.570 corresponden al sistema formal y 150 a las actividades de clasificadores informales—.

En el cuadro 41 se sintetizan los volúmenes aproximados de residuos recolectados según la modalidad y el tipo.

Composición de residuos sólidos domiciliarios

Tal como se observa en el cuadro 42, es muy importante la proporción de residuos orgánicos.

El total de elementos reciclables ronda el 28% del peso húmedo total.

En materia de tendencias recientes se destaca un incremento acelerado de la proporción de envases: recipientes no retornables de plástico para líquidos; recipientes de paredes muy delgadas de plástico para sólidos. Esto se verifica en residuos de origen tanto domiciliario como industrial y comercial.

Disposición final

La disposición final se realiza actualmente en vertederos en la zona de Carrasco Norte, cuenca del arroyo Carrasco —cañada de las Canteras—. El área de predios municipales afectados directa o indirectamente a la disposición final de residuos en dicha zona alcanza las 71 hectáreas. De ellas, la Usina 7, en uso desde junio de 1995, abarca más de 10 hectáreas.

En la modalidad de recolección de residuos que realizan los clasificadores informales se reconoce un ciclo que tiene las siguientes etapas:

- Emisión del desecho.

- Recolección y traslado.
- Clasificación.
- Acopio del material usable.
- Reúso del material clasificado.
- Disposición del nuevo residuo.
- Comercialización de material clasificado.

La clasificación de los residuos comprende básicamente cuatro rubros que son:

- orgánicos;
- cartón, papel y vidrio;
- plásticos;
- desechos muebles —equipamiento doméstico en desuso—;

Los residuos orgánicos se destinan a la alimentación animal y eventualmente propia, el resto básicamente al reúso o a la comercialización. Todos estos procesos requieren de espacio para la clasificación, disposición y acopio. Los desechos generados por los clasificadores informales generan problemas adicionales a los generados por la clasificación y de difícil solución a nivel individual. En tal sentido se ha implementado por parte de la Intendencia Municipal el programa de levante de descartes que consiste en el reparto de bolsas a los recicladores para que una vez llenadas sean retiradas por un camión de la Intendencia Municipal que debe completar las cinco toneladas de carga para que el sistema sea eficiente.

Servidumbres técnicas de otros equipamientos

Las servidumbres técnicas establecen limitaciones a las diferentes intervenciones que puedan desarrollarse en el territorio. En función de la naturaleza de la actividad que da origen a las servidumbres, las mismas se pueden clasificar en: servidumbres de sombra aeronáutica, servidumbres de líneas de alta tensión y zonas de seguridad o exclusión.

Las servidumbres de sombra aeronáutica responden a la necesidad de brindar seguridad a las aeronaves en las proximidades de los aeropuertos. Las mismas establecen limitaciones en altura para todo tipo de ocupación del espacio aéreo. Gran parte del territorio del departamento de Montevideo se ve afectado por este tipo de servidumbres, originadas por la presencia en el mismo de los aeródromos Angel Adami y Boiso Lanza, y por la cercanía del Aeropuerto Internacional de Carrasco en el departamento de Canelones.

Las servidumbres de líneas de alta tensión están asociadas a los tendidos eléctricos aéreos de 500 kv y 150 kv, y establecen la prohibición del uso del suelo en la zona de ocupación de los mismos así como las limitaciones al uso en la faja coaxial a los mismos.

Existe una zona de exclusión en el entorno de la zona ocupada por la planta de combustibles de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (A.N.C.A.P.) ubicada en La Tablada, que establece limitaciones al uso del suelo en la misma por razones de seguridad.

En los alrededores del complejo carcelario —COM.CAR.— existe un

Cuadro 41. Volúmenes de residuos sólidos recolectados en Montevideo según sistema y tipo

Sistema/tipo de residuos	Toneladas/día
Intendencia Municipal de Montevideo:	1.170
• recolección domiciliaria	850
• barrido	250
• contratos con volquetas	70
Empresa concesionaria	150
Escombros y otros	250
Subtotal del sistema formal	1.570
Recolección informal por clasificadores	150
Total	1.720

Fuente: elaborado a partir de Intendencia Municipal de Montevideo – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (I.M.M.–P.N.U.D.), *Clasificación y reciclo de residuos sólidos*, 1996, p. 33.

Cuadro 42. Composición de los residuos sólidos domiciliarios de Montevideo
Densidad en húmedo sin compactar: 276 kg/m³
Humedad promedio: 49%

Tipo de material	% en peso húmedo
Orgánicos fermentables	65
Reciclables	28
• papel y cartón	10
• plásticos	11
• vidrios	3
• latas, hierro y aluminio	2
• trapos	2
No reciclables (a)	8

(a) Pañales desechables: 6,71%.

Fuente: elaborado en base a I.M.M.–P.N.U.D., *Clasificación y reciclo de residuos sólidos*, 1996, pp. 30–32.



área con restricciones en el uso del suelo establecidas con el objeto de propiciar el aislamiento y la seguridad del establecimiento.

I.3.8 Vialidad, tránsito y transportes

El presente diagnóstico pretende articular en una visión integrada los aspectos de circulación, vialidad y transporte con el resto de las dimensiones de análisis urbano, en presencia de diferentes elementos emergentes en las diversas escalas de análisis.

Escala regional, nacional y metropolitana

El proceso de metropolización de Montevideo como centralidad nacional principal se ha desarrollado hasta el presente de manera descoordinada en la actuación de los diversos ámbitos de competencia, afectando no sólo el desarrollo social, económico y físico regional, sino particularmente los aspectos relativos a asentamientos humanos y hábitat, saneamiento, accesibilidad interna y desplazamientos, transporte colectivo, disposición de residuos urbanos y el medio ambiente.

La accesibilidad externa de la región metropolitana no presenta actualmente aspectos críticos, aunque el crecimiento económico esperado del país, mejorando las condiciones sociales de la población y el incremento de las actividades en las áreas periféricas y metropolitanas, incrementará la demanda de transporte de pasajeros y de cargas.

Con respecto a la conectividad interna se evidencian problemas en la accesibilidad y los desplazamientos en el sector este del departamento, en los itinerarios residencia-trabajo y en el acceso de las cargas al puerto. Se destacan como trayectos de mayor congestión la rambla Costanera, avenida Italia, avenida Agraciada y los cruces sobre el bulevar General Artigas.

Agrava esta situación la concentración de actividades en el núcleo principal o conglomerado metropolitano, sobre todo de las actividades y servicios asociados a los grandes infraestructurales como puerto, aeropuerto, red vial y ferroviaria, oleoductos, gasoductos, telecomunicaciones, grandes equipamientos de almacenamiento y transferencia. En particular el puerto de Montevideo genera tensiones y demandas a consolidarse como el principal punto de acceso y salida de mercaderías y, crecientemente, como terminal fluvio marítima de transporte de pasajeros.

Finalmente, las previsiones sobre grandes infraestructuras a escala regional —puente Colonia-Buenos Aires, hidrovía y gran eje territorial San Pablo-Santiago—, repercutirán indudablemente sobre Montevideo, siendo imprescindible prever las posibles incidencias para las diferentes alternativas en relación a cada uno de estos grandes emprendimientos.

Escala ciudad

La centralidad histórica, ciudad vieja y ciudad nueva, aún vigente en su rol referencial, constituye el punto de mayor atracción dentro del conjunto de actividades de interés que nuclea, y el soporte de los intercambios colectivos de naturaleza nacional, con perspectivas de consolidación en el campo de los intercambios internacionales.

En el último decenio se desarrolla una descentralización comercial y, en menor escala, el administrativo y financiero, siguiendo la atomización de actividades en grandes atractores que se constituyen en nuevas centralidades o refuerzan centralidades secundarias existentes. Por otra parte, las importantes obras de saneamiento del último decenio consolidan la emergencia de mayores opciones recreativas, fundamentalmente vinculadas a áreas verdes y costas.

Esta dispersión de centralidades y equipamientos colectivos transforma los sistemas de desplazamiento de personas y de mercaderías, resintiéndose principalmente la accesibilidad a estos ámbitos desde áreas intermedias y periféricas.

A pesar de la baja presión demográfica, las tendencias del mercado inmobiliario e insuficientes políticas habitacionales y de tierras han provocado una expulsión de población hacia la periferia y el área metropolitana. Esta dinámica de expansión ha derivado en una indefinición del límite urbano con problemas de infraestructura en crecientes asentamientos por autoconstrucción.

Desde la terminación del recinto portuario hacia el norte y el oeste, la costa de la bahía de Montevideo es prácticamente inaccesible, tanto para usos complementarios de la actividad portuaria como para los recreativos y paisajísticos. La presencia del puerto, las instalaciones ferroviarias, Usinas y Transmisiones Eléctricas (U.T.E.), Administración Nacional de Combustible Alcohol y Portland (A.N.C.A.P.), define una falta de conectividad entre la bahía y la ciudad. El protagonismo cada vez más fuerte de los depósitos de contenedores, ubicados fundamentalmente en el lado sur de la rambla Baltasar Brum, contribuye a dificultar el rescate visual del paisaje de la bahía para la ciudad.

La falta de percepción visual y de accesibilidad del área costera de la bahía y de la desembocadura del arroyo Miguelete, se suma a su carencia de protagonismo como nueva alternativa de espacio público calificado para los montevideanos, como desencadenante de procesos de renovación urbana para los barrios contiguos a ella y como soporte de las actividades factibles de ser instaladas tanto desde el punto de vista productivo, como desde el residencial y recreativo.

Es notorio el aumento de la movilidad, provocado por un mayor número de desplazamientos de vehículos y por la dispersión de los asentamientos y actividades. En función de una política sectorial se definiría la evaluación de las condiciones de movilidad como aceptables. Sería necesario optimizarlas para los diversos modos de desplazamiento, asegurando una accesibilidad satisfactoria para todas las zonas.

Debe subrayarse la necesidad de explicitar una política integrada de movilidad y desplazamientos asociando la localización de los equipamientos colectivos, de áreas de actividades, del empleo y de las centralidades, con la circulación y el estacionamiento, el transporte público, el desplazamiento de ciclistas, peatones y personas con movilidad reducida y el transporte de bienes y mercaderías.

Cuantificación de aspectos del diagnóstico

Se detecta una importante concentración de las actividades en el área central (70% del empleo, 90% de la administración), que provoca fuertes flujos circulatorios en horas pico. El 51% del destino de los viajes son al área central (Centro, Tres Cruces, Cordón y Ciudad Vieja/Centro), con horarios pico de 7 a 9 y de 17 a 19 horas.

En los últimos veinte años, cambios de la industria y los transportes provocan la existencia de conflictos con requerimientos y disponibilidades simultáneas —no coordinadas— de áreas importantes (frigoríficos, áreas ferroviarias, servicios portuarios). A pesar de verificarse menores desplazamientos de los corredores obreros respecto al año 1986, el 44% de los viajes totales son hacia o desde las periferias de la ciudad, fundamentalmente entre la periferia y el centro polifuncional de la ciudad.

En el departamento de Montevideo, con 432.576 hogares, 1.338.600 personas en 1996, con un promedio de 3,17 personas por hogar, se evalúa que el 39% de los hogares se encuentran en condiciones socioeconómicas modestas o muy modestas, y más de la mitad de los hogares no poseen ningún medio de locomoción.

Del total de vehículos existentes en 1996, 181.000 son autos, camiones y camionetas. 22.000 son motocicletas y 52.000 son bicicletas. El total de viajes por día asciende a 1.752.440. Del total de viajes cuyo destino lo constituye el trabajo, el 89% se produce en ómnibus y solamente el 8% en automóvil.

El medio de transporte para los viajes, que se destaca por sobre los demás, es el ómnibus (alrededor de un 70%), le siguen en importancia el automóvil con un 17,1%, y los desplazamientos peatonales con un 7,9%. La moto y la bicicleta en conjunto alcanzan un 2,4%.

Se destacan el Centro y la Ciudad Vieja como el destino más frecuente en las líneas de ómnibus existentes (125 líneas); siguen el Cordón (50) y Tres Cruces (63), y luego Pocitos (40), Buceo (32), Unión (31), Palacio Legislativo (30) y Prado (35).

Los conteos de tráfico vehicular realizados por el estudio de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) y la Intendencia Municipal (I.M.M.) y la asignación de flujos a la red, individualizan tres corredores principales en Montevideo: avenida Italia, rambla Naciones Unidas hasta la Ciudad Vieja y avenida Agraciada. Avenida Italia incorpora el tránsito residencia-trabajo desde el área metropolitana este, conjuntamente con la rambla Naciones Unidas.

Infraestructura vial

Puede señalarse la existencia de una importante red vial instalada, de destacada calidad urbana, vasta y equipada en su mayor parte. Estudios previos básicos cuantitativos y cualitativos así como estudios de planificación realizados en la Intendencia Municipal, permiten la identificación de la estructura general de la vialidad departamental y de puntos de conflicto en las principales troncales y colectoras viales de la ciudad, no habiéndose alcanzado la explicitación de una visión integrada de los aspectos de vialidad, tránsito y transporte, con la prospectiva de uso del suelo, de densidades urbanas, de políticas habitacionales, de proyectos de inversión y gestión.

En los entronques de la malla urbana con la estructura nacional y metropolitana se detectan puntos de acceso a mejorar, instalar y eliminar vinculados al puerto y la bahía, a los accesos del sector oeste y a los entronques con las rutas N° 5 y N° 102. Existen asimismo situaciones de discontinuidad en el viario y/o inadecuaciones de trazas a los roles actuales.

La falta de una jerarquización actualizada de la red vial especializada se traduce en la desprotección de la función residencial y/o

comercial de los barrios, particularmente de la circulación de cargas, situación esta última particularmente acentuada en las áreas centrales, contribuyendo a procesos de despoblación por pérdida de calidad del hábitat.

La no jerarquización explícita de la malla interna por sus trazas, usos, secciones y espacialidad, podría leerse en algunos casos como insuficiencia de carriles debido a las interferencias que se generan entre la carga, el transporte colectivo y el transporte automotor privado, aunque el número de sendas de circulación pueda evaluarse como suficiente.

En el espacio barrial no predomina la función de estar respecto a la de circular debido a que no se logra diferenciar los colectores del barrio que conectan con las redes de nivel superior, de las calles vecinales que aseguran la accesibilidad a los residentes. La ausencia de áreas señaladas como no atravesables determina una falta de protección de las áreas predominantemente residenciales.

Toda eventual calificación de zonas barriales como residenciales demanda la existencia de áreas de exclusión de tránsito de atravesamiento asociado con programas de calificación del espacio público.

Merecen ser indicadas ausencias de tratamiento de los tramos de caminos rurales incorporados hoy a zonas urbanizadas, en cuanto a su calificación para uso peatonal y ciclista.

A nivel general del tránsito se perciben carencias de equipamiento, como la no adecuación de los recursos de semaforización con el desarrollo contemporáneo que la temática posibilita en cuanto a la coordinación y regularización de cruces de la red primaria. Asimismo se observa poco uso de calificación mediante pavimentación y ausencia del equipamiento y/o mobiliario vinculado al arbolado en el viario de determinados sectores de ciudad.

Como problemática específica en las áreas costeras, la traza de los accesos a Montevideo constituye, en sí misma, una auténtica barrera entre la ciudad y la bahía. Su construcción no contempló —en algunos sectores— las necesarias conexiones urbanas, por haberse concebido con la finalidad exclusiva de resolver la accesibilidad portuaria desde el oeste y el norte del país. Como consecuencia son dificultosas las condiciones de conexión o enlace con el trazado viario en sus diversas escalas.

La accesibilidad de las cargas desde el este hacia el puerto (ruta N° 8, José Pedro Varela, rama este-oeste de bulevar Artigas, rambla Baltasar Brum), tanto para entrada como para salida, se complica por la no resolución del retorno desde bulevar Artigas.

Transporte automotor privado

El parque automotor montevideano y metropolitano ha aumentado de manera sostenida en los últimos 10 años provocando situaciones de congestión y conflicto en nudos viales. El 1995 el departamento de Montevideo contaba con 220.000 autos y 1.400 autobuses afectados al transporte colectivo. El incremento anual nacional de 30.000 vehículos representa para Montevideo un incremento anual de 15.000 vehículos, al que se suman los vehículos que ingresan cotidianamente desde los departamentos de Canelones y San José.

Los conteos de circulación de vehículos y la asignación de flujos a la red de tráfico realizados por el estudio O.E.A.-I.M.M., individualizan tres corredores principales: avenida Italia, rambla Costanera y avenida Agraciada que se congestionan en horas pico. Se considera que la capacidad de la red en términos absolutos podría aún absorber el crecimiento actual mediante la implementación de programas de incremento de eficiencia de la semaforización, con una sustitución parcial del transporte privado hacia el transporte colectivo y con la implementación de estrategias de regulación del estacionamiento en el viario.

En relación a la evolución del parque automotor a nivel nacional, este ha crecido de 303.175 automóviles y camionetas en 1985, a 460.303 en 1995 (Anuario 95 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas), indicando un incremento promedio anual cercano al 5%. Las expectativas actuales se aproximan a una tasa del 6%, con tendencia al crecimiento. Esta evolución del parque automotor está muy lejos, en términos teóricos, de la capacidad potencial del mercado si se produjeran mejoras socioeconómicas de la población. Sería prudente planificar para un consistente aumento del uso del automóvil. Aun en ciudades donde el transporte colectivo es muy eficiente, el uso del automóvil de todas maneras aumenta consistentemente.

Estacionamientos

Tanto en lo referente a áreas y locales destinados a estacionamiento como al estacionamiento en la red vial, constituyen componentes claves de las políticas de movilidad urbana. La concesión de la gestión del estacionamiento céntrico instrumentada hasta el momento, al margen de las correcciones y ajustes requeridos y en proceso, favorece el estacionamiento de los residentes y la accesibilidad del público a comercios y empresas.

La implantación del nuevo sistema de estacionamiento deberá conjugarse con la mejora de los servicios de transporte colectivo. Parece necesario seguir instrumentando políticas de disuasión del estacionamiento de larga duración en el viario céntrico, articulando con estrategias que armonicen estacionamientos de disuasión de tránsito, públicos o privados, con las terminales interiores o periféricas de transporte colectivo.

Es de resaltar que en tramos de la malla jerarquizada de la ciudad, cuyo número de sendas se considera muchas veces como suficiente, se produce, a veces en ambas márgenes, una fuerte interferencia del estacionamiento con el flujo de tránsito.

Transporte de mercaderías

El transporte de carga tiene aún una insuficiente regulación agudizada en la escala departamental y metropolitana por la débil concertación de políticas integradas entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Intendencia Municipal de Canelones, la Intendencia Municipal de San José y la Intendencia Municipal de Montevideo, para la región metropolitana.

La no concreción aún de una terminal metropolitana de fraccionamiento de cargas dificulta el disciplinamiento del tráfico que actualmente provoca atravesamientos urbanos inconvenientes. No se cuenta con la definición de recorridos o de la malla especializada portado-

ra de carga, que contemple su asociación a las centralidades, al tejido barrial y a las vías de conexión nacional/internacional. Al respecto debe destacarse la existencia de una normativa vigente de área de exclusión referida al tamaño de las unidades, horario y viario de atravesamiento norte-sur para el área central.

Las dimensiones de la propia trama vial y las características de las carpetas de rodadura hacen inconveniente la penetración en la misma de vehículos con acoplados, de conjuntos o trenes de vehículos. La trama de la ciudad requiere estar jerarquizada en relación a tipos de unidades que pueden circular y a cargas admitidas, existencia de áreas de exclusión con horarios en relación a tonelaje de vehículos, descarga y circulación en zonas de actividad comercial, definición de áreas de no atravesamiento para protección del tejido residencial.

Las unidades productivas dispersas en la trama que caracteriza a Montevideo, con localización de industrias —algunas de ellas no incompatibles con la residencia— generan una diversidad de impactos provocados por el transporte y manejo de cargas. La flota actual de distribución y abastecimiento (comestibles, combustibles, alimentos y bebidas, materiales de construcción), transportan un peso bruto oscilante entre 8 y 20 toneladas que accede y transita en forma indiscriminada por la trama urbana.

Existen dificultades de circulación y un congestionamiento creciente, tanto a nivel de cargas como del transporte automotor y del transporte colectivo de pasajeros, por falta de continuidad en la actual conexión vial este-oeste de Montevideo. Esa falta de conexión con el oeste y el Puerto se verá incrementada sustancialmente con el creciente tránsito de camiones madereros y porta contenedores.

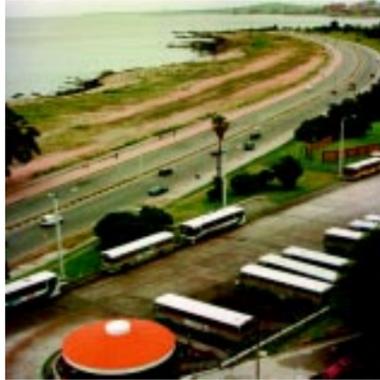
Las operaciones viales proyectadas, que incluyen al eje La Paz-Galicia, a la continuación de José Pedro Varela con ampliación de bulevar Artigas para llegada desde la avenida 8 de Octubre/ruta N° 8 a los accesos, la continuidad de bulevar José Batlle y Ordóñez hasta camino Lecocq/ruta N° 5 y el acondicionamiento del bulevar Aparicio Saravia, se realizan en zonas con densidad de actividades y afincamiento poblacional, no adquiriendo el carácter de autopistas sino de avenidas urbanas.

Los viajes con origen en la zona este, intra y extra departamental, tienen crecientemente destinos en el sector oeste de la ciudad y su periferia. Aun sin contar con encuestas de origen destino de escala metropolitana, que deberían cuantificar esta situación, podría considerarse que las necesidades del transporte de cargas y los servicios a las mismas —futura Terminal Integral de Cargas—, no se podrían cubrir con la infraestructura existente en un escenario de crecimiento del tránsito.

El creciente tránsito automotor que vincula las áreas urbanas costeras y la zona este de Montevideo con el área central como lugar de localización de altos porcentajes de empleos y servicios, determina el congestionamiento de la rambla Naciones Unidas con su consiguiente degradación ambiental.

Transporte colectivo

La práctica urbanística señala a la accesibilidad, a través de los diferentes modos, como una de las herramientas estructurantes más determinante en el desarrollo justo y equilibrado de las ciudades.



El actual servicio de transporte colectivo se evalúa con problemas en los tiempos de recorrido, frecuencias, cobertura de frecuencias nocturnas y dificultades de ascenso y descenso de las unidades, ya que no se dispone de equipamiento específico de acceso al sistema.

El diseño del sistema no está favorecido por la especialización vial que lo priorice en sectores y situaciones de congestión. Se visualizan como situaciones a resolver el requerimiento de una especialización de las vías en función de su capacidad de soporte, la señalización preferencial, el equipamiento para el ascenso y descenso de pasajeros, el diseño de un sistema de interligación modal con los estacionamientos vehiculares y ciclistas, con las líneas locales y con las de larga distancia, de propuestas de prohibición de estacionamientos y de reducción de intersecciones que fluidifiquen el desplazamiento.

Se producen situaciones de acceso a áreas centrales de unidades con capacidad desaprovechada que puede responder fundamentalmente a una superposición de líneas, sumado a la presencia competitiva de las líneas suburbanas e interdepartamentales.

La articulación de los desplazamientos con presencia de circuitos barriales, de circuitos céntricos independientes, de líneas transversales rápidas integradoras y de líneas interterminales, requerirá la disposición de puntos de transferencia y terminales de transferencia interior.

Las terminales por destinos deberán especializarse en relación a las interdepartamentales de larga distancia e internacional, evitando cruces urbanos innecesarios y conflictivos. En una evaluación del funcionamiento de las terminales existentes, la de Tres Cruces estaría hoy funcionando al límite. Trabaja a capacidad plena ya desde su inicio, en función de que todos los destinos se encuentran localizados en una sola terminal, con dificultades de integración intermodal. Los previsibles aumentos del tránsito regional provocarán una importante congestión, en virtud del ya hoy dificultoso atravesamiento este/oeste y de la concentración en la zona de equipamientos colectivos de salud.

Transporte ferroviario

La capacidad instalada en el país data de 80 a 100 años y no ha sido objeto de renovación adecuada durante décadas.

Análisis de la infraestructura instalada

La Administración de Ferrocarriles del Estado (A.F.E.), maneja a nivel nacional 2.991 km de líneas sencillas, 11 km de líneas dobles (localizadas en el tramo departamental de Montevideo), con 7 estaciones localizadas en el departamento de Montevideo. Se encuentran importantes extensiones de tierras asignadas a estaciones y playas de maniobras en la Estación Central de Ferrocarril General Artigas, y en las estaciones Carnelli, Yatay, Sayago, Peñarol y Manga. Las líneas incluyen líneas en reparación y líneas en desuso o no completas, algunas de las cuales han sufrido procesos de ocupación por asentamientos irregulares. Sectores importantes de playas de maniobra y edificaciones presentan actualmente capacidad ociosa o desaprovechamiento del tendido actual existente. El estado general de las instalaciones es obsoleto. Actualmente se lleva a cabo un Plan de Recuperación de las vías que habilitaría 1.900 km en dos años con el objetivo del transporte de la producción forestal.

Operación del sistema

Carga. Se ha mantenido el volumen de carga manejada por el ente, con importantes variaciones en los rubros transportados. Han aumentado significativamente en los últimos 5 años los rubros de arroz (35%), madera (350%) y clinker, disminuyendo los otros productos agrícolas, el tráfico de contenedores y los combustibles. El Puerto de Montevideo ha aumentado su consumo de tránsito ferroviario principalmente en el manejo de la madera. La estación Carnelli ha incrementado 20% su operación en los últimos años.

Pasajeros. Desde 1988 el Estado suprimió los servicios de pasajeros operados por A.F.E. A partir del año 1993 una empresa privada ha reanudado servicios en el área metropolitana, transportando 467.200 pasajeros en 1994. Dicho transporte de pasajeros es viable y podría extenderse. Con la recuperación de las vías, A.F.E. manifiesta estar implantando un servicio metropolitano ampliado a San José, Canelones, Florida, Minas y Atlántida, que generaría en el plazo de un año un incremento esperado en el número de pasajeros del 300 al 500%, pasando de 2.000 a 10.000 pasajeros diarios.

La estación central General Artigas se encuentra con capacidad ociosa para manejar el tráfico de pasajeros y se ha puesto a disposición del Programa Nacional de Recuperación Urbana, Plan Fénix, considerándose actualmente cambios de destino, tanto de los edificios como de las áreas de playa de maniobras.

Se señalan como emergentes:

- La necesidad de relocalizar y redefinir el acceso ferroviario al Puerto y de reubicar las playas de depósito y maniobra, de forma de liberar el tramo norte-sur de los accesos frente a los nuevos usos propuestos de la torre de A.N.TEL. y los que podría proponer el Plan Fénix en la playa de maniobras de la Estación Central de Ferrocarriles General Artigas.
- Debe tenerse en cuenta la vigencia del acceso ferroviario a la planta de combustibles de A.N.C.A.P.
- Es previsible el conflicto que puede producirse a futuro, debido al transporte maderero, por el incremento de las frecuencias y la longitud de los trenes en el cruce de los accesos con el ramal al puerto.
- Existen alternativas a estudio, como la posibilidad de localización de un puerto maderero con acceso ferroviario en el ex frigorífico Swift (Cerro de Montevideo).
- Se considera la posibilidad de relocalización de la estación de pasajeros en una estación alternativa, con el objeto de liberar tierras en la zona, cuya plusvalía aumentó considerablemente.
- A.F.E. evalúa la posible implantación por parte de A.F.E. de un tren de la costa, nuevo ramal ferroviario al este del departamento y a Ciudad de la Costa en el departamento de Canelones.

El Tren de la Costa

La iniciativa de A.F.E. de implantación de un denominado Tren de la Costa desde Montevideo hasta El Pinar, en principio no fomentaría el aprovechamiento de las áreas ya urbanizadas dentro del departamento y tendría como consecuencia la urbanización de zonas frágiles en el área metropolitana. Si se viabilizara el emprendimiento, su compatibilidad con las áreas urbanas y las áreas céntricas de Montevideo reclamaría una cuidadosa evaluación en el ámbito del

departamento; lo mismo con el sistema de transporte colectivo de pasajeros en su conjunto.

El Tren de la Costa debería estar comprendido en un Sistema Integrado de Transporte Colectivo ya que, entre otras razones, su implantación sustituiría en alguna medida la línea troncal de avenida Italia.

En virtud del estado de situación de la iniciativa Tren de la Costa, al momento de redacción del presente documento, se tiene en cuenta su posibilidad a futuro, pero no se incluye en las propuestas para la actual implementación del Plan Montevideo.

Transporte bi-rodado

Podría evaluarse de modo global la necesidad de un sistema complementario del ocio, para acceder a la costa y al sistema verde y la revalorización del bi-rodado como medio de transporte que ha verificado su credibilidad como opción de desplazamiento en trayectos menores de 5 kilómetros.

Montevideo no cuenta con numerosas vías adecuadas al ciclista o cicloviás, coexistiendo o no con otros modos de transporte, salvo la obra ya realizada por la Intendencia Municipal en el tramo de la rambla Naciones Unidas entre playa Ramírez y Trouville, y la cicloviá asociada al ensanche de bulevar Artigas rama este-oeste.

Existe demanda de itinerarios ciclistas adecuadamente equipados sobre el viario, que acojan los desplazamientos y disminuyan la inseguridad, así como estacionamientos del bi-rodado en centros atractores que atiendan el perfil de los usuarios.

Se estima viable alcanzar como objetivo una meta del 10% de todos los desplazamientos para esta modalidad. Los porcentajes de viajes en bicicleta en países que han instrumentado una política a favor de la misma, son elocuentes respecto a los logros que han de potenciar apuntando a políticas ambientalistas y de ahorro energético.

Circulación peatonal

En la ciudad de Montevideo, el desplazamiento peatonal constituye una opción viable por las condiciones físicas y ambientales y se mantiene como modo complementario fundamental del transporte colectivo y como distribuidor interno en las zonas de centralidad.

El análisis de diagnóstico se ajusta a las siguientes categorías:

Aceras en áreas periféricas. En las áreas de reciente densificación habitacional periférica (Casavalle, Paso de la Arena, Manga), es notoriamente necesario el pavimento diferenciado para la circulación peatonal, evitando situaciones de riesgo para el peatón debidas a la coexistencia de la misma con el transporte automotor y con el transporte de carga.

Aceras en áreas intermedias consolidadas. En las áreas intermedias las aceras están demarcadas y en general existen los pavimentos de circulación peatonal diferenciados. El mantenimiento de los mismos corresponde a los propietarios frentistas, generando dificultades este modo de gestión. La no definición en la jerarquización vial y del tráfico de cargas, pasajeros y automotor no protege a áreas de énfasis peatonal de las afectaciones que provocan los vehículos de diverso porte. Así, el uso de aceras en zonas residenciales debería referirse no solamente a la circulación calificada peatonal sino al uso del espacio público como área de recreación.

Aceras en zonas de centralidad. En las zonas de centralidad, los pavimentos y áreas calificadas para la circulación peatonal son parte sustancial de la calidad y eficacia del espacio público y comercial. Se destacan para el diagnóstico sectores de la Ciudad Vieja, faja de la avenida 18 de Julio (incluye desde Mercedes a Soriano y las transversales), avenida 8 de Octubre, Colón, avenidas General Flores, Agraciada y Arocena, así como áreas de Tres Cruces, Pocitos y Villa Biarritz. Estas aceras son además soporte de actividades formales e informales (ferias, venta ambulante, equipamiento urbano como paradas de ómnibus, kioscos, etcétera). Dichas actividades no tienen en algunos casos ni el equipamiento ni el área adecuados para su realización y se impone una revisión global de la temática.

Calles peatonales. En los últimos años se han implantado calles, o sectores de las mismas, afectados al uso peatonal con resultados positivos particularmente en la mayoría de los tramos de Ciudad Vieja. Debe validarse la extensión y posibilidad de continuidad de esta política en conjunto con las propuestas viales y de transporte colectivo del Plan, en las cuales se valora la potencialidad del mantenimiento de la característica de malla para el tránsito del automóvil en contraposición al sistema troncal para el transporte colectivo.

Sendas peatonales en el espacio público general. Los espacios de circulación peatonal en el espacio público en general se analizan en dos categorías: asociados a la costa o asociados a los parques.

En el primer caso se requiere coordinación con la Dirección de Hidrografía. Luego de una inversión importante hecha hasta los años 50, la rambla costanera ha sido renovada en este aspecto en importantes sectores en conjunto con el programa de saneamiento, encontrándose en proceso de completar su acondicionamiento. Sin embargo podría valorarse la alternativa de destinar algunos sectores (Punta del Buceo, Malvín) con capacidad disponible en exceso y uso actual vehicular, a usos peatonales y ciclistas.

I.3.9 Grandes infraestructuras y equipamientos

Equipamientos de uso colectivo

Plano de relevamiento

A los efectos de presentar y graficar la presencia en el territorio del departamento de Montevideo de los denominados equipamientos de uso colectivo y público, se adopta el criterio de seleccionar aquellos que por su significación cuantitativa o cualitativa, o por otras singularidades, tienen un área de influencia que trasciende la escala zonal para ubicarse al servicio de un ámbito departamental, metropolitano e incluso nacional.

Como segundo criterio, al solo efecto de facilitar la lectura de los gráficos, se tomó como base una clasificación de las grandes infraestructuras y equipamientos por sectores, agrupados en tres categorías, de acuerdo a la naturaleza y afinidad de servicios prestados.

Bienestar social

Salud

Se constata la existencia de una razonable cobertura, en términos de demanda local, a partir de la red de policlínicas (Ministerio de Salud Pública, Intendencia Municipal, particulares) y médicos de cabecera.

En consecuencia, se grafica exclusivamente el nivel de atención especializada de primer orden, tanto las instituciones públicas (hospitales), como privadas (instituciones de asistencia médica colectiva).

Cabe mencionar la existencia de dos fenómenos de reciente aparición:

- Sistemas de emergencia médica móvil, a partir de la década del 80, con más de 600.000 usuarios en el departamento de Montevideo.
- Sistema de asistencia personalizada, a partir de la década del 90, con una cantidad más reducida de usuarios.

No se hace referencia a ellos en el plano de relevamiento dado que no generan instalaciones de magnitud, ya que derivan a sus pacientes hacia centros especializados de atención.

Enseñanza

Se tomó en cuenta, a los efectos de su localización, aquellos equipamientos de amplio radio de influencia y alto número de usuarios, tales como los centros de estudio de nivel terciario, o sea facultades y escuelas de la Universidad de la República, institutos de formación docente, universidades privadas.

Recreación y cultura

Se consideran en este apartado los lugares de recreación por excelencia, tales como:

- Los parques públicos, los que a su vez albergan distintos tipos de actividades, tanto de carácter deportivo, como didáctico, cultural, de diversiones infantiles, de camping, etcétera.
- Las playas, tanto de la faja costera este como las playas y pesqueros de la costa oeste del departamento.
- Los puertos deportivos.
- Ramblas costeras del Río de la Plata, entre las que se encuentra la del Cerro, de reciente inauguración. Constituyen importantes espacios de recreación y esparcimiento.
- Teatro de Verano.
- Hipódromo de Maroñas.
- Casinos.
- Estadios deportivos de significación y actividades de carácter más específico, sin desconocer la existencia de una importante red de escenarios, canchas y clubes repartidos por todo el departamento, tanto en predios privados, como un importante número de concesiones en predios municipales.

- Clubes de golf, como el parque de las Instrucciones del año XIII en una zona residencial, y el del Cerro en la zona oeste del departamento.
- Biblioteca Nacional.
- Catedral Metropolitana y distintos templos religiosos.
- Zoológicos municipales, Villa Dolores y el parque Lecocq.
- Predio ferial del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (L.A.T.U.).
- Parque de Exposición Ganadera del Prado.

Por otra parte, las actividades de carácter cultural, como teatros, cines, museos, bibliotecas, se ubican mayoritariamente en el área central. Además, se debe destacar la importancia de nuevos edificios y proyectos tales como:

- Edificio del Sodre. Será un centro cultural multifuncional de 20.000 m² edificados, con una sala mayor con capacidad para 1.800 espectadores, museo, exposiciones, microcine, estudio de televisión, salas de ensayo y conferencias, entre otros servicios.
- Plan Fénix. Recuperación urbana del barrio de la Aguada, donde se tomará como centro el edificio de la Estación Central de Ferrocarril General Artigas para transformarlo en centro cultural con salas multifuncionales, comercios, plazas de comidas, microcines, etcétera.

Terciario

Administración pública

La condición de Montevideo como capital de la República determina la localización de los poderes del Estado y de los órganos máximos de la Administración Pública.

Se grafican las sedes de los tres poderes del Estado y administraciones descentralizadas. Se observa que los ministerios, consejos, comandos y otros organismos del Estado se ubican casi exclusivamente en el área central de la ciudad. Además, se incorporan en un futuro próximo los siguientes equipamientos:

- Torre de las Telecomunicaciones de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (A.N.TEL.). Ubicada en la manzana comprendida por las calles Paraguay, Guatemala, Panamá y la rambla Sudamérica. La torre, además de sede del ente estatal, tendrá un centro cultural con museo y salas de video-conferencias.
- Edificio Mercosur (ex Parque Hotel), sede de la Secretaría Ejecutiva del Mercosur y otros organismos del tratado e instituciones internacionales.

Administración privada y sector financiero

La localización de los principales bancos, Bolsa de Valores, cámaras empresariales, agentes financieros, agentes de comercio exterior, se concentra fundamentalmente en la Ciudad Vieja, salvo la sede del World Trade Centre, en construcción. Constituirá un centro de

FOTO
PRODUCTORA
EDITORIAL

comercio internacional de 48.000 m² equipado con la más alta tecnología en comunicación.

Otros equipamientos de gran escala

Se grafican algunos de los equipamientos de gran escala que por distintos motivos implican un importante impacto en la ciudad.

- Cementerios: Buceo, de los Ingleses, La Teja, del Cerro, del Norte y Central.
- Cárceles: Miguelete, Santiago Vázquez y Central.
- Establecimientos militares.
- Puerto de Montevideo y edificio de la Aduana.
- Estaciones y equipamientos del ferrocarril.
- Aeródromos: Angel Adami en Melilla (civil) y Boiso Lanza (militar).
- Terminales de ómnibus de distancias internacionales, interdepartamentales, metropolitanas y locales.
- Terminales integrales de carga e intercambiadores.
- Mercados de abasto de frutas y verduras.
- Zona Franca de Montevideo.
- Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LA.T.U.).
- Centrales térmicas de Usinas y Transmisiones Eléctricas (U.T.E.)
- Tanque de abastecimiento de agua potable de Obras Sanitarias del Estado (O.S.E.).
- Antena satelital de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (A.N.TEL.).
- Plantas de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (A.N.C.A.P.).
- Usinas de disposición final de residuos N^{os} 5, 6 y 7.
- Colector subacuático y plantas de bombeo (saneamiento de Montevideo).
- Centros comerciales. Hipermercados y centros de compras.
- Hoteles relevantes.

Nuestra ciudad se encuentra en una situación privilegiada dentro de la región. Es un área de oportunidades comerciales de relevancia e inversiones de grandes equipamientos, pautando su inserción en estos mercados, fundamentalmente en el sistema urbano y territorial del Mercosur.

Montevideo debe contar con un mercado de abasto hortifrutícola, nuevo mercado mayorista, adecuado a los volúmenes de alimentos consumidos y comercializados. En 1991, un consorcio uruguayo-francés de consultores, considerando el tránsito generado por el aprovisionamiento, el levante y los tiempos de traslado de mercadería desde los orígenes a los diversos destinos, concluyó que el mejor emplazamiento posible se sitúa en el departamento de Montevideo, en la zona de La Tablada. La nueva ubicación mejorará la gestión de tránsito de la zona del Mercado Modelo y generará en ese punto un área de oportunidad, ya que tiene una excelente implantación en relación con la actual estructura urbana. Además, formará con el trazado del Colector perimetral proyectado y el ae-

ropuerto Angel Adami un sistema integrado de tránsito de mercaderías.

Se requiere, además, una respuesta a la dinámica creciente del Puerto de Montevideo, que en la actualidad tiene un porte mediano; se plantea como consecuencia de la actividad exportadora vinculada a las actividades forestales, mineras y agrícolas, la expansión de su área de operaciones y de depósito y el mejoramiento del acceso para el creciente flujo de camiones y trenes.

El desarrollo forestal del país tiene consecuencias dentro del Puerto y en la relación del área portuaria con la ciudad. La instalación de una o más plantas de *chips* parece ser la iniciativa industrial más factible. Una de ellas estaría ubicada a una distancia de 15 a 20 km, con un área de depósito del orden de 3 ha. Si el Puerto de Montevideo adquiere la categoría de puerto regional relevante, el sistema multimodal de conexiones y su relación con el territorio se verán estimulados, así como la influencia en las áreas contiguas.

Sería razonable un manejo cauteloso de la situación del área, delimitando zonas para las posibles futuras expansiones atendiendo la complejidad del problema, las interferencias probables y la potencialidad de las áreas.

La propuesta atiende a la coordinación con la autoridad portuaria que se encuentra elaborando el Plan Maestro del Puerto de Montevideo, en pro de la más beneficiosa relación ciudad-puerto, así como con otros operadores involucrados (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Administración de Ferrocarriles del Estado y Banco Hipotecario del Uruguay).

I.3.10 Sistema de espacios verdes

Identificación y configuración

El marco natural donde se ha implantado la ciudad de Montevideo, complementado con el alto porcentaje de superficie destinada al uso público —casi la mitad del suelo urbanizado se halla forestada, enjardinada o cubierta con pasturas naturales— le confiere a la realidad departamental valores destacados desde el punto de vista paisajístico y ambiental.

Puede establecerse una clasificación primaria, atendiendo su configuración, tamaño y papel en el territorio departamental:

1. Espacios naturales, cursos de agua, costa, ríos y arroyos. Cerro y bahía.
2. Parques urbanos y departamentales de gran tamaño —más de 40 ha—.
3. Otros parques.
4. Trama verde superficial: calles, plazas, plazuelas.

Además de los espacios públicos, son destacables zonas de la ciudad donde las áreas verdes privadas hacen un aporte relevante a la calidad ambiental general.

Espacios naturales, cursos de agua, costa, ríos y arroyos. Cerro y bahía

El contexto geográfico ha sufrido modificaciones en el proceso de antropización, pero ha caracterizado a la ciudad desde su fundación y, en toda su historia urbana, forma parte ineludiblemente de la identificación del habitante. Su mantenimiento y mejoramiento permitirá el disfrute democrático de la mayoría de los montevideanos y un mejoramiento significativo en su calidad de vida. Se identifican los principales componentes geográficos:

- Costa del Río de la Plata.
- Río Santa Lucía.
- Arroyo Pantanoso.
- Arroyo Miguelete.
- Arroyo Malvín.
- Arroyo Carrasco.
- Otros arroyos y cañadas.
- Bahía.
- Cuchilla Pereira.
- Cerro de Montevideo.

Parques urbanos y departamentales de gran tamaño (más de 40 ha)

La política de dotación a la ciudad de parques iniciada a fines del siglo pasado ha posibilitado la existencia de grandes superficies verdes que cumplen un rol de esparcimiento y recreación a nivel de la ciudad.

Están incluidos en esta tipología:

Parque José Batlle y Ordoñez (52 ha)

Con el legado de tierras por parte de Gabriel Pereira a la Junta Económica Administrativa se inicia el proceso de creación del llamado Gran Parque Central. La Junta decide adquirir 38 ha para agregarlas a las 11 originalmente testadas por Pereira, dotando al parque de una superficie acorde con los objetivos planteados. A partir de 1911 se comienza a realizar el arbolado general a partir de la autorización del poder público para el diseño del arquitecto Carlos Thays.

Su ubicación y su superficie lo convierten en un hito y en él se han implantado numerosas instalaciones que posibilitan una gran afluencia de público, pero que, al mismo tiempo, si se desarrollan indiscriminadamente, pueden alterar los valores ambientales del parque.

Parque José Enrique Rodó (40 ha)

El llamado Parque Urbano tiene sus orígenes a fines del siglo pasado, cuando la Junta Económica Administrativa obtuvo como parte del pago de la deuda contraída por el Banco Nacional tres pre-

dios en la zona. Los trabajos iniciados a principios de siglo en uno de los predios, y su inauguración en 1901, inician un proceso trascendente, con puntos salientes como por ejemplo el proyecto, no realizado, de Carlos Thays en 1912.

El parque, desde sus orígenes, presentó una clara vinculación con el Parque Hotel (hoy Edificio Mercosur) y la playa Ramírez. Esta característica sumada al equipamiento cultural y recreativo le confirió a este espacio particularidades salientes a nivel de toda la ciudad.

Parque El Prado (106 ha)

El Prado se conforma mediante la adición de quintas particulares en un proceso que se inicia a finales del siglo pasado con la adquisición de la quinta de Buschental. La creación en 1907 del Jardín Botánico y del Rosedal, en 1912, ambos diseñados por el paisajista francés C. Racine son puntos salientes en el desarrollo del parque.

Si bien las instalaciones implantadas afectan sus condiciones ambientales, su dimensión y su relación con el arroyo Miguelete le confieren a este espacio posibilidades de actuación significativas.

Los problemas de contaminación que afectan al arroyo Miguelete condicionan el cabal aprovechamiento de áreas de enorme valor.

Parque de las Instrucciones del Año XIII (44 ha)

Al decretarse hacia 1911 el ensanche del Parque Urbano se expropiaron los terrenos del sector y quedó incorporado como parque. En 1922 se constituye el Club de Golf Uruguay y se le concedió los terrenos municipales. Por su mantenimiento, sus perspectivas de la ciudad y su ubicación, se convierte en un espacio altamente calificado de la ciudad.

Parque Vaz Ferreira (112 ha)

Formado entre los años 1956 y 1958, en las laderas del Cerro, ha tenido problemas de mantenimiento aunque su implantación le confiere potencialidades singulares.

Parque Lecocq (271 ha)

Ubicado en la boca del Santa Lucía, su sectorización en zoológico, camping y parque indígena (en el cual se implanta una extensa área de bañados), le otorga a este parque múltiples atractivos.

Parque Punta Espinillo (149 ha)

El parque ocupa una faja costera con sectores forestados con especies exóticas, sectores equipados recientemente (camping, parque de vacaciones) y sectores poco modificados con vegetación autóctona en proceso de regeneración (espinillares). Ello le confiere posibilidades múltiples de uso, incluyendo los recreativos, educativos y de preservación ambiental.

Parque Rivera (65 ha)

El Parque Rivera, llamado anteriormente Durandeu, fue construido por el residente francés P. Durandeu y fue vendido al Muni-

pio de Montevideo en 1929. Posee miles de eucaliptus, un lago, un hotel, un estadio y equipamiento que lo convierten en un lugar de uso importante en la zona.

Otros parques

Además de los grandes parques hasta aquí referidos, Montevideo cuenta con más de veinte parques de dimensiones y grado de acondicionamiento diverso:

- Abayubá.
- Aduana de Oribe.
- Arrillaga Safons.
- Arq. E. Baroffio.
- Bellán.
- Capurro.
- César Díaz.
- Del Cerro.
- Del Cilindro.
- Fernando García.
- Gabriel Terra.
- Giot.
- Hansen.
- José Zorrilla de San Martín.
- Lavalleja.
- Marcos Sastre.
- Pereira Rossell (Zoológico).
- Quinta de Santos.
- Rossell y Rius
- República Española.
- Tomkinson.
- Villa Biarritz.
- Villa García.

Por su significación, y a modo ilustrativo, se hace una breve reseña de cuatro de estos parques:

Capurro. En los primeros años del siglo la Sociedad Tranviaria La Transatlántica crea un balneario. Una vez realizadas las primeras instalaciones se le encomienda el proyecto a Juan Veltroni y a Julio Knab, encargándole el diseño paisajístico a C. Racine. El esplendor del parque y su balneario se mantuvo hasta la década del 30, cuando la ciudad comienza a desarrollarse hacia la costa este. La construcción de los accesos en la década del 80 incidió en la fragmentación y depredación del espacio.

Lavalleja. Ubicado en el límite departamental sobre el arroyo Carrasco. Últimamente fue concedido al Club Banco República para instalaciones deportivas y parquizaciones. Dichas obras se realizarán en base al proyecto ganador de un concurso público.

Tomkinson. Tiene como origen el parque forestal privado que creara Thomas Tomkinson a mediados del siglo pasado con el nombre de La Selva y una extensión de 9 ha.

José Zorrilla de San Martín. Previsto en 1920 como Colonia de Vacaciones de la Asistencia Pública, se destina años después a parque público.

Trama verde superficial

Plazas

Montevideo cuenta con más de 600 ha de plazas y plazuelas, en su mayoría con una vegetación que las califica, constituyendo espacios propicios para la recreación y el disfrute de los montevideanos.

La ciudad presenta una diversidad de plazas que pautan ámbitos de interés. Espacios que devienen de la colonia, reequipados a mediados del siglo XIX como por ejemplo la plaza Matriz, o que vienen de la época republicana con diversos diseños, tal el caso de la plaza de Cagancha, pero ambos de incidencia a nivel de toda la ciudad.

Otras plazas tienen, por su parte, un rol a escala del sector. Pueden constituirse en remansos, tal el ejemplo de la plaza Atahualpa, inaugurada a principios de siglo, o la más reciente plaza de Bella Italia. Existen por otro lado plazas a las cuales atraviesan vías de circulación sin afectar sus calidades ambientales, por ejemplo la plaza 12 de Octubre, de mediados del siglo XIX, o la plaza Thays.

Vías verdes

Es de destacar la espacialidad lograda a partir de la incidencia del verde en las vías de circulación. Montevideo posee casi 2.500 km de vías arboladas, con más de 150.000 ejemplares, y que ocupan más de 5.250 ha, con valores existentes y a potenciar. Se pueden citar ejemplos salientes de conjunción de distintos elementos verdes: cercanía de parques, arbolado de la calle y la vegetación privada de los jardines que llegan a conformar conjuntos de interés, como las calles 19 de Abril, Jorge Canning o Lord Pondsonby.

Por otro lado se presentan vías con enjardinados y vegetación, por ejemplo bulevar Artigas, avenida Larrañaga y Concepción del Uruguay.

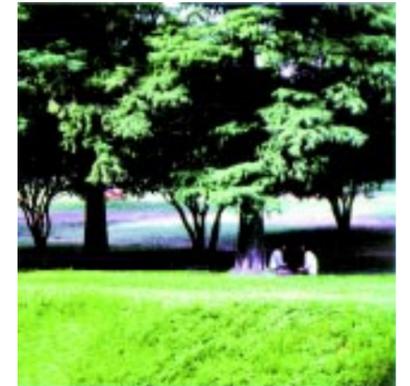
Al mismo tiempo existen vías de importancia a nivel de la ciudad que poseen calidades ambientales resaltables por su arbolado. Tal es el caso de avenida Rivera al este de Concepción del Uruguay, avenida Lezica, avenida Brasil.

A su vez, la capital cuenta con sectores con vías de interesante arbolado en zonas de Pueblo Ituzaingó, Capurro, Cordón Sur, Parque Rodó y Malvín.

Caracterización de la situación actual

La ciudad posee muy calificados espacios públicos a conservar y potenciar.

Pertencen en su mayoría al patrimonio inmobiliario municipal configurando interesantes posibilidades de actuación. Constituyen en



su conjunto un valioso potencial que debe ser sensiblemente utilizado por el Plan.

El carácter masivo de sus usuarios los transforma en parte esencial del sistema de equipamientos para la recreación y el disfrute del tiempo libre de los montevideanos. Actuar sobre el sistema significa desplegar acciones que se irradian a un amplio universo social.

Un diagnóstico sintético primario indica:

A nivel territorial la distribución de los espacios verdes expresa un cierto desequilibrio. Existe una abundante provisión de áreas verdes en las áreas sur, centro y este de la ciudad, con equipamiento social en concesión a privados de importante proporción de sus superficies. Las áreas situadas al norte y noreste de la ciudad se encuentran relativamente desprovistas de espacios verdes de gran significación y/o en buen estado de mantenimiento. El complemento del sistema, su uso y disfrute generalizado, constituyen un instrumento eficaz para abrir alternativas a los procesos de segregación social en el territorio del departamento.

Algunos espacios públicos y del patrimonio municipal han sido parcialmente afectados por ocupaciones irregulares (asentamientos), hecho que introduce un factor de conflicto a considerar para la elaboración de las propuestas y de las distintas etapas del Plan.

En otros casos se hallan afectados por concesiones de diferente naturaleza, que implican limitaciones al disfrute público de estos lugares o han implicado la ejecución de obras que atentan contra su preservación.

Tal como se expresó, la mayor parte de los arroyos que atraviesan la planta urbana sufren un intenso proceso de contaminación debido a la evacuación de efluentes industriales, a los vertimientos de basura y a los provenientes de asentamientos irregulares afincados en sus márgenes y traducen distintos niveles de desarrollo, acondicionamiento y conservación, experimentando en algunos casos situaciones de abandono. Ello genera impactos seriamente negativos sobre esas áreas verdes de gran potencial, sobre zonas residenciales destacadas y sobre sectores ocupados por población de bajos ingresos.

La costa platense presenta diversidad de situaciones. En su sector oeste conserva sus atributos naturales relativamente poco modificados, aun cuando existen afectaciones de distinto grado en algunos puntos.

La bahía ha sufrido un proceso de contaminación muy importante con impactos fuertemente negativos, por su ubicación en relación a la mancha urbana.

En el tramo este la costa está fuertemente antropizada, con una rambla costanera en todo su recorrido. Dicha rambla se encuentra en proceso de reacondicionamiento y presenta puntos de alto valor paisajístico.

Las playas han mejorado notoriamente en cuanto a la posibilidad de uso desde la puesta en operación del emisor subacuático del saneamiento. De todas formas presentan, algunas de ellas, dificultades de accesibilidad y calidad y cantidad de equipamiento.

Las plazas, de acuerdo a su jerarquía, presentan distintas situaciones. Las mayores, ubicadas en las áreas centrales, están en proceso de recalificación con participación, en la mayoría de los casos, de la iniciativa privada para su mantenimiento y mejoramiento.

Las dimensiones de las calles y la arborización de amplios tramos las califican como verdaderas áreas de uso recreativo en los barrios,

con posibilidades potenciales de nítida proyección. En muchos casos el atravesamiento indiscriminado de vehículos ajenos al área residencial, perturba seriamente su calidad.

I.3.11 Centralidades. Equipamientos públicos y privados

Planteamientos generales

Las centralidades son referencias fundamentales de la ciudad, decisivas en los procesos de estructuración urbana. El proceso de conformación del área central de Montevideo (Ciudad Vieja, Nueva y Novísima) es, en este sentido, ilustrativo.

Las centralidades son tales porque el colectivo de ciudadanos así las reconoce, haciendo de ellas soportes más o menos pertinentes para el desarrollo de múltiples actividades. Constituyen espacios urbanos donde se desarrollan intensos intercambios. Por eso, por sus contenidos eminentemente colectivos, las centralidades reflejan una de las expresiones más claras y esenciales de lo urbano.

Variadas lógicas urbanas pueden asociarse a las centralidades montevideanas: históricas, espaciales, viales, comerciales, de prestación de servicios. En cada caso, estas lógicas intervienen de manera diferente generando, por lo tanto, centralidades con características diversas.

Los procesos recientes de formación/transformación del área metropolitana han puesto en crisis viejos equilibrios urbanos, destacándose entre sus elementos característicos el vaciamiento poblacional de las áreas centrales, la aparición de nuevas centralidades, el desarrollo de la ciudad lineal de la costa este y el desarrollo de los corredores metropolitanos.

Se trata de cambios sustantivos que han modificado tradicionales características poblacionales y territoriales.

Un aspecto decisivo de estas transformaciones es la crisis del centro principal y de las centralidades tradicionales, conjuntamente al surgimiento de otras centralidades, eventualmente en áreas caracterizadamente periféricas, lo que ha conformado una nueva pluricentralidad.

El desarrollo futuro de la ciudad deberá ser particularmente atento a estas tendencias pluricéntricas de su desarrollo actual.

La forma de la ciudad pluricéntrica tiene dos escalas fundamentales. Una de carácter micro, que se refiere a cada una de sus partes, a cada identidad local, definida como una pertenencia básica de vecinazgo y las distancias máximas que ésta plantea. Se vincula a las centralidades locales y sus áreas de pertenencia respectivas.

La otra escala refiere a la unidad urbana global, sus grandes tensiones, centralidades, crecimientos, equilibrios; la escala mayor que expresa de modo sintético la estructura urbana.

Equipamientos

Los equipamientos se definen como espacios construidos cuya naturaleza funcional característica es la de responder a usos y nece-

sidades colectivas. La lógica de los equipamientos se diferencia sustancialmente de las lógicas de la vivienda, la producción y/o el transporte, ya que manifiestan emergencias espaciales representativas de lo colectivo.

Los equipamientos adquieren una dimensión estratégica por ser componentes básicos de las centralidades urbanas, que favorecen los intercambios colectivos intensos.

Las necesidades colectivas se canalizan a través de dos tipos básicos de uso: el cotidiano y el esporádico.

El uso cotidiano se concreta en equipamientos que atienden un grupo colectivo determinado, básicamente vinculado a la escala local; por ejemplo, una escuela o una panadería.

El uso esporádico da lugar a equipamientos que prestan un servicio a toda la ciudad o a una parte considerable de ella, concentrándose en áreas urbanas densas y/o fácilmente accesibles; a modo de ejemplo, un hospital.

Las actividades desarrolladas en las centralidades urbanas pueden ordenarse de acuerdo a cinco grandes variables: bienestar social, terciario, producción, residencia y grandes equipamientos y/o infraestructuras. Estas categorías no inciden de la misma manera en la caracterización de las centralidades.

Las actividades vinculadas al bienestar social conforman un aspecto muy importante de las centralidades urbanas: agrupan aquellas que tienen que ver con equipamientos colectivos imprescindibles en las sociedades contemporáneas: salud, educación, deportes, recreación.

La actividad terciaria agrupa categorías clave en la definición y en las dinámicas de las centralidades: administración —en particular las referidas a la organización administrativa y política del Estado—, comercio —claro generador y animador de centralidades— y actividad financiera —muy sugerente en cuanto a la distribución territorial del consumo—.

Las actividades vinculadas a la producción, aunque en general periféricas, pueden aparecer en ciertos casos caracterizando de manera singular una centralidad.

La residencia, por el contrario, refiere a una presencia que, más allá de su extensión en la ciudad, puede definir perfiles característicos y particulares de cada centralidad —densidades de ocupación, morfologías de agrupamiento, organización del suelo—.

Los grandes equipamientos y/o infraestructuras refieren a diversas ramas de actividad que no integran las categorías precedentes y cumplen roles importantes en la ciudad.

En este marco conceptual general, los equipamientos colectivos en salud, educación, recreación, comercio, administración, habrán de ser actores primordiales del proceso de fortalecimiento tanto de las centralidades como del área central, en aquellos roles diferenciales pero complementarios que una ciudad policéntrica sin duda habilita.

Criterios para la identificación de las centralidades

La identificación básica de las centralidades se apoya en dos miradas diferenciadas y complementarias.

En primer lugar se procesa una mirada de naturaleza cuantitativa, que se apoya en una primera consideración de información proveniente del Censo Económico de 1988 y del Catastro Municipal de 1992.

Del Censo Económico se toma parcialmente la información existente sobre actividades comerciales, financieras y de servicios comunales. De esta información se selecciona la referida a cantidad de establecimientos y cantidad de personas ocupadas.

A partir de la información proveniente del Catastro Municipal se establece rangos que definen una relación porcentual, por manzana, entre áreas totales edificadas con destino vivienda y áreas totales edificadas. La imagen resultante pone en evidencia, con particular sutileza, la intensidad de las diversas centralidades montevidéanas.

Otra información proveniente del Catastro muestra los aumentos de los precios de venta de bienes inmobiliarios con destino comercial registrados entre 1992 y 1996. Esta información tiene la virtud de sugerir, a partir de la intensidad de la demanda, las dinámicas de las centralidades.

En segundo lugar, el análisis es pautado a partir de un modelo de estudio que integra aspectos cualitativos que tienen que ver con los procesos de conformación de las centralidades y que definen aspectos de su forma y de su significación actual. Estos aspectos son de tres órdenes y hacen a sus actividades —tipificación, predominancia y dinámica—, su estructura espacial —forma y calidad de ambiente— y su integración urbana —áreas de influencia, conectividad y espesor histórico—.

Distribución espacial

A partir de lo anterior, se puede realizar la siguiente identificación:

Centro principal

Se reconoce el papel protagónico que desempeña el área central en aspectos que hacen a la identidad de nuestra ciudad y que trasciende los límites del departamento para tener un alcance nacional. La cantidad y la multiplicidad de actividades que caracteriza el área central hacen de ésta y en términos de amplio espacio urbano, la centralidad básica de nuestra ciudad.

Si bien la actividad comercial puede haber disminuido, tanto por la aparición de nuevas ofertas como por la pérdida sostenida de población residente, el área central aún sigue siendo el principal centro de compras de la ciudad y concentra la gran mayoría del equipamiento destinado a las actividades culturales, tales como teatros, cines, salas de exposiciones, museos. La importante presencia de la administración pública y privada en el área hacen que ésta concentre una significativa presencia laboral y, mayor aun, una gran cantidad de usuarios.

Esto se corrobora con informaciones provenientes de estudios recientes, que indican, a modo de ejemplo, que un 36% de los boletos vendidos en Montevideo tiene como destino el área central. El principal motivo de viaje de un 39% es realizar trámites, un 22% lo hace por motivos laborales y un 14% para realizar compras. Tan sólo un 7% lo hace por razones sociales y recreativas, lo que indica que el área central ha dejado de ser un lugar atractivo para actividades sociales y recreativas —un 24% viaja a otras áreas de Montevideo para realizar este tipo de actividades—.

Como una prolongación del centro principal, ubicado en el extremo este de su eje, se reconoce el desarrollo de un espacio urbano que ha cobrado un creciente dinamismo, particularmente a partir de la instalación de la terminal de ómnibus en Tres Cruces, pero que la trasciende e incluye lo que se visualiza como área de servicios de salud, destacándose en particular los hospitales de Clínicas y Pereira Rossell. Esta área se consolida, no sólo en su carácter urbano, sino con una importancia de corte claramente metropolitano.

Centralidades históricas

Aparecen claramente identificadas tres centralidades de alta intensidad, centros urbanos tradicionales de nuestra ciudad: Goes, Unión, y Paso del Molino. En todos los casos se trata de estructuras espaciales básicamente asociadas a un eje vial importante.

Unión. El caso de la Unión es paradigmático, no sólo por la lógica espacial de la avenida 8 de Octubre sino por la morfología y uso de los espacios traseros de sus calles laterales inmediatas.

Fundada por Manuel Oribe en 1849 en el eje del Camino a Maldonado —hoy avenida 8 de Octubre—, Villa Restauración constituía el centro político, administrativo, cultural y residencial de la entonces *ciudad sitiadora*, que se constituía además con el Puerto del Buceo, el Cuartel General del Cerrito y las chacras del Miguelete, sede del Poder Legislativo.

La avenida 8 de Octubre es el eje estructurador del área, en el tramo comprendido entre el bulevar José Batlle y Ordoñez y 20 de Febrero.

La omnipresencia de la actividad comercial es producto de un proceso de transformación funcional caracterizado por la progresiva disminución de la población residente y por la sustitución de las viviendas y acompañado por una inversión de la relación hogar/vivienda sólo compartida con el Barrio Sur.

Este marco casi absolutamente comercial registra la presencia de algunos equipamientos significativos vinculados a la salud y a la educación, que por su envergadura trascienden el ámbito local y constituyen referentes de toda la ciudad.

Paso Molino. Si bien el caso del Paso del Molino es similar al anterior, las tensiones y continuidades establecidas por las avenidas Carlos María Ramírez y General Eugenio Garzón, así como la presencia del viaducto, lo caracterizan singularmente.

El Paso Molino —así llamado desde que los jesuitas construyeran allí el «Molino de los Migueletes» a mediados del siglo XVIII— se pobló rápidamente, especialmente a partir de la epidemia de fiebre amarilla que afectó a Montevideo en 1857 provocando la huida de numerosas familias y su instalación en las quintas que poseían en la zona. Este aumento demográfico y el creciente tránsito del paso determinaron la construcción de un puente de cal y canto sobre el arroyo y de una calzada de piedra sobre el eje de la actual avenida Agraciada por la que corría, desde 1870, la línea de tranvías a caballo que llevaba al lugar.

La presencia del Prado, del paso del Miguelete y del significativo Viaducto, define el límite sur del área y confiere cierta peculiaridad al acceso a la zona. A su vez, la intersección de Carlos María Ramírez y la avenida Agraciada señala el cierre del sector más denso en cuanto

a actividades, nutrido por otros elementos interactuantes: el parque Bellán, que se enfrenta al momento de mayor amplitud del espacio, y la proa que se genera en la bifurcación de San Quintín.

El Paso Molino cuenta con un arraigo histórico reconocido y su presencia en el imaginario colectivo no sufre debilidades. Si bien su perfil comercial parece ser la referencia directa para el usuario, la zona se asocia históricamente a algunas actividades paralelas —servicios, finanzas y administración— que han contribuido a reafirmar su imagen y conformar su dimensión significativa.

Goes. En Goes, la avenida General Flores tiene más vinculación con el área urbana que vertebra, generándose permeabilidades mayores hacia el interior del barrio.

Dicha avenida ha constituido históricamente la espina dorsal del barrio, cuyo origen se vincula al traslado de la feria de productos agropecuarios desde la plaza Cagancha a la vieja plaza Sarandí.

Es una zona de desarrollo inicialmente lineal, conformada a lo largo de la avenida General Flores en el tramo comprendido entre el Palacio Legislativo y el cruce con bulevar Artigas. El entorno de la terminal de ómnibus ha generado un peine de interconexión con el sector comercial conformado en el cruce de las transversales con la calle Arenal Grande, configurando una zona intermedia de tendencia comercial.

Como en toda centralidad histórica, las actividades primordiales se acompañan aquí con servicios administrativos, de salud, educacionales, deportivos y sociales. Estos han ido configurando una mezcla rica en su variedad frente a la omnipresencia comercial que sufren algunas otras centralidades.

Centralidades urbanas recientes

En estos casos, el grado de desarrollo y expansión son fenómenos relativamente recientes, caracterizándose por una importante presencia de actividades y equipamientos públicos y privados, trascendiendo las esferas meramente locales, asimilándose a las centralidades históricas. Entre ellas se cuentan Colón, Pocitos y Portones de Carrasco.

Colón. Experimentó cambios relativamente recientes que están vinculados a dos fenómenos decisivos: aumento de población y crecimiento del tránsito en el corredor La Paz–Las Piedras. El actual barrio Colón es el resultado de la integración de Villa Colón y Pueblo Ferrocarril, antiguas localidades fundadas independientemente en el área del territorio colonial conocido como «Chacras del Miguelete». Área de residencia temporaria —que se desarrollaba en las grandes casas quintas— es hoy un barrio de residencia permanente, con un centro consolidado que ofrece múltiples servicios. Tal pluralidad funcional deriva parcialmente del grado de autosuficiencia que la zona conservó en su progresiva absorción por la ciudad, manteniendo y desarrollando autónomamente sus potencialidades.

Pocitos. En 1886 quedaba inaugurado el pueblo «Nuestra Señora de los Pocitos». La creación de varios barrios que hacia fines de siglo se fueron uniendo naturalmente y la posterior construcción de residencias de veraneo constituyó la matriz urbana del actual barrio de Pocitos.

La centralidad de Pocitos tiene características singulares al tratarse de un «área» y no tener un eje vial centralizador. Se destaca por una importante presencia de servicios financieros y comunales (a diferencia de las centralidades históricas) y una relativamente magra presencia de establecimientos comerciales. El proceso de pro-

FOTO
PRODUCTORA
EDITORIAL

nunciada densificación de la zona reafirma su singularidad; al uso esporádico típico de las centralidades urbanas, suma un intenso uso cotidiano de su población residente. La consolidación de la zona está asociada a la presencia de los grandes equipamientos que constituyen los centros comerciales de Punta Carretas y Buceo.

Portones de Carrasco. Asentado sobre el cruce de las avenidas Italia y Bolivia, su desarrollo está estrechamente ligado a la esfera metropolitana y se caracteriza por dos elementos relevantes: su incipiente y su vigor y potencialidad. Es significativa la presencia del centro comercial de Portones que se ubica en el borde de un área de altos ingresos, próximo a una centralidad zonal (avenida Arocena), y a un área de vertiginoso crecimiento poblacional y sobre una vía de escala nacional y metropolitana. El gran equipamiento de las instalaciones del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (L.A.T.U.), constituye un importante polo de atracción por el desarrollo de actividades de diversa índole.

Otras centralidades

El desarrollo de la ciudad evidencia otras centralidades, cuya conformación obedece a diferentes lógicas, con historias singulares, que comprenden áreas de influencia diversa.

En general, responden a una lógica de organización urbana que encuentra en la idea de barrio su fundamento cultural básico. Su permanencia y su dinámica no necesariamente se vinculan. Parámetros como la memoria, el sentimiento de pertenencia, la participación social o la presencia de equipamientos públicos asumen un rol decisivo en la identificación de estas centralidades.

I.3.12 Ocupación residencial. Asentamientos irregulares

Ocupación residencial

La ocupación residencial supone el uso del suelo más importante en una ciudad y mucho más en una urbe de las características de Montevideo. Y también en nuestro caso es especialmente necesario detenerse en un análisis pormenorizado de la residencia, dado el contexto general de las transformaciones y tendencias territoriales que se están produciendo en los últimos años, tanto en la ciudad como en la región metropolitana, que se ven sacudidas por fuertes movimientos migratorios de carácter centrífugo.

El stock de viviendas de Montevideo alcanza un total, de acuerdo al Censo de 1997, de 451.394 unidades.

Calidad

Tomando como base los datos en porcentaje de la última Encuesta de Hogares de 1996 y aplicándolos sobre el stock actual, se clasifican según su calidad en viviendas:

Calidad	Cantidad	%
Confortables	24.375	5,4%
Medianas	284.830	63,1%

Modestas	131.807	29,2%
Precarias	10.382	2,3%
Total	451.394	100%

Estado de conservación

Con respecto a su estado de conservación y de acuerdo a las mismas fuentes:

Estado de conservación	Cantidad	%
Necesitan reparaciones importantes	86.667	19,2%
Necesitan reparaciones pequeñas	171.981	38,1%
No necesitan reparaciones	192.746	42,7%
Total	451.394	100%

Tenencia

En cuanto a su tenencia podemos deducir, agrupando datos de acuerdo a la misma encuesta, que existen 285.442 viviendas ocupadas por propietarios, es decir, el 66,4% del stock.

Respecto a la forma de tenencia de la vivienda que ocupan los hogares montevideanos:

Modalidad de tenencia	%
Propietario que ya pagó la vivienda	52,7%
Propietario que la está pagando	13,7%
Arrendatario	22,7%
Ocupantes con permiso	10,2%
Ocupantes sin permiso	0,7%

Ocupación

Los datos del Censo de 1985 referidos a la condición de ocupación son los siguientes, estimando que no existan variaciones importantes en estos porcentajes y aplicándolos al stock actual:

Condición de ocupación	Cantidad	%
Viviendas ocupadas	414.831	91,9%
Vivienda estacional	3.611	0,8%
En reparaciones	7.222	1,6%
En alquiler o venta	25.729	5,7%
Viviendas desocupadas	36.562	8,1%

Tipos de construcción

En el Censo de 1985, las viviendas clasificadas por tipo de construcción en la categoría «viviendas construidas con materiales de desecho» alcanzan el 0,91% del stock.

Si trasladamos este porcentaje al total de viviendas contabilizadas en el Censo de 1996, resulta que existen, en estas condiciones 4.107 unidades de esa categoría.

Obsolescencia constructiva

El porcentaje de viviendas que necesitan reparaciones importantes alcanza el 19,2%. Las viviendas obsoletas más las construidas con materiales de desecho suman 10.173 unidades, cantidad que se aproxima a la categoría de viviendas precarias ya expresada.

Stock disponible

El stock disponible en condiciones de habitabilidad es de 441.221 unidades de vivienda.

El número de hogares, según datos del Censo de 1996, es de 429.882 hogares.

Si se descuentan las viviendas que están desocupadas, estimadas en 36.562 unidades, concluimos que los 429.882 hogares están usando 404.659 viviendas, lo que nos muestra que un número importante de unidades de vivienda es usado por más de un hogar.

Características del tejido habitacional

Analizando el tejido habitacional como producto de su conformación histórica a través de la definición de trazados parcelarios y tipologías arquitectónicas, contrastando con su nivel de equipamiento y las formas de acceso a la vivienda en función del nivel de ingresos de la población residente, podemos diferenciar, en grandes rasgos, cuatro sectores caracterizados:

- 1) Los tejidos centrales e intermedios, de edificación continua y manzana compacta.
- 2) Las áreas intermedias de tejidos de manzana mixta.
- 3) Las áreas intermedias y periféricas con tejido de manzana abierta.
- 4) Áreas periféricas desestructuradas, predios grandes.

1) En los tejidos compactos, que definimos como de manzana de borde cerrado, centro macizo, con alta ocupación del suelo y alta densidad predial, son diferenciables áreas de diferente caracterización:

El área costera de edificación en altura que incluye básicamente Pocitos y sectores lineales de Punta Carretas y Rambla.

Es esencialmente residencial, de alta densidad y con población de alto nivel de ingresos. Experimenta un avanzado proceso de sustitución tipológica.

El área central de edificación en altura abarca un sector de Ciudad Vieja, Centro y Cordón Norte, con prolongaciones sobre avenida del Libertador Brigadier General J. A. Lavalleja y avenida 18 de julio.

Es un área de usos mixtos donde se concentra un alto porcentaje de edificación de alto valor histórico y patrimonial; una cierta tendencia a la especialización funcional ha generado áreas con escasa población residente.

En los barrios más próximos a la centralidad principal se percibe un alto nivel de deterioro del stock de la vivienda con bajo mantenimiento, una fuerte sustitución de viviendas por actividades terciarias y procesos de turgurización.

Esta situación generada como estrategia de permanencia de los sectores de muy bajos ingresos en proximidad con las oportunidades de empleo —en la mayoría de los casos informal— que ofrecen las áreas centrales, se manifiesta a través del alquiler de viviendas por piezas, pensiones o la simple ocupación de hecho de viviendas vacías.

Una aproximación a la magnitud y localización de este fenómeno, que se manifiesta más críticamente en Ciudad Vieja, Palermo, Aguada y parte de Colón, puede obtenerse analizando en los dos últimos relevamientos censales la relación entre hogares y viviendas.

En este sector de ciudad es donde se aprecia como dominante la vivienda «standard»³⁸ con sustituciones tipológicas más modernas de vivienda individual en dos niveles y el bloque en alquiler de 3 o 4 niveles y la aparición en algunos sectores del edificio en altura en forma aislada y sobre estructuradores viales y nudos circulatorios.

En esta área se ha desarrollado la política de reciclaje tendiente a densificar, operando sobre el stock existente de principios de siglo con gran flexibilidad espacial.

El área residencial de baja altura que abarca el cinturón de la ciudad más reciente con prolongaciones hacia los viejos cascos de la Unión, Paso Molino, Belvedere, La Teja, el Cerro, grandes sectores de Pocitos, Punta Carretas, Villa Dolores y algunas zonas del Buceo.

En esta área es visible la existencia de una incipiente tendencia a la pérdida de población residente (véase I.3.5—Dinámica y localización poblacional).

2) Las áreas intermedias de tejidos de manzana mixta caracterizadas por su conformación con manzanas de borde cerrado y/o semi-cerrado, centro de manzana abierta formado por fondos de las parcelas y mediana ocupación del suelo.

Son áreas de ensanche o extensión con amanzanado irregular, en múltiples direcciones. Predomina la vivienda individual con retiro frontal; es un área de buena calidad ambiental con excelente nivel de equipamientos urbanos. Posee una escasa dinámica, que se concentra puntualmente en los sectores costeros de Malvín, Buceo y Parque Batlle.

El tejido netamente habitacional con tipologías de vivienda individual de uno y dos niveles se combina con bloques de 3 y 4 plantas.

El tejido habitacional convive con núcleos de grandes contenedores productivos que aparecen en forma puntual ligados a estructuradores viales y a nudos circulatorios.

3) Las áreas intermedias, periféricas y costeras de manzana abierta se caracterizan por edificación baja y aislada en el predio con bajos y medios coeficientes de ocupación.

Se diferencian sectores por su forma de urbanización: la urbanización proyectada tipo «ciudad jardín» que se observa, como casos modélicos, en Carrasco, Punta Gorda, Jardines del Hipódromo y la zona de macro manzanas de Lezica, y la urbanización amanzanada en cuadrícula y/o rectangular con construcciones predio a predio, ocupada en muy buena parte por la vivienda tipo «plano económico» en la mayoría de los casos autoconstruida.

Estas zonas netamente residenciales poseen buenas calidades ambientales con variada presencia de arborización en su espacio público y, en algunos casos, fuerte forestación privada con niveles di-

ferentes de equipamientos y calidades de edificación, dependiendo del ingreso de la población residente.

Los barrios Carrasco, Punta Gorda y el Prado presentan altos valores ambientales que se busca preservar mediante los instrumentos adecuados de planificación y gestión.

En estas áreas se observa con relativa frecuencia la inclusión de conjuntos habitacionales que, con morfología y estructura urbana casi siempre diferentes, generan discontinuidades en el tejido.

4) Los tejidos desestructurados periféricos de manzana abierta se caracterizan por las edificaciones aisladas de baja altura.

La urbanización se estructura en general por macromanizas con predios de gran tamaño. Esta circunstancia genera la construcción de un tejido heterogéneo, con abundancia de áreas vacantes, con una ocupación de viviendas unifamiliares o bifamiliares realizadas en general por autoconstrucción.

En su mayoría presenta más de una vivienda por predio, junto a las cuales aparecen en forma dispersa grandes contenedores productivos; conjuntos habitacionales de sectores medios y bajos, y Núcleos Básicos Evolutivos (N.B.E.).

Complementariamente en la periferia, particularmente en la zona de borde urbano-rural y en las márgenes de cauces de agua superficial, se procesan extensiones informales del tejido, que suman a la condición de desestructuración existente, graves carencias de servicios, conflictos con otros usos y una fuerte dinámica poblacional.

Dinámica

Si mediante la observación de los tejidos hemos construido una clasificación tipológica reducida a cuatro categorías, acompañando esta observación con los aspectos dinámicos, surge una clasificación más compleja, que atiende a señalar una neta diferenciación entre las áreas costeras, con fuerte y localizada inversión y la periferia, donde se dan procesos de crecimiento por relleno, por extensión de la mancha urbana.

Influencia

No es ajena a la dinámica habitacional la relocalización de actividades singulares, de efecto estructural en la ciudad, cuyos exponentes más notorios los constituyen las nuevas centralidades comerciales, la construcción de nuevos hoteles y los nucleamientos de actividades terciarias.

Son observables aquí tres efectos diferenciales: los emprendimientos que refuerzan el centro tradicional, aquellos que acompañan la fuerte dinámica costera con tendencias a desplazarse hacia el este y los pioneros a desplazarse hacia el interior del área intermedia que influirán en la dinamización de áreas que hasta hoy permanecen estancadas.

Asentamientos irregulares

Asentamiento irregular, ilegal, precario, marginal, espontáneo: calificativos estos que describen, parcialmente, las características de

un fenómeno al que asistimos desde hace varias décadas, adquiriendo el proceso un carácter especialmente acelerado a partir de 1974.

Su definición abarca una gran variedad de asentamientos humanos, en situaciones heterogéneas respecto a su origen, situación dominial del suelo, existencia de instalaciones de infraestructura, calidad de las edificaciones que lo integran y densidad de habitantes de cada conjunto, entre otros.

Las distintas acepciones tienen en común el representar una solución de vivienda tangible para amplios sectores de la población con distintos grados de deficiencia en las condiciones de vida, predominantemente joven y, por lo general, con una relación física y social no integrada a la ciudad, segregada.

Situación actual

Las tierras estatales, espacios libres de urbanizaciones preexistentes, remanentes expropiatorios de trazados viales, riberas de cursos de agua superficial y sectores de predios rurales adyacentes al área urbana, entre otros, reciben la presión de núcleos familiares por suelo para vivienda.

Las áreas periféricas de la ciudad asisten a transformaciones importantes. Nucleamientos habitacionales sobre suelo en general no urbanizado y estatal se instalan precariamente. En su desarrollo, toman cohesión y se consolidan densificándose. La ciudad se extiende así, en forma indiscriminada.

Las características y la dinámica virulencia de este fenómeno, en general, no han permitido la adecuación de los servicios públicos, la trama vial y el transporte colectivo a estas nuevas demandas.

Los servicios sociales en la zona, en especial de educación y salud, se ven colmados y en algunos casos desbordados.

A pesar del manifiesto grado de autogestión, estos nucleamientos habitacionales, conformados a través de distintas modalidades, presentan importantes niveles de carencias en sus condiciones generales de vida e incompatibilidades para su integración urbanística y social a la ciudad.

La diversidad de situaciones de gestación, características y desarrollo propios no sugieren análisis unificadores; parece más lógico pensar en soluciones que atiendan y respeten esa diversidad y cada caso en particular.

Situaciones con cría de animales y manejo de residuos sólidos crean elementos o variables adicionales de complejidad al cuadro referido, con repercusiones y proyecciones considerables.

La información disponible sobre el tema proviene de diversas fuentes públicas y privadas y fue levantada en momentos distintos, con distinta profundidad y distintos objetivos.

No obstante lo cual es reconocido que esta tipología de asentamiento humano representa uno de los principales agentes de crecimiento físico de la ciudad en los últimos años.

Los mecanismos de integración social, de gran tradición en nuestra sociedad, la educación pública y la implantación residencial entre otros, sufren un notorio debilitamiento.

En materia residencial, la movilidad de la población y la ubicación de grandes conjuntos que en forma homogénea y masiva se han cons-



38. La casa «standard», generada por progresivas transformaciones de la casa colonial, caracterizó las construcciones para vivienda en el área central de Montevideo y los cascos periféricos en el período 1890-1930.

truido —Núcleos Básicos Evolutivos—, debilitan sustancialmente la integración y mezcla sociales, homogeneizando de acuerdo al ingreso del núcleo familiar las distintas zonas residenciales.

Tal como se vio en el último período intercensal, las zonas centrales de la ciudad sufren un sostenido decrecimiento poblacional como resultado de una diversidad de factores, entre los cuales no estarían ausentes las características del mercado de alquileres y la situación ocupacional de sus habitantes.

Causalidades, dimensionado y proyecciones

Avanzar sobre los orígenes o causalidades primeras del fenómeno implica abordar cuestiones político-económicas regionales; escala esta que, en esta instancia, no se ha de abordar; más allá de que el problema planteado sea competencia del Estado.

No obstante lo cual cabe apuntar varios de los elementos que presumiblemente afectan en forma directa el fenómeno y sobre los cuales se prevé factible una intervención a escala departamental.

Entre ellos se destacan:

- La falta de ofertas suficientes o alternativas de solución al problema habitacional para núcleos familiares de ingresos bajos.
- La afectación de los ingresos familiares al pago de alquileres se ha incrementado notoriamente con la aplicación del sistema de libre contratación, tendiendo a marginar del mercado arrendatario a un importante grupo de habitantes, en especial pasivos, parejas jóvenes y asalariados del sector público, entre otros.
Las franjas sociales de bajos ingresos sin ocupación o con ocupación informal, sin la solvencia mínima como para ofrecer garantía, no acceden fácilmente al sistema de arrendamientos urbano actual, conformando una demanda no satisfecha de vivienda.
- La escasez o reducido stock de tierra urbanizada con regularidad jurídica, libre y a bajo costo con factibilidad de uso con destino a vivienda.
- La no existencia de programas de financiamiento de adquisición de tierra urbanizada para núcleos familiares de bajos ingresos.
- La insuficiente coordinación en acciones públicas estatales. Por ejemplo, la implantación de conjuntos masivos de vivienda-núcleos básicos evolutivos.

Aproximación a una cuantificación del fenómeno

Según datos del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, hacia fines de 1995 en Montevideo existían 111 asentamientos irregulares, 9.928 viviendas, 10.351 núcleos familiares y un total de 53.803 habitantes.

Las proyecciones que se observan a partir de los datos contenidos en informe del Instituto Técnico para la Promoción Integral (IN.TEC.) en investigaciones efectuadas en 1984, 1990 y 1995, son especialmente ilustrativas.

La actual Zona Suburbana es la de preferente localización de estos asentamientos irregulares. Entre 1984 y 1995 se habría multi-

plicado por más de dos veces y media la cantidad de núcleos habitacionales.

Viviendas

Disminuyó el porcentaje de viviendas de materiales livianos al 36%.

Solo el 6% de las construcciones realizadas contaron con préstamo-subvención de instituciones públicas, construyéndose principalmente mediante el esfuerzo propio.

Población

La población joven y el sexo femenino crecen relativamente, mientras que el sector de población compuesto por mayores de 40 años se contrae.

Ocupación de sus habitantes

Disminuyó del 35% al 18% en el período investigado el porcentaje de recolectores clasificadores de residuos. Mientras que, de un 61,4% conformado por peones, obreros y empleados, se pasó a un 80% en 1995, demostrando un crecimiento en la dedicación a la economía formal de sus habitantes.

Experiencias realizadas

De acuerdo a información publicitada, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ha iniciado un plan piloto de regularización de varios asentamientos que nuclean varios miles de personas en aproximadamente 2.000 núcleos habitacionales que incluye caminería, reparcelamientos y conexión a los servicios básicos.

Desde 1990, la Intendencia Municipal ha puesto en marcha una serie de acciones en procura de facilitar a núcleos familiares de bajos ingresos el acceso a predios urbanizados, ubicados en zonas aptas para el destino habitacional.

Entre ellas, la adquisición de dichos suelos mediante los mecanismos apropiados, así como la definición de distintos programas de regularización de asentamientos irregulares han mostrado un camino posible, a pesar de lo heterogéneo de las situaciones a resolver.

Índice de la cartografía correspondiente a la Memoria Informativa

<i>Plano</i>	<i>Título</i>
Nº I.1	Montevideo, América Latina y sus polos de atracción.
Nº I.2	Área metropolitana. Área metropolitana en la región del Río de la Plata.
Nº I.3	Proceso urbano y planificador.
Nº I.4	Proceso urbano y planificador.
Nº I.5	Proceso urbano y planificador.
Nº I.6	Proceso urbano y planificador.
Nº I.7	Áreas bajo la jurisdicción de las Comisiones Especiales Permanentes. Bienes de Interés Municipal. Áreas de prioridad agrícola y de paisaje natural protegido (Decreto Nº 26.986).
Nº I.8	Zonas establecidas por el Decreto Nº 26.017 (Descentralización).
Nº I.9	Corte de la estratigrafía de las formaciones geológicas.
Nº I.10	Zonificación según formas de la tierra.
Nº I.11	Hidrografía y topografía.
Nº I.12	Áreas ecológicas significativas.
Nº I.13	Evolución de la población por barrios (1985-1996).
Nº I.14	Evolución de la población por segmentos censales. Crecimiento (1985-1996).
Nº I.15	Evolución de la población por segmentos censales. Decrecimiento (1985-1996).
Nº I.16	Evolución de la población por segmentos censales. Estabilidad (1985-1996).
Nº I.17	Densidad de población (1985).
Nº I.18	Densidad de población (1986).
Nº I.19	Variación de la densidad de población (1985-1996).
Nº I.20	Nivel socioeconómico.
Nº I.21	Usos del suelo rural.
Nº I.22	Área de cobertura de la red de saneamiento.
Nº I.23	Área de cobertura de la red de abastecimiento de gas por cañería.
Nº I.24	Área de cobertura de la red de agua potable.
Nº I.25	Área de servicio de energía eléctrica.
Nº I.26	Servidumbres técnicas.
Nº I.27	Sistema de espacios verdes.
Nº I.28	Centralidades. Grandes infraestructuras y equipamientos.
Nº I.29	Evolución de los asentamientos irregulares.

Nº I.1
Montevideo, América
Latina y sus polos de
atracción.

