

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

---

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

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

# Claves para entender el proceso de transformación del área central de Montevideo

---

Patricia Roland<sup>1</sup>

## Introducción

**P**reocuparnos por el centro es preocuparnos por la ciudad o, si se quiere, por el territorio en tanto pensamiento sistémico que supone abordarlo como una totalidad compleja donde la cualidad fundamental está en el todo, más allá de los elementos que lo componen y de la interacción y organización que se produzca entre ellos.

El presente trabajo busca entender las transformaciones experimentadas en el área central de Montevideo, destacando sus características particulares en relación al fenómeno que sufren la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Mucho se ha escrito y analizado sobre este fenómeno, y si algo está claro es que no se trata de un fenómeno homogéneo y lineal. Por el contrario, se trata de un conjunto de procesos complejos que se revelan con particularidades propias en cada caso, lo que indica que no todos los centros se transforman de la misma manera.

---

1 Arquitecta graduada en la Universidad de la República del Uruguay. Cursa Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Arquitecta de la Intendencia Municipal de Montevideo desde 1994. Asesora de la División de Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones desde 2003 en temas referentes a políticas de rehabilitación urbana. Ha realizado trabajos de planificación y gestión derivada del Plan Montevideo. Trabajó en la coordinación del Programa de Cooperación con la Junta de Andalucía. Fue también coordinadora del área de rehabilitación del Programa Ciudad Vieja Renueva financiado por la Unión Europea. Ha realizado artículos y ponencias en eventos nacionales e internacionales.

En términos teóricos, estos procesos complejos que se verifican en las áreas centrales de la ciudad se identifican a partir del comportamiento de una o más variables y responden a fenómenos de naturaleza demográfica, de cambios de usos, de deterioro físico de las construcciones y de la valorización o desvalorización que sufre el área.

Para el análisis de las transformaciones del área central de Montevideo, se tomará al mercado inmobiliario como un indicador relevante en tanto vehículo de las transacciones de bienes raíces que configuran los cambios que se producen en la ciudad, y que a la vez viabilizan los movimientos de población y los cambios en los usos y valores del suelo.

La recuperación del área central de Montevideo impone dos desafíos: por un lado, afirmar su vocación polifuncional, y por otro, defender su carácter de hábitat poli-clasista e integrado, tal como se propone el Plan Especial de Protección, Ordenación y Mejora de la Ciudad Vieja. Ambos desafíos se vinculan estrechamente al objetivo de la valoración de las áreas centrales: sólo mediante la afirmación de las actividades económicas y la densidad poblacional, desde una visión de integralidad de las actividades y de las intervenciones, puede pensarse en un desarrollo sustentable para las áreas centrales.

## **El Uruguay del siglo XX**

### **Los cambios económicos y su manifestación territorial**

Es importante destacar que los efectos del paradigma global e “informacional” (Borja y Castells, 1997: 22) en el modo de producción, distribución y gestión varían según los niveles de desarrollo de los países, su historia, su cultura y sus instituciones. Concomitantemente con ello, los efectos espaciales que articulan ese proceso están fuertemente relacionados con la historia y la realidad urbana de cada lugar.

Desde principios del siglo XX, Uruguay ha sido predominantemente urbano, contando desde el comienzo de los años sesenta con el 80% de la población viviendo en las ciudades. Otra peculiaridad que singularizó la realidad uruguaya, fundamentalmente en relación a la región, fue su

carácter de sociedad integrada e integradora como consecuencia de un proyecto social que universalizó tempranamente derechos y servicios sociales básicos como la educación, lo cual favoreció la conformación de una fisonomía cultural relativamente homogénea. Algunos filósofos e historiadores nacionales, como Real de Azúa y Caetano, han descrito la sociedad uruguaya como “un país de cercanías”, referencia espacial y geográfica que remite a las coordenadas que estructuraron una sociedad de distancias mínimas entre sectores sociales.

Sin embargo, y mas allá de los logros del proyecto del “Uruguay moderno” que se impulsó en el inicio del siglo pasado con un protagonismo central del Estado, para mediados de la década de los cincuenta se ingresó en un período de estancamiento económico que, con altibajos, marcó el declive del proyecto social modernista e integrador. A partir de allí, el rol del Estado se vió crecientemente cuestionado y la emergencia de un nuevo discurso hegemónico que cuestiona su capacidad de gestión fue impuesto incluso a través del quiebre de la institucionalidad democrática.

El debilitamiento del Estado de bienestar, así como la poca capacidad del sector público para realizar inversiones, redujo sus roles. Llevado a la búsqueda de mayor eficiencia en la asignación de recursos, el Estado abandonó funciones como ente regulador y planificador en áreas sensibles, como la del propio territorio. En este marco, las nuevas pautas de urbanización fueron un ejemplo paradigmático de ello. El axioma del estímulo a las inversiones privadas supuso la supeditación del interés colectivo en aras de la asignación de recursos mediante el mercado. Éste, cumpliendo sus reglas a cabalidad, terminó asignando los lugares de asiento de la población exclusivamente en virtud de su capacidad de pago.

De este modo, el mercado se convirtió en un eficiente aliciente para la expansión y la segmentación urbana, y la pérdida de competencias del actor público terminó por sumirlo en la mayor crisis de su época moderna. Este cambio en el paradigma económico derivó en la generación de procesos de fragmentación social cuya manifestación material más patente se verificó en una creciente dualización y segmentación de la población en el territorio. Este proceso de franca regresión respecto a las pautas inte-

gradadoras que signaron y dieron una impronta propia y particular a la sociedad uruguaya se manifestaron literalmente en el territorio, siendo las propias áreas centrales de la ciudad testigos de las mismas.

Luego de al menos tres décadas de implementación de un modelo económico basado en la desregulación y desarticulación de las funciones del Estado, el escenario urbano se ha modificado radicalmente. A modo de ejemplo, cabe recordar la estrecha relación entre el sistema financiero y el desarrollo del mercado inmobiliario, compitiendo en la atracción de capitales. De este modo, el país de las cercanías vio emerger en su seno distancias económicas y sociales cuya manifestación territorial supuso un proceso de periferización creciente y una marcada dualización en los patrones de localización de la población en la ciudad.

Observándose los inicios del desarrollo urbano de Montevideo, pueden establecerse continuidades con los actuales movimientos. Estos se verifican fundamentalmente a través de las dinámicas expansivas que incorporan simultáneamente la extensión en el territorio hacia el Este y hacia los intersticios con núcleos poblados aledaños. De esta manera se evidencian los antecedentes de las actuales dinámicas urbanas que guardan relación y en cierto sentido han sido pautados desde el inicio mismo del desarrollo de la ciudad. Sin embargo, y como se explicita más adelante, ocurrieron cambios severos en las condiciones sociales y demográficas que hicieron que el proceso —que respondía a una mayor demanda de suelo urbano, producto del crecimiento poblacional en la historia reciente y en la actualidad—, se verifique en un escenario de estancamiento (o incluso retroceso) demográfico. Los más recientes datos demográficos revelan que mientras la ciudad se extiende incluso más allá de sus límites formales, su población decae.

Producto de ese continuo proceso de expansión, de los cambios en las lógicas de la movilidad social y espacial, y de los avatares económicos, el territorio urbanizado consolidado se ha estructurado a partir de áreas con características diversas en cuanto a su ubicación, su uso y su población dando como resultado una centralidad principal con un marcado proceso de pérdida de población y deterioro; áreas con usos residenciales, de servicios e industriales con alto nivel de deterioro o abandono; áreas que como resul-

tado de la expansión urbana se han consolidado como polos de nueva centralidad; y periferias críticas en proceso gradual de consolidación por medios informales, ocupadas por hogares de ingresos bajos. Ya en los años ochenta del siglo pasado se asistió a una ciudad notoriamente distinta de aquella que, en base a barrios obreros y barrios populares heterogéneos, conformaba la geografía urbana de Montevideo. Los procesos actuales, salvo en ciertos segmentos, refieren a la expulsión de población de las áreas consolidadas en un marco de pauperización económica y social. Estas mismas condiciones son las que han tornado al Uruguay en un país expulsor de población, al contrario de lo que ocurría en el anterior cambio de siglo, cuando el país era destino de fuertes procesos migratorios procedentes básicamente de Europa. Esto confirma la estrecha relación entre el hecho urbano, el territorio y las determinaciones económicas, sociales y culturales de su población.

La expansión urbana y los mecanismos de expulsión y relocalización residencial aludidos han provocado un salto cualitativo, consolidando un área metropolitana que circunvala a la ciudad de Montevideo. Este salto conformó un sistema urbano de nueva y mayor escala y complejidad, el cual comprende distintas jurisdicciones político administrativas y comporta la emergencia de una nueva realidad territorial.

Según Rojas (2004: 2), las dinámicas del mercado inmobiliario provocaron un aumento en el valor del suelo en las áreas mejor localizadas o de mejor calidad ambiental, concentrando en ellas a la demanda solvente que está dispuesta a pagar por los nuevos espacios residenciales de los suburbios y son capaces de absorber mayores costos de transporte. Este mismo fenómeno, y como contracara, desplazó a las familias de menores ingresos a lugares de menor valor, produciéndose un proceso de segregación socio territorial.

Dentro de las múltiples alteraciones que suponía la nueva escala de estos fenómenos, cabe destacar la subida en los valores del suelo periférico, cuyo veloz poblamiento implicó, por un lado, una demanda agregada por dotación de servicios y por otro, la concomitante elevación de costos de infraestructura urbana en un escenario cada vez más extenso y menos denso. Esta dinámica expansiva supuso a su vez una “circularidad viciosa”, pues estimuló que, tras la primera, se verifique una segunda fase expansiva que se produjo aún a mayor distancia para evitar los costos del proce-

so formalización. De este modo se instaló una dinámica retroalimentada de expansión cada vez más y más costosa.

La extensión territorial experimentada en Montevideo se ha manifestado como una modalidad de crecimiento que encarece la provisión de servicios y consume valiosos recursos de la tierra, albergando densidades muy bajas de población. Según el último censo de 2004, en el departamento de Montevideo, 133.545 personas, que representan el 10,1 por ciento de la población total, viven habitualmente en asentamientos irregulares. Montevideo, que representa poco más del 40% del total de población del país, concentra al 76,6% de la población residente en asentamientos irregulares.

La mayoría de los barrios consolidados y de mayor antigüedad de Montevideo registran pérdida de población, mientras que los barrios que más destacan por su crecimiento poblacional son aquellos ubicados en la periferia. La Ciudad Vieja es el barrio que experimenta, en términos relativos, la pérdida más importante de población. Este rasgo se repite por segundo período inter censal, ya que entre 1996-1985 se había registrado un fenómeno similar.

Estos movimientos poblacionales se estructuran en torno a corredores y conectores viales que en muchos casos son los mismos que marcaron la formación misma de la ciudad de Montevideo durante su evolución histórica.

Estas dinámicas, al sobrepasar los límites jurisdiccionales de la propia ciudad, se han constituido en los procesos conformadores de la metropolización del área circundante a la ciudad de Montevideo, incorporando buena parte del territorio de los departamentos linderos a la capital.

La ciudad, como objeto en movimiento, muestra que los avatares socioeconómicos de los distintos segmentos sociales se despliegan en el territorio según patrones relacionados a los precios del mercado inmobiliario, a los valores del suelo y, en última instancia, a los lugares donde se encuentra territorio vacante plausible de ser ocupado informalmente. La extensión territorial experimentada en Montevideo debido a las dificultades de acceso para amplios sectores de población a un hábitat adecuado en las zonas consolidadas, al darse básicamente a través de la ocupación irregular, revela dinámicas territoriales escindidas del mercado inmobiliario y

agudiza las distorsiones que el mismo ha venido experimentando, pese a su total desregulación desde mediados de la década de los ochenta.

## Los efectos territoriales del mercado inmobiliario

En virtud de los fenómenos socioterritoriales analizados y del rol que en la construcción de ciudad le cabe a los actores privados, el análisis de las dinámicas del mercado inmobiliario permite visualizar y constatar la emergencia de algunas claves para explicar y entender el comportamiento de la estructura urbana en general y del área central en particular. El mercado inmobiliario es un sector de la economía que atrae capitales en busca de un tipo de colocación a largo plazo que, más allá de los niveles puntuales de rentabilidad, funciona como un depósito de alta seguridad. Las zonas de mayor cotización de la ciudad son los enclaves predilectos de estos tipos de colocación de ahorros e inversión que buscan un resguardo por fuera de un sistema financiero que, dadas las fuertes oscilaciones y *shocks* devaluatorios experimentados por la economía en su conjunto, y según la variación de las tasas de interés, muestran una rentabilidad más difusa y oscilante.

En el análisis de la evolución del mercado inmobiliario debe hacerse referencia a la crisis ocurrida en 1982, la cual supuso una fuerte devaluación del peso uruguayo y el abandono de una política de tipo de cambio fijo para adoptar la libre flotación de la cotización de la moneda nacional en relación al dólar. Como inmediato preámbulo a la crisis, el país había vivido un período de *boom* de la construcción a finales de la década de los setenta, el cual generó una gran oferta de vivienda nueva. Esta sobreoferta puede considerarse como un estímulo adicional, o incluso como el punto de inflexión en los patrones de localización residencial que supusieron el paulatino abandono de las áreas centrales de la ciudad de Montevideo tras el influjo de una oferta novedosa en áreas y tipologías constructivas más acordes al “gusto de la época”. Este fenómeno consolidó la zona costera como el lugar más cotizado de la ciudad, atrajo el grueso de las inversiones y anunció el declive relativo del área central de la misma.

A partir de ese pico de actividad y la posterior crisis, la reestructuración del mercado llevó años, pues la fuerte depresión de los valores supuso un freno a la actividad en la medida en que se generó un fuerte desfase entre las expectativas y los valores. Esta severa contracción en los niveles de actividad profundizó algunos de los aspectos estructurales del mercado inmobiliario de Montevideo, como su rigidez y la baja tasa de recambio habitacional. Para 1987, cinco años después de la crisis, ocho de cada diez montevideanos no cambió de casa, según afirma la revista *Propiedades*. Por otra parte, esta rigidez del mercado guardaba relación con los altos niveles de propietarios existentes, que rondaban el 65% frente a tan sólo un 35% de inquilinos.

La mencionada crisis de inicios de los ochenta tuvo efectos inmediatos en el segmento de compra-venta, ya que durante los años 1982, 1983 y 1984 se observó una abundante oferta de inmuebles a estrenar, producto del *boom* en la construcción. Estos elevados niveles de oferta quitaron presión sobre los alquileres, lo que permitió ganar poder de negociación a los inquilinos. Esta situación no era la ideal para los propietarios, pues una oferta abundante presiona la baja de los precios y disminuye la rentabilidad. Esa erosión de las rentas de los propietarios hizo que muchos retiren su oferta del mercado, fenómeno que introdujo una de las problemáticas más complejas del área central de Montevideo: dentro de los elementos que abonan su deterioro, se encuentra un elevado número de viviendas vacías. Este *stock* "de reserva" que se mantuvo por años fuera del mercado para mantener los precios, generó una constricción de los niveles de oferta que afectó a las familias de menores ingresos. Estas dinámicas del mercado inmobiliario, y más específicamente del mercado de alquileres, están en la base de los procesos de movilidad interna hacia la periferia que fueron explicitados.

A partir de 1987, con el cese de la ley de emergencia de 1985, se desreguló el mercado de arrendamientos urbanos. Estos cambios bruscos en las reglas de juego que distorsionaron el mercado y el comportamiento de los agentes, llevaron a una toma de decisiones de carácter defensivo, quitándole fluidez y tonicidad al mercado de alquileres. A partir de allí, los propietarios pretendieron recuperar el diferencial de renta que habían

perdido con la ley de emergencia y los precios se dispararon exponencialmente, haciendo que las personas se retirasen de la zona e incluso tomaran la opción por el mercado informal de la vivienda. Cuando los alquileres comenzaron a subir, miles de familias no pudieron hacer frente a los mismos y emigraron hacia la periferia.

También se debe tener en cuenta que, por tratarse de las zonas más antiguas de la ciudad, el mantenimiento se hace más costoso y necesario, lo que eleva su precio o no permite su baja a los niveles que la demanda requiere. Este círculo vicioso se ha visto agravado a su vez por las decisiones de políticas públicas en la materia que han localizado la mayor parte de los programas de vivienda de interés social en la periferia, reforzando el éxodo hacia estas zonas en detrimento de las áreas centrales.

Un elemento clave a considerar, a la hora de hacer el seguimiento de la evolución del mercado inmobiliario, es el accionar del Estado, en este caso básicamente a través del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). En este sentido, y dada la escala y el escaso dinamismo del mercado inmobiliario, la incidencia de la inversión pública es de mayor relevancia. Por eso, cuando el BHU lanzó miles de préstamos en pocos meses, disparó la demanda y elevó los precios en los barrios donde existían fincas cuyo valor permitía el acceso a los préstamos. Estos barrios de precios promedios correspondían tanto a las áreas centrales como a las intermedias, que son justamente aquellas donde las dinámicas poblacionales son las más preocupantes. Estos procedimientos de acción pública en el mercado conspiraron nuevamente contra los sectores con dificultad de acceso a la vivienda, pues, paralelamente a la apertura de líneas de crédito blando vieron elevarse los precios de los inmuebles cuyo valor podía ser objeto de la operación.

A la vez, cuando se lanzaron al mercado créditos de esta entidad, se produjo una caída de la demanda de alquileres, lo que conllevó una baja de precios en ese segmento. La relación entre las cuotas de amortización de los créditos del BHU y la evolución promedial de los alquileres explica el sentido de las decisiones adoptadas por aquellas familias de ingresos medios que no podían abastecerse por sí solas en el mercado. Los préstamos para vivienda usada también influyeron en el mercado de alquileres,

ya que, en la medida en que estaban dirigidos al mismo segmento de población, provocan una disminución en la demanda de vivienda en alquiler y, por lo tanto, una baja en los precios.

El comportamiento del área central no puede entenderse desconectado de su contracara ni de ciertas especificidades del mercado inmobiliario derivadas de las tendencias que, a largo plazo, han ido estableciendo las políticas habitacionales llevadas adelante, así como los vacíos producidos por la ausencia de las mismas. Puesto que la política pública de vivienda se orientó básicamente hacia la adquisición de vivienda propia —para lo cual se requiere suelo a bajo precio—, su implantación ha supuesto una demanda constante de nuevas construcciones y la concomitante extensión de ciudad.

En la década de los noventa, se profundizaron las paradojas emergentes de las distorsiones del mercado inmobiliario, el cual se tornó en un mecanismo generador de fragmentación socioterritorial. El *stock* de viviendas, creció, a la vez que se incrementó el déficit habitacional, producto entre otras causas, de las dificultades para el acceso a la vivienda por los vastos segmentos sociales de ingresos medios y medio bajos. La financiación privada en una sola franja de valor, la más alta, modificó los marcos de referencia de localización de la inversión y de la población, colaborando así en la distorsión de los precios. En esa década cambió definitivamente el perfil de radicación de las nuevas construcciones de viviendas. Por ejemplo, en 1992, más del 86% de los permisos se ubicaban en la franja costera, según afirma la revista *Propiedades*.

Montevideo se expandió pero ese movimiento no estuvo acompañado con un crecimiento demográfico. De este modo, aumentaron paralelamente las viviendas vacías y se consolidó el proceso de descentralización comercial iniciado con la construcción de los grandes centros comerciales en torno a las nuevas centralidades surgidas al influjo de la localización (costera) de la inversión y el cambio concomitante en los hábitos de radicación residencial.

A la luz de los procesos analizados, la ciudad creció básicamente en dos movimientos simultáneos. Uno se verificó sobre todo en la franja costera (Punta Carretas, Buceo, Malvín, Pocitos) con decenas de nuevos edi-

ficios. El otro se evidenció en la extensión de la mancha urbana hacia las periferias con suelo vacante y de escaso valor, producto de la caída de los ingresos de las capas medias, ahora amplias y diseminadas en el territorio comprendido por las áreas centrales intermedias de la ciudad. Esta demanda de tierra disparó, a su vez dos procesos sobre el suelo perimetral a la ciudad consolidada: por un lado, subió el precio de la tierra, y por otro, ante la falta de opciones, se generó un fenómeno de ocupación informal, consolidando así el fenómeno de marginación social y territorial. Asimismo, estos movimientos de expansión del territorio urbano conllevaron un encarecimiento del factor suelo tanto para las áreas cotizadas de la costa como en las de la periferia, producto éstas de la expulsión producida por los fenómenos antes mencionados.

Por otra parte, la relación entre el territorio y el mercado queda claramente evidenciada cuando se tiene en cuenta que el PIB de la economía uruguaya durante las dos décadas consideradas fue prácticamente el mismo que en 1963. Si observamos que un segmento de la población y un área de la ciudad experimentaron un considerable crecimiento, valorización y desarrollo, vemos que esto se produjo en detrimento de otros sectores que perdieron capacidad de captación del volumen global de riqueza generada. En este sentido, la dualización creciente de la sociedad según los patrones esgrimidos fue a la vez producto y reflejo de la concentración de los ingresos. La relación entre distribución del ingreso y distribución territorial de la población en la ciudad de Montevideo muestra una alarmante correlación. El deterioro de las áreas centrales, a la luz de esta relación, coincide con la pauperización y la pérdida del poder adquisitivo de amplios segmentos medios de la sociedad.

Mientras en la costa, donde la rentabilidad lo permite, se construye el grueso de las nuevas viviendas, el excedente en viviendas vacías mantiene su valor al ser, a su vez, un regulador de la oferta, por lo que funciona como un regulador de precios, evitando que estos bajen. Esto es particularmente notorio en las áreas centrales y explica buena parte del proceso en el que estas se hallan inmersas. Esta función del *stock* vacante explica por qué en los últimos cien años la población se multiplicó por 6 y las viviendas por 20. Es por esto que, aunque las cifras supondrían una demanda saturada y precios a la baja por una oferta abundante, la realidad no muestra tal cosa, sino lo contrario.

Inaugurando el siglo XXI, en el año 2002, Uruguay volvió a vivir una fuerte crisis, incluso con ribetes más dramáticos que los vividos 20 años atrás. La crisis se originó en algunos factores exógenos y otros endógenos, como la fuerte devaluación del peso frente al dólar y la quiebra y estafa de algunos de los bancos más importantes de plaza. Dentro de los factores exógenos, la devaluación brasileña de 1998 creó fuertes distorsiones en los niveles de competitividad de la economía uruguaya afectando seriamente su comercio exterior, mientras que la crisis político-financiera de Argentina trasladó sus efectos a la plaza financiera local. A todo ello deben sumarse las fallas en los controles de la entidad reguladora del sistema financiero, lo que dejó en evidencia debilidades institucionales que desembocaron en una crisis tal que, luego de casi cinco años de crecimiento económico ininterrumpido, recién a mediados de 2008 se llegó a los niveles económicos que el país había alcanzado en 1998. La crisis económica impuso una crisis de credibilidad en el sistema financiero que hizo que parte del ahorro se volcase al mercado inmobiliario, colaborando a mantenerlo activo.

En síntesis, el análisis de las dinámicas socio territoriales muestra que la ciudad de Montevideo ha visto crecer su zona costera, asiento de los sectores sociales de mayores ingresos, mientras la periferia ha aumentado exponencialmente su población, nutrida básicamente de quienes son expulsados de la ciudad consolidada. Como reflejo de este proceso, las áreas centrales e intermedias, que han sido el lugar típico de las clases medias y medias bajas, han visto descender su población y han sufrido un proceso de deterioro físico y social.

### Las áreas centrales y los efectos del crecimiento extensivo de las ciudades

Lo que hoy se reconoce como centro fue algún día la ciudad toda. Cuando la ciudad era el centro, reunía la totalidad de las funciones urbanas y ahí convivían todas las clases sociales. El centro, signado por la heterogeneidad y la pluralidad, marca la diferencia con el resto de la ciudad, dominado por la homogeneidad impuesta por la “zonificación” (Kunz, 2006: 73).

El centro de la ciudad concentra las actividades a través de una gran diversidad de ofertas de servicios, comerciales y culturales. La evolución de la ciudad hace que el centro sea identificado como el lugar de referencia para tales actividades, hecho facilitado por la cercanía y accesibilidad que tiene para el conjunto de la población. Es así que los centros cumplen con su función a cabalidad, respondiendo a las necesidades reales de la población. Tanto su propia construcción como las actividades que se desarrollan en ellos, son un conjunto armónico con el resto de la ciudad.

Las áreas centrales cuentan en general con una gran riqueza patrimonial: inmuebles históricos, tejidos urbanos y espacios públicos de gran calidad urbanística, de los cuales las urbanizaciones periféricas en general carecen, y que constituyen un capital social y urbano las diferencia a los centros de las nuevas áreas de crecimiento (ibíd.: 45).

El espacio urbanizado requerido por el aumento de la población y las actividades económicas asociadas a la actividad residencial normalmente se obtiene de la ocupación extensiva del territorio a partir del núcleo central de la ciudad, y se expande en la periferia agregando nuevos desarrollos suburbanos de baja densidad. Este proceso hace que el centro se aleje de las nuevas áreas de expansión y pierda su prevalencia como lugar de máximo acceso a través de un proceso de descentralización, lo que genera la necesidad de nuevos subcentros que suplan la prestación de servicios (Ibíd.: 33).

Este proceso de reestructuración de las grandes ciudades y áreas metropolitanas responde a las fuerzas del mercado integrado por las preferencias de los sectores económicamente solventes y por la necesidad que tiene vastos sectores de ocupar tierras periféricas baratas sin servicios al no poder permanecer en las áreas centrales.

Este tipo de crecimiento extensivo de las ciudades que amplía constantemente el área urbanizada, provoca complejos procesos en las áreas centrales, lo cual se puede analizar a partir de:

- a) El cambio en los usos o actividades que caracterizan estas áreas desde su existencia como tal.

- b) La pérdida o sustitución de la población que originalmente ha residido en ellas, lo que provoca una modificación de las tradicionales características poblacionales.
- c) Las variaciones de los valores del suelo que denotan procesos de valorización-desvalorización del área.

### **Cambio en los usos o actividades**

Desde el inicio mismo de las ciudades, la función de abastecimiento estuvo integrada al concepto de lo urbano. Los equipamientos son un elemento fundamental en la caracterización del área central en cuanto a los usos o actividades desarrolladas. A su vez, las necesidades colectivas se canalizan a través de dos tipos básicos de uso: el cotidiano y el esporádico. El uso cotidiano se concreta en equipamientos que atienden un grupo determinado, básicamente vinculado a la escala local. El uso esporádico da lugar a equipamientos que prestan un servicio a toda la ciudad o a una parte considerable de ella, concentrándose en áreas urbanas densas y/o fácilmente accesibles. Dentro de este último tipo se enmarcan las actividades desarrolladas en las áreas centrales.

En la medida que se extienden las ciudades, aquellas áreas que nacieron como periféricos adquieren valor de centralidad y se vuelven atractivas para la localización de actividades y de servicios a la población que se asienta en ellos. Los servicios siguen a la demanda solvente y se generan así estructuras policéntricas que satisfacen —en diferentes localizaciones y con diferentes densidades de uso— necesidades de vivienda, empleo y acceso a servicios. La aparición de nuevas centralidades responde a la pérdida de competitividad del centro tradicional frente a las ventajas de las nuevas centralidades urbanas. Al ser menos competitivo —y por lo tanto menos atractivo—, el centro tradicional no puede mantener las actividades ni procurar la implantación de otras nuevas, y se produce un efecto de desvalorización ya que los comerciantes y prestadores de servicios están dispuestos a pagar menos por las localizaciones centrales en relación a los subcentros. Esto alienta y permite la instalación de actividades de un per-

fil más popular, actividades que se benefician del fácil acceso al mercado y del bajo costo de los arrendamientos, a la vez que, como señala Kunz (2006: 35), trae aparejado una mayor intensidad de ocupación, favoreciendo el deterioro físico, visual y funcional del entorno.

Este deterioro físico, visual y funcional presiona a la expulsión de otras actividades que aún permanecen, proceso que se detiene sólo cuando se alcanza un cierto equilibrio entre las nuevas actividades y la demanda aún disponible para el área central. Ésta se integra con los residentes que aún permanecen en ella y con aquellos que residen en la periferias pobres y no conforman una densidad suficiente como para desarrollar y sustentar sus propios centros. Para estos grupos, el centro no ha perdido su función y capacidad de abastecerlos de bienes y servicios. Así, se da el cambio o sustitución progresiva de usos en áreas centrales hasta llegar en algunos casos a un cambio estructural. El comportamiento actual de las áreas centrales no puede entenderse sin tener en cuenta tales procesos de descentralización comercial.

No todas las áreas centrales sufren cambios hacia actividades de más bajo nivel. Cuando son apetecidas por su ubicación o sus calidades, el proceso se da a la inversa, logrando un nuevo desarrollo que lleva muchas veces a que se instalen nuevas actividades mediante la sustitución de parte de las edificaciones, en la medida en que éstas pierden rentabilidad, atendiendo sólo a la rentabilidad por el valor del predio y su potencialidad, y no reparando en el valor que encierra como patrimonio. El hecho de que éste tenga relevancia en la formación y conservación de la identidad histórica y cultural lo preserva de su demolición en aras de un “mejor aprovechamiento” de los espacios urbanos, volviéndose imperativa no sólo la mera conservación, sino su rehabilitación para que pueda ser nuevamente utilizado (ibíd.: 47).

En general se observa que el centro de la ciudad latinoamericana no ha perdido “eficiencia funcional y sigue mostrando gran vitalidad comercial y de servicios” (ibíd.: 35). Sin embargo, esta vitalidad comercial y de servicios se da en un estado de pérdida de las actividades originarias por otras de carácter popular, lo que implica menor inversión en mantenimiento, e intensidades de uso por encima de las admisibles a través de situaciones de irregularidad, deterioro del patrimonio inmobiliario y mal uso de los espacios públicos.

## Pérdida o sustitución de la población

Los ya mencionados cambios de uso que sufren las áreas centrales están vinculados con los cambios sociodemográficos. Las áreas de crecimiento suelen ser apetecidas por sectores de altos ingresos que buscan una mejor calidad ambiental y mayores garantías de seguridad, acelerando el abandono de las áreas centrales. Destaca que los procesos dominantes en las áreas centrales tienen como consecuencia el despoblamiento, por un lado, y, concomitantemente con ello, la pérdida de actividades. La aparición de nuevas centralidades lleva asociados movimientos internos dentro de la ciudad, en busca de amenidades u oportunidades según el segmento socio económico del que se trate.

Una de las consecuencias para el área central es la subutilización de la infraestructura instalada y de los equipamientos de carácter local. Esto representa un doble costo para la ciudad, ya que no se pueden trasladar las inversiones ya realizadas a la periferia donde se concentra la nueva demanda, y a su vez estas infraestructuras y equipamientos se encuentran subutilizadas. Esta situación arroja una relación costo-beneficio muy alta que, en ocasiones, lleva incluso a suspender el servicio, provocando una disminución en el uso de los inmuebles o su abandono, lo que favorece aún más la degradación y deterioro de las áreas centrales. No sucede lo mismo con los equipamientos de escala metropolitana por ser de uso esporádico o eventual (ibíd.: 43).

A partir de este abandono pueden darse fenómenos de sustitución poblacional por sectores de menor nivel socioeconómico o por sectores de demanda solvente. Los procesos que se desencadenan a partir de uno u otro fenómeno son similares, pero de signo opuesto.

A los sectores con menor oportunidad en el mercado laboral sólo les queda buscar ingresos en trabajos tales como: comercio ambulante, servicios personales y domésticos, recolección de residuos, etc. En este contexto, la proximidad a las fuentes de ingresos son factores que deciden la localización del afincamiento residencial. Se genera así la búsqueda de la permanencia o el acceso a las áreas centrales por parte de sectores de bajos ingresos debido a la proximidad con las fuentes laborales que ofrecen estas

áreas, mayoritariamente de carácter informal. Desde el punto de vista habitacional, esto se traduce en alquiler de viviendas por piezas, pensiones o la ocupación de hecho (Rojas, 2004: 3). En este contexto, las edificaciones y los espacios públicos de las áreas centrales comienzan un proceso de deterioro que se profundiza con el tiempo, no realizándose inversiones por parte de los propietarios, que se desinteresan, ni por parte de los inquilinos u ocupantes precarios, que no cuentan con recursos para realizar un correcto mantenimiento o no perciben la real situación del inmueble y por tanto no lo consideran necesario.

Cuando las áreas centrales deterioradas son objeto de procesos de recuperación a través de la aplicación de programas urbanos, inevitablemente se alteran los perfiles de uso del suelo y se desencadenan incrementos en los valores del mismo. Esta recuperación trae consigo, entre otros beneficios económicos, un aumento en el empleo y el ingreso, además del mejoramiento del entorno social, lo que puede ocasionar un efecto de movilidad social ascendente sin provocar, en principio, un desplazamiento del área. Cuando el lugar se vuelve atractivo para un grupo social de mayor poder adquisitivo, se produce como efecto el desplazamiento de los residentes económicamente más débiles. Aquellas familias que pudieron permanecer en el área, beneficiándose del bajo costo de una buena localización, se ven impedidas a desplazarse en la medida en que el área se comienza a valorizar (ibíd.: 44 y ss.). En la medida en que un área se recupera y las condiciones mejoran, sus valores aumentan y es posible constatar un cambio gradual en la composición de las familias y las actividades económicas. Así, familias con mejores ingresos desplazan a propietarios o arrendatarios de ingresos más bajos.

### **Variaciones de los valores del suelo**

El proceso de reestructuración que se observa en las ciudades favorece las inversiones y el desarrollo de nuevas áreas en detrimento de las inversiones orientadas al centro. La propia naturaleza del mercado inmobiliario y sus dinámicas provoca que no todas las áreas de la ciudad se desarrollen de

la misma manera. Frente a un fenómeno de abandono de ciertas áreas y de su des-inversión, hay otras que se desarrollan en consonancia con el crecimiento de la ciudad (ibíd.: 8).

En la mayoría de los casos, el abandono y deterioro del área central es consecuencia de cambios en las actividades económicas y residenciales, así como del deterioro físico y funcional de los activos inmobiliarios. En los casos de localizaciones privilegiadas en cuanto a accesibilidad o calidad ambiental, al contrario de cuando se dan procesos de abandono y deterioro, se mantiene la demanda del mercado y, por lo tanto, la valorización y el interés por el área (ibíd.: 7 y ss.).

La dinámica del mercado, como ya se ha visto, es un elemento determinante en los cambios de valores que sufre un área, sea ésta en un proceso ascendente en cuanto a demanda o en un proceso de pérdida de interés por parte de los sectores solventes. Las propias características del mercado hacen que se verifiquen hechos aparentemente contradictorios. No es razón suficiente la pérdida de población y actividades para que se verifique una pérdida de valor en un área determinada. Producto de la especulación de los propietarios o de la inelasticidad del mercado, es dable observar en estos escenarios incluso un aumento en los valores. La existencia de una intensa actividad inmobiliaria tampoco es causa directa de un aumento de los valores; de hecho, puede existir una gran actividad inmobiliaria en un contexto de franca desvalorización. Del mismo modo, la baja o inexistente actividad inmobiliaria no necesariamente indica pérdida de valor.

Dentro de este proceso, la evolución del valor del suelo juega un papel fundamental que es necesario analizar para cada realidad, ya que no siempre opera de forma lineal, sino que se comporta en ocasiones como una variable dependiente, es decir, como consecuencia del proceso de cambio vivido por las áreas centrales. También puede comportarse como la causa de los cambios, es decir, como una variable independiente. En ocasiones, la pérdida de valor de un área es el origen de un proceso de cambio.

Cuando los valores se deprecian, el área se transforma en oportunidad para los desarrolladores inmobiliarios, siempre que haya certeza de que existe una demanda solvente, que permita minimizar los riesgos y poder apropiarse de la ganancia diferencial sustentada en la expectativa de la

regeneración. Si esta certeza no existe, las expectativas de los inversores en esas áreas se ven reducidas, lo que los lleva a buscar oportunidades de rentabilidad en otras áreas de la ciudad (ibid.: 10). Cuando los precios no han bajado y sigue siendo una zona de alto valor, los emprendedores tienen pocas expectativas. Ambas situaciones conducen a un estancamiento, dado que la falta de inversión acelera el proceso de deterioro, lo que hace a las áreas afectadas cada vez menos atractivas.

Al complejo proceso de transformación y deterioro que sufren las áreas centrales se suma el valor patrimonial de los inmuebles que fueron construidos en un contexto histórico diferente, respondiendo a otras lógicas y necesidades, con la consecuente depreciación funcional y deterioro físico que ello conlleva. Esto hace que su mantenimiento sea costoso por la naturaleza de su arquitectura. Por todo ello, los esfuerzos de refuncionalización de estos inmuebles y de los espacios urbanos en que se encuentran se vuelven aún más complejos (Kunz et al. 2004: 47).

El comportamiento de estas variables no se revela siempre de la misma manera, ni en las diferentes ciudades entre sí, ni a lo largo del tiempo en una misma ciudad, y por ende provoca una serie de transformaciones en las áreas centrales de las ciudades que se identifican a partir de los siguientes conceptos definidos por Kunz (2004: 31-32).

## **Declinación**

Con respecto a los comportamientos urbanos, el concepto de declinación refiere a un fenómeno de naturaleza demográfica que se comprueba cuando un área experimenta pérdida de población. También se aplica a la pérdida de actividades de un área determinada. Las actividades comerciales y de servicios buscan seguir a la población que representa su demanda.

## Sucesión

En la declinación que sufren las áreas centrales de las ciudades a partir de la pérdida de población o de actividades, se produce, en algunos casos, un proceso de sucesión que refiere a la sustitución de la población residente originaria del área por otra de menor nivel socioeconómico. Este concepto también se aplica cuando las actividades comerciales y de servicios son reemplazadas por otras dirigidas a satisfacer a un segmento de la población de menor poder adquisitivo. En estos casos Kunz habla de una “proletarización de la actividad”. La sucesión provoca efectos de deterioro físico y degradación social.

Para Skifter, según Kunz (p. 37), son tres los principales factores que inciden en el deterioro y la sucesión de los barrios: la composición de los residentes del vecindario, la condición económica de las propiedades y la condición física de los edificios y del vecindario como un todo. En tal sentido, se cumple el ciclo cuando estas áreas de segregación se convierten en áreas de pobreza y de exclusión.

## Degradación

Es un fenómeno de naturaleza social que se da como resultado de los procesos de sucesión, y se verifica cuando se instalan problemas como desocupación, delincuencia y crimen. Se aplica cuando se presentan cambios en la actividad económica existente al sustituirse por otra de un perfil más popular.

## Deterioro

Se refiere a las consecuencias que sufren las estructuras físicas sometidas a un uso inadecuado o falta de mantenimiento en procesos de sucesión o de abandono. En ocasiones, las políticas de conservación o protección del patrimonio, aplicadas a través de una normativa urbanística, dificultan o limitan la reinversión, obteniendo así el efecto contrario al perseguido y terminan por estimular el abandono de los inmuebles por parte del propietario (ibíd.).

## **Gentrificación**

Se refiere a un proceso inverso al de sucesión. Se habla de gentrificación —o aburguesamiento— cuando una población de mayor capacidad económica desplaza a los residentes originales de menores ingresos. Se verifica el reemplazo de los residentes, pero en este caso por un grupo social de mayor capacidad económica.

Al igual que la sucesión, la gentrificación no es fenómeno simple: por el contrario, es un complejo proceso en el que intervienen aspectos económicos, financieros, sociales, físicos y —de manera destacada— culturales. Se verifican los cambios en las actividades económicas donde las existentes dejan paso a otras para servir a los nuevos habitantes.

## **Valorización y desvalorización**

Se refieren a cambios en los valores del suelo, tanto en alza como en baja, provocados por los fenómenos de sucesión y de gentrificación. Es un fenómeno económico asociado a los procesos descritos anteriormente.

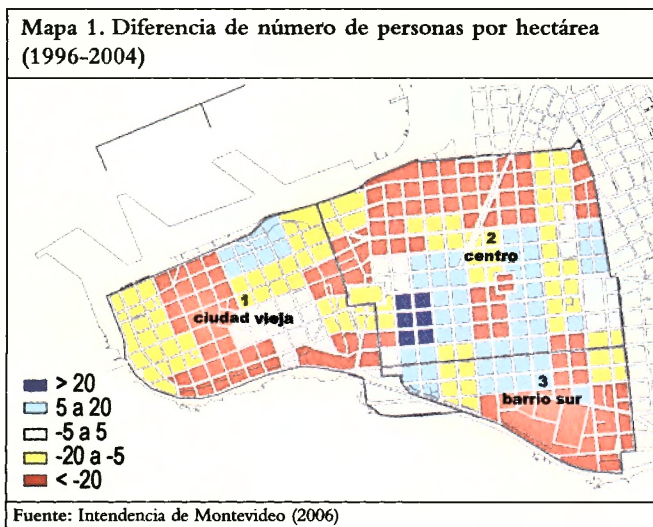
## **El área central de Montevideo, cambios y permanencia**

Tal como vimos, los complejos procesos que se verifican en las áreas centrales se pueden definir e identificar a partir del análisis del comportamiento de una o más variables, dado que responden a fenómenos de naturaleza demográfica, de cambios de uso, de deterioro físico de las construcciones y de la valorización o desvalorización. A los efectos de este trabajo, se analizarán estas variables en el ámbito conformado por los barrios Sur, Ciudad Vieja y Centro.

Hace un siglo, Ciudad Vieja, Centro y Barrio Sur concentraban el 42,57% de los habitantes. Para mediados de siglo, los patrones de localización residencial mostraban ya la expansión sobre la costa. Entre 1908 y 1963, pasaron de 10,72% a 20,42% los habitantes costeros, mientras para-

lamente decreció la importancia del área central, que paulatinamente fue perdiendo pobladores. La pérdida de población en el área central en los últimos 20 años se ha mantenido con cierta constancia, siendo 14% la diferencia entre 1985 y 1996, en tanto que en el período de 1996 a 2004 la diferencia porcentual fue del 12%. En 1985, Montevideo tenía una población de 1'311.839, y el área de estudio tenía 59.986 habitantes, es decir, un 4,57%. En 1996, la población total era de 1'344.839, y la del área de estudio 51.694, es decir, un 3,84%. En 2004, si bien la población de Montevideo había experimentado un descenso del 1,4%, siendo de 1'325.968, la pérdida de población en el área de estudio también se mantuvo, llegando a 45.590 habitantes, es decir, un 3,4%.

El mapa 1 permite, a nivel de segmento censal, observar el fenómeno analizado previamente en el período intercensal 1996-2004 en el área. Se observa el fenómeno con mucha intensidad en la Ciudad Vieja, donde prácticamente todos los valores son negativos. Con respecto a los barrios Sur y Centro, se puede observar que el proceso de pérdida de población se marca con mayor intensidad en la zona sur-este de Barrio Sur y la zona norte del Centro.

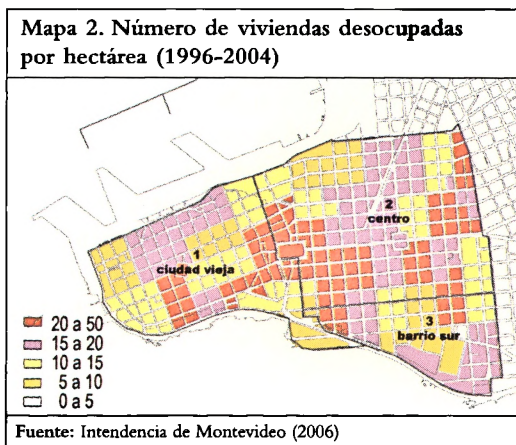


Como correlato de la pérdida de población se manifiesta otro fenómeno, que es el aumento de viviendas vacías en el área de estudio. En forma paralela al desdoblamiento relativo que se analizó previamente, vemos con claridad la evolución del *stock* habitacional fuera de uso a lo largo del periodo considerado en el estudio.

Montevideo tiene un total de 499.252 viviendas, de las cuales 57.545 se encuentran desocupadas. En el área urbana, las viviendas ascienden a 483.252, destacándose que 55.709 de ellas están vacías. En el área de estudio hay 24.666 viviendas, es decir, el 5,10% del total de viviendas urbanas. Asimismo, se observa que en el área de estudio se concentra un total de 5.594 viviendas vacías, es decir, el 10,04% del total de viviendas vacías urbanas.

Paralelamente, se percibe un importante número de fincas antiguas de buena calidad de construcción, con diferentes niveles de mantenimiento, aptas para ser rehabilitadas y adaptadas a un nuevo ciclo de uso.

El siguiente plano permite identificar, para el período intercensal 1996-2004, las zonas donde se verificó la mayor concentración de viviendas vacías. Puede verse que varias de las manzanas que denotan mayor *stock* de viviendas vacantes acompañan el desarrollo de la avenida 18 de Julio y el entorno a la Plaza Independencia. En la Ciudad Vieja, el hecho se evidencia en los bordes norte y sur.



Otro aspecto a tener en cuenta dentro de las características de la población residente es su estructura en relación a la tenencia de la vivienda. Montevideo muestra promedialmente un 30% de hogares arrendatarios, mientras que, según la revista *Propiedades*, en el área central es sensiblemente mayor la cantidad de arrendatarios, oscilando entre el 40% y el 54%.

Con respecto a la situación socioeconómica de los barrios que integran el área de estudio, según el Observatorio de Inclusión Social algunos indicadores como los niveles de ingreso, la desocupación y demás variables socioeconómicas muestran que todos los valores se encuentran por debajo del promedio de Montevideo.

Con respecto a las actividades o usos predominantes en el área de estudio, se parte del concepto que define el Plan Especial de Protección, Ordenación y Mejora para la Ciudad Vieja y el eje 18 de Julio como “área de problemática homogénea” (IM, 2003: 41 y ss.).

A estos efectos se identifican áreas caracterizadas de uso comercial y residencial, próximo al distrito comercial de la calle Colón, que comenzaron un proceso de decadencia y crisis a principios de los noventa y que se manifiesta en un alto número de locales cerrados y en una imagen urbana de abandono. Originalmente, la zona desarrolló una actividad de tipo mayorista-minorista para luego especializarse en la venta de vestimenta de bajo precio.

La zona del Mercado del Puerto es de usos esencialmente comerciales, particularmente gastronómicos, turísticos y de esparcimiento, y constituye uno de los polos de atracción caracterizadores de Ciudad Vieja a escala metropolitana y para el turismo internacional. En los últimos treinta años, el Mercado se ha ido especializando en los servicios gastronómicos tradicionales, así como, más recientemente (menos de una década), en actividades relacionadas al arte y al diseño. La adyacente calle Pérez Castellano presenta, desde hace más de 20 años, una intensa actividad comercial de pequeña escala al servicio del área residencial y de uso cotidiano.

Fotografía 1. Peatonal Pérez Castellano y Mercado del Puerto



Autor: Patricia Roland

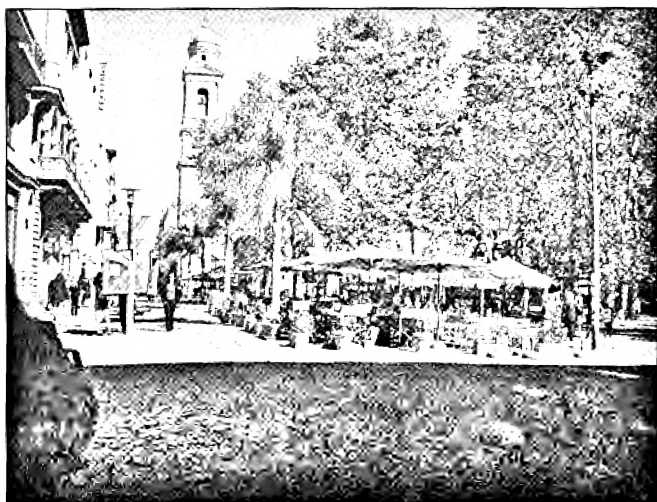
En el entorno del Mercado del Puerto, se concentraron acciones de renovación en la década de los ochenta, dando lugar a la construcción del edificio comercial La Proa, la creación del conjunto de viviendas Yacaré y la peatonalización de la Pérez Castellano. En la década de los noventa por su parte, no se produjeron nuevas acciones. Luego de la aprobación del Plan Especial, la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) ha impulsado una serie de acciones para identificar y fortalecer el área, algunas de las cuales ya se han concretado. Entre ellas se destacan la recuperación de fachadas y la continuación del sistema de peatonales; el reciclaje del edificio Jaureguiberry, con destino a vivienda social, comercios y espacio cultural; la recuperación de fachadas a través del programa de escuela-taller Ciudad Vieja Renueva; la rehabilitación del edificio del antiguo Ministerio de De-

fensa Nacional con destino al Museo de Arte Precolombino e Indígena; y el programa de préstamos para refacciones en viviendas.

El área reconocida como el distrito administrativo y financiero es una zona de función central y uso predominantemente terciario que se consolidó a principios del siglo XX y se mantiene hasta la actualidad con el mismo carácter. Es el sector de mayor afluencia de población flotante, en cuanto a empleados, profesionales y usuarios de las actividades dominantes.

La zona próxima a la Plaza Matriz, reconocida como distrito cultural-comercial, es una zona de función central y se caracteriza por concentrar las actividades culturales, de hotelería y de comercio especializado y gastronómico, tanto de alcance metropolitano como internacional. A la vez, muestra un signo claro de revitalización comercial sustentada en principio en la atención del público que trabaja en la zona, pero ampliándose en los últimos años en una zona con una amplia oferta gastronómica de carácter nocturno.

Fotografía 2. Plaza Matriz



Autor: Patricia Roland

En esta zona se han hecho obras de acondicionamiento urbano con la inversión pública del Gobierno local. En la década de los noventa, a través de puntuales y efectivas intervenciones, fundamentalmente en el espacio público, y a través de la peatonalización de la calle Sarandí y otras vías menores, se contribuyó a dinamizar y caracterizar la zona.

Como parte de este sector, el eje Sarandí, que iba perdiendo intensidad en su condición de peatonal hacia el oeste, ganó en complejidad y diversidad de público usuario y funciones a partir de que, en el 2004, se realizaron nuevas obras que extendieron la peatonalización y dieron un cariz más residencial a una zona caracterizada como distrito cultural y comercial.

Fotografía 3. Peonatal Sarandí



Autor: Patricia Roland

En términos generales, urbanísticos y sociales, esta zona del área central es considerada de gran importancia. De hecho, es uno de los tres ejes que, conjuntamente con la zona del Mercado del Puerto y el distrito financiero, explican la revitalización que, aunque aun parcial, denota la contun-

dencia en varios de sus usos y funciones. A su vez, esta refuncionalización y especialización en tanto circuito cultural, comercial y gastronómico en su extremo este adquiere relevancia al tratarse de un área de transición y vinculación entre la Ciudad Vieja y el resto de la urbe.

La Avenida 18 de Julio, eje de función central, se caracterizó por el predominio de las actividades culturales e institucionales, con presencia comercial especializada e informal en el espacio público y pérdida de dinamismo y calidad. Se suma a ese proceso la pérdida de importantes espacios de recreación y cultura como algunas salas de cine.

En la década de los sesenta, nuestra ciudad tenía bien estructurada su oferta comercial a partir de un área central con excelente infraestructura compuesta de cientos de locales comerciales y transporte colectivo bien servido. En la década de los setenta, además, se observó un importante desarrollo de la tipología de galería comercial, producto del apogeo comercial central, a partir de predios ubicados en el centro de la manzana con acceso desde diferentes calles, siendo siempre fundamental el acceso por la Avenida 18 de Julio.

Debido al apogeo comercial centralizado, 18 de Julio se consolidó como la principal arteria de la ciudad, y dinámica se fué expandiendo más allá de los límites formales del área. Luego de la crisis del 82, se vivió un periodo de recuperación en los años 1986 y 1987 gracias a una buena coyuntura económica. Según la revista *Propiedades* el auge en lo comercial abarcó fundamentalmente los años 1988 y 1989, para luego declinar nuevamente, lo que muestra un comportamiento tardío de la actividad comercial en relación a los movimientos de la macro economía y señala un breve período de auge de esta centralidad, que dejaba de ser unipolar.

Producto de este proceso de descentralización comercial, en la actualidad existe un considerable *stock* de locales comerciales subutilizados o vacíos en las galerías del centro. Las calles Colonia y San José presentan similares procesos de degradación en la calidad de la oferta comercial.

La apertura del primer gran centro comercial “excéntrico” se realizó en el año 1986. A fines de 1994, se inauguraron casi al mismo tiempo tres nuevos centros comerciales, los cuales terminaron por modificar la estructura comercial de la ciudad y cambiar los hábitos de consumo. Estos rompieron

con la hegemonía del centro respecto a la costa, donde en general se localizaban los segmentos más solventes, mayoritariamente inclinados a estas nuevas formas de consumo. Muestra de ello es que la mayor parte de los centros comerciales se localizan en zonas costeras. La relación entre la relocalización residencial y la localización de los nuevos centros comerciales reafirma los procesos de segmentación territorial y residencial que aqueja a Montevideo.

En otro orden, y de acuerdo a un estudio realizado a partir de un trabajo de reaforo de todos los padrones de Montevideo confeccionado por el Servicio de Catastro y Avalúo de la IMM en los años 1992 y 2006, se observa con suficiente detalle las diferencias entre los tres barrios objeto de estudio en cuanto a valores de suelo y sus variaciones.

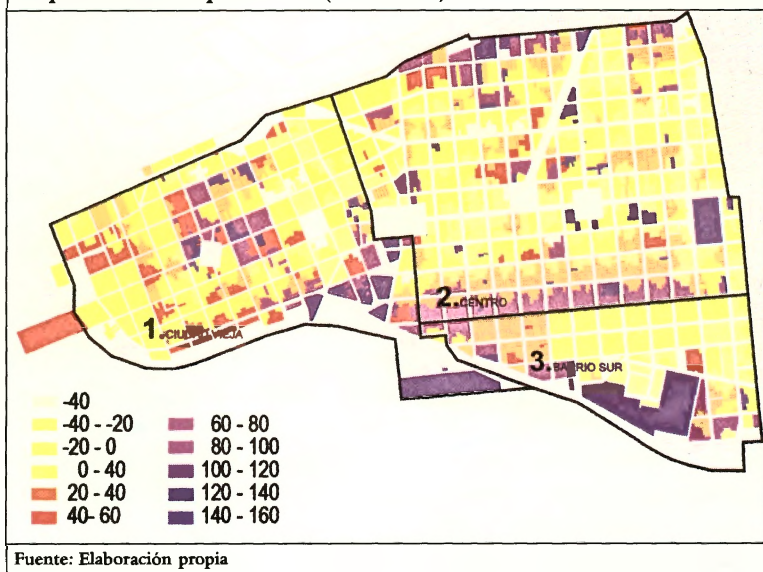
En la Ciudad Vieja, los valores del suelo oscilaban entre 70 y 800 \$/m<sup>2</sup> en 1992 y entre 70 y 600 \$/m<sup>2</sup> en 2006. En 1992, el 1,6% de los padrones se ubicaba entre 250 y 350 \$/m<sup>2</sup>, mientras que en el 2006 este porcentaje ascendió a 4,44%. Del mismo modo podemos ver que en 1992 no había padrones que se ubicaran en la franja entre 350 y 450 \$/m<sup>2</sup>, mientras que en 2006 lo hacían un 4,44% de los padrones. De acuerdo al estudio realizado, la única franja de valor de suelo que disminuyó en porcentaje de padrones es la que se ubica por debajo de los 100 \$/m<sup>2</sup>. La franja de entre 100 y 250 \$/m<sup>2</sup> es la mayoritaria, ocupando un 61,34% en 1992 y un 74,86% en 2006. Según puede observarse, los precios más bajos y homogéneos se localizaron en las zona de predominio residencial y en aquellas de carácter comercial en proceso de franco deterioro, como ya se vio en el eje de la calle Colón. No obstante, la disminución de los valores de estas zonas, producto de la rigidez del mercado inmobiliario y de la baja tasa de recambio habitacional, se mantuvo con buenos niveles. A su vez, las zonas de mayor valor en términos absolutos y de mayor valorización en términos relativos fueron las de carácter comercial y cultural, así como las del distrito administrativo y financiero. Se puede inferir que estas funcionaron como niveladoras de los valores del área en general.

En el centro se observa un rango de valor de suelo que va de 85 a 1.400 \$/m<sup>2</sup> en 1992 y que pasó a ser de 80 a 980 \$/m<sup>2</sup> en el 2006. El mayor porcentaje de padrones se ubicó en la franja de 100 a 350 \$/m<sup>2</sup>, y

este caso no difirió, en los dos años de la medición realizada, siendo el 75,16% en 1992 y 74,71% en 2006. La disminución de porcentajes de padrones en el rango entre 850 a 1.400 \$/m<sup>2</sup> fue por demás significativa, pasando de 3,12% a 1,37%. Esto se verifica sobre la avenida 18 de Julio, donde se sufrió la pérdida estructural como primera centralidad comercial y como consecuencia fundamental de ello, se localiza ahora la mayor disminución del valor del suelo.

En el siguiente plano se grafican las diferencias porcentuales entre los valores de 1992 y 2006, y se puede observar el fenómeno que ocurrió en la avenida 18 de Julio, donde se verificó la mayor disminución de los valores del suelo del área. Junto a este fenómeno se observa el entorno de la Plaza Matriz y la Plaza Zabala como la segunda zona de mayor variación, pero en este caso es un proceso de valorización.

**Mapa 3. Variación porcentual (1992-2006)**



Del análisis de los valores del suelo y su evolución en relación a las áreas de actividades comerciales aparecen una serie de consideraciones que se tornan elementos centrales de la reflexión tendiente a una comprensión más fina del comportamiento del área central de Montevideo. Todo ello muestra que, en el proceso de declinación, sustitución o intensificación de actividades, hay al menos dos dimensiones o grados del problema. Uno es el grado de declinación o intensificación de la actividad donde los valores del suelo no parecen registrar variación, lo cual se traduce inmediatamente en un cambio en los alquileres. Para que la declinación de una actividad en una zona se traduzca a los valores del suelo; se requiere de su consolidación en el tiempo y de su transformación estructural. Luego sigue el proceso de sucesión, donde se rempazan las actividades existentes por otras dirigidas a servir a grupos de menor estatus socioeconómico.

En Barrio Sur se observa un comportamiento mucho más homogéneo, donde los valores oscilaban entre 45 y 300 \$/m<sup>2</sup> en 1992 y entre 60 y 200 \$/m<sup>2</sup> en el 2006. Dada la pérdida de población, la falta de mantenimiento general del área, la desinversión ocurrida en la zona y el concomitante cambio en las preferencias residenciales de los montevideanos, no se verifica la pérdida de valor que esto podría hacer suponer. La proximidad al centro nos lleva a pensar que la actividad comercial es la que rigidiza los valores y evita una caída considerable de los mismos.

## Consideraciones finales

Para poder avanzar en la comprensión teórica del proceso de transformación del área central, se propuso observar, describir y analizar las transformaciones sociodemográficas, de usos y la evolución del valor del suelo en el área central de Montevideo, así como realizar un análisis crítico de la evolución del mercado inmobiliario y su incidencia en las transformaciones del área central.

Intentando responder cuál es el peso relativo de estas variables en el proceso de transformación y entre sí, si se comportan como variables dependientes o independientes, si existe un patrón de comportamiento entre ellas, se ha buscado definir el proceso de transformación del área central de Montevideo.

A la luz de estas consideraciones, se puede inferir, en forma preliminar, que la transformación del área central de Montevideo tiene las características de un proceso de deterioro en el que se da un fenómeno de pérdida de población sin sustitución de actividades y sin una desvalorización significativa, con excepción de lo que sucede en el eje 18 de Julio.

En otras palabras, de acuerdo a los conceptos definidos por Kunz et al. (2004) y referidos en este trabajo, se puede definir la transformación del área central de Montevideo como un proceso de declinación con abandono, ya que prácticamente no existe ni sucesión ni sustitución de residentes. Los segmentos de más altos ingresos han adquirido nuevas pautas de localización, lo cual ha causado un deterioro físico y social del área, mientras que los sectores de más bajos ingresos no pueden acceder a los valores que se registran en ella. Con respecto a los usos predominantes, el proceso de sucesión se verifica *in totum* en el eje 18 de Julio, con pérdida de la centralidad, pasando de un esquema de ciudad donde la mayoría de las funciones comerciales y de servicios se desarrollaban en el centro, a un esquema en el que van apareciendo nuevos subcentros que cumplen con esas funciones. Esto ha ocasionado una pérdida de competitividad y ha puesto en marcha un proceso de desvalorización que permite el arribo de actividades antes incapaces de solventar los altos costos de instalarse en el centro, con lo que se inicia un proceso de sustitución por actividades de perfil más popular. Sin embargo, en la Ciudad Vieja el fenómeno aparece como más complejo y con matices en los comportamientos, quizá porque la declinación no llegó a ser estructural.

En resumen, el proceso analizado no es homogéneo ni lineal, observándose, dentro del área de estudio, diferentes situaciones que merecen un análisis particularizado. Al respecto, y remitiéndonos al título de este trabajo, queda en evidencia que no se puede hablar de la transformación en singular, siendo necesario, incluso en un área relativamente pequeña, referirnos a “procesos de transformación” donde los diversos aspectos interactúan con diferente predominancia, y por tanto con diferentes consecuencias para el territorio y su población.

## Bibliografía

- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana de Ediciones.
- Intendencia de Montevideo (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005)*. Decreto N.º 28.242.
- Intendencia de Montevideo (2003) *Plan Especial de Protección, Ordenación y Mejora de la Ciudad Vieja*. Decreto N.º 30.565.
- Kunz Bolaños, Ignacio, René Coulomb, Guillermo Bistrain Reyes, José Castro López, Guillermo Flores Villasana, María Emilia Herrasti Aguirre y Daniel Enrique Perez Torres (2004). *Proyectos estratégicos para las áreas centrales mexicanas.guía metodológica*. México: Secretaría de Desarrollo Social/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rojas, Eduardo (2004). *Volver al centro. La recuperación de áreas centrales*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.