

01 Áreas vacantes industriales de la ciudad de Montevideo. Hacia la reappropriación social de las áreas urbanas consolidadas

Carlos Acuña

RESUMEN Los “vacíos industriales”, entendidos como espacios en estado de abandono o de subutilización productiva, forman parte significativa y singular de una importante reserva de suelo urbano vacante en Montevideo (cercana a 500 has.). Tienen indudable valor estratégico para enfrentar los procesos indeseables de extensión de la ciudad y de subutilización creciente del tejido consolidado.

El estudio explora hasta qué punto y bajo qué condiciones estas áreas pueden constituirse en factores coadyuvantes de los procesos de revitalización productiva, de regeneración urbana, de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población y de reconducción del desarrollo urbano.

La modalidad operativa y de gestión ensayada posibilitaría el pleno aprovechamiento del entramado social, de la infraestructura y de los servicios existentes y de las condiciones de habitabilidad y de inserción laboral, constituyendo una opción superior a los procesos de extensión de la ciudad, que demandan mayores costos directos en infraestructura, servicios, movilidad, calidad de vida e integración social.

ABSTRACT The “industrial vacant areas”, assumed as spaces in a state of abandonment or productive subutilisation, are a significative and singular part of an important urban land reserve in Montevideo (near to 500 hectares).

They have an undoubtedly strategic value in order to deal with the undesirable processes of extension of the city and of increasing under used consolidated tissue.

The study explores up to which point and under what conditions these areas can constitute in coadyuent factors of the productive revitalisation processes, of urban regeneration, of improvement in the habitability conditions of the population and urban development redirection.

The operative modality and management tested in the study would make full use of the social web, of the infrastructure and of the existent services and of habitability conditions and laboral insertion, generating a superior option to the extension processes of the city, which demand major direct costs in infrastructure, services, mobility, life quality and social integration.

Descriptores desarrollo urbano |
localización industrial | vacíos industriales |
revitalización urbana

Describers urban development |
industrial localization | industrial vacant
lands | urban revitalization

Comisión Social Consultiva

Facultad de Arquitectura -

Universidad de la República¹

Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo²

Coordinador general: Carlos Acuña

E-mail: itu@farq.edu.uy

1 Facultad de Arquitectura (UDELAR). Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU): Arq. Carlos Acuña (Responsable Académico y Coordinador General); Arq. Teresita Escuder (Coordinadora); Br. Daniela Garat; Instituto de Diseño (ID): Arq. Norma Piazza (Coordinadora); Br. Paulo González; Unidad Permanente de Vivienda (UPV): Arq. María del Huerto Delgado (Coordinadora), Arq. Sharon Recalde. Asesores: Econ. Nicolás Reig, Lic. en Econ. Ma. Jimena Pardo.

2 Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - DINOT, Arq. Cecilia Catalurda; Banco Hipotecario del Uruguay, Arq. Carlos Musso; Intendencia Municipal de Montevideo, Mtra. Mabel P. De Pizarro; Intendencia Municipal de Montevideo, Ing. Ricardo Martínez; Universidad de la República, Arq. Carlos Acuña; Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), Arq. Mario Fernández; Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), Escr. Víctor Fernández e Ing. Benjamín Nahoum; Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI), Sra. Zulma Perdomo y Sra. María Elena Gómez; Camara de Industrias, Dr. Pelayo Scremini; Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU), Arq. Juan Carlos Mántaras. Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay (APPCU), Arq. Adriana Ceretta y Arq. Alvaro Piña; Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo (GPDM), Soc. Cecilia Tenaglia; Colaboradores: IMM, Arq. Mario Piazza, Ing. Enrique Arzuaga; CUDECOOP, Escr. Danilo Gutiérrez; CUDECOOP, FCPU, Sr. Walter Rivero; IMM, Ing. Gabriela Camps; MVOTMA-DINAMA, Ing. Pablo Gristo, Ing. Ana Salvarrey.

1. Introducción El proyecto de investigación y asesoramiento se desarrolló en el marco de la convocatoria hecha por la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República, para la definición de lineamientos estratégicos que permitieran avizorar salidas a la crítica situación que vive el país.

Se enmarca en la mesa “Ciudades y Territorio”, de la Facultad de Arquitectura, y refiere al eje temático “Reapropiación Social y Sustentabilidad Urbana”. Retoma un interesante proceso de actuación público-privada sobre el área consolidada de Montevideo, en el cual venía participando desde 1998, la Universidad de la República a través de la Facultad de Arquitectura.

Hacia esa fecha, el Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo (GPDM), a través de un grupo especial de trabajo, propuso promover el desarrollo de acciones que permitieran la remodelación y/o rehabilitación de las grandes instalaciones industriales en desuso o subutilizadas ubicadas en la ciudad consolidada, resultado de un proceso de reconversión y/o desmantelamiento del sistema industrial.

De esta manera, se acordó impulsar el diseño y la puesta en marcha de un programa de acciones coordinadas, incluidos los mecanismos institucionales mínimos necesarios para su implementación, monitoreo y seguimiento, de modo de generar oferta de espacio para el sector productivo de bienes y servicios y para los sectores sociales más necesitados de vivienda.

La propuesta se basa en el supuesto de que estas grandes instalaciones o “vacíos industriales”, entendidos como espacios en estado de abandono o de subutilización productiva, forman parte significativa y singular de una importante reserva de suelo urbano vacante (cerca a 500 has.), de indudable valor estratégico para enfrentar los procesos indeseables de extensión de la ciudad y de subutilización creciente del tejido consolidado.

Por la complejidad de factores que hay que considerar para su reutilización (ambientales, socioeconómicos, de implantación urbana, etc.), los vacíos se asumen como casos extremos de una variada gama de tipos de áreas vacantes que permiten poner a prueba el más completo abanico de políticas y lineamientos de actuación, asegurando su replicabilidad en otros tipos de áreas vacantes de menor complejidad.

Para dar una idea más acabada de la significación y potencialidad del fenómeno, basta recordar que los vacíos industriales en el área consolidada experimentaron un notable incremento en los últimos veinte años. Hacia mediados de los '90, el área total que abarcaban más de 70 instalaciones vacías –localizadas en predios de superficie promedio mayor a 5.000 m²–, superaba las 140 hectáreas.

Es cierto que tal “vaciado industrial”³ configura situaciones problemáticas

³ “La liberación de suelo industrial en Madrid como indicador de cambios urbanos” Carlos Pardo Abad - Revista *Estudios territoriales*, 1991.

más o menos amplias en regiones industriales más avanzadas. Pero en un país de la “periferia” como el nuestro, los “vacíos industriales”, entendidos como los espacios en estado de abandono o de subutilización productiva, parecen adquirir una dimensión especial.⁴ Las repercusiones negativas en los planos del empleo, de la estructura y trama urbana y de la salud y el ambiente, son muy importantes.

Persisten y se agravan a lo largo del tiempo como resultado de verdaderos procesos de desmantelamiento industrial, y adquieren una notable “visibilidad” sin que se avizoren claramente respuestas adecuadas que satisfagan las múltiples expectativas, muchas veces encontradas, de los sectores públicos, productivos de bienes y servicios, sociales e inmobiliarios interesados en la temática.

Precisamente, el estudio pretende terminar de explorar hasta qué punto y bajo qué condiciones estas áreas pueden constituirse en factores coadyuvantes de los procesos de revitalización productiva, de regeneración urbana, de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población y de reconducción del desarrollo urbano.

Dicho de otro modo, se pretende indagar el grado de potencialidad de estas áreas para enfrentar procesos indeseables y crecientes de subutilización de la ciudad consolidada y, a su vez, de extensión de la misma, con efectos preocupantes en los órdenes social y económico.

Específicamente, el estudio procuró cumplir con los siguientes objetivos:

Principales

- Aportar a los procesos de reapropiación social de la ciudad consolidada a través del análisis de opciones estratégicas y de posibles modelos de actuación y gestión que permitan la revitalización integral de las áreas vacantes industriales o subutilizadas y de su entorno urbano.
- Identificar y evaluar los posibles modelos de actuación y gestión en los órdenes social-organizativo, económico-financiero, físico-espacial y normativos, en áreas y predios “testigos” seleccionados con el Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo por su alto valor estratégico y demostrativo.⁵

⁴ En estricto rigor, por “vacío industrial” se entiende aquellas “(...) áreas que sufren una sustitución completa del uso industrial, tras el derribo de la anterior edificación y la introducción de una nueva función” y por “baldío industrial”, se entiende “(...) los espacios industriales improductivos, según la tradicional aplicación del término baldío al espacio agrícola. Espacios que se mantienen como zonas industriales si bien en estado de abandono tras la interrupción de la actividad productiva”. (Pardo Abad, 1991)

A los efectos del presente estudio, la denominación de “vacío industrial” se asimila a la de “baldío industrial”.

⁵ Ambas áreas están ubicadas en la denominada “corona intermedia” de la ciudad de Montevideo y cuentan con todos los servicios urbanos y de infraestructura propios de la trama urbana consolidada.

Particulares

- Aportar al estudio del comportamiento de la industria manufacturera en el territorio del Departamento de Montevideo, en relación con la evolución de la situación del sector a nivel nacional.
- Aportar al análisis de las políticas urbanas y del comportamiento de los agentes que se relacionan con la temática, como también a los procesos de definición de políticas acerca de los vacíos y, por extensión, de las áreas vacantes, que permitan enfrentar de mejor manera los desafíos planteados por procesos de deterioro del tejido consolidado de la ciudad, como consecuencia de pérdida de población residente y decaimiento de la actividad económica.
- Aportar al estudio de la factibilidad de uso de los vacíos industriales, mediante herramientas de evaluación que determinen las condiciones del sitio y su aptitud de uso, desde el punto de vista ambiental.
- Proponer mecanismos operativos y de gestión para la generación de vivienda social para los sectores más necesitados y la promoción de actividades económicas en el tejido urbano consolidado.
- Poner a prueba, en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (Plan Montevideo), los instrumentos de ordenación de fragmentos de la ciudad (planificación derivada) que resulten más idóneos para el enfrentamiento de la problemática planteada.
- Aportar nuevos elementos que permitan fortalecer el dilatado accionar del GPDM en relación con el tema.

Pero, para cumplir con estos objetivos y definir políticas y medidas operativas sobre los vacíos y sus entornos que permitan coadyuvar a los procesos de redensificación, reactivación económica o de reapropiación social de la ciudad consolidada, se requirió visualizar estas áreas en relación con los desafíos planteados por los procesos de transformación territorial de Montevideo y Área Metropolitana. Visualizarlas también respecto de las características y de las tendencias de la localización de las empresas, en la ciudad y en el departamento, y de los escenarios futuros de corto y mediano plazo de la industria manufacturera.

2. El desafío planteado: la repropiciación social de la ciudad consolidada

2.1. Los procesos de vaciamiento/expansión, degradación y segregación socio-espacial de la ciudad de Montevideo y del Área Metropolitana⁶

Es evidente que el territorio metropolitano de la Ciudad de Montevideo connota severos desajustes de organización y funcionamiento que comprometen hoy, más que nunca, los procesos de mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de su población.

Son muchas las manifestaciones de esos desajustes, pero aquí importa caracterizar al centro metropolitano y presentar su evolución en relación con un entendimiento del Área Metropolitana a través de la consideración de algunos aspectos, resulta imposible hacer referencia a todos, como población y actividades económicas, cuyo comportamiento en el espacio es indicador de su dinámica, potencialidades y desajustes, y de alguna manera, de su génesis.

Si bien es cierto que el proceso prevalente de metropolización es común al de otras ciudades latinoamericanas, manifiesta, como particularidad, modalidades de expansión del centro matriz que no se corresponde con la realidad del leve crecimiento poblacional experimentado en los últimos 30 años.

Modalidades que refieren en esencia a dos comportamientos con resultados indeseables sobre el territorio metropolitano, que se podrían caricaturizar como de "glotonería" y de "anorexia" espacial, aludiendo a dos tipos de desórdenes alimenticios.

Dos comportamientos extremos que no deben entenderse como excluyentes, sino como extremos de complicados fenómenos que van desde el apetito voraz de territorio productivo y deseo de resultados instantáneos en los bordes del centro metropolitano, hasta la debilidad para mantener la consistencia que, tempranamente en la historia de su evolución, había logrado alcanzar el tejido urbano de la ciudad central, en el departamento de Montevideo.

Hacia principios de la década de los sesenta, el centro metropolitano ya adoptaba una conformación semi radial en torno de los ejes que conectan a Montevideo con el resto del país. En ese momento, la ciudad madre o central avanzaba sobre el territorio metropolitano fuera de los límites del departamen-

⁶ El presente texto retoma algunas reflexiones que en relación con el tema, fueron expuestas por el Arq. Carlos Acuña en el Foro "Posibilidades de rehabilitación de áreas en desuso en Montevideo", organizado por el GPDM y realizado en agosto de 2002 en el Palacio Legislativo y también en el Seminario Montevideo organizado por la Facultad de Arquitectura en el mes de marzo de 2003.

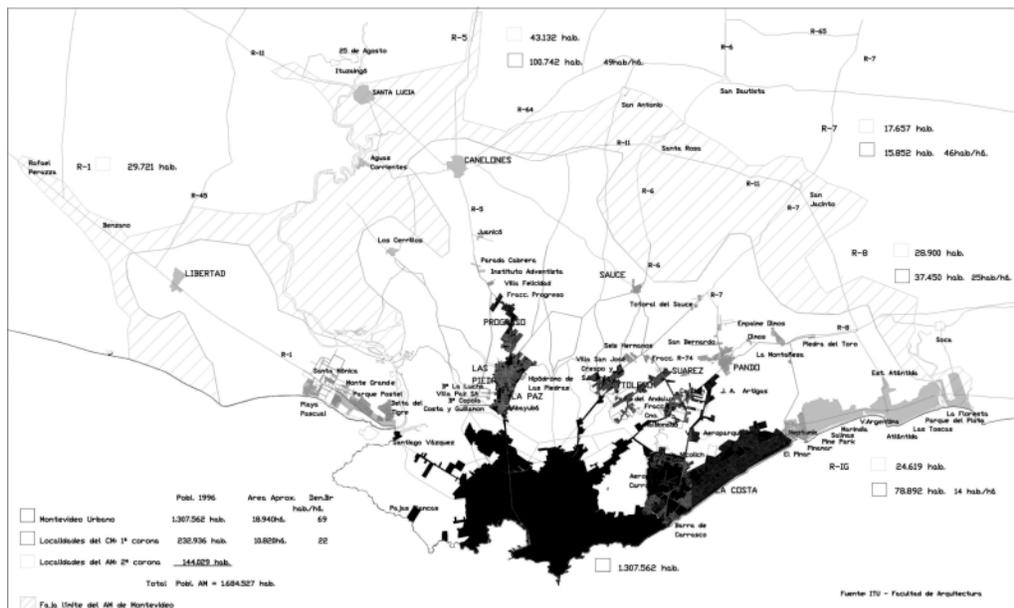
to de Montevideo, principalmente estimulado por fuertes controles y restricciones de la ciudad en el departamento, complementados por una postura liberal en los departamentos vecinos, al amparo de la ley de centros poblados y disposiciones complementarias de la década del cuarenta del siglo pasado.

El país era otro, rico y seguro de sí mismo, con una clase media en sostenido crecimiento y presiones demográficas importantes derivadas de procesos migratorios interior-capital, en una época de cierta entidad.

El fenómeno es muy conocido por todos. Hacia la costa este, se da una notable extensión del tejido urbano para quienes deseaban una segunda residencia con fines recreativos, mientras que hacia el norte, a lo largo de la ruta 5, otra importante extensión asimilaba la demanda de residencia de una fuerza laboral de menores recursos que aspiraba a la vivienda propia.

Hacia los '50 ya estaba conformada la matriz básica del actual territorio del centro metropolitano, a través de un proceso de glotonería espacial sin precedentes. Treinta años después, este proceso, como patrón de comportamiento, sigue vigente sin que la más mínima racionalidad de desarrollo sustentable lo justifique.

Los resultados están a la vista. Al centro metropolitano (CM) hoy en día se lo puede entender como el continuo urbano conformado por el denominado Montevideo Urbano (MU) y su primera corona, que abarca una superficie que equivale al 16% del total del Área Metropolitana.



Fuente: ITU. Elaboración propia

Las localidades del área Metropolitana de la segunda corona constituyen centros urbanos dispersos en el territorio del Área Metropolitana. De la población total del CM – 1.540.000 (casi la mitad de la del país)–, el 85% se localiza en Montevideo Urbano, que abarca el 63 % de la superficie total del CM, mientras que el 15% restante habita en la primera corona del CM, ocupando el 37 % de la superficie total, en un territorio desmesurado para la actual población residente.

Extendidos los tejidos tempranamente, desde hace más de 50 años, su saturación se produce en forma dispersa y difusa a expensas de una población que, básicamente, sale de los tejidos más consolidados como resultado de verdaderos procesos de expulsión.

Ha pasado mucho tiempo desde la génesis de este fenómeno de colonización urbana “salvaje” del territorio; aún no se ha definido una política metropolitana que contemple el enfrentamiento de los factores de expulsión de población residente y de actividades económicas del tejido tradicionalmente consolidado y que, en su caso, conduzca en forma sostenible y concentrada, demandas de suelo para residencia y actividades de producción y consumo en la denominada primera corona.

El área metropolitana se extiende sobre el territorio de 3 de los 19 departamentos del país. Abarca la totalidad del departamento Montevideo, la mitad de la superficie total del departamento Canelones y la porción sureste del departamento San José.

Circunscrita en un radio aproximado de 50 km. del centro metropolitano, concentra el 57 % de la población total del país en un área menor al 1% de la superficie total. Su base económica la constituye la producción rural en suelos de alto valor productivo, con más de 250.000 has. (2% del total de la superficie del país bajo producción agrícola) distribuidas en 10.000 unidades de producción; en ellas se ubica más de la mitad de las tierras de producción hortícola y frutícola del país, y concentran el 61% de los productores de rubros intensivos.

Con relación a esta área, la metrópolis constituye una isla rodeada de un territorio rural con baja densidad de población. Desde esta perspectiva, se podría entender al AM como una organización simple del tipo centro-periferia. No es un sistema polinuclear e integrado, o, al decir de Castells, no es un área que se distingue por la difusión de actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades (de producción, de intercambio y gestión, de consumo).

En esta área se viene ejerciendo históricamente desde el CM la glotonería sobre el territorio productivo, sin el entendimiento y dominio integral de dos lógicas estructurales y de funcionamiento muy diferentes, pero complementarias: la de la ciudad y la del territorio productivo. De esta manera, los nuevos usos de la ruralidad (residenciales, industriales, logísticos, etc.) son vistos unilateralmente desde la lógica de la ciudad.

Más específicamente, el territorio productivo ha funcionado y aún funciona como asiento residencial, a través de mecanismos formales e informales, de los pobres y empobrecidos expulsados de la ciudad y de urbanizaciones en propiedad horizontal (UPH) convertidas en verdaderas “quinta columnas” de la especulación inmobiliaria en el territorio productivo.

De esta manera, en Montevideo se registra un fenómeno único en la región: una importante expansión territorial de la ciudad central fuera de los límites del departamento de Montevideo que, sin sustento en el crecimiento global de la población, arroja para cada uno de los últimos 4 decenios un promedio de 8% de área de corrimiento y/o expansión de la urbanización del suelo a lo largo de los 5 corredores metropolitanos, con una densidad media de ocupación sensiblemente menor a la densidad de población de Montevideo urbano (69 hab/ha).

Son notables las problemáticas estructural, económico-financiera y de gestión que implican las carencias en el acceso y usufructo de los servicios básicos urbanos en el proceso de urbanización de estos territorios.

El Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de la República (ITU) estima que el grado de precariedad en la primera corona es de tal entidad que cerca del 70% de la población y más del 80% de la superficie del tejido urbano extendido experimentan situaciones de precariedad en cuanto al acceso a servicios e infraestructuras (equipamiento social, pavimento, iluminación pública, saneamiento, transporte colectivo, etc.).

Dadas las características del fenómeno, su superación seguramente seguirá demandando fuertes inversiones públicas, que estimaciones recientes ubican entre 270.000 a 430.000 dólares para la urbanización convencional de cada manzana de una hectárea de superficie.

En contraste, si bien la participación de la población de Montevideo urbano respecto de la población total urbana del Área Metropolitana baja un 10 % (88% en 1963, 78% en 1996) y la de la primera corona se duplica (del 7% en 1963 al 14% en 1996), la primacía de Montevideo urbano se mantiene constituyendo el espacio más consolidado del conjunto del Centro Metropolitano.

Esto se da en una situación de estancamiento de la población. En el período 1963-1996 y en términos absolutos, la población del centro metropolitano experimenta un crecimiento del 23%, algo mayor al crecimiento de la población nacional (22%). Montevideo Urbano crece en el período un 12%, mientras que su primera corona crece un 175%.

Dicho de otro modo, en el período considerado, el tejido más consolidado del centro metropolitano absorbe el 41% del crecimiento, mientras que del resto (59%), el 39% lo absorbe la primera corona y el 20% restante las localidades dispersas del Área Metropolitana (segunda corona).

Los tejidos menos consolidados, en donde actualmente radica el 14% de la población total, se convirtieron en los principales receptores de los crecimientos poblacionales, justamente los tejidos donde se dan las principales carencias en materia de infraestructura y equipamiento social tal como ya fuera señalado.

Queda así evidenciada la creciente incapacidad del tejido urbano más consolidado (Montevideo Urbano) para absorber el crecimiento demográfico y mantener a la población en sus lugares tradicionales de residencia. Al respecto, el plano de tasas medias anuales de variación de población cada mil habitantes por sectores es muy expresivo.

Extensiones significativas del área central y de la corona intermedia de Montevideo Urbano manifiestan tasas negativas; el fenómeno es de tal entidad que vale la pena analizarlo en profundidad.

Hacia finales de la década del 80, el ITU advirtió acerca del fenómeno de “involución urbana generalizada” que se daba en el Montevideo Urbano, es decir en la porción del centro metropolitano en el departamento de Montevideo.⁷ Entre 1963 y 1985, frente al leve crecimiento poblacional experimentado, ya se había constatado la incapacidad de la ciudad para absorber el crecimiento vegetativo y para seguir alojando un contingente importante de su población.

Cerca de 50.000 familias (12% de la población) fueron “expulsadas” hacia los bordes del Montevideo urbano, hacia los instersticios y tugurios del tejido consolidado; este hecho afectó al 40% de la extensión total del tejido urbano, y agravó paulatinamente la situación de subutilización de importantes porciones de la ciudad que habían alcanzado niveles históricos de cobertura de infraestructura, equipamientos sociales y de acervo habitacional relativamente adecuados.

Esta tendencia se ha afirmado en los últimos años. En el período intercensal 1985-1996 la población de Montevideo Urbano experimentó un leve crecimiento de 20.500 habitantes, pero aumentó en 55.000 en los barrios, los que crecieron en términos absolutos más del 10%.

Queda demostrado que el proceso de expulsión de la población residente del tejido más consolidado no sólo se ha dado hacia los bordes del centro metropolitano –la primera corona–, sino que, también, hacia bordes del mismo tejido consolidado, hacia las áreas de mayor vulnerabilidad social, agudizándose la fragmentación social.

Es en esta periferia donde se produce la mayor dinámica de urbanización que acoge a los sectores empobrecidos protagonistas del crecimiento de los asentamientos irregulares. En los últimos diez años, se dio un crecimiento incontenible de estos asentamientos, con tasas cercanas al 10% anual y aún mayores.

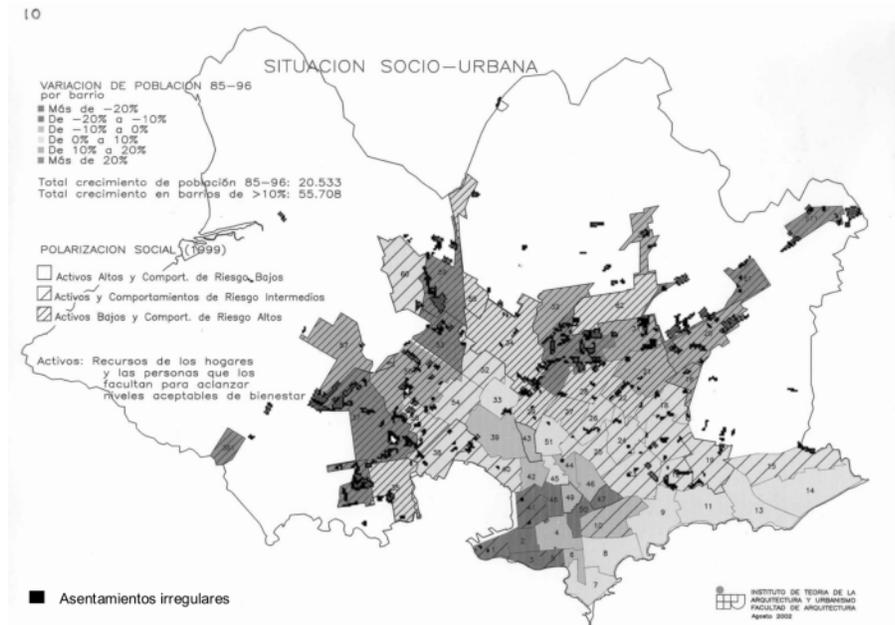
En las áreas centrales e intermedias la población decreció entre un 10 y 22%, mientras que las áreas periféricas mostraron incrementos de población de entre 25 y 39%, llegando en algunos barrios (Casabó, Pajas Blancas, Villa García y Manga Rural), al 50%.

Se reafirma así el comportamiento anoréxico de una extensión sustantiva del tejido consolidado. Continúa el gradual proceso de degradación de actividades económicas, niveles adecuados de estructuración y funcionamiento y de alto valor patrimonial de los soportes construidos, infraestructuras, servicios y espacios abiertos y de desdensificación poblacional consecuente.

Las tendencias anteriores son el reflejo de procesos crecientes de segregación residencial y fragmentación social, que están destruyendo la heterogeneidad socioeconómica que caracterizaba a los barrios tradicionales de la ciudad. En 1999, Katzman mos-

⁷ Ver: ITU, Facultad de Arquitectura. Universidad de la República: *Montevideo: Una aproximación a su conocimiento*. Edición Nordan, Facultad de Arquitectura. Montevideo, 1992.

traba esta realidad a través del balance de activos (recursos de los hogares y las personas que los facultan para alcanzar niveles aceptables de bienestar) y de riesgos de la sociedad metropolitana.



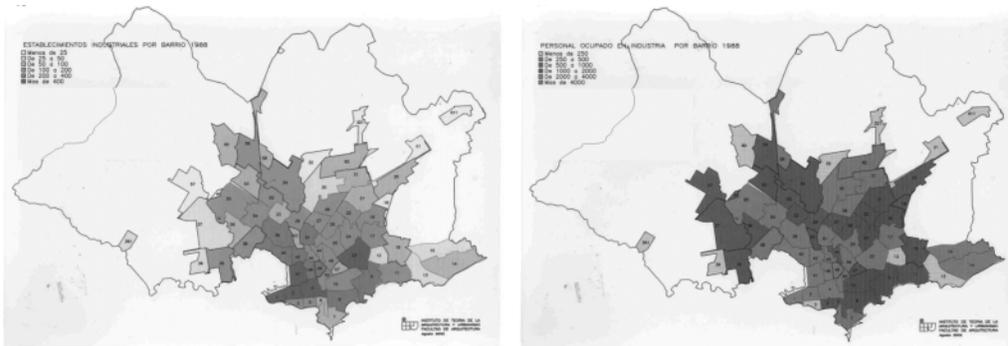
Los pobres y empobrecidos expulsados del tejido más consolidado van hacia áreas en las que, históricamente, se alojaba la población más vulnerable, hacia los barrios que, en el mapa adjunto,⁸ se clasificaban como de “activos bajos y comportamientos de riesgo alto”.

Es interesante señalar que el proceso de realojamiento se da, en su mayoría, “contenido” en la ciudad formal, en múltiples intersticios. En este sentido, el desbordamiento de la población expulsada hacia el territorio productivo es de una entidad mucho menor al experimentado en la primera corona del centro metropolitano, en los denominados territorios de la glotonería espacial.

⁸ Couriel, Cecilio, Chabalgoity y Martínez: “Elementos centrales de una nueva generación de programas de desarrollo urbano dirigidos a la reducción de la pobreza urbana”, 2003.

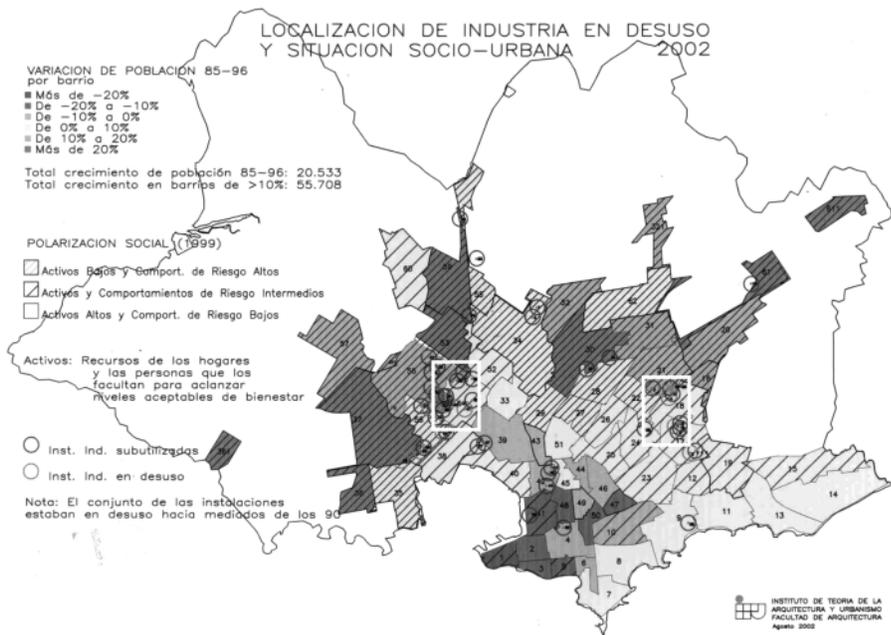
2.2. Hacia la reapropiación social de la ciudad consolidada: los vacíos industriales como áreas de oportunidad

En este contexto, el fenómeno de decaimiento de la actividad manufacturera constituye otro factor de índole productiva que explica el comportamiento anorético de la trama históricamente consolidada del centro metropolitano, en especial por su notorio incremento en el último decenio, resultado del proceso de reconversión y/o desmantelamiento de un sistema industrial de alta penetrabilidad (pequeña escala) en el tejido del área central e intermedia y de enclave (gran escala) hacia los bordes.



Precisamente, una de las manifestaciones más visibles del fenómeno señalado es la desactivación del importante número de grandes instalaciones industriales, señaladas al principio y estudiadas en detalle más adelante. Se generan así significativas áreas en desuso, cuya rehabilitación parece resultar relevante para enfrentar el creciente decaimiento arriba señalado de la ciudad consolidada.

En su oportunidad el GPDM seleccionó, por su alto valor estratégico y demostrativo para propender a la regeneración del tejido urbano, dos áreas de actuación prioritaria de la ciudad de Montevideo que comprenden una extensa superficie de áreas industriales en desuso o subutilizadas con actividades eventuales.



Una de ellas abarca, básicamente, los barrios Nuevo París, Belvedere, Tres Ombúes-Pueblo Victoria. La otra cubre la extensión de los barrios Flor de Maroñas, Maroñas-Parque Guaraní y Jardines del Hipódromo. Ubicadas en la denominada “corona intermedia” de la ciudad de Montevideo, ambas áreas cuentan con todos los servicios urbanos y de infraestructura propios de la trama urbana consolidada.

Precisamente, sobre estas áreas es que el Grupo Promotor entiende que se deberían implementar acciones de tal entidad que aseguren efectos significativos sobre el tejido urbano de la ciudad consolidada.

Básicamente, tales acciones tendrían que contemplar la rehabilitación integral de las áreas señaladas desde la perspectiva de enfrentar decisivamente los procesos de expulsión de la población residente y de revitalizar los tejidos urbanos deteriorados.

El relevamiento de los vacíos existentes comenzó a mediados de la década del 90, cuando, luego de sucesivos recorridos y relevamientos,⁹ en el marco de una investigación del ITU sobre el tema, llamó la atención los numerosos establecimientos industriales de gran porte (en predios mayores de 3.000 m²) que se encontraban sin actividad. La situación motivó que la temática fuera asumida posteriormente por el Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo quien, preocupado por la entidad del fenómeno,

⁹ Realizados en el marco de una investigación del ITU sobre el fenómeno de la localización de la actividad manufacturera y del “vaciado industrial” en la Ciudad de Montevideo a cargo de la Prof. Arq. Teresita Escuder.

promovió la articulación público-privada que culminara el estudio y definiera políticas para la rehabilitación de los mismos, que permitieran contribuir a los procesos de reapropiación social de la ciudad consolidada.

Como primera medida, se decidió realizar el seguimiento de los mismos a través del inventario para cada caso, de datos de índole territorial, censal, catastral y, en su caso, de actividad o giro de las empresas. Lo mismo se realizó en forma sistemática durante los años 1998, 2001 y 2003.

Así, se registraron distintas situaciones dentro del tejido urbano que van desde vacíos industriales –que ocupan áreas relativamente grandes, afectando negativamente extensos entornos urbanos– hasta empresas desactivadas aisladas, que ocupan una manzana entera en el área urbana o en la periferia en donde se ubican hacia el año 1997, algo menos de 140 has.

Un año después, eran 44 los establecimientos sin actividad con una superficie de más de 100 has., mientras que en la actual área potencialmente urbanizable se detectaron 8 establecimientos más. Para tener una noción de la potencialidad que connota esta especie de “reserva urbana” que cuenta con todos los servicios, basta suponer que si la misma se utilizara para uso residencial, se podría generar una oferta de vivienda social de 20.000 unidades, suponiendo coeficientes óptimos de utilización del suelo.

En el año 2001, los registros arrojaron que los vacíos sumaban algo más de 70 has. correspondientes a 37 unidades lo que señalaba un dinámico proceso de cambio de usos y actividades. Del total del listado confeccionado en 1998, 22 de los establecimientos habían vuelto a la actividad, aunque varios de ellos de manera parcial y en la mayoría de los casos con actividades diferentes de la inicial.

En setiembre de 2003 se tenía un listado de seguimiento con 63 establecimientos que estaban o habían estado desactivados. De ellos, 36 estaban desactivados o subutilizados y sumaban en total una superficie de aproximadamente 90 has.

Dentro de las instalaciones activadas, la tercera parte permaneció como establecimiento industrial, la mayoría mantuvo el mismo giro y, en conjunto, sólo un tercio pasó a funcionar con otro uso, predominantemente de depósito.

En cuanto a la localización del fenómeno, del estudio surgió que los grandes vacíos se concentran básicamente en dos áreas de la ciudad. Una de ellas se localiza al noeste, en parte de los barrios Jardines del Hipódromo, Flor de Maroñas y Maroñas Parque Guaraní, articulada por el Camino Maldonado, Belloni y Veracuerdo, y forma parte de las tierras que bajan de la Cuchilla Grande¹⁰ hacia los bañados de Carrasco donde desembocan la Cañada de La Chacarita y la Cañada de las Canteras.

Esta zona manifestó su vocación industrial desde el siglo XIX, de la que aún es testigo uno de molinos de Caviglia o “de la Sierra”¹¹ localizado en el predio de la iglesia en Belloni y Roma, o los vestigios de otro molino sobre Belloni y Aguiar.

¹⁰ Antiguo nombre de la calle Belloni por coincidir justamente con la parte alta de la cuchilla.

Dentro de estos barrios se hizo el seguimiento de los vacíos en tres áreas que, por sus características, fueron seleccionadas como áreas de oportunidad a los efectos de verificar las propuestas de política y lineamientos de actuación definidos para la rehabilitación de los vacíos y de sus entornos.

La otra área de concentración de los grandes vacíos se localiza al oeste de la ciudad, enmarcada por la avenida Eugenio Garzón y Luis Batlle Berres, y comprende al barrio Belvedere y parte de los barrios Nuevo Paris, Tres Ombúes y La Teja.

3. Comportamiento de la actividad manufacturera en el departamento de Montevideo

3.1. Modalidades de inserción La industria manufacturera se fue instalando a lo largo del tiempo y acompañando la evolución histórica de la ciudad de Montevideo en forma prácticamente indiscriminada hasta el año 1947; en ese momento su localización fue objeto de una legislación en la materia, que se basaba en su compatibilidad con otros usos del suelo.

Pero a pesar de las normas, la ubicación no fue en todos los casos la adecuada en su relación con la vivienda o desde el punto de vista del ambiente, de la higiene y los servicios públicos que requieren. Básicamente, estuvo pautada por las ventajas que les aportaban ciertos territorios como los próximos al puerto, los arroyos como el Pantanoso y Miguelete, aquellos con fortalezas notorias en cuanto a redes viales, servicios de transporte, subestaciones y circuitos de alta tensión para la obtención de energía.

Los resultados de las tendencias anteriores figuran en el Plan director de saneamiento¹² en el que se definieron las modalidades resultantes de inserción de la industria en la ciudad:

- 1) Pequeña industria en el tejido inserta en la edificación residencial o en plantas tipológicamente diferenciadas. Buena parte de la industria del área central responde a esa modalidad, en la cual no hay una clara diferenciación morfológica entre industria y habitación.
- 2) Industria mediana y grande, inserta en forma dispersa en el tejido, en tipologías bien diferenciadas, en áreas centrales y en primeras periferias, que ocupan grandes parcelas o manzanas completas, de antigua implantación. En el área central algunas edificaciones aparecen recicladas y subdivididas.

¹¹ "Los barrios" N°8, de Anibal Pintos

¹² Plan Director de Saneamiento, Capítulo 3, pág. 32, IMM, 1995.

- 3) Industria media y grande dentro del tejido, pero agrupada en pequeños enclaves de varias hectáreas con predominio industrial, con tipologías bien diferenciadas en grandes parcelas, ocupación intensiva del suelo, situación que se repite en primeras periferias, en general, de antigua implantación. Enclaves de La Teja, de Veracuerto, de Barros Arana, de Gral. Flores y Chimborazo.
- 4) Industria en edificación exenta, en grandes parcelas en tejidos no consolidados de segundas periferias y en interfases urbano-rurales (norte de Camino Carrasco, área de Millán y Lecocq, Rafael y Casavalle, Instrucciones), con uso extensivo del suelo, grandes espacios abiertos, en general de edificación más reciente (1930 en adelante).
- 5) Gran industria aislada en suelo rural, intercalada con parcelas en uso agrícola, con uso extensivo del suelo (área de Cañada Pajas Blancas, ejes de Batlle Berres y ruta N°1).
- 6) Parques industriales: recintos parcelados y urbanizados específicamente para uso industrial, con servicios comunes a las empresas localizadas; el único ejemplo, incipiente, es la Zona Franca de Montevideo sobre ruta 8.
- 7) Tejidos industriales exclusivos con morfología y tipología diferenciadas (caso de Aguada Oeste y frente a la Bahía de Bellavista), de antigua consolidación y con diversos procesos de transformación: reciclaje de plantas para usos terciarios, para playas de contenedores, etcétera.

3.2. El Censo Económico Nacio-

nal de 1988 En 1988 y bajo las modalidades de inserción descritas, en Montevideo se hallaba instalado el 46% del total de empresas manufactureras del país en actividad.

Predominaban la micro (59%) y pequeña empresa (30%); o sea, que el 89% de los establecimientos era relativamente pequeño, con menos de 20 puestos de trabajo, mientras que las grandes empresas, con más de 100 puestos, representaban apenas el 2% del total.

La mayor concentración de establecimientos (43%) y de empleos (41%) se daba en barrios de las áreas centrales con 2 o más establecimientos por ha. Son los barrios de menor superficie los que pierden más población y también los más densos, casi todos con más de 200 hab./ha neta. En contraste, en los barrios periféricos el promedio era de 1 empresa cada 10 has.

La ocupación en el sector de la industria manufacturera sufrió, posteriormente al censo de 1988, un gran retroceso, situación derivada de un destacado proceso de recesión de la producción manufacturera, o, dicho de otro modo, de desindustrialización de la economía.

3.3. Síntesis y perspectivas o escenarios futuros de corto y mediano plazo

diano plazo Durante el período 1990-2002, el contexto macroeconómico estuvo caracterizado por un relativo estancamiento de la economía, aunque con dos períodos claramente diferenciados: 1990-1998 de crecimiento y 1999-2002 de profunda crisis económica y social. En este marco general, la evolución de la industria manufacturera, en términos de producción y empleo, experimentó un pronunciado descenso, verificándose simultáneamente una pérdida relativa de participación en el producto total o proceso de desindustrialización de la economía en el período.

Las distintas ramas o divisiones industriales presentaron, inicialmente, una tendencia general de bajo ritmo de crecimiento o estancamiento y, posteriormente, una caída en los niveles de producción, a la vez que se verificó un fuerte descenso en los niveles de empleo. El análisis específico del empleo y número de empresas para Montevideo en los años 1997 y 2000 indica, por un lado, la existencia de una elevada concentración del empleo en cuatro ramas o divisiones industriales (15 a 16, 17 a 19, 28 a 35, 23 a 25; CIIU revisión 3), generalmente en los tramos de personal más elevados; por otro, una tendencia de caída en el número de empresas en la mayoría de las ramas industriales, las cuales se concentraban principalmente en las mismas divisiones, con una elevada ponderación en los tramos menores de personal ocupado.

Los niveles de inversión a nivel agregado –analizados mediante los proyectos industriales declarados de interés nacional o con declaratoria promocional– estarían indicando que, si bien existe una importante concentración de los mismos en el departamento, las inversiones proyectadas representaron menos de la mitad de las previstas por parte del conjunto de proyectos industriales, continuando la tendencia al desplazamiento de los emprendimientos industriales fuera de la capital.

Asimismo, durante el período 1997-2000 se produjo un importante proceso de desinversión o cierre de empresas en el departamento: la mayor parte corresponde a las divisiones 17 a 19 (productos textiles, prendas de vestir y teñido de pieles, curtiembres y talleres de acabado, prendas y calzado de cuero), 21 a 22 (papel y productos de papel, encuadernación, impresión, edición y reproducción de grabaciones) y 28 a 35 (productos metálicos, maquinarias, equipos, maquinaria de oficina, contabilidad e informática, maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p., equipos y aparatos de radio, televisión y comunicación, instrumentos médicos, ópticos y de precisión, relojes, vehículos automotores, remolques y semirremolques, otros tipos de equipo de transporte).

En relación con la Inversión Extranjera Directa (IED) y la presencia de Empresas Transnacionales (ET) en la industria manufacturera, se destaca que este sector deja de ser el principal destino de las inversiones, lo cual es coinciden-

te con el proceso de desindustrialización observado en el país en estos años. De todas maneras, el peso de las ET en el sector se incrementa durante el período; se verifica una fuerte concentración de las inversiones en pocas ramas industriales y se estima que existió una caída del empleo directo e indirecto.

Finalmente, las perspectivas o escenarios futuros de corto y mediano plazo para la industria manufacturera se encuentran enmarcados, necesariamente, en el fuerte proceso de reestructura que viene experimentando la economía uruguaya desde la década pasada, juntamente con las posibilidades de que se concrete la lenta recuperación y salida de la crisis económica y social de los últimos años.

En este sentido, la magnitud de la crisis y sus consecuencias no permiten suponer una mejora significativa en el sector en el corto y mediano plazo, siendo plausible la hipótesis del mantenimiento de la tendencia negativa en la producción, el empleo y las inversiones en términos globales en el corto plazo y posiblemente una situación de estancamiento relativo en el mediano plazo. En este marco general, existe la posibilidad de que algunas ramas o divisiones industriales, específicamente las más ligadas a la producción de bienes con ventajas comparativas, por ejemplo 15 a 16 (productos alimenticios, bebidas y tabaco) y 17 a 19 (productos textiles, prendas de vestir y teñido de pieles, curtiembres y talleres de acabado, prendas y calzado de cuero), puedan mejorar su desempeño económico de manera paulatina impulsadas principalmente por mayores niveles de exportación.

Sin embargo, la hipótesis planteada debe ser relativizada por un conjunto de factores económicos y no económicos que tendrán fuerte impacto en el sector, los que determinan en alguna medida su evolución en el corto y mediano plazo. Entre ellos interesa destacar, por un lado, la evolución de las economías argentina y brasileña y la profundización de la integración regional (especialmente las posibilidades de complementación productiva intraindustrial) y, por otro, la orientación general de política económica de los próximos años.

En este último caso, puede esperarse que la continuidad de las políticas actuales no tendrá efectos positivos significativos sobre la evolución del sector –dada la ausencia de políticas industriales activas–, mientras que un cambio en la dirección e implementación de las mismas podría contribuir positivamente a la recuperación de los niveles de actividad y empleo del sector en el mediano plazo.

Aun así, no es esperable que se de un proceso significativo de relocalización de la actividad manufacturera en los vacíos actuales. El hecho hizo posible pensar en reutilizarlos como áreas de oportunidad para responder a otro tipo de demandas (habitacional, equipamiento social, u otro tipo de actividades económicas) definiéndose a esos efectos modelos alternativos de actuación para su rehabilitación y la de sus entornos urbanos.

4. Definición de modelos alternativos para la rehabilitación de los vacíos industriales y la revitalización integral de sus entornos urbanos. Hacia la formulación de un programa de acciones coordinadas¹³

Debido a que el ámbito territorial del análisis se encuentra circunscrito al departamento de Montevideo, sin perjuicio de mantener una apertura a otros enfoques, se procuró adecuar la propuesta de los modelos de actuación a los instrumentos que a estos efectos se han definido en el Plan Montevideo.

Un aspecto determinante en la elección de los instrumentos refiere al posicionamiento conceptual respecto de la problemática a abordar. Las Áreas Vacantes Industriales de la Ciudad de Montevideo deben ser visualizadas desde la conformación territorial, procurando establecer cómo completar esos vacíos industriales desde una perspectiva urbana, dotarlos de accesibilidad y equipamientos e integrarlos de manera armónica al entorno.

Este corte conceptual supone realizar el abordaje desde una escala macro, con el énfasis puesto en la estructuración y ordenación de grandes piezas del territorio. Bajo esta visión, resultaría adecuado adoptar como modelo de gestión la figura del Plan Especial de Ordenación.

No obstante, esta misma problemática de las Áreas Vacantes Industriales puede ser vista como una oportunidad para desarrollar un programa de vivienda de interés social, por lo que sería adecuado adoptar como modelo de gestión el Plan Sectorial, programa componente de un Plan Sectorial de Vivienda.

Similar razonamiento cabría en el caso de visualizar estas áreas como una oportunidad también para promover la reactivación industrial, en cuyo caso la figura podría ser la de un Plan Sectorial para la Localización y Reactivación Industrial.

4.1. Instrumentos de ordenación

4.1.1. Las Áreas de Promoción Con el devenir de los análisis realizados para la formulación del proyecto, se ha concluido que en el mismo no pueden estar ausentes ni los aspectos relacionados con la estructuración y conformación de estas piezas urbanas, ni los aspectos sectoriales relativos a programas de

¹³ El capítulo se redactó basándose en el informe realizado por el Ing. Agrím. Ricardo Martínez de la Intendencia Municipal de Montevideo, Oficina del Plan de Ordenamiento Territorial, integrante del grupo especial de trabajo del GPDM del Proyecto "Vacíos Industriales".

vienda y políticas de reactivación de las actividades productivas que puedan tener asiento en las mismas. Es por ello que surge como instrumento de gestión idóneo el del Área de Promoción.

Las Áreas de Promoción están constituidas por unidades territoriales, objeto de intervenciones prioritarias, cuyo desarrollo tendrá proyección en todo el territorio. La ordenación y el desarrollo de estas áreas deben realizarse mediante la definición de Unidades de Actuación dentro de las que es posible la aplicación del Régimen Específico para la gestión del suelo. La designación de Áreas de Promoción se realiza como Modificación Simple del Plan Montevideo, vale decir que para su aprobación es suficiente la iniciativa del Ejecutivo Municipal y no se requiere la intervención de la Junta Departamental. Para los propietarios comprendidos en estas áreas, la Intendencia Municipal podrá disponer de exenciones y rebajas tributarias.

En el caso concreto del presente Proyecto, se visualizan claramente como Área de Promoción las dos áreas piloto: Maroñas y Nuevo París, pertenecientes a la corona intermedia, sin perjuicio de ir incorporando al área de promoción nuevos sectores, en la medida en que se vayan identificando.

De acuerdo con la especificidad del presente proyecto, y de los instrumentos que derivan de la aplicación de esta figura, el Área de Promoción definida debería establecerse con una finalidad específica: la refuncionalización de las vacantes industriales; pudiendo por lo tanto, sobre el mismo ámbito territorial pueden coexistir con otras áreas de promoción con finalidades diversas.

4.1.2. Las Unidades de Actuación Las figuras de ordenación y gestión por las que se desarrollarán las Áreas de Promoción son las Unidades de Actuación.

Las Unidades de Actuación consisten en recortes del área de promoción, que podrán ser continuos o discontinuos, y tienen por objeto el desarrollo unitario y sincronizado de dicha pieza. Un efecto muy importante que se produce con la aprobación de una Unidad de Actuación es la suspensión de los permisos de construcción para todos los inmuebles que la integran, los que deberán ajustarse al Proyecto de Detalle que desarrolla dicha Unidad.

Por este motivo, resulta relevante al momento de delimitarlas, identificar los inmuebles necesarios para el adecuado desarrollo de las mismas. En los casos analizados en el presente proyecto, podría pensarse en unidades de actuación que comprendan estrictamente a los predios testigo.

- **Régimen Específico para la gestión del suelo**

Para las Unidades de Actuación definidas es de aplicación el Régimen Específico para la gestión del suelo. Éste es un régimen temporal, cuya duración se establece al momento de la adjudicación de la Unidad de Actuación,

y puede alcanzar a toda la Unidad de Actuación, a un sector de la misma y, eventualmente, puede no ser aplicado.

Una vez que comienza a regir el Régimen Específico, caen para el sector todas las normativas correspondientes al Régimen General o al Régimen Patrimonial, según el caso. Este régimen, por lo tanto, habilita una flexibilización de la normativa urbana en tanto se justifique por la naturaleza o especificidad de los proyectos y programas formulados para los sectores comprendidos en él. Cumplido el plazo de vigencia, la normativa del sector pasa a integrar el Régimen General o Patrimonial según el caso. Si cumplido el plazo no se concretaran las determinaciones de la ordenación, caducaría la autorización de la Unidad de Actuación y se volvería a la normativa original.

• **Proyectos de Detalle**

Las determinaciones de la Unidad de Actuación tendrán, como figura de ordenación y gestión más específica, los Proyectos de Detalle. Ellos constituyen la última etapa de la ordenación, previa a los proyectos ejecutivos de las obras (que detallan los aspectos específicamente técnicos). Estos proyectos deben dar cuenta de todos los aspectos necesarios para concretar la ordenación de la porción de territorio en desarrollo.

En esta instancia se deben definir entonces: las alineaciones (amanzanado), la fraccionabilidad del suelo (frentes y áreas mínimas de los futuros lotes), ubicación y dimensionado de los espacios públicos, factor de ocupación del suelo, alturas máximas de las edificaciones, zonificación de usos propuestos (residencial, comercial, mixto, industrial), ubicación de equipamientos colectivos, ubicación y dimensionado de las redes de infraestructura básica (saneamiento, agua potable, energía eléctrica, alumbrado público).

4.2. Lineamientos estratégicos para la acción. Hacia la definición de un programa de acciones concertadas publico-privadas

4.2.1. Bases para una gestión urbana socialmente sustentable

Las posibilidades de éxito de un programa como el planteado claramente se verán fortalecidas si se logra el compromiso de las instituciones y/o organizaciones sociales y privadas y el de las instituciones públicas con competencia en el tema, de forma tal de lograr una gestión urbana sustentable que reconstruya el tejido social urbano, tradicionalmente heterogéneo, favorezca los usos mixtos de estas zonas y coadyuve a revertir los procesos de segregación residencial y fragmentación social actualmente en desarrollo, aprovechando las posibilidades que ofrece la ciudad consolidada.

El propósito, entonces, es acordar un Programa de Acciones Coordinadas

público, privado y social por un cierto período en el que está vigente el Régimen Específico de gestión del suelo en el Área de Promoción. A estos efectos, tendrá que asegurarse la participación activa y concertada de todos los que intervienen: promotores sociales (cooperativas de vivienda y producción), promotores privados (inmobiliarios y emprendedores económicos), instituciones u organizaciones sociales actuantes en el área e instituciones públicas (entre otras: Intendencia Municipal de Montevideo; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Banco Hipotecario del Uruguay; Banco de Previsión Social; Ministerio de Industria, Energía y Minería; las empresas del Estado –UTE, OSE, ANTEL–).

A los efectos de la gestión del Programa, es preciso generar un ámbito capaz de actuar eficientemente en la promoción y coordinación de las iniciativas a llevar adelante. Una posibilidad para ello sería generar una unidad ejecutiva de promoción, coordinación y gestión. El estudio maneja hasta el momento, como antecedente, la figura definida para el programa Bruno Mauricio de Zabala para la Ciudad Vieja, en la que debería incorporarse, a la participación pública, la de las organizaciones e instituciones sociales y privadas de base territorial y funcional involucradas, de manera de conformar un Consejo Directivo, una Secretaría ejecutiva y un equipo de referentes técnicos ampliamente reconocido.

4.2.2. Lineamientos generales y específicos para la acción integral en las áreas de actuación

El Programa acordado debería incorporar, entre otros, los siguientes lineamientos estratégicos para la acción:

- Considerar al Área de Promoción como una *zona de usos mixtos*, donde conviven actividades de vivienda, trabajo y producción, y donde se debe preservar y alentar la diversidad social de su población.
- Generar y promover *procesos de refuncionalización de los vacíos industriales que sean continuos y sostenidos en el tiempo* como forma de crear certezas tanto en la población como en los posibles inversores (privados, sociales y públicos), contemplando distintas posibilidades de intervención (vivienda y espacios para la producción de bienes y servicios; actividades productivas; equipamiento social –salud, educación, recreación, etc.–; espacios verdes).
- Definir como *prioritarias para la intervención, las unidades de actuación establecidas en el Área de Promoción*, donde se promoverá la rehabilitación residencial y eventual refuncionalización productiva, como punto de partida para extender las actuaciones a toda el Área.
- Establecer que el *énfasis de las intervenciones estará centrado en el hábitat*, el cual abarca tanto a las operaciones edilicias como a las calidades del espacio público que las contiene y estructura, y a los servicios. Se pondrá una es-

pecial atención a las calidades ambientales de las edificaciones y terrenos a reutilizar en función de la posible contaminación por el uso industrial anterior.

- Poner a disposición del Programa todas las herramientas y recursos que estén al alcance de las instituciones participantes para cumplir con los objetivos planteados.

Más específicamente, el Programa de Actuación deberá contemplar:

- **La rehabilitación del espacio público**

El espacio público articula, califica y caracteriza la ciudad, da identidad a un barrio permitiendo que las personas se identifiquen con la ciudad. El diseño y puesta en marcha de un programa de actuación en las áreas de referencia procurarán, a través de la actuación sobre el espacio público, el fortalecimiento de la vida comunitaria, asegurando la reapropiación colectiva del patrimonio urbano-social (plazas, calles, parques, monumentos, edificios patrimoniales) y el acceso equitativo a los bienes y servicios por parte de todos los sectores sociales de la población del área.

De acuerdo con las características de las áreas consideradas y los espacios en particular se plantean tres tipos de actuación a desarrollar:

Mantenimiento: se refiere a las actuaciones orientadas a la consolidación y preservación del conjunto de elementos y calidades del espacio público y/o privado en aquellas áreas y corredores donde éste presenta buenas condiciones físicas, ambientales, paisajísticas y funcionales y que son marcas urbanas o sitios de referencia en la memoria colectiva de la población.

Recuperación o adecuación: este tipo de manejo estará orientado a la ejecución de acciones y proyectos de restauración, mejoramiento, restitución o recuperación del espacio público y los elementos de conexión y accesibilidad en sectores y corredores urbanos con procesos de deterioro, bien sea por cambio de uso, alteración de las densidades poblacionales, alteración de la intensidad de uso o impacto por obras de desarrollo físico.

Generación o creación: dotar a las áreas de la ciudad que presentan deficiencias en los estándares de espacio público o en los elementos de conexión y comunicación urbana, propiciando la creación de nuevos espacios públicos o de vías que mejoren la accesibilidad y la movilidad urbana.

El reconocimiento y definición de escenarios físicos de actuación, la conformación de los espacios, su “pertenencia” y sus “funciones”, orientan en la definición de las actuaciones y la gestión sobre los espacios públicos, entendidos éstos, no sólo por el régimen de propiedad, sino también por su grado de accesibilidad, modalidad de uso, responsabilidades en relación con el mantenimiento y cuidado, y por el usuario. De esta manera, es posible reconocer el espacio público externo a los predios que componen la unidad de actuación, el espacio barrial; el espacio público intermedio (privado de uso público o comunitario) y el espacio público privado (de uso exclusivo de la

unidad de actuación, espacio privado de uso privado pero que conforma espacial y visualmente el espacio público).

- **La generación de acciones socio-habitacionales orientadas a los sectores residentes de menores recursos y/o vulnerables, programáticamente incorporadas a ofertas habitacionales para otro nivel de ingresos**

Se procura, de esta manera, la mejora de las condiciones de vida de los sectores pobres de población que actualmente habitan las áreas consolidadas, quienes aumen con incertidumbre el pago de la vivienda, la precariedad, tugurización y/o hacinamiento y, por lo tanto, son potencialmente víctimas de los crecientes procesos de segregación socio-espacial ya señalados.

- **La generación de oferta habitacional con destino a renta**

Se deberán prever líneas de financiamiento y/o incentivos para la construcción y/o rehabilitación de vivienda con destino a renta tanto por promotores públicos como privados y sociales para los sectores medios y medio-bajos que, en este último caso, pueden pagar un alquiler, pero no poseen las garantías necesarias, las que serían proporcionadas por un Fondo de Garantía de Alquileres.¹⁴

- **La mejora de la capacidad competitiva y de complementación productiva con el resto de la ciudad**

La revitalización comprende el fomento de las actividades productivas de bienes y servicios y contempla la singularidad de cada área. Desde esta perspectiva, las actuaciones sobre las áreas vacantes, más allá de dar lugar a la función residencial, deberán contemplar la localización de actividades productivas de modo de coadyuvar a la generación de empleo y al fortalecimiento de la economía de la población residente.

- **La dotación de equipamiento social barrial para la atención de los grupos vulnerables** (hogares diurnos para niños y adultos mayores, servicios de salud, apoyo escolar y escuela técnicas para adultos)

- **La realización de estudios de Evaluación Ambiental**

Las áreas de intervención, por su anterior actividad industrial, pueden plantear situaciones de contaminación del suelo, instalaciones existentes, y del aire, que impliquen un riesgo para la salud y el ambiente. Es por ello que previo a comenzar acciones en algún predio o construcción existente se deberá realizar una Evaluación Ambiental de Sitio de modo de determinar la aptitud de uso, siguiendo las Normas ISO 14015 y ASTM 1528, así como el “Instructivo para la Evaluación de Calidad Ambiental de Suelos”, de la DINAMA - MVOTMA.

¹⁴ Se propone reglamentar e instrumentar el Fondo de Garantía de Alquileres creado, para que facilite el arrendamiento en estas áreas a familias con ingresos mensuales de hasta 75 UR.

- **La incorporación de este tipo de áreas vacantes industriales, en las Carteras de Tierras y Fincas de la IMM y el MVOTMA**

La existencia de este tipo de Carteras facilitaría la etapabilidad y direccionalidad de emprendimientos, tanto habitacionales como productivos, que por sus características (gran porte constructivo y de inversión) e importancia estratégica para la ciudad serían extremadamente complejos de gestionar. Estos predios deberán poseer la Evaluación Ambiental citada en el apartado anterior.

4.2.3. Lineamientos estratégicos de acción sobre los vacíos industriales para la generación de oferta de vivienda y de espacios para la producción de bienes y servicios

La definición de lineamientos estratégicos de actuación se basa en algunos presupuestos fundamentales:

- El accionar sobre los vacíos en el marco de un programa de actuación urbana.
- El afianzamiento en las áreas de actuación de la función productiva que las caracterizó por mucho tiempo y que es necesario contener en la ciudad consolidada.
- La importancia de abordar la temática laboral para lograr una mejora en la calidad de vida de la población, sostenible en el tiempo.
- El aprovechamiento de la probada capacidad organizativa y de gestión de los grupos cooperativos, evidenciado por las cooperativas, nucleadas en FUCVAM y FECOVI, y de los promotores privados demostrada en numerosos programas, para la producción de vivienda y la generación y/o regeneración de ciudad.
- El involucramiento activo de los organismos públicos en la esfera de sus competencias, entre otras: Intendencia Municipal de Montevideo; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Banco Hipotecario del Uruguay; Ministerio de Industria y Energía; Ministerio de Economía y Finanzas.
- Las responsabilidades que conlleva para los nuevos tenedores la recuperación de los vacíos para la prevención de riesgos, por la eventual transferencia de pasivos ambientales.

En función de los mismos, la acción combinada en materia habitacional y productiva deberá contemplar los siguientes lineamientos estratégicos:

- **Aplicar modalidades de producción de la vivienda y tipologías de unidades, agrupamiento y constructivas**, compatibles con los niveles de ingreso de la población beneficiaria.

Al respecto, surgen como factores determinantes: el perfil social de la de-

manda, las modalidades de producción, asignación y tenencia de las viviendas y, consecuentemente, de utilización de los recursos económico-financieros y el requerimiento de óptima utilización de los predios.

El estudio maneja, a nivel tentativo, la intervención de tres tipos de operadores: el movimiento cooperativo de vivienda, los promotores privados y el sistema público (MVOTMA, Banco de Previsión Social), para responder de manera diferenciada a los requerimientos de vivienda de sectores sociales que pertenecen a franjas de ingreso entre 0 y 65 UR y de la población jubilada.

Más específicamente, las cooperativas de vivienda dirigirán su accionar a dos sectores sociales diferenciados: uno perteneciente a la franja de ingresos de entre 0 y 30UR mensuales, que recibirán subsidio total, y el otro perteneciente a la franja de ingresos entre 30 y 65UR mensuales, que recibirán préstamo más subsidio, en los casos que corresponda. Los promotores privados responderán a demandas sociales de mayor poder adquisitivo.

- **Aplicar tipologías de vivienda que incorporen áreas para el desarrollo de actividades económicas**

Cada día más, la vivienda (en especial para los sectores de menores ingresos) se convierte en un espacio, además de para residir, para la producción de bienes y servicios, lo que se ha dado en denominar “vivienda productiva”. Es por eso que la propuesta tipológica deberá contemplar un área adicional, donde eventualmente se puedan desarrollar actividades económicas. Para lograr esto, es importante que el organismo financiador reconozca la importancia de brindar este tipo de espacios y los financie juntamente con la vivienda.

- **Prever espacios flexibles y versátiles que permitan dar cabida a microemprendimientos económicos en un marco de alta imprevisibilidad: hacia la conformación de “parques de microemprendimientos”**¹⁵

El alto grado de imprevisibilidad para definir el tipo de emprendimiento económico y, por ende, la entidad de la demanda de espacio, resulta de la realidad actual de la producción y el mercado laboral nacional,¹⁶ y de una situación mundial que va sustituyendo el sistema de producción industrializado y en serie, producto de la revolución industrial, por un sistema de acumulación flexible, debido a que “la economía globalizada presenta una dinámica competitiva caracterizada por una gran inestabilidad de los mercados, hecho que provoca situaciones críticas en las unidades empresariales de mayor dimensión y posibilita el surgimiento de unidades más pequeñas, con una gran capacidad de adaptación a los permanentes cambios que definen el nuevo contexto mundial”.¹⁷

¹⁵ Para definir la oferta de espacios para la producción en los predios testigo, se valoraron también los aportes realizados por el Sr. Walter Rivero (CUDECOOP) y el Ec. Sebastián Pérez (Cámara de Industrias), en reuniones del GPDM.

¹⁶ Ver Capítulo 2.3.

¹⁷ Informe PYMES del Ministerio de Industria, Energía y Minería, mayo-julio de 1999.

Es así que la propuesta consiste en prever espacio que permita a los microproductores: acceso a locales adecuados y adaptables a necesidades y requerimientos cambiantes; acceso a una gama de servicios necesarios para su funcionamiento; minimización de costos fijos.

La idea es promover la generación de “Parques de Micro Emprendimientos” para brindar infraestructura física y una serie de servicios comunes (comunicaciones, administración, asesoría técnica).¹⁸

- **Destinar espacios para la instalación de servicios a la comunidad**

La actuación sobre los vacíos, desde la perspectiva descrita, genera una redensificación poblacional que demandará consecuentemente el fortalecimiento del equipamiento social del área de actuación en materia educativa, cultural y de esparcimiento. En ese sentido, la utilización de esta reserva de suelo debe considerar la posibilidad de prever, en la medida de lo posible, espacio para esos destinos.

- **Definir modalidades de gestión que permitan el accionar conjunto de todos los involucrados y formas de tenencia que se adapten a la multifuncionalidad de los vacíos reutilizados**

La gestión se deberá realizar en forma conjunta, por los distintos actores que intervendrán. Pero para ello es necesario reconocer al menos dos momentos en el proceso de actuación: el primero, de diseño, promoción y concreción de la propuesta respecto de la habitación y desarrollo productivo de bienes y servicios. El segundo, de gerenciamiento y administración del complejo funcional resultante.

Para el primer momento, parece idónea la figura de “Unidad Ejecutiva de Promoción, Coordinación y Gestión” esbozada en el apartado 3.2: Modalidades de Gestión desde una perspectiva de concertación público, privada y social. Para el segundo, la figura de una “Comisión Administradora”,¹⁹ integrada por representantes de los distintos grupos gestores y destinatarios, permitiría gestionar conjuntamente los aspectos comunes.

- **Implementar formas legales de tenencia abarcativas de las distintas situaciones**

El régimen de Propiedad Horizontal,²⁰ permitiría contemplar las situaciones de los distintos tipos de beneficiarios y usufructuarios de las unidades habitacionales y demás

¹⁸ En esta primera propuesta, no se define de quién será la responsabilidad de la construcción, financiamiento y gestión de estos espacios e infraestructuras; simplemente se dejan previstas las áreas para las mismas. Teniendo presente las líneas que en este sentido está llevando adelante la Unidad PYMES - IMM, sería plausible pensar que fuera esta Unidad la que liderara estas acciones, considerando la importancia que tienen los gobiernos locales para el desarrollo local.

¹⁹ Actualmente no existen proyectos que conjuguen modalidades de gestión de este tipo, pero como referentes se pueden tomar algunas situaciones existentes. Por ejemplo, en el caso del “Complejo Bulevar” (FECOV), la propiedad del conjunto corresponde a tres cooperativas diferentes. Cada cooperativa tiene su Comisión Directiva, la que envía delegados a la Comisión Administradora, que gestiona la totalidad del conjunto.

²⁰ El incorporarlos al régimen de Propiedad Horizontal se ve como la modalidad más idónea. Un antecedente es UFAMA al Sur, donde se utilizó esta figura para que una parte de la propiedad del edificio fuera de la IMM y otra de la cooperativa de vivienda.

espacios que conviven con la residencia. De esta manera, los beneficiarios de la producción cooperativa de vivienda accederán a la misma bajo la modalidad de uso y goce; los beneficiarios del BPS, en usufructo; mientras, los beneficiarios de los emprendimientos de promotores privados lo harán bajo el régimen de propiedad y bajo las formas de tenencia que demanden los restantes espacios de producción de bienes y servicios, según los tipos de actividad, los agentes promotores (públicos y/o privados) y las modalidades de gestión de los mismos.

5. La puesta a prueba del modelo de actuación. El programa de acción concertada público-privada en “Áreas Testigos” y “Vacíos Industriales”

La puesta a prueba del modelo de actuación anteriormente descrito consistió en aplicarlo a dos niveles. Por un lado, a nivel urbano, sobre dos fragmentos del territorio de la ciudad –“áreas testigos”–, en los que se da una importante concentración de vacíos industriales de gran porte. Por otro, a nivel de determinados “vacíos” que se estimaron representativos de las distintas situaciones del universo total de predios industriales vacantes, contenidos en las denominadas “áreas testigos”. Sobre ellos se manejaron determinadas hipótesis para su refuncionalización, a partir de las cuales se realizó un estudio de prefactibilidad económico-financiera y de gestión social.

Cabe aclarar que desde el punto de vista metodológico lo que figura en el estudio es el resultado final de un proceso de retroalimentación mutua y gradual entre la definición tentativa de los sustentos del modelo de actuación y los resultados de su aplicación en los dos niveles territoriales descritos. Esto permitió concluir acerca de la potencialidad cierta que tienen estas áreas urbanas, y en particular los vacíos industriales contenidos en ellas, para constituirse en factores coadyuvantes a la reapropiación social y productiva de la ciudad consolidada.

5.1. Las áreas testigos De las dos “áreas testigos” seleccionadas, una de ellas se localiza al noreste de la ciudad de Montevideo –área testigo “Maroñas”– y la otra al noroeste –área testigo “Nuevo París”.

Dentro de las áreas testigo, se hizo el seguimiento de los vacíos en subzonas que, por sus características, fueron consideradas como “áreas de promoción” a los efectos de verificar las propuestas de política y lineamientos de actuación definidas para la rehabilitación de los vacíos y de sus entornos.

5.1.1. Área Testigo “Maroñas”.

Barrios Flor de Maroñas, Maroñas-Parque Guaraní y Jardines del Hipódromo

- **Características básicas**

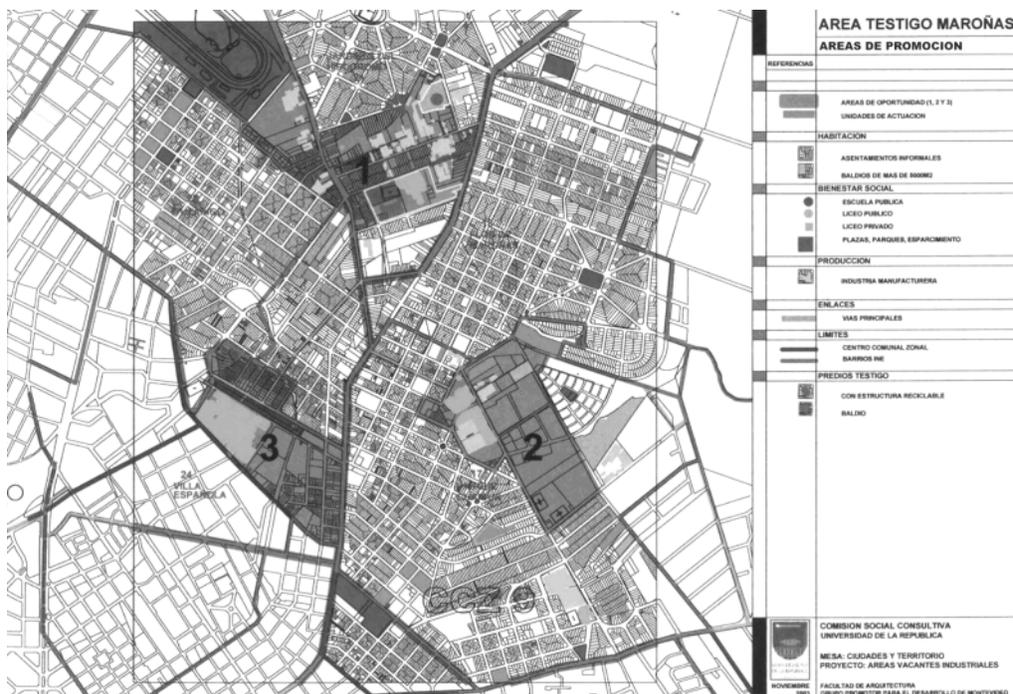
El área testigo “Maroñas” comprende parte de los barrios Jardines del Hipódromo, Flor de Maroñas, Maroñas-Parque Guaraní y parte de los barrios Ituzaingó y Villa Española, y se halla articulada por los estructuradores 8 de Octubre-Camino Maldonado, Belloni y Veracierto.

Considerando los barrios en conjunto, entre 1963 y 1996, la población se mantuvo estable con un moderado crecimiento en Villa Española (11%) y Maroñas-Parque Guaraní (9%). En el período 1985-1996 se manifiesta la misma tendencia, aunque se denota un leve decrecimiento. Dentro de este panorama, el barrio Maroñas-Parque Guaraní es el que ha mantenido un sostenido crecimiento en los dos periodos considerados –debido principalmente a la construcción de varios conjuntos habitacionales– mientras que en Villa Española se pierde población a partir de 1985.

En promedio, los cuatro barrios tuvieron en 1996 una densidad neta de población de 98 hab/ha., densidad considerada como intermedia dentro de la ciudad donde los distintos barrios oscilan entre los 355 hab/ha. del barrio Pocitos²¹ y los 32 hab/ha. de Casabó; esto manifiesta en el área la vigencia importante de la función habitacional que convive históricamente con otras actividades, especialmente productivas.

Respecto de esto último, de 1997 a 2003 se localizaron 23 instalaciones industriales sin actividad, la mitad de las cuales se ubicaba en Jardines del Hipódromo. En los recorridos de seguimiento realizados en el año 2003, aún se encontraban 17 de ellas vacías o subutilizadas, que abarcaban una superficie total de padrones muy importante (43 has) potencialmente empleadas para ser utilizadas en la dirección de la aplicación del modelo de actuación esbozado en el estudio.

²¹ Las densidades máximas y mínimas por barrio se hallaron en Pocitos y en Casabó, pero es de hacer notar que en las manzanas de Pocitos, sobre la rambla, la densidad alcanza los 1.000 hab/ha.



Esta realidad llevó a la necesidad de reconocer, para la puesta en marcha de un programa de acción concertada, tres subzonas o “áreas de promoción” en donde reside una población de nivel socioeconómico bajo. La primera abarca parte de los barrios Flor de Maroñas, Jardines del Hipódromo e Itzaingó, la segunda se encuentra en el barrio Maroñas-Parque Guaraní y la tercera en Villa Española.

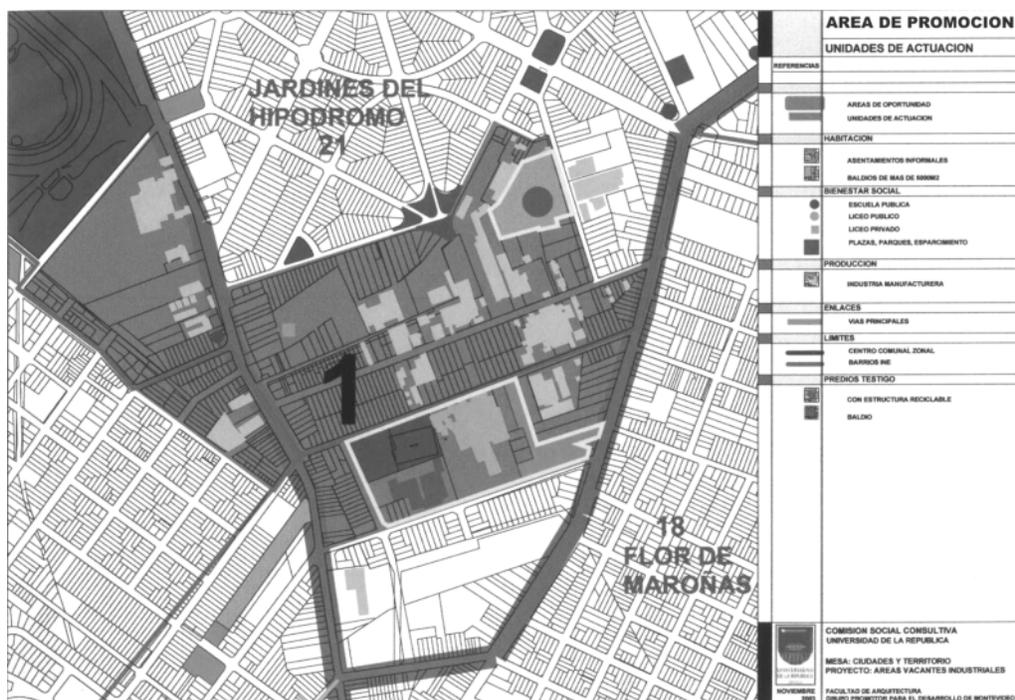
• **Políticas de ordenación y gestión**

Los criterios particulares de ordenación del POT, para este fragmento de la ciudad, resultan en general adecuados para cumplir con los objetivos planteados. “(...) apuntan a consolidar las características de los diferentes sectores siendo el uso preferente el *mixto controlado*”.²²

²² Las áreas de uso mixto controlado son las áreas urbanas que corresponden a sectores de tejido fuertemente caracterizados por la presencia de estructuras edilicias no habitacionales de gran porte, como son, por ejemplo, establecimientos industriales o hipermercados. Se localizan dentro de ellas subzonas de uso predominantemente industrial, caracterizadas por presentar altas densidades de establecimientos y de empleos que requieren una solución particularizada que las transforme en generadoras de desarrollo industrial, convirtiendo los espacios microurbano que conforman según los requerimientos de la ciudad y su preservación ambiental.

“Se localizan dentro de ellas subzonas de uso predominantemente industrial, caracterizadas por presentar altas densidades de establecimientos y de empleos que requieren una solución particularizada que las transforme en generadoras de desarrollo industrial (...).” No obstante, la consideración de otro tipo de desarrollo, como los que se podrían dar en los vacíos que constatatadamente han persistido sin uso en el tiempo, requiere de la utilización de otras figuras de ordenación y gestión.

Precisamente, en esta última dirección, en una de las “áreas de promoción”, y tal como figura en el gráfico adjunto, se pusieron a prueba esas otras figuras previstas en el modelo de actuación. Se definieron “unidades de actuación” en las que se asientan los denominados “predios testigos” –en este caso, un baldío industrial (ex INLASA) y una instalación industrial desactivada de posible reutilización para otros usos (ex IASA)– y sobre las que es de aplicación un régimen específico para la gestión del suelo que se especifica a través de “proyectos de detalle”.



5.1.2. Área Testigo “Nuevo París”

• Características básicas

El área testigo “Nuevo París” comprende al barrio Belvedere y parte de los barrios Nuevo París, Tres Ombúes y La Teja, y tiene como ejes a las avenidas Eugenio Garzón y Luis Batlle Berres.

Fueron justamente los estructuradores Eugenio Garzón y Luis Batlle Berres quienes desde el siglo XIX motivaron en parte la localización de la industria en la periferia oeste, del mismo modo que incidieron Veraciero, el Camino Maldonado y Belloni, en la periferia este.

La Teja, antiguo barrio consolidado del área intermedia del PM, es el que pierde más población entre 1963 y 1996, pérdida que disminuyó en forma sensible entre los dos últimos censos.

En promedio, los cuatro barrios tuvieron, en 1996, una densidad neta de población de 76 hab/ha., densidad considerada algo menor que la intermedia del área urbana. Nuevo París difiere de los otros tres barrios no sólo por su trama más irregular y amanzanamientos más grandes, sino también por su densidad neta de población que con sus 48 hab/ha. indica la existencia de una baja o media baja ocupación habitacional, como así la presencia de baldíos y/o usos no residenciales en la zona.

En conjunto, los cuatro barrios del área testigo presentan una moderada tendencia al crecimiento o estabilidad demográfica intercensal. Dentro de esa estabilidad global, la evolución poblacional fue variable. Mientras La Teja y Belvedere tendían a decrecer, Nuevo París y Tres Ombúes presentaban un marcado crecimiento, sobre todo Nuevo París que aumentaba su población un 38% en el mismo período en que La Teja perdía el 11%.

De 1997 a 2003 se localizaron 28 instalaciones industriales sin actividad, de las cuales 15, con una superficie total de 21 has., se encuentran aún vacías o subutilizadas.

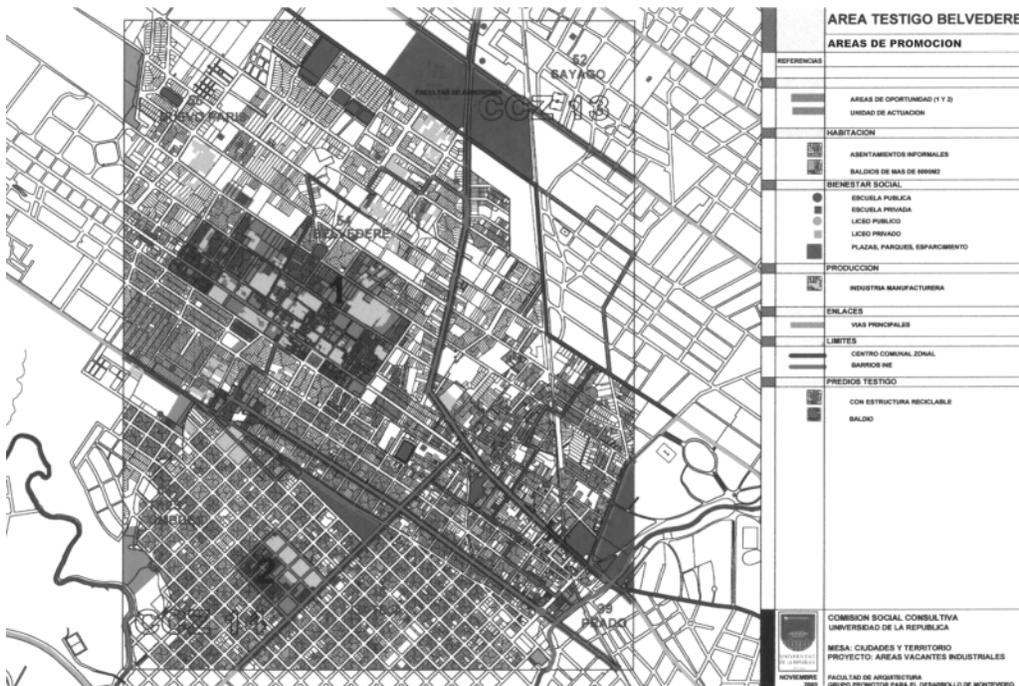
• Políticas de desarrollo y marco normativo

En esta área testigo, el POT propone la aplicación de una política de preservación, que recupere elementos referenciales de la misma y mejore el espacio público. Las directrices particulares de ordenación para Belvedere y La Teja señalan que “los usos preferentes son el residencial con los servicios y equipamientos complementarios” y el uso mixto controlado, mientras que para el barrio Nuevo París, el uso preferente es el mixto controlado.

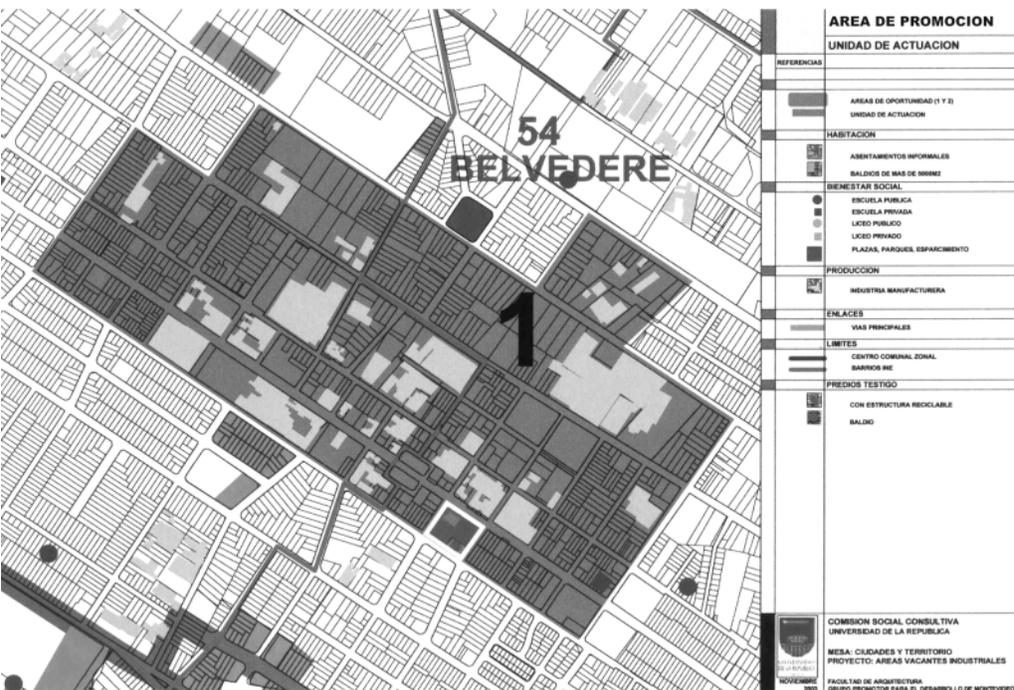
• El Programa de acción concertada público-privada

Siguiendo el mismo procedimiento descrito para el área testigo “Maroñas”, dentro de esta área se seleccionaron dos subzonas como “áreas de promoción”.

La primera comprende un sector ubicado en Belvedere, en suelo urbano intermedio y otro sector contiguo, en Nuevo París considerado como suelo urbano periférico. La segunda se ubica en el barrio Tres Ombúes. Constituyen las áreas de oportunidad para la implementación concreta de las acciones integrales que permiten su regeneración en función de los lineamientos generales y específicos definidos para el modelo y programa de acciones concertadas público-privadas.



A su vez, la aplicación de las “unidades de actuación”, como figura de ordenación y gestión más específica para el desarrollo de las “áreas de promoción”, coincide en este caso con uno de los “predios testigos seleccionados” (ex SUDY-LEVER), asentado en el “área de promoción” que abarca parte de los barrios Nuevo París y Belvedere, tal como figura en el gráfico adjunto.



5.2. Los predios testigos El estudio de diferentes “predios testigo” que se entendieron representativos de las diversas situaciones de índole espacial, urbana y ambiental de los vacíos industriales permitió, basándose en el desarrollo de determinadas hipótesis, poner a prueba los lineamientos estratégicos de actuación, reconociendo situaciones plausibles de extrapolación a otros contextos.

Pero cabe señalar que, como trabajo teórico, constituye un esquema de una realidad compleja que se elabora para facilitar su comprensión y para poner a prueba un abanico de instrumentos, que permitan la refuncionalización de los vacíos industriales a través de la concreción de una oferta combinada de vivienda y de actividades productivas de bienes y servicios.

Hecha esta última precisión, desde un punto de vista metodológico, el primer paso que se dio fue reconocer las distintas situaciones de los vacíos industriales, basados en la información disponible sobre la situación actual de los mismos. A partir de un primer nivel de análisis, se consideró el tipo de actividad de aquellos que se habían reactivado, las características ambientales, constructivas y modalidades de utilización de todos los predios y, en su caso, se consideraron también los denominados “baldíos industriales”, resul-

tado de la demolición de las instalaciones con las que contaron hasta ese momento.

La formulación de una clasificación operativa en la anterior dirección demandó la definición de determinados parámetros de análisis y formas de ponderación de los mismos, en la búsqueda de aquellas cualidades objetivas que la hiciera posible. En esta búsqueda se tomaron como indicadores características propias del predio, como el tamaño y su forma de vincularse con el entorno, su condición, la condición ambiental del sitio y, como condición agregada, la existencia o no de edificación, como también el tipo edilicio preexistente. Estos indicadores inciden directamente en la aptitud para la rehabilitación de las unidades a considerar.

De esta manera, se identificaron tres grupos representativos de las situaciones existentes: predios totalmente edificados, predios parcialmente ocupados y predios baldíos. Estas tres situaciones fueron analizadas posteriormente teniendo en cuenta las condiciones de forma de los predios y de las tipologías edilicias, lo que permitió en definitiva la selección de tres vacíos industriales como casos tipo (“predios testigos”): predio totalmente edificado, sin indicios de contaminación, sin objeción para uso residencial (ex SUDY-LEVER en Nuevo París); predio parcialmente edificado, en el cual se desarrolló una actividad potencialmente contaminante que requiere profundizar el estudio ambiental (ex IASA, Maroñas); predio baldío, con evidencia de residuos industriales y probable riesgo para la salud y el ambiente (ex INLASA, Maroñas).

5.2.1. Hipótesis de refuncionali-

zación de predios testigos Para cada predio testigo se definieron, en particular, distintas hipótesis de actuación para verificar la viabilidad física, económico-financiera y de gestión social.

Para los mismos casos, se estimó una demanda de viviendas en función de distintos niveles de ingresos y una oferta de espacios para la producción de bienes y servicios, apuntando a un modelo de organización y gestión como propuesta de referencia para imitar o reproducir.

En cuanto a la organización del predio, las diferentes hipótesis consideraron fundamentalmente, a partir de la situación de origen (superficie y ocupación), distintos modelos de ocupación y disposición de áreas libres que surgen como orientación programática.

Respecto de su definición, primero se hipotetizó acerca de las superficies a reutilizar, a demoler y para obra nueva. De esta manera, determinó la cantidad de viviendas a generar y los porcentajes de superficie destinada a vivienda, producción, servicios y espacios comunes, así como a uso público, semi-público y privados (colectivos y de uso privativo).

Los modelos de intervención para las unidades de actuación no se limitaron al escenario físico del predio testigo, sino que incluyeron su entorno para

el que se definió el tipo de actuación y las categorías operativas respectivas, en función de considerar la actuación sobre el espacio público como estratégica en la rehabilitación integral de las áreas seleccionadas.

En esta última dirección, se procedió a recomendar que los Proyectos de Detalle en una etapa ejecutiva del programa de actuación deberán definir las actuaciones sobre los espacios públicos, atendiendo a las pautas de desarrollo planteadas para cada área de promoción y a las estrategias de diseño y de dotación de equipamiento que atiendan al logro de los objetivos generales y contemplen las situaciones particulares que se presenten.

En materia de modalidades de gestión y propiedad, se estimó conveniente para cumplir con los objetivos estratégicos definidos oportunamente (ver capítulo 3) contemplar el principal protagonismo del movimiento cooperativo de vivienda, en especial de FUCVAM y FECOVI; pero se entiende que ello no significa la exclusión de otros operadores.

De esta manera y en lo que respecta a la gestión, en el campo habitacional se consideró oportuno manejar como hipótesis la intervención conjunta y concertada a través de una comisión administradora de los siguientes actores:²³

- Cooperativas de Ayuda Mutua, que aporten organizadamente mano de obra y autogestión y dirijan la oferta a dos sectores sociales con franjas de ingreso diferenciadas. La primera, entre 0 y 30 UR mensuales, requiere subsidio total por parte del organismo público financiero para acceder a viviendas del tipo “cáscara evolutiva” (sin acabados interiores). La otra franja, entre 30 y 65 UR mensuales, necesita de préstamos más subsidios en los casos que corresponda, destinados a financiar viviendas de mayor calidad de terminaciones.
- Cooperativas de Ahorro y Préstamo, que asuman por un lado, la administración directa del proceso de producción de la vivienda a cargo de empresas constructoras y, por el otro, la asignación de las mismas para cooperativistas pertenecientes a la franja de ingresos de 30 a 65 UR mensuales.
- Banco de Previsión Social (BPS), que destine un porcentaje de las viviendas a adjudicatarios jubilados o pensionistas, asignando su construcción a empresas constructoras mediante el mecanismo de licitación pública.

En relación con el tema de las formas legales de tenencia, en lo que respecta a las unidades habitacionales, la aplicación del régimen de Propiedad Horizontal²⁴ se entendió como idóneo para contemplar la realidad de la o las cooperativas de ayuda mutua, de la o las cooperativas de ahorro previo y, por último, el de las viviendas para los pasivos.

Más concretamente, las cooperativas propietarias adjudicarían las viviendas a sus socios bajo la modalidad de Uso y Goce, mientras que el BPS lo haría bajo el régimen

²³ Para el análisis en los predios testigos, los actores que se consideraron son los que participaron en el Equipo de Trabajo del GPDM - Facultad de Arquitectura; pero el modelo está abierto a la incorporación de otros actores que puedan venir tanto del ámbito público como del de la promoción privada, en lo que respecta a lo habitacional y a la producción.

²⁴ Ver nota 20.

de usufructo. A su vez, cada unidad cooperativa se registrará por los mecanismos usuales para ese sistema, ya que existe además un Reglamento de Copropietarios para contemplar la administración de todo el conjunto.

En cuanto a la tenencia de las áreas destinadas a producción y servicios dentro del predio, cabrían dos posibilidades. Mediante una de ellas la propiedad sería ejercida por los titulares de la viviendas, lo que supone que el precio de la totalidad del predio tendría que ser asumido por ellos.

La otra modalidad supone una subdivisión del predio con el reconocimiento de los diferentes destinos: vivienda, producción y servicios. La propiedad de cada parte sería ejercida por los emprendedores respectivos (cooperativas de vivienda, BPS, IMM, ANEP, inversores privados, cooperativas de producción, etc.).

5.2.2. Estudio de factibilidad económico-financiera

• Objetivos y alcances del estudio

El objetivo específico original del estudio de factibilidad implicaba verificar la viabilidad económica de modelos multidimensionales aplicados a los predios testigos²⁵. Dichos modelos contenían variables cuantitativas y cualitativas, cuyo fin era medir el beneficio económico-social de reutilizar “vacíos industriales” de la ciudad de Montevideo.

A nivel teórico, estos modelos consideraban la convivencia de generar a nivel de cada predio testigo actividades productivas de bienes y servicios y construcciones con destino a vivienda para los sectores sociales más necesitados.

En la medida en que se intentó operativizar los modelos –desde el punto de vista económico–, surgió la necesidad de reformular los planteos originales.

En primer término, resultó fundamental considerar el factor ambiental. Al respecto, se estimó imprescindible aplicar el protocolo definido por la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que permite concluir acerca de si su calidad ambiental hace factible la reutilización del vacío en la dirección del modelo de intervención previsto.

En segundo lugar, si lo anterior abre un margen de aplicación razonable del modelo, cabrán las siguientes consideraciones en lo que respecta a las actividades productivas y a la oferta habitacional.

²⁵ En el proyecto de marzo de 2003 se fundamentó la elección de dichos predios y se especificó su localización: 2 en el área de Maroñas e Hipódromo (Ex IASA y Laminadora) y 1 en Nuevo París-Belvedere (Ex Sudy-Lever).

En lo que respecta a las actividades productivas, en esta instancia no se estudia su viabilidad económica dado el alto grado de imprevisibilidad que las mismas conllevan; sólo se hacen consideraciones acerca de previsión de espacio físico y, en su caso, de suelo utilizable en este sentido.

En lo que corresponde a la construcción de viviendas, en estricto rigor, se realiza un estudio de sus costos de construcción y del financiamiento que se requiere según el perfil de una demanda que contempla diferentes situaciones de ingreso familiar (entre 0 a 65 Unidades Reajustables).

Finalmente, dado que un aspecto central del proyecto consiste en la “reapropiación” de áreas urbanas consolidadas, se estimó para cada predio testigo la incidencia del costo de la infraestructura en la ecuación económica total, en comparación con el costo de la que se requiere extendiendo la ciudad.

La realización del estudio implicó las siguientes etapas:

- a) Definición de las características promedio de las viviendas y de su agrupamiento (tipos, superficie, etc.), modelos de gestión de la construcción y de franjas y porcentajes de viviendas según los diferentes grupos de destinatarios (perfil de la oferta).²⁶
- b) Estimación de precios de suelo y cálculo de costos de construcción, y en su caso, reciclaje, según modalidades operativas.
- c) Aplicación de los modelos de intervención a los predios testigos, obteniéndose los costos de construcción y reciclaje totales y por categorías de gestión de la construcción.
- d) Cálculo de los valores de tasación, montos de préstamos/subsidios y aportes propios necesarios para la construcción, en cada uno de los casos y opciones de cada predio testigo.
- e) Estimación del monto de abatimiento de inversión en infraestructura en cada predio testigo, en comparación con el gasto necesario para lo mismo en circunstancias de extender la ciudad.

• Síntesis del estudio de viabilidad económica y financiera

En materia habitacional, basándose en los supuestos y perfiles alternativos de la oferta de vivienda, el estudio de factibilidad permitió determinar los costos totales de las viviendas –de construcción, suelo e indirectos– en cada predio testigo, y sobre todo permitió concluir acerca de sus niveles de adecuación a los valores de tasación y préstamos que otorgan los organismos públicos de financiamiento, en este caso, el MVOTMA y el BPS.

²⁶ Hasta el momento se manejó como perfil de la oferta, lo siguiente: Cooperativas de Ayuda Mutua, 55 % del total de viviendas (franjas de ingresos mensuales entre 0 y 65 UR); Cooperativas de Ahorro Previo, 20% del total de viviendas (franja de ingreso mensual entre 30 y 65 UR); Viviendas para pasivos del BPS, 25% del total de las viviendas

Más precisamente, con respecto a los costos de las viviendas, se los estimó y analizó contemplando distintas situaciones constructivas. Por un lado, se supuso la construcción de todas las viviendas “completas”, incluidos sus acabados o terminaciones, salvo los casos de las viviendas de tipo “evolutiva”, para familias con ingresos inferiores a las 30UR mensuales. En el cuadro adjunto, esta alternativa figura como caso “A1”.

Por otro lado, se supuso la construcción de las viviendas sin contemplar terminaciones, excepto las viviendas para pasivos del BPS, que se entregarían totalmente acabadas (caso “A3”). El ejercicio permitió constatar que la diferencia entre los montos de inversión requeridos por ambas alternativas era poco significativa. En efecto, el segundo caso terminó significando un abatimiento de los costos que no supera el 5% del total de la primera alternativa, por lo que se pudo concluir, en principio, acerca de la conveniencia de generar una oferta de vivienda acabada, siempre y cuando esta última se ajustara a los valores de tasación y préstamos de los organismos financieros intervinientes.

Precisamente, en esta última dirección el estudio permitió verificar que los costos de construcción (según los supuestos de partida) eran entre un 0,2 y un 5% mayores a los valores de tasación y préstamos que otorga el MVOTMA y, por lo tanto, nada significativo para comprometer la viabilidad económico-financiera de los emprendimientos.

El desajuste señalado resultará a su vez menos relevante si se considera que tradicionalmente las cooperativas de vivienda –operadores principales de los emprendimientos– construyen ajustándose a los fondos que obtienen del MVOTMA, abatiendo costos de tasación a través de la autogestión y, en el caso de la ayuda mutua, a través, del aporte de horas trabajadas que puede llegar a ser superior al considerado en el estudio. Respecto de la autogestión, cabe aclarar además que en el caso de las cooperativas de ahorro previo no se consideró el abaratamiento que se da por este concepto, el que puede variar entre un 10 y un 15%.

El análisis de la incidencia del costo del suelo en el costo total de la vivienda demostró que la misma no sobrepasa el 15% como tope máximo aceptado en el circuito financiero de vivienda de interés social, salvo en el caso del predio testigo “EX -IASA”, en la alternativa en la que sólo se realiza reciclaje. Aquí este porcentaje asciende al 18,5%, lo que permitió concluir acerca de la conveniencia de aumentar la densidad habitacional en este tipo de situaciones como forma de amortizar los costos de la adquisición del “predio/finca”, dentro de los parámetros aceptados.

Por otro lado, si bien se constató que la diferencia de costos de vivienda, entre los casos de 100% obra nueva y los de obra nueva y reciclaje, no excede el 5%, el aprovechamiento de la estructura existente es económicamente viable.

<i>Predio Testigo</i>	Valores de Tasación Propuestos por el MVOTMA				
	Nº de viviendas	Costo del predio/ Finca (U\$S)	Caso A1: Costo total por viv. en U\$S	%: Costo del suelo-finca/Costo total	Caso A3: Costo total por viv. en U\$S
LAMINADORA	450	180.000	18.600	2%	17.700
EX-IASA Reciclaje y obra nueva	300	747.000	19.500	13%	18.600
EX-IASA sólo reciclaje	200	747.000	19.500	18,5%	18.600
EX-SUDY LEVER	300	600.000	19.400	10,5%	18.500

En relación con las áreas destinadas a la producción dentro del predio, se consideraron dos posibilidades de financiamiento. Una de ellas, incorporando los espacios para la producción en el paquete de compra de la totalidad de la superficie del terreno disponible. La otra, generando una oferta independiente sobre la parte del predio destinada a estos efectos. Del análisis de estas dos situaciones surgió claramente la conveniencia de la primera opción ya que la diferencia de afectación del costo del predio en el total de la inversión entre las dos opciones, en promedio, no sobrepasaba el 3%. Dicho de otro modo, no hay una diferencia significativa entre adquirir el total del predio (incluidas las áreas para producción –caso A1–) o sólo el 75% para destinarlo a vivienda (caso B1).²⁷

Otra apreciación se relaciona con la entidad del “total de inversión”²⁸ que implican estas acciones en predios vacantes industriales. Dado el tamaño de los predios y la densidad propuesta, las mismas son de un monto significativo. De ahí la importancia de la incorporación de este tipo de áreas vacantes industriales en las Carteras de Tierras y Fincas de la IMM y el MVOTMA; esto permitiría realizar las obras por etapas y en forma más accesible a las posibilidades operativas y de gestión de los emprendedores públicos, particulares o de movimiento cooperativo.

Sumado a las anteriores consideraciones, cabe recordar que acciones de este tipo permiten abatimientos sensibles de costos por el aprovechamiento de la infraestructura y servicios existentes, y ganancias relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la integración social en la ciudad consolidada.

Respecto de este último y según datos de UTE, OSE e IMM ²⁹, las inversiones públicas

²⁷ LAMINADORA: 1%; EX- IASA 300 viv.: A1= 3,5%, B1= 3%; EX- IASA 200 viv.: A1= 5,5%, B1= 5%; EX –SUDY LEVER: A1= 3%, B1=2,5%.

²⁸ En los predios testigos las inversiones oscilan entre 5.500.000 y 8.500.000 dólares.

²⁹ Datos citados en Martínez, Edgardo: “Urbanización Precaria del Suelo Metropolitano”. ITU, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Uruguay. Ponencia presentada al Seminario de Arquitectura Latinoamericana realizado en Montevideo en agosto de 2003.

requeridas para el acondicionamiento convencional de cada nueva manzana en circunstancias de extender ciudad, en materia de dotación de agua potable, saneamiento con conexión a red, energía eléctrica, alumbrado público y vialidad, oscilan entre 18 y 24 dólares por metro cuadrado, es decir, oscilan entre 180.000 y 240.000 dólares por hectárea.

En el siguiente cuadro figuran las estimaciones del ahorro de inversión en infraestructura en los predios testigos en relación con los costos.

<i>Predio</i>	Superficie predios en m²	Ahorro en infraestructura en dólares
<i>Laminadora Predio "T.1"</i>	17.986	Entre 324.000 y 432.000
<i>Ex IASA Predio "T.2"</i>	14.951	Entre 269.000 y 359.000
<i>Ex SUDY Predio "T.3"</i>	6.586	Entre 119.000 y 158.000

Sumado a los ahorros de inversión anteriores, a la hora de comparar costos para la ciudad y sus habitantes, se deben agregar aquellas inversiones que demandan la necesaria dotación en las nuevas áreas de servicios públicos de educación, salud, seguridad y transporte.

6. Hacia la reapropiación social de la ciudad consolidada. A manera de conclusiones y recomendaciones

Los resultados preliminares de la aplicación del modelo en las "áreas y vacíos testigos" permiten concluir fehacientemente acerca de la conveniencia de actuar sobre ellos para contribuir a los procesos de revitalización físico-espacial, social y económica de la ciudad consolidada.

El tipo de oferta y la modalidad operativa y de gestión posibilitan el pleno aprovechamiento del entramado social, de la infraestructura y servicios existentes y condiciones de habitabilidad y de inserción laboral, superiores a las de los procesos de extensión de ciudad que demandan mayores costos directos en infraestructura, servicios (educativos, de salud, seguridad, etc.) y movilidad, e indirectos como los costos intangibles relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la integración social.

Por lo mismo, las áreas vacantes industriales, hoy más que nunca, deben repensarse como uno de los elementos claves para enfrentar el desafío de la reapropiación social de la ciudad consolidada, el entender que no es esperable que se dé un proceso significativo de relocalización de la actividad manufacturera en los vacíos actuales, según los resultados de una apreciación sobre

el comportamiento de la actividad en relación con Montevideo y con el país, en el marco de una caracterización del contexto macroeconómico durante los últimos años.

Por lo anterior, sentadas las bases firmes que habilitan a pensar a los vacíos como áreas de oportunidad, se estima oportuno y conveniente efectuar las siguientes recomendaciones:

1. Impulsar la puesta en marcha de “programas de acciones coordinadas público-privadas” en porciones del territorio de la ciudad de fuerte concentración de vacíos y sujetos a importantes procesos de degradación urbana, ambiental y socioeconómica.
2. Formular los programas sobre la base de concebir los vacíos como elementos que sirvan para la estructuración y conformación de esos fragmentos, así como para apuntalar el desarrollo de programas de vivienda y para la definición de políticas de reactivación de las actividades productivas.
3. Fortalecer el estudio de factibilidad de uso de los vacíos y terrenos a reutilizar mediante herramientas de evaluación ambiental, que determinen las condiciones del sitio y su aptitud de uso desde el punto de vista ambiental. Promover, además, la implementación de “permisos de relleno” que tengan en cuenta las características del sitio y del material empleado, como también las consecuencias del proceso (en su caso, destino del material extraído), como una forma de evitar la generación de nuevos pasivos ambientales.
4. Destacar la conveniencia de incorporar este tipo de áreas vacantes en las Carteras de Tierras y Fincas de la IMM y el MVOTMA. La existencia de estas Carteras facilitaría la etapabilidad y direccionalidad de emprendimientos, tanto habitacionales como productivos que, por sus características (gran porte constructivo y de inversión) e importancia estratégica para la ciudad, son extremadamente complejos de gestionar.
5. Asegurar el compromiso y acción concertada de las instituciones y/u organizaciones privadas y sociales, y de las instituciones públicas con competencia en el tema; poner a disposición de las mismas todas las herramientas y recursos para cumplir con los objetivos planteados.
6. Adoptar instrumentos idóneos de ordenación y gestión. A este último respecto, sin perjuicio de mantener una apertura a otros enfoques, resultan operativos los que se definen en el plan de ordenamiento territorial de Montevideo (Plan Montevideo) como “áreas de promoción”, “unidades de actuación” y “proyectos de detalle”.
7. Considerar a las denominadas “áreas de promoción” como una zona de usos mixtos, donde conviven actividades de vivienda, trabajo y producción, y donde se debe preservar y alentar la diversidad social de su población. También definir como prioritarias para la intervención las Unidades de Actuación establecidas en el Área de Promoción, donde se promoverá la rehabilitación resi-

dencial y eventual refuncionalización productiva, como punto de partida para extender las actuaciones a toda el Área.

8. Posibilitar, también, la generación y promoción de procesos de refuncionalización de los vacíos industriales que sean continuos y sostenidos en el tiempo, como forma de generar certezas, tanto en la población como en los posibles inversores, y establecer claramente que el énfasis de las intervenciones estará centrado en el hábitat, el cual abarca tanto a las operaciones edilicias como a las calidades del espacio público que las contiene y estructura, y a los servicios.

9. Más específicamente, la implementación de programas de esta naturaleza deberá contemplar la generación de acciones socio-habitacionales orientadas a los sectores residentes de menores recursos y/o vulnerables, programáticamente incorporadas a ofertas habitacionales para otro nivel de ingresos. Además, deberá tener en cuenta la generación de oferta habitacional con destino a renta, a sectores medios y medio-bajos y la dotación de equipamiento social barrial para la atención de los grupos vulnerables (hogares diurnos para niños y adultos mayores, servicios de salud, apoyo escolar y escuelas técnicas para adultos).

10. Promover la concreción de una experiencia piloto que permita poner a prueba los objetivos, supuestos básicos, lineamientos de acción e instrumentos planteados más arriba. La actuación urbana, productiva y habitacional depende fundamentalmente de la voluntad política de los organismos públicos competentes para redireccionar recursos e innovar en la materia.

Registro bibliográfico

Coord. Carlos Acuña.
"Áreas vacantes industriales de la ciudad de Montevideo. Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas". **Pampa**.
Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales,
Año 1, N° 1, Santa Fe,
Argentina, UNL (pp. 11-53).