



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**ENTRE MACROCEFALIA ESTRUCTURAL Y POLICENTRISMO EMERGENTE.
MODELOS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN URUGUAY (1908-2011)**

Leonardo Altmann Macchio

leonardoaltmann@gmail.com

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo.

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República

Uruguay



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

Las estrategias políticas, las acciones sociales y las intervenciones económicas que pautan los diferentes modelos de desarrollo tienen su correlato socio - espacial al actuar en el marco de delimitaciones políticas estatales y afectar tanto a las comunidades como al soporte físico - ambiental del que estas se apropian: el territorio. Desde esta perspectiva se plantea observar la expresión urbano – territorial de los modelos de desarrollo económico en el Uruguay del último siglo, a partir de acotar y perfilar ciclos territoriales. Desde una mirada diacrónica, los nuevos procesos actúan sobre la continuidad del territorio y no sobre uno enteramente nuevo, por lo que dinámicas tradicionales (inerciales) y novedosas se dan simultáneamente, articulándose muchas veces de manera conflictiva. Al comienzo del siglo XX el país incorporaba al capitalismo moderno como agroexportador y dependiente, consagrando la centralidad de Montevideo (capital, puerto), en el marco de un modelo territorial de primacía urbana y carácter macrocefálico. Las infraestructuras al servicio de una economía exportadora de materias primas y un poder estatal desconcentrándose administrativamente en las capitales departamentales reforzaron este modelo territorial en las siguientes décadas. La implantación del estado de bienestar y el modelo de sustitución de importaciones, con su auge y caída, (pero con la permanencia del latifundio ganadero extensivo, y el minifundio agrícola), la crisis estructural de los 60, y la apertura comercial a partir de los 70 (incorporación a la globalización, integración regional), se suceden mientras el país enlentece su dinámica poblacional pero amplía sus modalidades de expansión urbana y evidencia nuevos fenómenos asociados al urbanismo post industrial y la fragmentación socio territorial. El ciclo territorial reciente, iniciado tras la crisis de 2002 es pautado por un inédito crecimiento económico, la suba de precios de los *commodities*, un relanzamiento del papel del estado, particularmente en las políticas sociales, y fuerte inversión pública en el interior del país (nueva matriz energética, regionalización de la educación terciaria y universitaria) en el marco de gobiernos de signo progresista. Simultáneamente se da una profunda transformación agro – productiva, con el auge del agronegocio, la implantación urbana de servicios al agro y el afincamiento urbano de los trabajadores del sector primario, resultando en un protagonismo de las ciudades intermedias en el sistema urbano del país. ¿Qué ciclos territoriales se pueden definir en el Uruguay del último siglo?



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

¿Qué variantes de modos de ocupación del suelo urbano predominaron en cada uno de éstos ciclos?
¿Cómo se estructuraron los vínculos entre centros poblados, desde una lectura de sistema urbano nacional (acceso a servicios, movilidad por trabajo) en cada etapa? Las transformaciones recientes donde se configuran incipientes relaciones de tipo policéntrico entre las ciudades intermedias del país ¿implican una variación del o en el modelo territorial uruguayo?

ABSTRACT

The political strategies, social actions and economic interventions that guide the different development models have their socio - spatial correlate when acting within the framework of state political delimitations and affect both the communities and the physical - environmental support of which they appropriate : the territory.

From this perspective, it is proposed to observe the urban - territorial expression of the models of economic development in Uruguay of the last century, from the delimitation and profiling of territorial cycles. From a diachronic perspective, the new processes act on the continuity of the territory and not on an entirely new one, for what traditional (inertial) and novel dynamics occur simultaneously, often articulating in a conflictive way.

At the beginning of the 20th century Uruguay was incorporated modern capitalism as an agro-exporter country, consecrating the centrality of Montevideo (capital, port), within the framework of a territorial model of urban primacy and macrocephalic character. Infrastructure at the service of an economy that exports raw materials and a state power administratively decentralized in the departmental capitals reinforced this territorial model in the following decades.

The implementation of the welfare state and the model of import substitution, with its rise and fall, (but with the permanence of the extensive cattle ranching, and the agricultural smallholding), the structural crisis of the 60s, and the commercial opening from The 70s (incorporation into globalization, regional integration), occur as the country slows down its population dynamics but expands its forms of urban expansion and reveals new phenomena associated with post-industrial urbanism and socio-territorial fragmentation. The recent territorial cycle, initiated after the 2002 crisis, is guided by an unprecedented economic growth, the rise in commodity prices, a relaunching



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

of the state's role, particularly in social policies, and strong public investment in the interior of the country (for example: new energy matrix, regionalization of university education) within the framework of center-left governments. Simultaneously there is a profound agro - productive transformation, with the rise of agribusiness, the urban implantation of services to the agriculture and the urban settlement of the workers of the primary sector, resulting in a protagonism of the intermediate cities in the urban system of the country. What territorial cycles can be defined in Uruguay in the last century? What variants of modes of urban land occupation predominated in each of these cycles? How were the links between population centers structured, from a reading of the national urban system in each stage? The recent transformations where incipient relations of a polycentric type are configured between the intermediate cities of the country imply a variation of the or in the Uruguayan territorial model?

Palabras clave

Desarrollo económico, Desarrollo territorial, Urbanismo.

Keywords

Economic development, Territorial development, Urbanism.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

El estudio acerca de las relaciones entre modelos de desarrollo y modelos territoriales del Uruguay se da en el marco de las indagaciones del Grupo CSIC 1703 “Acondicionamiento del suelo y sistema urbano -territorial” con sede en el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de la República Oriental del Uruguay.

Éste grupo de Investigación, aborda las transformaciones recientes del territorio uruguayo en dos vertientes: Expansión urbana y acondicionamiento infraestructural del suelo urbano en el Uruguay contemporáneo (1985- 2011) en los grandes agregados urbanos del país: Área Metropolitana de Montevideo, Ciudades Intermedias y Pequeñas Localidades ¹ y la estructuración del sistema urbano nacional, entendido de modo amplio como distribución y relaciones de los episodios urbanos en el territorio nacional (Martínez, Delgado, Altmann, 2016).

La sugerida contraposición *entre macrocefalia y policentrismo* refleja un tema recurrente en la bibliografía sobre el territorio uruguayo: la gravitación de Montevideo (Klaczko y Rial, 1981; Musso, 2004; Urruzola, 2011, DINOT, 1997). Un escueto seguimiento demográfico desde la primacía urbana (visto como el cociente entre la población del principal aglomerado del país y el segundo) muestra un posible cambio de tendencia. A inicios del siglo XX, Montevideo tenía casi 300.000 habitantes, el 30 % de la población del país, pero representaba el 60 % del país urbano, era la única ciudad de más de 20.000 habitantes y multiplicaba por quince a la segunda ciudad (Salto, 19.000 habitantes). Promediando el siglo XX, la capital llegó a tener el 46 % de la población total del país,

¹ Diversos trabajos coinciden, analizando génesis y evolución de los centros urbanos del país, (Martínez y Altmann, 2016, Martínez et al, 2013; Urruzola; 2011, Musso; 2004, Klaczko y Rial, 1981) que en el Uruguay urbano, se perfilan tres grandes categorías de localidades identificadas por “*cualidades que refieren en primera instancia a sus tamaños respectivos (área y población) (y) Más allá del rol de la localización en el territorio, de cada localidad, sus dimensiones permiten reconocer identidades, problemáticas y desafíos claramente asociados a éstas categorías*” (Urruzola et al, 2011; 112): Área Metropolitana de Montevideo, Ciudades Intermedias y Pequeñas Localidades (PLU).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

con 1.200.000 habitantes y multiplicar por veinte a la segunda ciudad (Salto, 58.000 habitantes). Sin embargo, actualmente, la ciudad de Montevideo ha estancado su crecimiento en poco más de 1.300.000 habitantes, multiplicando por doce a la segunda ciudad (Salto, 105.000 habitantes) y considerando los espacios metropolitanos, el Área Metropolitana de Montevideo, con casi 1.800.000 habitantes es trece veces mayor que la Aglomeración Maldonado- Punta del Este- San Carlos (135.000 habitantes).

Como encuadre de éstas indagaciones sobre las dinámicas territoriales del Uruguay contemporáneo, se exploraron los procesos previos que implican la configuración del territorio, desde una lectura de *ciclos* asociados a los vínculos entre modelos de desarrollo y modelos territoriales, identificando variaciones y permanencias, en el Uruguay moderno (desde inicios del siglo XX), a través de un proyecto interno del equipo de investigación, llevado adelante entre 2014 y 2015. El resultado de éste proceso fue el ensayo “Entre la macrocefalia estructural y policentrismo Emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908- 2011)” (Martínez y Altmann, 2016) a cuyos aspectos generales y conclusivos se refiere esta presentación.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

Como encuadre general se reconoce al territorio desde una mirada compleja, donde las nuevas configuraciones actúan sobre un territorio heredado, subyaciendo dinámicas previas. (Corboz, 1983). Y donde lo espacial se concibe como escenario y producto de la acción de la sociedad (Soja, 1985, Harvey, 2013; Lefebvre, 1968).

Para esta lectura genealógica del territorio, se utiliza la noción de *ciclo territorial*. Las etapas del territorio uruguayo se caracterizaron a partir de las variaciones y continuidades de las dimensiones economía, estado y sociedad. Allí se involucran la noción de ciclos económicos -que pueden ser conceptualizados como diferentes patrones de acumulación del capital (Pradilla Cobos, 2014) – los lapsos caracterizados por las variantes en la institucionalidad político- administrativa estatal, y las transformaciones de la estructura social.

Si bien se reconocen valiosos antecedentes que han esbozado la noción de ciclos históricos del territorio uruguayo (DINOT, 1997; Capandeguy, 2002), se pretende profundizar en el concepto de *ciclo territorial* utilizado como dispositivo analítico, capaz de identificar características y claves de los procesos urbano- territoriales del país, así como las variantes de modos de producción del territorio en los diferentes agregados urbanos (Area Metropolitana, Ciudades intermedias, Pequeñas Localidades) y en los espacios rurales. Por lo tanto, “*las estrategias políticas, las acciones sociales y las intervenciones económicas que pautan los diferentes modelos de desarrollo tienen su correlato socioespacial al actuar en el marco de delimitaciones políticas estatales y afectar tanto a las comunidades como al soporte físicoambiental del que estas se apropian, es decir, el territorio. Esto se da en un marco de inserción regional y global en el que inciden posicionamientos geopolíticos y del comercio internacional*” (Martínez y Altmann, 2016).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología.

Si bien “Entre la macrocefalia y policentrismo...” puede considerarse en términos generales un *ensayo*; es producto de un proceso de investigación de tipo cualitativo con dos vertientes: la recopilación y sistematización bibliográfica, y la generación de mapas temáticos. La información recopilada se estructura en dos niveles: los cortes históricos y los ciclos territoriales.

Los cortes remiten a la realización de censos nacionales de población, vivienda y hogares de 1908, 1963, 1996 y 2011, cuyos datos principales se visualizan en términos de población aglomerada conjuntamente a grandes equipamientos e infraestructuras de cada época. Estos cortes apoyan una sucinta caracterización del Uruguay urbano y, en particular, testimonian la trayectoria del protagonismo de la macrocefalia capitalina. Cada corte se ilustra con mapas temáticos para visualizar la distribución del territorio antropizado junto a la caracterización correspondiente a cuatro temas relevantes que, a la par de referir a situaciones temporales, facilitan la comprensión de la evolución/transformación acaecida: Demografía, Modelo de desarrollo económico, Proceso urbano, Sistema urbano a escala nacional y regional.

Por otro lado, al perfilar los ciclos territoriales se los identifica y se consignan referencias al modelo de desarrollo vigente y su correlato en la estructuración territorial con destaque de matices urbano-territoriales de Montevideo, las capitales departamentales y los conglomerados menores, y una síntesis concluyente por fase.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

La elección de los cuatro cortes territoriales refiere, primero a una cuestión instrumental de asociarse a los censos de población y vivienda, pero no se toman todos los censos desarrollados en el siglo XX.

El corte de 1908 bien puede considerarse una “línea de base” en la gestación del Uruguay moderno, al realizarse pocos años después del fin de la última guerra civil (1904) y en el inicio del período Batllista ². Allí se perfila el Uruguay de comienzos del siglo XX en pleno proceso de consolidación estatal y con un sistema urbano articulado por la red ferroviaria y un menguado transporte fluvial, donde se confirma y prospera la macrocefalia montevideana.

El siguiente censo nacional data de 1963 y, ahí situamos un corte que muestra un país en la transición —de apogeo a crisis— del modelo sustitutivo de importaciones y del segundo batllismo (1947- 1959). Es un país en que partiendo de la crisis mundial de entreguerras, superpone a la ganadería extensiva latifundista, la industria de sustitución de importaciones (ISI). Desde la conectividad exhibe una red de carreteras y ferroviaria en pleno funcionamiento, notoriamente enfatizando el protagonismo de Montevideo junto al creciente reposicionamiento de algunas capitales departamentales.

El corte de 1996 (no se consideraron los censos de 1975 y 1985) es relevante en tanto el lapso casi treinta años permite apreciar transformaciones significativas. Destaca el repliegue de Montevideo inserto en un conurbano metropolitano en plena expansión, con inicios de la segmentación socioterritorial. La apertura comercial e integración regional de la época repercute en la desindustrialización imperante, en el marco de una estrategia de globalización en clave neoliberal. Al tiempo que se visualiza una fluida integración vial con la región, principalmente por la construcción de los puentes carreteros (Paysandú, Fray Bentos, Salto) y ferroviarios (Salto) sobre el río Uruguay.

² El primer Batllismo fue un período signado por una serie de reformas sociales y políticas de avanzada para la época, y que dio base al estado uruguayo del siglo XX (1903- 1929) bajo el influjo principal del dos veces presidente José Batlle y Ordóñez (1903- 07; 1911-15)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Finalmente, el censo de 2011 apoya una lectura actual del territorio del Uruguay donde la ciudad de Montevideo sigue perdiendo gravitación demográfica y a pesar de la disminución de la pobreza se agudiza la segregación sociocultural del y en el conurbano. Maldonado-Punta del Este-San Carlos, se posiciona como una segunda área metropolitana.

Por otra parte, un sostenido crecimiento económico, la reconversión productiva y las implantaciones logísticas además de alternativas en la matriz energética van pautando subsistemas urbanos que gradualmente contrapesan la histórica macrocefalia montevideana.

En los ciclos identificados, asociados con el modelo agroexportador, la industria de sustitución de importaciones y la apertura neo-liberal, se perfilan paralelismos con otros territorios latinoamericanos y en particular de la cuenca del plata, con matriz agropecuaria o extractiva (Pradilla Cobos, 2014). Para cada ciclo se consignan referencias al modelo de desarrollo vigente y su correlato en la estructuración territorial con destaque de matices urbano-territoriales de Montevideo, las capitales departamentales y los conglomerados menores, y una síntesis concluyente por fase.

Ciclo I: Sistema urbano tributario a la macrocefalia capitalina (1904-1972)

Fase 1: 1904/1929: Consolidación institucional, creación de entes autónomos y del estado de bienestar en la inserción capitalista.

Fase 2: 1930/1972: Implantación, auge y crisis del modelo ISI.

Síntesis del ciclo: Hasta 1930 en el impulso urbanizador del Uruguay fue relevante una dinámica demográfica que mostraba saldos migratorios positivos y el resabio del viejo modelo reproductivo, particularmente en el interior. Los nuevos poblados, los surgidos en su mayoría como centro de servicios en torno a estaciones o paradas de tren, se fundan y lotean pero no logran, salvo casos aislados y particulares (Young, Paso de los



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Toros) desarrollarse más allá de su impulso inicial. Fuera de Montevideo la especulación inmobiliaria tuvo escasas posibilidades.

El ferrocarril tuvo un papel primordial en desencadenar el proceso de activar suelo urbano, pero no alcanzó a generar conglomerados importantes más allá de los surgidos en cercanías de Montevideo (Toledo, Suárez, etcétera). Las dificultades para crear estructuras económicas diversificadas y articuladas adecuadamente con el entorno productivo y con los otros centros poblados, así como la consolidación de los poblados rurales miserables —rancheríos y pueblos de ratas— y el mayor protagonismo de las capitales por sus vínculos fluidos con Montevideo dieron cuenta de un sistema urbano que repitió el esquema macrocefálico a nivel departamental, en el marco de un territorio con altos rangos de población urbana engrosada por persistentes migraciones rurales.

La segunda fase del ciclo (1929-1972) es pautada por el apogeo y crisis del modelo de sustitución de importaciones, marca el punto más alto de la primacía de la capital sobre el resto del país. Uruguay deja de ser receptor de migración mientras surgen intensos circuitos migratorios internos de tipo rural-urbano, al tiempo que se perfilan cambios en modalidades de desarrollo/crecimiento urbano: de la fundación de poblados tributarios del tendido ferroviario se pasa a la expansión en loteos de periferias en las ciudades principales. Surge además el Montevideo metropolitana y el loteo de la franja de balnearios al Este, bajo el paradigma del turismo de sol y playa, que termina propiciando un intenso mercado inmobiliario que perpetúa ganancias privadas mientras socializa los costos de la infraestructura. Por su parte, el despliegue industrial asociado al modelo ISI tuvo singulares impactos urbanos y territoriales, en una época de gran influencia del movimiento moderno en la teoría y práctica arquitectónica y urbanística local. Sin embargo, la inserción del país en el mercado mundial no varió de su condición de proveedor de materias primas para los países centrales, en medio de una inercial e ineficaz estructura productiva basada en el latifundio ganadero y el minifundio agrícola. En las décadas de los cincuenta y los sesenta, desde el punto de vista económico,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

se posterga la alteración del modelo de sustitución de importaciones con ajustes, sin ir a la base de problemas como el notable empuje inflacionario. Para desembocar en el golpe de Estado cuando las condiciones externas imponen la caída del precio de la carne y el incremento del valor del petróleo. Del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) de 1965 deriva un impulso desarrollista valioso en términos de diagnósticos y replanteos institucionales, pero con logros limitados, ante una carencia de apoyo político a un programa reformista y el desgaste del modelo de sustitución de importaciones con el trasfondo de una decadente ganadería extensiva. Si bien la creación de mevir en 1967 no es pauta por la CIDE, junto con la Ley de Vivienda de 1968, que sí lo es, dan cuenta de innovaciones trascendentes en política habitacional al incluir el apoyo a la autogestión organizada, aunque reiterados emplazamientos de estos conjuntos con unidades unifamiliares en bordes suburbanos implicaron la postergada extensión de los servicios básicos. Estas intervenciones, sumadas a los loteos de las décadas anteriores, dieron lugar a modalidades de expansión conflictivamente vinculadas a la ciudad consolidada, generando intersticios urbanos por loteos incompletos o padrones periurbanos con uso productivo o extractivo, aún no absorbidos por la ameba urbana con deficiente situación infraestructural.

Ciclo II: Metropolización y replanteos urbano-territoriales durante la inserción global en clave neoliberal (1972- 2002)

Fase 1: 1972-1982: Apertura comercial bajo el gobierno de facto.

Fase 2: 1985-2001: Apertura comercial, empuje neoliberal e integración regional tras retorno democrático.

Síntesis del ciclo: En las últimas décadas del siglo XX, la globalización, y el consiguiente replanteo tanto en sistemas de producción como en acceso a mercados, se caracterizó por la desindustrialización y la tercerización de la economía, y el procesamiento de un gran número de importantes transformaciones territoriales como el boom de la forestación, las



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

nuevas centralidades urbanas, las nuevas reglas para la gestión del territorio, asociadas a reformas del Estado suaves con relación a la de otros países de la región y las ilusiones integracionistas del Mercosur (Capandeguy, D., 2002: 7).

El andamiaje institucional montado en la década de los noventa trastoca la condición del productor rural que residía o manejaba el campo con mano de obra familiar o asalariada para que el capital financiero especulativo invierta en arriendos de parcelas que pasa a producir por uno o dos años para marcharse cuando cambia la relación costo-beneficio. En los pequeños pueblos, desde fines de la década de los ochenta se consolida el fenómeno de *mevir*, aportando casi 1000 viviendas por año desde 1988 a localidades de menos de 5000 habitantes, configurando tanto una mejora de las condiciones de la vivienda de las familias como de los modos de acondicionamiento del suelo que hacen a las pequeñas localidades mantener su peso dentro del Uruguay urbano, en términos de población y hogares con un notorio incremento del stock habitacional.

La alta regulación del suelo urbanizado en Montevideo espoleaba subdivisiones de suelo rural en cercanías de Canelones y San José al igual que en entornos de las ciudades intermedias. En este marco, surgen reivindicaciones de gobiernos locales y departamentales, aunque la insoslayable alteración de la distribución del ingreso significa que buena parte de lo que antes se distribuía se expresa, en los noventa, en un aumento del gasto de los sectores pudientes y la consiguiente atención a esa demanda.

Si bien en el interior las dinámicas asociadas a nuevas cadenas productivas (forestal y arroceras principalmente) imponen efectos en el territorio, al sustituir gradualmente tierras de ganadería sin mejora, apenas emergen sus resonancias urbanas en términos de nuevas demandas por servicios al tiempo que la fuerza de trabajo agrodependiente se torna mayoritariamente urbanoresidente. En el caso de la forestación recién sobre el final del período comienza a demandar masivamente instalaciones de acopio, corte, aserrado, *chipeo* y comercialización de madera. La combinación de un proceso de periurbanización derivado de la desindustrialización y un urbanismo de tercerización resultante del modelo económico vigente impone la caída de población de Montevideo



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ciudad (industrial, en decadencia) en beneficio de su área metropolitana con la reconversión de balnearios inmediatos a barrios dormitorio. Las resonancias de «lo global en lo local» encuentran expresión territorial tanto en las periferias metropolitanas fruto de la flexibilización laboral y la precarización del empleo como en la expansión del suburbio residencial en baja densidad sobre la faja costera. También asoma reflejado en el fenómeno de Maldonado-Punta del Este con pujantes tasas de crecimiento poblacional, pautadas desde 1963 por migraciones internas y persistentes inversiones inmobiliarias que la perfilan como insignia del desarrollo urbano desde los servicios, el esparcimiento y el turismo de alta gama. *“La ciudad uruguaya de fines del siglo XX, especialmente Montevideo, por agotamiento del modelo ISI y por impacto del nuevo modelo económico, sufre una triple transformación que la convierte en ciudad fragmentada: la segmentación del mercado de empleo, la segmentación de los servicios públicos con la consiguiente deserción de los estratos medios y altos de las prestaciones estatales y la segmentación socio-residencial bajo diversas formas: pérdida de heterogeneidad social de los barrios, “periferización” de los estratos más pobres afincados en asentamientos irregulares y autoenclaustramiento de los sectores con altos ingresos”* (Filgueira, F. y Errandonea, F., 2014: 19).

Ciclo III: Conurbaciones y policentrismo con irrupción del agronegocio, nueva logística y nueva matriz energética (2002- actualidad)

Síntesis del ciclo: La actual fase del desarrollo territorial del país permite constatar una inercia territorial donde la histórica macrocefalia tiende a desdibujar su gravitación, ejercida por el Montevideo metropolitano que evidencia fracturas socioterritoriales.

El desarrollo económico solventado en nuevas formas del negocio agropecuario y los cambios en el uso e intensidad del suelo productivo, evidencia un territorio tensionado fuertemente en sus capacidades ambientales que intenta dar respuestas defensivas desde lo normativo: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

año 2008) y su planificación derivada, la Ley de Política Nacional de Aguas (Ley 18.610, de 2009), los planes de manejo de suelos establecidos por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley 17.234, de 2000). Sin embargo, la propia dinámica de los mercados a escala global¹⁴ lleva a manifestar en nuestros territorios que la capacidad de gestión por intereses particulares supera la gestión de la burocracia administrativa estatal: los evidentes pasivos ambientales (efectos de agrotóxicos en cuencas hidrográficas y calidad del agua potable, vertido indiscriminado de desechos industriales, afectación de paisajes característicos y de cuencas visuales de interés turístico) plantean un desafío de gestión territorial en términos de no llegar a reducir el marco normativo vigente a meras declaraciones de intenciones.

En las dinámicas de ocupación habitacional del suelo, cobran protagonismo factores como: la disminución del tamaño de los hogares, la movilidad interurbana y el cambio de los circuitos migratorios internos alentados por un mayor dinamismo del mercado de trabajo en la faja costera, al influjo de la construcción y los servicios. La consabida expansión urbana sin correlato poblacional significativo generaliza procesos urbanos incompletos desde lo infraestructural, cuyo dinamismo e inestabilidad perpetúan su condición de insustentable, al tiempo que se refuerza el protagonismo o el decaimiento de ciertos conglomerados urbanos por su capacidad de recepcionar o expulsar migrantes internos, dentro de la segunda transición demográfica.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

El comportamiento tendencial de algunas variables demográficas y otras constataciones cualitativas, permiten cuestionar al tradicional modelo territorial macrocefálico del Uruguay del siglo XX. El descenso de los valores de primacía urbana de Montevideo desde 1963, la creciente incidencia poblacional de las ciudades intermedias dentro del país urbano en el lapso 1985- 2011, en detrimento del Montevideo metropolitano, marcan un primer nivel de atención. (Martínez et al, 2013).

También se han visto alteraciones los circuitos migratorios con la creciente y sostenida capacidad de atracción de Maldonado- Punta del Este; un aglomerado urbano que ha multiplicado en cinco veces su población en los últimos cincuenta años y más que duplicado en el período 1985- 2011, cuando el país incrementó su población en apenas 11 %.

Paralelamente, el énfasis en la escala local, impulsado desde la década de 1990, tanto por las vertientes políticas de izquierda (empoderamiento, participación ciudadana, cercanías), como derecha (descentralización y desconcentración del estado central), ha tenido en Uruguay manifestaciones tardías pero significativas. La Ley de descentralización política y participación ciudadana (leyes 18.567 de 2009 y su ampliación y ajuste, ley 19.272 de 2014) que reglamentó el tercer nivel de gobierno en el Uruguay, en su instrumentación permitió la generación de territorios municipales de muy diferente perfil y escala, de acuerdo a los criterios tomados por cada gobierno departamental.

Por otro lado, la dotación de equipamientos públicos de alto impacto como los centros regionales de formación docente, a partir de la segunda mitad de la década de 1990 y particularmente los centros universitarios regionales, desde 2007, y recientemente la Universidad Tecnológica (2014) implicaron estrategias descentralizadoras innovadoras desde el estado, ya que buscaron ámbitos de actuación que superaran la dicotomía nacional/ departamental. A su vez, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

sostenible, da un fuerte impulso a los gobiernos departamentales en su autonomía para la categorización de suelos, asignar usos y plantear los procesos de transformación del mismo, en definitiva, explicitar un modelo y un proyecto de territorio.

Todo eso, implica un cuestionamiento a la escala departamental que retroalimentaba el modelo macrocefálico: tanto reconociendo e impulsando su diversidad interior a través de los municipios, como impulsando lo regional, el territorio conjunto de varios departamentos como ámbito para la aplicación de políticas de dotación de equipamientos y servicios cuya presencia fuera de Montevideo había sido altamente rezagada.

En los últimos meses, esta problematización de la escala subnacional ha quedado expresada claramente en la Ley 19.525 de directrices nacional de Ordenamiento territorial, cuando refiere a que la orientación de las políticas sectoriales debe *“Promover el desarrollo nacional integral con vocación descentralizadora territorial y funcional desarrollando servicios, equipamientos e infraestructuras, con criterios de complementariedad, que garanticen la cobertura y acceso universal a la población, implementando medidas de compensación ante los, desequilibrios existentes”* (Art. 11). A su vez, en las actuaciones territoriales específicas, manifiesta que éstas se orientarán a: *“Favorecer la conformación de los subsistemas urbanos de todo el país, facilitando el transporte de bienes y el acceso universal de la población a los servicios y áreas de actividad, generando corredores y circuitos que integren los grandes equipamientos y servicios sociales, culturales, recreativos y turísticos, a nivel nacional e internacional”* (Art. 12).

Paralelamente, las economías locales y regionales han logrado otro protagonismo. En ese aspecto puede señalarse la promoción de inversiones para creación de empleo, fuera de Montevideo con exoneraciones tributarias, y los impactos urbanos de las transformaciones agroproductivas, como la urbanización de la fuerza de trabajo del sector primario, el asiento urbano de contratistas del agro e incluso los mega emprendimientos asociados a la forestación como las plantas de procesamiento de



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

celulosa de Fray Bentos (2006) y Conchillas (2011). Mientras el turismo y los servicios continúan dinamizando la pujante franja balnearia de la costa atlántica encabezada por Maldonado- Punta del Este.

Aún cuando la polarización hacia Montevideo tiene raíces históricas e infraestructurales fuertes, hay signos de un debilitamiento de ello, que dan pie a la hipótesis de una transición hacia un modelo urbano- territorial menos polarizado y crecientemente policéntrico.

El policentrismo emergente esboza subsistemas urbanos, redes que tienen como nodos estructurantes nuevas centralidades territoriales en el interior. En el caso de Salto, Rivera, Maldonado-Punta del Este-San Carlos, estas tienen un peso demográfico importante, mantienen su crecimiento y logran aglutinar equipamientos de escala supradepartamental (centros regionales de profesores, sedes de la UDELAR) o ser referentes de zonas de reconversión productiva, o del turismo y servicios conexos.

Tienen la particularidad de vincularse a fenómenos fronterizos (frontera seca Rivera-Santana do Livramento, frontera fluvial Salto-Concordia) o insertarse en territorios con alta población flotante y agudizada ocupación estacional turística, caso de Maldonado, inserto en la faja costera sur, con influencias de tipo metropolitano ligado a Buenos Aires. Por tanto, este policentrismo se inscribe en una perspectiva transfronteriza y de integración regional, trascendiendo las propias fronteras del país, con protagonismo de conurbaciones binacionales.

En definitiva, la agenda está pautada por las condicionantes para la sostenibilidad de estos procesos en el tiempo. Tenemos un cambio *del modelo* o *en el modelo* territorial? ¿las inversiones en obras públicas e infraestructura fuera de Montevideo y las dinámicas del agro manejado como una industria han permeado lo suficiente como para hacer sostenible en el tiempo al emergente policentrismo urbano-territorial? ¿Qué



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

transformaciones le esperan al Uruguay urbano, cuyas bajas tasas de crecimiento demográfico, sostenido en el tiempo, revelan una heterogeneidad importante y un protagonismo de los circuitos migratorios internos? Y ¿hasta qué punto afectarán el modelo de territorio la instrumentación y gestión de la lotds y la Ley de Descentralización política y Participación ciudadana que creó el tercer nivel de gobierno?



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

Capandeguy, D. (2002), “Uruguay y sus territorialidades rurales contemporáneas. Ciclos, desafíos e interrogantes ante la prisa de la acción”. Paper de la Maestría en Ordenamiento Territorial de la FARQ- UDELAR: Montevideo.

Corboz, A. (1983): “El territorio como palimpsesto” en “Lo urbano en 20 autores contemporáneos”. Ramos, A.M. (ed) Ediciones UPC. Barcelona (2005). Pp 25-35.

DINOT – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (1997). “Anteproyecto de directrices nacional de ordenamiento territorial”. Ed. MVOTMA. Montevideo.

Filgueira, F. y Errandonea, F. (2014), “Sociedad urbana” en Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios, n.o 23, Comisión del Bicentenario e IMPO. Montevideo.

Harvey, David. (2014). “Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana”. Ed. Akal. Buenos Aires.

Klaczko, J.; Rial, J. (1981), “Uruguay: el país urbano”. Ed. Banda Oriental, Montevideo.

Lefebvre, H. (1968), El derecho a la ciudad. Ediciones Península, Barcelona.

Martínez, E.; Delgado M.; Altmann, L. (2016). “Sistema urbano nacional. Una caracterización en base a la movilidad de pasajeros”. Ed. MVOTMA- FADU- UDELAR. Montevideo.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Martínez, E.; Altmann, L. (2016). “Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908- 2011) ”. Ed. UCUR-CSIC- UDELAR. Montevideo.

Martínez, E. J.; Altmann, L. y Rodríguez Crisci, C. (2013), «Incidencia de las Ciudades Intermedias (CIU) en la conformación del Sistema Urbano Nacional. En Edición digital de la Revista de la Facultad de Arquitectura, n.o 11. FARQ- UDELAR. Montevideo. Disponible en <<http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/incidencia-de-las-ciudades-intermedias-ciu-en-la-conformacion-del-sistema-urbano-nacional/>>.

Musso, C. (2004) “Las ciudades del Uruguay”. UPG- FARQ- UDELAR. Montevideo.

Pradilla Cobos, Emilio (2014) “La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina”. Ed. Cad. Metrop., São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 37-60.

Soja, Edward W. (1985) “La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa”, en Gregory, Derek y John Urry, comps. (1985) Social Relations and Spatial Structures. Londres: Macmillan. (Traducción: H. A. Torres)

Urruzola, J.P. (editor) (2011) “La forma de las ciudades uruguayas” Ed. MVOTMA, Junta de Andalucía, AECID. Montevideo.