

Mariano Arana, coordinador

Uruguay: La centralidad montevideana



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Control Histórico

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión M.

Jaime Erazo Espinoza

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb B.

Coordinador

Mariano Arana

Editores de estilo

Andrés Landázuri

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-20-9

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Telf: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: julio de 2011

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Prólogo	
Montevideo: la reconquista del territorio y la urbanidad	9
Mariano Arana	
Revisitada: ciudad reinventada	21
Liliana Carmona y Alma Varela	
Centralidades urbanas e históricas de Montevideo.	
Políticas urbanas e instrumentos de gestión:	
Plan Montevideo 1998-2005	49
Nelson Inda	
Las centralidades: componente clave en los procesos de planificación territorial. Una mirada sobre las estrategias e instrumentos idóneos para orientar su desarrollo	97
Juan Daniel Christoff	
Razones y estrategias para la regeneración urbana en Montevideo	131
Federico Bervejillo Terra	
De centralidades fragmentadas y cotidianos escindidos	163
Adriana Berdía	

Claves para entender el proceso de transformación del área central de Montevideo	189
Patricia Roland	
Las palabras y las cosas. La construcción de la costa de Montevideo como paisaje significativo	223
Alicia Torres Corral	
Heterogeneidad social y ambiental. El Parque Lineal del arroyo Miguelete	249
Hugo Gilmet	
Aprovechando enseñanzas para avanzar: la actuación montevideana como fundamento de la nueva legislación territorial	277
Roberto Villarmarzo	
Montevideo y las centralidades históricas metropolitanas. Los casos de La Paz, Las Piedras y Progreso	315
Salvador Schelotto	

Razones y estrategias para la regeneración urbana en Montevideo

Federico Bervejillo Terra¹

Introducción

Los procesos de deterioro socio-económico y urbano en áreas consolidadas de las ciudades ocupan un lugar central en la agenda pública, tanto en los países centrales como en nuestra región. Las distintas políticas que buscan responder a este desafío tienden a agruparse bajo el concepto de regeneración urbana. No se trata de un concepto unívoco, sino más bien de un enfoque y un campo de intervención con diversas manifestaciones en diferentes contextos.

No obstante, existen algunos acuerdos bien definidos en cuanto a los rasgos centrales de estas políticas. Uno es su carácter multidimensional, porque la decadencia de la ciudad consolidada es el resultado de una interacción entre fenómenos físico-ambientales, sociales y económicos. Otro refiere a la necesidad de movilizar múltiples actores: los gobiernos en sus distintos niveles, y los actores sociales y económicos. Por último, se coincide en que la regeneración urbana sólo puede tener éxito a partir de un

1 Arquitecto, experto en planificación urbana y ordenamiento territorial. Es profesor de cursos de postgrado en ordenamiento territorial en Uruguay y la región. Fue Director Nacional de Ordenamiento Territorial en los años 2003-2004. Además de co-director de la consultoría para el Plan Especial de Ciudad Vieja en los años 2000-2001. Actualmente (2010-2011), coordina la revisión y ampliación de dicho plan especial en el marco del Programa de Revitalización de Ciudad Vieja de la Intendencia de Montevideo y el BID.

enfoque estratégico, con intervenciones que van más allá de la regulación y la obra pública.

Distintas tradiciones convergen en la regeneración urbana: el urbanismo, incorporando los enfoques estratégicos y de promoción, el desarrollo económico local, y las políticas sociales de combate a la pobreza y la exclusión. La orientación multiactores y la importancia de las relaciones de coordinación y cooperación, por su parte, vinculan la regeneración urbana a los nuevos enfoques de gobernanza territorial, superadores tanto de la visión centralista y estado-céntrica como de las ideologías de la desregulación urbana.

Hay también, en los últimos años, una ampliación de la problemática. La regeneración urbana no sólo alude a la revitalización de áreas centrales, a la gestión protectora de áreas patrimoniales, o a la renovación áreas de oportunidad. Estas tres miradas son recortes temáticos y espaciales comunes, pero una definición amplia tiene que abarcar el conjunto de la ciudad consolidada que decae. La regeneración es entonces una respuesta al conjunto de manifestaciones de la decadencia y la crisis urbana. Esto lleva a colocar en un lugar central la cuestión de los tejidos barriales comunes que entran en procesos acumulativos de deterioro, más allá de si son o no áreas “patrimoniales”, están o no ubicados en las “áreas centrales”, o resultan “áreas de oportunidad” para grandes operaciones inmobiliarias.

El desafío particular de Montevideo

Cuando se observa la ciudad de Montevideo en esta perspectiva, resulta llamativa la extensión espacial del estancamiento y la crisis urbana, la cual trasciende en mucho a las llamadas áreas centrales. En Montevideo existe un proceso instalado de decadencia que abarca gran parte de los barrios de la ciudad consolidada. Las manifestaciones de esta decadencia son una expresión local de una típica espiral negativa: el decrecimiento y envejecimiento de la población, la crisis del empleo industrial y el avance de la economía informal, así como el estancamiento y deterioro de la vivienda, sumado a la decadencia del espacio público. La ciudad afectada por estos

problemas abarca la mayor parte del área central, las áreas intermedias y las periferias antiguas. Esto equivale a la mayoría de los barrios que formaban la ciudad de mediados del siglo pasado.

Sin embargo, en los últimos años, las políticas oficiales y la reflexión académica centraron su atención primero en la crisis de las áreas centrales, y luego en la formación de las segundas periferias y la ciudad informal, mientras que la cuestión de los barrios intermedios estancados no ha sido objeto de suficiente estudio y atención, y menos aún de políticas eficaces.

Una visión dual de la ciudad, tipo centro-periferias, de hecho no ayuda a entender lo que está pasando y el alcance de los problemas. Montevideo puede leerse hoy como una composición de tres ciudades con trayectorias divergentes a mediano y largo plazo: la ciudad central e intermedia, poli-clasista, en persistente decadencia, con población envejecida; las nuevas periferias, ciudad joven y dinámica, concentradora de la pobreza, transformada por la mezcla entre lo formal, lo informal y lo marginal; y la ciudad costera, de clase media y alta, también dinámica y crecientemente excluyente. La macro segregación socioespacial que contrapone estas tres ciudades es un proceso que se alimenta de cambios en la economía y la sociedad, pero que a la vez los refuerza, debido a los efectos acumulativos de la creciente homogeneidad social en los barrios.

En este cuadro, las políticas de regeneración urbana deben verse como un esfuerzo hacia la recuperación de la ciudad central e intermedia en crisis. Este es uno de los movimientos estructurales necesarios para avanzar hacia nuevos equilibrios socio urbanos, siendo complementario de otro, ineludible, que consiste en la consolidación inclusiva de las segundas periferias y, dentro de ellas, de las áreas sociales críticas. En una metrópolis que se polariza, la regeneración de su "ciudad intermedia" supone no sólo la mejora del cuadro de vida de la población residente, sino un esfuerzo deliberado por alentar un doble movimiento migratorio: desde la periferia empobrecida y desde la costa enriquecida.

Las políticas de regeneración urbana exitosas sólo son viables en un contexto de renovación de la gobernanza y la gestión pública urbana. En el primer aspecto, es necesario reunir actores para la discusión temprana de las políticas y para definir formas de conducción compartidas, como

garantía de los compromisos y la continuidad de las acciones. En el segundo aspecto, es necesario superar la visión puramente ordenadora y reguladora para adoptar modos de gestión estratégica capaces de promover alianzas y articular recursos públicos y privados en el marco de un proyecto urbano democrático.

Dada la importancia y la amplitud del desafío, las políticas de regeneración urbana en Montevideo tienen que establecerse como políticas de Estado, con estrategias que trasciendan períodos de gobierno y en las que confluyan los gobiernos departamentales, el Gobierno nacional y los principales actores de la producción de ciudad. El mejor contexto para definir las sería entonces el de una Estrategia Regional Metropolitana de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, figura prevista en la nueva Ley de Ordenamiento Territorial aprobada en 2008. La virtud de esta figura es que está concebida para la gobernanza multinivel del territorio, precisamente en relación con los desafíos más complejos, inabarcables para los enfoques parciales o sectoriales.

La estructura urbana en crisis

La regeneración urbana, como problema y desafío, trasciende el área central y se refiere a la mayor parte de las áreas intermedias y los barrios antiguos de la primera periferia.

La estructura urbana de Montevideo corresponde a una ciudad de desarrollo temprano. Hacia mediados del siglo pasado ya estaba consolidada no sólo el área central, sino también las áreas intermedias y gran parte de las primeras periferias. La consolidación temprana incluyó la presencia de un amanzanado y fraccionamiento formal, calles pavimentadas y varios servicios básicos (el saneamiento faltó en las periferias hasta tiempos bien recientes), y a la presencia de construcciones en un alto porcentaje de los lotes. Esta ciudad formal y construida se pone de manifiesto en las propuestas de plan regulador de inicios de los cuarenta, así como en los estudios previos para las ordenanzas de 1947. Es así que la ciudad consolidada hacia 1945 representa todavía, en el departamento de Montevideo, un por-

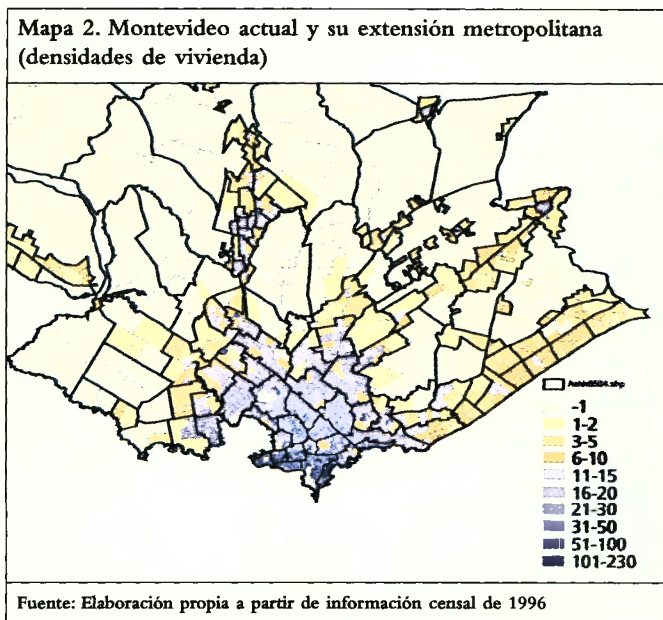
centaje mayoritario de la planta urbana y de la población.

Por otra parte, también en esa época estaba fraccionada, aunque débilmente ocupada, una buena parte de las actuales segundas periferias montevideanas, no así las llamadas periferias metropolitanas, fraccionadas luego entre 1945 y 1970 sobre los corredores de las rutas en los departamentos de Canelones y de San José.

Mapa 1. La extensión urbana de Montevideo a mediados del pasado siglo (ordenanzas de 1947)



Fuente: Carmona y Gómez, 1999



La dinámica demográfica de los sectores populares durante un largo tercer cuarto de siglo (hasta 1980 al menos) se concentró en los tejidos ya existentes de Montevideo y en los nuevos fraccionamientos de los ejes metropolitanos. La expansión se dio fuera del departamento de Montevideo, mientras la ciudad central crecía poco, mayormente dentro de sus límites. Una pregunta de investigación interesante es hasta qué punto el “salto” del crecimiento popular hacia las periferias metropolitanas pudo haber afectado negativamente la vitalidad de las periferias montevidéanas, en un contexto de bajo crecimiento global.

Durante los años setenta, las periferias montevidéanas fueron el ámbito para importantes crecimientos bajo la modalidad de medianos y grandes conjuntos habitacionales, pero los tejidos regulares de vivienda unifamiliar permanecieron básicamente estancados. Desde los años ochenta en adelante, tomó fuerza un nuevo ciclo expansivo en los bordes de la ciu-

dad, esta vez liderado por el crecimiento informal. Los asentamientos irregulares pasaron a ser la nueva frontera de la expansión urbana, llenando intersticios de las segundas periferias o avanzando decididamente sobre las áreas rurales. Este ciclo supuso la migración de hogares jóvenes hacia la segunda periferia no sólo desde las áreas centrales, sino desde la ciudad intermedia y desde los barrios obreros en crisis de la primera periferia (la crisis de la industria de sustitución de importaciones se concentró en los 10 o 15 años posteriores a 1975).

Cuando se analizan los datos censales entre 1963 y 2004, se observa un proceso de decrecimiento en las áreas centrales y un sostenido estancamiento en las áreas intermedias y las primeras periferias, en particular en los tejidos de vivienda unifamiliar o multifamiliar en baja altura que conforman su trama original.

Además, se produjo un envejecimiento de la población y una reducción progresiva del tamaño de los hogares en esta ciudad intermedia, opuesto a la tendencia de las segundas periferias, que concentraron cada vez más la población joven y los hogares numerosos.

La misma lectura se obtiene cuando se observa la suerte del medio construido privado y público. El estancamiento y deterioro se alternan o combinan en la mayor parte de estos barrios. El *stock* habitacional casi no se renueva, las familias envejecidas dejan de invertir en la mejora de las viviendas o en su ampliación, y los espacios públicos decaen por la retracción del uso y la reducción drástica de la inversión pública en su mantenimiento.

Por otra parte, en las primeras periferias, áreas intermedias y ciertos barrios centrales, se da un fenómeno adicional: el aumento de la inseguridad debido al avance de nuevas formas y actores de la delincuencia, particularmente aquellas asociadas a la socioeconomía de la droga, su comercialización y consumo. La nueva inseguridad afecta tanto a la propiedad particular (viviendas y comercio barrial) como al espacio público formado por calles y plazas. Lo importante de este proceso no es sólo la medida estadística de los delitos, sino los cambios sociourbanos asociados: la calle deja de ser el espacio público barrial por excelencia para convertirse en un territorio de alto riesgo, limitando al mínimo su apropiación social. Las casas de los barrios obreros y populares, los conjuntos habitacionales y las escuelas se

enrejan, y desaparecen las antiguas transiciones entre lo público y lo privado en las que prosperaba la sociabilidad.

Finalmente existe un deterioro de las redes sociales, un debilitamiento de la trama asociativa, que resta capacidades colectivas a los barrios. Los factores causales de estos retrocesos son múltiples: la crisis de la industria y la pérdida del rol integrador del trabajo y los sindicatos –que en muchos casos reforzaban identidades barriales–, la crisis de los ámbitos educativos y sus roles de integración social, el propio envejecimiento de la población que favorece conductas retraídas, la inseguridad, el empobrecimiento de los hogares, la generalización del trabajo femenino, el multiempleo y otros. Lo cierto es que hay una pérdida de energía colectiva en los barrios tradicionales que acompaña y refuerza su deterioro físico, social y económico.

Las políticas municipales orientadas a la descentralización y la promoción de la participación ciudadana tuvieron sus logros, aunque el modelo seguido probablemente no fue el mejor para un refortalecimiento de la sociedad civil barrial y sus organizaciones autónomas, y en todo caso se enfrentó a procesos de fuerte inercia y de profundas raíces.

Resumiendo: la problemática se dibuja sobre un ámbito extenso que abarca todo el norte del área central, gran parte de las áreas intermedias propiamente dichas, y el conjunto de las primeras periferias. En el ámbito metropolitano, se observan también algunos procesos de crisis o estancamiento en la ciudad consolidada, abarcando zonas de los cascos y ensanches de las ciudades antiguas (como La Paz, Las Piedras y Pando), y partes de Ciudad de la Costa.

Las “tres ciudades” divergentes en la matriz socioespacial metropolitana definen el contexto estructural de las políticas de regeneración.

En 1992, en ocasión de los estudios urbanos para el Plan Director de Saneamiento de la IMM, una revisión de los nuevos procesos de cambio urbano llegaba a la siguiente conclusión:

La ciudad, que de sus primeros ciclos de expansión y consolidación culminados hacia 1940 había heredado unas áreas centrales e intermedias bien dotadas de equipamientos, espacios públicos e infraestructuras, al involucionar a partir de los años sesenta lo hizo inconvenientemente, no como un regreso al centro, sino como su abandono en favor de un vuel-

co demográfico hacia las segundas periferias –los sectores populares– y hacia la costa –las clases altas y medias.

De este modo la ciudad más reciente se polariza en tres grandes modos urbanos:

- la periferia no consolidada, carenciada y empobrecida, en cuya ecología se combinan el suburbio tradicional con el conjunto habitacional y el cangrejo;
- las áreas centrales y los barrios antiguos en decadencia residencial, albergando procesos de tugurización;
- la costa progresivamente equipada y homogénea en su conformación de clase media-alta, captadora de los nuevos valores de centralidad (IMM, 1992: 8).

Posteriormente, este análisis dio lugar a un modelo interpretativo de alcance metropolitano, basado en la coexistencia de “tres ciudades”, verdaderos sistemas sociourbanos evolucionando en trayectorias divergentes a partir de los años setenta (Bervejillo y Lombardi, 1999):

1. La ciudad con predominio de sectores de ingresos bajos, que abarca las segundas periferias montevidéanas y los fraccionamientos metropolitanos. Sus tejidos urbanos no están consolidados, son fragmentarios y se alternan en ellos los crecimientos formales y los informales. Demográficamente, es la receptora de la mayor parte de los hogares de bajos recursos que abandonan la segunda, pero además se caracteriza por el predominio de la población joven y los hogares numerosos.
2. La ciudad de composición social mixta, que abarca las áreas centrales e intermedias de Montevideo y los barrios antiguos de la primera periferia. Coincide con la ciudad que estaba consolidada a mediados del siglo pasado. Su situación es de estancamiento o pérdida de población a favor de las restantes. El deterioro físico y económico se suma en un circuito retroalimentado con el empobrecimiento y envejecimiento de su población.
3. La ciudad con predominio de sectores de ingresos medios y presencia de barrios de ingresos altos, compuesta por la costa de Montevideo y

la Ciudad de la Costa. De estas, la costa de Montevideo presenta un saldo de crecimiento bajo o nulo en población. La Ciudad de la Costa, en cambio, concentra los crecimientos y es receptora de hogares que provienen tanto de la “ciudad de composición mixta” como de la propia costa de Montevideo.

En este análisis, el primer componente aparece como una ciudad “intermedia” y estancada, en contraste con dos ciudades dinámicas de signo social opuesto. Esto no significa que la ciudad de composición mixta permanezca igual a sí misma, tal como era a mediados del siglo pasado. Por el contrario, sus procesos de deterioro social, económico y urbano-ambiental delatan un cambio de naturaleza: lo que hoy vemos es una nueva realidad, una ciudad frágil, sin el sostén del Estado de bienestar, sin las capacidades sociales de antaño, con procesos circulares y acumulativos de deterioro sustituyendo a los círculos virtuosos del desarrollo.

Dos abordajes sociológicos recientes ayudan a completar esta visión de la ciudad intermedia como una realidad sustantiva, un subsistema socioespacial y territorial con rasgos propios, y una trayectoria que se diferencia de las otras dos “ciudades” metropolitanas.

En primer lugar, me refiero a la tipología de barrios populares propuesta por Kaztman (2005), en la que dos tipos de barrios en particular se corresponden con los rasgos de la ciudad intermedia. La tipología distingue entre “vecindarios formados primariamente por migrantes internos que arriban a la ciudad”, “barrios obreros tradicionales”, “vecindarios populares urbanos” y “guetos urbanos”. Estos tipos en general pueden mapearse con bastante claridad sobre las estructuras urbanas del Gran Montevideo.

El tipo “vecindarios populares” resulta útil para analizar las “áreas intermedias” en sentido estricto (buena parte de los barrios en el eje transversal que va de Buceo a Paso Molino, Sayago y Colón) más algunos barrios centrales (como Parque Rodó, La Comercial y Goes). En estas áreas, un alto grado de consolidación urbana (alcanzado hacia 1950 o antes) se combina con un perfil social mixto de sectores obreros y clases medias, y con la presencia de algunos subcentros y ejes comerciales de importancia

que trascienden la escala barrial. La presencia intensa del comercio de escala urbana o zonal, así como la concentración de servicios y talleres, otorgó a estos barrios un perfil económico más diversificado en tipos de actividad y tipos de empresas.

El tipo “barrios obreros”, por su parte, puede mapearse en relación con las áreas intermedias externas, también llamadas “primeras periferias” (en sentido histórico y espacial), y parte de las áreas centrales. En el primer grupo figuran barrios tradicionales como El Cerro, La Teja, Peñarol, Cerrito de la Victoria y Maroñas, cuya composición e identidad estuvo muy vinculada al desarrollo industrial y a las organizaciones obreras desde fines del s. XIX hasta el tercer cuarto del s. XX. Algunos barrios centrales en torno a la bahía, como Arroyo Seco, Aguada y Reducto, también podrían asociarse a este tipo. En estos barrios, la composición social de origen es predominantemente obrera, la edificación y los espacios públicos son más modestos que en las áreas intermedias, y los centros comerciales y cívicos se desarrollaron básicamente para el mercado local. En el presente, sobre esta matriz de antiguos barrios obreros se observan trayectorias de estancamiento y retroceso (aumento de la pobreza y la homogeneidad social y deterioro urbano), así como también, en varios casos, trayectorias de “precarización” e “informalización” económica y social.

El tipo “guetos urbanos”, entretanto, se presenta fuertemente asociado a los asentamientos irregulares, en particular a los asentamientos periféricos de mediana y gran dimensión o sus agrupamientos. Su origen es más reciente, ya que se han formado en su mayor parte luego del cambio de modelo económico y la consiguiente reestructuración de los mercados de empleo, a partir de la década de 1980. El tipo “guetos urbanos” destaca el carácter de estos nuevos barrios como espacios de homogeneidad en la pobreza y segregación socioespacial más severa, aún cuando los mismos autores señalan, en diversos textos, que en ellos se da una tensión entre comportamientos de “desafiliación” y de “resistencia a la desafiliación” social.

En segundo lugar, quiero vincular la idea de las “tres ciudades” con la idea de los “tres países” que se ha planteado recientemente para interpretar la divergencia entre las trayectorias sociales de tres grandes grupos de población (Filgueira, Alegre y Lijtenstein, 2006). Esta es una mirada al con-

junto de la sociedad nacional, que en principio no tiene una referencia sustantiva a la dimensión territorial. Sin embargo, a la luz del análisis socio-espacial metropolitano, y comparando este aporte con el modelo propuesto de “tres ciudades” (Bervejillo y Lombardi, 1999), se observa una fuerte correspondencia que permite plantear, al menos como hipótesis de futuros trabajos, una relación sustantiva entre divergencia social y segregación territorial.

En efecto, de acuerdo con este diagnóstico, existe un primer conjunto social o “país” que se caracteriza como población “vulnerada”, dentro del cual se distingue un grupo menor de población “marginal”. El país vulnerado es también el país joven, con hogares numerosos, y que progresivamente va quedando por fuera de los sistemas formales de protección. Esta lectura puede mapearse con mucha claridad sobre las periferias montevidéanas y metropolitanas, y en particular puede asociarse a este tipo emergente de “áreas urbanas precarias”, compuestas por una mezcla de barrios obreros y villas dormitorio empobrecidas, asentamientos irregulares y conjuntos degradados de vivienda pública.

El segundo sector se caracteriza como asociado al país “estatal y corporativo”, y se lo caracteriza como “un país más gris” y una población envejecida, viviendo en base a diversas estrategias “defensivas”. Nuevamente, en este caso resulta posible proponer una correspondencia con la macroestructura metropolitana: este sería el “país” de las áreas intermedias y parte de las áreas centrales, particularmente de sus “barrios populares” de clase media baja. En estos casos, el capital urbano (la ciudad intermedia consolidada, la buena calidad inicial de la vivienda) sería parte de las “herencias” del Estado de bienestar a las que este sector se aferra. También esta mirada es consistente con el diagnóstico acerca de la desinversión que se produce en estos barrios y que tiene un doble origen: menos inversión del Estado y una extendida desinversión privada en relación con las viviendas y su entorno inmediato.

Finalmente, se plantea la realidad de los sectores con renta alta y medio-alta, los cuales desconfían del Estado y compran los servicios en el mercado, tienen pocos hijos y los tienen tarde. La matriz espacial de estos sectores, en el contexto metropolitano, puede mapearse con mucha pre-

cisión en la “Costa Montevideana”, y secundariamente en la Ciudad de la Costa y algunos ámbitos menores de las áreas intermedias más calificadas. La ciudad de estos sectores es una ciudad dinámica, como las periferias, pero de signo contrario.

En este marco, la regeneración no se limita a la coincidencia casual del deterioro físico y el decaimiento económico y social en buena parte de la ciudad consolidada. El desafío de la regeneración se plantea en relación con un sistema socio-territorial específico, que tiene una trayectoria propia, un modo particular de vivir la crisis y responder a ella, y que sobre todo se caracteriza por el contraste entre las herencias de la ciudad consolidada y la involución de su potencial social y económico.

Gráfico 1. Un modelo de “tres ciudades”

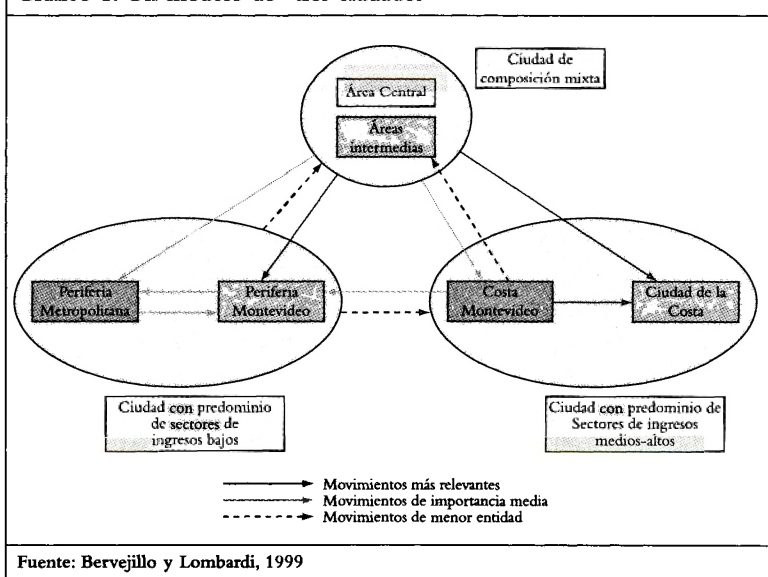


Tabla 1. Las “tres ciudades” en correspondencia con la estructura metropolitana

Las “tres ciudades”	Componentes	Grandes áreas	
Ciudad de composición social mixta, tejidos consolidados y estancados, población envejecida.	Central	A01	Área central
	Intermedias	A02	Intermedia oeste
		A03	Intermedia central
		A04	Intermedia este
Ciudad con mayoría de sectores de ingresos bajos, predominio de tejidos urbanos no consolidados, población joven y hogares numerosos, gran parte del crecimiento se da en asentamientos irregulares	Periferias montevideanas	A06	Periferia oeste Montevideo
		A07	Periferia norte Montevideo
		A08	Periferia este Montevideo
	Periferias Metro	A09	Conglomerado ruta 5
		A10	Conglomerado rutas 6 y 8
		A12	Ciudad del Plata
Ciudad con predominio de sectores de ingresos medios y altos, hogares pequeños, tejidos consolidados o mejor servidos, crecimientos por saturación y densificación.	Costa de Montevideo	A05	Costa Montevideo
	Ciudad de la Costa	A11	Ciudad de la Costa
Fuente: Bervejillo y Lombardi, 1999			

Descripción de las grandes áreas Metropolitanas

Área central (A01)

Comprende las áreas centrales de la ciudad, consolidadas hacia 1870, parcialmente renovadas durante el presente siglo, caracterizadas por la mezcla social y funcional y una densidad de ocupación alta. Se trata del área más afectada por la crisis urbana de los años setenta y ochenta, con grandes sectores que aún hoy se debaten entre la recuperación y la decadencia.

Áreas intermedias y barrios consolidados (A02, A03, A04)

Se trata de espacios urbanos cuya ocupación se completó hacia 1950, y que en general han experimentado pocos cambios desde entonces. Se caracterizan también por albergar un mosaico de grupos sociales en el marco de una estructura de "barrios" bien definida, con densidades medias. Concentran gran parte de los espacios públicos urbanos más calificados de la ciudad (los barrios consolidados corresponden a las "primeras periferias")

Periferias montevidéanas (A06, A07, A08)

También referidas como "segundas periferias". Incluyen los espacios urbanizados periféricos y los espacios rurales de Montevideo. En general, son urbanizaciones no consolidadas ni saturadas, en las que predominan los sectores de ingresos bajos y una combinación de morfologías de vivienda unifamiliar auto construidas, conjuntos habitacionales y asentamientos irregulares.

Periferias metropolitanas (A09, A10, A12)

Alude a las periferias urbanas y los espacios rurales metropolitanos en Canelones y San José. En ellas coexisten viejos núcleos urbanos pre-metropolitanos con extensos fraccionamientos, destinados a sectores populares, realizados a partir de mediados de este siglo. El contenido social es similar al de las periferias montevidéanas, así como la precariedad del hábitat.

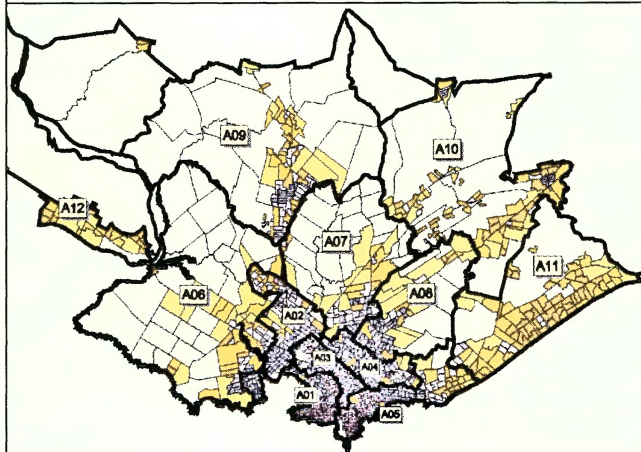
Costa de Montevideo (A05)

Se caracterizó siempre por el predominio de las clases medias y por albergar los espacios preferidos de las clases altas a partir de mediados de siglo. Combina tramos densificados en altura (a partir de 1950 en la zona de Pocitos) con morfologías de "barrio jardín" y baja densidad. En el período reciente, concentra la inversión en equipamientos y servicios, además de una gran dinámica inmobiliaria.

Ciudad de la Costa (A11)

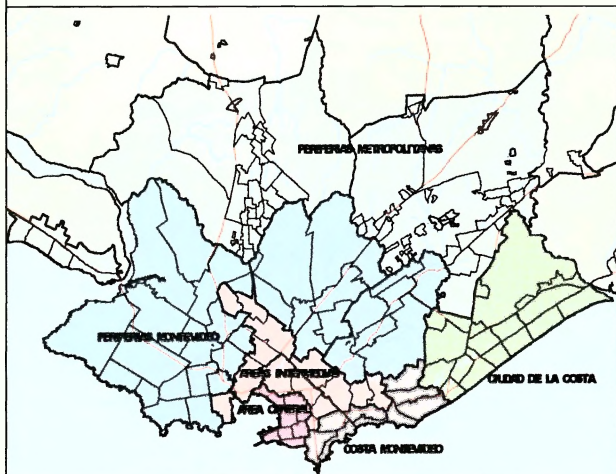
Este sector se origina hacia 1940 como un conjunto de fraccionamientos balnearios ubicados en el departamento de Canelones y destinados a segunda vivienda de las clases medias montevidéanas. A partir de 1980, ha experimentado una rápida transformación a ciudad permanente, en un proceso protagonizado por clases medias que "emigran" desde Montevideo.

Mapa 3. Grandes áreas metropolitanas



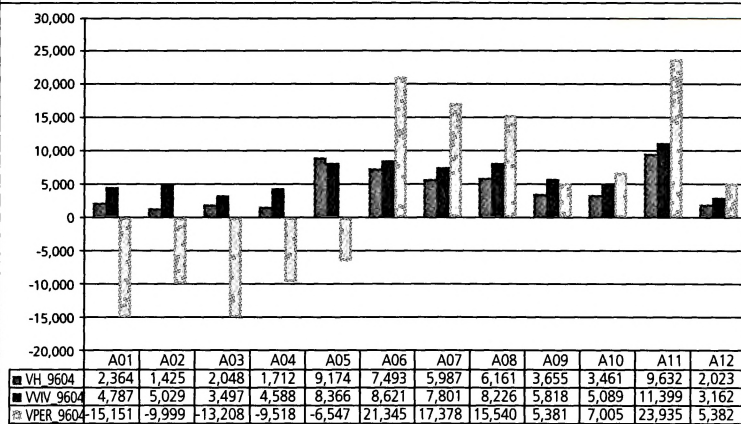
Fuente: OSE, 1999

Mapa 4. Componentes Metropolitanos



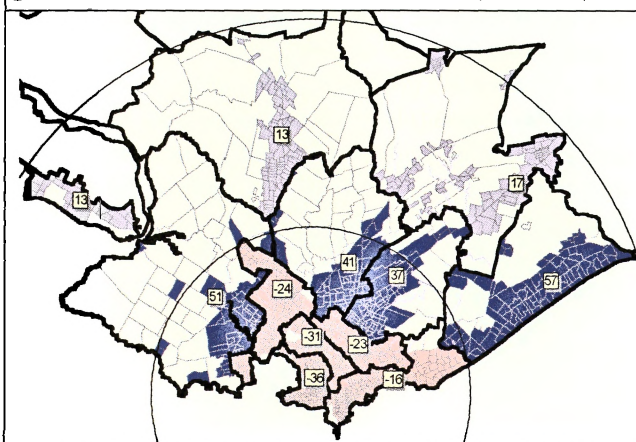
Fuente: OSE, 1999

Gráfico 2. Variación de hogares, viviendas y población por grandes áreas Metropolitanas, 1996-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Mapa 5. Distribución porcentual de la variación de población por grandes áreas. Variación total: 41.959 habitantes (1996-2004)



Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

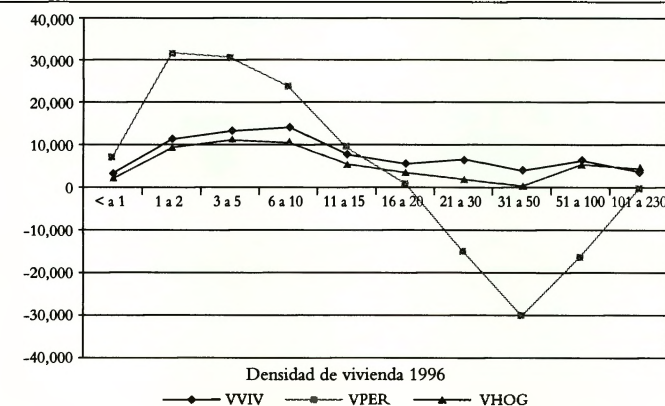
**Tabla 2. Crecimiento de vivienda, población y ogares (1996-2004)
por segmentos agrupados en 10 tramos de densidad inicial**

DVIV96	VIV96	VVIV	PERS96	VPER	HOG96	VHOG
< a 1	11,062	3,216	36,984	7,121	10,161	2,189
1 a 2	14,989	11,150	51,411	31,457	14,015	9,506
3 a 5	33,767	13,362	110,959	30,463	30,884	1,102
6 a 10	54,392	14,204	174,620	23,666	49,645	10,635
11 a 15	48,836	7,939	166,091	9,469	46,875	5,569
16 a 20	46,293	5,673	153,107	826	44,536	3,585
21 a 30	88,553	6,511	280,791	-14,920	84,455	2,136
31 a 50	113,495	4,163	327,638	-30,079	106,368	407
51 a 100	101,550	6,275	259,419	-16,260	93,618	5,420
101 a 230	35,829	3,883	79,315	-250	31,190	4,567
TOTAL	548,766	76,376	1.640,335	41,493	511,747	55,116

Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

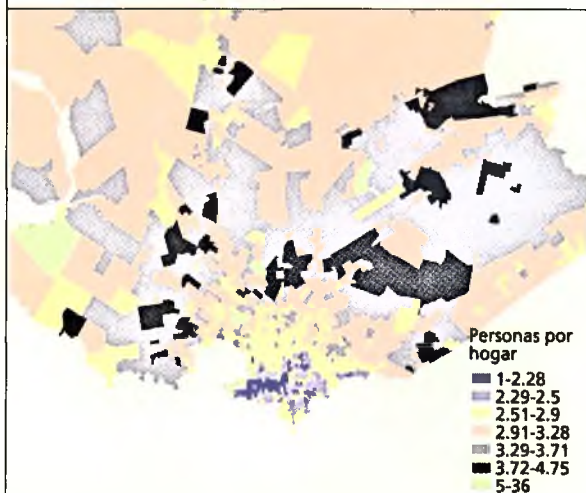
A partir de este cuadro se construye el gráfico siguiente, que presenta las curvas de crecimiento-decrecimiento para los grupos de segmentos definidos por rango de densidad. El pico de aumento de población se produce en los tramos cuya densidad en 1996 era de 1 a 10 viv/ha. Los tramos de 21 a 100 viv/ha pierden población, y son precisamente los que corresponden a la ciudad consolidada en alturas baja y media, es decir, a las áreas intermedias. El tramo de densidades más altas no pierde población: corresponde al arco central expandido desde el centro hasta Pocitos, pasando por Tres Cruces.

Gráfico 3. Dinámica 1996-2004 por segmentos censales según densidad de vivienda inicial



Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

Mapa 6. Tamaño medio de hogar por segmentos censales en 6 categorías (2004)



Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

Tabla 3. Agrupamiento de segmentos censales según el tamaño medio de los hogares en tres categorías (ver mapa)

			Tamaño hogares		Significación urbana
CAT	Rango TH medio	Nº seg	THM 96	THM04	
CAT I	$\leq 2,5$	209	2,66	2,29	Area central expandida
CAT II	$2,5 < TH \leq 3,28$	783	3,19	2,91	Ciudad consolidada
CAT III	$TH > 3,29$	367	4,85	3,59	Periferias no consolidadas
MEDIAS TOTALES		1359	3,21	2,97	

Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

Escenarios de política metropolitana y el cambio de la matriz socioespacial

Llegados a este punto, ¿cómo responder a la problemática planteada, una vez que se acepta el carácter estructural de las tendencias hacia la segregación socioespacial y la dualización urbana? El desafío consiste, precisamente, en modificar la matriz de crecimiento desde las políticas, reconociendo que las reglas que la conforman no derivan sólo de las políticas, sino también de los mercados urbanos formales e informales, y de las estrategias de los actores individuales y colectivos.

Aquí resulta crucial la forma en que se plantea y se reconoce el “problema” o “desafío”. Hoy es posible afirmar que no existe un acuerdo general en la definición del problema. De hecho, para el sistema técnico-político gobernante, resulta difícil hasta la construcción conceptual de los problemas socioespaciales, o territoriales, debido entre otras razones a la influencia dominante del pensamiento sectorial.

Los siguientes escenarios tratan de reflejar algunos de los enfoques posibles de entendimiento del problema y de respuesta al mismo mediante la fijación de objetivos y resultados esperados.

Escenario 1: dualización acentuada

En este escenario se prolonga la caída en la precariedad urbana de la primera periferia junto con la segunda, y se consolida la homogeneidad del enclave costero de las clases medias y altas.

Puede ser una resultante “natural” a mediano plazo de políticas demasiado modestas o limitadas para responder a situaciones críticas pensando en el corto plazo y bajo esquemas sectoriales de acción antes que territoriales.

Un entendimiento insuficiente de la gravedad y el carácter estructural de los procesos de segregación puede terminar en estos resultados no queridos.

Escenario 2: revitalización de áreas centrales sin otros cambios

Un esfuerzo coordinado para revitalizar y repoblar las áreas centrales está muy presente en la agenda político-técnica como la respuesta natural y más razonable ante los problemas actuales. Sin embargo, tiende a conjugar más en respuesta a la “expansión periférica” y el “vaciamiento del centro” que en términos de una estrategia global metropolitana.

Esto podría llevar a unas políticas muy proactivas para la repoblación del centro, mientras se mantienen políticas compensatorias y de manejo de crisis en relación con las periferias.

Hay que reflexionar sobre los peligros de reducir la problemática a una contraposición simple del tipo centro-periferia. La revitalización de áreas centrales, incluso mostrando algún éxito en la captación de sectores de bajos ingresos que hoy están en segundas periferias, no da respuesta al problema más amplio que plantea la matriz de crecimiento actual. De hecho, podría coexistir con un agravamiento de la segregación socioespacial, más aún si los que logran ser reclutados para el “retorno al centro”, vía Estado o mercado, resultan ser aquellos con más recursos y capacidades dentro de los pobres de la periferia.

Por otra parte, como muestran los análisis previos, el área central no es una realidad homogénea. Parte de ella, el eje céntrico principal y los ba-

rios costeros, ya está integrada en varios aspectos a las lógicas de la costa montevideana: valor del suelo, composición social y funcional, tipo de hogares. Otras partes, como los barrios al norte del área central, tienen características que permitirían asimilarlos a las problemáticas de los viejos barrios populares y obreros de la primera periferia.

Escenario 3: prioridad a la recuperación de las primeras periferias y promoción de las áreas intermedias

Este es un escenario de recuperación del cordón de barrios obreros de la primera periferia mediante una fuerte inversión pública en calidad urbana y un proceso de densificación con vivienda popular integrada en los tejidos, lo cual se lograría mediante una combinación de regulaciones, incentivos y procesos de mercado operando en distintas escalas. La redensificación de estos barrios puede darse por una combinación de acciones difusas predio a predio (segundas viviendas, por ejemplo) y operaciones de renovación fuerte en áreas de oportunidad.

Una orientación como esta se corresponde con una progresiva reducción de las áreas de ciudad precaria, operando desde adentro hacia fuera, desde lo formal hacia lo informal. Comprende también el fortalecimiento de las estructuras públicas en las segundas periferias y su consolidación y densificación selectiva.

La idea de la “vuelta al barrio” desde el asentamiento periférico, sin cambiar de gran zona urbana, puede presentar ventajas desde el punto de vista de las estrategias familiares que dependen de redes sociales territoriales y combinan ingresos formales e informales.

En las áreas intermedias, es más factible apostar a mecanismos de mercado incentivados por el subsidio a la demanda y por normativas que permitan generar ofertas dirigidas a sectores medios y medios bajos.

Escenario 4: reorientación parcial de los sectores medios hacia nuevos desarrollos en las áreas intermedias, las periferias y los espacios periurbanos

La creciente homogeneidad social de la urbanización costera tiene como contracara una deserción de los sectores medios en relación al desarrollo del resto de la ciudad. Cada vez más estamos en presencia de la “ciudad de la costa” con minúsculas, es decir, un sistema urbano costero de clases medias y altas que funciona como un macro enclave. No es bueno para la ciudad futura que esta tendencia permanezca inalterada, porque debilita al conjunto y pone un gran interrogante sobre la viabilidad de los esfuerzos orientados al reequilibrio social metropolitano.

En este sentido, corresponde preguntarse sobre la factibilidad de atraer sectores medios y medio altos hacia otras localizaciones no costeras, en operaciones capaces de contribuir a la diversidad social y el desarrollo urbano de las áreas interiores.

Los nuevos productos inmobiliarios que son para nuestro medio las torres residenciales pueden resultar un instrumento de reubicación de sectores medios en las áreas intermedias de la ciudad. En sentido contrario, puede verse que la falta de instrumentos viables para el mercado explica la falta de resultados de objetivos incluidos hace 10 años en el POT, como los que llevaron a declarar “área de promoción” al eje interior de Luis Alberto de Herrera.

Otro importante capítulo refiere al manejo de los espacios periurbanos en los que la agricultura se ha vuelto residual y no resulta viable –por razones de mercado, de recursos humanos y naturales, de inseguridad, etc.–, en el que se pretende retornar a un tejido de agricultura familiar como el que puede haber existido en el ciclo anterior. Los sectores medios y altos, o parte de ellos, demandan nuevos modelos residenciales que podrían compatibilizarse con la conservación ambiental y paisajística, y aún con la persistencia parcial de la agricultura en los ámbitos periurbanos. Los debates actuales a menudo se cierran en torno a la aceptación o al rechazo de los barrios cerrados, o al cambio de usos normativos, pero sería necesario investigar más alternativas en vez de descartar *a priori* esta posible contribución.

Los estudios previos han identificado dos áreas peri urbanas de oportunidad para nuevos desarrollos, que son la costa oeste y el entorno de los Bañados de Carrasco, vecinas respectivamente a las segundas periferias problemáticas del oeste y del este.

La revisión de estos escenarios tiene como objetivo principal mostrar la importancia de las grandes definiciones de estrategia territorial, cuando lo que está en juego son temas estructurales, de fuerte inercia, como las tendencias del crecimiento y la matriz socioespacial. Una estrategia de regeneración urbana debe definirse primero en este nivel, que es el nivel del “proyecto de ciudad”.

Objetivos y estrategias para la regeneración urbana

La regeneración urbana como enfoque se distingue por su carácter multidimensional. Otras expresiones como “rehabilitación” o “revitalización” pueden fácilmente quedar asociadas a enfoques parciales o sectoriales. Rehabilitación, por ejemplo, pone el énfasis en dotar de nuevos usos a las estructuras físicas existentes, e incluye su adaptación para ellos, pero los nuevos usos se toman a menudo como un dato, algo no problemático. Revitalización representa un vuelco saludable hacia un énfasis en los contenidos socioeconómicos del área urbana en cuestión. Se trata de volver a dar vida a un sector de ciudad, por tanto el énfasis está puesto en la atracción o creación de actividades: este es el fin, y el arreglo de las estructuras físicas es un medio. Un sentido ya más completo está presente en la expresión recuperación urbana, que alude a retomar áreas de ciudad dejadas de lado por las dinámicas contemporáneas. Regeneración, finalmente, es una expresión abierta al carácter multidimensional del problema y la soluciones, pero además es una expresión abierta al cambio, a la innovación. Regenerar es volver a generar, con toda la carga de novedad que puede venir asociada, pero también tiene un sentido orgánico, de volver a establecer vínculos con la ciudad como un todo, volver a formar parte².

La idea de regeneración, además, supone restablecer un proceso dinámico, poner en marcha un desarrollo urbano genuino en las áreas afectadas.

El perfil de objetivos y de estrategias de la regeneración urbana ha sido materia de reflexión y debate intenso especialmente en los últimos años. Diversos trabajos se han propuesto extraer lecciones de la experiencia internacional (Rojas, 2004; Aparicio, 1999), y sus aportes constituyen una base obligada para enfocar la problemática de Montevideo.

Algunas claves destacables, siguiendo a Rojas (2004), son las siguientes:

- El desarrollo económico como base de sustentación de la recuperación o regeneración urbana:

La capacidad de la economía local para proporcionar puestos de trabajo y generar ingresos tributarios que permiten financiar servicios públicos es el principal factor determinante del bienestar de la población. Por esta razón, uno de los objetivos fundamentales de los procesos de recuperación de áreas centrales urbanas es promover el crecimiento económico. Este desarrollo económico proviene del crecimiento de las actividades existentes y de nuevas actividades atraídas al área tanto por las ventajas de localización como por la recalificación del suelo o la remoción de las externalidades negativas (Rojas, 2004: 28).

- La concertación de actores gubernamentales, económicos y la sociedad civil.

La necesidad de una actuación concertada de parte de los actores públicos y privados (incluidas las organizaciones de la sociedad civil) surge de las limitaciones que enfrenta cada uno de ellos para ejecutar independientemente acciones en áreas urbanas centrales deterioradas. [...] “La construcción de una estructura de gestión que permita la convergencia simultánea y constructiva de los intereses y potenciales de todas las partes interesadas es el mayor desafío que enfrentan la autoridad pública, los promotores privados y la comunidad...” (Ibid.)

lizado por Rojas (2004) al definir la recuperación urbana: “Se entenderá por recuperación de áreas urbanas centrales el proceso a través del cual se promueve el mejor uso en términos sociales y económicos de una zona urbana central que padece deterioro social, económico y físico e infrautilización de sus activos, edificios, suelo, infraestructura o espacios públicos.”

- La definición de un “proyecto urbano” o proyecto de ciudad como base de los acuerdos estratégicos entre actores.

El proyecto urbano no es sólo una visión compartida, es también una base firme para los acuerdos y compromisos entre actores, así como una forma de reducir la incertidumbre y dar credibilidad a las acciones singulares. Su formulación supone negociar y compensar adecuadamente los intereses de todas las partes. La formulación de un proyecto urbano no es una tarea tecnocrática de oficinas de planeamiento o de consultores:

El proceso de formulación del proyecto urbano es generalmente largo, y en la mayoría de las experiencias internacionales, el producto de esfuerzos iterativos de consulta y reformulación de las propuestas originales hasta acomodar la mayor parte de las preocupaciones de los actores involucrados y acordar las compensaciones para los intereses justos que no pueden ser acomodados (Ibid: 24)

- La creación de un entorno de políticas favorable.

Esta condición alude a “las intervenciones sobre el marco de políticas y regulaciones que determinan el entorno en el que los inversores privados adoptan sus decisiones. En este sentido, hay algunas condiciones que deben reunirse, la primera es la construcción de consenso político sobre los objetivos y recursos destinados al programa de regeneración, lo que implica abordar y resolver conflictos de interés. Lamentablemente en nuestros países no existe una cultura de negociación pública en torno a conflictos e intereses urbanos, y en muchos casos, esta negociación, cuando se concreta, está marcada por una fuerte desconfianza desde la administración hacia los actores privados. Otra condición a destacar es la estabilidad del marco regulador de la inversión privada. Señala Rojas que “una forma de dar estabilidad a este marco regulador es traducir el proyecto urbano que orienta las acciones de recuperación en planes especiales [...] sancionados por el consejo municipal (Ibid.)

- El uso de instrumentos indirectos basados en incentivos y subsidios. La caja de herramientas para una política de incentivos incluye, entre otros: subsidios directos a la demanda, incentivos tributarios, crédito

para financiar la expansión de actividades productivas o la compra o mejora de viviendas, facilidades para el acceso al financiamiento a los promotores de proyectos de recuperación.

- El uso de instrumentos de intervención directa en infraestructuras y servicios.

Estos refieren a las inversiones en ámbitos de responsabilidad pública, incluyendo el mejoramiento de los servicios e infraestructuras urbanas, la mejora de la gestión en aspectos relacionados con la seguridad y la calidad ambiental, la mejora de la accesibilidad de las áreas con el resto de la ciudad, la mejora y el desarrollo físico de los espacios públicos, y la ampliación y mejoramiento del equipamiento urbano tanto público como privado.

Acertadamente, apunta Rojas que “el financiamiento de estas operaciones representa una importante carga para el erario público; sin embargo, son esenciales no sólo para manifestar la voluntad pública de recuperar y sostener el área a largo plazo, sino también para darles ventajas competitivas frente a otras áreas de la ciudad”(Ibid.)

Montevideo en la encrucijada de las políticas

La evaluación de los últimos períodos de gobierno municipal deja un balance no muy positivo para las políticas urbanas en la perspectiva de la regeneración. Algunas omisiones relevantes para el tema se señalan a continuación.

El Plan Montevideo, aprobado en 1998, si bien alude en sus memorias al deterioro de la ciudad consolidada, no establece directivas para estrategias integradas de regeneración urbana con el alcance discutido en este artículo. En el contexto técnico y político en que se elaboró el Plan, la cuestión de las áreas centrales y de las áreas patrimoniales concitó la mayor atención. Las operaciones específicas para el resto de las áreas intermedias y los barrios de primera periferia fueron acortadas en su planteamiento y poco eficaces en su traducción práctica.

Por ejemplo, el Plan estableció dos “áreas de promoción” para la renovación urbana, una en el entorno de la bahía, otra siguiendo el eje de Luis

Alberto de Herrera, espina de las áreas intermedias. Sin embargo, estas directivas quedaron básicamente en el papel, particularmente la segunda, respecto a la cual no se registran acciones significativas de promoción en todo el decenio pasado.

La operación Parque Lineal del Miguelete, una transversal urbana que debía unir barrios de distinto contenido social entre la bahía y el área rural, fue jerarquizada en el Plan y se programó como un “plan especial de valor estratégico”. Se elaboró un plan y se concretaron operaciones en algunos sectores, pero lo realizado a la fecha dista mucho de lo esperable dado el título, y responde más bien a un enfoque incrementalista, de avance paso a paso, sin que el conjunto del proyecto haya logrado aún el esperado impacto estructural sobre la ciudad.

Los planes especiales en las cinco áreas de valor patrimonial fueron lanzados poco después de aprobado el Plan Montevideo. Algunos de ellos afectan porciones de áreas consolidadas que se encuentran en decadencia o estancamiento. Uno solo, el de Ciudad Vieja, se completó y fue aprobado mientras que los otros se encuentran aún en proceso de elaboración o de aprobación.

La aprobación del Plan Especial de Ciudad Vieja (PECV) incluyó un nuevo dispositivo de gestión muy en línea con la visión estratégica, multidimensional y multiactores de la recuperación urbana. A la fecha, la oficina de gestión del PECV permanece como una promesa incumplida, pues no se completó el paso de renovación institucional que era imprescindible para un nuevo ciclo de políticas.

No se realizaron los planes zonales urbanos previstos en el POT como herramienta para coordinar actuaciones en áreas urbanas con problemas. Los planes estratégicos zonales y los presupuestos participativos, organizados según una estructura descentralizada de 18 zonas, giran en torno a acciones singulares de mejora barrial, pero no constituyen bases para estrategias sistémicas de regeneración urbana.

El Plan Montevideo y la cultura técnica dominante favorecen en el discurso la ciudad compacta y la densificación de la ciudad existente por sobre la expansión. Sin embargo, la ciudad real ha continuado con un fuerte ciclo expansivo dominado por los asentamientos irregulares, y no

se han implementado estrategias mínimamente integradas y coherentes para la densificación de la ciudad consolidada.

La gestión cotidiana de la Municipalidad sigue anclada en una visión reguladora y controladora: la asignación de recursos calificados a la planificación y gestión del plan es débil y no se ha logrado montar un dispositivo eficaz y creíble de promoción urbana o de coordinación de intervenciones estratégicas. La fragmentación sectorial de la acción municipal sigue siendo el rasgo dominante a 10 años de aprobado el Plan.

Por cierto, se han realizado múltiples acciones, pero el sentido de este balance en términos de resultados netos es más bien decepcionante, y permite afirmar que las deseables estrategias de regeneración urbana siguen siendo una asignatura pendiente de la gestión montevideana.

A pesar de lo dicho, ahora Montevideo y el Área Metropolitana vuelven a estar en una fase de definiciones, y se configura una encrucijada de políticas en la que se definirá el rumbo del próximo decenio. Algunos de los factores que configuran esta encrucijada son los siguientes:

- Se encuentra en marcha el demorado proceso de revisión del Plan Montevideo, el cual representa una oportunidad para corregir omisiones, aprender de la experiencia e integrar nuevos desafíos y nuevos enfoques.
- La Intendencia de Canelones, corresponsable con Montevideo y San José del Área Metropolitana, se encuentra abocada al rescate de la planificación urbana desde enfoques que procuran combinar miradas de regulación y miradas estratégicas.
- Existe un acuerdo entre las tres intendencias metropolitanas y el Gobierno Nacional en torno a un programa denominado Agenda Metropolitana, creado para promover políticas coordinadas o comunes y una gestión colaborativa.
- La recientemente aprobada Ley de Ordenamiento Territorial establece nuevos instrumentos y figuras de planificación que amplían las posibilidades del urbanismo metropolitano. Por lo pronto, habilita la figura de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, lo cual se presta para conformar un acuerdo estratégico sobre el futuro del territorio metropolitano.

Con todos estos factores a la vista, parece posible plantearse un nuevo ciclo de gobernanza y planificación territorial partiendo por la definición de un “proyecto de ciudad metropolitana”, un conjunto de estrategias integradas, y siguiendo por la revisión o definición de los planes normativos.

También existe el riesgo de una revisión del Plan Montevideo que se realice sin el beneficio de un debate estratégico previo, multisectorial, multiactorial y de escala metropolitana. En un escenario de este tipo, puede suceder que los grandes desafíos estratégicos de la ciudad vuelvan a reducirse a las limitadas posibilidades de un plan general de énfasis normativo, y por ende se posterguen las decisiones y los acuerdos sociales más necesarios.

La estrategia de regeneración urbana que Montevideo requiere para el próximo decenio sólo puede surgir con fuerza del contexto de un debate amplio, capaz de traducirse en una visión compartida y en un nuevo pacto territorial metropolitano.

Por último, hay que insistir en que la regeneración urbana debería plantearse como una “política de Estado”, ya que tiene que ver con objetivos nacionales de inclusión y cohesión social (modificar la tendencia a la dualización), y de desarrollo económico basado en un uso racional de los recursos (las ciudades consolidadas como un activo que entra en desuso). No es, por tanto, un problema únicamente “municipal”. La regeneración urbana también tiene que ser una política de Estado en el sentido de que debe incluir a los actores económicos y a la sociedad civil en acuerdos de largo plazo basados en un “proyecto urbano” negociado y compartido.

Bibliografía

- Aparicio, A. (1999). "Políticas de Regeneración Urbana en EEUU". En *Cuadernos de Investigación Urbanística*. Madrid: Instituto Juan de Herrera.
- Bervejillo, F. (1994). "Estructura y tipos urbanos en el área metropolitana de Montevideo". Ponencia presentada en el Seminario Área Metropolitana de Montevideo: Caracterización y principales problemáticas, una visión hacia el futuro, CIESU-FESUR, julio 21 y 22, Montevideo, Uruguay.
- . (2008). "El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos". En Calvo, J.J. y P. Mieres, (editores). *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay*. Montevideo: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Bervejillo, F. y M. Lombardi, (1999). "Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur". Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII) sobre Globalización y Territorio, setiembre 22 al 24, Toluca, México.
- Carmona, L. y L.J. Gómez, (1999). *Montevideo. Proceso planificador y crecimientos*. Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- Cecilio, M., J. Couriel y M. Spallanzani (1999). *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*. Montevideo: Universidad de la República.
- Filgueira, F., P. Alegre y S. Lutenstein (2006). "El actual sistema de protección social está fracasando en sus diferentes funciones". Entrevista en Diario *El País*, Suplemento Economía y Mercado, 20 de febrero.
- Intendencia Municipal de Montevideo (1997). *Plan Montevideo*. Montevideo: IMM.
- . (1992). *Plan Director de Saneamiento. Estudios Básicos*. Montevideo: IMM, multicopiado.
- Katzman, R. (2003). "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana". En *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

- _____. (2005). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". En *Serie Documentos de Trabajo IPES*. Montevideo: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay.
- Lang, T. (2005). "Insights in the British Debate About Urban Decline and Urban Regeneration". Working Paper, Erkner, Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning. Disponible en http://www.irs-net.de/download/wp_insights.pdf visitado el 09 de diciembre de 2008.
- Lombardi, M. (1999). "Para un Montevideo proactivo". En Echaider, A.(editor). *Montevideo 2020. El Montevideo que viene*. Montevideo: IMM, pp. 89-104.
- Obras Sanitarias del Estado (OSE) (1999). "Plan Director de Agua Potable de Montevideo. Informe de Estudios Básicos. Anexo 1. Capítulo 1.2. – Planificación urbana". Responsables: Federico Bervejillo, Mario Lombardi, Nelly Niedworok. OSE, multicopiado.
- Rojas, E. (2004). *Volver al centro: la recuperación de las áreas urbanas centrales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.