

Hacia una ciudad inclusiva

Towards a sustainable city

Cecilia Lombardo*

* Profesora adjunta en la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo.
✉ lombardocecilia@gmail.com

RECIBIDO: 29.7.2015

ACEPTADO: 8.9.2015

Resumen

Las ciudades son el producto y el resultado de procesos económicos, sociales y culturales en los que las distintas generaciones han materializado, a lo largo de la historia, sus éxitos y fracasos, sus logros y sus aspiraciones colectivas. Para actuar en ellas se requiere reconocer y comprender los procesos que han incidido en su configuración actual. Las reflexiones que se presentan en este artículo pretenden contextualizar e identificar estos procesos para el Montevideo de hoy, de manera de contribuir a la construcción de una ciudad sobre la base de la equidad y la justicia social, y así asegurar a sus habitantes una vida digna. Se trata de transitar hacia un modelo urbano que tenga como objetivo el desarrollo social, donde la igualdad de oportunidades de acceso a la calidad de vida sea un objetivo prioritario.

Palabras claves: desarrollo urbano, espacio urbano, desarrollo económico y social, zona urbana, Uruguay.

Abstract

Cities are the product and the result of economic, social and cultural processes where different generations have materialized their successes and failures, their achievements and their collective aspirations across time. To act on them requires recognizing and understanding those processes, which have influenced the present city of Montevideo.

The reflections that are carried out in this article are intended to contextualize and identify these processes, so as to contribute to the construction of a city on the basis of equity and social justice, and thus to ensure its inhabitants a dignified life. It aims to reach an urban model which has social development as its main goal, where equal opportunities of access to quality of life should be a priority.

Key Words: urban development, urban spaces, economic and social development, urban areas, Uruguay.

El contexto

La segunda mitad del siglo xx fue escenario y testigo de profundas y veloces transformaciones en los modelos de desarrollo; cambios que se expresaron en todas sus dimensiones constitutivas: las económicas y sociales, las tecnológicas y productivas, las culturales y comunicacionales, las políticas e institucionales, las físicas y naturales. La nueva fase de expansión y profundización del modelo mundial de desarrollo capitalista, en un mundo fuertemente bipolar en el inicio de la segunda posguerra, transformado con una presencia hegemónica consolidada durante la década de los ochenta, fue origen y desencadenante de fuertes transformaciones espaciales en todas sus escalas de manifestación: local, nacional e internacional (Chabalgoity y Lombardo, 2003).

Estas transformaciones en el territorio uruguayo se advierten en la costa sur y especialmente en el área metropolitana, donde se han experimentado cambios sustantivos en cuanto a modalidades de uso y ocupación territorial. La costa sur, desde Colonia hasta Rocha, se ha transformado en un espacio privilegiado para la concentración de actividades, población y flujos de todo tipo. Mientras tanto, se consolidó el fenómeno de metropolización de Montevideo y surgió, con fuerte identidad de conurbación, el conjunto Maldonado-Punta del Este-San Carlos.

En el ámbito urbano, las grandes transformaciones se observan principalmente en la sostenida pérdida de población y deterioro de las áreas centrales de las ciudades principales, con algunos procesos puntuales de incipiente *gentrificación* —por ejemplo, en Colonia del Sacramento y en la Ciudad Vieja de Montevideo—; en la aparición de nuevas centralidades, generalmente asociadas a la localización de las grandes superficies comerciales, y en los desplazamientos poblacionales y la expansión territorial de las periferias en clave de suburbanización, asociadas con altos índices de precariedad y pérdida de empleo formal (Cecilio y otros, 2003).

También en el ámbito rural se producen cambios importantes, ya que se transita desde un espacio de concentraciones poblacionales dispersas, cuya actividad central era la agropecuaria en estrecha dependencia con los recursos naturales, hacia una nueva funcionalidad. Esta se manifiesta en la aparición de infraestructuras acordes con lo que las

nuevas formas de producción demandan, en la presión de usos urbanos, en la producción energética, en las nuevas formas de disfrute del tiempo libre que revalorizan la alta naturalidad, y en la preservación de los recursos naturales. Todos estos cambios requieren una serie de respuestas que hasta ahora no han sido abordadas en profundidad (Lombardo, 2013).

La metropolización: el escenario

En la era de la globalización, la metropolización aparece como fenómeno urbano característico de esta fase del capitalismo, articulando nodos en los que las empresas transnacionales han concentrado los puestos de mando y el control de las actividades económicas, junto con servicios avanzados que viabilizan el nuevo orden financiero y productivo mundial. En este modelo, el territorio pasa a ser sujeto de desarrollo, donde las empresas compiten en los mercados conjuntamente con el entorno productivo e institucional del que forman parte.

Así es que las aglomeraciones metropolitanas aparecen como espacios aptos para consolidar los *códigos globales* en el funcionamiento de las empresas, ya que:

[...] encuentran el mercado de empleo cada vez más diversificado que necesitan, las sociedades de servicios a las que tienen que recurrir, los subcontratistas cuya proximidad se hace cada vez más indispensable para la organización industrial contemporánea y en particular para el «justo tiempo», los contactos con medios profesionales y sociales variados, necesarios para el conocimiento de los mercados como para la innovación. (Ascher, 1999, p. 4)

Este fenómeno produce el desarrollo selectivo de áreas de la ciudad con buenas condiciones ambientales y de accesibilidad, lo que provoca la fragmentación del tejido urbano y el deterioro de amplias zonas de la ciudad tradicional que no resultan de interés para los actores económicos. La pérdida de valor de los centros de la ciudad tradicional y la aparición de nuevas centralidades, asociadas a las nuevas pautas de consumo y a los avances tecnológicos en el campo de la comunicación y el transporte, son los ejemplos más evidentes de este proceso. No solamente ha provocado cambios en el funcionamiento de las empresas, sino también en las prácticas cotidianas de la población. «[...] los habitantes de estas zonas urbanas viven y funcionan cada vez menos según la escala de un barrio o de la ciudad y más a partir de la escala de un vasto territorio» (Ascher, 1999, p. 2), lo que implica la pérdida de identidad con los espacios donde habitan.

Como parte del mismo fenómeno se observa, por un lado, un importante aumento de la pobreza urbana, que se localiza en zonas donde la infraestructura y los servicios urbanos muestran importantes carencias. Esto compromete sus condiciones ambientales y produce ciudad donde un número importante de la población se encuentra excluida del sistema económico, social y cultural urbano —en otras palabras: sin derecho a la ciudad—.

Por otro lado, se asiste al surgimiento de los barrios cerrados, los cuales «vienen a satisfacer una demanda que se caracteriza, según distintos autores, por distintos elementos, como la seguridad, eficiencia de los servicios, factores económicos de rentabilidad de la inversión, la ruralidad/paisaje, el equipamiento deportivo, la ubicación, exclusividad y el sentido de comunidad» (Ceroni et al., 2014).

Montevideo y su área metropolitana no escapan a estos procesos. La consolidación de este fenómeno se produce a partir de los corredores urbanos que integran el sistema vial nacional y vinculan la capital con el resto del país. Con esta modalidad radial, desde sus inicios Montevideo trascendió los límites de su jurisdicción territorial hacia los departamentos de San José y Canelones. Así, la expansión metropolitana se basa en una estructura territorial de tipo tentacular que además contiene las diversas redes que vinculan estos espacios, desdibujando los límites tradicionales de la ciudad.

Quizá el mejor ejemplo de estas transformaciones sea el área comprendida entre las rutas Interbalnearia, 101, 8 y 102. Las transformaciones en el territorio han sido sustantivas, particularmente desde la década del noventa hasta hoy. Sin embargo, es en los últimos años cuando los cambios se materializan, a partir de inversiones públicas y privadas. La construcción del anillo colector vial perimetral y del nuevo Aeropuerto Internacional de Carrasco y sus accesos promovieron la localización de la zona franca Parque de las Ciencias, la instalación de parques industriales (Zona Este, Productivo Uruguay) y más de 10 empresas logísticas ubicadas sobre la ruta 101. Paralelamente se registra la localización de más de cinco barrios privados, que constituyen un elemento de contraste y especificidad del paisaje suburbano (Ceroni et al., 2014). Por último, es importante destacar que estas transformaciones se han realizado a expensas del área rural, lo que disminuye el protagonismo de la actividad productiva de otras épocas y provoca el desplazamiento de los pequeños productores, circunscribiendo su actividad, en el mejor de los casos, a los espacios intersticiales.

Estas actividades comparten el mismo espacio con conjuntos habitacionales de promoción pública y con barrios que se fueron construyendo desde mucho tiempo atrás, como Colonia Nicolich y Aeroparque, que no cuentan con niveles de consolidación mínimos, considerando la escasez de equipamientos sociales, la cobertura de los servicios urbanos y la falta de consolidación del espacio público.

Esta dinámica ha generado un tejido urbano discontinuo, donde las zonas construidas se encuentran dispersas y entrecortadas por las áreas rurales. Particularmente en lo que refiere al hábitat, el tejido residencial se diferencia por clases sociales. Dar respuesta a los problemas de segmentación social no es sencillo, ya que los sectores de población de ingresos altos manifiestan implícitamente una clara voluntad de separación, mientras que los sectores de ingresos bajos sufren esta situación como consecuencia de procesos sociales y económicos en los que no han tenido capacidad de incidencia.

En síntesis, las relaciones del centro metropolitano con el resto de su territorio responden a complejos procesos que involucran múltiples dimensiones. Entre estas se destacan las políticas públicas vinculadas a la vivienda, que localizan nuevas unidades

habitacionales en las áreas periféricas; la alta movilidad de población en el territorio metropolitano, que se produce por las nuevas pautas de urbanización de las familias de ingresos medio-altos y altos; la suburbanización de familias de ingresos bajos en clave de precariedad, así como los nuevos paradigmas sobre las formas de uso y ocupación del suelo (equipamiento logístico, servicios de gran escala), que requieren grandes superficies de terreno y buenas comunicaciones con las distintas áreas de servicios.

La ciudad de la periferia: el proceso

A diferencia de lo que sucede en muchas ciudades latinoamericanas, Montevideo tiene una larga tradición en planificación. La ciudad se ha ido conformando mediante la aplicación de una serie de planes, normativas y emprendimientos inmobiliarios privados, aunque también ha habido procesos de uso y ocupación espontáneos, particularmente en los barrios localizados en el borde urbanizado.

El proceso de ocupación de las áreas periféricas de la ciudad de Montevideo tiene orígenes diversos: desde fraccionamientos en zonas de localización industrial que dieron como resultado asentamientos de población obrera, como son los casos del Cerro y La Teja (fines del siglo XIX), hasta emprendimientos de tipo balneario, como Colón (fundado en 1868) y Carrasco (principios del siglo XX), donde hoy se afina población de altos ingresos. Paso de la Arena, barrio jardín, surgió como extensión de las áreas de influencia de dos estructuradores: el camino Tomkinson y la avenida Luis Batlle Berres. Otro grupo de barrios tiene sus orígenes en las sucesivas subdivisiones del suelo rural, de chacras a quintas, cuyo proceso aún no ha terminado de conformar su estructura urbana, como es el caso del barrio Casavalle.

En este proceso de conformación, hasta la década del cincuenta Montevideo se presentó como socialmente integrada.

El modelo económico de «sustitución de importaciones» impulsa la producción industrial del país, siendo una de sus consecuencias el crecimiento de la población urbana. Dicho crecimiento estaba dado por migraciones del campo a la ciudad, especialmente a Montevideo que ofrecía mayores oportunidades de movilidad social. A pesar de ello el desarrollo de la ciudad era razonablemente controlado. (Couriel, 2001)

Los 20 años que van de 1955 a 1975 —crisis del modelo de sustitución de importaciones— son un período de transición pautado por políticas de ajuste, las cuales adquieren su dimensión más traumática en el período dictatorial que comienza en el 73 (Cecilio et al., 2003). La inversión pública en vivienda social se destina, predominantemente, a construir alojamientos transitorios en el marco del Plan de Erradicación de Cantegriles. Estos programas

[...] significaron el traslado masivo de familias a conjuntos habitacionales construidos por la Intendencia Municipal de Montevideo u otras reparticiones públicas a través de empresas privadas. En estos planes no tuvieron participación alguna los propios destinatarios y el trabajo social respondió, en aquellos casos en que lo hubo, a un estilo que no promovió efectivamente ni la autogestión ni el desarrollo de las comunidades. Por el contrario, el traslado supuso la destrucción de vínculos sociales y la abrupta mezcla de individuos y familias provenientes de muy diversos lugares. (Intendencia Municipal de Montevideo, 2003, p. 12)

Entre los ejemplos de esta política se encuentran la Unidad Cerro Norte, conjunto habitacional construido en la década del setenta cuyas consecuencias sociales han sido perversas, dado que se ha convertido en una de las *zonas rojas* de Montevideo.

Sumadas a estos traslados masivos, a partir de 1975 se produjeron importantes migraciones dentro de Montevideo, que básicamente consistieron en el corrimiento de sectores de población con alto grado de vulnerabilidad social hacia la periferia. Esto provocó un vaciamiento de los barrios consolidados de la ciudad y, paralelamente, densificó áreas sin servicios.

El proceso se profundizó por las políticas de vivienda de los noventa, a partir de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). En esta década el Ministerio optó por ceder la ejecución y gestión al sector privado mediante la transferencia de recursos y bienes físicos, mientras se reservaba el rol de planificador y organizador de los programas (Magri, 2002). En lo referente a los programas, los recursos se orientaron a la construcción de núcleos básicos evolutivos (NBE) para atender al sector de población de menores ingresos, una solución de bajo costo y de baja calidad. Los NBE, localizados fundamentalmente en la periferia, presentaban graves carencias y daban pobres resultados tanto en materia de calidad de vida como de calidad urbana, considerando que la vivienda debe ser concebida como una política integradora por ser productora de ciudad. De modo que las políticas de vivienda también han profundizado la segregación sociourbana.

Paralelamente, en este período se registró un crecimiento importante de los asentamientos irregulares, que ocuparon tanto los intersticios de la ciudad consolidada como tierras en el borde urbanizado. En el 2004 el 10,1 % de la población total de Montevideo vivía en asentamientos irregulares. Este porcentaje adquiere mayor dramatismo si se considera que Montevideo representa poco más del 40 % de la población total del país y concentra el 76,6 % de la población residente en asentamientos irregulares. Por otro lado, si se toma en cuenta que entre 1996 y 2004 la tasa anual media de crecimiento intercensal fue negativa (-1,5 ‰), se constata un importante empobrecimiento de los residentes en la ciudad capital, que se traduce en los continuos desplazamientos centrífugos de la población.

En síntesis, vaciamientos y extensiones caracterizan el fenómeno más relevante de estas décadas, que se profundizó hasta la salida de la crisis del 2002. De este modo, el proceso de

desarrollo urbano sobre el territorio está signado por una dinámica espacial de segregación, con la consecuente polarización social a partir de la gradual desaparición de clases medias.

Este proceso se verificó en el marco de la liberalización de la economía y requirió de manera determinante

[...] la dualización del mercado de trabajo. Por un lado se incrementan la desocupación abierta y la precarización laboral, y por otro se desarrollan sectores laborales muy calificados, remunerados con altos ingresos, frecuentemente vinculados a actividades relacionadas con la nueva reestructura económica. En Montevideo, los sectores de bajos ingresos densifican áreas periféricas, frecuentemente, con población que migra de centralidades urbanas. Los sectores de ingresos medios y altos consolidan la tendencia de residir en la costa este. (Cecilio et al., 2002)

Se evidencia así una ciudad socialmente desintegrada, tomando en cuenta que se trata de la separación física de las clases sociales.

Esta diferenciación espacial tiene efectos sobre los procesos de integración social y sobre el acceso a la ciudad. Kaztman (1999) plantea que el más inmediato es «la progresiva reducción de aquellas oportunidades de contacto cotidiano informal que hacen posible que personas de distinta condición socioeconómica interactúen como iguales en lugares públicos». Obviamente las consecuencias más negativas las vive la población de menores recursos. Por un lado se reproducen los patrones de comportamiento derivados de una lógica de sobrevivencia en condiciones de precariedad sociourbana, lo que contribuye a consolidar la subcultura de la informalidad. Por otro lado se reducen significativamente las posibilidades de movilidad social colectiva, dado que la falta de estímulos del entorno inmediato favorece las condiciones de exclusión de las redes sociales que permiten el acceso a oportunidades laborales y a los servicios urbanos; en otras palabras, se reduce el *capital social* (Kaztman, 1999).

De este modo, la segregación de los pobres resulta ser la expresión en el espacio físico de la realidad social que plantea Kaztman, y de hecho el fenómeno da cuenta de la imposibilidad de vastos sectores de población de acceder no solo a las oportunidades que la ciudad brinda, sino también, y más importante aún, a una vida digna.

A partir de 2005, cuando asumió el gobierno la coalición de izquierda, las políticas sociales adquirieron un rol protagónico con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En una primera etapa estas políticas se centraron en revertir los acuciantes problemas de la población pobre, con la implementación del Plan de Emergencia, en el que el programa Ingreso Ciudadano y el aumento del beneficio de las Asignaciones Familiares fueron los principales mecanismos. Couriel y Menéndez (2014) afirman que este proceso continúa hasta el presente, con importantes avances en lo que refiere a la formalización del trabajo, el descenso de la tasa de desocupación y la continua inversión en políticas sociales.

Sin embargo, el proceso de segregación social y las condiciones urbano-residenciales no presentan cambios sustantivos. Los barrios periféricos se densifican en los fraccionamientos formales e informales existentes, aunque el proceso de expansión de la ciudad de Montevideo se enlentece. Mientras que el crecimiento de la superficie urbana entre 1996 y 2004 fue de un 4,59%, y entre 2004 y 2011 de un 3,21% (Martínez, 2015), la ciudad de la periferia creció en más de 50.000 personas entre 1996 y 2011, mientras las áreas consolidadas de la ciudad decrecían de forma sostenida (Couriel y Menéndez, 2014).

Tomando en cuenta que estos procesos se sostienen en el tiempo, en términos generales resulta relevante considerar que las actuaciones en la ciudad deben estar enmarcadas en una visión global de la problemática urbana, para que sea posible elaborar políticas *compensatorias* y de esa forma abordar los problemas de la segregación sociourbana. A su vez, la construcción de esa visión global deberá incorporar la diversidad de situaciones locales que se presenten, articulándolas en una política territorial a escala de la ciudad en su conjunto. La planificación de la ciudad cumple un rol sustantivo en los procesos de integración social, ya que esta disciplina puede dar respuesta a las preguntas sobre dónde y en qué condiciones se consolidarán los nuevos barrios.

Algunos desafíos pendientes

Desde la década del noventa hasta el presente, se ha avanzado paulatinamente en dar respuesta a la problemática de la ciudad informal. En los noventa, la Intendencia de Montevideo, tímidamente, abordó la regularización de la tenencia de la tierra; en 2000 comenzó la actuación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), que incorporó obras de infraestructura y equipamiento, y a partir de 2010 se comenzó a intervenir por áreas precarizadas en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI), que significó un importante avance en el proceso de integración sociourbana.

Sin embargo, vale la pena precisar algunas cuestiones que se consideran sustantivas para profundizar el camino hacia la integración sociourbana y dar algunas respuestas a las preguntas planteadas.

La reestructuración de los barrios

Couriel y Menéndez (2014) consideran que las intervenciones en asentamientos irregulares (AI) deben cumplir ineludiblemente dos condiciones. Por un lado, en la selección de los barrios que se procura mejorar es relevante la localización, que deberá tomar en cuenta la cercanía a centralidades existentes y la continuidad con el tejido residencial formal. Por otro, que los proyectos tengan adecuada calidad urbano-arquitectónica.

Desde esta perspectiva, el análisis y la propuesta de intervención deberá incluir al tejido residencial formal como parte del proyecto de reestructura urbana, de manera

tal que las conectividades y las acciones de completamiento de las infraestructuras, del equipamiento y los espacios públicos complementen y pongan en valor las condiciones preexistentes.

El espacio público como constructor de ciudadanía

Como señala Ascher:

[...] las ciudades funcionan sobre la base de lógicas de racionalidades múltiples eventualmente contradictorias; que conforman un sistema abierto; que sus equilibrios son inestables; que variaciones mínimas pueden generar cambios considerables; que las evoluciones son generalmente irreversibles, por lo que la planificación se mueve dentro de escenarios inciertos que obligan a reinventar instrumentos que admitan estas variables. (1999, p. 12)

No obstante, el hecho de que la incertidumbre sea el escenario de la planificación urbana no implica perder de vista la esencia de la ciudad cuando hay que definir un *proyecto de ciudad* y/o instrumentos de actuación. La ciudad sigue siendo la *polis*, el espacio de la ciudadanía. La interacción de la sociedad se expresa en sus espacios públicos y la calidad de vida urbana, directamente vinculada a la accesibilidad de los servicios, debe ser uno de los objetivos principales a la hora de planificar su desarrollo.

Rescatar esta esencia, es decir, recuperar el significado integrador del espacio público remite a la idea de que, como señala Ramírez (2003), la ciudad es la materialidad de un lugar compartido por varios grupos sociales, y las relaciones que estos establecen se dirigen a integrar sus diversidades. Si bien el espacio no define las relaciones sociales, influye en su estructuración, por lo cual sus condiciones materiales están en directa relación con sus posibilidades de integración social.

De esta forma, el espacio público es símbolo y representación de la interrelación ciudadana: «abarca desde el tránsito hasta la utilización de bienes y servicios colectivos, y prefigura en ella [la ciudad] la dimensión política de lo público como lugar de ejercicio de las relaciones de poder» (Sánchez-Parga, 1995, p. 25). Desde esta perspectiva, lo que ha producido el fenómeno de segmentación social es la fragmentación del espacio urbano.

Sin embargo, esta conceptualización requiere algunas precisiones. En los últimos años se han incorporado en Montevideo espacios públicos inclusivos que han sido muy exitosos, tanto en el aspecto urbano como de integración social. Las plazas Líber Seregni y de Casavalle son los ejemplos más relevantes.

Pero estas importantes intervenciones deben necesariamente ser complementadas por las acciones en los espacios de encuentro más cotidianos de la comunidad vecinal, como las calles y las plazas de escala local. La consideración de que el espacio de calle también es *lo público* implica que la actuación (arborización, pavimentación de veredas,

etc.) califique el ambiente urbano. Podrá generarse de este modo un soporte físico adecuado que promueva un proceso de reconstrucción y reapropiación, y así favorezca la interacción social y la construcción de una nueva identidad urbana, de la cual carecen estos sectores de ciudad.

La accesibilidad

Resulta relevante para la consideración de los problemas de sociourbanos incorporar el concepto de *accesibilidad*, ya que permite integrar los aspectos cualitativos con los cuantitativos y a la vez valorar el problema de fondo, por cuanto remite a las condiciones de vida de la población en cualquier área geográfica.

Verónica Filardo plantea que el concepto de *accesibilidad* da una noción más clara de las desigualdades:

[...] la idea de «periferia» siempre remite a la existencia de un «centro», y en este sentido es siempre relativa, en cambio «la accesibilidad a un recurso dado» puede verse como un atributo o propiedad de cada una de las unidades territoriales —sean como sean estas definidas—, pasibles de comparabilidad entre ellas, pero sin un parámetro fijo de comparación. Permite dar cuenta de todas las dimensiones [...] y de otras que no integrarían a priori la noción de periferia, dado que refiere al acceso de la población de un territorio a un determinado recurso, sin que el tipo de recurso esté acotado a un conjunto predefinido. En este sentido es posible hablar de la accesibilidad a servicios urbanos básicos, acceso a servicios sociales, acceso de la población residente al consumo de determinados bienes (sean estos tangibles o no), etc. La noción de accesibilidad también da cuenta de los flujos existentes entre diferentes unidades territoriales (tanto sea en términos físicos — transporte—, usos de espacios públicos en la ciudad, fuera de la unidad territorial de referencia, como de intercambio de información, mensajes, valores, etc.). (Filardo, 2005)

De modo que el concepto de accesibilidad revela de mejor manera las múltiples dimensiones de los problemas de pobreza, exclusión y precariedad urbana a los cuales se desea asociar. Se requiere cuestionar no solo si se accede a determinados servicios y/o bienes, sino también de qué forma, para desde esta perspectiva abordar el análisis sociourbano.

Desde esta perspectiva, la movilidad resulta ser un requisito esencial para mejorar la calidad de vida urbana, tanto desde el punto de vista del empleo productivo de bienes y servicios como desde el punto de vista de la integración social. De modo que el transporte colectivo se vincula directamente a la accesibilidad a los servicios de carácter zonal y urbano-metropolitano, y es determinante a la hora de definir la política urbana que se implementará.

Otros aspectos importantes son los servicios sociales y las infraestructuras urbanas. En Uruguay, especialmente en Montevideo, las históricas condicionantes del desarrollo

socioeconómico y cultural y la urbanización temprana de la sociedad nacional hicieron posible la universalización de los servicios sociales y la construcción de las infraestructuras. Sin embargo, la polarización social y la segregación espacial de los pobres urbanos tensionan las políticas sociales *universales* y la prestación de servicios urbanos.

En esta realidad sociourbana, la calidad de estas prestaciones presenta graves insuficiencias. En lo referente a la infraestructura, si bien la cobertura de la red de agua y de energía eléctrica abarca casi la totalidad del territorio departamental, es en la forma de acceso donde se manifiestan las situaciones de informalidad. El saneamiento presenta particularidades, ya que en muchos casos existe la red pero resulta difícil acceder a ella, debido a que se exige una inversión importante de la propia población. En otras palabras, la cobertura de las redes no garantiza el acceso a los servicios.

En materia de servicios sociales se abre una discusión compleja cuando se introduce la noción de accesibilidad. Si bien estos servicios existen, las condiciones en que funcionan no contemplan los cambios acaecidos en la composición social de los vecindarios. Por lo tanto, la consideración de lo local necesariamente debe ser incluida a la hora de la prestación.

El mejoramiento de la calidad de vida urbana se relaciona con condiciones de vivienda digna y la posibilidad de acceder a servicios básicos, pero también con a qué tipo de servicios se accede. En áreas de la ciudad con infraestructuras incompletas y con una marcada ausencia de equipamiento del espacio público se generan *servicios para pobres*, con lo que se compromete la calidad ambiental de vastas zonas urbanas. La calidad de vida no solamente tiene relación con las condiciones materiales, sino también con el acceso a oportunidades que favorezcan la movilidad social.

Por último, y no por ello menos importante, el acceso a la tierra urbanizada es un objetivo estratégico para el desarrollo urbano e incide sustantivamente en el camino hacia la integración social. Hoy la legislación nacional incluye una serie de herramientas de gestión que resultan útiles para el abordaje de esta problemática. La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), de 2008, establece en el primer inciso del artículo 67:

Los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias.

Se considera que la cartera de tierras constituye una herramienta valiosa para intervenir en el mercado inmobiliario, como agente conductor y dinamizador de las políticas urbanas. La política de tierras promoverá y orientará el desarrollo de las ciudades, y particularmente mejorará las condiciones de acceso formal al suelo para la población de menores recursos económicos, en cualquier parte de la ciudad.

Las reflexiones planteadas dan cuenta de la integralidad de los fenómenos sociourbanos, y para revertir las asimetrías sociourbanas lo prioritario es definir como objetivo central

la igualdad de oportunidades de acceso a la calidad de vida y a la ciudad. Sin embargo, operativizarlo presenta una serie de dificultades, ya que involucra decisiones de distintos organismos del Estado que funcionan sectorialmente. Entonces, si el desarrollo de las ciudades debe basarse en la promoción de actuaciones integrales y el marco institucional en que se opera funciona según una lógica sectorial, como dice Tudela (1996), habrá que «pensar integralmente y operar sectorialmente». Es esta una de las cuestiones claves para el diseño de las políticas sociales y urbanas que pretendan transitar hacia una ciudad inclusiva.

Referencias bibliográficas

- ASCHER, F. (1999). «De la planificación al managèment estratègico urbano». En *El renacimiento de la cultura urbana frente a la globalización. Ciudades con proyecto*. Seminario organizado por la Municipalidad de Rosario, Rosario, 29-30 de junio.
- CECILIO, M., CHABALGOITY, M., COURIEL, J., LOMBARDO, C. & MAZZINI, L. (2003). *Reflexionando acerca de la ordenación del territorio*. Departamento de Canelones. Inédito.
- CERONI, M., DA FONSECA, A., FALERO, A., PÉREZ, M. & RODRÍGUEZ, A. (2014). *Territorio controlado: formas de intervención y dominación en la región noreste metropolitana de Montevideo*. Proyecto de investigación (interservicios) I + D, CSIC, UDELAR, en curso.
- CHABALGOITY, M., y LOMBARDO, C. (2003). *Utopía y Plan Montevideo: Posibles miradas*. Inédito.
- COURIEL, J. (2001). «Montevideo en tres tiempos». *Relaciones*, 211.
- COURIEL, J., y MENÉNDEZ, J. (2014). *Vivienda*. Montevideo: IMPO (Nuestro Tiempo, 14).
- FILARDO, V. (2005). *Hacia la resignificación de Casavalle*. Santiago de Chile: CEPAL.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (2002). *Plan Especial de Vivienda de Interés Social*. Inédito.
- KAZTMAN, R. (1999). *Segregación social y desigualdades sociales en Montevideo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- LOMBARDO, C. (2013). «Las transformaciones territoriales en el ámbito rural y su ordenamiento». *Revista de la Facultad de Arquitectura*, 11. Recuperado de: <http://www.revista.edu.uy/11/2013/10/02/las-transformaciones-territoriales-en-el-ambito-rural-y-su-ordenamiento>.
- LOMBARDO, C. (2007). *El desarrollo urbano sustentable en contextos de fragmentación territorial* (tesis de maestría). MOTDU-FARQ, Montevideo.
- MAGRI, A. (2002). *Una reforma exitosa: La política de vivienda en el Uruguay entre 1990 y 2000*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- MARTÍNEZ, E. (2012). *Transformaciones del sistema urbano metropolitano 1985-1996-2004*. Montevideo: CSIC-UDELAR.

MARTÍNEZ, E. (2015). *Transformaciones del sistema urbano metropolitano 2004-2011*. Inédito.

RAMÍREZ, R. (2003). «Ciudad y pobreza: El paradigma cualitativo de la pobreza urbana».

Cuadernos de la CEPAL, 88, 29-58. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27816/S2003002_es.pdf?sequence=1.

SÁNCHEZ PARGA, J. (1995). *Lo público y la ciudadanía en la construcción de la democracia*.

Quito: ILDES.

TUDELA, F. (1996). «Hacia una cultura de sustentabilidad urbana». En PNUMA. El Colegio de México. *Segundo Foro del Ajusco. El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas* (pp. 145-153). México: PNUMA-El Colegio de México.