

# Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo

*Alicia Artigas, Manuel Chabalgoity, Alejandro García,  
Mercedes Medina y Juan Trinchitella*

## Abstract

*In the context of globalization processes, economic restructuring and state reform, the article describes and analyses the main social and territorial transformations that have been taking place in Montevideo Metropolitan Area. This transformations mainly refer to population dynamics, changes in the structure and morphology of the territory and changes in the economic base, as well as the advance in social segregation processes and new arrangements for institutional management. Finally, some reflections around these issues are proposed, leading to the identification of singularities in the Montevideo metropolitan process*

**Key words:** *Montevideo, metropolitan areas, population dynamics, socio-territorial segregation.*

## Resumen

Asumiendo como contexto el avance de los procesos de globalización, reestructuración económica y reforma del Estado, el presente artículo desarrolla una breve caracterización y análisis de las principales transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo. Éstas se relacionan con el comportamiento de la población; los cambios en la estructura y morfología del territorio; las modificaciones en la base económica; el avance en los procesos de segregación social; y las modalidades de gestión institucional. A su vez, se generan algunas reflexiones en torno a estas variables relevantes que permiten identificar ciertas singularidades del proceso metropolitano de Montevideo.

**Palabras clave:** Montevideo, áreas metropolitanas, transformaciones territoriales, dinámica poblacional, segregación socio-territorial.

## 1. Introducción

*"Hoy en día viajamos a velocidades que  
nuestros antepasados  
ni siquiera podían concebir.  
Las tecnologías relacionadas con el  
movimiento -desde los automóviles a las  
autopistas de hormigón armado- han  
posibilitado que los enclaves humanos r  
ebasen los congestionados centros y se  
extiendan hacia el espacio periférico.  
El espacio se ha convertido así en un  
medio para el fin del movimiento puro".*

Richard Sennett, "Carne y Piedra"

Este artículo tiene por finalidad desarrollar un breve análisis sobre el Área Metropolitana de Montevideo (AAM) y sus principales transformaciones bajo los efectos de los cambios informacionales y tecnológicos, el proceso de globalización y la reestructuración económica. El AMM, ubicada en el litoral sur de Uruguay con más de 100 km. de costas sobre el Río de la Plata, ocupa una extensión territorial de 2.500 km<sup>2</sup> y concentra el 57% de la población total del país.

Se localiza en jurisdicción de tres de los 19 departamentos (unidades político-administrativas) que conforman el territorio nacional. Incluye la totalidad del Departamento de Montevideo, sede de la ciudad del mismo nombre y capital del país, más de la mitad del territorio del Departamento de Canelones y la porción sur-este del Departamento de San José (figura 1).

"Globalización", "aldea global", "tecnosfera", "mundialización": todas ellas son metáforas, diferentes miradas desde la cultura, la sociedad y la economía, y construidas a partir de los importantes cambios operados en las últimas décadas. Sobre la **infoesfera** desarrollada por la telemática se desarrolla una **red mundial** dispersa, articulada por nodos -ciudades globales -donde las empresas transnacionales han concentrado los puestos de mando y control de las actividades económicas, junto a servicios avanzados que viabilizan el nuevo orden financiero y productivo mundial. Los nodos de la red (Sassen, 1997) se han instalado preferentemente sobre formaciones metropolitanas jerarquizadas, integrando nuevas redes y jerarquías en su proceso de evolución. A decir de Castells

Figura 1. Ubicación área metropolitana de Montevideo.



(1998), asistimos a un cambio operado sobre la dialéctica entre lugares y flujos.

Este proceso señala un marcado fortalecimiento de las relaciones inter-ciudades a nivel global, en desmedro de las mantenidas tradicionalmente con sus territorios, con la consiguiente mutación de su estructura territorial. Esta fase contemporánea de modos y relaciones de producción capitalistas a partir de los cambios operados en la década del '70, se caracteriza por un fuerte proceso de interrelación económica y cultural del planeta, el debilitamiento de los espacios nacionales, el surgimiento de bloques regionales y la transformación de territorios y escenarios urbanos.

Según De Mattos (2000: 3), "los caminos que los distintos países y empresas escogieron para salir de la crisis económica que se había agudizado a mediados de la década de los años '70 estuvieron fuertemente condicionados por los efectos simultáneos e interrelacionados de la afirmación de un nuevo paradigma científico-técnico y del incontenible avance de la globalización de la economía".

Desde el siglo XIX, el desarrollo del capitalismo moderno y el afianzamiento del Estado nacional han compartido un papel relevante en la configuración del territorio, en particular en los procesos de metropolización. Estos ámbitos espaciales hoy manifiestan tendencias de expansión-vaciamiento poblacional, concentración-dispersión de las actividades económicas, marginalidad-integración social y valorización-deterioro de las calidades ambientales.

Montevideo y su Área Metropolitana no son ajenas a ese contexto, aproximándose a un nuevo orden espacial construido sobre la matriz de un **territorio heredado**. La muy temprana urbanización la ubica entre las ciudades intermedias de América Latina (Porto Alegre, Rosario, Córdoba) que alcanzaron pronto desarrollo y consolidación urbana, social e institucional. A partir de los años '70 se inicia un singular y lento proceso de transformaciones, a ritmo similar a los cambios ope-

rados en el territorio nacional, con resultados que muestran -a finales de siglo- claros indicios y evidencias de **globalidad** en términos físico-espaciales, y muchas pruebas de **periferización y dualización** socio-territorial. Dichas transformaciones se operaron a partir de un escenario nacional que en los '50 mostraba, en términos generales, un relativo privilegio y singularidad en el contexto latinoamericano. Montevideo se transforma sin haber transitado por los típicos procesos latinoamericanos en virtud de los cuales las áreas metropolitanas crecieron y se expandieron con fuerte incorporación de inmigración rural, que contribuyó de modo decisivo al crecimiento de los niveles de segregación y marginación social y territorial.

De allí entonces que las transformaciones socio-territoriales fueran percibidas y vivenciadas por la población con una fuerte sensación de caída y pérdida, lo cual contribuye a explicar y generar una sostenida resistencia socio-cultural a los cambios, determinando que muchos de ellos aún se encuentren inconclusos de acuerdo al modelo dominante. Tal el caso de la promovida reforma y privatización del Estado.

Es en estos contextos que se analizan los aspectos más significativos de las transformaciones operadas en el AMM, en particular las relacionadas con la población, su comportamiento y dinámica; las transformaciones en la estructura y morfología del territorio; algunos cambios relevantes en la base económica; el avance en los procesos de segregación y dualización socio-territorial; y los estilos de gestión institucional.

## 2. El territorio heredado

El estilo de desarrollo predominante en América Latina durante el último siglo motivó e impulsó una serie de procesos socioeconómicos con fuertes derivaciones y repercusiones en la conformación de los territorios nacionales, destacando en particular la expan-

sión de la frontera agropecuaria; el crecimiento urbano y la metropolización; y la industrialización no planificada (CEPAL-PNUMA, 1990). Si bien tales procesos adquirieron connotaciones particulares en cada país, en Uruguay tuvieron una expresión territorial marcadamente diferencial de temprana manifestación en las formas de uso y ocupación del espacio. Estos factores contribuyen a explicar en gran parte las actuales modalidades de ocupación territorial.

En particular, se puede indicar:

- La rápida ocupación y conformación del territorio nacional, que determinó que ya a fines del siglo XIX la expansión de la frontera agropecuaria hubiera alcanzado sus actuales límites territoriales. Esto marca una clara diferencia, en tanto durante la etapa de consolidación de los territorios nacionales en América Latina (siglos XIX y XX) la expansión de la frontera agrícola fue uno de los recursos más utilizados para enfrentar los nuevos desafíos socioeconómicos que se iban presentando en los distintos países de la región, al menos en las primeras fases de consolidación del proceso de desarrollo capitalista.
- Las propias condiciones fundacionales de Montevideo-puerto, que ubicaron desde el inicio el rol director que cumpliría como **centro nacional dominante y único**, condicionando y determinando las formas territoriales de la expansión y desarrollo de las infraestructuras de comunicación, de los equipamientos y del sistema nacional de ciudades. El carácter radial-lineal de la estructura vial de rango nacional (las rutas N° 1, 5, 6, 7 y 8 e Interbalnearia), así como la troncal de la vía férrea, contribuyeron a consolidar el rol hegemónico de Montevideo y su Área Metropolitana.

Tales fenómenos, junto a otras razones de índole principalmente demográfica, explican

la temprana "urbanización de la sociedad nacional" (Martorelli, 1978:16-23) y el surgimiento y consolidación del Área Metropolitana de la ciudad capital. A comienzo de los años '60, el 80 % de la población nacional vivía en ciudades y centros urbanos, y la metropolización de Montevideo era una realidad instalada y consolidada.

### 3. Las principales transformaciones del Área Metropolitana de Montevideo

Una primer entrada al estudio sobre las formas de expansión del AMM refiere al análisis de la evolución y distribución territorial de su población, inscribiéndola dentro de los cambios operados en el modelo de desarrollo capitalista al transitar desde la fase de sustitución de importaciones a la fase de ajuste estructural, en el contexto de sostenida expansión de la globalización, liberalización y apertura de las economías nacionales.

A comienzos de los '60, con una clara insinuación de la crisis del modelo sustitutivo de importaciones pero aún con fuertes rémoras del Estado benefactor, se empieza a completar el ciclo de expansión territorial metropolitana. Este ciclo adoptó desde sus inicios una modalidad radial desde Montevideo hacia la campaña, trascendiendo los límites de su jurisdicción territorial (hacia los departamentos de San José y Canelones), "creándose una imagen de ciudad ramificada, apoyada en la trama del sistema de rutas de penetración" (Altezor & Barrachini, 1971: 254), que comandó en gran medida la localización industrial en sus primeras etapas, hasta 1947<sup>1</sup>.

Se reconoce un temprano proceso de conurbación en la dirección de todas las ru-

<sup>1</sup>A comienzos de este año, el gobierno departamental de Montevideo reglamenta en su jurisdicción la Ley de formación y ampliación de Centros Poblados N° 10.724, sancionada el año anterior por el Parlamento Nacional.

tas no costeras, donde existían centros urbanos de la etapa fundacional. Lo novedoso de esta década (1960-1970) es el empuje de la conurbación costera con fuerte valorización social, inicialmente como fenómeno de ocupación no permanente o de temporada. Ya en 1970 estos autores afirmaban: "Esta cualidad temporal se desdibuja en la medida que nos acercamos al arroyo Carrasco, y en la misma medida que la gran ciudad expulsa parte de sus habitantes de sus áreas más valorizadas, localizándose progresivamente en la franja costera cercana, a la manera de ciudad dormitorio" (Altezor & Barrachini, 1971: 256).

Esas modalidades de temprana expansión metropolitana, generadas en gran parte bajo el modelo de ejecución de fraccionamiento, construcción edilicia y muy posterior dotación de infraestructura<sup>2</sup>, y desarrolladas como extensión de las periferias de centros o zonas urbanas, permitieron identificar y conformar los grandes límites exteriores de las manchas urbanas de lo que se conocería posteriormente como la primera y segunda corona metro-

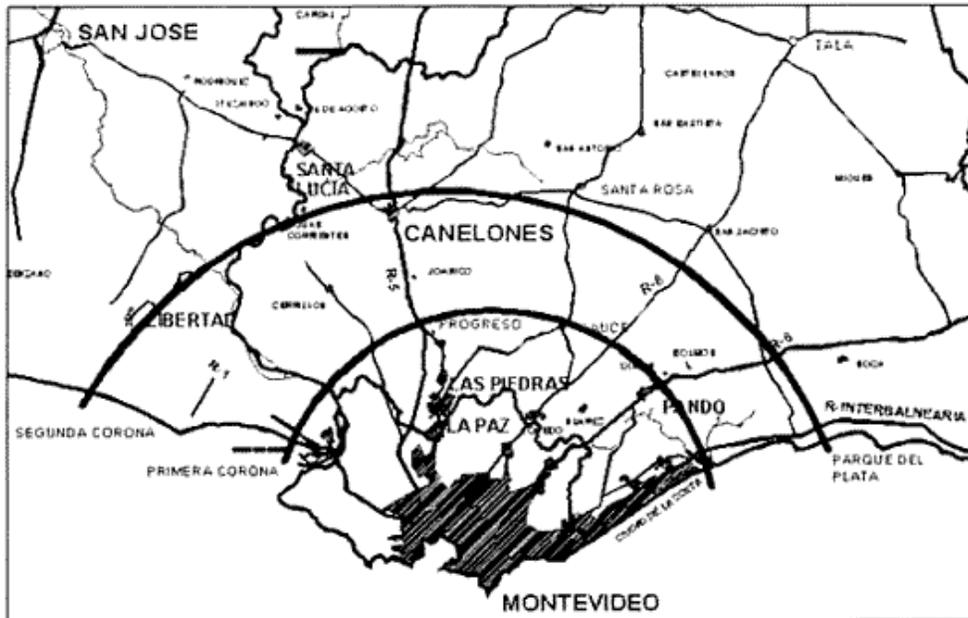
politana, aunque aún distará mucho su completación y saturación urbana (figura 2).

### 3.1. Las dinámicas poblacionales

La posibilidad de contar con buena información censal desde 1963 hasta el último censo de 1996 -con dos instancias intermedias-, nos permite analizar con acierto el tránsito entre la fase anterior y los resultados de por lo menos diez años muy significativos del período de la liberalización y desregulación.

En términos de población, para 1963 el AMM concentraba el 56% del total nacional, con una tasa de urbanización ubicada ya en un 92%. Montevideo-ciudad concentraba el 86% de los habitantes metropolitanos, y los centros de la primera y segunda periferia similares proporciones, en torno al 7%. Cabe agregar que para ese momento, la zona rural del área metropolitana concentraba el 8% del total de su población, con más de 115.000 personas. La importancia de presentar estos indicadores demográficos radica en que a tra-

Figura 2. Área metropolitana de Montevideo



Fuente: ITU

<sup>2</sup>Esta situación se genera en los departamentos de San José y Canelones, cuyos gobiernos departamentales no adoptaron igual postura que en Montevideo en relación con la aplicación de la ley de Centros Poblados.

vés de su evolución %a lo largo del período 1970%1996 (desarrollo del ajuste estructural) se pueden constatar algunas de las singularidades de la expansión metropolitana, y el intento de relacionarla con fenómenos similares en la región.

En 1996, más de treinta años después y en pleno auge de la nueva fase del desarrollo capitalista (apertura total, impulso privatizador, tercerización de la economía, desindustrialización, auge del MERCOSUR), la población

metropolitana había modificado su participación en el país tan sólo en un 1% (pasando a representar el 57%), con una tasa de urbanización apenas superior a la anterior (de 94,6%), y una baja tasa de desruralización, muy inferior a la observada en el total nacional. Se plantea aquí otro guarismo muy singular del país: **el Área Metropolitana de Montevideo concentra el 33,6% de la población rural nacional**, lo cual significa un 10% más que en 1963 (cuadro 1).

**Cuadro 1. Distribución de población urbano-rural del AMM y país.**

ÁMBITO ESPACIAL	AÑO CENSAL	1963 personas	%	1975 personas	%	1985 personas	%	1996 personas	%
AMM	urbana	1.332.662	92,02	1.441.374	92,61	1.566.950	93,60	1.705.795	94,57
	rural	115.579	7,98	115.060	7,39	107.064	6,40	97.909	5,43
	total	1.448.241	100,00	1.556.434	100,00	1.674.014	100,00	1.803.704	100,00
	urbana	2.097.100	80,80	2.312.874	82,95	2.581.087	87,34	2.872.077	90,78
PAÍS	rural	498.410	19,20	475.555	17,05	374.154	12,66	291.686	9,22
	total	2.595.510	100,00	2.788.429	100,00	2.955.241	100,00	3.163.763	100,00
Relación AMM / PAÍS	urbana	63,55		62,32		60,71		59,39	
	rural	23,19		24,19		28,61		33,57	
	total	55,80		55,82		56,65		57,01	

Fuente: elaborado en base a información de los Censos Generales de Población y Vivienda I.N.E.

Surge entonces una primera constatación: **los avances de los procesos de reestructuración y globalización parecen no haber generado cambios significativos en los indicadores de evolución poblacional global.** Dicho de otro modo, el AMM no constituyó un foco de atracción y concentración poblacional en el contexto nacional<sup>3</sup>. Por lo tanto, las transformaciones deben explicarse no tanto por las variaciones de población, sino

más bien por la redistribución de la población dentro del territorio metropolitano, aspecto en el que sí surgieron cambios de significación, pautando un proceso de desarrollo y consolidación territorial metropolitana, y signado por fuertes modificaciones en las densidades de urbanización de los distintos sectores territoriales, y por un proceso acotado y localizado de cambios de uso de suelo rural que se urbanizó bajo diferentes formas.

<sup>3</sup>Se debe considerar el fenómeno de emigraciones muy fuertes en la década del '70, y retomadas con ímpetu a partir de la mitad de los '90. Estudios de la Dra. Adela Pellegrino señalan que el origen de estas migraciones es casualmente el AMM, por lo cual las cifras manejadas habría que relativizarlas, aunque en todo caso se reafirma que no parece ser un área de atracción de población.

Cabe entonces preguntarse cuáles fueron los cambios más significativos en la distribución de población metropolitana en los distintos sectores territoriales. Para ello, en el Cuadro 2 se presentan los datos de evolución y distribución de población, discriminados por grandes sectores territoriales.

**Cuadro 2.** Distribución de la población urbana del AMM por ámbito territorial

AÑO CENSAL	2º corona Urbana	1º corona discriminado por corredores				1º corona urbana	Montevideo urbano	Total AMM
		oeste R1	norte R5	noreste R7-8	este RIB			
1963	87.311	3.854	61.968	16.958	9.287	92.067	1.153.284	1.332.662
	6,55	0,29	4,65	1,27	0,70	6,91	86,54	100,00
1975	113.503	11.114	79.223	33.057	28.428	151.822	1.176.049	1.441.374
	7,87	0,77	5,50	2,29	1,97	10,53	81,59	100,00
1985	101.519	13.662	85.840	41.267	45.066	185.835	1.279.596	1.566.950
	6,48	0,87	5,48	2,63	2,88	11,86	81,66	100,00
1996	143.929	21.368	100.742	53.302	78.892	254.304	1.307.562	1.705.795
	8,44	1,25	5,91	3,12	4,62	14,91	76,65	100,00

Fuente: elaborado sobre la base de información de los Censos Generales de Población y Vivienda I.N.E.

Al respecto, es posible obtener algunas conclusiones relevantes:

- Una sostenida pérdida de peso de Montevideo urbano, que disminuye en un 10% su participación durante el periodo, con fuertes modificaciones internas en cuanto a la localización. Este proceso fue calificado ya en 1990 como "de involución urbana generalizada" (Acuña, 1990: 16), donde más del 40% de la superficie de la ciudad consolidada con todos los servicios pierde población de modo sostenido, y como contrapartida se genera una fuerte expansión de la periferia de la ciudad<sup>4</sup>.
- Un fuerte crecimiento de los centros poblados de la primera corona metropolitana, que duplica su participación (del 7 al 15%), terminando de conformar el denominado Centro Metropolitano, que resulta del continuo de la mancha urbana originada en Montevideo que se extiende, de manera diferencial, a través de los corredores metropolitanos. Un crecimiento menor se observó en la población urbana de los centros de la

segunda corona, que modificó su participación desde un 6,5% al 8,5% en todo el periodo analizado.

- En la primera corona metropolitana se generaron los mayores cambios demográficos, que al analizarlos por corredor, destacan el fuerte ritmo de crecimiento poblacional de los costeros. Sin embargo, el corredor norte, de vieja consolidación urbana, continúa concentrando la mayor proporción de población de la corona a pesar de los inferiores ritmos de crecimiento experimentados. En la segunda corona o periferia metropolitana, los cambios operados fueron menores, mejorando su participación en apenas un 2% del total.
- El análisis de la distribución territorial del crecimiento de la población metropolitana en el último periodo (139.000 personas) confirma y reafirma las anteriores apreciaciones. Destaca la alta radicación en la primera corona con más del 49% de las personas, ubicándose casi la mitad en la Ciudad de la Costa. La segunda corona capta el 30% del crecimiento. Sólo un 20% se ubica en Montevideo-ciudad, principalmente en su periferia.

<sup>4</sup>En términos de población, para el último período intercensal el crecimiento de la periferia de Montevideo alcanza al 25,28 %, el decrecimiento de las áreas centrales alcanza al 13,4 % y las áreas intermedias presentan una relativa estabilidad, según datos del INE.

Finalmente, se puede concluir que, al contrario de lo que sucede en otras regiones metropolitanas, en nuestro caso el avance de los

procesos analizados **no derivó cambios de significación en el crecimiento global de población, aunque la movilidad y las cambiantes preferencias de localización territorial experimentaron fuertes modificaciones.** Éstas se visualizan con mucha mayor nitidez al analizar las transformaciones en la morfología y estructura del territorio.

### 3.2. *Cambios en la estructura, morfología y expansión metropolitana*

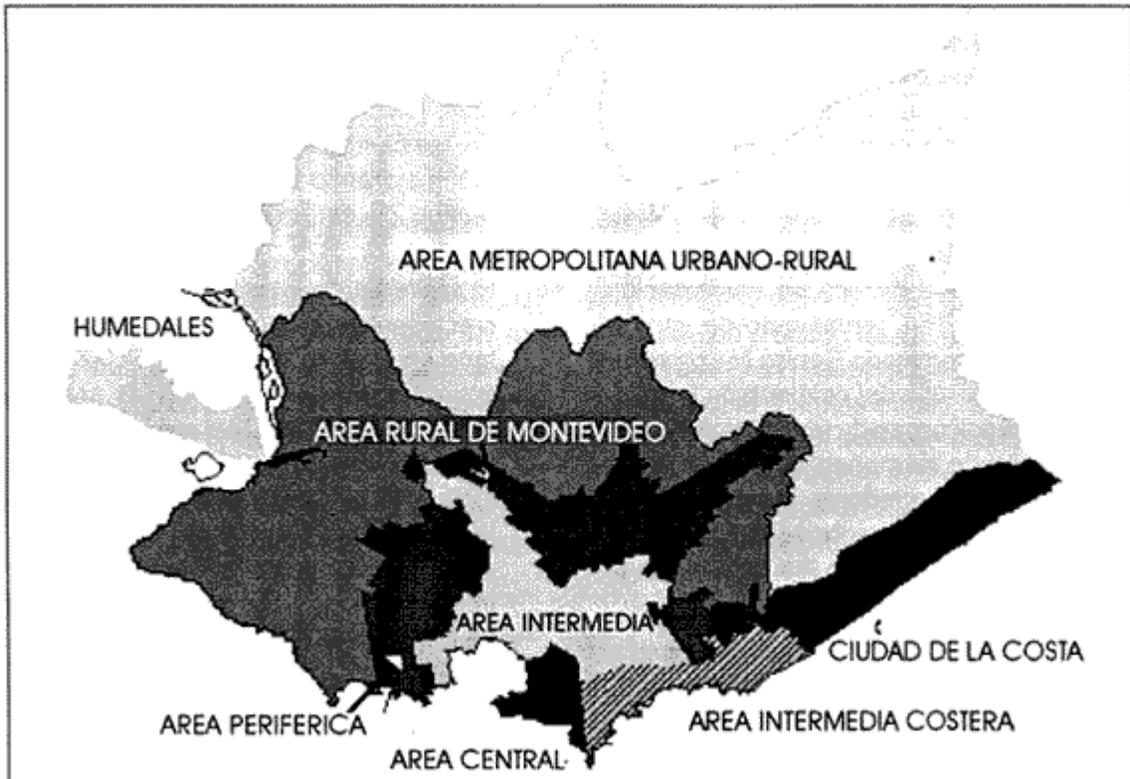
Para la interpretación de las nuevas dinámicas se definen grandes áreas urbanas y componentes metropolitanos: el área central, las áreas intermedias, las periferias y la Ciudad de la Costa como caso particular de las mismas, y finalmente las áreas rurales (figura 3).

**El área central.** Como ya se ha esbozado, está sometida a un proceso de vaciamien-

to poblacional. Las nuevas condiciones económicas, sociales y culturales que han motivado a las clases medias y altas a la ocupación periférica, el sostenido crecimiento y desarrollo hacia la costa este y los procesos de segregación social han incidido directamente en el despoblamiento, sustitución y sucesión de usos urbanos. Son relevantes los cambios manifestados en la centralidad tradicional, con la paulatina pérdida de significación sociocultural emblemática del centro polifuncional, desarrollado tradicionalmente en torno a la Avenida 18 de Julio, eje central estructurador histórico de Montevideo, en el que coexistían los usos residenciales de clase media y alta con una aglomeración de actividades que concentraba servicios comerciales, recreativos y administrativos, públicos y privados de escala nacional y departamental.

Esto ha impactado sobre la morfología del sector, donde no se han operado sustitucio-

**Figura 3. Zonificación de áreas**



Fuente: ITU-Plan de Ordenamiento territorial.

nes ni reciclajes del contenedor edilicio, con la consiguiente degradación del parque construido, una subutilización de las infraestructuras y servicios urbanos instalados y un proceso de degradación del espacio público, en especial de la calle barrial, ahora sólo afectada a su aspecto funcional básico de circulación, con pérdida de uso comunitario.

El tradicional "kilómetro cero" de Montevideo, ubicado en la Plaza Libertad, sobre la nombrada Avenida 18 de Julio, albergaba en su entorno inmediato un sistema de intercambio de transporte de personas y pequeñas cargas de escala internacional, nacional y metropolitana. Se completaba con el servicio ferroviario cuya terminal nacional se ubicaba en su proximidad.

Grandes tiendas por departamentos desaparecieron a mediados de los '60, dando lugar a la aparición de las galerías comerciales (pequeños locales que sustituían esos rubros) que se desarrollaron sobre la base del condominio en propiedad horizontal de los edificios en altura con destino a vivienda y oficina. Esta concentración comercial-residencial permaneció hegemónica en el ámbito metropolitano, coexistiendo con incipientes centralidades barriales como Paso Molino y La Unión, así como con otras más antiguas de alcance local, como La Paz-Las Piedras (departamento de Canelones) entre las más importantes.

**Las áreas intermedias, la policentralización.** Sobre mediados de los '80 aparecen las primeras deslocalizaciones funcionales que pautan la pérdida de las características del Centro. La concentración de comercios y servicios en grandes espacios cubiertos y seguros comienza a surgir en la ciudad como artefactos de la globalización, compitiendo con el centro tradicional. Estas nuevas áreas comerciales dotadas de seguridad, estacionamientos y desarrollo edilicio híbrido y flexible, capaz de albergar usos mixtos, se desarrollan en la faja costera este de la ciudad. En efecto, los *shoppings* se localizan en Pocitos,

Carrasco y Punta Carretas, barrios costeros privilegiados de Montevideo<sup>5</sup>. Cabe destacar, en tanto centro de servicios a escala metropolitana de la zona, la importancia del **Montevideo Shopping Center** y del **Shopping de Punta Carretas**. En ambos casos se han instalado actividades que tradicionalmente se desarrollaban en el Centro, lo que permite inferir que este fenómeno está asociado al vaciamiento de sus funciones.

La localización del **Montevideo Shopping Center** ha llevado a la transformación sustantiva de un sector de residencia. La ubicación privilegiada del predio en la primera fila del Puerto Deportivo del Buceo, en un enclave con altos valores paisajísticos y excelente conectividad, coadyuvó a su desarrollo. Esta operación consistió en la instalación de un *shopping*, la construcción del **World Trade Center**, un centro de negocios y una serie de edificios residenciales de alta categoría sobre la Rambla costera. Este conjunto ha transformado el uso del suelo en su entorno, donde se han instalado sedes de bancos, empresas y negocios financieros.

En el caso del **Shopping de Punta Carretas**, se instalaron el centro comercial -dirigido al mercado de alto poder adquisitivo- y el Hotel Sheraton -de cinco estrellas- en el antiguo predio de la cárcel de Punta Carretas. Esta construcción ha impactado fuertemente en su entorno, tradicionalmente residencial, que ha recibido múltiples actividades comerciales y de servicios asociados a la vivienda y el comercio. Como consecuencia, se observa un cambio en el valor de las propiedades, con la consiguiente movilidad de población.

<sup>5</sup> La relocalización del Kilómetro Cero en la terminal de Tres Cruces no es ajena a este proceso de pérdida de significación y peso del centro. Aquí se concentran los servicios de transporte colectivo de escala interdepartamental e internacional como las pequeñas cargas y áreas comerciales. Su entorno ya está fuertemente impactado por un desarrollo edilicio en altura con destino terciario, que coexiste con la tradicional aglomeración de servicios hospitalarios y de salud, muchos con porte y escala nacional.

Este proceso de relocalización y dispersión de actividades terciarias, administrativas, servicios y comercio no siempre aparece vinculado a los *shoppings*. En muchos casos ocupa áreas residenciales en las que se produce un cambio de uso, no necesariamente asociado a un cambio morfológico. Tal es el caso de la Avenida Bulevar Artigas en su tramo sur, y de algunas zonas de Pocitos y Carrasco, barrios costeros de la ciudad. Este proceso de descentralización de actividades y surgimiento de nuevas centralidades es tomado por el Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial) del año 1998, que las incorpora como parte del modelo territorial vigente.

Un caso diferente es el de las grandes superficies comerciales de los hipermercados. Las mismas responden a lógicas de accesibilidad y buena conectividad metropolitana, así como a la masa crítica definida en nuevas localizaciones y su actual movilidad. La misma ha hecho prevalecer el transporte automotor individual sobre el autobús tradicional, que no ha acompañado los distintos cambios metropolitanos, manteniendo su estructuración en un haz convergente y radio-céntrico. Estos nuevos espacios comerciales se implantan en nodos de comunicación metropolitanos. El caso de mayor desarrollo es el área de hipermercado Geant, de la cadena francesa Casino, ubicado en el departamento de Canelones, en el corredor vial que articula el este costero de Montevideo con la Ciudad de la Costa<sup>6</sup>.

Esta dinámica de la ciudad intermedia, donde se desarrollan la mayoría de las nuevas centralidades que aglutinan actividades terciarias, incluye:

- La construcción de perímetros urbanos específicos como el Plan Fénix, los men-

<sup>6</sup>El Hipermercado Geant es una superficie comercial localizada en una zona suburbana. Consta de un supermercado y locales comerciales dirigidos a medianos y bajos ingresos. La operación requirió una serie de modificaciones en la red vial de su entorno, así como infraestructura de desagüe de pluviales.

cionados *shoppings* y el parque de exposiciones del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), que incorporan emprendimientos hoteleros e inmobiliarios destinados a residencia y oficinas.

- Recalificación del espacio público con valores emblemáticos o patrimoniales, y la refuncionalización del viejo parque edilicio. Ejemplos significativos de este proceso son la sede del MERCOSUR en el viejo Parque Hotel, el reciclaje de los Hoteles del Prado y Carrasco, la transformación para vivienda de Fábrica Alpargatas y Mercado Agrícola y el equipamiento y nuevo diseño de la Rambla Costera, avenidas, plazas y parques de la ciudad.

Estas intervenciones de carácter puntual en áreas acotadas de la ciudad o en edificios específicos están presentes en la ciudad intermedia, la costa y el área central, y aunque comparten los rasgos generales de la nueva modalidad, presentan particularidades propias en cuanto a su conformación programática y la inclusión o no de la actividad habitacional.

**Las periferias.** El concepto de peri-urbano está pautado por la desconcentración funcional asociada a la ciudad difusa. De hecho, ésta se distingue de la simple difusión urbana y de la urbanización del campo porque está dotada de una estructura funcional autónoma. En este sentido, "reconocer la diferencia entre nuevas y tradicionales periferias implica no solo fijarse en la baja densidad de ocupación o en la tipología de viviendas unifamiliares aisladas, sino en sus modos de desarrollo, su composición y organización social" (Dematteis, 1998: 27)

Las nuevas periferias ya no se definen como las anteriores en relación con el centro. Se reduce mucha de la anterior dependencia con el centro metropolitano como lugar de trabajo y de servicios calificados.

El fenómeno expansivo de Montevideo sobre el territorio productivo circundante no presenta las mismas características en los distintos corredores metropolitanos. En particular, la expansión de la ciudad hacia el este sobre la costa es un fenómeno singular del AMM. La fuerte atracción de la costa montevideana para el afincamiento de población desde mediados del siglo XX se ve particularmente desarrollada a partir de los '70, con un crecimiento acelerado en el corredor este. El desarrollo del cinturón costero, preferido por las clases medias altas, se extiende sobre una serie de balnearios del departamento limítrofe de Canelones. Viviendas de temporada se convierten en residencia permanente, conformando la actual Ciudad de la Costa (reconocida como ciudad por Decreto Nacional en 1994). Este corredor pasa a conformarse como una prolongación del continuo urbano de Montevideo, destinado a residencia permanente, con calidades paisajísticas que lo constituyen como un atractivo para sectores de ingresos medios. La Avenida Giannattasio, su principal estructurador, sobre el que se consolida la centralidad lineal de la zona, divide las características socioeconómicas de los pobladores. En torno a la Ruta Interbalnearia se comienzan a establecer equipamientos de escala metropolitana, vinculados a la cercanía del aeropuerto internacional y a la conectividad que brinda esta ruta con el este del área metropolitana (cementeros privados, barracas de materiales de construcción, programas de ocio y recreación). Al norte de esta ruta, sobre el tejido productivo y aprovechando las regulaciones diferentes con Montevideo, se localizan los clubes de campo, urbanizaciones cerradas de uso residencial que responden a las nuevas lógicas de ocupación de suelo para vivienda.

El corredor oeste, en torno a la Ruta N° 1 -que une Montevideo con la Ciudad de Colonia, principal puerto de entrada de pasajeros desde Buenos Aires-, presenta características diferentes. En el borde urbano de Montevideo, la ocupación del suelo se da prioritariamente por la emergencia de asentamientos

irregulares que presionan el área productiva. El continuo urbano se desarrolla con muy bajas densidades hasta el límite departamental. En el Departamento de San José se da una fuerte localización industrial en torno a la ruta, y el tejido presenta discontinuidades. En un principio promocionado como lugar de segunda residencia (al igual que en el corredor este), no se consolida como tal, pasando a albergar sectores de bajos ingresos, con calidades urbanas y ambientales muy bajas conviviendo con un ecosistema de valor destacado como son los humedales del Río Santa Lucía.

Hacia el norte, las plantas urbanas de La Paz, Las Piedras y Progreso, originalmente fundadas sobre la antigua Ruta 5 y la vía férrea y con fuerte presencia de industria extractiva, han cambiado su rol al realizarse la nueva ruta, al oeste de las mismas. El continuo urbano consolidado que conforman ha modificado su rol de acceso a la ciudad al trasladarse la ruta y al disminuir el uso del transporte ferroviario, a la vez que el uso extractivo se va desplazando fundamentalmente hacia el oeste, por agotamiento de las canteras. Conforman una de las principales centralidades locales de la primera corona metropolitana. Los nuevos usos industriales y equipamientos se instalan sobre el nuevo trazado de acceso al centro.

**La zona rural.** El tejido productivo, como ya se ha planteado, no escapa a las presiones de las nuevas lógicas económicas, recibiendo el impacto localizado de un conjunto de actividades, en particular el de algunos emprendimientos característicos del proceso de globalización como las zonas francas, que en el caso de la Zona Franca Montevideo ha asociado a sus actividades propias (servicios de alta especialización, actividades industriales de alta tecnología), propuestas de desarrollo urbano para sectores de alto nivel, eliminando porciones importantes de suelo productivo. Intentos similares se generan con fuerte presión de los inversores para eliminar nuevo suelo productivo y desarrollar centra-

les de logística y portuaria. Todos estos emprendimientos se dan en el área rural protegida de Montevideo, asentada en un parcelario de pequeño tamaño y alta densidad vial.

Hacia la segunda corona metropolitana se ha instalado en la última década un importante número de industrias de capitales fundamentalmente extranjeros, derivado de una fuerte acción de marketing en el caso del Departamento de San José, cuya municipalidad ha dado beneficios impositivos e incluso ha llegado a comprar predios que luego ha cedido sin costos a los inversores. Se han combinado aquí los factores convergentes de la desregulación territorial y ambiental con los procesos de liberalización económica<sup>7</sup>.

### 3.3. Algunos cambios significativos en la base económica metropolitana

El nuevo modelo económico imperante ha dejado atrás el desarrollo basado en la promoción de industrias sustitutivas de importaciones en pos de la apertura económica y la desregulación. Así comienza a verificarse en los primeros años del gobierno *de facto*, y se reafirma en el posterior gobierno democrático a partir de la suscripción de la ronda Uruguay del GATT en 1986. Estos hechos han influido directamente en la reestructuración productiva signada por un fuerte proceso de desindustrialización y avance del sector servicios. Por otra parte, la base agroexportadora tradicional se ha modificado con el surgimiento y promoción de nuevos sectores dinámicos como el lácteo y el arrocero. De manera

<sup>7</sup>El impacto sobre la actividad agropecuaria ha sido menor que en Montevideo, por sustituir actividades menos intensivas, desarrolladas en parcelario de tamaño muy superior. En general, los efectos más negativos se han derivado de los procesos productivos desarrollados sin la observancia de los requisitos ambientales, lo cual ha sido motivo de conflictos recurrentes, además de provocar problemas de contaminación de aguas y suelos que afectan la producción de los predios del entorno.

más reciente y con menos antecedentes, pero con fuerte impulso y subsidios, se promueve el desarrollo forestal. La tradicional industria sustitutiva (alimentos y textiles, principalmente) se encuentra ahora fuertemente condijonada por la inexistencia de subsidios y cambios en las políticas arancelarias.

Tales cambios, sumados al escenario del MERCOSUR, facilitaron varios años de crecimiento económico durante la década de los '90, sobre la base de dirigir hacia los socios regionales la mayor parte de nuestras exportaciones. Se operó una pérdida de importancia en los mercados tradicionales con una fuerte baja en la competitividad de nuestros productos y servicios. La fragilidad económica y financiera derivada de la alta dependencia regional de economías sustentadas en una paridad monetaria con el dólar determinó que cuando los socios entraron en problemas económicos, comenzara un proceso sostenido de estancamiento y recesión en nuestra economía. Éste se inicia con la devaluación del real en enero de 1999 y se agudiza con la caída de la convertibilidad en Argentina a fines del 2001.

Cabe destacar que, a partir de la apertura y desregulación económica operada desde los años '70, la plaza financiera y bancaria nacional sufrió un sustancial cambio en cuanto a su porte en las operaciones de escala regional. Esto ha concentrado en la Ciudad Vieja un distrito financiero integrado a las redes globales que contribuye a viabilizar una eventual radicación de puestos de control de las empresas en el distrito central.

Los cambios operados en las comunicaciones e infraestructura logística ubican en el puerto de Montevideo un ejemplo significativo de adaptación a las nuevas modalidades operacionales, aunque a ritmo muy inferior al observado en los países de la región. Sobre marcos de gestión que involucran la tercerización de la operación de los muelles (antes monopólica del Estado), avanzó hacia

la concesión de obra pública para ampliación y operación de las playas de contenedores<sup>8</sup>.

Las zonas francas dentro del territorio nacional, y en particular las que se incluyen en el área metropolitana, como las de Libertad (al oeste sobre Ruta 1), Florida (en la Ruta 5) y la Zona Franca de Montevideo (al N-E de Montevideo, en el cruce de la Ruta 101 con la 8), surgen como resultado de una estrategia inicial generadora de actividad industrial para la región. Una vez avanzado el proceso de integración regional MERCOSUR, las mismas han pasado a jugar un rol logístico de grandes depósitos fiscales, donde se almacenan insumos en admisión temporaria, articulando el puerto de Montevideo y sus ventas competitivas con los destinos finales en los países vecinos.

La apertura económica, incentivos fiscales y nuevas movi­lidades en la región han facilitado el desarrollo del sector turístico dentro de la ciudad de Montevideo. El primer hotel cinco estrellas de Montevideo se instala a fines de los '80, y durante los '90 se amplía la oferta con la reforma y/o construcción de varios de cuatro estrellas. Esta reconversión hotelera está orientada al turismo de eventos y convenciones, operado por cadenas internacionales con la consiguiente incorporación de Montevideo dentro de sus circuitos. Los emprendimientos más relevantes están asociados a la incorporación y posibilidad de explotación de casinos.

Uno de los rasgos más característicos y diferenciadores del AMM constituye la existencia, dentro de sus límites territoriales, de una zona rural con suelos de alto valor productivo, con más de 250.000 hectáreas dis-

tribuidas en 10.000 unidades de producción. Éstas se localizan desde el borde urbano de la ciudad hacia el interior del país, dedicadas a las actividades agropecuarias. En la primera corona son en promedio de pequeña y mediana escala, con fuerte proporción de producción familiar y altos índices de usos del suelo, que en todos los tiempos ha sido de gran significación nacional por los valores de producción y productividad que representan. Hacia los bordes externos del AMM, los niveles de intensidad de uso del suelo disminuyen hacia actividades más extensivas y se incrementa la escala de producción, con mayor presencia de explotaciones de tipo empresarial.

Constituyendo menos del 2% del total de la superficie bajo producción agropecuaria en el país, es asiento de alrededor del 18% de los productores, y en su ámbito se genera poco más del 18% del empleo agrícola nacional. Tales datos dan cuenta de una importante actividad de carácter intensivo, lo cual se ve reafirmado al señalar que en el AMM se ubica más de la mitad de las tierras de producción hortícola y frutícola del país, concentrando el 61% de los productores de rubros intensivos. Incluye renglones agroindustriales de fuerte reconversión en la década de los '90, como la vitivinicultura, asociada a una significativa incorporación de avanzada tecnología, tanto en la fase agraria como en la industrial del complejo.

Similares consideraciones se aplican al rubro lechería, de histórica impronta en la conformación y estructura del territorio metropolitano (parcelario y caminería). En el AMM se localizan las plantas de procesamiento más importantes de la principal industria láctea del país, CONAPROLE (ésta se ubica entre las más grandes empresas privadas nacionales en términos de exportaciones). En estos dos ejemplos de rubros productivos, son varios los casos de asociación con capitales extranjeros para avanzar los procesos de reconversión y modernización industrial resueltos bajo diversos formatos (*joint venture*

<sup>8</sup>También se destaca el reciente emprendimiento de un puerto privado en Puntas de Sayazo, al oeste de la bahía, que ofrece junto a su proximidad al nodo vial de acceso metropolitano, un calado de 15 metros (la autorización mediante decreto presidencial para iniciar la concesión es de enero del 2002).

u otros). BONPROLE, asociación de CONAPROLE con la BONPART francesa para la producción de quesos finos para la exportación, es el mayor ejemplo de los radicados en el AMM<sup>9</sup>.

A pesar de esas significativas características, la zona rural del AMM no ha escapado a los impactos de los procesos analizados, con diferentes consecuencias locales debido a la heterogénea gestión del territorio que se realiza según la administración departamental involucrada. En el Anteproyecto y Proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial se analizan las grandes causas del retroceso territorial de la actividad agrícola en el Área Metropolitana, que iniciado en la década de los '80, continúa hoy en forma sostenida pese a la protección de la misma por el Plan de Ordenamiento<sup>10</sup>.

<sup>9</sup>La importancia de la actividad agrícola en el uso y conformación territorial del AMM, en las modalidades del crecimiento urbano y localización de actividades y en las formas de gestión institucional implementadas, se ve reafirmada al considerar que dentro de los límites de la primera corona se localiza la mitad de las unidades de producción, se genera la mitad del empleo agrícola y se concentra el 60% de las unidades de rubros intensivos. Todo ello sobre una superficie en producción que es apenas el 25% del total del AMM.

<sup>10</sup>Dentro de estas causas se puede destacar: (a) la pérdida de rentabilidad de las actividades productivas, principalmente de pequeña escala, como consecuencia de la apertura de los mercados que fueron invadidos por productos a menores precios, debido en general a los subsidios de origen. Ante la apertura del mercado, la introducción de mejoras tecnológicas para enfrentar la nueva competitividad impuesta no fue un camino de fácil adopción, por la escala de los productores y por las dificultades financieras de los mismos; (b) los trazados y expropiaciones correspondientes a las Rutas 1 y 5 de acceso a Montevideo desde los '80 se desarrollaron sobre suelos de alto valor productivo, dividiendo unidades de producción agropecuaria que se tornaron inviables con los remanentes de la expropiación. El trazado paralelo a las rutas existentes generó una ancha franja de predios rurales bordeada por rutas, que desata intereses de inversores y de procesos especulativos por la eventual localización de otros usos del suelo para actividades con mayores rentabilidades; (c) el crecimiento de las periferias urbanas que se acelera durante el último período intercensal (1985-1996) coincide con la

### 3.4. Segregación y dualización socioterritorial.

Existe una relación estrecha entre la segregación espacial y la segregación social urbana. Esta segregación social tiene múltiples dimensiones de análisis.

Según el Foro Internacional de Pobreza Urbana de 1998<sup>11</sup>, la pobreza es entendida como un proceso multidimensional afectado por condiciones culturales, interpretadas en forma subjetiva por la población que vive en esta situación y percibida de manera diferente de acuerdo al género, edad, origen étnico y habilidades. Incluye muchas formas de consumo que escapan a la cobertura de los ingresos y al concepto de línea de pobreza.

La lógica del mercado laboral en el proceso de globalización económica y los avances tecnológicos generan modificaciones en el

pérdida de competitividad de las actividades agropecuarias tradicionales del AMM, por lo cual los fenómenos de contacto o de interfase de usos (prácticas de robo y apropiaciones indebidas de productos, animales y herramientas desde la proximidad urbana) constituyen otro incentivo al abandono del predio, y generación en muchos casos de baldíos rurales, propensos a la invasión por asentamientos precarios; y (d) la presión del sector inmobiliario y de otros sectores económicos ejercida sobre los gobiernos departamentales para autorizar la localización en zona productiva de actividades de residencia, de grandes emprendimientos (centrales de carga y logísticas), demandando la desregulación, incluso sobre áreas protegidas normativamente en el caso de Montevideo. En varios de estos casos la compra de terrenos en producción y su transformación en baldíos rurales por parte de los inversores, constituyó una práctica utilizada como modo de presión.

<sup>11</sup>El Foro Internacional sobre Pobreza Urbana fue creado en las conferencias de Recife, Estambul y Florencia para el seguimiento y la ejecución de iniciativas destinadas a reducir la pobreza urbana. Las discusiones y acuerdos de dichas conferencias crearon las bases y modos de funcionamiento del Foro. Recife entregó una visión teórica y el documento principal sobre políticas de erradicación de la pobreza. Florencia elaboró el concepto de buena gobernabilidad, de las formas en que la comunidad puede llevarlo a la práctica y estableció áreas de actividades para la reducción de la pobreza.

empleo. Los empleos de sectores de industrias fordistas van disminuyendo, mientras la oferta de empleo surge fundamentalmente en trabajos no especializados, de bajo nivel de ingreso. Simultáneamente, otros sectores especializados ascienden en la escala de ingresos. Esta situación se refleja en una segregación espacial en la ciudad. "Las disparidades de ingresos y las diferencias en cuanto a protecciones y estabilidad laboral también se manifiestan en la localización de las clases en el territorio urbano. Una de las expresiones más notorias de la reducción de los ámbitos de interacción informales entre distintos estratos socioeconómicos es la progresiva polarización en la composición social de los vecindarios. El resultado de estos procesos es un creciente aislamiento social de los pobres urbanos con respecto a las corrientes principales de la sociedad. Dicho aislamiento se convierte en un obstáculo importante para acumular los activos que se necesitan para dejar de ser pobre, lo que hace que la pobreza urbana socialmente aislada se constituya en el caso paradigmático de la exclusión social" (Katzman, 2001:173).

Salario y empleo dan una pauta clara para seguir el comportamiento de la pobreza de ingreso en nuestro medio. Desde 1982 se produce un debilitamiento estructural en los ingresos de los asalariados, colocándolos en un 60% del poder adquisitivo de 1970. Este deterioro en los ingresos se basa en el incremento de la desocupación, la sustitución de empleos con otros de menor calidad y la consolidación de la informalidad y precariedad del empleo. Complementariamente, en la década del '90 el desempleo crece del 8,8 al 11,3% en 1999, situándose a fines del 2001 en 14,7%, incrementándose el nivel de empleo precario y el subempleo que superan en conjunto el 35% (Cámara de Representantes, 2001: 6-10).

En grandes cifras, más del 50% de la población montevideana está fuera de la ciudad consolidada. Los indicadores de riesgo son representativos de la situación de las perife-

rias y su diferenciación en primera y segunda corona. Por ejemplo, hay el doble de jóvenes menores de 15 años con hijos en la primera corona que en el área central, y aun más en la segunda. El 40% de los jóvenes con enseñanza primaria incompleta habita en la periferia, mientras que el 5% lo hace en la costa Este de Montevideo. Un 29% de los hombres jóvenes de la ciudad consolidada no estudia ni busca trabajo, mientras que en la periferia este porcentaje alcanza el 71% (Veiga & Rivoir, 2001).

En consecuencia, en el escenario de los procesos de globalización y reestructuración económica se puede coincidir en lo expresado por Veiga y Rivoir en cuanto a que "crecientemente algunas dimensiones estratégicas, como el acceso a la educación y el conocimiento, se transforman en instrumentos de desigualdad, reproduciendo mecanismos de exclusión social entre la población" (23).

### 3.5. La gestión institucional del AMM

La presencia de múltiples jurisdicciones político-administrativas en las áreas metropolitanas constituye uno de sus rasgos más característicos, y es a la vez un significativo problema de vieja data y dificultosa solución. Torres (2001) y Barrios (2001), en sus trabajos sobre Buenos Aires y Caracas respectivamente, abordan esta temática poniendo de relevancia las dificultades que generan para una gestión coordinada de las áreas metropolitanas.

Este fenómeno, presente en el AMM desde los inicios de su conformación, ha visto aumentada su magnitud durante la última década del siglo pasado como consecuencia de los procesos analizados, y debido a los cambios políticos operados en los gobiernos departamentales. Por lo tanto, la gestión integral y coordinada del desarrollo metropolitano, que desde la década de los '60 fue puesta en relevancia por trabajos académicos, hoy surge como una necesidad ineludible que forma parte del discurso y agenda política con-

temporánea, no así de la actuación cotidiana de los gobiernos municipales. La continuidad de la mancha urbana que define el centro metropolitano multi-jurisdiccional, la operación de servicios de red, la construcción de infraestructuras básicas, la gestión de cuencas compartidas y las regulaciones de desarrollo urbano constituyen algunos de los temas que sólo pueden ser abordados con éxito desde una visión y ámbito de gestión metropolitano, articulado a las instancias correspondientes del ámbito nacional.

En tanto el desarrollo territorial del departamento de Montevideo respondió en gran medida a regulaciones derivadas de procesos de planificación más o menos integrales, las formas de uso y ocupación del territorio en los otros departamentos metropolitanos (San José y Canelones) se desarrollaron en el marco de regulaciones muy flexibles o en ausencia de las mismas, sin ningún contexto planificador explícito. Este proceso fue particularmente preocupante en todas las ocupaciones urbano-industriales generadas a partir de 1947<sup>12</sup> sobre los límites departamentales con Montevideo, conformando los nuevos desarrollos urbanos de la primera corona metropolitana.

Hacia 1984, desde el ámbito de los gobiernos departamentales se genera la primera respuesta institucional con la celebración de un Convenio de Coordinación Intermunicipal, en cuyo contexto se crea la Comisión Técnica Asesora con la finalidad de encarar la gestión coordinada de temas de interés común. En una primera etapa, los temas identificados fueron todos de ordenación del territorio. Luego de 1990, con el cambio de orientación política en el gobierno de Montevideo y la creación en el ámbito nacional del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y

<sup>12</sup> En 1947 se promulga un conjunto de regulaciones que ordenaron la expansión urbana en Montevideo, congelando algunos límites y motivando la localización de actividades urbanas en los departamentos vecinos, donde no existían restricciones.

Medio Ambiente, se genera un nuevo escenario en la relación institucional que condiciona la definición del espacio y el modelo para la gestión coordinada del AMM.

Por primera vez en la historia los tres gobiernos departamentales están regidos por distintos partidos políticos. Asimismo, surge también una institución del gobierno nacional (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente) con expresas competencias en la ordenación del territorio y gestión del ambiente, con fuertes niveles de concurrencia en muchas materias que hasta el momento aparecían de exclusiva competencia municipal. En ese contexto institucional, el avance de los procesos de globalización ha agudizado la competencia entre municipios metropolitanos, asociada principalmente a la disputa por captar inversión extranjera, lo cual dificulta aun más la posibilidad de consolidar una visión integrada de la gestión del AMM y de alcanzar mínimos consensos para articular los cometidos de la gestión de escala nacional<sup>13</sup>.

Por tales razones, los escasos espacios y temas de coordinación intermunicipal que se han instalado y desarrollado en el ámbito metropolitano a partir de los '90, han respondido en general más que a la voluntad de un accionar coordinado de los gobiernos municipales, a las demandas de organismos in-

<sup>13</sup> En este periodo, Montevideo profundiza su gestión planificadora sobre nuevas bases, donde el Plan de Ordenamiento Territorial, con vigencia legal desde 1998, constituye el marco de referencia para la gestión del territorio departamental sustentado en un proceso de fuerte descentralización y participación social (juntas locales, consejos vecinales, centros comunales zonales). En tanto, en los departamentos vecinos se mantiene aún un estilo de gestión centralizado sin contexto planificador explícito y con gran flexibilidad de regulaciones, donde las respuestas –cuando las ha habido– han sido de carácter fragmentario (ordenanzas urbanísticas para algunos centros poblados), lo cual pone a estos territorios con mayores posibilidades para captar algunas actividades e inversiones. En el ámbito nacional no existe aún un marco regulatorio para la ordenación del territorio.

ternacionales de crédito, que han exigido explícitas instancias de coordinación para otorgar los préstamos. Tal es el caso del Plan Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos, los Programas de Integración de Asentamientos Irregulares y algunas obras de saneamiento, por indicar los más importantes. En definitiva, las estrategias de gestión institucional de los gobiernos municipales del Área Metropolitana de Montevideo, de diferente alcance programático, constituyen uno de los elementos para explicar alguna de las principales desigualdades de uso y ocupación del territorio en el contexto del modelo de economía abierta.

A escala nacional, los procesos de participación social, a través del recurso de plebiscito de las leyes<sup>14</sup>, han condicionado la utilización plena de las principales herramientas utilizadas por los gobiernos nacionales para su inserción en los procesos de globalización. En concreto, las privatizaciones de las principales empresas públicas no se han podido ejecutar como en la mayoría de los países de la región, imponiendo, por lo tanto, modificaciones sustantivas a las estrategias de la inversión extranjera dirigida a sectores distintos al financiero.

<sup>14</sup>En 1992, a través de un Plebiscito Nacional, el 80% de la población derogó la ley conocida como de Privatización de las Empresas Públicas. En 2001-2002 se dieron los pasos legales para obtener la adhesión del 25% de la ciudadanía con la finalidad de someter a plebiscito la ley que habilita al Poder Ejecutivo para privatizar algunos segmentos de la Empresa Pública de Telecomunicación, ANTEL. Esta contundente manifestación determinó que el propio Ejecutivo promoviera la derogación de dicha ley sin llegar a concretar el acto plebiscitario. También se comienza a recorrer los caminos para plebiscitar la derogación de una reciente ley que habilita procesos de privatización en ANCAP, empresa pública de refinación y distribución de combustibles. La única concesión de servicio público existente refiere al agua potable y saneamiento acotada al Departamento de Maldonado, la cual está fuertemente cuestionada social y políticamente, presentando por tanto un futuro incierto.

#### 4. Reflexiones finales y algunas singularidades del Área Metropolitana de Montevideo

El análisis conjunto del comportamiento de las variables relevantes presentadas en el ítem anterior permite sustentar la afirmación de que, desde los años '60 a la fecha, se han operado transformaciones en el uso y ocupación del territorio metropolitano. Los cambios ocurridos se han apoyado sobre fuertes determinantes de un **territorio heredado**, que no ha modificado, en lo esencial, su estructura y morfología global. La conectividad radial histórica, a través de su mejoramiento y cualificación, ha facilitado un incremento sustantivo en la movilidad, proceso básico para explicar la reestructuración interna del área metropolitana.

La ciudad de Montevideo sufre la pérdida de funciones en su área central, y en menor medida, en la intermedia. Como contrapartida, se expande la mancha urbanizada, transformando e integrando antiguas conurbaciones en un centro urbano metropolitano policéntrico. En un contexto general de desregulación, se insertan nuevas lógicas de cooperación público-privada, permitiendo la transformación de grandes piezas urbanas que atraen funciones y -consecuentemente- población, tradicionalmente localizadas en el área central, generando nuevas centralidades. Este proceso se asocia a los avances tecnológicos que permiten la desconcentración funcional de empresas e instituciones financieras.

También se observan nuevas tendencias en el afinamiento residencial. Por una parte, desde los avances tecnológicos, la accesibilidad producto de la difusión del uso del automóvil, así como el uso de las telecomunicaciones, facilitan el surgimiento de incipientes procesos de suburbanización y periurbanización, asociados a nuevas pautas de confort para el tramo de ingresos medios-altos y altos, localizados principalmente en el Departamento de Canelones, en torno a la expan-

sión costera platense (Ciudad de la Costa y su área próxima). Por otra, surgen fuertes procesos de suburbanización y periféricación, en forma de asentamientos irregulares, asociados a estrategias de sobrevivencia de amplios sectores de población, inicialmente segregados de las áreas consolidadas de la ciudad, que hoy día se reproducen en situación de creciente pobreza.

Estas modalidades de expansión y fragmentación socio-territorial del uso residencial metropolitano son hoy las principales modalidades de construcción de ciudad. Como contrapartida, generan un significativo vaciamiento de las zonas urbanas consolidadas, que se van deteriorando o bien cambian su forma de uso y ocupación.

La particular modalidad, intensidad y ritmo de las transformaciones territoriales metropolitanas permiten afirmar que Montevideo no es una **ciudad global** ni transita hacia ese modelo. Más bien tiende hacia una **mega-ciudad de la periferia**, aún algo distante de formar parte del "museo de los horrores" que describe Fernández (1993: 38) para las "mega-ciudades del sur".

El AMM recibe cambios, sufre crisis, alberga tensiones, rasgos y señales que la ubican entre ambos modelos de ciudad. Por un lado, una plaza financiera como nave insignia del proceso, con apenas dos compañeros de ruta, el Puerto de Montevideo y su playa de contenedores (de muy reciente y trabajosa concesión pública), y la Zona Franca de Montevideo, con mayor antigüedad y proyección. Estos visibles hitos del período analizado, ampliamente promovidos desde el Estado, constituyen fragmentos territoriales característicos del modelo de ciudad global, que "más que **centros de comando** constituyen **centros de transmisión** de estrategias y procesos exógenos, lo que se traduce en su menor impacto en la ciudad" (Torres, 2001: 55).

Por otra parte, en la medida que se incrementa el distanciamiento entre estratos

de ingresos en el territorio asociado a las nuevas localizaciones residenciales -cuyo sustento principal se vincula con la desocupación abierta creciente y con la precarización laboral-, comienzan a encontrarse importantes evidencias de que en el AMM se "ha acentuado el proceso de urbanización de la miseria, produciéndose, como resultados de las medidas de ajuste, una disminución de las ya escasas clases medias existentes y un ensanchamiento de los sectores sociales afectados por la pobreza" (Fernández, 1993: 38).

En el orden político institucional, los procesos de reforma del Estado que se expandieron durante la década de los '80 en América Latina, pautados en general por marcados empujes de desregulación económica y por la promoción de procesos de privatización y/o concesión de empresas estatales y servicios públicos, fueron la base para generar un escenario atractivo tendiente a captar inversión extranjera (Ciccolella, 1999). En el caso uruguayo, y particularmente en su territorio metropolitano, tales procesos adquieren singularidad al alcanzar menores niveles de expansión y desarrollo con relación al resto de los países de la región.

A su vez, dichos procesos transitaron caminos no lineales, con avances y retrocesos, con altos niveles de involucramiento y participación social, como el caso ya citado de los plebiscitos promovidos por iniciativa ciudadana contra las privatizaciones, a través de los cuales "fue quedando muy clara la soledad del Estado y de los intereses a los que responde su actuación" (Fernández, 1993: 41). Si se agrega que los procesos de desregulación territorial no fueron homogéneos en el país, y menos entre los departamentos del AMM, se puede comprender el bajo nivel de inversión extranjera directa localizada en dicho ámbito, comparado con otras situaciones metropolitanas del propio MERCOSUR.

En otro orden, resulta muy interesante señalar, por su grado de singularidad, que

precisamente durante la década del '90, y contrariando las tendencias y el discurso liberal, en el país se sancionaron un conjunto de importantes normas legales<sup>15</sup>, las cuales plantean niveles muy superiores en materia de regulaciones ambientales y territoriales, lo cual involucra de modo determinante la localización y operación de grandes proyectos asociados a la inversión extranjera.

Finalmente, también por su nivel de singularidad en el contexto regional, una mención particular merecen las áreas rurales de producción agrícola, en particular las del departamento de Montevideo, las cuales desde 1996 están sometidas a un régimen de protección patrimonial legalmente establecido, constituyendo otro claro ejemplo de "resistencia sociocultural" a transitar por sendas de discutida modernidad, fenómeno que viene caracterizando a la sociedad uruguaya en la transición hacia el nuevo milenio.

*"Todo se hace a toda velocidad... el tren está en marcha y nadie puede ya pararlo. Esa es la descripción más exacta de un tren de la catástrofe. En un tren que no hay quien detenga no me gustaría estar sentado".*

Gunter Grass,  
citado por Mario Benedetti en  
"Perplejidades de Fin de Siglo"

## 5. Referencias bibliográficas

- Acuña, C. & A. Portillo (1990). *Montevideo: una aproximación a su conocimiento*. Montevideo: Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República/Editorial Nordan.
- Altezor, B.(1971). "Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo" (mimeo Junta Departamental de Montevideo).
- Barrios, S. (2001). "Áreas metropolitanas: ¿Qué ha cambiado? La experiencia de la Caracas Metropolitana", *Eure*, 80, 27.
- Castells, M. (1994). *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional*. Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL-PNUMA (1990). "América Latina y el Caribe: El reto ambiental del desarrollo" (mimeo).
- Ciccolella, P. (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", *Eure*, 76, 25.
- Chabalgoity, M. (1995). "Áreas caracterizadas de uso agrícola", AA.VV, *Montevideo Región Metropolitana*. Montevideo: Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Dematteis, Giuseppe (1998). "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". AA.VV., *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporania.
- De Mattos, C. (2000). "Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas" (mimeo).
- Fernández, R. (1993). "La metrópoli como espacio de la crisis global", *Economía y Sociedad*, 8.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (1963). Censo de Población y Vivienda. Montevideo: INE.
- \_\_\_\_\_ (1975). Censo de Población y Vivienda. Montevideo: INE.
- \_\_\_\_\_ (1985). Censo de Población y Vivienda. Montevideo: INE.
- \_\_\_\_\_ (1996). Censo de Población y Vivienda. Montevideo: INE.
- Katzman, R. (2001). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, 75.
- Martorelli, H. (1978). "Urbanización y Desruralización en el Uruguay" (mimeo FCU-CLAEH). [ Links ]
- Medina, M. & M. Petit (2001). "Definición y Caracterización del Borde Urbano en tres Corredores Metropolitanos de Montevideo",

- AA.VV., *Modos de gestión y producción del territorio de interfase metropolitano*. Montevideo: Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.
- Cámara de Representantes (2001). "Informe sobre situaciones de pobreza", mimeo N° 823, diciembre.
- Sassen, S. (1997). *Las ciudades en la economía global*. Barcelona: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torres, H. (2001). "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", *Eure*, 27, 80.
- Veiga, D. & A. Rivoir (2001). "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo" (mimeo).