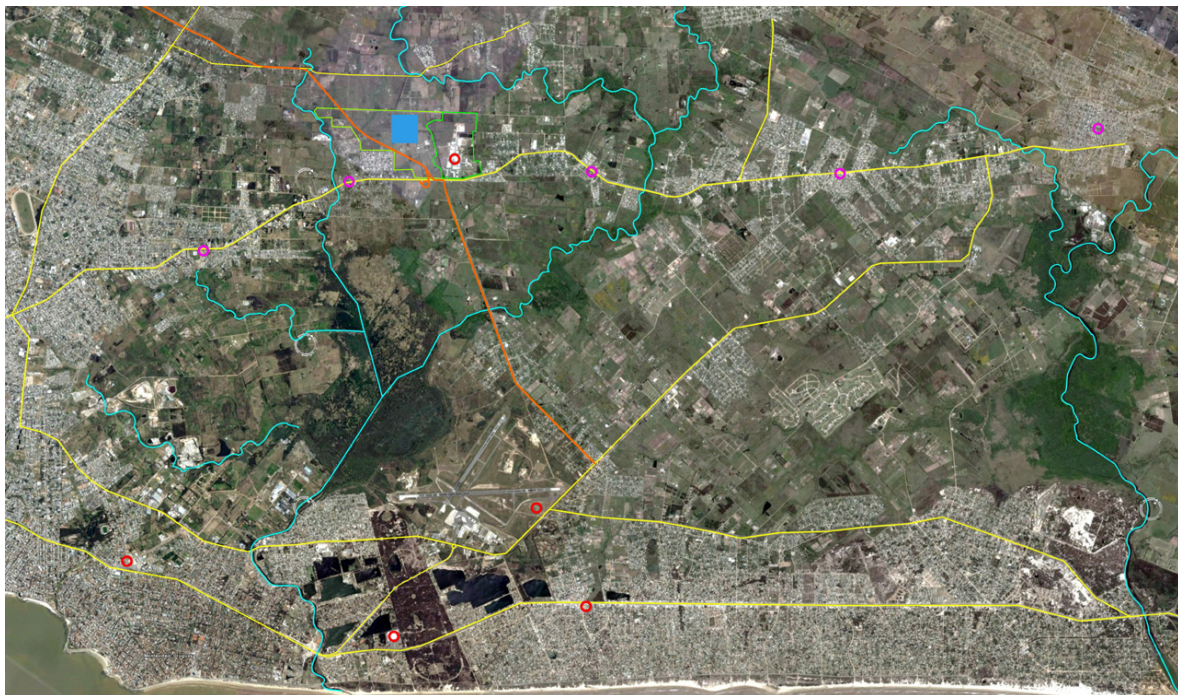


LA INICIATIVA URBANA DE ZONAMERICA

Y EL FUTURO DEL MONTEVIDEO METROPOLITANO

Elementos para su valoración



Agosto 2008

(extracto: Octubre 2011)

Explicación

Se presenta la segunda parte de un documento elaborado en Agosto de 2008 en el marco del diálogo con la Intendencia.

El objetivo del documento fue dar respuesta a las críticas más comunes que había recibido el proyecto en sus versiones previas, aclarando el carácter y alcances de la nueva propuesta (que luego pasaría a denominarse Barrios del Parque), y presentando argumentos concretos para mostrar los beneficios de la iniciativa para la ciudad y la zona noreste.

Altenix SA

Octubre 2011.

CONTENIDOS

<u>1 INTRODUCCIÓN.....</u>	<u>4</u>
<u>2 ARGUMENTACIÓN.....</u>	<u>6</u>
<u>2.1 La segregación socioespacial como problema, y las políticas para el reequilibrio e integración urbana.....</u>	<u>6</u>
<u>2.1.1 El carácter de la iniciativa: ¿gueto de ricos” o un nuevo barrio de la ciudad?.....</u>	<u>6</u>
<u>2.1.2 La dimensión sociourbana: ¿impulso a la segregación o un movimiento saludable contra la polarización?</u>	<u>8</u>
<u>2.2 Los modos de crecimiento y la estructura de la ciudad, la búsqueda de un territorio bien organizado.....</u>	<u>9</u>
<u>2.2.1 Las periferias en general: ¿una patología condenable o un desafío y oportunidad?10</u>	
<u>2.2.2 La propuesta y la buena organización de la ciudad: ¿expansión insostenible o consolidación necesaria?.....</u>	<u>12</u>
<u>2.2.3 La sostenibilidad de la propuesta: ¿sobrecostos públicos o beneficios para la economía municipal y urbana?.....</u>	<u>13</u>
<u>2.2.4 La relación entre la iniciativa y las áreas centrales de la ciudad: ¿juego de suma cero o complementariedad y sinergias?</u>	<u>14</u>

1 INTRODUCCIÓN

Recientemente la Intendencia Municipal de Montevideo comunicó a Zonamérica su voluntad de crear **un nuevo sector de suelo potencialmente urbanizable** en el encuentro de Ruta 8 con Ruta 102.¹ Este sería el primer paso para viabilizar un desarrollo urbano integrado en dicha localización. El segundo paso sería la elaboración de un *Programa de Actuación Urbanística* en forma coordinada entre la iniciativa privada y la Intendencia.

En ámbito municipal se ha replanteado la discusión acerca de si este suelo potencialmente urbanizable debería o no habilitar desarrollos residenciales junto con otros usos comerciales, logísticos o de servicios. Quienes se oponen a la inclusión de la residencia argumentan que los impactos de este nuevo desarrollo serían negativos para la ciudad. Quienes apoyan esta inclusión, sostienen que el desarrollo tendría impactos positivos, más aún en un marco de urbanismo concertado.

La discusión gira en torno a dos cuestiones clave, que se resumen en el cuadro de la página siguiente, junto con los argumentos en uno y otro sentido.

En las próximas páginas, se discuten los principales juicios negativos que se han esgrimido en contra del proyecto, y se presentan los argumentos favorables a la iniciativa en cada uno de los temas.

En particular respecto a la previsión o no de usos residenciales en el nuevo sector de suelo potencialmente urbanizable, se sostiene que no existen argumentos técnicos consistentes para negar esta posibilidad como parte de un desarrollo mixto que incluya también servicios, comercio y sedes empresariales. Se afirma que esta negativa es de naturaleza política, y por tanto corresponde que sea debatida en los ámbitos de gobierno democrático de la ciudad.

¹ Esta intención fue conocida formalmente el 9/05/08, en la reunión citada por la Directora de Planificación Territorial (Arq. Cristina Pastro), quien comunicó a los representantes del proyecto la decisión municipal de remitir a la Junta Departamental un proyecto de modificación cualificada del Plan Montevideo para la creación de un nuevo sector de Suelo Potencialmente Urbanizable (SPU) en la intersección de Camino Maldonado – Ruta 8 con el nuevo Anillo Colector Perimetral – Ruta 102.

Cuadro 1. Las cuestiones clave y los argumentos en contra y a favor de un desarrollo incluyendo usos residenciales.

CUESTION CLAVE	EN CONTRA	A FAVOR
<p>La segregación socioespacial y las políticas para el reequilibrio sociourbano</p>	<ul style="list-style-type: none"> - la propuesta conduce a un “gueto de ricos”, homogéneo y cerrado; - la propuesta promueve una “isla urbana” sin relación con su entorno; - la propuesta aumenta la segregación socioespacial en la ciudad; - por tanto es contraria a las políticas de reequilibrio sociourbano. 	<ul style="list-style-type: none"> - la propuesta conduce a un barrio abierto, con diversidad social similar al conjunto del eje costero montevideano; - el nuevo barrio se integra en el corredor de Ruta 8 y contribuye al desarrollo urbano Villa Don Bosco y Villa García; - la propuesta contrarresta la creciente segregación entre ciudad costera y ciudad interior; - por tanto es una contribución a los procesos de reequilibrio sociourbano.
<p>Los modos de crecimiento y la estructura espacial metropolitana</p>	<ul style="list-style-type: none"> - el crecimiento de las periferias es siempre una patología a contener y desestimular; - la propuesta significa una expansión irracional de la ciudad; - la propuesta genera costos importantes para el Estado y resulta insostenible a mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> - las periferias son espacios de crisis y oportunidad, y requieren políticas proactivas; - la propuesta responde a una demanda real: la población laboral de Zonamerica y el crecimiento de la zona previsto por la IM. - la propuesta asume todos los costos de urbanización, incluyendo mejoras del entorno, y genera ingresos fiscales que la hacen sostenible a mediano y largo plazo.

2 ARGUMENTACIÓN

En esta sección se discuten los distintos argumentos manejados por quienes objetan el proyecto y lo consideran una “mala idea” para la ciudad, y se contraargumenta mostrando que en realidad los ataques se basan, en la mayor parte de los casos, en lecturas mal informadas de lo que se realmente se propone o en lecturas poco rigurosas de los procesos reales que vive el territorio. También se advierte cómo en algunos temas pesan diferentes perspectivas culturales sobre lo que es y debe ser un territorio metropolitano contemporáneo.

Pero lo más importante de la discusión actual es si tiene sentido definir un nuevo sector de suelo potencialmente urbanizable que por definición excluya el uso residencial. Se argumenta la total inconsistencia técnica de esta posición y su incongruencia técnica e ideológica con gran parte de las políticas reales que sigue el Gobierno Departamental.

Se sigue a continuación la secuencia de argumentos y contraargumentos resumida en el cuadro inicial (ver p. 4).

2.1 La segregación socioespacial como problema, y las políticas para el reequilibrio e integración urbana

Las posturas contrarias a la inclusión de los usos residenciales en el nuevo sector urbanizable acuden a dos tipos de argumentos:

- La propuesta genera un “gueto de ricos” y una “isla urbana”, es decir, un espacio exclusivo y cerrado en el que sólo habitarán hogares de clase alta.
- La propuesta aumenta el grado de segregación socioespacial de la ciudad, en consecuencia es contraria a la política de reequilibrio sociourbano reclamada por el POT.

Ambos argumentos están muy relacionados, podría decirse que el primero refiere más a la composición del nuevo barrio y a sus relaciones con el entorno cercano, y el segundo a su significación estructural para la ciudad. A continuación se critica cada uno de estos argumentos.

2.1.1 El carácter de la iniciativa: ¿gueto de ricos” o un nuevo barrio de la ciudad?

EN CONTRA	<i>La propuesta genera un “gueto de ricos”, una “isla urbana”</i>
A FAVOR	<i>La propuesta conduce a un barrio abierto, accesible, con diversidad social, y solidario con el desarrollo de la zona Villa Don Bosco – Villa García.</i>

La expresión “gueto de ricos” sintetiza las críticas a los barrios privados y cerrados tal como se han desarrollado en muchas grandes ciudades, a nivel mundial, en los últimos decenios. En los casos más objetables, los barrios privados de mediana y gran extensión, además de ser cerrados

y exclusivos, se ubican en forma dispersa, no tienen buen acceso por transporte público, y no se hacen cargo de la construcción de la ciudad pública fuera de sus límites.

Aplicada a la iniciativa de Zonamérica, esta crítica no se sostiene si se toma en cuenta que:

- a) la propuesta no promueve un barrio privado, sino un desarrollo urbano abierto, organizado en torno a calles y espacios públicos, accesible a cualquier ciudadano o visitante de la ciudad;
- b) los usos residenciales no estarán destinados a un único sector social sino a una variedad de residentes potenciales, con distinto nivel económico y social, partiendo por incluir la amplia gama de grupos representados en la población laboral actual de Zonamérica;
- c) la diversidad social con fuerte presencia de sectores de ingresos medios se considera por los desarrolladores como una condición de éxito a mediano y largo plazo del proyecto;
- d) la accesibilidad al nuevo desarrollo se verá reforzada por la localización sobre un corredor troncal del transporte público metropolitano, por tanto no existirá una dependencia del automóvil para trabajar o vivir en él.

De este modo, no hay razón para considerar que la propuesta promueve un gueto de ricos.

Si a pesar de los argumentos anteriores, que son técnicos y objetivos, se insistiera en negar validez a la propuesta por su supuesta exclusividad “de hecho”, entonces no se advierte porqué la IMM no debería atacar también, y quizás prohibir o congelar en su desarrollo, a otros barrios de la ciudad como Carrasco y Punta Gorda o parte de Pocitos y Punta Carretas, cuyo contenido social crecientemente exclusivo está a la vista de todos. Entretanto, la IMM lejos de cuestionar estos procesos, los protege con normativas y regímenes de gestión especiales que operan como freno a la diversificación de sus usos y/o su composición social.

Se dice también que la propuesta sería una isla, sin solidaridad con su entorno urbano zonal. Esta afirmación carece igualmente de fundamentos, basta leer el conjunto de propuestas para el desarrollo urbano zonal incluidas en el último documento presentado por Altenix SA a la IMM en el año 2004. Allí existen propuestas concretas para impulsar el desarrollo urbano del tramo Villa Don Bosco – Villa García del corredor de Ruta 8, y para la mejora ambiental del medio rural, los arroyos circundantes y los Bañados de Carrasco.

Por otra parte, lo cierto es que si el proyecto no se habilita, todas las posibilidades de relaciones positivas con el entorno desaparecen. Si el proyecto se habilita, en cambio, existen múltiples caminos para fortalecer vínculos favorables con el entorno, tanto por mecanismos de mercado incentivados, como por vía normativa y mediante los instrumentos de gestión con los que ya cuenta el Gobierno Departamental: planes zonales, programas de actuación urbanística, precio compensatorio.

Tanto las propuestas concretas como las formas de articular el proyecto con el desarrollo zonal se encuentran detallados en el documento de propuesta del 2004, un texto que pocas autoridades y técnicos municipales parecen haber tomado en cuenta.

2.1.2 La dimensión sociourbana: ¿impulso a la segregación o un movimiento saludable contra la polarización?

EN CONTRA	<i>La propuesta aumenta la segregación socioespacial</i>
A FAVOR	<i>La propuesta contrarresta la segregación entre ciudad costera y ciudad interior</i>

Para discutir este tema es necesario distinguir dos escalas de la segregación socioespacial: una de tipo “macro”, relacionada con la estructura urbana, y otra de tipo “micro”, referida a la escala local. La segunda ya fue discutida en el punto anterior, aportando argumentos para mostrar que el proyecto no conduce a la creación de un “gueto de ricos” o una “isla insolidaria” respecto a su entorno.

La segregación de tipo “macro” es de alcance metropolitano, y su principal expresión es la tendencia vigente, de tipo estructural, hacia una **ciudad dual**.

En esta **ciudad dual** que hace décadas se viene afirmando, se contraponen la creciente homogeneidad de la **costa** como espacio dinámico de los sectores medios y altos *versus* la creciente homogeneidad de las **periferias interiores** como espacio de los sectores de bajos ingresos y los excluidos. Entretanto, se siguen debilitando los barrios de la **ciudad central e intermedia** que tradicionalmente presentaban una mayor diversidad social.

Este proceso ha sido bien estudiado, pero el carácter estructural de las tendencias que lo forman a menudo es negado o subvalorado. Algunos piensan por ejemplo que en un contexto de mejora de la economía y de avances en la distribución del ingreso, las periferias populares van a dejar de liderar el crecimiento, porque su crecimiento acelerado reciente sería ante todo un “reflejo de la crisis”, y estaría alimentado por migraciones centro-periferia. El movimiento expansivo de la ciudad popular en los últimos decenios sería entonces un fenómeno contingente, reversible.

Estos razonamientos olvidan varios factores, entre los cuales se cuentan:

- a) el arraigo cultural de los modos de crecimiento en baja densidad, la vivienda propia y la autoconstrucción;
- b) el enorme potencial de autorreproducción de las periferias populares, que es donde se concentra la juventud y los hogares con más hijos, así como las nuevas redes sociales.

Respecto a la fuerza estructural del crecimiento costero no parece haber dudas, y en general se admite que se trata de una tendencia destinada a mantenerse.

Entonces todo indica que las periferias y la costa, con signos sociales opuestos, seguirán siendo espacios dinámicos, en crecimiento, aún cuando se logren éxitos apreciables en la revitalización de ciertas áreas centrales o intermedias en base a una mejora socioeconómica y a políticas más activas en este sentido.

Las proyecciones de crecimiento demográfico por grandes áreas y por barrios realizadas por OSE (PDAPM, 2001) y más recientemente por la propia IMM (PDSUM, 2007), son ilustrativas de la continuidad a mediano plazo de estas grandes tendencias.

En este contexto, mal puede acusarse a la propuesta urbana de Zonamérica de representar una amenaza de aumento de la segregación socioespacial metropolitana. En efecto, a diferencia de casi el 100% de las actuales iniciativas inmobiliarias orientadas a sectores medios y altos, esta propuesta no se localiza en la franja costera, sino en el medio de un corredor metropolitano en el que predominan sectores populares, corredor que según indican todas las evidencias disponibles, está experimentando un crecimiento acelerado de los sectores más vulnerables y de menos ingresos.

De hecho la propuesta constituye una acción concreta y saludable en sentido contrario a las tendencias dominantes. Mientras que éstas son favorables a una creciente y amenazadora dualización entre la costa y las periferias interiores, la propuesta de Zonamérica genera un movimiento de clases medias y medias-altas hacia el interior de las periferias metropolitanas. Este movimiento sólo puede ser neutro o positivo en términos de estrategias de reequilibrio sociourbano, pero nunca puede caracterizarse como negativo.

También hay que tener en cuenta que, además del traslado de población de ingresos medios y altos que irán a residir en el nuevo barrio, puede darse un favorable efecto demostración que ayude a la larga a diversificar la distribución territorial de las clases medias metropolitanas.

En conclusión, puede afirmarse que en la macroescala la propuesta es intrínsecamente favorable a las políticas de reequilibrio sociourbano, y en la escala zonal la propuesta abre posibilidades de complementación y desarrollo articulado con los barrios del entorno de Ruta 8.

Como corolario de esta discusión es importante preguntarse, en la hora de la revisión del POT, cuáles son las estrategias *estructurales* para compensar las tendencias a la dualización socioespacial entre la franja costera y las periferias montevideanas y metropolitanas interiores. Lo cierto es que en el POT las definiciones acerca de estas posibles estrategias están totalmente ausentes. Se asocia el reequilibrio sociourbano con el desarrollo de la Bahía o la revitalización de las áreas centrales, pero nada se dice acerca de esta dualización, que es el problema principal de Montevideo a mediano y largo plazo. Evitar la consolidación del encerramiento costero de las clases medias y altas debería ser una prioridad.

2.2 Los modos de crecimiento y la estructura de la ciudad, la búsqueda de un territorio bien organizado

En relación con esta segunda cuestión se plantearon en distintas ocasiones argumentos contrarios a la iniciativa de Zonamérica que pueden resumirse en los siguientes grandes grupos:

- Como contexto, se asume que la principal contraposición del ordenamiento territorial es entre “ciudad compacta” y “ciudad expandida”. Las periferias, con su dinamismo reciente, se consideran una patología a contener y desestimular.

- En este marco la propuesta se percibe como un movimiento de expansión de la ciudad más allá de los límites deseables en atención a razones económicas, sociales o ambientales.
- Se ha sostenido también que la propuesta genera costos importantes al Estado, por la necesidad de extender infraestructuras y servicios, y que estos costos no tienen contrapartida, por lo que se trata de un desarrollo insostenible.
- Finalmente se cree que la propuesta, al atraer actividades y población hacia una localización periférica, agrava el problema del “vaciamiento del centro” y debilita la fuerza comercial de la centralidad principal.

A continuación se discuten estos argumentos y se formulan los contraargumentos que llevan a concebir la propuesta como un factor positivo en la consolidación urbana y la mejora ambiental de la Periferia Este y en la maduración de una nueva estructura policéntrica metropolitana.

2.2.1 Las periferias en general: ¿una patología condenable o un desafío y oportunidad?

EN CONTRA	<i>La cuestión central es “ciudad compacta vs ciudad expandida” (en principio todo crecimiento es negativo y las periferias son una patología)</i>
A FAVOR	<i>Hay que asumir la complejidad real del territorio metropolitano para entender a las periferias como espacios positivos de oportunidad.</i>

La contraposición entre “ciudad compacta” y “ciudad expandida” o dispersa ha sido usada desde mediados del siglo XIX por quienes se oponen a cualquier crecimiento formal de la ciudad. De hecho el control del crecimiento es un tema “fundacional” del urbanismo, aunque la forma de entenderlo ha variado mucho en su historia.

En Montevideo, por ejemplo, las ordenanzas de fraccionamientos de 1947, apoyadas en la recién aprobada Ley de Centros Poblados, limitaron severamente el crecimiento urbano, buscando contener y densificar la ciudad existente. Si bien ciertas áreas centrales y costeras se densificaron, con propuestas destinadas a la clase media y alta, los crecimientos populares por autoconstrucción, impedidos de darse en Montevideo, saltaron las fronteras departamentales y se dieron en Canelones y en San José, dando nacimiento a los actuales corredores metropolitanos. Una de las derivaciones de esta historia es que hoy ya no se puede pensar “la ciudad” en su conjunto sino como ciudad metropolitana.

Quienes afirman la dicotomía ciudad compacta vs ciudad expandida sostienen que la primera es la única forma espacial que permite un desarrollo sostenible, con calidad de vida y buena integración social. La segunda sería sinónimo de despilfarro ambiental, carencias urbanas y fragmentación social y funcional. Sin lugar a dudas, los valores de la calidad ambiental, la calidad de vida y la integración social son compartibles como ideal urbano. Lo que debe discutirse no es el valor de estos principios, sino la idea de que existe un “modelo” de ciudad compacta que los garantiza. Esto último no es necesariamente cierto, porque la forma física no es el único ni el principal factor determinante de la calidad, sostenibilidad e integración urbana.

Lo que nadie discute que es malo son los asentamientos irregulares colgados de los bordes urbanos o dispersos en el suelo rural: esto es lo que precisamente se ha producido en las últimas décadas, incluso luego de la aprobación del POT. En la zona en que se ubica la iniciativa de Zonamérica existen casos bien críticos de crecimientos irregulares fuera del límite urbano, muy difíciles de consolidar y a la vez muy difíciles de trasladar.

Tampoco se discuten los efectos negativos de la proliferación de barrios cerrados dispersos, dependientes del automóvil, fragmentadores de los paisajes rurales y sin contribución al desarrollo urbano general. Esta modalidad, que ha sido muy fuerte en otras ciudades como Buenos Aires, no se ha dado, más que incipientemente al norte de Ciudad de la Costa, en el caso montevideano.

Pero más allá de estos fáciles acuerdos, pueden plantearse casos más difíciles de evaluar. ¿es condenable como patología toda la expansión vivida en los corredores de las rutas desde 1945?, ¿es un objetivo razonable traer de vuelta al área central a los que viven más allá del kilómetro 15?, ¿es posible “olvidarse de las periferias” o diferir su consolidación porque su origen se considera equivocado?

En cualquier caso, más allá de los esquemas idealistas, parece necesario **mirar y entender la ciudad real**. En este sentido puede afirmarse lo siguiente:

- a) Montevideo hace mucho tiempo dejó de ser una ciudad compacta ideal, de hecho desde la expansión metropolitana de la posguerra, pero aún antes con la llamada expansión liberal-batllista (como enseñan Arana y Alvarez Lenzi en un conocido trabajo de investigación);
- b) Montevideo siempre fue una ciudad con predominio de las bajas densidades, y esto tiene raíces socioculturales profundas que no pueden ser negadas;
- c) Pero a la vez, no siendo compacta, Montevideo no se ha convertido en el tipo de ciudad difusa o dispersa que se asocia con los ejemplos internacionales extremos, y está lejos de ello.
- d) En las “periferias” de Montevideo no sólo hay problemas y carencias, también existen impulsos positivos, sociales y económicos, y oportunidades territoriales para el desarrollo de la ciudad.

De hecho, lo que todos los territorios están viviendo hoy es la superposición de dos lógicas de organización: una basada en las cercanías y contigüidades (el territorio de áreas) y otra basada en conexiones y comunicaciones (el territorio de redes).

En este contexto, la polarización del debate entre ciudad *compacta* vs *expandida*, *difusa* o *dispersa* no resulta útil para el diagnóstico y las políticas urbanas. Es necesario pasar a un análisis más cuidadoso de una realidad que es compleja y que no admite recetas simplistas.

Hay que partir por entender la realidad que hay que ordenar, y comenzar por negarla no es una buena idea para los ordenadores del territorio.

En conclusión: La contraposición “ciudad compacta vs ciudad expandida” es hoy un marco parcial e insuficiente para pensar y ordenar la ciudad. Las periferias son espacios complejos que albergan áreas críticas pero también oportunidades para el desarrollo económico, urbano y social.

2.2.2 La propuesta y la buena organización de la ciudad: ¿expansión insostenible o consolidación necesaria?

EN CONTRA	<i>La propuesta promueve una expansión inconveniente e insostenible de la ciudad.</i>
A FAVOR	<i>La propuesta apunta a una consolidación necesaria y posible del sector Noreste montevideano y metropolitano.</i>

Según el argumento contrario, la propuesta constituye una expansión de la ciudad más allá de los límites deseables en atención a razones económicas, sociales o ambientales. Se plantea que esta expansión es ambientalmente insostenible, y además genera costos innecesarios en materia de servicios e infraestructuras que luego deben ser asumidos por toda la sociedad a través del presupuesto municipal.

Frente a estas críticas, se sostiene que la propuesta promueve la consolidación necesaria de un corredor urbano existente y potencia las oportunidades creadas por el nuevo anillo perimetral

Las principales razones para sostener el argumento anterior son:

- a) la propuesta no es una “expansión innecesaria o inconveniente” porque de hecho no se localiza en los bordes externos de la aglomeración ni se organiza como un crecimiento disperso, desconectado o difuso, ni tiene una localización arbitraria sino que se ubica en un nudo estratégico de la estructura urbana;
- b) de hecho la propuesta se localiza y se integra en la primera corona, en un punto intermedio de un corredor urbano muy poblado y dinámico como es el de Ruta 8, y se integra en este corredor contribuyendo a su consolidación (se destaca que sólo entre Villa García y Pando habitan el corredor más de 80.000 personas)
- c) este corredor de Ruta 8 es además un eje troncal del transporte colectivo metropolitano, que ahora se refuerza por el cruce con el Anillo Perimetral, por tanto se trata de una localización con excelentes conexiones y accesibilidad para todos los estratos sociales;
- d) por su localización en un punto estratégico del nuevo Anillo Colector Vial Perimetral, la propuesta contribuye junto con Zonamérica a conformar este anillo como una franja de usos mixtos dinámicos, capaz de contribuir a la consolidación de las periferias montevideanas, valorizando su entorno;
- e) en el contexto de las estrategias compartidas entre Canelones y Montevideo para la Cuenca del Arroyo Carrasco, la propuesta representa un paso importante hacia la consolidación de la periferia Noreste montevideana y metropolitana.

2.2.3 La sostenibilidad de la propuesta: ¿sobrecostos públicos o beneficios para la economía municipal y urbana?

EN CONTRA	<i>La propuesta genera costos de expansión de infraestructuras y gestión de servicios que representan una carga innecesaria para el Estado.</i>
A FAVOR	<i>La propuesta asume todos los costos de urbanización y conexiones, promueve mejoras en el entorno, y genera ingresos fiscales crecientes que benefician la economía municipal.</i>

El argumento de los mayores costos para el Estado, en particular para el Gobierno Departamental, tiene su origen en una época en que los fraccionadores podían actuar sin control de un plan y sin exigencias respecto a la construcción de infraestructuras.

Sostener acriticamente este argumento al día de hoy supone desconocer:

- que existe un Plan Montevideo que ordena el territorio y establece racionalmente zonas de suelo potencialmente urbanizable;
- que el mismo plan prevé el mecanismo de los Programas de Actuación Urbanística con fines de ordenación detallada y gestión de la equidistribución de cargas y beneficios en los sectores de suelo potencialmente urbanizable;
- que se exige al urbanizador la completa dotación de infraestructuras en el suelo a urbanizar, además de todas las conexiones que sean necesarias con las redes generales de la ciudad;
- que además de construir a su costo todas las infraestructuras, y ceder las calles y espacios públicos, el desarrollador aporta un porcentaje de la valorización del suelo mediante el instituto del “precio compensatorio”, con destino a un fondo de gestión territorial que persigue el reequilibrio sociourbano;
- y finalmente, que la recientemente aprobada Ley de Ordenamiento Territorial otorga fuerza legal a todas estas exigencias y las afirma, creando un contexto de máxima certidumbre para la gestión de suelo y la disciplina urbanística.

Si se tienen en cuenta estas realidades de nuestro ordenamiento jurídico y nuestro desarrollo institucional, se debería saber que un PAU de iniciativa particular no genera costos de inversión para el Gobierno Departamental. No sólo esto, sino que además, aporta dinero que la IMM puede reinvertir para el desarrollo zonal con un enfoque de reequilibrio sociourbano.

Finalmente, se debería tener en cuenta que en los casos de desarrollos regulares como el que nos ocupa, los nuevos pobladores abonarán la Contribución Inmobiliaria Urbana y todas las tarifas, tasas y tributos que les correspondan, contribuyendo de este modo a costear los servicios públicos urbanos y el mantenimiento de las infraestructuras en el mediano y largo plazo.

Por cierto, los crecimientos que sí constituyen una carga para la sociedad y el Estado son los irregulares. Es a ellos que el Gobierno y la Intendencia deben luego llevarles servicios, en muchos casos consolidando ubicaciones irracionales.

Por otra parte, el desarrollo propuesto no solamente resuelve sus propias infraestructuras, sino que con un esquema de urbanismo concertado es muy probable que esté en condiciones de contribuir a la mejora objetiva de las condiciones urbanas en su entorno. Baste señalar la posible construcción de un sistema de tratamiento de efluentes domiciliarios que permitiría sanear Villa Don Bosco, entre otros posibles aportes.

Otro aspecto de la sostenibilidad tiene que ver con la ubicación. Se ha criticado a los suburbios en muchas ciudades por la presencia de crecimientos desconectados, lejos de las redes troncales, lejos de los corredores de transporte. En este caso hay que reconocer que la propuesta tiene una ubicación sumamente racional desde el punto de vista del aprovechamiento de las infraestructuras existentes y el sistema de transporte colectivo de la ciudad, y que además por su ubicación, contribuye a “compactar” el crecimiento del Corredor de Ruta 8, que si de algo adolece en los últimos años es de racionalidad urbanística.

2.2.4 La relación entre la iniciativa y las áreas centrales de la ciudad: ¿juego de suma cero o complementariedad y sinergias?

EN CONTRA	<i>La propuesta conduce a un debilitamiento de las áreas centrales de la ciudad.</i>
A FAVOR	<i>La propuesta es un desarrollo complementario que suma en vez de restar, y no tiene impactos negativos en el futuro de las áreas centrales.</i>

Según los argumentos contrarios, el proyecto, al atraer actividades económicas y población hacia una localización periférica, tendrá como consecuencia un debilitamiento de las áreas centrales de la ciudad. Lo correcto, se dice, sería localizar estas iniciativas en dichas áreas centrales, para así contribuir a su revitalización.

Estas críticas no se fundamentan en evidencia empírica sino en un aparente sentido común por el cual la ciudad sería un gran “juego de suma cero”, donde lo que se gana en una localización se pierde en otras. Estos razonamientos son inconsistentes porque niegan tanto los fenómenos propios del desarrollo económico como las complejidades del modelo demográfico metropolitano. Además, en caso de existir competencia por nichos de actividad o de población, presuponen que ésta se da en relación con el área central, lo que tampoco resulta evidente.

Analicemos por separado el argumento “suma cero” en relación con las actividades y en relación con la población y la vivienda.

Las actividades: comercio, servicios, educación, oficinas.

Respecto a las actividades, se ha sostenido en etapas previas que la IMM no debería permitir la localización de determinados usos, ya que los mismos estarían mejor ubicados en las áreas centrales. Llevado a un extremo el argumento conduce a un punto muerto: se trataría de prohibir actividades en nuevas centralidades periféricas porque “estarían mejor en el centro”,

pero a la vez las políticas urbanas se revelan impotentes para “imponer” dichas localizaciones en el área central. Esto en el plano más general.

En lo particular, es importante reconocer que las propuestas urbanas de Zonamérica en cuanto a localizar actividades comerciales, de servicios, educativas y empresariales en el territorio no franco anexo, no son propuestas “arbitrarias”, ni en lo macro ni en lo micro.

En efecto, en una visión macro, es innegable que el proyecto se ubica en un nodo metropolitano que está destinado a tener una creciente importancia: el encuentro entre el corredor de Ruta 8 y el ACVP, con sus excelentes conexiones al sur (Aeropuerto y su entorno urbano dinámico) y al oeste (anillo logístico, parques de actividades, y puerto), y la presencia de Zonamérica como parque tecnológico y de servicios. A estos se suma la localización a corto plazo de la Facultad de Veterinaria en el ángulo sureste de este nudo. De modo que no se trata de un lugar cualquiera en la periferia, sino de un nodo que ya existe, y que se verá potenciado doblemente: por el completamiento del ACVP, y por la reforma del Sistema de Movilidad metropolitano.

En una visión más micro, la presencia de Zonamérica representa una condición de oportunidad para un nuevo centro de actividades y servicios, por varias razones: aporta una población laboral que ya supera las 7.000 personas y que demanda servicios personales y empresariales; atrae un flujo permanente de visitantes nacionales y extranjeros; ofrece condiciones para desarrollos parquizados que no se dan en la ciudad consolidada; y cuenta en un entorno cercano con una población residente muy numerosa que ciertamente será usuaria de buena parte de estos servicios.

Ahora bien, se ha planteado que en un contexto de baja dinámica general, las nuevas actividades propuestas pueden **dañar al centro urbano principal**. Este argumento tiene al menos tres problemas:

- es más bien vago y genérico, y no se funda en evidencia empírica o en estudios prospectivos rigurosos y específicos, que nos hagan pensar que efectivamente hay un juego de suma cero;
- asume que de no estar allí, las mismas actividades sí habrían de generarse en forma espontánea o incentivada en el área central, un supuesto que tiene toda la evidencia en contra;
- es en todo caso inconsistente y desproporcionada en relación con las políticas de franco apoyo que sostiene la IMM hacia nuevas centralidades como la de Buceo, que sí afectan de manera demostrable y negativa al centro tradicional, y a la Ciudad Vieja en particular.

Lo cierto es que la ciudad metropolitana como condición de madurez deberá ir generando centralidades periféricas multifuncionales y modernas, y que lejos de verse esto como un “ataque al centro” debería entenderse como una condición general de equilibrio y buen desarrollo urbano.

Y en cuanto al centro, habría que pensar en incentivar allí la creación de factores que hoy están ausentes y que son los que atraen actividades hacia otras áreas como Buceo: espacio verde, paisaje, estacionamiento, seguridad, espacio para proyectos de oficinas clase A, etc. El Plan de Ciudad Vieja propuso hace 7 años tres áreas potenciales para este tipo de operaciones (Acceso Sur, Acceso Norte, Frente Portuario), y hoy al 2008 apenas se está impulsando la concreción del Acceso Sur. La lentitud para promover oportunidades genuinas de revitalización del Centro

no debería convertirse en un argumento para frenar iniciativas valiosas en otras localizaciones, en particular cuando éstas no son arbitrarias y pueden contribuir a objetivos de desarrollo urbano – metropolitano.

La vivienda y la población

El segundo aspecto de esta discusión refiere a la vivienda y la población. La negativa a habilitar usos residenciales en el nuevo sector urbanizable no ha sido argumentada por escrito, al menos estos argumentos, si existen no han sido transmitidos a los promotores. Sin embargo, en múltiples discusiones y en presentaciones públicas, se ha dado a entender por parte de los opositores a la iniciativa, que una de las razones es que en caso de habilitar vivienda allí se estaría contribuyendo a debilitar la demografía de las áreas centrales de la ciudad (otras razones referidas al supuesto impacto sobre la segregación socioespacial fueron discutidas antes).

La propuesta prevé, en caso de iniciarse en el 2010, alcanzar hacia el 2025 un desarrollo equivalente unas 1.250 viviendas, con un tamaño de hogar variado, que en promedio podría estimarse en 3,3 personas por hogar, por lo que la población esperada al 2025 sería cercana a las 4.000 personas.

En la sección anterior se aportaron datos para evaluar el significado posible de este desarrollo. ¿Qué impacto tendrá para las áreas centrales de la ciudad? Responder esta pregunta obliga a preguntarse a su vez: ¿De dónde provendrán los hogares y la población que habrán de instalarse en el nuevo barrio?

Si la población laboral de Zonamérica es una indicación válida, puede plantearse como hipótesis que la mayor parte de la población del nuevo barrio va a venir desde las áreas costeras de la ciudad, y una pequeña parte desde otras zonas del espacio metropolitano.

No existe una razón para que las áreas centrales de Montevideo resulten negativamente afectadas. Tampoco existe una razón para pensar que la nueva población provenga de un origen concentrado. Todo indica que el origen de los nuevos residentes será múltiple y relativamente distribuido, disminuyendo su impacto hasta niveles no significativos.

Además existe otro aspecto que debe tenerse en cuenta en la evaluación de los impactos urbanos. Como se sabe, las tendencias estructurales presentes apuntan a una creciente dualización social de la ciudad: las áreas costeras se vuelven más exclusivas, y los pobres se concentran cada vez más en las periferias interiores. Los movimientos de migración intraurbana actuales siguen esta tendencia. Por tanto, cuando se plantea un desarrollo orientado a clase media en un punto clave de la periferia popular montevideana, se está yendo contra la tendencia dominante del mercado, y se está yendo contra la dualización socioespacial de la ciudad.

La iniciativa atraerá en buena medida a hogares que ya son potenciales migrantes hacia otros espacios metropolitanos, como Ciudad de la Costa en Canelones, aumentando así la capacidad de Montevideo para retener su población de clase media.

En conclusión, si existe un impacto directo e indirecto sobre la estructura urbana, este es positivo, porque va en la dirección de restablecer los grandes equilibrios sociourbanos que el mismo Plan Montevideo jerarquiza entre sus objetivos principales.