

Manejo de bordes de crecimiento urbano en Uruguay.

HERRAMIENTAS Y PARADOJAS DE LA PLANIFICACIÓN¹

MANAGING EDGES OF URBAN GROWTH IN URUGUAY.

Tools and paradoxes of planning

GERENCIAMENTO DE BORDAS DE CRESCIMENTO URBANO NO URUGUAI.

Ferramentas e paradoxos do planejamento

Pablo Alfredo Ligrone-Fernández

pablo.ligrone@gmail.com

Recibido: 28 de abril de 2014

Aprobado: 12 de octubre de 2015

<http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v26n1.43182>

Resumen

La transformación de la ciudad grande en área metropolitana complejizó el concepto de borde urbano-rural y sus problemáticas. Territorios de intersticios periurbanos necesitan de su propia reflexión y generación de prácticas urbanísticas, aplicando herramientas innovadoras para integrar, completar y diseñar con calidad los parches, bordes, islas y vacíos del tejido urbano heredado, y organizar nuevas expansiones caracterizadas por modalidades insospechadas de hibridación de territorios escasamente regulados. La pregunta-desafío para el urbanista, confrontado a los procesos universales de crecimiento urbano, no debería ser si la expansión ocurrirá, sino cómo conducirla, domesticarla, darle forma, calidad, estructura y *timing*. En este marco y con base de las singularidades del caso uruguayo, el artículo plantea alternativas al manejo de procesos de borde bien diferenciados: fajas de interfase urbano-rural altamente mixturadas y fragmentadas, territorios desregulados, bordes urbanizados como partes formalmente completas, periferias que necesitan fortalecer su gobernanza y periurbanos ramificados.

Palabras clave: periurbano, ordenamiento territorial, gestión integrada.

Abstract

With the transformation of the largest city in the metropolitan area, the concept of urban-rural edge and its problems become more complex. Territories with peri-urban interstices need their own reflection and generation of urban practices, applying innovative tools for a high quality integration, completion and design of the “patches”, borders, islands and gaps of the urban fabric inherited, and organize new expansions characterized by unsuspected modes of poorly regulated hybridization territories. The question-challenge for the urban planner, facing the universal processes of urban growth, should not be whether the expansion will occur but how to lead it, “tame” it, shape it, and provide it with quality, structure and timing. In this frame and based on the singularities of the Uruguayan case, the article discusses alternatives to the management of clearly discriminated bands of urban-rural interfaces highly mixturated and fragmented, deregulated territories, urbanized edges as formally complete parts, peripheries that need to strengthen their governance and ramified peri-urbanisation.

Keywords: peri-urbanisation, land planning, integrated management

Resumo

Com a transformação da cidade na área metropolitana, o conceito de borda urbana-rural e seus problemas se tornou mais complexo. Territórios com interstícios periurbanos precisam de sua própria reflexão e geração de práticas urbanas, a aplicação de ferramentas inovadoras para integrar, complementar e fornecer design de qualidade a os “patches”, as fronteiras, as ilhas e as lacunas do tecido urbano herdado, e organizar novas expansões caracterizadas por modos insuspeitos de hibridização de territórios mal regulados. A questão - desafio para o planejador, confrontado com os processos universais de crescimento urbano, não deve ser se a expansão vai ocorrer, mas como executá-la, domesticá-la, dar forma, qualidade, estrutura e *timing*. Neste marco e com base nas singularidades do caso uruguayo, o artigo discute alternativas para a gestão de processos de borda diferenciados: faixas altamente mixturadas e fragmentadas de interface urbano-rural, territórios desregulamentados, bordas urbanizadas como partes formalmente completas, periferias que precisam fortalecer sua governança e periurbanos ramificados.

Palavras-chave: peri-urbano, ordenamento territorial, gestão integrada

¹ Investigación universitaria desarrollada por el autor en el marco de la cátedra de Teoría de la Arquitectura II, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Uruguay.

Introducción

La expansión de la ciudad constituye un proceso ancestral e irreversible para la generalidad de las metrópolis. Por lo tanto, la pregunta-desafío para el urbanista no debería ser si la expansión ocurrirá o si podrá frenarse, sino cómo conducirla, domesticarla, darle forma, calidad, estructura y *timing*.²

Mientras el manejo de los bordes urbanos es materia de planificación y gestión de porciones acotadas, el crecimiento de la ciudad (asunto enfocado con perspectiva amplia desde tiempos de Patrick Geddes, Lewis Mumford y Patrick Abercrombie (Batty y Marshall, 2009)) es una cuestión sistémica, de dimensión histórica y de escala regional. En la división disciplinar actual, arquitectos y urbanistas se ocupan del primero, y ordenadores del territorio del segundo. La utilización exitosa de recursos como los *greenbelts* (cordones verdes), y los trazados viales periféricos para organizar y dar forma a la ciudad radio concéntrica en cada nuevo ciclo expansivo, resultó tener sus límites de aplicación en el tamaño excesivo y en la complejidad morfológica de la geografía que va siendo ocupada. Desde que la ciudad adquiere dimensiones y complejidades metropolitanas, incorporando centros poblados, tierras agrícolas, áreas naturales y todo tipo de combinación de actividades y usos de suelo, en un conjunto con densa interconexión entre sus partes, el tema de los bordes cambia de naturaleza. Llegado a este estadio, "limitar la ciudad" dejó de ser únicamente "formalizar sus bordes", para complejizarse en el "manejo de territorios intersticiales" de características y relaciones con tejidos urbanos y centralidades muy variadas.³ Esta variedad, tanto en su génesis, como en su materialidad y problemáticas, requiere de respuestas institucionales, técnicas y actorales innovadoras en permanente revisión.

En Uruguay, desde mediados de la década de 1990, se ensayan actuaciones de planificación que, progresivamente, van conformando una doctrina urbanística propia, consolidada en el sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible fundado por ley en 2008. Al igual que en el resto del mundo, los avances y los logros urbanísticos se han obtenido en las áreas centrales de las ciudades uruguayas, mientras los crecimientos más o menos dislocados han sido tan marginales en la preocupación institucional y técnica, como lo es su ubicación de borde. Este descuido de las áreas que más crecen en cantidad y aceleración ha deteriorado al conjunto del sistema urbano: la ciudad uruguaya, históricamente democrática, integradora y de calidad ambiental, se degrada. Paradójicamente, la población total lleva más de treinta años de estancamiento demográfico. Las actuaciones del Estado en materia de vivienda de interés social, la orientación de la promoción privada y las ocupaciones clandestinas de vacíos, generaron periferias disgregadas de mala calidad. La gestión urbana no ha anticipado estrategias efectivas ni una cartera de tierras adecuada. La planificación tardía registró la realidad como si fuera un acta notarial.

El rico instrumental jurídico, técnico e institucional disponible en Uruguay en materia de planificación, gestión y ejecución del ordenamiento territorial se despliega, actualmente, con inexperiencia. La problemática de los bordes está presente en los planes locales, aunque sea en meros enunciados discursivos. Un nuevo ciclo de urbanizaciones desperdigadas en vastos territorios viene de ser "sembrado" por decisiones disfrazadas de planificación. El proyecto puntual sigue prevaleciendo frente a la actuación integradora de plan-programa-proyecto-gestión-manejo. En este panorama, se trata entonces de innovar, combinar herramientas y comprobar su aplicación en territorios de borde leídos desde su complejidad.

Pablo Alfredo Ligrone-Fernández

Doctor en Ordenamiento Territorial Y Urbanismo de l'Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III y arquitecto de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, Uruguay. Profesor Titular de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, director de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, investigador de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), profesor e investigador invitado de universidades latinoamericanas y europeas, director de Bastides: territorio – ambiente – desarrollo – arquitectura – diseño.

2 Por *timing* nos referimos al tiempo justo, al momento oportuno, a la cadencia, al ritmo, a la velocidad, a la aceleración y a la anticipación.

3 El Plan Director de Montevideo de 1956 ya daba cuenta en sus medidas de esta doble estrategia: límites a la expansión y promoción de áreas vacantes, y mejora de equipamientos en áreas mal servidas para la densificación.

Del borde urbano-rural a los intersticios periurbanos

El concepto de borde urbano-rural, su delimitación y sus problemáticas ha constituido, durante décadas, motivo de investigación (Toro Vasco, Velasco Bernal y Niño Soto, 2005; Dematteis, 1998).

En Uruguay, investigaciones sobre el suelo urbano (consumo) y el rural (producción) (Gómez Gavazzo, 1964; 1970), las series continuas urbano-rural y la tipificación de las áreas territoriales de uso (Nogueira, Grecco y Freiría, 1974), los tejidos de corredores metropolitanos de Montevideo (Petit Ayala y Sánchez Rossel, 1995; Martínez, Medina y Petit Ayala, 2001), y los tipos humanos de la ciudad y el campo, en especial “los orilleros” (Vidart, 1969), han puesto foco en la descripción de texturas y modos de vida del borde urbano-rural buscando discernir y graficar la línea-faja-tejido de interfase que lo define.

Carlos Gómez Gavazzo⁴ (1964; 1970) establece un vínculo directo entre “lo urbano” y los suelos consumidos (suelo = soporte), y entre “lo rural” y los “suelos en consumo” (suelos incorporados al ciclo productivos). Urbano y rural serían las expresiones de dos series continuas de tipo e intensidad de uso real del suelo. Para esta doctrina, lo importante es la lógica centro-área más que una oposición entre urbano y rural. La influencia de este enfoque llega hasta el presente incorporada al concepto jurídico de categoría y régimen urbano o rural, y a la designación predio a predio de la contribución inmobiliaria urbana o rural. Desde el ordenamiento territorial y su marco legal no existe un mundo rural y un mundo urbano sino, simplemente, parcelas con una u otra categoría.

El enfoque sistémico, territorial y prospectivo lo encontramos en tesis como la conformación del Uruguay lineal costero sur (entre Fray Bentos, frente a Argentina y el Chuy, frontera con Brasil), en que los bordes urbano-rural se integran a lógicas diversas y toman sentido en función de cuáles procesos, problemáticas o estrategias se estén enfocando (Ligrone, 1995). En un sentido análogo, exploraciones proyectuales y conceptuales han acuñado el concepto de la “ciudad celeste” (incluyendo a Montevideo entre Colonia del Sacramento y Punta del Este), concebida como un agregado discontinuo de centros urbanos, de espacios rurales y rururbanos (Sprechmann, Capandeguy y Aguiar, 2006). En ambos casos, los bordes se inscriben en modelos explicativos desde la complejidad de los territorios, sus múltiples escalas y estrategias.

Por su parte, los planificadores confrontados a elaborar instrumentos y a gestionar las expansiones de los tejidos tradicionales sobre las áreas agropecuarias y naturales, así como la proliferación y diversificación de nuevos tejidos con funcionalidades innovadoras, heredan una cultura en que la “oposición” ciudad-campo (confundida incluso con una supuesta oposición ciudad-territorio) significaba una ruptura funcional y disciplinar: funcional en cuanto a una suerte de divorcio entre la lógica interna a la ciudad y el mundo “otro” del campo; disciplinar en la que el arquitecto-

urbanista, concentrado en las complejidades y densidades de la ciudad, no llega a comprender (más allá de ciertas generalidades) la relación con los territorios en sus múltiples escalas e interrelaciones, mientras que el agrónomo se concentra en el campo con una mirada productivista. Este panorama de especialización disciplinar es verificable, incluso, en un país de referencia internacional en la materia como Francia. En efecto, en el medio francés el arquitecto, el urbanista y el ordenador del territorio pertenecen a agrupaciones profesionales diferentes y conocen sus especificidades, destrezas y cuerpos doctrinales. Aun el geógrafo, quien mejor supo describir y explicar los sistemas territoriales, ha sufrido tres procesos: una tendencia hacia la especialización espacial (mundo urbano o mundo rural), una pérdida de su propio *corpus* (las ciencias de la tierra) por contagio o desplazamiento disciplinar hacia la sociología, la economía o la antropología, y un espejismo tecnológico con los sistemas de información geográfica. En España, otro referente para el caso uruguayo, el urbanismo, la ordenación del territorio y el desarrollo territorial se presentan aún más dislocados tanto en la formación universitaria, como en la institucionalidad de gobierno y administración de los territorios.

En este panorama de especialización y fragmentación disciplinar, la práctica de los municipios, provincias y departamentos sigue mostrando un comportamiento tradicional de acción-reacción frente a iniciativas concretas de los agentes económicos y de los actores políticos, mientras los enfoques proactivos y planificados desde la complejidad, lo sistémico y lo multi-escalar siguen siendo la excepción en Uruguay y en buena parte del Cono Sur. Como señala Roberto Fernández “la crisis del paradigma tradicional de la planificación (urbana y/o territorial) se da, entonces, en tanto imposibilidad de articular control y producción de lo urbano-territorial” (Fernández, 2001: 80).

Si en las ciudades medianas y grandes que aún se comportan como “enclaves” (oasis) en territorios agropecuarios o desérticos, el enfoque tradicional de manejo de bordes urbano-rurales tiene probabilidades ciertas de éxito, en las áreas metropolitanas ya no alcanza. En efecto, en los territorios metropolitanos, conurbaciones y megalópolis los usos del suelo agropecuario, industrial, residencial, los equipamientos, parques, zonas naturales, baldías, entre otros, conviven, se alternan y se entremezclan generando estructuras con múltiples morfologías y combinaciones topológicas: franjas, límites lineales, mosaicos con parches, archipiélagos, tejidos híbridos, enclaves y exclaves introvertidos. La expresión *periurbano* da cuenta de estos fenómenos.

Jacques Lévy, para el caso francés, ha llegado a sostener recientemente la tesis de la desaparición del mundo rural o, dicho de otro modo, el mundo sería totalmente urbano: “los paisajes del campo no significan que se esté en lo rural y no hay más sociedades en Francia, ni siquiera muy locales, que se puedan calificar de rurales” (citado en Vincendon, 2013).⁵

5 “Les paysages de campagne ne signifient pas qu’on est dans le rural et il n’y a plus en France de sociétés, même très locales, qu’on puisse qualifier de rurales” (citado en Vincendon, 2013).

4 Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU), 1952-1973.

El caso uruguayo

Los planificadores y gestores de los territorios de borde urbano y, complementariamente, de borde rural, así como de las diversas modalidades del suburbio y del periurbano (Aquachar-Charpentier, 1997) han distribuido sus energías de reflexión y proyecto en una alternancia entre el discurso sistémico-multivariado y los proyectos pragmáticos de detalle, caso a caso. Siguiendo el devenir de las fases o generaciones de planificación urbana, el primero “evolucionó” desde enfoques altamente reguladores y directores (utopías del formalismo y del dirigismo) hacia directrices estratégicas (Vegara y de las Rivas, 2004) que, buscando integrar la incertidumbre, se han convertido en expresiones de deseos demasiado generales. Los segundos, habiendo marcado hitos con diseños esmerados, buscando la calidad de la arquitectura, del paisaje, la jardinería y la funcionalidad (monumentalizar la periferia, al decir de Oriol Bohigas (1986)), involucraron hacia respuestas de mala calidad por bajos presupuestos y/o diseños banalizados y masivos (urbanalización aplicando la expresión de Francesc Muñoz (2008)), y estrategias para acompañar la periurbanización bajo la “idea que las ciudades evolucionan hacia una forma propia que es inútil de intentar contrariar” (Mancebo, 2007: 85).

En la escala meso, manejando una complejidad abarcable y un ámbito intermedio, el *proyecto urbano* y los *planes parciales*, que demostraron su capacidad de agregar calidad y soluciones eficaces en áreas centrales y pericentrales, no han llegado efectivamente a aplicarse a las situaciones de interfase entre el tejido urbano y el suelo rústico debido a, por lo menos, dos razones: por una parte, las bajas densidades de las urbanizaciones de borde o de aquellas dispersas en el territorio rural circunvecino y las inversiones en infraestructuras y servicios *ex novo* hacen riesgosos los emprendimientos.

Por otra parte, los municipios, ávidos de ingresos por contribuciones inmobiliarias y de “soluciones” habitacionales, son altamente condescendientes, cuando no son ellos mismos promotores, de fraccionamientos o urbanizaciones de dudosa demanda real. Esto motiva muy bajas exigencias para los especuladores y para los inversores, lo que implica pocas garantías para las partes. Los primeros no exigen para no ahuyentar los emprendimientos; los segundos invierten poco para no arriesgar; los terceros no encuentran un entorno de calidad para su inversión, restringiéndose a la concreción de algunos enclaves introvertidos. La calidad de las arquitecturas, cuando las hay, de los trazados de calles, del diseño y equipamiento de espacios públicos y, en general, del ambiente resultante es una preocupación marginal. Asimismo, estas urbanizaciones por ser de periferia, no se encuentran en espacios frecuentados y representativos para el grueso de los ciudadanos, por lo cual, los efectos en la opinión pública (y, por ende, el riesgo político de una mala imagen resultante) son muy bajos. Esto es válido tanto para las iniciativas privadas, como para los programas públicos.

Este universo de los intersticios periurbanos necesita de su propia reflexión y generación de prácticas urbanísticas, aplicando nuevas herramientas para integrar, completar y diseñar con calidad los parches, bordes, islas y vacíos del tejido urbano heredado.

Aun en períodos de estancamiento o de regresión demográfica, las metrópolis, las ciudades medias y grandes extienden su imponente espacial. Tal es el caso de Montevideo, de su región metropolitana y de numerosas ciudades del Uruguay. En efecto, con tres millones trescientos mil habitantes y un 95% de población urbana en 2011, Uruguay tiene un crecimiento poblacional casi nulo (0,5% acumulativo anual) desde hace 30 años. Asimismo, buena parte (40%) de los departamentos (19 a partir del censo de 1908) mantienen estable su población desde 1985, algunos (30%) incluyendo Montevideo desde 1963 e incluso uno tiene prácticamente la misma población que en el censo de 1908. Paradójicamente, todas las manchas urbanas de las capitales departamentales y de ciudades más pequeñas han crecido, algunas notablemente.

Al influjo de una fuerte inmigración europea asociada con un intenso y precoz éxodo rural, Montevideo y su corona de centros y parches metropolitanos multiplican por cuatro su población en la primera mitad del siglo XX, al tiempo que el país crece dos veces y media. En el estancamiento posterior se conjugan la emigración constante (por razones económica en general y por persecuciones políticas desde fines de los años 60 y durante la dictadura) y una muy baja tasa de natalidad propia de un país con una amplia clase media. La distribución por regiones muestra un progresivo e intenso movimiento migratorio hacia las zonas costeras y, en especial, hacia el Montevideo metropolitano. Dentro de cada región se pueden identificar conglomerados en los que las ciudades medias y menores tienen un rol dinamizador y de organización estructural de servicios a la producción, vinculados a los complejos productivos transnacionales que más han transformado el paisaje rural uruguayo en las últimas dos décadas (forestación, soja), a la tecnificación de la pecuaria nacional, a la prospección metalífera, al turismo y a los desarrollos inmobiliarios asociados.

De los estudios realizados por el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Universidad de la República, podemos constatar que las manchas urbanas y las interfases urbano-rurales crecen notoriamente más que la población (Martínez, 2007-2013), siendo el caso de Montevideo (Martínez Guarino, 2007) el más significativo. En estos crecimientos, corresponde distinguir, por su naturaleza, tres tipos de casos: la corona metropolitana, las periferias de las ciudades medias (suburbios, periurbanos, ensanches, entre otros) y los fraccionamientos y urbanizaciones costeras u otras exentas.

¿De qué instrumental dispone el país para encarar los desafíos urbanísticos?

Luego de una década de incubación del ordenamiento territorial, Uruguay inicia el siglo XXI con el ensayo de un instrumental variado de planificación y gestión de territorios a múltiples escalas. Tomando como referentes el caso francés, *aménagement du territoire*, la Ley de Suelos española y la experiencia de la Junta de Andalucía, Uruguay conformó una nutrida caja de herramientas en los ámbitos nacional, departamental y local. En 2008, la

Cinco alternativas

Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (República Oriental del Uruguay, 2008) crea un sistema para la planificación territorial, el desarrollo y el manejo del ambiente en el que se interrelaciona y potencia todo el bagaje acumulado tanto de la legislación nacional, como departamental. Podemos afirmar que esta Ley y el sistema constituyen un patrimonio jurídico y técnico de enorme riqueza.

El ordenamiento territorial, incardinado en el Artículo 47 de la Constitución de la República (República Oriental del Uruguay, 2004) como disciplina para la protección planificada del medio ambiente, se consagra por ley como cometido esencial del Estado de interés general, siendo sus determinaciones e instrumentos obligatorios y de orden público.

La Ley crea un sistema con una docena de nuevos instrumentos⁶ de planificación en una tipología que abarca todos los ámbitos de gobierno del territorio: directrices y programas nacionales, estrategias regionales, directrices y ordenanzas departamentales, planes locales, parciales y sectoriales, inventarios y catálogos de protección de bienes y espacios, programas de actuación integrada (Gorosito, Ligrone y Sánchez, 2009). Estos complementan a otros (heredados o a crear) destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio. Su elaboración no exige una relación imperativa de unos tipos con relación a otros.

Un conjunto de treinta principios conforman un cuerpo doctrinal (filosófico y técnico) con los que deben “manejarse los diversos actores en los procesos de planificación, gestión, ejecución, monitoreo, en procesos judiciales, en evaluaciones de política pública” (Gorosito y Ligrone, 2009: 89) y en evaluaciones ambientales. Lo sustantivo del bagaje internacional contemporáneo dentro del paradigma del desarrollo sostenible está integrado así: participación, cohesión territorial, acceso igualitario a una calidad de vida digna, a equipamientos, servicios y a un hábitat adecuados, equidistribución de cargas y beneficios, recuperación pública de plusvalías, tutela y valorización del patrimonio cultural, prevención de conflictos, entre otros.

En su afán integrador y sistémico, el ordenamiento territorial es definido en el Artículo 3, Concepto y Finalidad, de la Ley 18.308 como

el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (República Oriental del Uruguay, 2008: Artículo 3).

Su materia conjuga la gama amplia relacionada con el urbanismo clásico, la protección del ambiente y del patrimonio, la transformación material y jurídica del territorio, la regulación de actividades y usos, y las estrategias de desarrollo en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos a través de la planificación.

⁶ Instrumento es el término genérico utilizado por la Ley 18.308 para el conjunto de planes, ordenanzas, directrices, estrategias y otros documentos de planificación, habiéndose incorporado al léxico institucional.

De la conjunción de problemáticas, procesos, morfologías y estrategias surgidas del caso uruguayo, ensayamos cinco alternativas para el manejo y control del crecimiento urbano.

Plan parcial y programas de actuación integrada: instrumentos por excelencia para periurbanos complejos

Detrás del Cerro de Montevideo, en una faja de 1,5 km por 4,5 km, se conjugan una diversidad de actividades, usos, tipos de tejido urbano, suburbios pobres, asentamientos irregulares, logística, chacras hortifrutícolas, baldíos públicos y privados, instalaciones portuarias e industriales en estado de abandono, construcciones patrimoniales y zonas de valor ecosistémico. La morfología del conjunto, fuertemente fragmentada, presenta una cantidad relevante de bordes internos.

Vecinos, propietarios, productores y empresarios de cada fragmento despliegan estrategias económicas y de vida de baja complementariedad, al tiempo que se establecen numerosos frentes de fricción: tránsito pesado, robos, modificaciones de los valores inmobiliarios, impactos ambientales, paisajísticos y culturales, entre otros. Desde miradas estratégicas institucionales, las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (Junta Departamental de Montevideo, 2013), recientemente aprobadas, incluyen a este territorio de borde dentro de las principales preocupaciones territoriales: precarización del hábitat, demanda de suelo para infraestructura, y producción y expansión urbana. El gobierno nacional, por su parte, ha decidido ubicar en la zona una terminal regasificadora *off shore* (cercana a las costas), con impactos directos de sus obradores e instalaciones de tierra, así como un polo portuario multipropósito con zona franca y área industrial junto a los barrios residenciales.

Para este territorio, las Directrices Departamentales (Junta Departamental de Montevideo, 2013) establecen nueve parches, con el atributo de potencialmente transformable, en cada uno de los cuales, deben diseñarse diferentes instrumentos de planificación. Contradictoriamente, el gobierno nacional, para sus emprendimientos de alto impacto territorial, no está elaborando ningún plan de ordenamiento territorial y acaba de derogar por ley la evaluación ambiental estratégica de la planificación nacional. La regasificadora y su sistema de componentes ya se están tramitando a través de un mero procedimiento de estudio de impacto ambiental. El *timing* de los otros nueve instrumentos es incierto.

La descoordinación de los procesos reales de transformación material que avanzan sin planificación, sin negociaciones, ni participación real, y sin profundización de estudios y proyectos ha generado conflictos entre los grupos de la zona, y entre la población local y las autoridades. Importantes manifestaciones reclaman garantías ambientales y compensaciones justas.

Las Directrices Departamentales (Junta Departamental de Montevideo, 2013) son tan generales que hacen imposible la

concreción de sus objetivos específicos para cada parte. Como alternativa, para este paradigmático territorio de crecimiento urbano, proponemos cinco vías de acción integradas:

- Establecer medidas cautelares frente a las infraestructuras nacionales que carezcan de instrumento de planificación.
- Incorporar el conjunto del área, de sus procesos y problemáticas en un único ámbito territorial de planificación, negociación y gestión en que el gobierno nacional planifique en aplicación de la ley que lo obliga (en especial los ministerios y entes de infraestructuras, y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) y coordine con el gobierno departamental y municipal, acompasando las actuaciones en el tiempo.
- Elaborar un plan parcial que incorpore los nueve “parches” previstos en un conjunto coherente junto con los proyectos de alto impacto, con el suficiente nivel de detalle que permita a los pobladores y actores socioeconómicos participar en las decisiones con un conocimiento profundo y con todas las garantías.
- Sin perjuicio de las homogeneidades que buscan las Directrices Departamentales (Junta Departamental de Montevideo, 2013) para cada parte, encarar el área desde su complejidad y de la interacción entre sus partes. Los programas de actuación integrada (instrumento por excelencia que estableció la ley para viabilizar las transformaciones concretas, su planificación, programación, ejecución y gestión) no pueden concebirse como recintos autistas de su entorno. Esto impediría la solidaridad territorial, la cohesión, la equidistribución de cargas y beneficios (se acentuarían los recintos ganadores y perdedores, y su conflictividad), la coherencia del diseño de equipamientos, infraestructuras, paisajismo, y el ejercicio de otros principios y derechos. En el contexto del plan parcial, han de ser redibujados los ámbitos de actuación desde estrategias y tácticas que permitan integrar y solucionar la fricción de los bordes internos, sin acentuar la fragmentación de este periurbano intersticial.
- Crear una estructura democrática de gobernanza que acompañe en el largo plazo la transformación del área, fortaleciendo al municipio y a la comunidad local (principios legales de descentralización y participación).

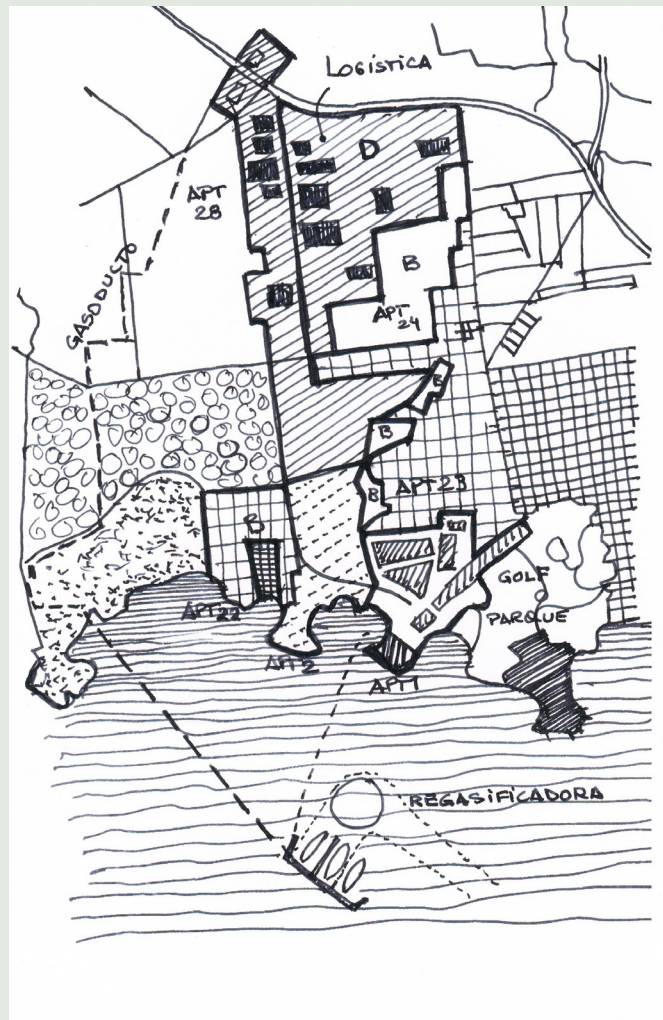
Es importante resaltar que, cuando se elaboró la Ley, se prefirió aplicar el adjetivo “integrada” a los programas de actuación en lugar de “urbanística” (como en el caso español), justamente para que este tipo de instrumento se pudiera aplicar a situaciones complejas que incluyeran lo urbano y lo rural, especialmente pensados para situaciones de interfase.

La desregulación en la seudoplanificación

Algunos gobiernos departamentales⁷ han dotado a decenas de miles de hectáreas de suelo rural productivo del “atributo potencialmente transformable” en suelo urbano o suburbano. Por

7 Los casos de Maldonado y Rocha son los más significativos.

Imagen 1: La fragmentación exige una estrategia compleja



Fuente: elaboración propia a partir de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (Junta Departamental de Montevideo, 2013).

lo tanto, todas las propiedades que han sido “tocadas por la varita mágica”, han sido beneficiadas de un valor inmobiliario suplementario sin haber tenido iniciativa alguna. Si bien es cierto que por ley, para ejercer este derecho “adquirido”, operando la transformación jurídica y material, es ineludible la elaboración de un programa de actuación integrada, los sitios concretos en que ocurrirán serán totalmente azarosos y dependerán del mercado. Esto ha generado vastísimos territorios “salpicados” de potenciales fraccionamientos y urbanizaciones, clubes de campo o enclaves de cualquier tipo y dimensión, o periurbanos cercanos a cualquiera de las localidades preexistentes.

¿Cómo manejar estas cajas de pandora que se han abierto desde 2010 por Directrices Departamentales y Planes locales?⁸

8 Sería importante investigar y debatir por qué razón legítima (que suponemos no habrá sido promover la especulación inmobiliaria, la recaudación de contribución inmobiliaria o liberarse del control planificador del Estado nacional) se optó por “planificar” de esta manera. Cabría preguntarse cómo pudo admitir el gobierno nacional una aplicación tan contraria a los principios del ordenamiento territorial.

La primera idea que surge es la de derogar estas disposiciones por ser contrarias a los principios básicos de la planificación. Pero habiéndose aprobado recientemente “en el marco” de la legislación vigente, no parece un camino realista. La segunda idea es la de establecer, a través del instrumento de las Ordenanzas Departamentales (geográficamente inespecífico, genérico), condicionantes infraestructurales, impositivas y de procedimiento que permitan fomentar unas ubicaciones geográficas frente a otras en función de las nuevas lógicas planificadoras. Esto implicaría un despliegue de imaginación y una sofisticada modelización de escenarios. La incertidumbre creada nos desafía a aplicar a fondo todo el instrumental y los principios disponibles como único camino para reconducirla hacia un territorio de excelencia. En cualquier caso, la ideología territorial del departamento en cuestión debería bascular de la desregulación hacia el manejo y el control de estos periurbanos en ciernes.

Crece por partes formalmente completas

En su clásico libro *Il significato delle città*, Carlo Aymonino expresaba que

la construcción de la ciudad mediante partes formalmente completas sólo puede realizarse a partir de un nuevo análisis de las relaciones emergencia-tejido, que conduzca a un cuestionamiento crítico del concepto de tipología y a una decisión de otorgar a la arquitectura toda la dimensión urbana (Aymonino, 1981: 216).

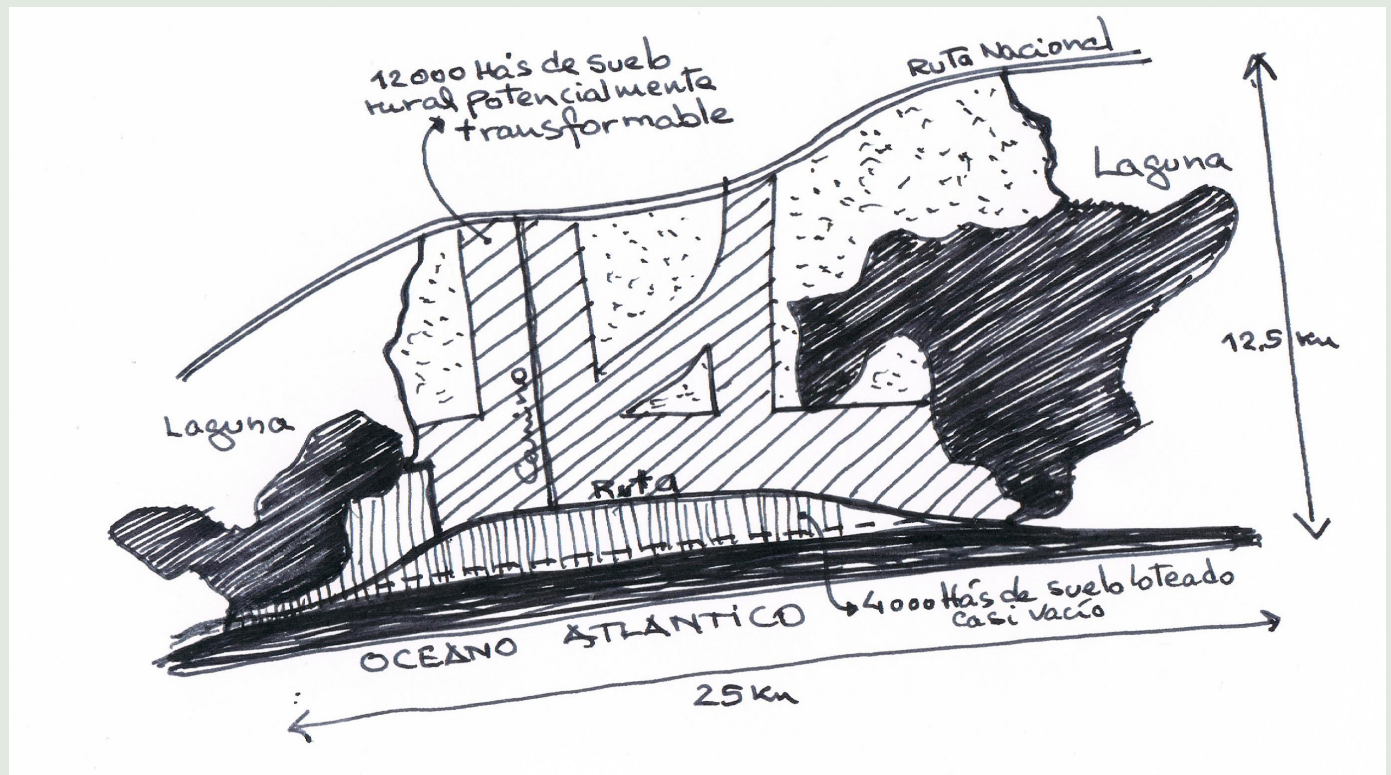
Esta tesis, reciclada y ampliada, sigue siendo una buena guía para numerosas situaciones de borde actuales.

En Rivera, ciudad sobre la frontera norte con Brasil, una nueva centralidad comercial asociada a una urbanización residencial se está instalando. Ubicada al borde del arroyo Cuñapirú (eje estructurador de la ciudad) y tomando parte de su zona inundable, este nuevo sector, baricéntrico en la mancha urbana, presenta una alternativa que supone un desafío para urbanistas, instituciones e inversores.

Un programa de actuación integrada se ha desplegado con la consigna de crear una pieza formalmente completa, con infraestructuras plenas, generando interconexiones eficientes con el centro principal y con dos barrios periféricos importantes. Crece en contigüidad con el tejido, monumentalizar una “periferia” que deviene en centro, revalorizar la “forma” en momentos de planificación, formalizar el borde generando paseos públicos y una nueva fachada de la ciudad hacia el curso de agua, todo ello asociado a un programa de recuperación y puesta en valor del arroyo y del paisaje.

Para lograr plasmar estas consignas y llevarlas a su máxima calidad se requiere de la convicción del decisor y de los técnicos del gobierno departamental, del manejo solvente de todas las “cartas” legales de negociación (en especial el conjunto de obligaciones territoriales y retorno de valorizaciones) y de la exigencia de las instituciones nacionales responsables de la aplicación de los principios del ordenamiento territorial.

Imagen 2: La caja de pandora en territorios frágiles



Fuente: elaboración propia a partir Junta Departamental de Rocha (2011).

Programas de gestión integrada: una apuesta al manejo eficiente

En la mayoría de los departamentos existen programas relacionados con la cuestión territorial y urbana, en general, con un fuerte énfasis en la problemática de la vivienda. Las intendencias del interior del país crean pequeñas unidades técnico-administrativas que hacen de contraparte a las instituciones nacionales responsables de la concepción e instrumentación de las políticas, programas y proyectos de vivienda de interés social. Entre las acciones nacionales, se destaca la regularización de asentamientos, las actuaciones del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (que también actúa en los bordes de los centros poblados) y los proyectos de conjuntos habitacionales llave en mano. Sin embargo, estos equipos operan fundamentalmente como canalizadores de las actuaciones nacionales y no como promotores de acciones coordinadas con la planificación urbana.

Fuera del área metropolitana, buena parte de las problemáticas urbanísticas (habitacionales, ambientales, infraestructurales, de servicios, sociales, culturales, entre otras) se localizan en los bordes de las ciudades y pueblos. Las intendencias, organizadas en estructuras tradicionales sectoriales, viven dificultades endémicas para enfrentarlas con calidad multidimensional.

Proponemos que, mediante la articulación innovadora de los recursos humanos y materiales ya disponibles, las intendencias puedan reenfocar estas problemáticas desde sus complejidades. Un camino eficiente para ello parece ser el de crear e instrumentar programas de gestión integrada. Sugerimos las siguientes materias: el hábitat social entendido como soluciones de vivienda, cartera de tierras, equipamiento, servicios y calidad del entorno; la tríada turismo-patrimonio-ambiente retroalimentándose en proyectos comunes que, seguramente, tendrían mejores chances de financiamiento y éxito que los sectoriales; el desarrollo integrado y la promoción económica o la animación sociocultural que apostarían a movilizar las capacidades de diversos actores locales en torno a una iniciativa de mayor impacto sistémico. Esto permitiría promover la interacción de actores, instituciones y recursos aplicados a lo largo del tiempo, fortaleciendo la gobernanza local en estos sectores de borde.

Fomento del crecimiento por calles y caminos ya existentes: un subterfugio para la expansión indiscriminada

Algunos de los aspectos de la reglamentación de la Ley 18.308 han sido contraproducentes para su correcta aplicación desde el principio del interés general. Tal es el caso de lo dispuesto en el Artículo 7, Régimen de fraccionamientos en suelo urbano y suelo potencialmente transformable, del Decreto No. 523 de 2009

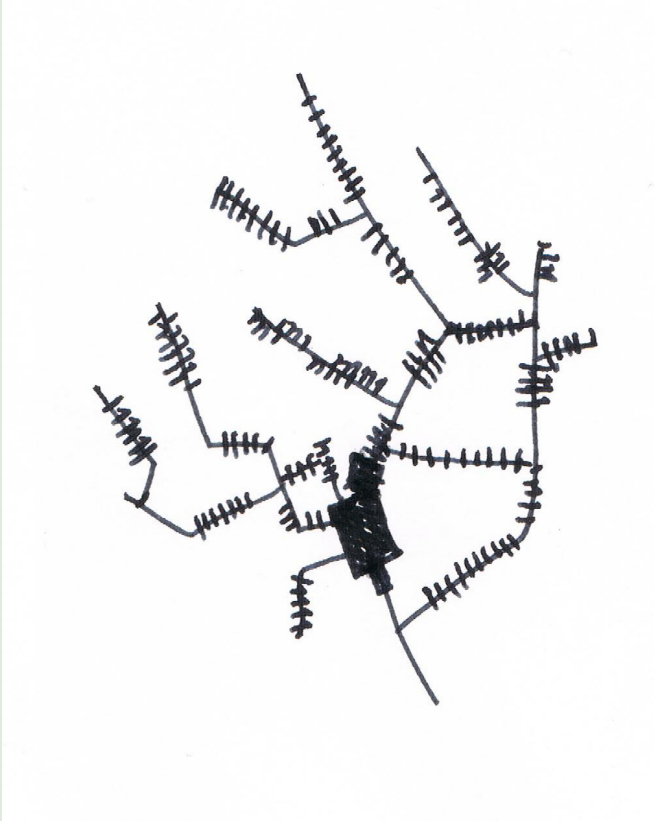
(República Oriental del Uruguay, 2009). Este exige a los fraccionamientos que no generen superficies de uso público destinados al tránsito (calles, caminos, sendas, entre otros) de las exigencias de aplicar obligaciones urbanísticas como dejar un mínimo de 10% de superficies de reserva para espacios libres, equipamientos, cartera de tierras y otros destinos de interés municipal, departamental o nacional, o ejecutar a su costo las “redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, [...] evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público, todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas” (República Oriental del Uruguay, 2008: Artículo 32, Literal A).

La consecuencia inmediata de esta norma ha sido el incentivo para que los agentes inmobiliarios promuevan sus urbanizaciones y fraccionamientos de forma lineal siguiendo el trazado de las calles y los caminos existentes. Se genera así un tipo de periurbano ramificado que era de uso común en unos pocos departamentos del país antes de la aprobación de la Ley 18.308 (República Oriental del Uruguay, 2008), práctica que esta Ley pretendía eliminar y que este Decreto (República Oriental del Uruguay, 2009), revivió e incentivó. Si, además, relacionamos esta norma con las decenas de miles de hectáreas de suelo rural potencialmente transformable ya mencionadas, los efectos sobre los caminos vecinales y las calles departamentales de vastos territorios son insospechados. Por otra parte, ya se han verificado numerosos casos en que no solamente el fraccionador no tiene que invertir en infraestructuras, ni dejar espacios de uso público, sino que es a la sociedad a quien corresponderá pagar la urbanización a través de la intendencia o de los entes estatales responsables de infraestructuras e, igualmente, para muy bajas densidades.

Un camino obvio sería derogar esta norma. Como alternativa, un camino totalmente legítimo sería que los gobiernos departamentales desaplicaran el Artículo 7 del Decreto No. 523 (República Oriental del Uruguay, 2009), por ser contrario a la Ley 18.308 (República Oriental del Uruguay, 2008) y, por lo tanto, inconstitucional.

Para aquellos departamentos que no deseen jugar esta carta que conlleva fricciones con los actores locales, entendemos que la opción es la planificación detallada en que se proyecten los crecimientos y se establezcan etapas para su habilitación. Aplicando el principio legal de una distribución espacial equilibrada de los usos y actividades, y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes, el criterio racional de crecimiento sería por contigüidad con las áreas ya consolidadas. Complementariamente, las ordenanzas departamentales pueden refinar sus propias exigencias en aplicación de la Constitución y de las leyes para recuperar la competencia y exigir la aplicación de las obligaciones urbanísticas.

Imagen 3: Periurbano ramificado




Fuente: elaboración propia.

Reflexión final

El caso uruguayo muestra su interés desde la perspectiva del manejo del crecimiento urbano en la medida de tres singularidades: gran diversidad de problemáticas de borde pese a un crecimiento muy lento de la población, una legislación rica en instrumentos y paradojas derivadas de una aplicación inexperiente.

Los ejemplos elegidos para analizar y proponer alternativas han sido, expreso, representativos de tipos muy diferenciados a los que aplicamos una misma y nutrida caja de herramientas: fajas de interfase urbano-rural altamente mixturadas y fragmentadas, territorios desregulados, bordes urbanizados como partes formalmente completas, periferias que necesitan fortalecer su gobernanza y periurbanos ramificados.

Queremos señalar que las problemáticas tratadas son universales y que las soluciones hay que buscarlas con porfía en el vasto instrumental existente, a la vez, que fundarlas en los avances doctrinales de las disciplinas del territorio y del ambiente, sin importar tiempos ni geografías.

Finalmente, confirmamos la relevancia y especificidad de la temática del crecimiento urbano, de los crecientes procesos de hibridación de territorios antes homogéneos y del consiguiente desafío de conocimiento y formación de capacidades técnicas, institucionales y de gobernanza para la construcción inteligente de estos territorios complejos. 

Bibliografía

- AQUACHAR-CHARPENTIER, M. (1997). *Le Péri-urbain*. París-La Défense : Villes & Territoires.
- AYMONINO, C. (1981). *El significado de las ciudades*. Madrid: Blume.
- BATTY, M. y MARSHALL, S. (2009). "The evolution of cities: Geddes, Abercrombie and the new physicalism". *TPR* 80 (6): 551-574. Consultado en: <http://www.complexcity.info/files/2011/06/batty-tp-2009.pdf>
- BOHIGAS, O. (1986). *Reconstrucción de Barcelona*. Madrid: MOPU.
- DEMATTEIS, G. (1998). "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". En: F. J. Monclús (ed.), *La Ciudad Dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea. Consultado en: <http://www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos2002/dematteis.htm>
- FERNÁNDEZ, R. (2001). *Derivas, arquitectura de la cultura de la posurbanidad*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- GÓMEZ GAVAZZO C. (1970). *Arquitectura de las comunidades. Teoría del planeamiento territorial. Vol. II Técnicas*. Montevideo: ITU.
- GÓMEZ GAVAZZO C. (1964). *Arquitectura de las comunidades. Teoría del planeamiento territorial. Vol. I Conceptos*. Montevideo: ITU.
- GOROSITO, R. y LIGRONE, P. (2009). *Sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Ley fundante 18.308*. Montevideo: La Ley Uruguay.
- GOROSITO, R., LIGRONE, P. y SÁNCHEZ, A. (2009). *Instrumentos, Leyes 18.308 y 18.367*. Montevideo: Bastides.
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO. (2013). *Decreto No. 34.870. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Consultado en: <http://www.juntamvd.gub.uy/es/archivos/decretos/8933-34870.htm>
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE ROCHA. (2011). *Decreto No. 1/11. Plan Local Lagunas Costeras*. Consultado en: <http://www.juntarocha.gub.uy/decretos-resoluciones.php?n=1.11>
- LIGRONE, P. (1995). *Transformations territoriales du littoral sud de l'Uruguay et grands projets d'intégration régionale. Des défis stratégiques pour l'aménagement du territoire*. Paris: Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III. Tesis para optar al título de Doctor en Geografía, Ordenamiento Territorial Y Urbanismo, especialidad Ordenamiento Territorial. Consultado en: <http://www.farq.edu.uy/sepep/autor/ligrone-fernandez-pablo/>
- MANCEBO, F. (2007). "Accompagner les turbulences: une périurbanisation durable, Des champs à explorer pour la prospective urbaine". En: *DIACT. Territoires 2030. Prospective urbaine et politique de la ville*. Paris: La Documentation Française.
- MARTÍNEZ GUARINO, R. (comp.). (2007). *Libro blanco del área metropolitana (Canelones Montevideo San José)*. Montevideo: Agenda Metropolitana.
- MARTÍNEZ, E. (2007-2013). *Ciudades intermedias del Uruguay. Desarrollo local y sistema urbano*. Montevideo: ITU, informe de investigación.
- MARTÍNEZ, E., MEDINA, M. y PETIT AYALA, M. (2001). Definición y caracterización del borde urbano en tres corredores metropolitanos. Montevideo: ITU.
- MUÑOZ, F. (2008). *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.
- NOGUEIRA, F., GRECCO, M. y FREIRÍA, J. (1974). *Tipificación de las áreas territoriales de uso*. Montevideo: ITU.
- PETIT AYALA, M. y SÁNCHEZ ROSSEL, A. (1995). *Espacios periurbanos. Usos del suelo del área metropolitana de Montevideo*. Montevideo: DINOT, MVOTMA.
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2009). *Decreto No. 523/009. Reglamentación de la Ley 18.308 sobre instrumentos y procedimientos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Urbanización*. Consultado en: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos/523-2009>
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2008). *Ley No. 18.308. Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Sostenible*. Consultado en: <https://www.fing.edu.uy/sites/default/files/Sobre%20la%20Ley%2018308.pdf>
- REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (2004). *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Consultado en: <https://parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>
- SPRECHMANN, T., CAPANDEGUY, D. y AGUIAR, C. (2006). *La ciudad celeste. Un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI*. Montevideo: Del Este Sol.
- TORO VASCO, C., VELASCO BERNAL, V. y NIÑO SOTO, A. (2005). "El borde como espacio articulador de la ciudad actual y su entorno". *Revista Ingenierías Universidad de Medellín*, 4 (7): 55-65.
- VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L. (2004). *Territorios inteligentes*. Madrid: Fundación Metrópoli.
- VIDART, D. (1969). *Tipos humanos del campo y la ciudad*. Montevideo: Nuestra tierra.
- VINCENDON, S. (2013). "La France est fâchée avec le pays réel". *Liberation*. Consultado en: http://www.liberation.fr/societe/2013/06/28/la-france-fachee-avec-le-pays-reel_914526