

# Vivienda y acondicionamiento del suelo urbano en ciudades intermedias uruguayas post dictadura (1985-2015)

*Housing and conditioning of urban land in uruguayan intermediate cities post dictatorship (1985-2015)*

**Por Leonardo Altmann Macchio\***

**Fecha de Recepción:** 01 de junio de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 14 de septiembre de 2020.

## RESUMEN

Este artículo de investigación recorre el proceso de urbanización de cinco ciudades intermedias uruguayas en el período neoliberalizador, desde la recuperación democrática, con destaque en el crecimiento físico del suelo en términos urbano-habitacionales, los cambios socio-demográficos y la cobertura de infraestructura urbana. La puesta en diálogo se da a través del análisis estadístico-espacial y de la revisión bibliográfico-documental que permite aportar a comprender los procesos de las últimas décadas a partir del contexto y la trayectoria territorial. Si bien Uruguay mantiene una inercial estructura macrocefálica en torno a su capital, Montevideo, las ciudades intermedias han ido creciendo en términos relativos dentro del país

urbano en las últimas décadas. Otros procesos políticos y económicos, del reescalamiento estatal y ser centro de servicios al agronegocio, las han reposicionado en el sistema urbano nacional. Es así que es importante analizar si aspectos como el crecimiento en baja densidad y sin servicios ni infraestructura que la literatura carga hacia la producción del espacio de la ciudad latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, en particular en los grandes aglomerados urbanos, se manifiesta, o no, en las ciudades no metropolitanas de un país que se destacó en el continente por su menguado crecimiento poblacional y por su temprana primacía urbana.

**Palabras clave:** *Ciudades Intermedias, Infraestructura Urbana, Procesos de Urbanización.*

---

\* Arquitecto por la Universidad de República, Uruguay. Magíster en Estudios Urbanos por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Doctorando en Estudios Urbanos en la misma Universidad. Correo electrónico: laltmann@fadu.edu.uy

## ABSTRACT

This paper deals with the urbanization process of five intermediate Uruguayan cities in the neoliberalization period, since the democratic recovery, with emphasis on the physical growth of the land in urban-housing terms, the sociodemographic changes and the coverage of urban infrastructure. The dialogue takes place through statistical-spatial analysis and bibliographic-documentary review that helps to understand the processes of the last decades from the context and the territorial trajectory. Although Uruguay maintains a macrocephalic inertial structure around its capital, Montevideo; intermediate cities have been growing within the urban country in last decades. Other political and economic processes, state rescaling and the agribusiness service center have repositioned them in the national urban system. Thus, it is important to analyze whether aspects such as growth in low density and without infrastructure that the literature charges towards the production of space in the Latin American city of the second half of the 20th century and the beginning of the 21st, particularly in large agglomerates urban, whether it manifests itself or not, in the non-metropolitan cities of a country that stood out on the continent for its population growth and early urban primacy.

**Keywords:** *Intermediate Cities, Urban Infrastructure, Urbanization Processes.*

## Introducción

En “la era urbana” las grandes ciudades han encandilado a investigadores y acaparado producción bibliográfica y agenda. Tras la falsa oposición entre ciudades globales y mega ciudades, que pretendía simplificar ciertas dinámicas de urbanización entre los países *noratlánticos* y los del *sur global*, el nuevo debate de lo urbano, con ingredientes de la teoría crítica y el *poscolonialismo*, intenta reconocer condicionantes de contexto y trayectoria territorial y el aporte de los diferentes proce-

sos de urbanización a la teoría y práctica del urbanismo (Brenner y Schmid, 2015; Roy, 2013). A su vez, las ciudades “intermedias”, donde vive la mayor parte de la población del mundo “urbano” concitan cada vez más interés en sus procesos de urbanización. Término polisémico y ambiguo (Bellet y Llop, 2003; Maturana *et al.*, 2017), la ciudad intermedia permite identificar y cualificar, dentro de los sistemas urbanos, a aquellas ciudades que no integran los grandes ámbitos metropolitanos y que tampoco son pequeños enclaves rurales, pero que “intermedian” funcionalmente entre ellos.

El territorio uruguayo ostenta una matriz macrocefálica y jerárquica en torno a Montevideo y su zona metropolitana donde vive más del 52% de la población desde hace varias décadas. Este sistema urbano ha sido estructurado por el despliegue colonial español y consolidado por el modelo agroexportador y, a pesar de la estructural incidencia de la capital, las ciudades intermedias han ido reposicionándose, incrementando su peso relativo en el Uruguay urbano, entre el *reescalamiento* estatal y la integración a cadenas globales de valor, en particular desde el agronegocio y el turismo. Destino de inversión pública y nuevas funciones a partir de procesos descentralizadores o de integración regional y siendo base de servicios especializados para un entorno rural agro productivo cada vez más financiado (Riella y Mascheroni, 2009; Gorenstein *et al.*, 2012). En el caso uruguayo, en las ciudades intermedias, las últimas décadas han visto consolidar la expansión urbana hacia periferias con deficiencias infraestructurales, con algunos acentos de informalidad, pero principalmente loteos populares o vivienda social en ámbitos con acondicionamiento *ex post* de la ocupación urbana del suelo. El análisis de este proceso a través de la geolocalización de datos censales y su lectura combinada con fotos satelitales de fechas cercanas a los censos de población y de vivienda, permite cuantificar y loca-

lizar el proceso de crecimiento físico. A su vez, en el análisis de la cobertura de infraestructura urbana, se aprecian las variantes de dotación de infraestructura urbana y gradientes de consolidación. Los mismos se referencian a la noción de suelo “consolidado” (recuperando la nomenclatura planteada en la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), como el acondicionado óptimamente, al contar con saneamiento por red, pavimento bituminoso, escurrimiento de aguas superficiales por cordón o entubado y alumbrado público. La discusión sobre las implicancias territoriales de las dinámicas demográficas en el Uruguay urbano por fuera de Montevideo y su relación con la dotación de infraestructuras ha sido parte de la agenda urbana uruguaya, resignificada luego de más de diez años de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible y su planificación derivada.

En este artículo de investigación, se analizarán algunas facetas de las relaciones entre gestión territorial, provisión de infraestructura urbana y crecimiento físico en Ciudades Intermedias Uruguayas (CIU), dentro de la etapa de neoliberalización, en su fase democrática (posterior a 1985). Para ello, se plantea el acondicionamiento del suelo urbano como concepto articulador, mostrando inercias y novedades de un proceso urbano invisibilizado a escala nacional por las transformaciones socioterritoriales del Montevideo metropolitano dentro de la neoliberalización (segmentación socio-territorial, *periurbanización*, informalidad, vaciamiento de áreas centrales servidas, nuevas centralidades asociadas a *shopping center*, distritos de negocios y zonas francas) que han reproducido la macrocefalia capitalina en la agenda de la cuestión urbana uruguaya.

## Las ciudades intermedias en el Uruguay urbano: acentos demográficos y su correlato en la ocupación urbana del suelo

Uruguay es un país de precoz comportamiento demográfico moderno con importantes descensos de mortalidad y de natalidad durante la primera mitad del siglo XX (Varela, 2008; Calvo, 2013). Entre 1960 y 2010, sus vecinos —la Argentina y Brasil— duplicaron o triplicaron su población<sup>1</sup>, pero Uruguay la incrementó una cuarta parte (de 2,6 a 3,3 millones). Además de la persistencia del bajo crecimiento vegetativo, la cuestión demográfica uruguaya estuvo atravesada en las últimas décadas por un cambio significativo en los arreglos familiares y los nuevos ciclos migratorios internos (Koolhaas, 2013). En el lapso entre los censos 1963-2011, los hogares aumentaron casi un 70% y disminuyeron su tamaño, incrementándose hogares unipersonales y parejas sin hijos, alejándose cada vez más del modelo de la familia nuclear tradicional (Cabella *et al.*, 2015), una tendencia que se observa internacionalmente pero que tiene otras derivaciones territoriales en un país con leves crecimientos poblacionales y donde el 95% de la población ya es urbana y los principales movimientos migratorios se dan entre localidades urbanas (Macadar, 2009). Las derivaciones territoriales de éstos procesos incluyen un aceleramiento de la producción habitacional (las viviendas han crecido más de 80% en el lapso 1963-2011) en la medida que los hogares demandan viviendas y el propio cálculo del déficit habitacional en el marco de las políticas de vivienda parte de la referencia de una vivienda para cada hogar (Terra, 1968; MVOTMA, 2015). Ello ha devenido en un importante crecimiento físico de las ciudades uruguayas sin que mediara, en general, un incremento poblacional

---

1 Argentina pasó de 20 a 40 millones y Brasil de 70 a 200 millones de habitantes

significativo. Este ha sido un rasgo distintivo del proceso urbanizador uruguayo en el contexto latinoamericano y no ha estado exento de un dispar acondicionamiento infraestructural del suelo con las consabidas repercusiones en calidad de vida e integración social que ello implica (Martínez, 2011).

Las ciudades medias uruguayas, definidas como aquellas con población mayor a 5.000 habitantes y que no integran el área metropolitana de Montevideo<sup>2</sup>, conforman un grupo con creciente participación en el Uruguay

urbano. De acuerdo al último censo de población (2011), son 45 conglomerados que reportan el 35% de la población del país (Tabla 1). Esa cohorte, en su comportamiento desde el censo 1985, ha sido la más dinámica poblacionalmente dentro de agregados urbanos del país, con una tasa de crecimiento promedio anual de 0,94 %, superando al país en su conjunto (0,41 %), el país urbano (0,71 %) , las localidades menores a 5.000 habitantes (0,91 %) y la propia Área Metropolitana de Montevideo (0,53%).

---

2 Esta definición ha sido utilizada por el Equipo de Ciudades Intermedias del Instituto de Teoría y Urbanismo de la UDELAR, valorando la conformación del sistema urbano uruguayo y la desagregación del mismo en grupos de localidades (Área Metropolitana de Montevideo, Ciudades intermedias, Pequeñas localidades) que revelan dinámicas funcionales propias, más allá de su superficie y población. Asimismo, surge de la experiencia de trabajos clásicos como Vapñarsky y Gorojovsky (1989), o más recientes como Bellet y Llop (2003), ESPON (2006) o Maturana (2015) que analizan el concepto de ciudad intermedia en diferentes ámbitos territoriales y sistemas urbanos. El umbral de 5.000 habitantes toma como referencia su utilización por parte del sistema estadístico uruguayo (se considera como “interior urbano” a las localidades mayores a 5.000 habitantes en la Encuesta Continua de Hogares, por ejemplo) y la propia gestión territorial (ejemplificada en que se considere como umbral superior de población dentro del que actúa el programa habitacional de viviendas rurales - MEVIR), denotando un cambio cualitativo en las ciudades uruguayas. Véase, Martínez, Altmann y Rodríguez (2013); Martínez y Altmann (2020).

**Tabla 1:**  
**Agregados urbanos del Uruguay. Principales tendencias poblacionales 1985-2011**

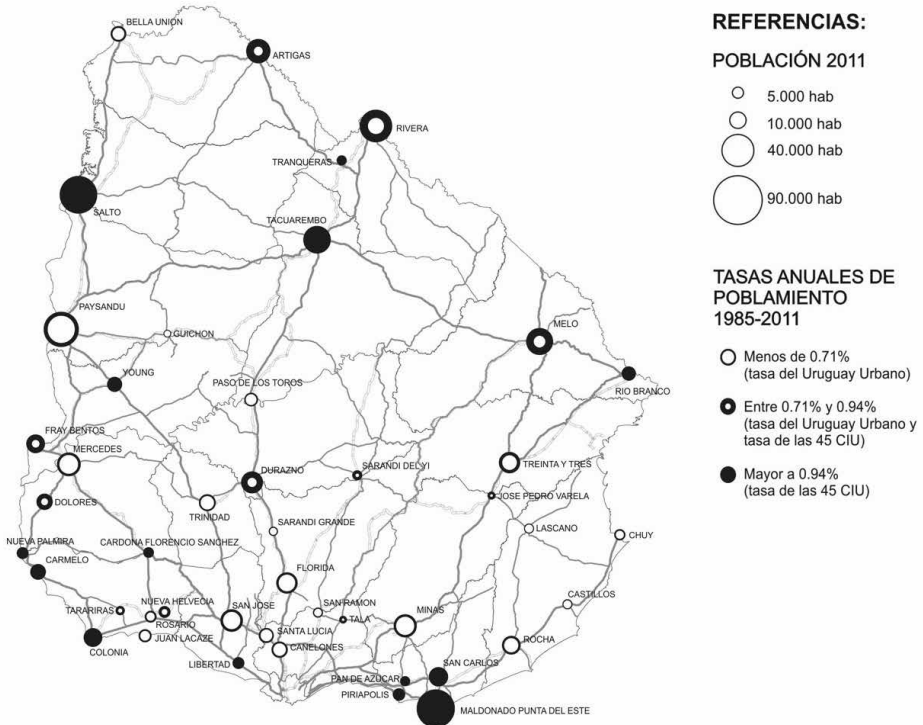
|   | Población<br>1985 | Población<br>2011 | Tasa de<br>crecimiento<br>porcentual<br>anual<br>1985- 2011 | Incidencia en<br>el total del<br>país<br>1985 | Incidencia en<br>el total del<br>país<br>2011 |
|---|-------------------|-------------------|---|---|---|
| Área Metropolitana<br>de Montevideo                       | 1.498.266         | 1.726.417         | 0,55%   | 50,71%  | 52,54%  |
| Ciudades<br>intermedias                                   | 908.047           | 1.173.524         | 0,94%   | 30,73%  | 35,41%  |
| Pequeñas Locali-<br>dades (menores a<br>5.000 habitantes) | 174.517           | 210.281           | 0,91%   | 5,91%   | 6,70%   |
| URUGUAY<br>URBANO   | 2.580.830         | 3.110.222         | 0,71%   | 87,35%  | 94,65%  |
| URUGUAY<br>TOTAL  | 2.954.713         | 3.285.877         | 0,41%   | 100,00%                                       | 100,00%                                       |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos INE.

El conjunto de las CIU muestra un comportamiento heterogéneo en lo demográfico y distribución territorial dentro del país, dándose el caso de crecimientos moderados o leves en algunas de las más pobladas o importantes dinámicas en aquellas de menor tamaño, variantes evidentes también en términos geográficos y regionales. En las CIU conviven principalmente tres grupos de localidades, de acuerdo a su origen: las viejas capitales departamentales, fundadas por la colonia española o el Estado uruguayo con fines de administración territorial entre los siglos XVIII y XIX, ciudades

vinculadas al trazado del ferrocarril, a fines del siglo XIX y balnearios surgidos en las primeras décadas del siglo XX. El resabio del modelo ciudad-territorio con la presencia de una zona de chacras o ejido, próxima a la planta urbana en el caso de las ciudades fundadas antes del trazado ferroviario y que continúan siendo las más pobladas del país, refiere a un territorio que funcionó fluidamente como ámbito de la expansión de éstas ciudades y ha determinado la estrategia de crecimiento físico de las mismas (Musso, 2004; Altmann Macchio, 2018).

**Imagen 1:**  
**Ciudades intermedias del Uruguay. Dinámicas poblacionales 1985-2011**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos INE y Martínez y Altmann Macchio (2020).

### Provisión de infraestructura en la gestión urbana uruguaya

La infraestructura urbana asociada al hábitat, higiene y calidad de vida en la ciudad moderna tuvo hitos significativos desde mediados del siglo XIX en la ciudad industrial europea, destacando la experiencia británica de los Consejos Locales de Salud (1844, 1848), el ensanche de Barcelona y el desarrollo teórico-práctico de Cerdá (1867) (Benévolo, 1992). A partir de estos casos, las ciudades asumieron la realización de mejoras sanitarias urbanas, alcantarillados, sistemas de drenaje adecuados y

servicios apropiados de recolección de basuras. La generación de normativa urbanística asociada reconocía el rol del Estado en la mejora de las condiciones de vida colectivas y tuvo repercusión rápidamente para dar respuesta a problemas urbanos similares que se daban en occidente, en ciudades que se expandían crecientemente.

A mediados del siglo XX, los planes reguladores y directores de las grandes ciudades latinoamericanas de las décadas de 1930 a 1950 manifestaron la voluntad del Estado (donde prevalecía la escala nacional, dentro de procesos de crecimiento interno y de desarro-

llo industrial) de hacerse cargo del crecimiento urbano, direccionar el mercado y la renta inmobiliaria, explicitando los nuevos desarrollos (Pradilla Cobos, 2014). En la práctica, la provisión de infraestructura urbana (redes de saneamiento y agua potable o alumbrado público) estuvo relacionada a la importancia de la higiene en el crecimiento de las ciudades y su gestión en manos de compañías extranjeras a modo de concesión del servicio público. La velocidad de crecimiento urbano en la etapa de sustitución de importaciones en las principales ciudades latinoamericanas —en las tres décadas siguientes a 1930, salvo Montevideo, las capitales sudamericanas multiplicaron varias veces su población y configuraron robustos espacios metropolitanos— constituyó una enorme dificultad para acompañar el desarrollo urbano con la provisión de infraestructuras urbanas y servicios.

El caso uruguayo muestra singularidades en la gestión urbana, más allá de los acentos demográficos señalados. La Ley de centros poblados de 1946, intentó evitar el crecimiento urbano desmesurado y la proliferación de fraccionamientos sin servicios. Esta norma tuvo una aplicación dispar en el país, permitiendo igual un proceso urbanizador con carencias infraestructurales importantes (Terra, 1968). En 1966, la Ley 13.493 denominada “Plan de viviendas: urbanización y saneamiento” reiteraba que la autorización de fraccionamientos quedaba supeditada a la presencia de la infraestructura urbana provista por el promotor. A dos décadas de vigencia de la Ley de Centros Poblados, se establecía una evaluación crítica de sus impactos, lo cual encerraba la ausencia de una política urbana: “En ciudades medianas y pequeñas, el crecimiento urbano continúa produciéndose en condiciones tan anárquicas como las anteriores a la aparición de la Ley” (Terra, 1968).

Respecto a la provisión de infraestructura, la Ley orgánica municipal (1935) estableció la competencia de los gobiernos departamen-

tales en la pavimentación de calles, provisión o concesión del alumbrado público. En tanto Montevideo había sido la primera ciudad de Sudamérica en contar con red de saneamiento (1852) y una de las primeras con agua corriente (1871), las ciudades del interior comenzaron ese proceso a partir de 1911, a través de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas y la concesión de los servicios a empresas privadas, llegando en 1952 a todas las capitales departamentales y los principales balnearios. En ese año, se estatizaron los servicios de agua y saneamiento y se creaba Obras Sanitarias del Estado (OSE)<sup>3</sup> como organismo desconcentrado del Ministerio de Obras Públicas (Bertino *et al.*, 2012).

A fines de los '60, el Arq. Juan Pablo Terra, quien coordinaba el “Sector Vivienda y Acondicionamiento Territorial” de la “Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico” (CIDE), el *think tank* desarrollista creado por el gobierno nacional en 1960 en base a los propios estudios de la CIDE sobre vivienda e infraestructura urbana en el país, aseveraba que el país urbano tenía una bajísima densidad promedio de 13 viviendas por manzana (Terra, 1968). El dato escondía heterogeneidades: en Montevideo esa densidad era de 42 viviendas y en el conjunto de las ciudades y pueblos del interior era 8 viviendas por hectárea, dando lugar a que una importante proporción del área fraccionada de las ciudades y pueblos del interior estuviera baldía. Estas variantes de densidades de vivienda implicaban una ocupación urbano-habitacional diferencial, vinculada al desarrollo y capacidad de

---

3 La intendencia de Montevideo era responsable del saneamiento de la capital desde 1915. Al crearse OSE, el ente manejó el abastecimiento de agua y saneamiento en todo el país, salvo el saneamiento de la capital que hasta el día de hoy corresponde al gobierno departamental.

las infraestructuras: “En semejante dispersión se hace prácticamente imposible prestar servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público, pavimentos, recolección de basuras” (Terra, 1968: 29).

Como mencionan Bertino *et al.* (2012), Uruguay en la década de 1960 tenía una muy buena cobertura de saneamiento y de agua potable en relación a la región y a América Latina y el Caribe. Sin embargo, dentro de la misma, existía un desbalance importante entre lo que sucedía en Montevideo y en el resto del país, al igual que en otros aspectos de la dotación de infraestructura urbana. Mientras que Montevideo ya tenía su superficie dotada de agua corriente en un 82%, saneamiento 63%, 70% alumbrado público y 91% de las calles pavimentadas, las ciudades de más de 10.000 habitantes apenas llegaban al 43% de agua corriente, 28% de saneamiento, 35% alumbrado público y 70% calles pavimentadas (CIDE, 1963). Acorde al pensamiento desarrollista, Terra consideraba que la solución a estos conflictivos procesos de urbanización radicaba en la planificación y una legislación urbanística más estricta en términos de coordinación entre los entes responsables de energía eléctrica, agua y saneamiento, el gobierno nacional y los gobiernos departamentales (Terra, 1973).

La provisión de infraestructura fue resignificada en los períodos siguientes, de acuerdo a los paradigmas de intervención urbana y enfoque ambiental, particularmente luego de las cumbres de Estocolmo (1972) y Vancouver (1976); dándose importancia la dimensión ambiental y la participación social. Uruguay, como otros países latinoamericanos, a partir de la década de 1970, tomó préstamos internacionales para embarcarse en la mejora del acceso a agua y saneamiento, ya enfocados desde estrategias de reducción de la pobreza en el tercer mundo, con el “agua segura” como una de sus dimensiones determinantes (MVOTMA, 2017). En la década de 1980, el énfasis tuvo lugar en las intervenciones fo-

calizadas, de acuerdo a las nuevas lógicas de reconfiguración estatal. En Uruguay, durante la década de 1990, se sucedieron privatizaciones y concesiones de agua y saneamiento en los ámbitos más dinámicos en lo poblacional del país (Ciudad de la Costa en el Montevideo Metropolitano, Maldonado y Punta del Este) que a su vez mostraban un rezago importante en lo infraestructural. En 2004, una reforma constitucional surgida por iniciativa popular y aprobada por más del 60% de la población, dejó establecido en la Carta magna que el agua y saneamiento serían prestados únicamente por personas públicas estatales y el manejo de su política sería en términos de ordenamiento ambiental del territorio. Desde entonces, la OSE retomó la prestación de los servicios en todo el país.

Simultáneamente, a nivel internacional, el paradigma del desarrollo sostenible, establecido a partir de 1987, permeó, junto a la descentralización, en el discurso de la cumbre de ONU Hábitat de Estambul (1996). Allí, un acento particular remitía al repliegue estatal en la provisión de éstas infraestructuras, promoviendo incluir a: “agentes del sector privado y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales (para) participar en la prestación y la gestión de servicios”. También se validaba la provisión de servicios *ex-post* a la ocupación urbana del suelo, al promover “la mejora de los asentamientos espontáneos y los barrios urbanos de viviendas improvisadas como medida expeditiva y solución pragmática a la escasez de vivienda en las ciudades” (ONU, 1996). Esta directiva dio lugar al surgimiento de varios programas de mejoramiento barrial financiados por organismos multilaterales de crédito en los países en vías de desarrollo. En el caso uruguayo fue el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) en 1999.

La sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en 2008, planteó una nueva generación de normativas vinculadas al desarrollo urbano en tér-



minos de optimización del suelo consolidado y evitar la expansión urbana sin servicios. La inclusión de deberes y obligaciones territoriales, entre los que se encuentra la provisión de servicios en los fraccionamientos y la conexión a las redes existentes, la necesaria explicitación de los sitios de expansión urbana a través de la categorización del suelo (determinación del suelo urbano no consolidado y el atributo de potencialmente transformable), la figura de la policía territorial, o de los informes de incidencia, plantearon un escenario de respuesta ante la expansión urbana con deficiencias infraestructurales, a partir de la planificación y articulación entre los niveles de gobierno y entes sectoriales<sup>4</sup>.

Respecto a la energía eléctrica, la generación y distribución de la misma se encuentra en manos del Estado nacional desde 1912. Si bien la ley de marco regulatorio de la energía eléctrica de 1997 planteó la generación por privados y su incorporación a la red nacional. Luego de 2005, se intensificó la instalación de diversos parques eólicos privados, así como parques solares y generación de energía eléctrica a partir de biomasa. Estos procesos consolidaron la apuesta del país desde la década de 1930, por desplazar a las usinas de combustibles fósiles en las diferentes ciudades. Allí se destacaron los grandes complejos hidroeléctricos sobre el río Negro (Rincón del

Bonete, Baygorria, Palmar) y el río Uruguay (Salto Grande).

En los casos reseñados, el abastecimiento de agua corriente y la energía eléctrica son de cobertura universal en el país urbano, superando el 98 % de los hogares contando con ellas, de acuerdo al censo 2011. En el caso del saneamiento, en el Uruguay urbano, los hogares con conexión a una red de alcantarillado eran 60% (INE, 2011).

La pavimentación de calles corresponde a los gobiernos departamentales. En el caso del interior del país, estos han desarrollado una amplia política de mejora en ese rubro a partir de los ingresos provenientes del Fondo de Desarrollo del Interior, creado a partir de la reforma constitucional de 1997. Está compuesto por un porcentaje de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo, devuelto a los territorios no montevideanos para ser invertidos en proyectos. Las intendencias ejecutan directamente la tercera parte del fondo, de acuerdo a una alícuota definida por aspectos de desarrollo y sociodemográficos de los departamentos. El resto de la ejecución se distribuye entre los ministerios nacionales en estos territorios. Estos proyectos integran aspectos del desarrollo socio-territorial y tienen en el componente de mejora de infraestructura y dentro de ella la vialidad, un componente destacado. También el Programa de Gestión Subnacional (PGSS) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y financiado por el BID y el gobierno nacional, a partir de 2013, planteado como un fondo concursable con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios básicos que se encuentran a su cargo, tuvo varias intervenciones vinculadas a la consolidación barrial y dotación de infraestructura urbana.

En el caso del alumbrado público, saneamiento, las intendencias coordinan con la UTE y OSE la provisión del servicio. La pavimentación y escurrimiento de aguas superficiales corren por cuenta de las intendencias

---

4 La LOTDS, al igual que lo hacía la Ley de centros poblados, da en exclusividad a los gobiernos departamentales la competencia para categorizar el suelo (en urbano, suburbano y rural). Dentro de la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial, se establece que se solicitará informe a las instituciones públicas y entes y servicios descentralizados, respecto a las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento (Art. 25). Esto refiere, entre otros casos, a la coordinación de obras de infraestructura.

y, como hemos visto, en algunos proyectos se reciben ingresos del gobierno nacional mediante OPP o través de los programas de regularización de asentamientos y mejoramiento barrial, como veremos en el próximo ítem, al referirnos a las políticas habitacionales.

En resumen, las estrategias de provisión de infraestructura urbana en Uruguay corrieron por caminos similares a los países de la región, pero con acentos propios del papel del Estado uruguayo y sus empresas públicas. Una primera etapa de provisión de servicio por parte de privados, la estatización progresiva de los mismos en la primera mitad del siglo XX, el despliegue infraestructural asociado a la toma de deuda y seguimiento de las pautas de los organismos internacionales como ONU y OMS, luego atravesado por el paradigma de la sostenibilidad y la presión por la desregulación y privatización. La recuperación de la totalidad de la provisión de estatal de agua y saneamiento desde 2004 con la reforma constitucional y la sanción de la LOTDS en 2008, plantearon un nuevo escenario en la provisión de agua y saneamiento, pautado por una vocación de mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y políticas sectoriales y controlar el crecimiento urbano, promoviendo una optimización del suelo servido. En el caso de las CIU, la lenta consolidación infraestructural, concatenada con la inobservancia de la Ley de centros poblados, signó su desarrollo urbano dentro del Estado de Bienestar, como se observó en los datos de CIDE (1963) y Terra (1968). En las etapas posteriores, la provisión retrospectiva de la infraestructura fue central, con un avance significativo de la cobertura de saneamiento en las capitales departamentales (Terra, 1985). A su vez, salvo el caso de las ciudades del departamento de Maldonado, las ciudades medias uruguayas no tuvieron la experiencia de la gestión privada de la infraestructura durante la neoliberalización de los '90.

## **Continuidades y rupturas en la política de vivienda uruguaya**

El profundo estudio de las condiciones de vida en el país en sus múltiples dimensiones que supuso la experiencia de la CIDE y la propuesta reformista que emanó del “Plan Nacional de Desarrollo 1965-74” (CIDE, 1965) fue una hoja de ruta para una serie de políticas públicas en el Uruguay posterior a 1970, más allá de que fueran descontextualizadas de su vocación desarrollista o resemantizadas o resignificadas por los impulsos neoliberalizadores de la primera etapa de la dictadura (Bittencourt *et al.*, 2012). En el área vivienda, la propuesta de la CIDE planteaba que dicha política debía ser “planeada y administrada como una pieza inseparable del desarrollo económico general” (CIDE, 1965: 216). Este giro hacia una inserción de la vivienda dentro de las lógicas del desarrollo general implicó un cambio profundo en el abordaje político de lo urbano. De allí, surgió la Ley de Plan Nacional de Viviendas (Ley 13.728, de 1968) que permitió el desarrollo del sistema cooperativo (amortiguando el costo de la vivienda desde una lógica asociativa de los cooperativistas a través de hacerse cargo de una parte del préstamo hipotecario en ahorro previo u horas de obra en ayuda mutua, además del subsidio estatal) elemento singular de las políticas habitacionales del país, habilitando el acceso a vivienda y suelo urbano a sectores medios de trabajadores. El financiamiento a través del Fondo Nacional De Vivienda (con un porcentaje del impuesto a los sueldos) y la indexación de las cuotas de los préstamos inmobiliarios a través de la unidad reajutable (fijada según la variación del Índice Medios de Salarios, que también se creaba al respecto) pretendía recomponer la relación ingresos-egresados del sistema de producción pública de vivienda, dejándolo a resguardo de la espiral inflacionaria y la depreciación de la moneda que había distorsionado el acceso y financiamiento al crédito hipotecario en las décadas de 1950 y 1960. La presencia de mí-

nimos habitacionales y cualidades constructivas, así como el reconocimiento de franjas de destinatarios según sus ingresos referenciados a un nivel de compromiso del gasto del hogar de 20% para el crédito hipotecario de acceso a vivienda adecuada (nivel teórico de suficiencia) redondeaban una compleja normativa que pretendía impulsar la producción habitacional, renovar el *stock* y mejorar el acceso a la vivienda en los sectores medios. También la Ley inauguró la figura del Plan Quinquenal de Vivienda, que debería incluir “un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos; las inversiones; los requerimientos en préstamos y subsidios por programas; las metas de producción de viviendas de los organismos públicos; la previsión de recursos, su distribución y las medidas complementarias necesarias” (Ley 13.728, art. 4). Como menciona Terra (1984), en los primeros años de vigencia de la Ley hubo una renovación y mejora del *stock* significativos y un aumento de los hogares propietarios de la vivienda, analizando los censos 1963 y 1975.

A lo largo de más de cinco décadas, esta Ley ha articulado la política pública de vivienda, allende de sus modificaciones. Más allá de la distorsión generada por la centralización de la política de vivienda en el Banco Hipotecario del Uruguay desde la dictadura hasta la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (1977-1990), deben señalarse las ocurridas en la década de 1990, cuando el MVOTMA surgió y planteó volver al principio de diferenciación de funciones en la organización del sistema, según la Ley de vivienda 13.728, bajo la orientación de que cada problema de acuerdo a su naturaleza y escala, tiene ámbitos adecuados para su resolución (MVOTMA, 1991). En ese marco, se creó el denominado “Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda” (SIAV) y el Ministerio focalizó su acción directa en los grupos de menores

ingresos, profundizando las políticas neoliberales focalizadas, creándose el programa de Núcleos Básicos Evolutivos enfocados en la “demanda no solvente” con grandes conjuntos de viviendas mínimas (construidas bajo modalidad de “llave en mano”) en lotes reducidos, cuya implantación en periferias en proceso de consolidación, profundizó la segregación socio-urbana, fundamentalmente en la zona metropolitana (Couriel, 2010; Cruz, 2005). En el caso de las ciudades intermedias, las intervenciones fueron de menor escala, pero con igual tendencia a la localización periférica.

Las políticas aplicadas en los gobiernos del Frente Amplio, a partir de 2005, en lo referente a la vivienda, implicaron algunos cambios significativos. En particular, se destaca el final de los programas de núcleos básicos, el relanzamiento del sistema cooperativo y una creciente problematización de la localización de las intervenciones con eje en el acceso al suelo urbano (MVOTMA, 2015; MVOTMA, 2018).

Desde lo institucional, en 2008, con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda, como brazo ejecutor de las políticas del MVOTMA y la reforma tributaria del gobierno nacional que creó el impuesto a la renta de las personas físicas, los recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) perdieron su origen redistributivo asociado al impuesto a los sueldos (que desapareció como tal) y el FNV pasó a ser directamente financiado por rentas generales. También la Ley 18.795 (año 2011) de promoción de la vivienda de interés social, planteó una serie de estímulos de exoneración tributaria para la producción de viviendas dirigidas en primera instancia a los sectores medios, con más de 15.000 unidades habitacionales construidas bajo ese amparo entre 2011 y 2018. Esta política implicó un direccionamiento de la inversión privada en vivienda en el Montevideo no costero, propiciando una rehabilitación urbana singular en áreas centrales de la capital. En las ciudades

medias y particularmente en las capitales departamentales, la Ley ha tenido una aplicación discreta.

Otro aspecto clave de las últimas décadas que vincula a las políticas urbanas, con las de vivienda y de acceso a infraestructuras han sido los programas que atienden las situaciones de precariedad urbano-habitacional concentrada: los llamados asentamientos irregulares. Los primeros “cantegriles” y, luego, los “asentamientos” conformaron una nueva espacialidad de la pobreza urbana, evidenciada particularmente a partir de la década de 1960 en la zona metropolitana de Montevideo y asociada al deterioro económico de los ’60 y al nuevo modelo neoliberal de los ’70, aunque también tuvo manifestaciones en periferias de las principales ciudades del interior. Martínez (2011) identificó nueve variantes de la producción social del hábitat en su *Tipología del Hábitat precario en Montevideo Metropolitano* que en buena medida pueden evidenciarse en el Uruguay urbano y devienen en diferentes estrategias de provisión de infraestructura y producción habitacional o readecuación para su abordaje por las políticas urbanas.

El camino recorrido por las intendencias de Montevideo y el interior en programas habitacionales coordinados con el viejo Instituto Nacional de Viviendas Económicas (vigente entre 1937 y 1977) y principalmente las iniciativas del MVOTMA desde 1990 cuando los asentamientos se multiplicaron en la capital y zona metropolitana y aparecieron en varias ciudades intermedias, implicaron un corrimiento del paradigma de intervención hacia estrategias que integraron lo urbano con la producción habitacional y el concepto de mejoramiento barrial por sobre el de erradicación de asentamientos, salvo que mediara un afincamiento en suelo inundable o contaminado. Los programas piloto del MVOTMA, durante la década de 1990, el PIAI (hoy, Programa de Mejoramiento Barrial, PMB, financiado principalmente por el BID, centrado en la regularización dominial y construcción de infraestructuras, en localida-

des de más de 7000 habitantes) creado bajo la órbita de la Presidencia de la República (1999) y luego llevado el MVOTMA, integrándose a los demás programas públicos de vivienda; la experiencia de la cartera de tierras de la intendencia de Montevideo (1990), redundaron en un gradual pero persistente cambio de abordaje en las políticas sobre los asentamientos, donde la consolidación urbana, el acceso a infraestructuras y el esfuerzo por coordinación interinstitucional tuvo un papel creciente (MVOTMA, 2015).

Respecto a los criterios para la identificación de asentamientos, nos remitimos al censo de asentamientos realizado en 2006 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el PIAI. Allí se definió al asentamiento como un “agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas, se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.” De acuerdo a ésta definición, el INE ha ubicado en su cartografía para los censos 2004 y 2011 los sectores de la ciudad que corresponden a asentamientos. Tomándolo como referencia, hemos identificado los asentamientos ubicados por el INE-PMB en nuestras zonas de estudio, interpretando fotos de aéreas y datos censales. Esto ha permitido visualizar y calificar algunas de las diversas modalidades de informalidad y precariedad urbano habitacional, principalmente en áreas periféricas e intermedias. Allí, aspectos como la vinculación con el tejido formal del barrio inmediato, accidentes topográficos y presencia de cursos de agua, provisión de infraestructuras y dinámicas de expansión, densificación y saturación del tejido pueden ser apreciados en detalle. En las ciudades medias, más de la mitad de las ca-

pitales departamentales del interior (11 de 18) han tenido intervenciones de mejoramiento barrial del PMB en asentamientos, destacando varias intervenciones en las cuatro más pobladas: Maldonado, Salto, Paysandú y Rivera.

### **Acondicionamiento del suelo urbano**

Recuperando la noción de “Acondicionamiento territorial” llevada al ámbito urbano y con los mencionados avances de la cuestión ambiental y la gestión urbana, un suelo acondicionado permite un aprovechamiento intenso para usos habitacionales y mixtos y, ser exigido en densidades y en ocupación en una concentración equilibrada de equipamientos y servicios. El concepto de acondicionamiento urbano del suelo refiere a la aptitud infraestructural del suelo para dar soporte funcional y sustento ambiental a las actividades de las comunidades, mediante la provisión integral y gestión de un conjunto de redes básicas de conducción y distribución: vialidad, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones o recolección y tratamiento/eliminación de basura y desechos urbanos sólidos. Esta infraestructura urbana, construye de forma secuencial y progresiva, flexible y anticipatoria, el emplazamiento de los episodios urbanos (Allen, 1999). La dimensión temporal pone de manifiesto la incidencia que, en la producción de cada sitio, su configuración y las cualidades ambientales y los impactos sociales, tiene la secuencia en que tendrá lugar el acceso al suelo, la producción habitacional y la provisión de servicios e infraestructuras. Así como el apego o excepción del marco normativo en que tiene lugar este proceso (Martínez y Altmann Macchio, 2020). En el caso uruguayo, esta noción de acondicionamiento tiene sus raíces en la definición del suelo urbano consolidado definido en la LOTDS en su artículo 32, como aquel con suficiencias infraestructurales, vinculado inequívocamente a la trayectoria planteada por la Ley de Centros Poblados sobre la relación entre provisión de infraestructura y equi-

pamiento urbano y la ocupación urbana del suelo. Por otra parte, hemos visto en las ciudades medias un acondicionamiento del suelo urbano dispar respecto a los procesos ocurridos en el departamento de Montevideo y su zona metropolitana, con un rezago en términos de saneamiento y pavimentación, evidente en los estudios de la CIDE (1963), vinculado a los nuevos crecimientos que desbordan los viejos dameros y sus expansiones regulares, generando articulaciones conflictivas en la contigüidad física de la urbanización y provisión de infraestructura en red, en caso de superarse cursos de agua o vías del ferrocarril, que suponían barreras al crecimiento urbano hasta la década de 1960 en las ciudades medias uruguayas (Martínez y Altmann Macchio, 2016; Altmann Macchio, 2018).

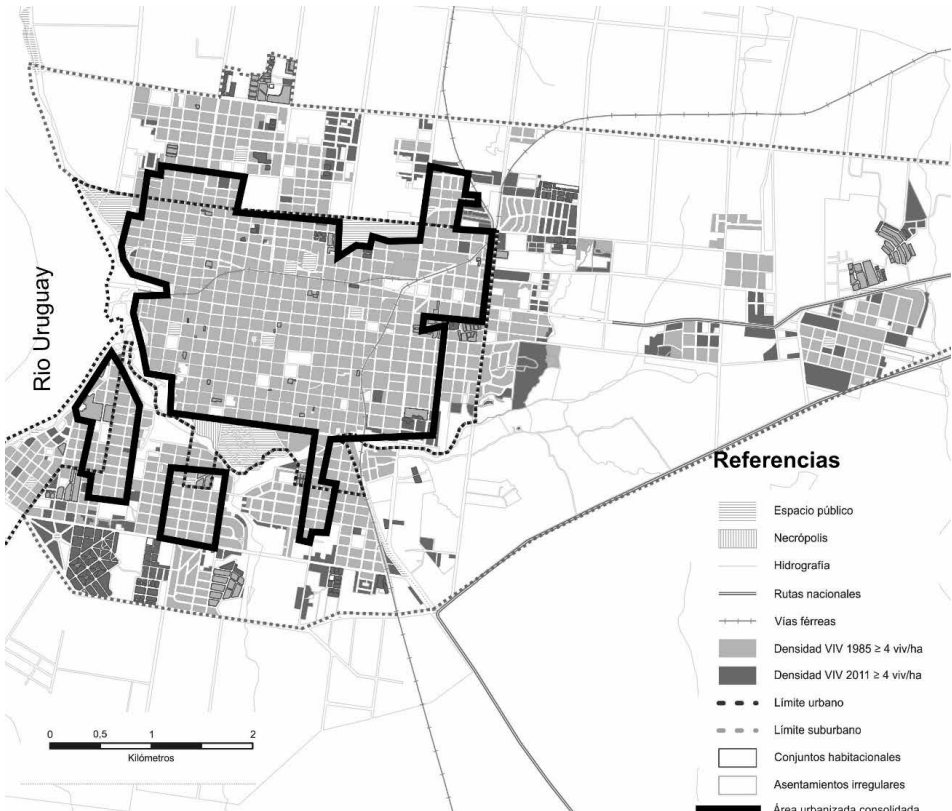
### **Expansión urbano- habitacional y cobertura infraestructural después de 1985**

Desde una lectura de los procesos territoriales que supone una periodización donde existen ciclos que vinculan modelos de desarrollo económico y patrones territoriales a nivel de procesos de urbanización y de movilidad entre centros urbanos del país, desde el sistema urbano nacional, en el siglo XX uruguayo pueden apreciarse dos grandes ciclos vinculados articulados por la gravitación de Montevideo en el país urbano (Martínez y Altmann Macchio, 2016; Musso, 2004; Capandeguy, 2002). Desde inicios del siglo XX hasta el quiebre institucional de 1973, el Uruguay pasó por el batllismo, donde se combinó desde un reformismo liberal, un modelo agroexportador con redistribución de la renta agraria y un peso significativo del Estado en lo industrial y comercial y la amortiguación de la lucha de clases. La instalación del modelo neoliberal tuvo impulsos y frenos, con un Estado de Bienestar de descomposición leve y tardía respecto al contexto regional. El año 1985 supuso la recuperación democrática y un año de censo población y vivienda. También

el inicio del manejo “democrático” del nuevo modelo económico, donde se profundizaron los acentos de integración regional (MERCOSUR) dentro de la incipiente globalización. En el territorio se evidenció un leve repliegue de Montevideo en el país urbano (a pesar de la consolidación de su zona metropolitana) y un aumento relativo de las ciudades intermedias. Dentro del *reescalamiento estatal* donde la escala nacional fue atacada desde la integración

regional y los procesos de descentralización (Brenner, 1999), las ciudades medias fueron vistas como posibles “cabeceras regionales” dentro de nuevas lecturas del territorio uruguayo (Bervejillo y Yim, 1995) y sede de políticas descentralizadoras y regionalizadoras, que las reubicaron en el sistema urbano nacional. A este proceso, se añadió su papel como centro de servicios especializados al agronegocio, como fue señalado anteriormente.

**Imagen 2:**  
**Ciudad de Salto. Variación de suelo urbanizado 1985-2011 con modos de gestión urbano-habitacional y destaque de área con infraestructura urbana completa**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Martínez y Altmann Macchio (2020).

En el seguimiento del proceso de urbanización de cinco capitales departamentales entre 1985-2015, se apreció la trayectoria de la ocupación urbana del suelo y la consolidación del suelo urbano. El suelo urbanizado fue definido como aquel con densidades de vivienda mayores a cuatro viviendas por hectárea, de acuerdo a la geolocalización de datos censales y la interpretación de fotos satelitales. Esta superficie y datos asociados fueron desagregados en diferentes modos de gestión urbano-habitacionales, vinculados a la generación de tejidos residenciales periféricos (Cecilio, Couriel,

Spallanzani, 1999): conjuntos habitacionales de programas públicos de vivienda, asentamientos irregulares y por exclusión, el tejido “formal” o “loteo convencional”. Se podrían añadir los barrios privados o urbanizaciones en propiedad horizontal, pero ninguno de los casos de estudio reportó casos de ellos en el período de análisis. Estas ciudades (Salto, San José, Durazno, Treinta y Tres, Florida) fueron elegidas con un criterio de muestra sesgada, abarcando diferentes dinámicas poblacionales en el período, emplazamientos geográficos y cantidad de población.

**Tabla 2:**  
**Incrementos poblacionales y suelo consolidado en cinco ciudades medias uruguayas (1985- 2011)**

| Ciudad         | Población 2011 | Expansión urbana 1985- 2011 | Crecimiento población 1985- 2011 | Crecimiento vivienda 1985-2011 | Superficie urbanizada consolidado (2008) |
|----------------|----------------|-----------------------------|----------------------------------|--------------------------------|--|
| Salto          | 105289         | 24%                         | 32%                              | 53%                            | 51%                                      |
| San José       | 37485          | 27%                         | 19%                              | 54%                            | 77%                                      |
| Durazno        | 35466          | 56%                         | 32%                              | 64%                            | 49%                                      |
| Treinta y Tres | 33458          | 49%                         | 20%                              | 55%                            | 18%                                      |
| Florida        | 33640          | 29%                         | 20%                              | 55%                            | 54%                                      |

**Fuente:** Martínez y Altmann Macchio (2020).

Como se aprecia en la Tabla 2, los incrementos de unidades habitacionales superan los poblacionales y la superficie de expansión de suelo con ocupaciones con densidad mayores a cuatro viviendas por hectárea también es heterogénea, sin que pueda asumirse un patrón claro. Salto, la ciudad más poblada, se expande poco en superficie, pero tiene crecimientos de población y vivienda significativos en el conjunto. En la superficie de suelo consolidado al momento de aprobarse la LOTDS, aparecen casos extremos en San José y Treinta y Tres; donde el suelo con todas las infraestructuras representa el 77% y el

18%, respectivamente. En los otros tres casos, oscila un 50 % de la superficie urbanizada.

Dentro del suelo no consolidado, se ofrecen diferentes variantes de la combinación de las infraestructuras incompletas. Considerando el carácter determinante del saneamiento en la secuencia de provisión de las mismas, es elocuente observar el porcentaje de suelo que cuenta con saneamiento pero que aún carece alumbrado público, desagüe de aguas superficiales vía cordón cuneta o entubado y un tipo de pavimento adecuado (carpeta asfáltica u hormigón) (Tabla 3). Allí es importante apreciar los gradientes de consolidación, donde sal-

vo el caso de Durazno, con el 31% del suelo no consolidado, pero ya contando con saneamiento, las otras cuatro ciudades muestran proceso

de provisión de infraestructura con vocación de completar las mismas en avance importante, en particular Salto y San José.

**Tabla 3:**  
**Variantes del suelo no consolidado: provisión de saneamiento.**  
**Situación previa a la aprobación de la LOTDS (2008)**

| Ciudad         | % suelo no consolidado con saneamiento pero infraestructura incompleta |
|----------------|--|
| Salto          | 78%  |
| San José       | 41%  |
| Durazno        | 31%  |
| Treinta y Tres | 42%  |
| Florida        | 93%  |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Martínez y Altmann Macchio (2020).

La desagregación del crecimiento en superficie desde los modos de gestión urbano-habitacionales muestra heterogeneidad, pero la persistencia del crecimiento desde los loteos formales, más allá de su consolidación infraestructural (Tabla 4). En el caso de San José y, en menor medida Salto y Florida, los Conjuntos

habitacionales adquieren un protagonismo en el crecimiento de superficie. De las ciudades consideradas solo Salto (la de mayor población) tiene un desarrollo relevante vinculado a episodios de informalidad (12% de la expansión el período de estudio).

**Tabla 4:**  
**Porcentaje de superficie de expansión por modo de gestión urbano habitacional (1985- 2011)**

| Ciudad         | Conjuntos habitacionales | Asentamientos | Loteo convencional |
|----------------|--------------------------|---------------|--------------------|
| Salto          | 22%                      | 12%           | 66%                |
| San José       | 28%                      | 0%            | 72%                |
| Durazno        | 16%                      | 1%            | 83%                |
| Treinta y Tres | 10%                      | 4%            | 86%                |
| Florida        | 22%                      | 4%            | 74%                |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Martínez y Altmann Macchio (2020).

Las densidades de vivienda y población (Tablas 5 y 6), muestran, en promedio que las

ciudades se densifican en vivienda, pero no en población. Las variantes de los modos de



producción habitacional permiten apreciar a conjuntos de vivienda que casi duplican la densidad de vivienda promedio de la ciudad, asentamientos con densidades bajas y sin patrones claros en la muestra y un tejido formal alrededor de unas 25 viviendas por hectárea,

con tendencia al aumento de densidad. Esto nos habla de ciudades de una casa en promedio por padrón, al considerar una manzana tipo de 85 x 85 mts con padrones de entre 300 a 500 mts<sup>2</sup> de superficie; ciudades donde no destaca la construcción en altura.

**Tabla 5:**  
**Densidades de vivienda desagregado por modo de gestión urbano-habitacional**

| Ciudad         | Total ciudad  |               | Loteo convencional |               | Conjuntos habitacionales |               | Asentamientos |               |
|----------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                | Dens Viv 1985 | Dens Viv 2011 | Dens Viv 1985      | Dens Viv 2011 | Dens Viv 1985            | Dens Viv 2011 | Dens Viv 1985 | Dens Viv 2011 |
| Salto          | 22,35         | 27,52         | 21,42              | 25,73         | 42,56                    | 49,83         | 11,31         | 18,72         |
| San José       | 24,38         | 29,56         | 23,48              | 28,12         | 51,09                    | 44,01         | 0,00          | 0,00          |
| Durazno        | 23,16         | 25,18         | 22,82              | 23,17         | 41,51                    | 43,19         | 36,10         | 24,95         |
| Treinta y Tres | 20,4          | 21,20         | 20,08              | 19,78         | 37,68                    | 47,55         | 0,00          | 26,45         |
| Florida        | 21,96         | 26,46         | 21,52              | 24,86         | 55,91                    | 52,63         | 28,50         | 17,72         |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Martínez y Altmann Macchio (2020).

**Tabla 6:**  
**Densidades de población desagregado por modo de gestión urbano-habitacional**

| Ciudad         | Total ciudad  |               | Loteo convencional |               | Conjuntos habitacionales |               | Asentamientos |               |
|----------------|---------------|---------------|--------------------|---------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                | Dens pob 1985 | Dens pob 2011 | Dens pob 1985      | Dens pob 2011 | Dens pob 1985            | Dens pob 2011 | Dens pob 1985 | Dens pob 2011 |
| Salto          | 81,75         | 86,73         | 78,40              | 79,62         | 152,39                   | 168,41        | 48,86         | 67,47         |
| San José       | 79,28         | 74,83         | 77,12              | 71,02         | 143,67                   | 113,20        | 0,00          | 0,00          |
| Durazno        | 81,66         | 69,09         | 78,33              | 61,58         | 135,53                   | 136,45        | 145,72        | 100,97        |
| Treinta y Tres | 60,20         | 50,1          | 61,24              | 46,54         | 110,97                   | 113,26        | 0,00          | 67,65         |
| Florida        | 74,97         | 69,99         | 73,44              | 64,69         | 193,87                   | 155,87        | 65,13         | 49,79         |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos Martínez y Altmann Macchio (2020).

Los enclaves de vivienda social, generalmente remiten a conjuntos cooperativos de hasta cuatro niveles (no requerían ascensor) o núcleos básicos evolutivos (1 vivienda por predio de alrededor de 120 mts<sup>2</sup>). Respecto a la densidad de población se aprecia una disminución a nivel general y en el tejido formal en particular, salvo el caso de Salto. A nivel de los conjuntos habitacionales, se observa un patrón similar

## Conclusiones

### Densificación y periferias en consolidación: entre el relato, las políticas y las evidencias

La expansión urbana sin servicios y en baja densidad, ha sido parte esencial del relato de las transformaciones urbanas en el Uruguay de la neoliberalización, particularmente, en el Montevideo metropolitano. Sin embargo, en el caso de estas ciudades intermedias analizadas los procesos evidencian otras dinámicas. Si bien las ciudades se han densificado en vivienda, lo cual sugiere una creciente optimización del suelo urbano, la población ha crecido a un ritmo mucho menor que los hogares, apreciándose una pérdida de la densidad de población de los tejidos formales e incluso en los conjuntos habitacionales. Es interesante recordar que en la Ley de Centros Poblados de 1946 se planteaba una densidad de 80 habitantes por hectáreas para zonas urbanas. En este caso, como promedio es alcanzado solo por Salto y San José a ocho décadas de la aprobación de esa Ley. Mientras que la relación entre viviendas y personas, a nivel de densidades tiene la influencia del cambio en la dinámica de hogares.

Respecto al acondicionamiento del suelo urbano, el rezago en la provisión de infraestructura fue vista como fruto de la descoordinación entre entes sectoriales, la ausencia planificadora con perspectiva integral, y, fundamentalmente, de la aplicación discrecional y desnaturalizada de la Ley de Centros Poblados fuera de Monte-

video. Aunque las ciudades uruguayas no crecieron en esta etapa previa a 1985 ni aceleradamente, ni sobre la base de la informalidad en el acceso al suelo, como sucedió en otras metrópolis y ciudades medias latinoamericanas (Pradilla Cobos, 2014), las deficiencias infraestructurales configuraron situaciones de exclusión urbana y desigualdad, más allá de la formalidad en la tenencia de la tierra urbana o el acceso a la vivienda desde un mercado formal. Aunque la situación previa a la sanción de la LOTDS se aprecia un proceso de consolidación del suelo significativo, con sectores amplios de las tramas urbanas dotados de todos los servicios y con aquellos incompletos, un peso relativo destacado donde ya se había colocado saneamiento, de carácter estructural en la consolidación por su costo y gestión.

Del conjunto analizado, Durazno y Treinta y Tres han tenido una expansión urbana muy significativa, sin incrementar su densidad de vivienda al tiempo que han perdido densidad de población. Constituyen un claro fenómeno de crecimiento periférico con una oferta indiscriminada de nuevo suelo. San José y Salto, destacan con mayor densidad de vivienda y población, teniendo una densificación relevante en ambas dimensiones, aunque con expansión más acotada. Respecto a la intensidad de uso según la consolidación infraestructural, las variantes de acondicionamiento del suelo, revelan las diferentes estrategias de las intendencias departamentales, en coordinación con el gobierno nacional o Entes autónomos, en la provisión de servicios. Desde la década de 1980, la provisión de la red de saneamiento quedó inscripta dentro de los planes de obras de la OSE vinculados a cada gestión del gobierno nacional. La extensión de las redes y la construcción de plantas de tratamiento y vertido de efluentes han pautado estas últimas décadas de desarrollo de esta infraestructura en las Ciudades Intermedias.

Las restantes infraestructuras presentan en su provisión, diseño y gestión estrategias menos rígidas. El escurrimiento de aguas superfi-

ciales, en el menor de los casos se da por entubado (en algunos sectores de la ciudad asociado a la red de saneamiento) y en la mayoría de las situaciones, por cordón cuneta y gravedad. La topografía y el juego de pendientes para el escurrimiento natural del terreno inciden en esos trazados. Esta infraestructura, al igual que el material del pavimento de las calles corre por cuenta del gobierno departamental en su definición y ejecución.

La provisión de infraestructura urbana tiene en los Gobiernos Departamentales un actor central, diseñando y ejecutando por su cuenta o en coordinación con los entes sectoriales, al tiempo que, articulando con el gobierno nacional, a través de OPP hacerse del financiamiento del Fondo de Desarrollo del Interior. Las variantes de consolidación del suelo urbano muestran las diferentes estrategias de los Gobiernos Departamentales al proveer estos servicios, donde inciden las demandas de la población por la provisión *ex post* a la ocupación de loteos aprobados sin exigir los servicios básicos, por parte de la Juntas Departamentales.

Los Conjuntos Habitacionales de patrocinio público aparecen en este período como un actor de primera línea dentro de los procesos de crecimiento de las Ciudades Intermedias, en tanto en todos los casos el crecimiento de la población en Conjuntos Habitacionales multiplica varias veces el crecimiento relativo de la población de la ciudad. Es notoria durante este período su localización periférica, en áreas intersticiales o pequeños remantes de suelo servido, atendiendo a la propia naturaleza tipo-morfológica de los programas de vivienda evolutiva o de los conjuntos de cooperativas hasta cuatro niveles y aunque por lo general se emplazasen en ámbitos con infraestructura incompleta.

Finalmente, es de destacar que los loteos convencionales han sido los principales impulsores de la superficie expansión de las cinco ciudades estudiadas, desde 1985. El despoblamiento de manzanas centrales por cambios en las dinámicas de los hogares y el envejecimiento

de la población redundó en unidades habitacionales que siguen siendo utilizadas, pero a menor intensidad. Los viejos loteos se consolidan lentamente y los nuevos colocaron suelo disponible para hogares emergentes. A nivel general, puede apreciarse una leve densificación de vivienda del tejido convencional (damero fundacional y expansiones en loteos y fraccionamientos formales) en las diferentes Ciudades Intermedias. La propia carencia de infraestructura ha condicionado la baja ocupación habitacional. Y, a nivel de población, su crecimiento ha estado significativamente por debajo del ritmo de crecimiento de las Ciudades Intermedias. En definitiva, el loteo formal ha agregado nueva superficie para usos urbano-habitacionales, pero en general la ciudad formal consolidada, crece demográficamente a menor velocidad que la ciudad de los Conjuntos Habitacionales.

Siguiendo a Donzelot (2009) y mirando en perspectiva la Ciudad Intermedia uruguaya, podemos hablar de que dentro de estas ciudades intermedias hay varias ciudades que evolucionan a diferentes velocidades: la ciudad de los Conjuntos Habitacionales y la de los barrios formales (loteos convencionales) claramente que han corrido por caminos propios de intensidad de ocupación de suelo, relación con las infraestructuras y características socioeconómicas de la población residente. A estas ciudades las une un territorio en disputa: la periferia, en tanto suelo "suburbano" según la Ley de Centros Poblados (1946 y 1966) con infraestructura incompleta y de compleja transición al suelo rural productivo. Los nuevos escenarios surgidos luego de la LOTDS y su despliegue planificador a nivel nacional (casi un centenar de instrumentos y casi todas las ciudades mayores a 20.000 habitantes con Plan de Ordenamiento Territorial) nos impulsa a la necesaria mirada, a más de diez años de esta Ley, acerca de si se han generado cambios significativos en la gestión urbana, en lo referente a la expansión urbana, la optimización del suelo urbano y el acceso a infraestructuras.

## Referencias bibliográficas

- Allen, S. (1999). El urbanismo de las infraestructuras: siete proposiciones. *Circo* [en línea], Núm. 59. [Consultado: 10 agosto 2017]. Disponible en: [http://www.mansilla-tunon.com/circo/epoca3/pdf/1998\\_059.pdf](http://www.mansilla-tunon.com/circo/epoca3/pdf/1998_059.pdf)
- Altmann Macchio, L. (2018). ¿Del ejido al periurbano? Dos casos de reconfiguración de periferias en ciudades intermedias uruguayas. *Actas del X Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. 28-29 junio. Córdoba. Argentina. Disponible en: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/6338/Del%20ejido%20al%20periurbano.pdf?sequence=25&isAllowed=y>
- Bellet, C. y Llop, J. (2003). *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ed. Editorial Milenio.
- Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M. y Vázquez, D. (2012). *Serie Documentos de Trabajo Historia de una empresa pública uruguaya: 60 años de Obras Sanitarias del Estado*. Montevideo: OSE - FCEA - IE; DT25/12. UR. FCEA - IE.
- Bervejillo, F. y Yim, C. (1995). *Informe de consultoría: Estudio general para el diseño de las directrices de ordenamiento territorial y desarrollo del Uruguay*. Montevideo: DINOT.
- Bittencourt, G., Galván, E., Moreira, C., Vázquez, D. (2012). Capítulo 3: La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la CIDE. En Enrique V. Iglesias. *Intuición y ética en la construcción de Futuro*. Montevideo: Red de investigaciones Económicas.
- Brenner, N. (1999). *La globalización como reterritorialización: el reescalamiento de la gobernanza urbana en la Unión Europea*. En A. Sevilla Buitrago (Ed.). *Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 63-112). Madrid: Ed. Icaria.
- Brenner, N. & Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*. 19 (2-3), 151-182. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- Cabella, W., Fernández Soto, V., Prieto, M. (2015). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 6: Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011*. Montevideo: Ed. INE - UNPFA - UDELAR - MIDES.
- Calvo, J. J. (Coord.). (2013). *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay. Fascículo 1: "Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011"*. Montevideo: Ed. INE - UNPFA - UDELAR - MIDES.
- Capandeguy, D. (2002). Uruguay y sus territorialidades rurales contemporáneas. *Paper en Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano*. Montevideo: FADU - UDELAR - Multicopiado.
- Capandeguy, D., Sprechman, Th., Gastambide, F. (2013). ¿Un nuevo país? Claves de acción sobre el territorio. *Revista de la Facultad de Arquitectura*. Núm. 11, 15-31.
- Couriel, J., Spallanzani, M. y Cecilio, M. (1999). *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia montevideana*. Montevideo: Ed. Facultad de Arquitectura.
- CIDE (1963). *Muestreo nacional de Vivienda*. Montevideo: Ed. CECEA.
- CIDE (1965). *Plan Nacional de Desarrollo (1965-74)*. Montevideo: Ed. CECEA.
- Couriel, J. (2013). *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Ed. Trilce.
- Donzelot, J. (2009). *La ville à Trois vitesses*. Paris: Editions de la villette. Disponible en: <https://es.slideshare.net/radekilibertino/donzelot-elnuevoproblemaurbano> [Consultado 15 de septiembre de 2017].
- Espon, R. (2006). *The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO). Final Report Ed. OIR*. Viena: Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning.
- Gorenstein, S., Landriscini, G., Hernández, J. (Comps.). (2012). *Economía Urbana y Ciudades Intermedias*. Buenos Aires: CICCUS.
- INE (Instituto Nacional de Estadística - Uruguay). *Censos de población: 2011, 2004 (censo*

- fase 1), 1996, 1985, 1975, 1963. Montevideo: INE.
- Koolhaas, M. (2013). *Migración interna*. En J. Bengochea, W. Cabella, J. Calvo, M. Fernández Soto, M. Koolhaas, M. Nathan, I. Pardo, A. Pellegrino y C. Varela Petito (2013). *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del censo 2011* (pp. 43-48). Montevideo: UR - FCS - UM.
- Macadar, D. (2009). *El relevamiento de la migración interna e internacional en el censo de Uruguay 2010*. Montevideo: INE - Multicopiado.
- Martínez, E. J. (2011). Paradigmas de intervención pública latinoamericana en hábitat urbano: impulso y freno del aporte regional a la innovación del hacer ciudad con sus pobladores. Montevideo: Ed. UCUR - CSIC - UDELAR.
- Martínez, E. J. y Altmann Macchio, L. (2016). *Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)*.
- Martínez, E. J. y Altmann Macchio, L. (2020). *Ciudades intermedias del Uruguay. Procesos urbano y acondicionamiento del suelo*. Montevideo: Ed. UCUR - CSIC - UDELAR.
- Martínez, E. J., Altmann, L. y Rodríguez Crisci, C. (2013). Incidencia de las Ciudades Intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional. *Revista de la Facultad de Arquitectura*. Núm. 11, FARQ, UDELAR. Disponible en: <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciuen-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional>
- Martínez, E. J., Delgado, M. y Altmann, L. (2016). *Sistema urbano nacional. Una caracterización con base en la movilidad de pasajeros*. Montevideo: MVOTMA - UDELAR.
- Maturana, F. (2015). ¿Ciudad media o ciudad intermedia? *Evolución conceptual y estudio en Chile*. En F. Maturana y B. Rojas (Eds.). *Ciudades intermedias en Chile. Territorios olvidados* (pp. 21-43). Santiago de Chile: RIL editores.
- Maturana, F., Beltrao, M., Bellet, C., Hernández, C., Arenas, F. (Eds.). (2016). *Sistemas urbanos y ciudades medias en iberoamerica. Geolibros*. Núm. 26.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2015). *Plan Quinquenal de Vivienda (2015- 2020)*. Montevideo: MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2017). *Plan nacional Ambiental para el desarrollo sostenible*. Montevideo. MVOTMA.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2018). *Estrategia Nacional de Acceso al Suelo urbano*. Montevideo: MVOTMA.
- Musso, C. (2004). *Las ciudades del Uruguay, Unidad de Producción gráfica de farq*. Montevideo: UDELAR.
- ONU (1976). *Declaración de principios y plan de acción de la Conferencia sobre Asentamientos Humanos de Vancouver*. Vancouver: ONU.
- ONU (1996). *Informe de la conferencia de las naciones unidas sobre los asentamientos humanos (HABITAT II) de Estambul*. Estambul: ONU.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Caderno Metropole*. Vol. 16, Núm. 31, 37-60.
- Riella, A. y Mascheroni, P. (2009). *Población, ingresos y hogares agrodependientes*. Montevideo: Anuario OPYPA-MGAP.
- Roy, A. (2013). Las metrópolis del siglo XXI: nuevas geografías de la teoría. *Andamios*. 10 (22), 149-182.
- Terra, J. P. (1968). *La vivienda*. Montevideo: Nuestra Tierra.
- Terra, J. P. (1973). *Proyecto de Ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Montevideo: Repartido del Senado de la República.
- Vapñarsky, C. y Gorojovsky, N. (1989). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: GEL - IIED.