

Informe Final
Montevideo, diciembre de 2019.

Equipo Consultor

Mag. Arq. Diego Capandeguy (Responsable equipo)

Arq. Jimena Abraham

Arq. Javier Vidal

Mag. Econ. Marcos Lorenzelli


Mag. Soc. Mathías Nathan

Dr. Biol. Paul Moizo

Ing. Alvaro Capandeguy

Mag. Ing. Beatriz Tabacco

Dra. Arq. Daniela Arias



**Diagnóstico,
lineamientos generales
y áreas estratégicas
para un proyecto de
desarrollo sostenible
del Arco del Este.**

**DIAGNÓSTICO, LINEAMIENTOS Y AREAS
ESTRATÉGICAS PARA UN PROYECTO DE
DESARROLLO SOSTENIBLE DEL DENOMINADO
“ARCO DEL ESTE”**

**DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO
REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

**INFORME FINAL
Diciembre 2019**

Comitente:

Intendencia de Montevideo / Departamento de Planificación / División Planificación Territorial

Equipo técnico externo: Diego Capandeguy (Responsable equipo), Jimena Abraham, Javier Vidal, Marcos Lorenzelli, Mathías Nathan y Martín Koolhaas, Paul Moizo, Álvaro Capandeguy (Consultante), Beatriz Tabacco (Consultante) y Daniela Arias (Consultante).

INDICE

PRESENTACIÓN

Objetivos de este estudio
 Ámbito de aplicación
 Un importante capital de estudios, instrumentos y otros antecedentes
 Equipo técnico externo
 Contraparte departamental
 Fases y tiempos
 Principales actividades realizadas
 Actores entrevistados
 Organización de este documento
 Carácter abierto

PARTE I _ DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO

CAPITULO 1 _ “ARCO DEL ESTE”: UN MONTEVIDEO ENTRE EL REPOSICIONAMIENTO COMPETITIVO Y LAS DISPARIDADES SOCIO TERRITORIALES

Una matriz paisajística de bañados relictuales y de bordes urbanos diversos
 Geografías humanas contrastantes
 Fuerte organización territorial radial de escasa articulación anular o transversal, con equipamientos metropolitanos de gran rigidez
 Centralidades locales, zonales internas y metropolitanas. Las centralidades exógenas
 El espacio y equipamiento público: deficitario y en crisis
 Vacío: el Montevideo Rural del noreste, una ruralidad productiva en crisis y una urbanización en avance
 Arcos del Este en diacronía: fuertes crecimientos urbanos y transformaciones urbanas en los últimos años
 Falta de suelo residencial
 Transformaciones del suelo
 Ciclos de desarrollo territorial
 Primera síntesis: Arco del Este, una zona con grandes disparidades, inversiones públicas y privadas, bloqueos y dinamismo

CAPÍTULO 2 _LOS BAÑADOS DE CARRASCO: LA GRAN INFRAESTRUCTURA ECOLÓGICA

Introducción
 Componente socio – ambiental y normativa asociada
 Los Bañados de Carrasco en el POT
 El registro de las Directrices Departamentales
 El ámbito de actuación
 El Suelo Rural Natural y su correspondencia con el Patrón Natural
 Línea de base del Patrón Natural de la cuenca del Arroyo Carrasco
 Suelo rural multifuncional
 Expropiación 1985 vs. Parque y Área Protegida propuesto por el PECAC
 Infraestructura Verde
 Algunas recomendaciones específicas

CAPITULO 3 _ INFRAESTRUCTURAS URBANAS Y SERVICIOS TERRITORIALES

Infraestructuras de saneamiento y drenaje
 Abastecimiento de Agua Potable
 Cursos de Agua
 La calidad del agua de los principales cursos de la cuenca
 Residuos sólidos

CAPITULO 4 _ CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA DE UN ÁREA CON ALTA VULNERABILIDAD SOCIAL

Área en estudio: "Arco del Este" y su perímetro ampliado

Tamaño y estructura de la población – Censo 2011

Otras características sociodemográficas de las personas y de los hogares – Censo 2011

Características socioeconómicas – Censo 2011

Características socioeconómicas – ECH 2016

Características socioeconómicas de la parte montevideana de Arco del Este– ECH 2012 a 2018

Vulnerabilidad de la población por CCZ de Montevideo

CAPITULO 5 _ DINÁMICA ECONÓMICA - PRODUCTIVA DEL ARCO DEL ESTE

Actividad agropecuaria casi inexistente en las áreas rurales

La industria y los servicios

Una aproximación al mercado de trabajo local en la zona de Arco del Este

Economía de subsistencia en los sectores más vulnerables

CAPITULO 6 _ PRINCIPALES ACTORES SOCIALES: MAPEO Y LÓGICAS DE ACCIÓN

Hacia un mapeo de actores sociales

Actores de la sociedad civil

Actores económico - empresariales

Actores políticos - administrativos

Actores de transferencia de conocimiento

Atributos, lógicas y articulaciones sociales

Arco del Este: un ámbito complejo y de borde, de disparidades, de muchas acciones actorales, de pugnas y de rigideces territoriales

PARTE II _ HACIA EL FUTURO

CAPITULO 1 _ HACIA UNA EXPLORACIÓN PROSPECTIVA

Presentación: sobre la indagación urbanística y la prospectiva territorial

Apertura de escenarios prospectivos

Escenario 1: De afirmación tendencial como ámbito de "sacrificio urbanístico-ambiental" mitigado

Escenario 2: De una urbanidad de mínima y de una ruralidad idílicas

Escenario 3: De disrupción como área totalmente urbanizable

Escenario 4: De disrupción como un archipiélago con una fuerte programación de inducciones y mejoras socio-ambientales congruentes y adaptativas

Sobre el contraste y elegibilidad de escenarios

CAPITULO 2 _ LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL DESARROLLO, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA GESTIÓN

Los retos del desarrollo y del ordenamiento territorial en un ámbito metropolitano tensionado

Sobre el desarrollo territorial endógeno y las lógicas exógenas de este ámbito

Sobre los posicionamientos y posibles paradigmas urbanísticos presentes

El área en estudio y su reconceptualización como unidad de actuación

Hacia los lineamientos para el desarrollo del Arco del Este

Hacia los criterios de gestión territorial

CAPITULO 3 _ LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS HACIA LA INCLUSIÓN DE LAS VISIONES DE GÉNERO Y DE LA DIVERSIDAD EN LAS POLITICAS PÚBLICAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Marco conceptual y definiciones

Antecedentes

Aspectos generales del urbanismo con perspectiva de género

La perspectiva de la diversidad y su significación en el área en estudio

Recomendaciones para una acción futura en el área de estudio. Sobre los datos cuantitativos y cualitativos

Auditoría sugerida: Diagnóstico y evaluación del espacio público

Apuntes sobre estadísticas y participación

- a) Sobre los datos estadísticos
- b) La necesidad de indicadores de género
- c) Sobre los procesos de participación

CAPITULO 4 _ LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA EL MANEJO DE LOS BAÑADOS DE CARRASCO EN DIFERENTES ESCALAS Y NIVELES INSTITUCIONALES

Arco del Este: un territorio resiliente

Nivel Departamental: Gestión de la diversidad ecosistémica

Nivel Departamental: Gestión de la conectividad

Nivel Interdepartamental: Gestión por Cuenca Hídrica

Nivel Regional: Gestión de un Sistema de Bañados Costeros del Río de la Plata

CAPITULO 5 _ AREAS ESTRATEGICAS IDENTIFICADAS EN EL “ARCO DEL ESTE” DE MONTEVIDEO

El “área estratégica” en la política territorial: relatividad y articulación en una visión de un sistema más amplio

Identificación de grandes “áreas estratégicas” en el Arco del Este

Lineamientos particulares para el desarrollo y la gestión de las “áreas estratégicas”

1_ PARQUE METROPOLITANO BAÑADOS DE CARRASCO

Identificación

Caracterización

Justificación

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

2_ CHACRAS RUR-URBANAS

Identificación

Caracterización

Justificación

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

3_ DISTRITO DE SERVICIOS AMBIENTALES

Identificación

Caracterización

Justificación

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

4_ DISTRITO NODAL DE SERVICIOS R8+R102

Identificación

Caracterización

5_ CORREDOR METROPOLITANO RUTA 8

Identificación

Caracterización

Justificación

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

CAPITULO 6 - OTRAS AREAS DE OPORTUNIDAD CON ATRIBUTOS ESPECIFICOS

“Áreas de oportunidad” no estratégicas pero de significación

1_CENTRALIDADES BARRIALES A PROMOVER

Identificación

Caracterización

Justificación

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

2_NUEVOS BORDES URBANOS ORDENADORES

Identificación

Caracterización

Justificación

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

3_EVENTUAL VÍA ALTERNATIVA FELIPE CARDOSO-NODO ZONAMERICA

Identificación

Caracterización

Justificación

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

Hacia otro mapeo de áreas de acción, potenciando deseos y urbanismos ciudadanos con sus diversidades.

CAPITULO 7_ EPILOGO: POSIBLES PRIORIDADES DE POLÍTICA TERRITORIAL CON SENTIDO Y CON PRISAS

¿Cómo operar ante la tendencia del “sacrificio urbanístico-ambiental”?

Posibles prioridades de política territorial con sentido y con prisas

1_“Visibilizar” la importancia de los Bañados de Carrasco y sus vecindades a nivel público y político departamental y nacional

2_Inclusión en Agendas Operativas de Corto Plazo, en “señales directas” que trascienden lo normativo

3_Crear una Unidad de Gestión o de Coordinación Transversal dentro de la IM

4_Realizar algunos ajustes normativos

Consideraciones finales

ANEXO I _ ANTECEDENTES DOCUMENTALES, BIBLIOGRÁFICOS Y DE INFORMACIÓN

Antecedentes específicos sobre el Arco del Este y sus vecindades

Abordajes más amplios sobre Montevideo y el Área Metropolitana de Montevideo

Trabajos sobre el Uruguay vinculables con el área en estudio

Referencias sobre el urbanismo, el desarrollo local, la ecología del paisaje y la gestión de ámbitos costeros

Referencias sobre la perspectiva de género

APENDICE II _ ACRONIMOS Y SIGLAS

PRESENTACIÓN

El siguiente texto constituye el INFORME FINAL del Estudio DIAGNÓSTICO, LINEAMIENTOS Y AREAS ESTRATÉGICAS PARA UN PROYECTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL “ARCO DEL ESTE” en el Departamento de Montevideo, Uruguay, fechado en diciembre del 2019.

Su comitente es la Intendencia de Montevideo, contando con la cooperación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

A este trabajo se accedió luego del correspondiente llamado público, al que se presentaron dos propuestas y equipos (Licitación Abreviada N° 732/2019).

Esta asesoría externa se inició a inicios del segundo semestre del 2019.

Objetivos de este estudio

Los objetivos de este trabajo externo son:

- Un “diagnóstico integral” actualizado para el ámbito.
- Proyección /Visión de futuro para para Arco del Este.
- Una propuesta de lineamientos generales para el desarrollo y ordenamiento territorial.
- Una perspectiva de género aplicada al ámbito en estudio.
- La identificación de “áreas estratégicas” para su desarrollo y ordenamiento territorial.

Por tanto se trata de un estudio territorial multisectorial explorador de diversas cuestiones y de apertura de alternativas de ordenamiento territorial, no de la elaboración de un instrumento específico de ordenamiento territorial.

Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de este estudio fue establecido en los Términos de Referencia, tomándose como límite definido los bordes del área urbana de Montevideo del noreste y los límites con el Departamento de Canelones. Este engloba a parte de los Bañados de Carrasco.

Un importante capital de estudios, instrumentos, informaciones múltiples pero de difícil acceso “territorializado” y otros antecedentes

Existe un importante capital de estudios, instrumentos y de otros antecedentes sobre esta área. Se tratan de estudios analíticos y de propuestas concretas urbanísticas y de desarrollo local, incluyéndose parte de los mismos en el Apéndice final.

Equipo técnico externo

El equipo técnico externo responsable de este trabajo estuvo formado por:

COMPONENTE URBANÍSTICO

Mag. Arq. Diego Capandeguy. Consultor en planificación y urbanismo. Coordinador responsable de todo el trabajo

Arq. Jimena Abraham. Consultora en urbanismo, datascape y cartografía territorial

Arq. Javier Vidal. Consultor en urbanismo, datascape y cartografía territorial

COMPONENTE SOCIO-ECONÓMICO Y DE PERSPECTIVA DE GÉNERO

Mag. Econ. Marcos Lorenzelli. Consultor con experiencia y formación en desarrollo local y economía urbana

Mag. Soc. Mathías Nathan. Consultor con experiencia en demografía y manejo de datos estadísticos, quien trabaja junto al Soc. Martín Koolhaas,

Dra. Arq. Daniela Arias. Consultante Externo en urbanismo con perspectiva de género.

COMPONENTE AMBIENTAL E INFRAESTRUCTURAL

Dr. Biol. Paul Moizo. Consultor en ecología del paisaje y patrimonio natural

Ing. Álvaro Capandeguy. Consultor en ingeniería ambiental

Mag. Ing. Beatriz Tabacco. Consultante en movilidad.

Contraparte departamental

La contraparte institucional de esta asesoría es la División Planificación Territorial de la Intendencia de Montevideo, bajo la dirección de la Arq. Ana Rivera.

Asimismo actuó como referente la Arq. María Roda, Directora de la Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT).

La contraparte técnica de la Intendencia de Montevideo estuvo constituida por un grupo de seguimiento integrado por los siguientes técnicos:

Mag. Arq. Eleonora Leicht (Coordinadora), Unidad del POT

Arq. María Fernanda Villalba, Unidad del POT

Arq. Silvio Raimondo, por el Centro Comunal Zonal 9

Dra. Susana González, Departamento de Desarrollo Ambiental

Arq. Patricia Abreu, del Área de Movilidad

Arq. Gabriela Detomasi, referente en perspectiva de género, Departamento de Planificación Territorial

Ing. Eduardo Straconi, Unidad de Montevideo Rural

Arq. Stella Zuccolini (DINOT)

Arq. Alicia Rodríguez (DINOT).

El presente equipo técnico desea expresar su reconocimiento por los diversos aportes recibidos de las contrapartes y referentes en esta primera fase.

Fases y tiempos

El trabajo comprendió 3 fases netas de 2, 2 y 1 mes respectivamente. Este documento corresponde a la entrega final que compila, ajusta y completa los dos informes anteriores.

Principales actividades realizadas

Las principales actividades realizadas a lo largo de este estudio han sido:

- a) Encuentros con el comitente institucional y multiplicidad de entrevistas con actores institucionales y locales, tal como se detalla más adelante. Los mismos aportaron sus percepciones y desvelos pasados y futuros, iluminando la problemática de esta área.
- b) La búsqueda y el análisis de antecedentes bibliográficos, documentales y otras informaciones. Todos ellos constituyen un soporte de datos y un capital cultural y técnico de soporte muy importante, tal como se evidencia en el Apéndice final. Ello se ha procesado selectivamente. Cabe consignar que existen muchos estudios sectoriales y pocos trabajos transversales que aprovechen un capital muy grande de estudios y antecedentes.
- c) Múltiples recorridas de campo al ámbito en estudio de parte de los diversos integrantes de este equipo técnico, en ocasiones realizadas junto a referentes institucionales y a actores locales (en vehículos terrestres, peatonales y en helicóptero). En particular, se han realizado cinco visitas de gran parte del equipo, coordinadas con propietarios o usufructuarios del suelo en tres grandes subsectores de Arco del Este: el sector central (desde Punta de Rieles); el sector sur (desde Camino Gigantes y Camino Carrasco al norte), el sector este contiguo a los Bañados de Carrasco (Camino las Trincheras y vecindades) y la rinconada entre el Arroyo Toledo, la Ruta 8 y la Ruta 102. También se realizó un vuelo en helicóptero. Su objetivo fue la mejor aprehensión del sitio, en particular de su matriz geográfica, su problemática social, ambiental, y económica, los modos de acción de los diversos actores públicos, político – empresariales, sociales, y de creación de conocimiento e innovación sus memorias, clivajes históricos y culturales. Ello se fue registrando en esbozos gráficos, en notas escritas y en capturas fotográficas.
- d) Un importante trabajo de gabinete y estudio para articular el diagnóstico del sitio, las diversas miradas, problemáticas y potencialidades del área, abriéndose escenarios prospectivos muy primarios, lineamientos generales de acción y la identificación de “áreas estratégicas” y de otras orientaciones de política territorial de acuerdo a los términos de referencia.
- e) Un trabajo de visualización gráfica gráfico que facilite la mejor aprehensión de este ámbito en estudio. Este se integra en el denominado Atlas Arco del Este.

Actores entrevistados

Este estudio se ha nutrido con las contribuciones de diversos actores que accedieron a ser entrevistados:

- Sr. Francisco Fleitas, Alcalde del Municipio F

- Arquitecto Silvio Raimondo, por el correspondiente Centro Comunal Zonal
- Integrantes del Área Social del Municipio F, As. Soc. Cecilia Iribarren, As. Soc. Patricia Cardoso y Maestra Isabel Rodríguez.
- Lic. Solana Quesada, Directora de la División Asesoría para la Igualdad de Género de la IM.
- Lic. Alicia Bisio, Comisión de Equidad de Género de la IM
- Arq. Gabriela Detomasi, Comisión de Equidad de Género de la IM.
- Lic. Andrés Scagliola, actual Director de la Secretaria de la Diversidad de la IM, ex Director Nacional de Políticas Sociales
- Ing. Isabel Andreoni, Directora de la Unidad de Montevideo Rural, IM. .
- Ing. Agr. Eduardo Straconi, Unidad de Montevideo Rural, Intendencia de Montevideo,
- Dra. Susana González, Departamento de Desarrollo Ambiental, IM
- Lic. Hernán Méndez, Departamento de Desarrollo Ambiental, IM
- Ing. Amb. Pablo Guido, Director de Saneamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo
- Ing. María Mena, Saneamiento Urbano de la IM
- As. Soc. Rosana Abella, Saneamiento Urbano de la IM
- Ing. Federico Charbonnier, Servicio de Disposición Final de Residuos, Gerencia de Gestión Ambiental de la IM
- Ing. María José Gonzalez, Consultora en Residuos Sólidos, Coordinadora del Programa Biovalor del MIEM
- Arq. Lucía Fernández (FADU / ITU), especialista en las nuevas visiones socio-ambientales de la problemática de la basura
- Zonamerica y Jacksonville, en la figura de sus directivos y técnicos: Ing. Alberto Fossati, Arq. Carlos Ponce de León. Arq. Martín Dovat, Arq. Federico Bervejillo y Arq. Juliana Molini
- Asociación de Bañados de Carrasco (ABC Rural), en la figura del Ing. Roberto Garese, junto a diversos vecinos con los que se recorrió la zona: Sra. Juanita Bruzzone, Sra. Anna Zoppolo, Sr. Fachin, Sr. Bonifacino, Sr. Luis Vargas, Sr. Miguel Beyaut, Sr. Maiorano, Sr. Andrés Pugliese, y otros.
- Lic. Gianinna Orcasberro Tarallo, bióloga estudiosa de los Bañados de Carrasco, Asesora de la Asociación Bañados de Carrasco.
- Ing. Agr. Nicolás Delafond, el Sr. Campomar, propietarios de los predios rurales limítrofes al barrio San Nicolás, y el Agrim. Gabriel Barreiro.
- Sociólogo Manuel Piriz del Observatorio Social del MIDES
- Arq. Cecilia Lombardo (FADU / ITU), participante del Proyecto Cárcel Pueblo

A todos ellos se les expresa un especial agradecimiento por su tiempo, por las informaciones y opiniones brindadas, y por facilitar el acceso a distintas áreas de la zona en estudio.

Organización de este documento

Este Informe comprende dos partes: el presente volumen escrito, y un apéndice gráfico. Ambos son complementarios e inseparables, más allá de su lectura independiente, paralela y/o iterativa.

El siguiente documento avanza en los contenidos del estudio antes enumerados. Para ello se organiza en dos partes:

- Parte I: DIAGNOSTICO ACTUALIZADO. Comprende 6 capítulos.
- Parte II: HACIA EL FUTURO. Comprende 7 capítulos, focalizados en una primera aproximación prospectiva, en posibles lineamientos generales de ordenamiento territorial, en pautas particulares en una perspectiva de género, en pautas específicas multiescalares desde la mirada de la ecología del paisaje, en la identificación requerida de “áreas estratégicas”, en el análisis de otras “áreas de oportunidad” y en el epílogo con algunas recomendaciones de acciones prioritarias.

También se incluyen dos APÉNDICES, uno bibliográfico y de antecedentes, otro de acrónimos.

Carácter abierto

Finalmente cabe agregar que este Informe, por sus objetivos, por su propia naturaleza analítica operativa, y por algunas de sus restricciones, es un escrito abierto y perfectible que aspira a ser un insumo para otros abordajes técnicos, políticos y de la sociedad civil sobre un área compleja, en cambio y desafiante.

Precisamente su entrega constituye una invitación para intercambiar sobre lo realizado. Al respecto se espera que el mismo, sin perjuicio de sus constricciones, pueda coadyuvar a un ordenamiento territorial y a una gestión más eficaz y adaptativa a las nuevas condiciones y desafíos Arco del Este. El mismo constituye un singular territorio del noreste del Departamento de Montevideo articulado por los Bañados de Carrasco, cuya cuenca es más amplia, abarcando también una parte en el Departamento de Canelones.



PARTE I
DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO

CAPITULO 1

"ARCO DEL ESTE": UN MONTEVIDEO ENTRE EL REPOSICIONAMIENTO COMPETITIVO Y LAS DISPARIDADES SOCIO-TERRITORIALES

En esta primera fase se desean subrayar algunas cuestiones que se irán completando y afinando en las siguientes. Cabe detenerse en las mismas.

Una matriz paisajística de bañados relictuales y de bordes urbanos diversos

El ámbito en estudio, denominado en los términos de referencia como microrregión del Arco del Este, tiene una matriz natural signada por la presencia de un humedal, los Bañados de Carrasco. Se trata de un humedal relictual por las diversas actuaciones de desecación y de antropización planteadas a fines del siglo XIX por el Ing. Andreoni y concretadas parcialmente en diversos momentos del siglo XX. Ello respondió a otras visiones del desarrollo, en que a los bañados se les veía como ámbitos insalubres y no como territorios con un notable rol ecológico y de amortiguador hídrico. Este humedal interior desagua por el Arroyo Carrasco al Río de la Plata. Este recibe los aportes del Arroyo Toledo y de los Arroyos Manga, de La Chacarita y de la cañada de las Canteras, con importantes afectaciones fundamentalmente por efecto de los residuos sólidos.

Se trata de un área que fue concebida como una periferia distante de la ciudad de Montevideo, ámbito de programas "extraurbanos", como diversas canteras, la localización del Aeropuerto de Carrasco, de establecimientos carcelarios y militares, de industrias importantes, y de una suave producción agrícola de soporte. Con los años este ámbito se fue colonizando con nuevos loteos formales y con asentamientos precarios o informales.

Tal área responde al patrón característico de los bordes urbanos de las ciudades latinoamericanas, con su yuxtaposición de actividades, sus altos contrastes socio-territoriales, sus infraestructuras (tanto nuevas como otras antiguas), ámbitos territoriales rurales y rur-urbanos con un abandono de las actividades rurales familiares ante diversas dificultades (de escala competitiva, de vandalismo, de afectaciones ambientales, de dificultades de compatibilizar usos, etc.) y de nuevas y legítimas expectativas de diversos actores. Al respecto en el Arco del Este podría aplicar la categoría de "borde peri-urbano" al que hace referencia Alfredo Garay en otras ciudades de la región.¹ Ello supone un comportamiento de "corona gris", con situaciones de indefensión, y de pugnas entre localizaciones y deslocalizaciones de diversas actividades. Pero se trata de un borde periurbano de carácter metropolitano. Este ámbito en estudio está crecientemente pautado en su interior, y también rodeado, por diversas localizaciones e infraestructuras.

Geografías humanas contrastantes

Esta área se distingue por sus geografías humanas contrastantes. Aquí se reconocen:

- a) Barrios populares con identidades tradicionales, como lo es Bella Italia. Muchos de estos barrios se fueron densificando en sus ocupaciones, con varios hogares por predios, y con condiciones de habitabilidad frecuentemente deficitarias. Los paisajes barriales coexisten con viejas infraestructuras industriales, de depósitos y de locales artesanales.
- b) Una gran cantidad de asentamientos precarios, que se irán estudiando en este informe y en los próximos. Al respecto se estima que es una de las áreas de Montevideo con

¹ Garay (2001).

mayor crecimiento de tales urbanizaciones populares, a pesar de los esfuerzos públicos para su contención.

- c) Urbanizaciones residenciales de alta gama en el área de Carrasco al norte del camino homónimo. Estas se desarrollaron desde inicios de este siglo. Entre tales barrios pueden mencionarse San Nicolás y otros similares.
- d) Dos establecimientos de reclusión carcelarios, uno más abierto, una “cárcel-pueblo”, otro reciente, resultado de una concesión público-privada, una cárcel “maquinica” de nueva generación, un ámbito de reclusión y control seguramente sin rehabilitaciones adecuadas.²
- e) Zonamérica, una urbanización terciaria – productiva que opera como una plataforma de servicios globales, pujante, exitosa, en régimen franco, de gran empleabilidad. Este grupo tiene propuestas de diversificación de su oferta, expandiéndose a la esfera de la creación de un barrio abierto de alta gama.
- f) Grandes arenas deportivas como el Estadio de Peñarol, construido hace algunos años, con una fuerte presión de tránsito cuando se realizan partidos relevantes.
- g) Un área rural con contadas explotaciones productivas, con huellas de abandono y de degradación, también colonizada por diversa canchas y complejos deportivos.
- h) Una montaña de “basura”, constituida por la correspondiente planta de disposición de residuos sólidos de Felipe Cardozo, una de las topografías más altas de esta ciudad, con diversas externalidades ambientales (lixiviados, olores, tránsito de camiones, avifauna y roedores que los colonizan, etc. Aquí coexisten hurgadores o recicladores, individuales o cooperativos, en condiciones de trabajo y de vida subsistenciales extremas. A ello se suman basurales informales y “deshuasaderos”.
- i) Canteras y lugares de extracción de turba para diversos usos, caso de los viveros.

Fuerte organización territorial radial de escasa articulación anular o transversal, con equipamientos metropolitanos de gran rigidez

El área está estructurada por un gran viario metropolitano dado por:

- a) Camino Maldonado, y su continuación por la Ruta Nacional N° 8. Es una gran vía radial de la ciudad y su área metropolitana.
- b) El anillo vial de la Ruta 102 que une la Ruta 101 con Zonamérica y Camino Maldonado, y continua por la Circunvalación realizada en la última década que conecta tal punto con la Ruta Nacional N° 5.
- c) La conexión transversal es muy limitada. Y el conjunto de la conectividad intrazonal es restrictiva, sea por la propia presencia del humedal, de los grandes equipamientos y de la vieja condición rural del área en estudio.
- d) A nivel del borde interior la Avda. Belloni opera como una vía muy importante.

A nivel privado se ha planteado la posibilidad de realizar una vía que uniese el Camino Felipe Cardozo con las vecindades de la Zona América, “rodeando” el humedal. Tal iniciativa se realizaría dentro del régimen de la PPP, de la participación público – privada.³ Ello podría

² Aldama, et. al (2018).

³ De acuerdo a trazado en estudio que se conoció en las entrevistas realizadas.

mejorar notablemente la conectividad intrazonal. También han existido iniciativas más académicas de una vía, la Rambla del Humedal, que rodease a su sector norte.

Centralidades locales, zonales internas y metropolitanas. Las centralidades exógenas

La ciudad de Montevideo ha cambiado su matriz de centralidades en las últimas décadas. Ha sido un proceso muy importante, con diversos registros.⁴

Ello forma parte de un más amplio proceso de transformación de las ciudades en el capitalismo contemporáneo. Las centralidades actuales pueden ser de diverso cuño o carácter. Y estas no son inmutables: unas caen, otras se despegan.

El área en estudio tiene dos grandes centralidades:

- a) Una tradicional, distrital, la conurbación lineal de Camino Maldonado y Ruta 8, y también un tramo de Camino Carrasco.
- b) Una nueva centralidad reciente, de enclaves muy potentes, focalizados en la Zonamerica, y en otros emprendimientos próximos.

A ello se suman centros zonales, como ocurre en el área del Intercambiador Belloni, en Ruta Nacional 8 y Punta de Rieles, en Camino Carrasco y Veracuerto, o en La Cruz de Carrasco.

A ello se suman centralidades barriales.

La singularidad de Arco del Este es que sus centralidades son de borde e intersticiales. El gran recurso que son los Bañados de Carrasco, que tendrían una nueva centralidad ecológica y recreativa en otros países, aquí es una periferia desvalida dentro de un más amplio territorio en apariencia urbanísticamente “vacío”, pero cargado de diversidades y de residuos contaminantes de la actividad humana.

El espacio y equipamiento público: deficitario y en crisis

El área no consta de grandes espacios públicos. El gran espacio público es exógeno, es el Parque Roosevelt en el Departamento de Canelones. O está en el borde sur, muy enclavado y de difícil accesibilidad desde otras subáreas, como el Parque Fernando García localizado sobre Camino Carrasco y el arroyo homónimo.

A escala barrial existen diversos espacios microlocales, como algunas plazas y parques. Pero es notoria la falta de equipamientos, y la baja calidad y urbanidad del espacio público en su conjunto. Esto, de cara a incluir la perspectiva de género, afecta de manera directa ya que los espacios se tornan inseguros e inaccesibles para el uso amplio y diverso por parte de diferentes colectivos, generando desigualdades y falta de apropiación.

En particular la escasa previsión de espacios públicos en los fraccionamientos formales, e incluso su uso posterior como espacio de implantación de equipamientos públicos y deportivos y su total carencia en los crecimientos irregulares, configuran un particular y contradictorio paisaje urbano de baja y media densidad, de baja urbanidad.

En ese sentido, los múltiples campos deportivos constituyen un tipo particular de espacios semi públicos, que atienden un segmento de usuarios extenso y que excede en su alcance largamente el área de estudio.

⁴ Intendencia de Montevideo (1998), Schelotto (2008), Arana (2011) y Sprechmann y Capandeguy (1998).

Asimismo el humedal, aunque en una parte es un bien público de uso privado del Estado, aparentemente asignado al Ministerio de Defensa, el mismo es de muy difícil acceso público, no estando concebido como un parque o como una reserva de uso restringido pero de disfrute público focalizado del Montevideo metropolitano.

“Vacío”: el Montevideo Rural del noreste, una ruralidad productiva en crisis y una urbanización en avance

El Montevideo Rural del Noreste evidencia una condición de paisaje “vacío”, dada su condición de indefensión y de cierto atributo de territorio vasto y difuso, que podría denominarse como un gran *terrain vague* en la jerga urbanística.

Se trata de una ruralidad productiva en crisis y de una urbanización en avance a pesar de los esfuerzos públicos para evitarla. La política departamental ha sido explícita y fuerte en términos de la conservación del Montevideo Rural.⁵ Pero la aparente retroacción y rentabilidad futura de la actividad rural dentro de esta área es un tema abierto a profundizar.⁶ Algunos predios de quintas y chacras se han ocupado con asentamientos precarios, otros se han transformado en “parques implantados”, sin un uso agropecuario, como salones de fiestas y diversos complejos recreativos.

El área central del Arco del Este evidencia un círculo vicioso de contención, de ocupación restringida, de degradación, de abandono y de nueva ocupación. Ello duró todo el siglo pasado y parte del presente, conformando un paisaje del “vacío”, ¿un territorio en espera o en indefensión? En efecto, los bañados de Carrasco y su área de influencia constituyen el mayor “vacío” potencial interior a la mancha urbana metropolitana de Montevideo.

La presencia de los suelos improductivos del humedal y el otrora escaso deseo social residencial, justificó la ubicación en la zona de grandes equipamientos de compleja implantación en el tejido urbano. Lo antes dicho, más la notable retracción de la actividad rural en la zona, y el inevitable cierre programado del vertedero municipal en un futuro hoy distante (de al menos 30 años, por diversas acciones en curso) y otras posibles calificaciones, hace que el área se pueda visualizar como un enorme “vacío metropolitano, un lienzo territorial, una enorme cantidad de suelo “reservado”, cautelado para su desarrollo y que brinda enormes perspectivas, cuestión sobre la que se volverá.

Por tanto se reconoce una tensión entre una ruralidad, una “rur-urbanidad” y una condición “periurbana” que avanza, aplicando esta categoría de la geografía contemporánea. De acuerdo a lo antes señalado, se abren preguntas sobre las transformaciones en curso de esta parte del otrora Montevideo Rural, su “sostenibilidad”, sus mixturas y cambios de uso, sus externalidades y su desafiante manejo desde el ordenamiento territorial y el desarrollo local. El cambio conceptual sustantivo es que la rur-urbanidad o peri-urbanidad se interpreta por continuidades y mixturas de nuevo cuño; en cambio la relación rural-urbana clásica se interpreta por dicotomías “campo-ciudad”.⁷ Cabe consignar que la “rur-urbanidad” o la condición “peri urbana” es una categoría interpretativa de una situación de hecho, fáctica. La misma podría habilitar una zonificación territorial, pero actualmente su aplicación no coincide con una categoría administrativa de suelo reconocida en la Ley 18.308 de junio del 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial) y en instrumentos de ordenamiento territorial de la Intendencia de Montevideo acordes.

⁵ Intendencia Municipal de Montevideo (1998), Chabalgoity (2018).

⁶ Véase un incisivo análisis sintético en Couriel (2010), p. 103/110.

⁷ La noción de “rur-urbanidad” fue planteada por Bauer y Roux en 1976, extendiéndose su aplicación e indagaciones hasta el presente. Véase Cardoso y Fritschy (2012), p. 29.

Arcos del Este en diacronía: fuertes crecimientos urbanos y transformaciones urbanas en los últimos años

Como se visualiza en el contraste de los datos censales, en la densificación y extensión de la planta urbana, los crecimientos de esa zona han sido muy importantes.

Creció:

- a) La residencia en predios formales, en segmentos populares especialmente al norte, y en segmentos de clases altas al sur.
- b) El número de asentamientos precarios, informales, y su nivel de ocupación (89 asentamientos dentro del Municipio F).
- c) La población carcelaria privada de libertad. Los datos extraoficiales reconocen cerca de 1.800 reclusos entre los dos establecimientos de la zona, no habiéndose accedido a datos oficiales. .
- d) El número de empleos extra zona en el terciario, de empleos de alta calificación, con un fuerte peso del trabajo femenino como ocurre en Zonamerica.
- e) El empleo asociado a nuevas industrias de la construcción, de reciclaje de residuos y de servicios.
- f) Diversos rellenos sanitarios, con diversas acciones y mejoras, y también problemáticas socio – ambientales.

Falta de suelo residencial

En particular cabe subrayar la falta de suelo residencial accesible.

En efecto, se puede constatar en las últimas décadas un alto aumento de la ocupación residencial que ha "quemado" casi la totalidad del parcelario común.

Las lógicas de acceso a suelo residencial que operan en el área van desde la iniciativa individual en la densificación informal del padronario formal y la creación y consolidación de variados asentamientos informales, y desde el estado, en la apertura de suelo urbano para cooperativas, realojos y conjuntos habitacionales, estos últimos formando distritos o parques residenciales de densidad media.

Los asentamientos precarios y las operaciones estatales son en la actualidad las que están definiendo en gran parte el límite real de la ciudad sobre los suelos categorizados como rurales, en todos los casos, en un proceso de adición, de ciudad por partes poco conexas. Esta falta o escasez de suelo residencial fue observado desde la DDOT de Montevideo en el 2011, proponiéndose el Atributo de Potencialmente Transformable (APT) a Suelo Urbano Consolidado de varios polígonos de Suelo Categoría Rural del entorno.

Se entiende que en el área en estudio el suelo residencial es un suelo:

- a) Insuficiente y poco accesible para los sectores populares. Ello explica que se sigan expandiendo los asentamientos irregulares y las precarizaciones dentro de los terrenos formales, a pesar de los importantes esfuerzos públicos en la materia.
- b) Las áreas denominadas de ATP vigentes (Suelo con el Atributo Potencialmente Transformable) se entienden limitadas y de baja calidad urbanística en su conectividad intraurbana. Esta carencia de un planeamiento integral real, no discursivo (respecto a la

vivienda, equipamientos, infraestructuras, y espacios públicos) da como resultado la desarticulación espacial. Ello tiene sus consecuencias directas en como las personas habitan su entorno inmediato y las relaciones que crean con otras personas (vecindad) y con el propio espacio urbano (civismo).

En todos los casos, lo que se ha perdido es el imaginario de tejidos de vivienda de baja densidad con carácter de villas semi rurales que la normativa dispuesta en el POT (Plan Montevideo) consagraba, y que no parece tener sostenibilidad social y económica en un ámbito que se está transformando en una gran insularidad metropolitana. Ello seguramente podría ser revisado y replanteado a futuro en algunas zonas como áreas – parque con viviendas uni o multifamiliares. Ello no se habilita en el suelo actualmente categorizado como Suelo Rural Productivo, aunque este sin producir y en vacancia.

Transformaciones del suelo

El ámbito en estudio ha sido objeto de diversas transformaciones del suelo en la última década y media.

Un caso particular refiere a Jacksonville y sus vecindades, asociada al Grupo Zonamérica. En efecto, el potencial éxito de las zonas de usos logísticos y de servicios sobre la ruta 102, previstas en el avance del PAI del APT 5 (Zonamérica) podría desencadenar el "contagio" y consolidación de la otra fracción del sector 5 del otro lado de la ruta, en parte ya ocupada con empresas instaladas, conformando en ese par un polo de enorme fuerza atractora a nivel metropolitano y con la fortaleza suficiente para competir con los suelos logísticos abiertos en el departamento de Canelones.

Es lógico esperar que este desarrollo inicie un proceso de aumento de presión sobre los suelos rurales frentistas al APV, a modo de continuidad con lo que actualmente sucede sobre Ruta 8 y la Ruta 101. Ello tendería a seguir "cerrando" y activando el Gran Arco logístico-industrial-portuario metropolitano. Al mismo tiempo, esta oferta sería mucho más atractiva que la de los suelos suburbanos no habitacionales dispuestos al sur de la pieza y cercanos a Camino Carrasco, consolidando la relación de esta última asociada a la implantación de algunas actividades preexistentes, ambientalmente "sucias" y pesadas.

Ciclos de desarrollo territorial

Se han identificado primariamente los siguientes ciclos de desarrollo territorial:

- a) Un ciclo urbano iniciático por la cuchilla (fin siglo XIX)
- b) Un primer ciclo industrial moderno y de desecación de los bañados (hasta 50)
- c) Un ciclo de crisis del desarrollismo moderno y de la agricultura familiar (60 a 80)
- d) Un ciclo de expansión urbana contrastante, de recambio industrial y de servicios, y de cautela de la ruralidad (1990 a 2010)
- e) Un ciclo reciente de avance urbano, de robustecimiento metropolitano y de intensificación de las disparidades socio – territoriales (2010 – hasta hoy)

Los mismos se verificarán y se trabajarán en el próximo informe. Su explicitación puede permitir comprender mejor las grandes trayectorias de transformación y estabilidad de esa área.

Primera síntesis: Arco del Este, una zona con grandes disparidades, inversiones públicas y privadas, bloqueos y dinamismo

Arco del Este es un área muy importante de la ciudad de Montevideo. En las secciones anteriores se han subrayado distintas cuestiones medulares. Ciertamente esta zona tiene grandes pasivos sociales y ambientales, con muchas disparidades. Se trata de una de las zonas que incluyen las periferias más vulnerables de la ciudad como también un pequeño segmento social de altos ingresos y perfil educativo. Arco del Este presenta muchos rigideces y bloqueos. Pero también son muy importantes las inversiones públicas y privadas dentro de esta microrregión, las realizadas en los últimos años y las previstas. Todo ello nutre y desafía a las políticas públicas. En particular, el ordenamiento territorial es desafiado por unas importantes dinámicas de cambio inexistentes décadas pasadas.



CAPÍTULO 2

LOS BAÑADOS DE CARRASCO: LA GRAN INFRAESTRUCTURA ECOLÓGICA

Introducción

El presente capítulo aplica el enfoque de la Ecología de Paisajes, de los atributos ecológicos del territorio de Arco del Este para diagnosticar y exponer el diseño de la Infraestructura Ecológica subyacente en el área objeto de estudio.

En este análisis “se apelará” a la referencia y principios de la Ecología del Paisaje para elaborar un modelo de arreglo espacial de sus elementos con fines de sustentabilidad. Según estos principios:

“La ecología de paisajes es una rama de la ecología que estudia las relaciones entre el patrón espacial y los procesos. Llamamos patrón a la configuración, dentro de un territorio dado, de los diversos fragmentos de relativa homogeneidad interna en cuanto a funciones ecosistémicas o usos de la tierra. La organización espacial de estos fragmentos, esto es, tamaños relativos, tipo de distribución espacial, distancia y conectividad entre ellos, influye en las tasas y los tipos de procesos biológicos y humanos en el territorio.

Asimismo, los tipos y tasas de los procesos ecológicos, y especialmente los sociales, afectan la configuración espacial. La estrecha relación patrón-procesos significa que sería posible diseñar el espacio ubicando los usos de la tierra de manera de favorecer la sustentabilidad ecológica y social de un territorio, ya sea al nivel continental, regional, cuenca o paisaje.”⁸

Componente socio – ambiental y normativa asociada

El ámbito de actuación trazado por la Intendencia de Montevideo para “Arco del Este” es parte de un territorio en el cual se ha desarrollado un alto grado de antropización, desarrollada en ámbitos urbanos formales e informales. En torno al eje de Ruta 8, Arco del Este abarca una de las zonas de máxima concentración de crecimiento urbano informal en el área metropolitana, caracterizada por un patrón de asentamiento disperso, que contribuye a la precariedad de los propios tejidos urbanos formales.

Existe una fuerte concentración de asentamientos en el entorno formado por Punta de Rieles y sus bordes, Manga Rural y Puntas de Manga. Los desafíos para un proyecto de desarrollo sostenible son complejos, siendo un problema de desarrollo urbano y socioeconómico a mediano y largo plazo. En el sector sur, en cambio, la precariedad urbana y el crecimiento informal aparecen más bien como áreas críticas concentradas, en este caso sobre los márgenes del Arroyo Carrasco y al sur de los Bañados de Carrasco, en las áreas de Paso Carrasco, Carrasco Norte y Bañados (sector sur). La situación más crítica en este caso se configura al norte de Paso Carrasco, en áreas inundables sobre el borde del bañado⁹.

Desde el punto de vista ambiental, no existen dudas de que el componente central del ámbito territorial objeto de análisis lo configuran los Bañados del Arroyo Carrasco. El Bañado se encuentra modificado desde el punto de vista hidráulico debido a obras de desecación, su flora es una mezcla de especies nativas e introducidas, y sufre de una importante depredación de sus recursos naturales. Una estimación reciente del MGAP, sugiere la existencia de una 850

⁸ Matteucci S.D. 2005. Ecología de Paisajes, en página Web del Grupo de Ecología de Paisajes y Medio Ambiente, Universidad de Buenos Aires, líneas de investigación. on line: www.gepama.com.ar

⁹ Adaptado del Plan Estratégico Cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC), parte 3-2, Territorio

hás. de bosques, en su mayoría nativo, y seguramente con alto grado de degradación. El otro componente del Bañado, sus áreas húmedas, debe ser mapeado y delimitado con precisión.

Al igual de lo que ocurre en la mayoría de los ecosistemas naturales, y particularmente los asociados a estructuras de drenaje hídrico, el Bañado se encuentra íntimamente asociado territorial y ecológicamente a los afluentes que en él descargan sus aguas, destacándose por su porte los arroyos Manga y Toledo, este último con su curso alto en jurisdicción del Departamento de Canelones. Cabe mencionar también el arroyo Chacarita, particularmente importante por el entorno territorial en el que se desarrolla, a partir del cual incorpora impactos y afectaciones que finalmente se expresan y son absorbidos por el Bañado.

A pesar de este alto grado de intervención del cual ha sido objeto el bañado, y en consecuencia del alto grado de deterioro ambiental, es factible suponer que mantiene su dinámica ecosistémica, al menos en sus funciones esenciales, así como valores de biodiversidad y paisajísticos, y consecuentemente, un importante potencial de recuperación. En esta dirección se han expresado vecinos y lugareños, que han dado testimonio de la existencia de una macrofauna importante, testimonio que pudo ser constatado al menos puntualmente en una reciente recorrida por el Bañado, con el avistamiento de un escurridizo Chajá.¹⁰

Los Bañados de Carrasco en el POT

En el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998), en la sección “3.4 Medio natural y áreas ecológicas significativas”, se plantea: “...

Bañados de Carrasco

Los bañados de Carrasco cubrían originalmente una superficie muy amplia de terrenos bajos, recibiendo aportes de los arroyos Toledo y Manga y las cañadas de la Chacarita y de las Canteras, sobre un tipo de suelos raro en el país —suelos de pantano—, bajo inundación permanente a prolongada. La zona ha sido muy afectada por la actividad humana, incluyendo importantes obras de canalización que han acelerado el tránsito de agua hacia el arroyo Carrasco, la introducción de especies exóticas y la acción de contaminantes —efluentes líquidos en las corrientes de agua y lixiviados desde la usina municipal; y residuos sólidos— presencia de asentamientos irregulares y explotaciones agropecuarias. Como consecuencias de estas modificaciones la superficie de los bañados se ha reducido en una proporción importante y los remanentes son ambientes muy modificados; las alteraciones son de tal magnitud que en algunos sitios es discutible si todavía representan un bañado. En la actual evaluación se lo considera un área alterada a degradada, de importancia media por su paisaje y biodiversidad, pero destacándose que corresponde a un tipo de ambiente raro en el país —suelos de pantano—, lo que permite mantener su significancia a nivel departamental y nacional.....

.....Valoración de las áreas ecológicas significativas

Las diferentes áreas ecológicas significativas fueron estudiadas considerando por separado los indicadores primarios y secundarios. Para cada uno de ellos fueron ordenadas por su nivel de significancia, y por separado para cada tipo de indicadores.

El primer y segundo puesto lo ocupan respectivamente Rincón de Melilla y los bañados de Santa Lucía. Desde el punto de vista del paisaje se entiende que estas dos áreas conforman una misma unidad, aunque se las mantiene separadas por sus diferentes impactos humanos y

¹⁰ El Chajá o Chajá Común, (*Chauna torquata*), es una especie de ave del orden anseriforme de la familia Anhimidae que habita en buena parte del sur y centro de Sudamérica. Tiene gran tamaño, unos 75 cm de pico a cola. Es miembro de una familia de aves exclusiva de América del Sur y está emparentado con los cisnes y los gansos.

posibilidades de gestión. Poseen una gran importancia a nivel departamental, por ser el área de paisaje natural mejor conservada y más representativa, y también a nivel nacional, ya que constituyen una muestra representativa cuantitativamente importante de un tipo particular de humedales -bañados salinos-, relativamente escasos en nuestro país. Poseen registros de biodiversidad de importancia a nivel departamental, nacional y regional.

Esta área además se continúa con el tramo de costa que alcanza punta Espinillo. En esta zona se encuentran dos parques municipales -Lecocq y Punta Espinillo-, que potencian el uso conservacionista de estas áreas, aunque requieren de medidas de gestión equilibradas que aseguren la protección ambiental.

El otro humedal de importancia en el departamento lo constituye el Bañado de Carrasco. Sin embargo se encuentra en una situación ambiental más antropizada, con un deterioro mayor. Poseen una valoración social muy positiva sobre las posibilidades de su recuperación y uso como reserva natural, las posibilidades de su utilización como lugar de recreación, turismo, educación y docencia.

Por otro lado las diferentes áreas reconocidas en la costa Oeste de Montevideo arrojan una valoración media a alta, y varios de sus tramos merecen medidas de protección enérgica, bajo distintos tipos de equilibrio para el uso recreativo y turístico. Punta Espinillo posee un gran potencial de aprovechamiento en articulación con el predio del parque municipal”....

NIVEL DE SIGNIFICANCIA	ÁREA
Nivel Uno	Rincón Meilla
	Bañados Santa Lucía
	Costa Oeste-Punta Espinillo
Nivel Dos	Costa Oeste-Colorada
	Costa Oeste-Santa Catalina
Nivel Tres	Bañados Carrasco
	Arroyo Toledo
Nivel Cuatro	Cañada Pajas Blancas
	Arroyo Pantanoso
	Cursos arroyos principales
	Isla Gaviotas

Inicialmente, el POT (1998) otorgaba a los Bañados de Carrasco un nivel de “significancia ecológica media” (“nivel de significancia 3”). El POT (1998) ubica a los Bañados de Carrasco dentro de las áreas de recuperación ambiental, con la siguiente definición:

Memoria de ordenación:

“Las Áreas de Recuperación Ambiental corresponden a las áreas de significancia ecológica media, que presentan paisajes destacados por sus indicadores de biodiversidad y paisaje, pero con mayores grados de intervención humana, que requieren medidas más enérgicas de rehabilitación y recuperación para servir a los fines de preservación ecológica o de turismo y recreación. El objetivo primario es impedir nuevos deterioros en estas áreas, revertir los actuales, y establecer metas en el corto y mediano plazo para su recuperación, incluyendo la restauración y rehabilitación”.

Memoria de información:

“La definición de las áreas ecológicas significativas se realiza en base a la consideración de un conjunto de indicadores primarios que atienden a aspectos paisajísticos, diversidad en la fauna y flora, el impacto humano actual y los niveles de urgencia, y el beneficio ecológico y económico, junto a una serie de indicadores secundarios, que contemplan la relación con el ser humano, la aceptación social, la demostración, la investigación, el turismo y la recreación, la educación y la oportunidad.”

Parece adecuado que el indicador “impacto humano actual” pueda determinar la caracterización del Bañado de Carrasco como un “Área de Recuperación Ambiental”. Pero este

indicador parece tener un peso relativo muy alto para definir el nivel de significación ecológica del Bañado. Las características ecológicas del Bañado de Carrasco pueden ser diferentes a las de otro ecosistema similar (ej: Bañados del Santa Lucía), pero su nivel de significancia desde este enfoque no debería variar de acuerdo al impacto humano del que es objeto.

Cabría preguntarse en qué medida esta definición inicial determinó *a priori* el “valor ambiental” asignado al Bañado de Carrasco en el acervo institucional, cultural y/o social, así como luego en el empuje y concreción de medidas tendientes a restaurar su calidad ambiental (y en el sistema natural asociado). En otras palabras, ¿cuánto puede haber influido esta caracterización del Bañado de Carrasco para no determinar su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Protegidas? (SNAP).

El registro de las Directrices Departamentales

Desde el punto de vista de la normativa departamental, las Directrices Departamentales (decreto 34.870 de la Junta Departamental de Montevideo), los Bañados de Carrasco son objeto de importante consideración.

El artículo 43 de tales Directrices define la interfase Urbano – Rural del Departamento:

Artículo 43º- Interfase Urbano-Rural - Comprende el borde urbano de la ciudad, en un espesor que incluye áreas urbanas, suburbanas y rurales, grandes infraestructuras, emprendimientos logísticos e industriales, asentamientos irregulares, centralidades periféricas y áreas de valor natural.

Se priorizarán las actuaciones tendientes a la protección y desarrollo de las potencialidades del suelo rural natural y productivo, la consolidación de un borde urbano pautado por enclaves logístico industriales y Cuñas Verdes, la definición de un eficiente sistema de infraestructuras del transporte de cargas, y la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales urbanas y suburbanas existentes. Se identifican tres sectores de la interfase urbano-rural diferenciados: entorno Anillo Colector Vehicular Perimetral (ACVP), Sector entre ruta 5 y la costa oeste; sector entre ruta 8 y Río de la Plata.

“Arco del Este” queda comprendido en el “sector entre ruta 8 y Río de la Plata, y sus directrices de actuación son las siguientes:

3- Sector entre Ruta Nº 8 y la Costa Este

Esta área es ámbito de actuación del PECAC por lo cual las actuaciones deben integrarse dentro de sus lineamientos. Respecto al Área Bañados de Carrasco, se considera prioritario la preservación de las áreas rurales de valor natural, una ordenación del ámbito rural productivo que promueva sus especificidades y desaliente su sustitución y abandono, y la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales contiguas. Se impulsarán en el sector actividades complementarias a las rurales, entre ellas las deportivas, recreativas y turísticas de bajo impacto territorial.

Dentro de las intervenciones específicas para la interfase Urbano - Rural, se prevé específicamente la “Ordenación del entorno de los Bañados de Carrasco”.

El ámbito de actuación

Cualquier territorio puede ser dividido o zonificado en función de una variable, o de una combinación de éstas. En general, es un hecho que las variables de zonificación administrativa, de perfil antrópico, siguen criterios que determinan resultados que, en su solapamiento, pocas veces coinciden con los resultados obtenidos de aplicar variables de corte ambiental.

Muchas veces las delimitaciones administrativas dividen y separan componentes que estructural y funcionalmente son un todo desde lo ambiental. Este desacople hace que, al momento de definir y determinar un análisis territorial a partir de factores ambientales, se deban tomar porciones de territorio que en apariencia no guardan relación directa con el espacio territorial ("Ámbito de Actuación") objeto de análisis.

Los factores ambientales operan a múltiples escalas espacio - temporales, y conforman sistemas complejos integrados, estrechamente relacionados entre sí, lo cual dificulta su discriminación con objetivos de lograr un análisis individual o particular. No obstante, es posible acceder a ciertas aproximaciones territoriales que desde el punto de vista de los procesos ambientales que les son inherentes, pueden presentar cierto grado de independencia en relación a otros elementos del territorio, como es el caso de las cuencas hidrográficas.

En la figura 1 se presenta el solapamiento del territorio del Ámbito de Actuación de la zona definida como "Arco del Este" con la cuenca de la principal línea de desagüe de la región, el Arroyo Carrasco, cuenca que a su vez, está determinada por la significativa presencia de la estructura de los Bañados de Carrasco.

La cuenca del Arroyo Carrasco, presenta además la particularidad de ser compartida por dos gobiernos departamentales (Montevideo y Canelones), situación que al momento de planificar y realizar una prospectiva de desarrollo para la zona, debe ser considerada. No en vano, el PECAC¹¹ se desarrolló desde sus orígenes y hasta su culminación, en el marco de un espacio de coordinación institucional a nivel regional como lo fue el Programa Agenda Metropolitana¹².

Lo antedicho configuraría el marco conceptual bajo el cual debería desarrollarse el análisis ambiental bajo los principios de la Ecología del Paisaje en el ámbito de actuación de "Arco del Este"

¹¹Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco (2007)

¹²Acuerdo de Gestión compartida a nivel metropolitana entre las Intendencias de Canelones, Montevideo y San José (2005)

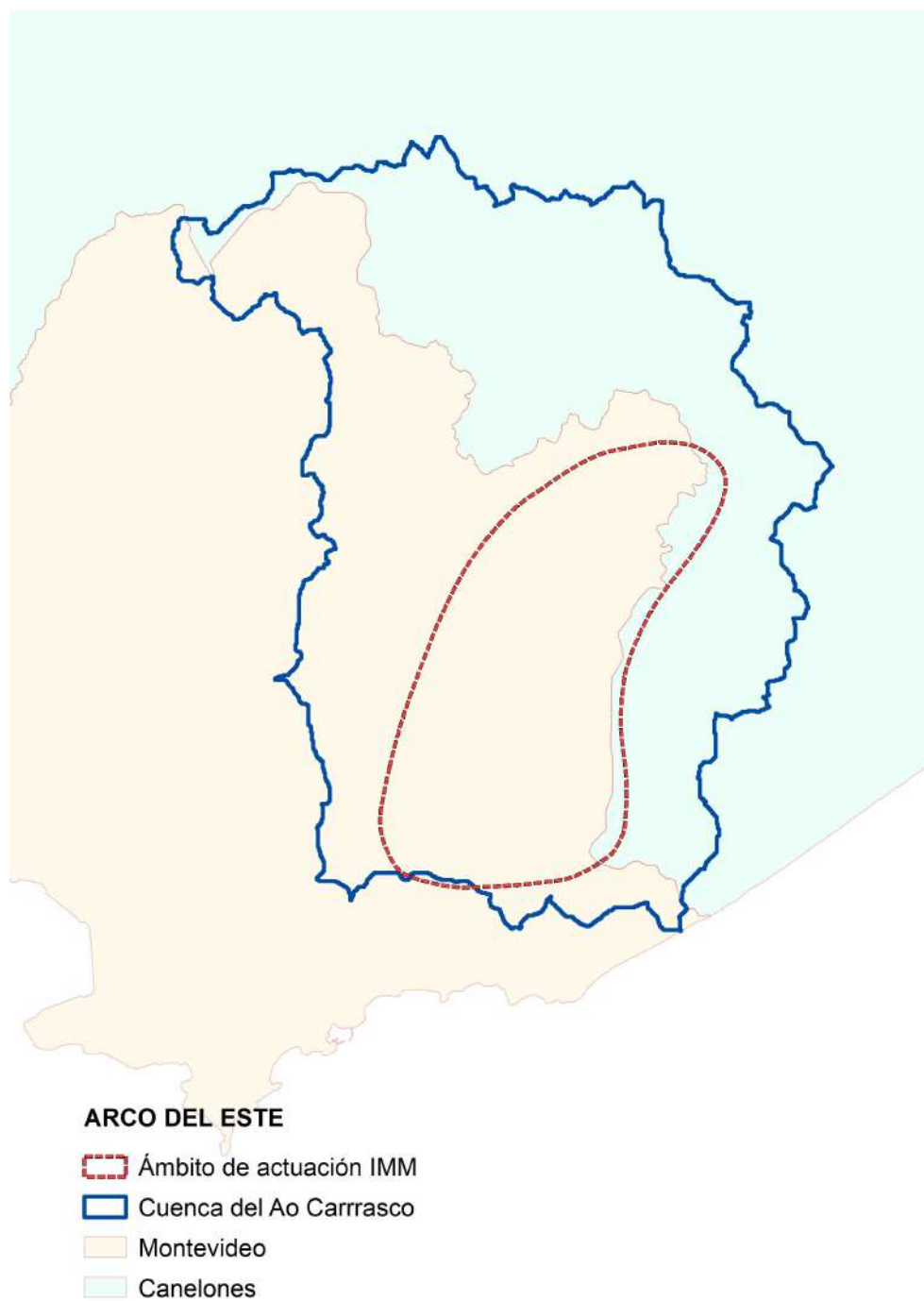


Figura 1: Contexto administrativo y ambiental del Área de Actuación de Arco del Este

El Suelo Rural Natural y su correspondencia con el Patrón Natural

Cabe detenerse en la correlación entre la categoría administrativa del Suelo Rural Natural definida por la legislación departamental, de acuerdo a las disposiciones nacionales, y la noción ecológica de Patrón Natural. Esta refiere a los componentes naturales y semi naturales y su configuración espacial en un territorio dado.

Según el Decreto 34870:

Decreto 34870

Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Artículo 15° - Suelo Rural Natural (SRN)

El Suelo Rural Natural se compone de áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Comprende también el álveo de lagunas, lagos, embalses y cursos de agua de dominio público o fiscal, y las fajas de defensa de costas, abarcando los sectores señalados como tales en la lámina "Subcategorías de Suelo" de la cartografía de referencia.

Esta subcategoría de Suelo Rural, se corresponde conceptualmente con el "Área Ecológica Significativa" definida en el Plan Montevideo, Decreto Departamental N.º 28.242 del 10 de setiembre de 1998, siendo de aplicación sus previsiones en todo lo que no contradigan las presentes Directrices Departamentales y de acuerdo a la cartografía y al cuadro de correspondencia entre las áreas diferenciadas propuestas y la zonificación terciaria de las Normas Complementarias de Suelo Rural del Plan Montevideo.

Las disposiciones que se adopten para esta categoría de suelo, incluirán medidas que consideren la restricción del acceso y del desarrollo de actividades productivas, construcciones y fraccionamiento, de tal forma de proteger los ecosistemas frágiles involucrados. Establecerán planes de manejo que orienten el desarrollo de las actividades de protección y/o recuperación de los ecosistemas involucrados, atendiendo las actividades de investigación y enseñanza, y según los casos las actividades de recreación y esparcimiento controladas.

La IMM utiliza la nominación de "cortado", para identificar aquellas parcelas que se encontrarían afectadas por Suelo Rural Natural, aunque no se explicitan criterios de delimitación de las áreas naturales involucradas o sus componentes, y por tanto tampoco su mapeo.

El artículo 31 de la Ley 18308 define la subcategoría de Suelo Rural Natural como aquel tipo de suelo

"que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el álveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa".

En base a lo anterior, y desde el punto de vista ambiental, resulta de interés tender a maximizar la relación de correspondencia espacial o geográfica entre el Patrón Natural y la subcategoría de Suelo Rural Natural, en el sentido de aspirar a que desde el enfoque normativo, el Patrón Natural del territorio se encuentre bajo el régimen de gestión establecido para dicho suelo.

Por otra parte, también sería adecuado determinar el porcentaje de área afectada por parcela al régimen de Suelo Rural Natural, como forma de preservar y delinear intereses tanto privados como públicos, así como para poder desarrollar la gestión ambiental de protección de la calidad y cantidad de los componentes naturales existentes.

La figura 2 expone las parcelas de la cuenca del Arroyo Carrasco en el Departamento de Montevideo que se encuentran parcialmente (cortadas) bajo la subcategorización de Suelo Rural Natural.

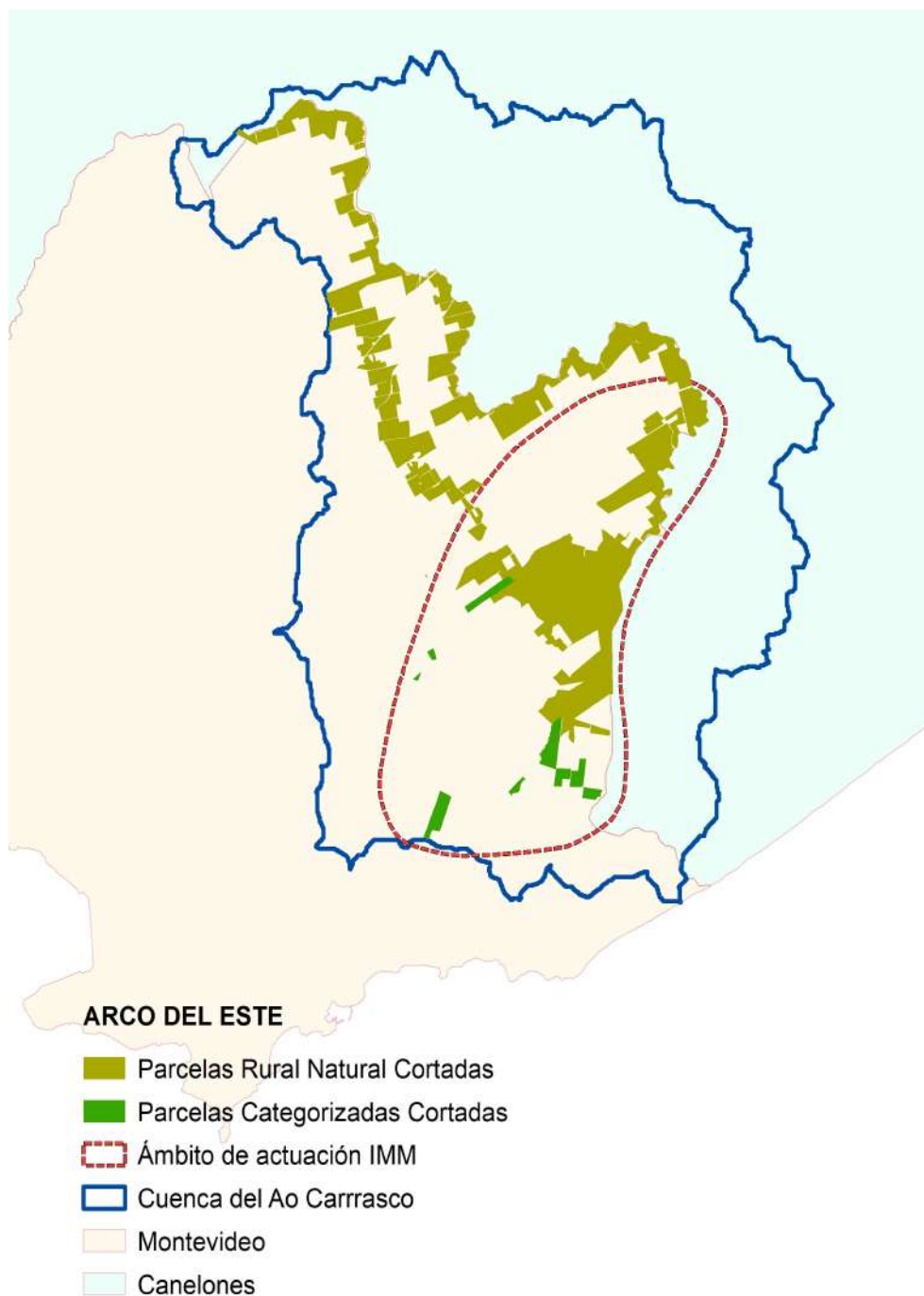


Figura 2: Parcelas afectadas al régimen de gestión del Suelo Rural Natural (parcelas "cortadas", IMM)

Línea de base del Patrón Natural de la cuenca del Arroyo Carrasco

El desarrollo urbano, y en cierta medida productivo, llevó a que la cuenca del Arroyo Carrasco haya sido intervenida y afectada en un alto grado, y junto con ella, su Patrón Natural, del que destaca como componente principal el área del bañado que se ubica en su cuenca baja, aunque no necesariamente debería ser el único.

Además de la estructura¹³ natural en la que se desarrolla el bañado, determinada principalmente por los niveles de cota (figura 3), el Patrón Natural está formado por elementos texturales naturales y seminaturales generalmente asociados a las líneas de desagüe que drenan en dicho bañado, de las que destacan como principales los Arroyos Carrasco y Toledo, y los Arroyos Manga y Chacarita en un segundo nivel.

A escala de la cuenca, los elementos naturales y seminaturales configuran corredores de vegetación leñosa y/o arbustiva dispuestos a lo largo de estos arroyos y otros aún de menor porte. Sin perjuicio de su degradada composición florística, estos corredores probablemente mantengan aún, y protejan, procesos de conectividad natural física y funcional a lo largo del Paisaje (figura 4).



Figura 3: Aproximación a la delimitación de los Bañados de Carrasco según el nivel de cotas (mayormente cota 4. Fuente: <http://intgis.montevideo.gub.uy/>)

¹³ Guía de Estudio de Impactos e Integración Paisajística. Paisaxe Galega. Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, Santiago de Compostela, 2012

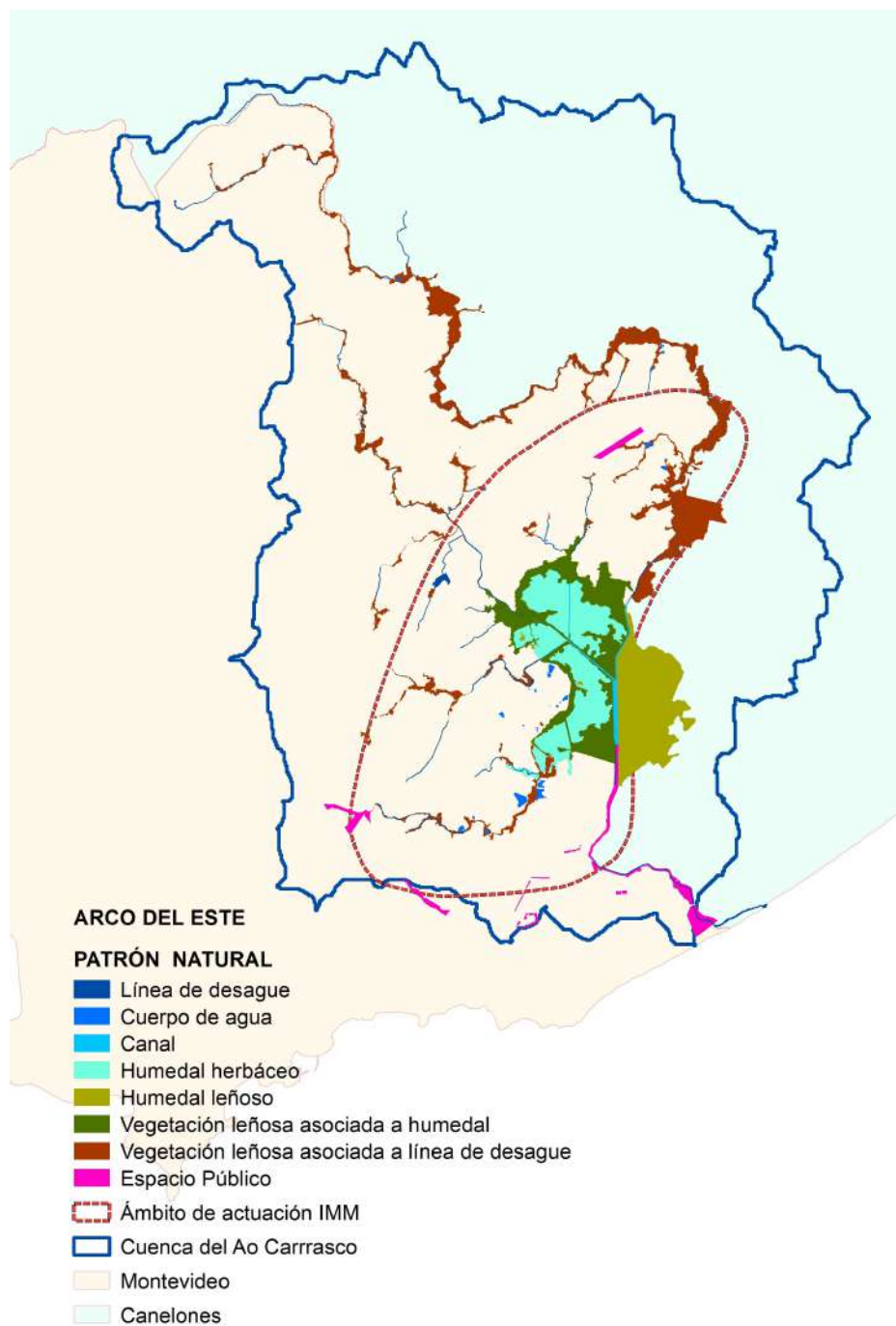


Figura 4: Elementos naturales y seminaturales de la Cuenca del Arroyo Carrasco

Suelo rural multifuncional

Dentro de los lineamientos y propuestas de ordenamiento territorial del PECAC, se aborda el tratamiento de los espacios rurales, en los que para el área de la cuenca del Arroyo Carrasco, se reconoce una creciente combinación y mezcla de usos e intervenciones. Esta compleja heterogeneidad se describe bajo la definición genérica de “periurbano”¹⁴, que se extiende entre la urbanización costera y el corredor de la Ruta 8, a lo largo de la cuenca media del Arroyo Carrasco (figura 6).

La ordenación de este suelo “periurbano”, como se establece en el informe del PECAC, “*es inseparable de la gestión del potencial sistema verde de la CAC*”¹⁵, formado por los bañados y la red de arroyos y cañadas de la cuenca, y capaz de integrar o vincular los parques existentes o a crearse en el futuro”.

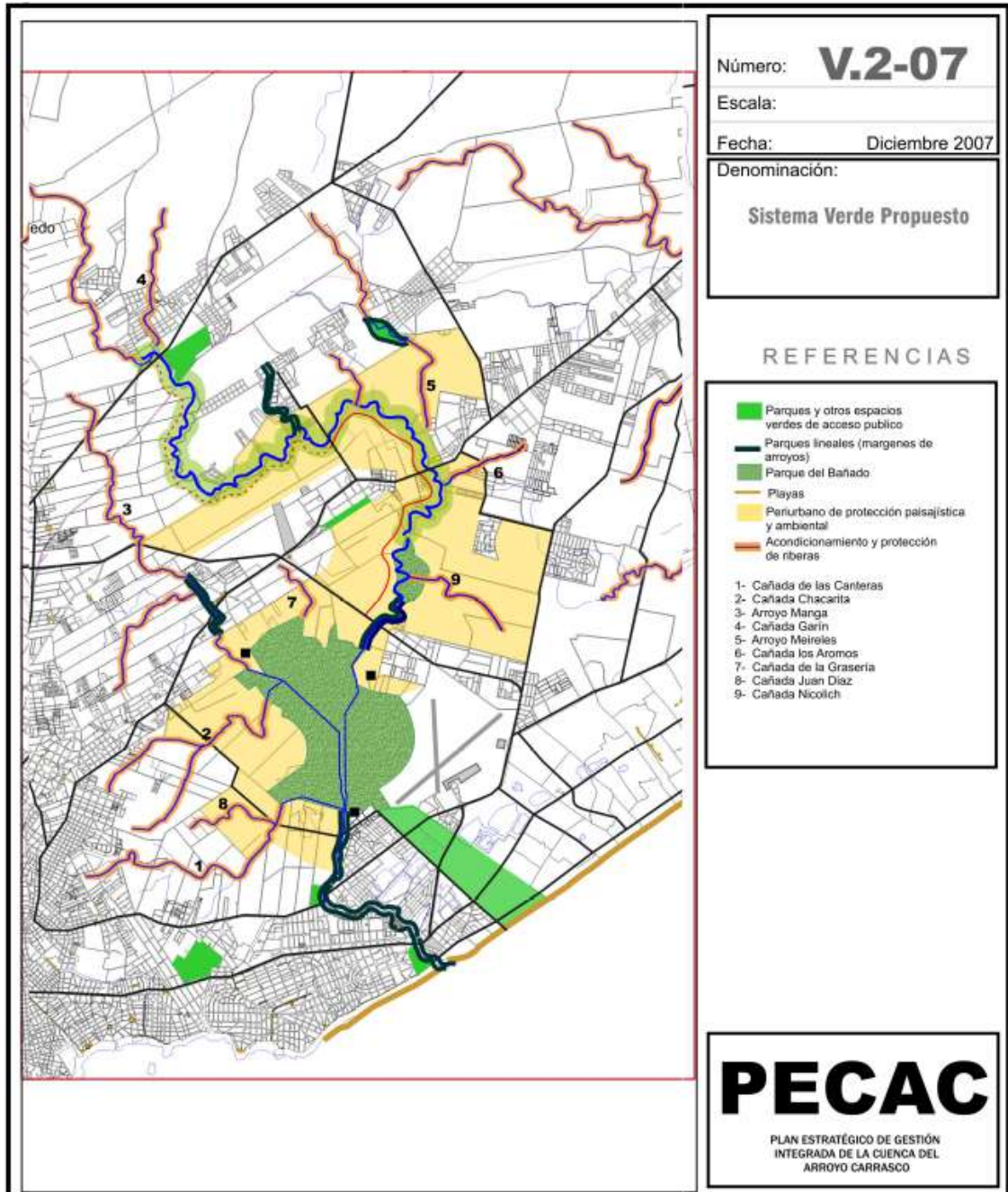
Frente a esta realidad, el PECAC plantea dos posibles alternativas respecto a cuál debe ser el objetivo central y el enfoque del planeamiento: o bien la restauración de actividades agrícolas acompañadas de usos complementarios, o bien la adopción de un concepto del periurbano flexible, adaptado, en cuyo suelo se da la coexistencia de múltiples usos, en el marco de la protección de valores ambientales, ecológicos y paisajísticos, “a los que todos los usos deben contribuir” desde su perspectiva de planificación.

En consecuencia de lo anterior, dos de los 7 grandes lineamientos de ordenación territorial establecidos en el PECAC para la cuenca del Arroyo Carrasco vinculan el ordenamiento del periurbano con la creación de un sistema verde asociado a los Bañados de Carrasco y a las principales líneas de desagüe que drenan en él.

¹⁴ Categoría geográfica que refiere a una situación mixturada o periférica de interfase urbano – rural, que asume diversas figuras administrativas a nivel internacional.

¹⁵ Cuenca del Arroyo Carrasco

Figura 5: Sistema Verde asociado al Periurbano de protección ambiental y paisajística (adaptado de PECAC, 2007)



Expropiación 1985 vs parque y área protegida propuesto por el PECAC

Una de las líneas estratégicas del PECAC, gira en torno a la protección de los recursos naturales del área así como a la creación de un “parque y área protegida” de los Bañados de Carrasco.

Reconoce una línea de base en la que los recursos naturales del bañado son objeto de explotación informal, sin regulación, destacando actividades como la tala de árboles, la extracción de turba y barro, la caza y pesca furtiva, y pastoreo de ganado.

Entre otras, esta situación es relacionada con la percepción generalizada de que el bañado es “tierra de nadie, debido principalmente a la falta de presencia institucional y control” del área, sin perjuicio de los diferentes instrumentos de gestión y categorización desarrollados que le puedan conferir “status” de protección (ej: “área ecológica significativa” y/o “área de recuperación ambiental” del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, o “zona de conservación y valorización ambiental” del Costa Plan de Canelones).

A los efectos de la constitución del “Parque y Área Protegida”, el PECAC recomienda una serie de acciones a implementar, entre las que se mencionan un relevamiento de biodiversidad, estudios diversos relacionados a la extracción de los recursos naturales, elaborar un plan de manejo con diversos objetivos (control, vigilancia, restauración, participación, investigación y educación ambiental entre otros), la creación de un cuerpo de guardaparques, un centro de interpretación, senderos de altura y una red de organizaciones para el mantenimiento del Parque.

No obstante estas acciones propuestas, así como el diagnóstico del PECAC que considera el bañado como “tierra de nadie” y con falta de presencia institucional, y por tanto de gestión, las referencias y antecedentes de actuaciones en el área no estarían considerando la propuesta de expropiaciones del año 1985 realizada por la “Comisión Nacional de Trabajo Desección Bañados de Carrasco”, que si bien se realizó con estos objetivos, ofrece una delimitación “institucional y administrativa” del bañado (figura 7), que además de poder configurarse como un sólido punto de partida desde el ordenamiento territorial, en esencia sigue siendo una delimitación de valor actual, ya que su trazado coincide en lo sustancial, con el trazado que surge de la estructura de pendientes del área que se expresa geográficamente en el diseño territorial que adoptan sus curvas de nivel (figura 3), así como con la interpretación de los elementos texturales hoy existentes de su paisaje (figura 4).

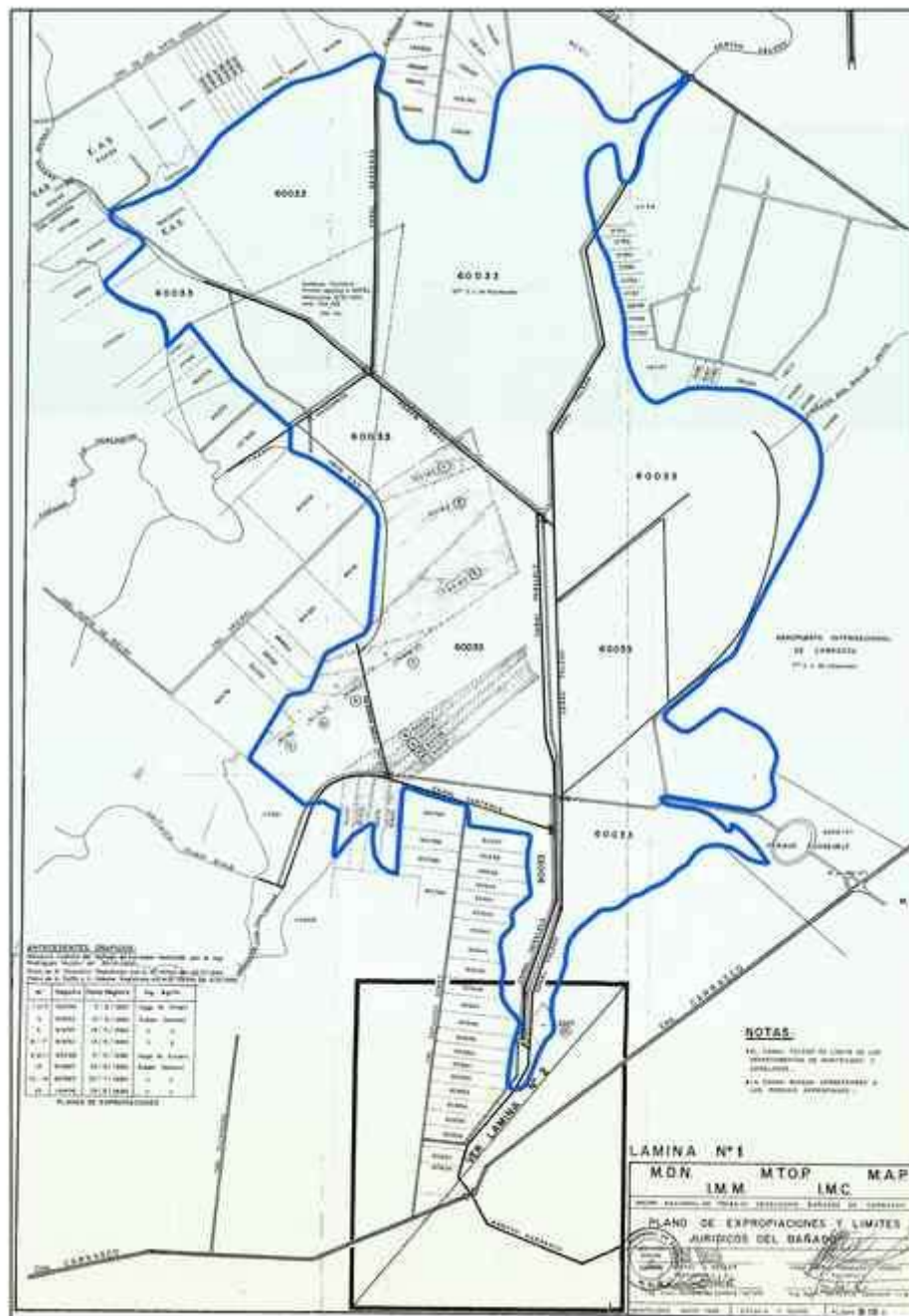


Figura 6: Trazado de los límites del Bañado de Carrasco (línea azul). Comisión Nacional de Trabajo Desección Bañados de Carrasco (1985) (Fuente plano base: M. Beyaut)

Infraestructura Verde

En los últimos años ha venido creciendo la importancia otorgada a los espacios de vegetación incorporados o asociados a los sistemas urbanos como elementos que contribuyen a mantener un conjunto de servicios ecosistémicos que a su vez, mejoran la calidad de vida de la población.

Esta visión se ha plasmado en el concepto de Infraestructura Verde, que si bien puede tener distintas acepciones, contiene algunos principios considerados de importancia para la planeación del desarrollo urbano, en el que se da cada vez mayor importancia al ámbito natural.

Infraestructura Verde, Sistema de Espacios Verdes, Red de Áreas Verdes, y otras definiciones son utilizadas generalmente para describir la serie de espacios naturales y seminaturales del espacio urbano, ya sea propiamente incorporados a él, o asociados funcional, física y territorialmente.

Considerar estos espacios verdes como un sistema integrado, en el que se reconoce la importancia no solo del todo, sino de cada uno de sus componentes individualmente, así como la relación vinculante que mantienen entre sí, ha permitido encararlos desde la planificación estratégica y con diversos objetivos.

Es así que se les releva, compone y diseña con fines de gestionar los recursos hídricos, mantener la biodiversidad en áreas de alta intervención humana, mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la creación y cuidado de sitios para la recreación, el ejercicio y el esparcimiento, promover mecanismos de movilidad amigables con el ambiente (peatonales y ciclovías), y finalmente, se les considera una herramienta útil de mitigación y adaptación urbana al cambio climático.

La Infraestructura Verde, su diseño, estructura y funcionamiento, es independiente de la escala de análisis, por lo cual, sus principios y conceptualidades pueden aplicar a grandes y menores espacios.

Las agendas sobre desarrollo urbano, medio ambiente y cambio climático han comenzado a implementar acciones regionales y locales en pos de estos múltiples beneficios que la Infraestructura Verde Urbana puede aportar a la sociedad, la economía y el ambiente.

Desde un enfoque de género, y más concretamente desde las visiones ecofeministas, se viene teorizando sobre la configuración de una salida alternativa y justa que reconozca y asuma la naturaleza ecodependiente e interdependiente de la vida humana. Sólo mediante la consciencia de todo aquello que sostiene materialmente la vida se puede ayudar a perfilar políticas, instrumentos, procesos e instituciones compatibles con esa doble dependencia.

Por ejemplo, en Uruguay, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ha comenzado a implementar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático denominado también "NAP" Ciudades, como una iniciativa para la adaptación al cambio climático en ciudades e infraestructuras en el marco de una agenda estratégica más amplia relativa a la sostenibilidad de las ciudades. Uno de los objetivos expresos de NAP Ciudades es el de "reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático mediante la creación de capacidades de adaptación y resiliencia en ciudades, infraestructuras y entornos urbanos".

La planificación y gestión de Infraestructura Verde en ciudades y su entorno, en este caso el área de Bañados de Carrasco y su entorno urbano y suburbano, sería de un gran aporte a iniciativas de adaptación al cambio climático como NAP ciudades, pero particularmente, una herramienta para gestionar un mejor aporte ambiental del suelo "periurbano" en la definición dada por el PECAC.

Algunas recomendaciones específicas

Derivado de lo anterior, se desean anticipar algunas recomendaciones que se articularán en las propuestas de lineamientos de acción y de áreas estratégicas de la Parte II de este informe:

I) Recuperación ambiental y puesta en valor del bañado y los cursos y riberas de los arroyos y cañadas

A los efectos de la preservación de los componentes naturales del Bañado del Arroyo Carrasco, de la Red de Drenaje Natural y de los elementos naturales del área de la Cuenca que le nutre, aparecen como vigentes en toda su consideración los lineamientos estratégicos planteados en el PECAC, cada uno de ellos con su análisis del estado de situación, resultados esperados y plazos de ejecución, así como las medidas para alcanzar estos resultados.

Es de destacar en cuanto a los plazos establecidos en el PECAC para la implementación de las medidas propuestas en estos lineamientos, éstos referían a períodos de ejecución cortos e inmediatos, promediando un horizonte de 2 a 4 años presuntamente a partir de la presentación del PECAC, lo cual requiere su adaptación al escenario de prioridades y de recursos de gestión en que se pueda avanzar.

Se destacan particularmente los siguientes lineamientos:

- La recuperación del régimen hidrológico
- La creación de un Parque y Área Protegida de Los Bañados de Carrasco. En la propuesta del presente estudio se habla de un Parque Metropolitano Bañados de Carrasco.
- La mitigación del impacto de los asentamientos irregulares sobre los Cursos de Agua
- El ordenamiento del espacio mixturado denominado “periurbano” (tal como se conceptualizó en el PECAC¹⁶) en la cuenca media y propuesta particular para el entorno de los Bañados de Carrasco y el Arroyo Toledo.
- La creación progresiva de un sistema verde en torno a los cauces principales de la cuenca a escala metropolitana.

Bajo la constatación actual de que se confirman los estudios del PECAC sobre la caracterización de las actividades extractivas, se hace particularmente necesario reiterar la necesidad de una presencia institucional en el área de los bañados para regular y controlar las actividades informales de extracción de recursos naturales, particularmente la extracción de turba que deriva en una consecuente degradación estructural y funcional del hábitat.

A tales efectos, se recomienda implementar:

- acciones de control y vigilancia con personal capacitado, equipamiento y construcción de infraestructura adecuada de apoyo

¹⁶ Sobre el carácter actual y futuro recomendado de la condición geográfica de estas diversas piezas, más “periurbano” o “rururbano”, e incluso “urbano”, se volverá a plantear en la Parte II de este informe.

- la creación de un cuerpo de guardaparque o figura similar (ya existente a nivel departamental) , con autoridad para ejercer ese control y vigilancia, asociados a capacidades de comunicación, educación y concientización social respecto de los valores ambientales que se aspira a restaurar y preservar.
- establecer zonas de restricción / exclusión y de ingreso al parque y área protegida
- promover la coordinación entre los organismos competentes.

II) Fortalecimiento institucional del Patrón Natural:

Ello supone:

a) Crear y adoptar la referencia al (por ejemplo) “Sistema Natural de los Bañados de Carrasco” (SNBC) para contribuir a exceder los límites territoriales y culturales aceptados socialmente que restringen las posibilidades de desarrollo de una gestión ambiental adecuada, considerando un análisis holístico del territorio, que contemple, entre otros:

- nodos naturales / seminaturales
- corredores naturales / seminaturales
- parques lineales en áreas urbanas / suburbanas
- la configuración espacial que adoptan estos elementos

Esta noción puede de Sistema puede parecer algo ambiciosa dada la actual situación de reducida presencia pública en el área, pero puede ser referencial de un cambio de paradigma.

b) Establecer pautas de ordenamiento y planificación contundentes en la dirección de no intervenir y preservar su Patrón Natural

c) Mapeo y criterio de delimitación precisos. La gestión ambiental demanda formulaciones más precisas de caracterización, detección, monitoreo y delimitación de los componentes naturales de un territorio que el criterio actual. El artículo D.36,1 del Decreto 34870, establece para la Subcategoría de Suelo Rural Natural que: *“Forman parte de las distintas áreas diferenciadas en Suelo Rural, los predios señalados en planos cuya delimitación es la siguiente:...Y a continuación, entre otras áreas, menciona las márgenes derechas de los arroyos Toledo y Carrasco, las márgenes del arroyo Manga, y los Bañados de Carrasco como sujetas “a precisar a partir de estudios ambientales e hidrológicos”. Se considera necesario comenzar con esta directriz de trabajo, particularmente en el área de estudio considerada, incluso incorporando otras líneas de desague (Arroyo Chacarita)*

d) Mecanismos de ayudas, subsidios a tributos municipales con el objetivo de preservar y proteger el Patrón Natural. Por ejemplo, aplicar tributos proporcionales al área del Patrón Natural mantenida en cada parcela

e) Establecer el “derecho de preferencia” en la adquisición de predios por parte de la IMM (o en la Intendencia de Canelones) cuando se considere que éstos tienen relevancia en la preservación de atributos ambientales

f) Profundizar los mecanismos de comunicación hacia la sociedad con el objetivo de seguir avanzando en la puesta en valor del componente ambiental del área objeto de análisis

g) Reformular la base de parcelas afectadas a subcategoría Suelo rural natural, con el objetivo de maximizar la relación entre la subcategoría rural natural con el Patrón Natural.

h) Desarrollar y promover un análisis a diferentes escalas de aproximación, para implementar la gestión del SNBC. A modo de ejemplo:

- Escala Local
Gestión y manejo de ecosistemas, nodos, corredores y parques lineales, estructuras que configuran los elementos de Paisaje de la gestión departamental
- Escala Interdepartamental
Cuencas y microcuencas, líneas de desague, áreas húmedas, divisorias de aguas y nacientes configuran los elementos de Paisaje de la gestión interdepartamental
- Escala Regional
Un sistema de áreas húmedas bajas conformado por las desembocaduras del Río Santa Lucía y arroyos Carrasco, Pando, Solís Chico y Grande entre otros, podría configurar una unidad ambiental análoga al reconocido sistema de lagunas costeras oceánicas.

i) Incorporar el SNBC a contextos institucionales de relevancia nacional e internacional::

- Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹⁷
- “NAP” Costas¹⁸
- Sitios RAMSAR¹⁹
- Otros

Ello debería condicionarse a la no rigidización de su potencial “rur-urbano” (y “periurbano” en alguna parte) de las ady

acencias de los Bañados de cara a tener una sostenibilidad social y económica que refuerce la gestión ambiental. Al respecto la actual categorización de Suelo Rural se pondera restrictiva.

j) Crear un órgano específico de gestión y manejo del SNBC (Fondo Local, Unidad de Gestión de la Cuenca del SNBC, etc.). En Uruguay no están institucionalizadas las Unidades de Gestión por Cuenca. El instrumento más cercano son las comisiones de cuenca (art. 29 de la Ley 18610), órganos que cumplen una mero función de “consultivos, deliberativos, asesores y de apoyo a la gestión de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos” de forma no preceptiva. El estado de deterioro ambiental del SNBC amerita la creación de un ámbito específico de gestión con potestades específicas. Un ejemplo de iniciativa en este sentido de esta demanda podría ser la ACUMAR²⁰, si bien su problemática y magnitud es muy distinta.

k) Verificar y dar curso y fin administrativo (si no lo hubiera) a la propuesta de expropiación del bañado de la cuenca media por la Comisión Nacional de Trabajo Desección Bañados de Carrasco en 1985. Los límites trazados en esta propuesta de expropiación presentan un grado de correspondencia importante con la zonificación realizada a partir de ciertas variables ambientales (curvas de nivel y elementos de paisaje texturales interpretados)

III) Área de amortiguación o búffer

¹⁷SNAP: <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas>

¹⁸Plan Nacional de Adaptación para la zona costera (<https://www.mvotma.gub.uy/napcostas>)

¹⁹Áreas que han sido reconocidas internacionalmente al asignarles una designación de acuerdo a los criterios establecidos por la “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (<https://www.ramsar.org/es/acerca-de-la-convencion-de-ramsar>)

²⁰Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Los Bañados de Carrasco habilitan un estudio específico de sus áreas de amortiguación. Es clave que tales ámbitos puedan ser gestionados. Ello plantea un reto administrativo (en las categorías de suelo que se utilicen) y de gestión concreta dadas las tensiones socio-territoriales de esta área

Al respecto cabe indagar en:

a) Actualizar la delimitación de un suelo rural multifuncional, con las directrices y categorías administrativas de suelo que sean plausibles.

b) Incorporar en la definición de tal suelo objetivos claros de protección del Patrón Natural mediante medidas de mitigación de las afectaciones incorporadas en los usos periurbanos o rur-urbanos, o urbanos, determinando una estructura y funcionalidad de Infraestructura Verde, reconociendo entre esos usos:

- Barrios
- Cuerpos de agua
- Espacios públicos en general (plazas, arbolado, cortinas de abrigo y sombra)
- Espacios públicos institucionales (Batallones, Ministerio, Facultad de Veterinaria, etc.)
- Espacios privados (Zona Franca, Estadio, Zonas Deportivas)
- Espacios privados: grandes parcelas
- Búffers en líneas de desagüe de áreas productivas
- Infraestructura vial (construida y a construir)
- Otros

IV) Sobre la construcción de una nueva carretera a modo de vía rápida

Se ha hecho referencia a la posible iniciativa de construcción de una vía rápida entre Felipe Cardoso y el Nodo Zonamerica. Según como se conciba esa vía, respecto a sus vecindades, puede operar de diversa manera a nivel ecológico. Existe una amplia bibliografía y estudios de los efectos recíprocos entre las redes viales (en sus diferentes órdenes de magnitud estructural y densidad de tráfico) con la vegetación, biodiversidad y los recursos naturales²¹. Por ejemplo, las carreteras pueden dar lugar a condiciones donde la biodiversidad de poblaciones locales pueden verse seriamente afectadas²² debido a:

- pérdida de hábitat (perdida de tierras, transformación de hábitats)
- caminos y arceles que actúan como corredores
- perturbación y efectos de borde (evitación, contaminación, aumento de la depredación)
- efectos de barrera (por hábitat / perturbaciones inadecuados, repelidos por el tráfico o características del camino, obstáculos físicos)

Ello no es ajeno a la realidad de un área incierta y contrastante con una fuerte tensión socio-territorial de expansión urbana, y con importantes vulnerabilidades sociales a reducir, que debería inscribirse en un proyecto territorial y de desarrollo más amplio y eficaz.

²¹RTT Forman et al 2002. Road Ecology Science and Solutions. Island Press

²²C.F. Jaarsma, F. van Langevelde & R. Beunen 2008. Landscape Ecology and Rural Roads: Traffic Calming for improving both landscape and wildlife?.

V) Profundizar los mecanismos e infraestructura específicos de gestión de residuos tendiente a preservar y recomponer la calidad ambiental de la Cuenca del Arroyo Carrasco

VI) Profundizar los planes de relocalización de los asentamientos irregulares fuera de las áreas inundables.

VII) Avanzar en el plan de relocalización selectiva, regularización y calificación de los asentamientos irregulares

Ello está asociado a la desafiante problemática de reducir la vulnerabilidad social de importantes segmentos de la población local. Algunos de sus pobladores desarrollan actividades como la clasificación de basura, extracción de turba, etc., dentro de circuitos más amplios de una economía local de subsistencia. Parte de tales asentamientos se localizan en sitios con riesgos ambientales (áreas inundables, contaminadas) y de paradójico potencial valor ecosistémico.

Tal situación es crítica en el Municipio F, como ya se ha consignado. Ello exige una intensificación y mejora de la efectividad de las políticas públicas sociales aplicadas en esta área.



CAPÍTULO 3

INFRAESTRUCTURAS URBANAS Y SERVICIOS TERRITORIALES

El territorio de Arco del Este, definido en los términos de referencia de este estudio, es un ámbito urbano con diversos déficits de infraestructuras y servicios, con importantes obras previstas en este campo.

A continuación se tratará con detalle algunas de estas infraestructuras y servicios.

Infraestructuras de saneamiento y drenaje

La cobertura actual de saneamiento por red pública de la Intendencia de Montevideo en el área Arco del Este²³ abarca prácticamente todo el área urbana en el tramo más al oeste hasta la Costanera del arroyo Manga. Recientemente se estaba avanzando en la ejecución de la obra que “completa” el saneamiento de Piedras Blancas. Incluye también algunos asentamientos precarios que han sido regularizados.

El saneamiento hacia el este incluye un tramo entre Camino Mangangá, José Marcos Monterosso, Carlos Camusso y Román de Acha sobre el que se profundizará en próximos informes. Comprende también un tramo entre Ruta Nacional 8, Pasaje Los Pinos B° La Esperanza y Camino Dr. Laudelino Vázquez asociado a la regularización finalizada del asentamiento La Esperanza del programa PMB PIAI.

También esta zona cuenta con saneamiento hacia la estación de bombeo Municipal Casavalle ubicada próxima a la Calle Leandro Gómez y Camino Maldonado Zona América mediante equipos de bombeo y tratamiento previo. También el nuevo Estadio de Peñarol- Campeón del Siglo se sanea mediante bombeo.

Cabe destacar:

- a) La red de saneamiento en esta zona es de tipo separativa, estando la red prevista para recibir básicamente líquidos cloacales y no aguas pluviales.
- b) La Información se refiere al área cubierta por red de saneamiento pero no implica la conexión al saneamiento de los frentistas a la red, aspecto sobre el cual la Intendencia de Montevideo está trabajando en diversas acciones entre las que se puede mencionar el Programa de Conexiones Intradomiciliarias, Catastro de Conexiones y acciones de los Municipios. En la recorrida de la zona se observó como problema ambiental el escurrimiento por la vía pública de líquidos cloacales aún en zonas que cuentan con red de saneamiento,

El drenaje pluvial del área está conformado por cunetas, cordones cunetas, bocas de tormenta, cañadas y arroyos, cursos de agua entubados como el tramo del arroyo Chacarita al norte del camino Maldonado, que se ubica pocos metros al oeste de la calle Ovidio Fernández Ríos. El área pública que abarca el entubado ha sido ocupada por asentamientos que han roto el mismo para el vertido de residuos sólidos a descartar. El sistema de drenaje pluvial no

²³ Según información que puede consultarse en la página web de la Intendencia.

resuelve completamente el problema del drenaje pluvial en vías de tránsito y a nivel intradomiciliario.

Existen importantes interferencias entre ambos sistemas con potencial de afectación a la salud pública y al ambiente con desbordes de colectores, alivios de la red de saneamiento hacia los cursos de agua, cunetas y tuberías de aguas pluviales que transportan aguas cloacales, etc.

Se efectuará un análisis complementario sobre la problemática del sistema de drenaje pluvial en el área y en diversas cuencas al analizar el problema medular de la conservación y protección del bañado.

Algunas cuestiones a consignar son:

- a) Se ha finalizado recientemente y se encuentra en proceso de aprobación el Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo (PDSDUM), un trabajo realizado por una Consultora Internacional con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este comprende un abordaje "integral" de los efluentes cloacales e industriales, del drenaje pluvial, de la gestión e interferencias de ambos sistemas, de las ventajas y desventajas de distintas alternativas (como sistemas separativo, sistema unitario, efluentes decantados, recolección por barométricas); de su vinculación con el ordenamiento territorial, y con la gestión de los residuos sólidos. También abarca las afectaciones a la salud y al ambiente, la cuestión del desarrollo sostenible e incluye un análisis pormenorizado para cada una de las cuencas de los principales cursos de agua del departamento comprendiendo los compartidos con otros departamentos. Por otra parte se confirmó la aprobación por las contrapartes técnicas del Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo (PDSDUM), a las que ya se hizo referencia. Actualmente se está trabajando en las distintas alternativas para su aprobación institucional. El abordaje integral a que se hizo referencia incluye un documento sobre desarrollo urbano y otro sobre la evaluación ecosistémica de los cursos de agua con un análisis acotado de las principales cuencas como la del arroyo Carrasco.
- b) Se encuentra a punto de comenzar la obra de saneamiento del Barrio Manga para la cual la Intendencia de Montevideo ha firmado un contrato con la firma Stiler. En realidad se trata del saneamiento de una parte de dicho barrio comprendida en la cuenca del arroyo Miguelete, no en la cuenca del Arroyo Carrasco. La obra forma parte del Plan de Saneamiento Urbano V (PSUV) que cuenta con financiamiento del BID. Se ha indicado que se invertirán aproximadamente \$ 816 millones. Las obras cubrirán un área de 400 hectáreas (de las cuales 33 tienen dificultades de drenaje pluvial). Se construirán 45 km lineales de redes de saneamiento, 7 km de redes drenaje pluvial. La población beneficiada directamente serán unos 20.000 habitantes de unas 5.500 viviendas y desde su inicio se han previsto acciones para la conexión de los frentistas a la red de saneamiento. Comprende también estaciones de bombeo y el acondicionamiento de espacios urbanos del barrio entre los que se destaca la nueva Plaza Azotea de Lima con una estructura de amortiguación de pluviales a nivel subterráneo y a nivel superficial un área de descanso con bancos y arbolado, una cancha de fútbol y una polideportiva, una batería de juegos infantiles y otra de juegos saludables y un escenario.

El PAI APT 15, con un importante grado de avance, incluye también importantes obras de saneamiento y drenaje pluvial.

En las zonas urbanas sin red de saneamiento o con viviendas sin conectar la situación es por lo general de aguas servidas escurriendo por las cunetas o cordones cunetas provenientes de “robadores “ de pozos negros con los consiguientes riesgos sanitarios especialmente para la población más vulnerable como niños), además de las afectaciones ambientales que puedan generar las aguas residuales.

En los asentamientos no regularizados la situación del saneamiento es por lo general la descrita anteriormente y en aquellos con habitantes con bajo nivel de ingresos el riesgo sanitario deriva también del manejo de los residuos sólidos, en muchos casos de la calidad del agua consumida, del inadecuado drenaje pluvial a los que se suman los que ven afectados por inundaciones frecuentes por ubicarse en la planicie de inundación de cañadas y arroyos, situación que se presenta por ejemplo en las márgenes del arroyo Toledo.

La organización Techo ha realizado entre 2018 y 2019 un relevamiento de todos los asentamientos pero en materia de saneamiento presenta la limitación de que la información deriva de entrevistar a un referente. Cuando resultó factible la información recabada fue chequeada con la disponible sobre redes públicas.²⁴

En esta segunda fase de esta asesoría se mantuvieron reuniones con el Ing. Pablo Guido Director del Servicio de Estudios y Proyectos de Saneamiento de la Intendencia de Montevideo, una de las contrapartes del Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo, con la Ing. María Mena directora del Servicio de Administración de Saneamiento, responsable de todos los aspectos relativos al Catastro de la red y conexiones al saneamiento y también contraparte del citado plan y la Asistente Social Rosana Abella que encabeza el área social vinculada al saneamiento. Se confirmó que la información más actualizada sobre la cobertura con de la red de saneamiento es la que figura en la página web en el link referido al área temática del ambiente-saneamiento²⁵ La misma se refiere al área cubierta por red de saneamiento, no implica la conexión de los frentistas a la red.

Cabe consignar que en el citado saneamiento del Barrio Manga, donde se indicó había una importante demanda del servicio de saneamiento por parte de los vecinos, se ha comenzado por primera vez desde el inicio de una obra de este tipo un trabajo del área social y de comunicación a los vecinos con el objetivo de lograr una conexión al saneamiento del 100% de los vecinos y evitar la intrusión de aguas pluviales a la red de saneamiento que es de tipo separativo. Se entiende que esta experiencia podría ser un aporte importante, para la compleja problemática de la conexión al saneamiento y las interferencias entre aguas cloacales y pluviales también en Arco del Este. Asimismo se están llevando a cabo experiencias en otros barrios de Montevideo que ya cuenta con red de saneamiento o la misma se encuentra construida pero no habilitada como el caso del saneamiento del barrio Casabó, a la espera de la finalización de las obras de bombeo, pretratamiento y disposición final del área oeste de Montevideo mediante emisario subfluvial en Punta Yeguas.

Los distintos aspectos abordados confirman el potencial actual de afectación a la salud pública y al ambiente derivados del estado actual del saneamiento y drenaje pluvial en diferentes zonas del departamento incluyendo la cuenca del arroyo Carrasco.

En el departamento de Canelones en las áreas sobre la cuenca de los arroyos Toledo y Carrasco es muy baja la cobertura de saneamiento por redes y por lo general la situación es la descrita anteriormente. En varias de esas localidades está previsto el tratamiento de sus

²⁴ <https://www.techo.org/uruguay/>

²⁵ <http://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/ambiente/saneamiento/mapa-de-cobertura-de-saneamiento>

efluentes cloacales en la nueva planta de tratamiento de Ciudad de la Costa. La misma también presenta cierta infraestructura para la recepción y tratamiento de líquidos (de barométricas) Actualmente OSE ha llamado a licitación para el saneamiento por redes de Barros Blancos y barrio Aeroparque.

En síntesis, está en curso una importante inversión pública en materia de saneamiento y drenajes pluviales en las áreas urbanas en el borde del ámbito de estudio de Arco del Este. Ello podrá reducir la vulnerabilidad socio- ambiental de parte importante de su población.

Abastecimiento de Agua Potable

La cobertura actual de la red pública de agua potable de OSE en el área urbana de Arco del Este es de prácticamente del 100 %. Incluye también a numerosa población que vive en el área contigua ya sea por redes definitivas o por ramales provisorios o ampliaciones económicas. El trazado de la red de agua de OSE y sus extensiones no está disponible en la web. OSE cuenta con un GIS con una cantidad relevante de información sobre las redes, su gestión comercial, etc.

La mayoría de los asentamientos que no han sido regularizados y que tienen frente a la red de agua o próxima a la misma cuentan con acceso al agua potable de OSE ya sea porque se le construyó una red en algún momento por solicitud de distintas instituciones o de sus habitantes y en algunos casos por conexiones no autorizadas, etc. En muchos casos las redes de agua interna se han construido en materiales de baja calidad (y diámetros inadecuados) lo que genera numerosas pérdidas y requerimientos de reparaciones frecuentes, siendo una situación habitual el deterioro de la calidad del agua por inadecuada gestión de limpieza y desinfección en el proceso de reparación. A esto se suma especialmente, en los asentamientos con población con menores ingresos y precariedad de sus viviendas, que además la calidad del agua sufre un deterioro a través de canillas colectivas, desde donde se abastecen las viviendas y/o por un inadecuado almacenamiento o manejo del agua al interior de las viviendas. Existe escasa información y estudios al respecto.

OSE cuenta a través de su área social con un Plan de Regularización del agua potable en asentamientos, fundamentalmente en el área metropolitana que según informa el organismo busca que el trabajo operativo (conexiones y tendido de redes) lo realicen cooperativas de trabajo conformadas por habitantes de los barrios; coordinado y supervisado por OSE. Las características del servicio, según se informa que se ofrece a los asentamientos que se regularizan, al igual que para otros sectores de contexto crítico, desde el punto de vista socio-económico son:

- i) Calidad en el producto que ofrece en cuanto a cantidad y continuidad en el servicio;
- ii) Garantía en la utilización de materiales en redes y conexiones con la tecnología avanzada (polietileno de alta densidad electrofundido), que permita minimizar pérdidas de agua;
- iii) Precio subvencionado para consumos controlados.

Como contraprestación OSE espera de los beneficiarios el cuidado del recurso agua y que se cumplan con la obligación de pago en forma mensual.

Por otra parte el área social de OSE realiza jornadas de educación comunitaria (salud y medio ambiente) conjuntamente con los vecinos y organizaciones de la sociedad civil, para capacitar y sensibilizar sobre las instalaciones, sobre el uso responsable del recurso y para promover la cultura de pago.

OSE tiene en su plan de acción 2019 metas para la regularización de asentamientos en el año 2019 y 2020.

TECHO Uruguay ha realizado entre 2018 y 2019 un relevamiento de todos los asentamientos pero en materia de abastecimiento de agua potable presenta la limitación de que la información deriva de entrevistar a un referente, Cuando resultó factible la información recabada fue chequeada con la disponible sobre redes públicas.

En su área social OSE incluye también una tarifa social subvencionada para los servicios de agua potable y saneamiento. Pueden acceder a la misma:

- Los beneficiarios del MIDES del Plan de Equidad y de los programa de Asistencia a la Vejez y Trabajo por Uruguay;
- Aquellos hogares considerados por la DINAVI, del MVOTMA, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, tales como realojos de familias en complejos SIAV y Núcleos Básicos Evolutivos;
- Asentamientos con redes de agua potable y saneamiento regularizadas a través del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PMB-PIAI) y del Plan Nacional de Realojos del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) o directamente regularizados por OSE con previo aval de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial o las intendencias municipales.

En estos casos, por un consumo de hasta 15 m³ al mes el usuario abona por el servicio de agua potable 82,15 pesos, y en las localidades del interior del país con saneamiento abona 131,46 pesos por ambos servicios. El consumo excedente se factura de acuerdo a la tarifa familiar.

También para pequeñas localidades del interior del país con gestión participativa del sistema de abastecimiento de agua existe una tarifa social. Cada usuario abona en este caso 60,99 pesos por un consumo de hasta 15 m³.

Se entiende importante consignar que en algunos predios con propietarios formales pero en cuyo interior se han construido una o más viviendas sin cumplir con la normativa vigente (situación que se ha detectado en numerosos casos al recorrer la zona) se presentan casos en los cuales las redes de agua interna se han construido en materiales de baja calidad (y en ocasiones con diámetros inadecuados) lo que genera numerosas pérdidas y requerimientos de reparaciones frecuentes, siendo una situación habitual el deterioro de la calidad del agua por inadecuada gestión de limpieza y desinfección en el proceso de reparación.

La cobertura actual de la red pública de agua potable de OSE en el área urbana de Arco del Este es prácticamente 100 % e incluye también a numerosa población que vive en el área contigua ya sea por redes definitivas o por ramales provisorios o ampliaciones económicas.

De las distintas entrevistas con distintos actores del área rural en todos los casos se indicó la existencia de red de agua de OSE. Y se tramitó ante OSE información sobre la existencia de red de agua potable básicamente en la órbita del CCZ 9 incluyendo el área rural. Al respecto se obtuvo un plano en pdf de la Oficina de Catastro de la Gerencia Técnica Metropolitana de dicho organismo que muestra una cobertura casi total con red de agua de OSE además de en el "área urbana", también en el "área rural"; con indicación de los distintos materiales y diámetros de la red existente.

Cursos de Agua

El arroyo Carrasco límite departamental entre Montevideo y Canelones tiene una cuenca hidrográfica de 206 km². Delimita un área que forma parte del área metropolitana de Montevideo. Sus tributarios principales son el arroyo Toledo (superficie cuenca 94 km², longitud 28 km), también límite departamental entre Montevideo y Canelones, el arroyo Manga (longitud 10 km.), con dos importantes afluentes el arroyo Chacarita y la cañada de las Canteras.

Los Bañados o Humedales de Carrasco que para el PECAC 2007 son básicamente el “corazón” de todo este sistema hídrico, ocupan un área de algo más de 11 km² ubicados el 70% del área en el Departamento de Montevideo y el 30% en el Departamento de Canelones.

La hidráulica en la cuenca ha sufrido según el PECAC importantes modificaciones a lo largo del tiempo debido a importantes obras de canalización y desecación a partir de un proyecto del año 1936 de transformación de los Bañados de Carrasco con el fin mejorar el aprovechamiento de la zona para la producción, la parquización y el control de inundaciones.

El proyecto aprobado tenía como objetivo la desecación del bañado y *las obras se iniciaron con la construcción de una canalización del cauce del Arroyo Toledo*. “Definía también distintos mosaicos de vegetación: dunas con vegetación psamófila, depresiones con acumulación de agua y vegetación hidrófila, y un área de transición a la pradera. Se crearon viveros de plantas exóticas, que posteriormente serían adaptadas a los bañados”.

En la década de 1970 continuaron las obras civiles y acciones. “Las obras civiles principales en esta etapa incluyeron las construcciones de canales en los cauces del Arroyo Manga, cañada de las Canteras y arroyo Chacarita, *aguas abajo de su ingreso a los humedales*, aumentando la pendiente y secciones naturales. Estos canales confluyen en el arroyo Carrasco aguas arriba de Camino Carrasco. Dentro del mismo trabajo se realizó una rectificación del curso del arroyo Carrasco, esencialmente eliminando meandros y aumentando su sección y pendiente, para su posterior desembocadura en el Río de la Plata”.

Según señala el PECAC, las obras de desecación y modificación del régimen hidráulico de los Bañados de Carrasco tuvieron como resultado e impacto principal la disminución en los tiempos de residencia del agua en el bañado y por lo tanto de su capacidad de autodepuración, así como la pérdida de grandes extensiones de hábitat (Brazeiro 2001). Según Arocena & Pintos (1988), previo a las obras de desecación el bañado se mantenía inundado de marzo a noviembre.

En dicho plan se menciona que “Existen muy pocos estudios que profundicen en los aspectos hidrológicos e hidráulicos sobre los Bañados de Carrasco y su cuenca. La gran mayoría de los trabajos vinculados específicamente a la hidrología de los humedales fueron desarrollados en el Instituto de Mecánica de los Fluidos e Ingeniería Ambiental (IMFIA), de la Facultad de Ingeniería, Universidad de la República”.

Se indica en relación a las obras y acciones realizadas en la década del 70 “los caudales medios y bajos son canalizados de manera casi inmediata a su ingreso a los bañados y son conducidos hacia el Río de la Plata, con mínimo tiempo de residencia. Para tormentas de baja recurrencia los canales no son capaces de llevar el caudal generado en la cuenca, con lo cual se generan desbordes y áreas anegadas al menos 1 vez al año. La obra de rectificación del Arroyo Carrasco es la que provoca un aumento significativo de los caudales de descarga de los

humedales para eventos extremos, impactando también en la disminución en los tiempos de residencia del agua en los bañados”.

A su vez, a lo largo del tiempo se han efectuado diferentes acciones, tales como obras de limpieza de los cursos y sus márgenes, con aumento de la sección transversal de los arroyos o canales, con afectaciones a la hidráulica del sistema.

El PECAC incluyó entre sus líneas estratégicas la modificación del régimen hidráulico de los Bañados de Carrasco y su recuperación, manejando varias alternativas.

Se trata de un problema complejo pues es necesario considerar los posibles aumentos de los niveles de inundación y su frecuencia, a lo que se suman las importantes modificaciones y dinámica que se presenta en esta cuenca en los últimos años.

Dicho Plan propuso un conjunto de acciones inmediatas tales como: instalar una red de monitoreo hidrométrico y realizar campañas de aforo; realizar relevamientos y estudios topobatimétricos; profundizar el análisis de la modelación, incluyendo la calibración del modelo y complementar el análisis con estudios sobre la biodiversidad y funcionalidad ecosistémica. No se dispone por el momento de información en relación a las mismas.

De todos modos, se han realizado numerosos estudios y acciones en la cuenca. Un Plan que se entiende de importancia mencionar es el reciente Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo, al que se ha hecho referencia al abordar la problemática del saneamiento y drenaje, que se encuentra en proceso de aprobación y que realiza importantes abordajes a nivel general y a nivel de cuencas, modelaciones, etc..

La calidad del agua de los principales cursos de la cuenca

Existen en relación a la calidad del agua en la cuenca numerosos estudios, algunos de los cuales se desarrollan sistemáticamente como el que lleva a cabo la Intendencia de Montevideo. También la Intendencia de Canelones viene realizando desde hace varios años atrás un monitoreo en la cuenca y presenta información conjunta sobre los cursos de agua del departamento monitoreados, en el marco del Plan Estratégico de Calidad de Agua (PEDCA).

El Programa de Monitoreo de Cuerpos de Agua del Departamento de Montevideo fue iniciado en el año 1999 por la Intendencia de Montevideo dentro del Plan de Saneamiento Urbano y desde el año 2002 está a cargo del Servicio de Evaluación de la Calidad y Control Ambiental, perteneciente al Departamento de Desarrollo Ambiental.

La calidad de las aguas de la cuenca del Arroyo Carrasco, se evalúa mediante cuatro muestreos anuales en cinco estaciones de monitoreo, y dos monitoreos anuales en los cursos tributarios.

Las estaciones que se monitorean 4 veces al año se ubican en: i) Arroyo Carrasco y Cno Carrasco (estación CA1), ii) Arroyo Carrasco - Av. Italia (estación CA3), iii) arroyo Chacarita-Av. Punta de Rieles (estación CDCH), iv) Arroyo Manga – Puente de OSE (estación MN2) y v) Arroyo Toledo – Puente de OSE (estación TO2).

Las estaciones en tributarios, con monitoreo 2 veces al año se emplazan en i) A° Toledo y Av. de las Instrucciones (T1), ii) A° Toledo y Cno. Al Paso del Andaluz), iii) A° Toledo y Cno. Melchor de Viana (T3), iv) A° Toledo y Ruta 102 (T01), v) A° Manga y Ruta No 8 (MN1),

vi) Cañada de las Canteras, antes de su ingreso al predio de la Usina 7, sobre el puente de la calle Felipe Cardozo (aguas arriba del puente (CDCN1), vii) Cañada de las Canteras, sobre el puente de la calle Oncativo.(CDCN2), viii) Cañada de las Canteras dentro del barrio privado San Nicolás (CDCN4) y ix): A° Juan Diaz, en cruce con Cno. Colastine detrás del predio de la Usina 8 (JD1).

Los Parámetros de control que se analizan son:

- Físicoquímicos: Temperatura, pH, Conductividad, Oxígeno Disuelto, Sólidos Suspendidos Totales y Sulfuros
- Microbiológicos: Coliformes fecales
- Parámetros orgánicos : Demanda Bioquímica de Oxígeno y Demanda Química de Oxígeno
- Nutrientes: Fósforo Total, Nitrógeno Total y Amonio
- Metales: Plomo y Cromo

Se presentan las técnicas por las cuales se analizan estos parámetros.

A su vez se realizan Bioensayos para evaluar la toxicidad, Al respecto de los mismos se consigna:

“Otra forma de caracterizar un ambiente es mediante la aplicación de un conjunto de bioensayos. Constituyen una herramienta ecotoxicológica que permite determinar el riesgo por agentes contaminantes conocidos o no, que se encuentran en el ambiente (Castillo-Morales,2004). Por tanto permiten evaluar los efectos de las sustancias tóxicas sobre la biota, estén o no identificadas.

Dado que cada especie presenta características biológicas particulares, pueden presentar una sensibilidad diferencial a los distintos contaminantes y por ello es recomendable utilizar más de un bioensayo que se correspondan con distintos organismos de prueba.

Los organismos utilizados en los bioensayos del presente estudio fueron: *Vibrio fischeri* (Bacteria), *Hydra attenuata* (Cnidario), *Daphnia magna* (Crustáceo) y *Hyalella curvispina* (Crustáceo). Particularmente, la bacteria *V. fischeri* es muy sensible a la contaminación por detergentes e hidrocarburos, mientras que los crustáceos son muy sensibles a los metales pesados. A su vez *H. attenuata* ha mostrado una gran sensibilidad frente a productos de degradación de la materia orgánica “.

En el informe se presentan los valores de oxígeno disuelto (OD), demanda bioquímica de oxígeno (DBO5), fósforo total (PT), nitrógeno total (NT), amoníaco libre (NH3), coliformes fecales (Cf), cromo total (Cr) y plomo (Pb) y resultados de los Bioensayos.

Se indican aquellas concentraciones que cumplen con la normativa nacional vigente (Decreto 253/79 y modificaciones posteriores) e internacional de referencia (USEPA,2013), para el caso del nitrógeno total, para el cual no hay un valor establecido en la normativa nacional .

Corresponde mencionar que para aquellos cursos que no presentaban una clasificación transitoriamente se los consideró por Resolución Ministerial como de clase 3:

“Aguas destinadas a la preservación de los peces en general y de otros integrantes de la flora y fauna hídrica, o también aguas destinadas al riego de cultivos cuyo producto no se consume en forma natural o en aquellos casos que siendo consumidos en forma natural se apliquen sistemas de riego que no provocan el mojado del producto”.

Pero en el Decreto en cuestión existe también una clase 4:

“Aguas correspondientes a los cursos o tramos de cursos que atraviesan zonas urbanas o suburbanas que deban mantener una armonía con el medio, o también aguas destinadas al riego de cultivos cuyos productos no son destinados al consumo humano en ninguna forma”. *Esta clase presenta valores menos exigentes en muchos parámetros.*

Este Decreto ha estado desde largo tiempo en revisión y existen distintas opiniones técnicas sobre distintos aspectos del mismo.

Todas las clases presentan como requisitos para materiales flotantes y espumas no naturales: ausentes, no perceptibles o virtualmente ausentes (Por lo tanto los residuos sólidos flotantes en los cursos de agua llevan al incumplimiento de estos requisitos).

A su vez se presentan los resultados de los Bioensayos para los cuales se tomaron muestras en menos puntos: en el arroyo Carrasco en el punto CA3, en el arroyo Manga en el punto MN2 y en el arroyo Toledo en el punto T02.

Se evalúa además la evolución de la calidad del agua respecto a años anteriores (2005- 2016) mediante un índice denominado ISCA.

En el informe se presenta un capítulo de consideraciones finales para todos los cursos de agua monitoreados en el departamento incluyendo los límites con otros departamentos donde se señala que “En líneas generales, durante el año 2017, permanece el estado de deterioro de años anteriores de los cursos de agua de Montevideo” y se establecen las principales causas detectadas.

En síntesis este informe aporta numerosos elementos de significación a ser considerados por el equipo técnico para el avance en la problemática de la calidad del agua de los cursos.

Residuos Sólidos

En este primer informe se ha resuelto efectuar un primer abordaje en relación a la disposición final de los residuos sólidos de la ciudad de Montevideo por estar ubicada en Arco del Este (en una extensa área siendo uno de sus límites el camino Felipe Cardoso, con desarrollo básicamente con una componente este respecto al mismo y siendo una referencia para su ubicación la calle Cochabamba), *y por su importancia estratégica para la ciudad, sus múltiples impactos y por preverse (según la información que ha podido recabarse en las entrevistas realizadas) que permanecerá en la zona por un extenso período de hasta 30 años.*

En esta área la Intendencia de Montevideo recepciona una parte muy importante de los residuos domiciliarios del departamento incluyendo residuos domiciliarios, comerciales, industriales, de obras civiles, etc.

También se hará referencia a algunos emprendimientos relativos a la gestión de residuos que se emplazan en las proximidades y otros ubicados en Arcos del Este o muy cerca del área considerada,

En la página web de la intendencia se manejan algunos números sobre toneladas diarias generadas de distintos tipos de residuos (algunos números se manejaron también en las entrevistas realizadas, pero se ha preferido no hacer referencia a estos números que para su presentación requieren múltiples consideraciones.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está financiando mediante cooperación no reembolsable estudios ambientales insumos para la presentación de autorizaciones ante DINAMA, planes para la valorización de residuos, para la mejora de gestión al año 2022, etc.

Algunos de estos estudios son:

- Plan Estratégico de Valorización y Disposición Final de Residuos
- Plan Estratégico de Valorización y Disposición de Residuos de Obras Civiles (ROC's)
- Análisis de la Viabilidad de Estaciones de Transferencias de Residuos para el Depto. de Montevideo.
- Un cuarto estudio que se nos indicó preliminarmente como Diseño de un módulo de contabilidad de costos para Limpieza y Gestión de Residuos de la de IM (el nombre finalmente adoptado podría ser diferente).

En uno de los predios municipales, con un comodato por 30 años, en esta área se emplaza el Relleno Industrial de Seguridad de la Cámara de Industrias del Uruguay.

También se ubica en un predio municipal la empresa Aborgama que realiza el tratamiento de residuos sanitarios por el proceso de autoclave.(la empresa tiene un contrato de alquiler por este predio con la IM).

En un predio propio ubicado en la esquina de camino Oncativo y Camino Cepeda se estaría implantando la empresa Trenal en un predio propio para tratamiento de residuos sólidos sanitarios contaminados, mediante esterilización por microondas,

Se entiende importante mencionar otros emprendimientos de importancia ubicados en el área de Arco del Este o próxima a ella.

Uno de ellos es una planta de la Intendencia de Montevideo de reciclaje de residuos orgánicos denominada Tresa, ubicada en camino Toledo Chico 5852 a unos 2.8 km de ruta 8 (<http://montevideo.gub.uy/noticias/medio-ambiente-y-sostenibilidad/producimos-5000-toneladas-de-compost-por-ano> (publicado el 26.8.19))

En la planta hay una plataforma de compostaje que actualmente recibe entre 13.000 y 15.000 toneladas de residuos por año, y produce unas 5000 toneladas de compost por año

Surgió en 1999 como un proyecto piloto para gestionar los residuos de ferias, mercados y barrido de calles, y producir compost ante la necesidad de sustituir la compra de tierra que se realizaba para abastecer las áreas verdes de la ciudad. Desde el año 2000 empezaron a ingresar allí también residuos orgánicos de grandes industrias.

A partir del reciclaje de estos desechos se producen distintos productos: compost, compost granulado, compost granulado orgánico mineral y compost granulado con semilla.

El director de Tresa, Daniel Basile, explicó: "Hemos industrializado el proceso y llegamos a un producto con las características que el sector agropecuario necesitaba, es decir, un compost granulado que puede ser aplicado con la maquinaria disponible".

El compost actualmente es vendido y también utilizado por la Intendencia en áreas verdes de la ciudad.

Otro emprendimiento ubicado en Arco del Este, en un predio municipal ubicado en las proximidades de camino Géminis y Rosario, es una planta de clasificación y reciclaje de residuos domiciliarios desarrollada por la Intendencia de Montevideo (es una de las 4 que implantó la IM).



CAPITULO 4

CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA Y SOCIOECONÓMICA DE UN ÁREA CON ALTA VULNERABILIDAD SOCIAL

En el presente capítulo se describe el perfil demográfico y socioeconómico de la población residente en Arco del Este, con base en las fuentes estadísticas oficiales disponibles: el más reciente Censo de Población y Vivienda (2011) y las ediciones sucesivas de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) posteriores al Censo de 2011 (2012 a 2018).

Ahora bien, cabe destacar que la ECH en su edición del año 2016 es la única de la serie de encuestas posteriores a la fecha del censo cuyas bases de datos (microdatos) han sido divulgadas públicamente conteniendo la información correspondiente al número de sección y segmento censal, tanto para Montevideo como para Canelones, indispensable para identificar el área comprendida por Arco del Este.

El resto de ediciones anuales (2012-2015 y 2017-2018) sólo cuentan con dicha información para el departamento de Montevideo, y por ende con dichas fuentes sólo es posible identificar el territorio de Arco del Este en su porción montevideana. Ante dicha constatación, se contactó al INE para solicitar acceso a los microdatos completos de modo de poder identificar también para todos los años la porción del territorio de Arco del Este correspondiente al departamento de Canelones. La respuesta obtenida fue que por los estándares definidos para la protección del secreto estadístico el INE tiene la política de no divulgar en su sitio web las bases de datos para los departamentos del interior conteniendo la información correspondiente a la sección y segmento censal, habiéndose tratado de un error la divulgación de los microdatos para el año 2016 conteniendo la información del número de sección y segmento censal para los departamentos del interior.

En lo que sigue entonces se presenta una caracterización demográfica y socioeconómica de la población residente en Arco del Este, apelando a la información estadística oficial públicamente disponible. En primer lugar, se presenta información censal que permite dimensionar la cantidad de población residente en Arco del Este, así como su ritmo de crecimiento, distribución geográfica y composición demográfica (distribución por sexo y edad). Seguidamente, se realiza un análisis de indicadores demográficos y socioeconómicos seleccionados con el fin de realizar una caracterización exhaustiva del territorio estudiado, privilegiando el análisis desagregado a nivel de barrio (Montevideo) o localidad (Canelones). Si bien el análisis de las fuentes censales tiene la virtud de poder brindar información estadística con un alto nivel de desagregación geográfica, adolece de la limitación que ha quedado desactualizado, en la medida en que han transcurrido ocho años de la realización del último operativo censal.

Por ello la caracterización demográfica y sobre todo socioeconómica debe complementarse apelando al procesamiento estadístico de la información que ofrece la ECH, cuya última edición disponible corresponde al año 2018. Las últimas dos secciones presentan entonces los resultados del análisis estadístico realizado con las sucesivas ediciones de la ECH, explotándose primero por separado la edición 2016, que permite identificar el conjunto del territorio definido como Arco del Este, incluyendo su porción ubicada en el departamento de Canelones. Finalmente, se presentan los resultados a nivel de la parte montevideana de Arco del Este, utilizando todas las ediciones disponibles, pero privilegiando las más recientes (2016-2018), y realizando un análisis que distingue el comportamiento de las dos secciones censales que la integran: las número 11 y 99²⁶.

²⁶ De acuerdo al Censo 2011, la sección censal 11 integra al conjunto de población residente en Arco del Este en los barrios de Jardines del Hipódromo, Itzaingó y Piedras Blancas. También reúne a la mayor parte de la población de Arco del Este residente en los barrios de Villa García/Manga Rural (69%) y Punta Rieles/Bella Italia (61%), y una parte minoritaria del

Área en estudio: “Arco del Este” y su perímetro ampliado

A los efectos de los diversos abordajes socio-territoriales, en concordancia con la inserción metropolitana de Arco del Este a la que se hace explícita referencia en los Términos de Referencia de este trabajo, se tomó una delimitación más amplia. Esta comprende no sólo el perímetro tentativo dentro del departamento de Montevideo planteado en tales términos, sino también diversos barrios y áreas del departamento de Canelones, de acuerdo a la gráfica siguiente.



Tamaño y estructura de la población – Censo 2011

De acuerdo con el último relevamiento censal (2011), la población residente en el área de estudio es de 215 mil personas, cifra bastante superior al total de personas censadas en el relevamiento censal de 1996 (191 mil personas). Del total relevado en 2011, 163 mil personas

barrio de Flor de Maroñas (28%). La sección censal 99 integra el 100% de la población residente de Arco del Este en los barrios de Bañados de Carrasco, Maroñas, Parque Guaraní, Las Canteras y Unión. También reúne a la mayor parte de la población de Arco del Este residente en el barrio de Flor de Maroñas (72%), y una parte minoritaria de los barrios de Villa García/Manga Rural (31%) y Punta Rieles/Bella Italia (39%).

se ubican en el departamento de Montevideo (76%) y 52 mil en el departamento de Canelones (24%)²⁷. Se trata de una población mayoritariamente asentada en áreas urbanas (99%). Según la clasificación de áreas aproximadas a barrios de Montevideo establecida por el INE, las poblaciones más grandes se encuentran en los barrios de Villa García/Manga Rural, Punta de Rieles/Bella Italia, Maroñas/Parque Guaraní, Flor de Maroñas y Jardines del Hipódromo. En Canelones, la población del área de estudio se concentra mayoritariamente en la localidad de Barros Blancos (31 mil personas).

Arco del Este: Población por departamento, área, barrio (clasificación INE 1985) y localidad, Año 2011

	Urbano	Rural	Total
Montevideo			
Barrio			
Bañados de Carrasco	7.786	919	8.705
Flor de Maroñas	19.188		19.188
Ituzaingó	13.262		13.262
Jardines del Hipódromo	18.634		18.634
Las Canteras	7.832		7.832
Manga	2.938		2.938
Maroñas, Parque Guaraní	20.812		20.812
Piedras Blancas	12.549		12.549
Pta. Rieles, Bella Italia	24.882	6	24.888
Unión	2.425		2.425
Villa Española	2.651		2.651
Villa García, Manga Rural	29.188	314	29.502
Sub-Total	162.147	1.239	163.386
Canelones			
Localidad			
Barros Blancos	31.349		31.349
Colinas de Carrasco	56		56
Colonia Nicolich	4.122		4.122
Fracc. sobre Ruta 74	540		540
Joaquín Suarez	116		116
Paso Carrasco	15.908		15.908
Rural		291	291
Sub-Total	52.091	291	52.382
Total	214.238	1.530	215.768

Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

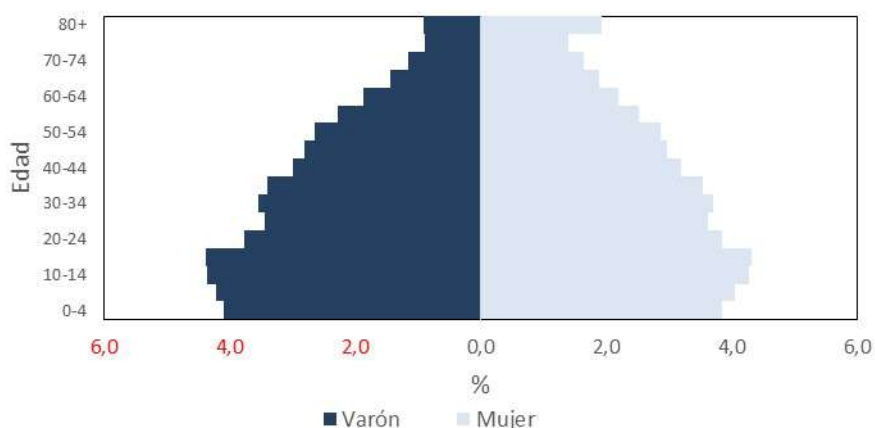
Al examinar la composición etaria, las principales diferencias entre la población del área de estudio y la del resto de Montevideo se vincula con el peso relativo de los niños y adolescentes dentro del total: la proporción de menores de 15 años es de 25% en la primera y de 18% en la segunda. En contrapartida, la proporción de adultos mayores en el área de estudio es menor a

²⁷ De las 191153 personas censadas durante el operativo censal de 1996 en Arco del Este, 148627 (78%) corresponden al departamento de Montevideo y 42526 (22%) al departamento de Canelones.

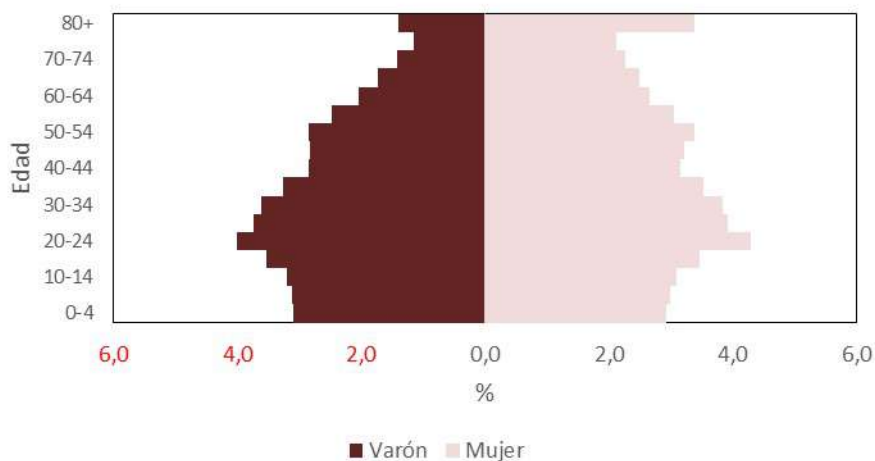
la del resto de Montevideo (11% y 16%, respectivamente). Estas características quedan reflejadas en las pirámides de población, presentadas debajo. La correspondiente a Arco del Este presenta una forma de tipo triangular, con una estructura por sexo y edad de poblaciones con una dinámica demográfica más tradicional, con niveles de fecundidad mayores que en el resto del departamento de Montevideo.

Arco del Este: Estructura por sexo y edad de la población, Año 2011

Arcos del Este (Total)



Resto de Montevideo

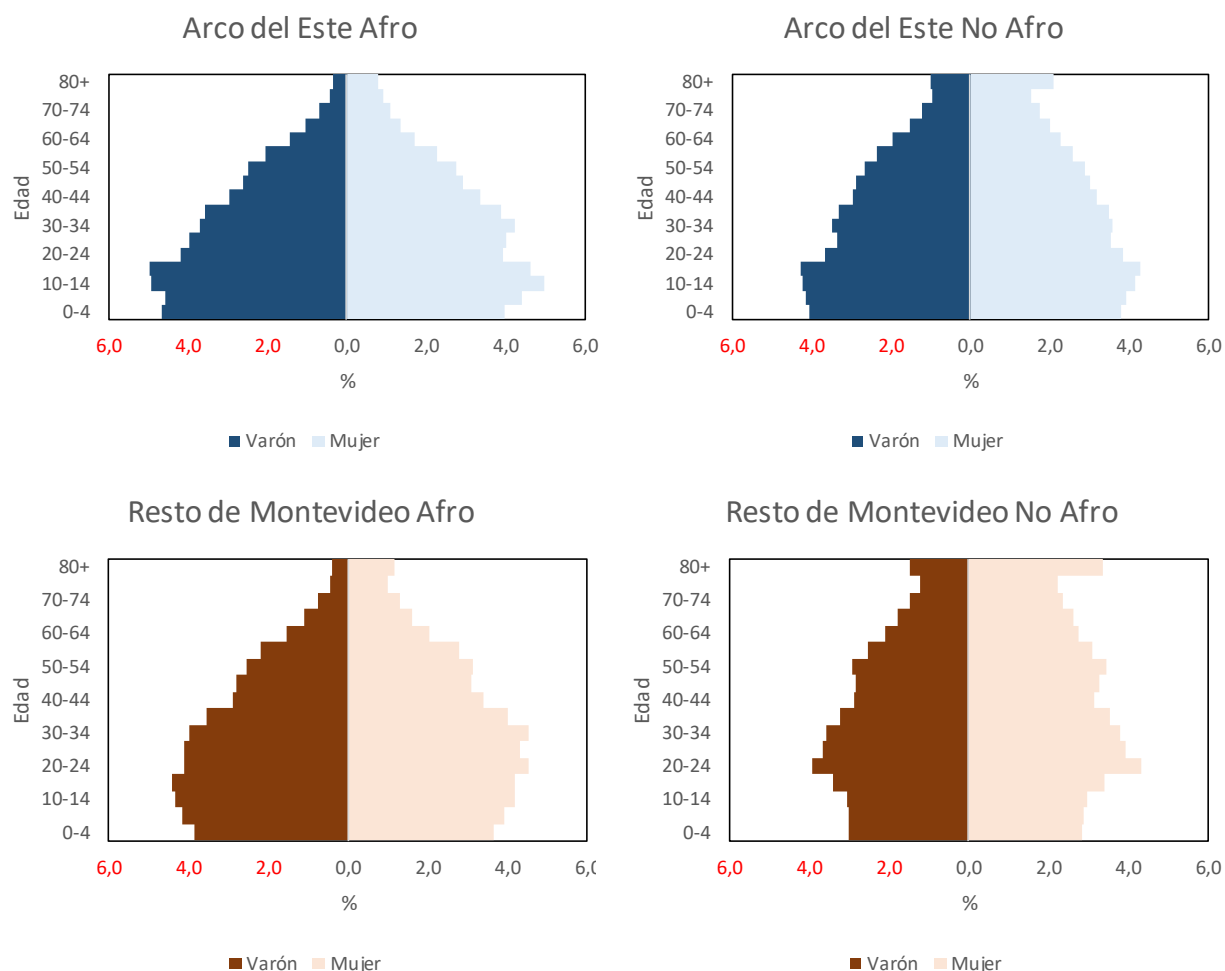


Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

Al examinar la composición por sexo y edad de la población residente en Arco del Este según la ascendencia étnico-racial, se encuentra que el perfil antes observado de estructura de edades relativamente joven, propio de una pirámide poblacional con forma más triangular que rectangular, se acentúa al seleccionar a la población auto-identificada como afrodescendiente que reside en el área bajo análisis. Por su parte, las personas residentes en Arco del Este que

no se declaran como afrodescendientes presentan un perfil poblacional más similar a las personas afrodescendientes que viven en el resto de Montevideo, con una menor proporción de niños, producto de un menor nivel de fecundidad.

Arco del Este: Estructura por sexo y edad de la población, según ascendencia racial, Año 2011



Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

Otras características sociodemográficas de las personas y de los hogares – Censo 2011

Además de su mayor proporción de niños y niñas, la población bajo estudio presenta mayor incidencia de otras características sociodemográficas asociadas a sectores sociales de mayor vulnerabilidad social: la proporción de afrodescendientes es casi cinco puntos porcentuales superior a la del resto de Montevideo, y también es más alta la proporción de personas con algún tipo de limitación permanente (dos puntos porcentuales). Ahora bien, la brecha más pronunciada aparece al examinar el máximo nivel educativo alcanzado por las personas de 25 o más años, observándose que más de la mitad de la población residente en Arco del Este no ha completado el Ciclo Básico de Secundaria, y que sólo 3 de cada 100 cuenta con estudios terciarios completos.

Finalmente, otro atributo asociado a condiciones socioeconómicas más precarias que presenta Arco del Este es la mayor incidencia de hogares monoparentales femeninos, que ascienden al 15,6% del total de hogares que residen en el área, de los cuales la mayoría corresponde a hogares sin presencia de otros parientes (no son de carácter extendido). Sin embargo, no son

los hogares monoparentales el tipo de hogar más frecuente en Arco del Este, sino los hogares nucleares biparentales con hijos, que representan un tercio del total de hogares, un valor siete puntos porcentuales superior respecto al observado para el resto de Montevideo.

Indicadores sociodemográficos seleccionados. Arcos del Este. Censo 2011

	Mujeres		Varones		Ambos sexos	
	Arco del Este	Resto MVD	Arco del Este	Resto MVD	Arco del Este	Resto MVD
Mujeres (%)					51,7	53,7
Menores de 15 años (%)	23,5	16,8	26,3	20,3	24,9	18,4
15 a 29 años (%)	22,8	21,7	24,0	24,4	23,4	22,9
30 a 44 años (%)	20,1	19,6	20,6	21,0	20,4	20,2
45 a 64 años (%)	20,3	22,9	19,9	22,0	20,1	22,5
65 o más años (%)	13,2	19,1	9,2	12,3	11,3	15,9
Afrodescendientes (%)	12,7	8,2	13,0	8,6	12,9	8,4
Con alguna limitación permanente ¹ (%)	19,8	17,9	13,6	11,6	16,8	15,0
Menos de Primaria completa (%)	18,2	9,1	17,7	8,6	17,9	8,9
Primaria completa, Ciclo básico incompleto (%)	38,7	24,8	40,4	25,2	39,5	24,9
Ciclo básico completo, Bachillerato incompleto (%)	23,5	19,8	23,5	22,1	23,5	20,8
Bachillerato completo, terciaria incompleta (%)	15,2	27,4	16,0	29,7	15,6	28,4
Estudios terciarios completos (%)	4,4	18,9	2,5	14,4	3,5	16,9
Hogar unipersonal (%)					18,3	26,5
Hogar nuclear sin hijos (%)					13,7	16,8
Hogar nuclear con hijos (%)					34,5	27,4
Hogar monoparental femenino (%)					10,7	9,9
Hogar monoparental masculino (%)					1,7	1,4
Hogar extendido base nuclear sin hijos (%)					1,6	1,3
Hogar extendido base nuclear con hijos (%)					6,8	4,5
Hogar extendido base monoparental femenino (%)					4,7	3,3
Hogar extendido base monoparental masculino (%)					0,8	0,5
Hogar extendido sin base nuclear (%)					4,4	5,4
Hogar compuesto (%)					2,7	2,8
Hogar colectivo (%)					0,1	0,2
Hogares con menores de 4 años (%)					16,7	11,1
Hogar con mayores de 75 años (%)					13,5	17,3

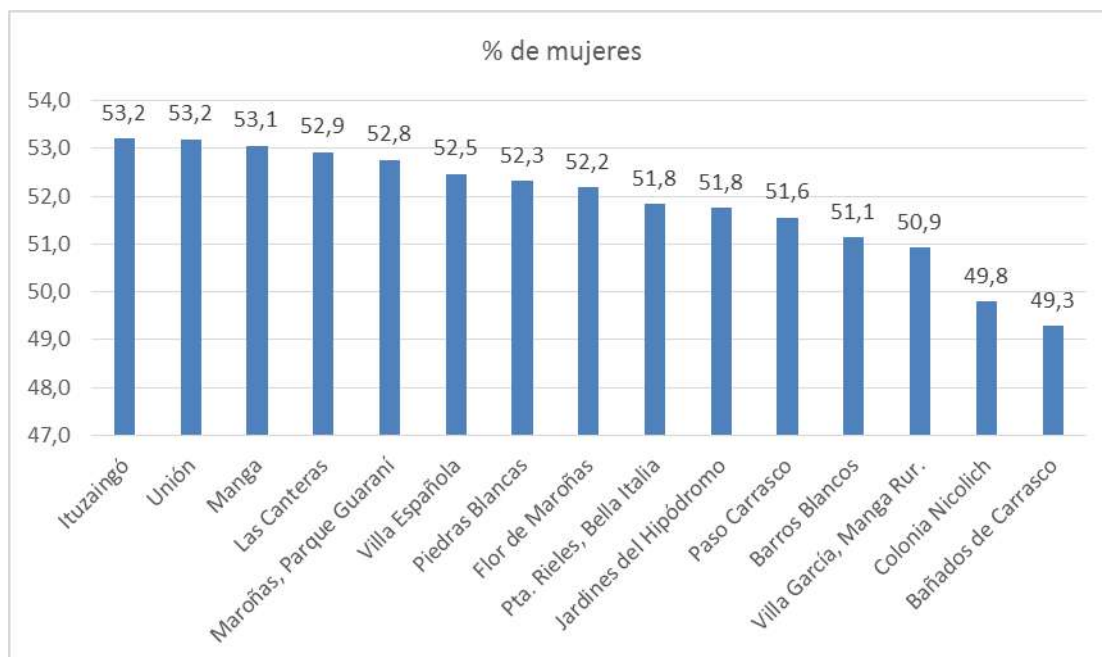
¹ La información refiere a las personas de 6 o más años que declaran alguna dificultad para realizar actividades habituales debido a un problema de salud (ver, oír, caminar o subir escalones, o entender y/o aprender)

Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

Dado que la información presentada anteriormente esconde notables heterogeneidades territoriales y que precisamente una de las virtudes principales de los censos son la posibilidad de desagregar geográficamente la información, conviene examinar el comportamiento de algunos indicadores a nivel de barrio (Montevideo) o localidad (Canelones).

Se aprecia que las únicas áreas que registran una presencia relativa menor de mujeres respecto al conjunto de Arco del Este son Bañados de Carrasco, Colonia Nicolich, Villa García/Manga Rural, Barros Blancos y Paso Carrasco. Aún así, sólo en los dos primeros casos existe un ligero predominio de la población masculina. En contrapartida, en barrios como Ituzaingó, Unión y Manga el porcentaje de mujeres supera el 53%.

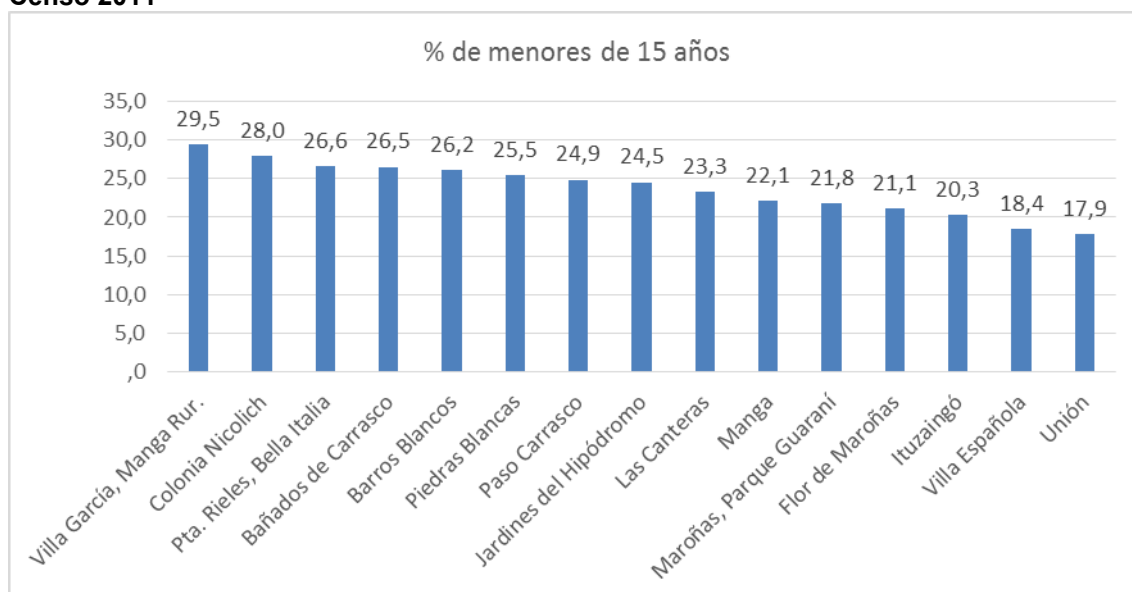
Arco del Este: porcentaje de mujeres según barrio/localidad. Censo 2011



Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

Los barrios o localidades de Arco del Este que presentan una proporción de menores de 15 años al menos tres puntos porcentuales superior al promedio del área son Villa García/Manga Rural, Colonia Nicolich y Punta Rieles/Bella Italia. En el otro extremo, Unión y Villa Española presentan una población de niños y niñas considerablemente inferior a la media de Arco del Este.

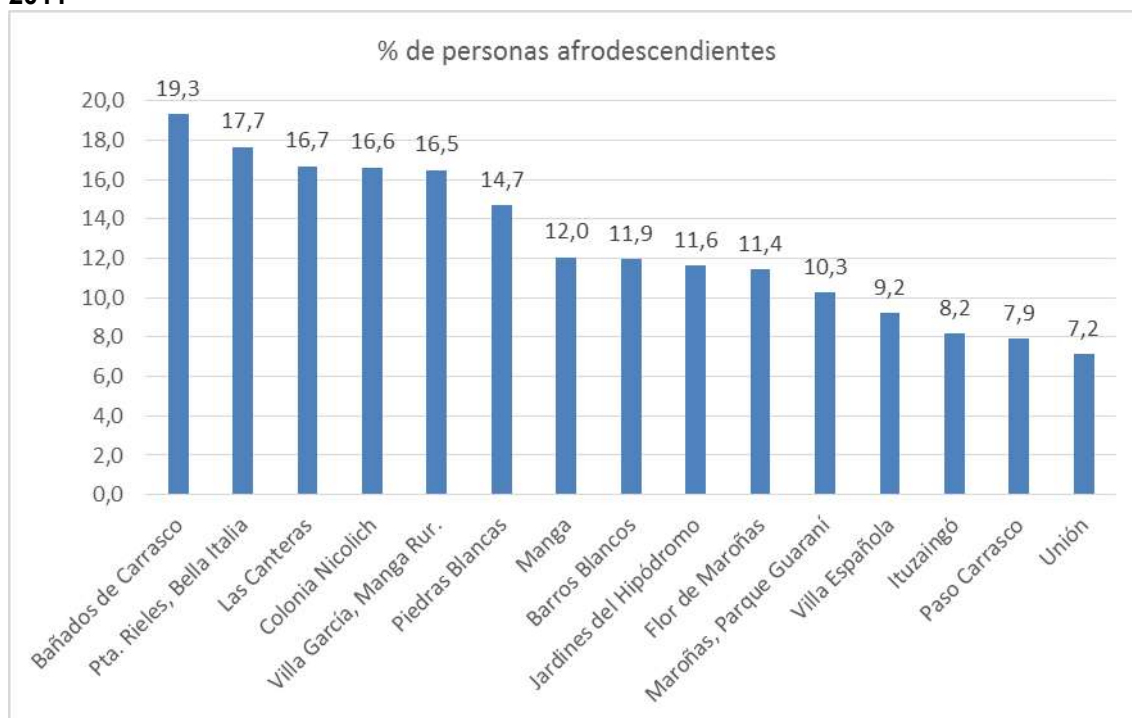
Arco del Este: porcentaje de personas menores de 15 años según barrio/localidad. Censo 2011



Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

En cuanto a la proporción de población que se auto-identifica como afrodescendiente, seis áreas aparecen con cifras superiores al conjunto de Arco del Este: Bañados de Carrasco, Punta Rieles/Bella Italia, Las Canteras, Colonia Nicolich, Villa García/Manga Rural y Piedras Blancas. En cambio, con proporciones debajo del diez por ciento es posible identificar a Unión, Paso Carrasco, Ituzaingó y Villa Española.

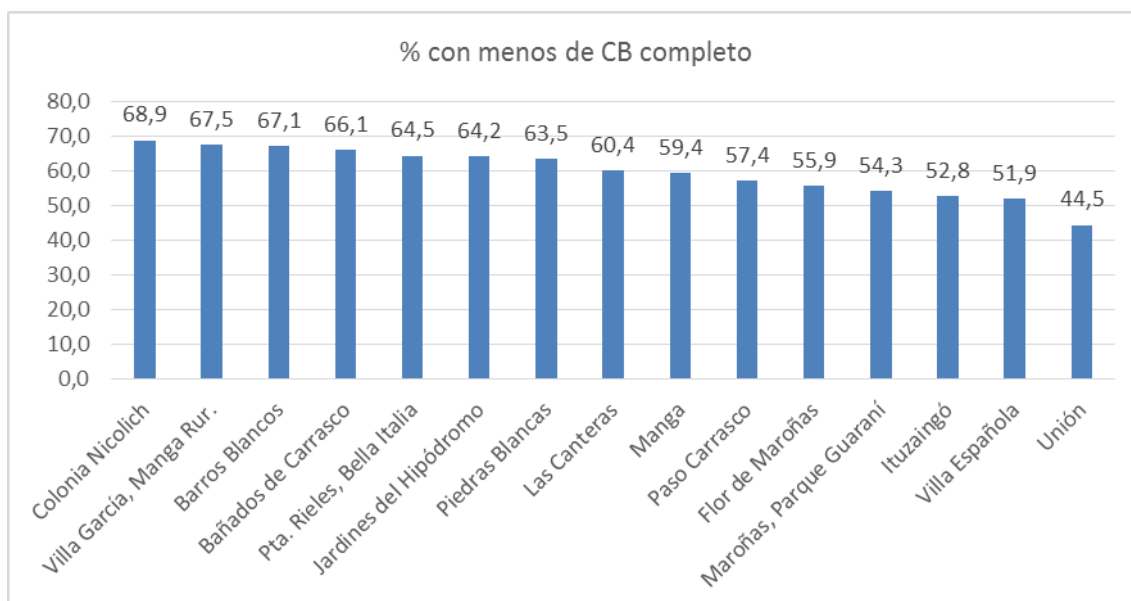
Arco del Este: porcentaje de personas afrodescendientes según barrio/localidad. Censo 2011



Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

Con respecto al máximo nivel educativo alcanzado por la población de 25 o más años, nuevamente aparece un nivel de heterogeneidad considerable entre los diferentes barrios y localidades que conforman Arco del Este. En un extremo vuelven a identificarse barrios como Unión, asociados a condiciones socioeconómicas menos deprimidas y un mayor nivel educativo promedio de su población. En el otro extremo aparece Colonia Nicolich como el área con menor proporción de población que ha alcanzado a completar el Ciclo Básico de Secundaria, siendo secundada por Villa García/Manga Rural y Barros Blancos.

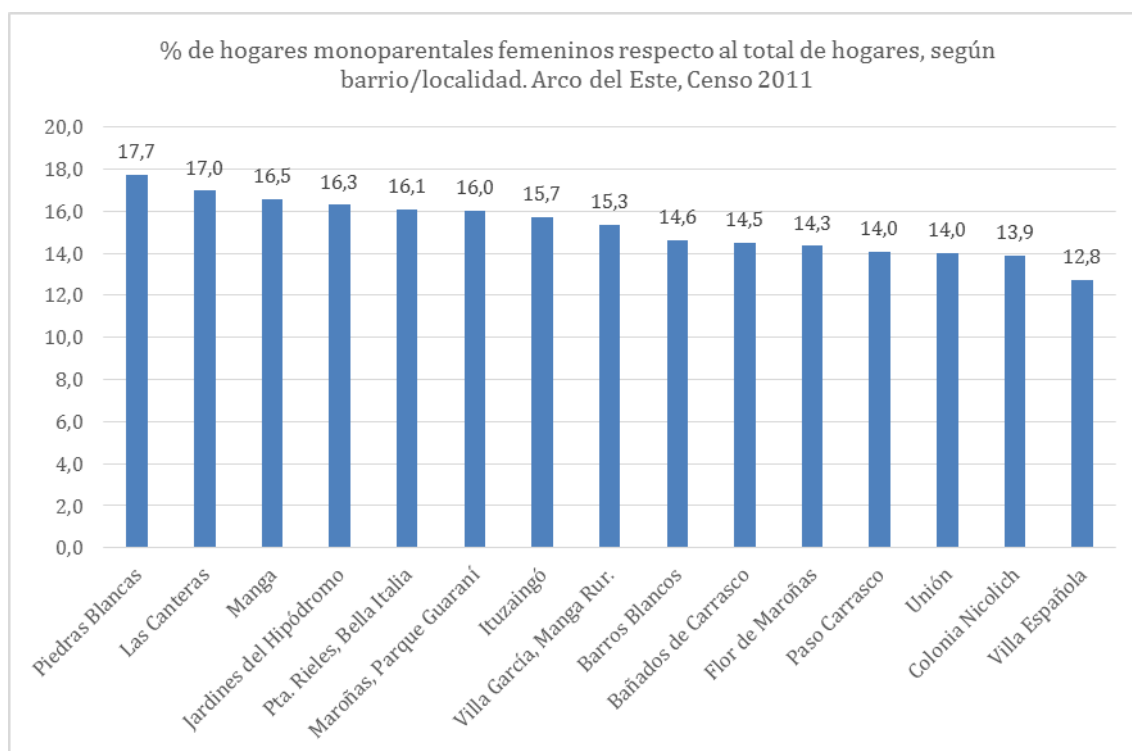
Arco del Este: porcentaje de personas que no ha completado el Ciclo Básico de Secundaria según barrio/localidad. Censo 2011



Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

La alta proporción de hogares monoparentales de jefatura femenina observada a nivel de Arco del Este constituye un fenómeno que afecta sobre todo a la porción montevideana del área de estudio; en particular a barrios tales como Piedras Blancas, Las Canteras, Manga, Punta Rieles/Bella Italia, Maroñas, Parque Guaraní, etc.

Arco del Este: peso relativo de los hogares monoparentales de jefatura femenina, según barrio/localidad. 2011



Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011.

Características socioeconómicas – Censo 2011

En términos socioeconómicos, se trata de un área heterogénea, con zonas en las que se observa un elevado nivel de vulnerabilidad y otras con altos índices de bienestar. A nivel general, el 40% de la población en el área de estudio presenta una o más carencias críticas, según el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (Calvo, 2013)²⁸. Esta cifra se encuentra muy por encima de la observada para el resto de Montevideo (25%). Cuando se analiza la incidencia de las NBI por barrio y localidad dentro de Arco del Este, se verifica la existencia de zonas que están por encima del promedio, como en el caso de los barrios de Villa García, Punta Rieles/Bella Italia, Bañados de Carrasco, Piedras Blancas y Jardines del Hipódromo, en Montevideo. En Canelones, Colonia Nicolich (53%) y Barros Blancos (45%) también presentan un porcentaje de población con NBI por encima del promedio de Arco del Este. En cambio, en el resto de los barrios comprendidos en Montevideo (a excepción de Las Canteras), y en la zona de Paso Carrasco, el porcentaje se ubica cercano al 30%. No obstante, en estas zonas la incidencia de NBI se ubica por encima del promedio del resto de Montevideo, lo cual habla a las claras de que se trata de un área con elevados niveles de carencias críticas.

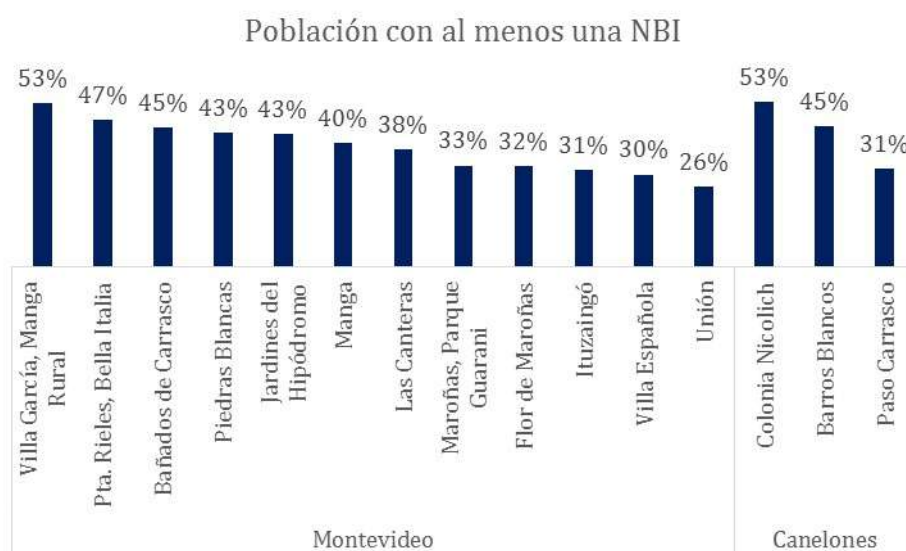
²⁸ Calvo, J.J. (coord.), 2013, Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011, Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay, Fascículo 1. Montevideo: INE.

Arco del Este: Distribución de la población por número de NBI, según área y sexo, Año 2011

	Arco del Este		Resto de Montevideo	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
NBS	58%	60%	74%	76%
1 NBI	25%	24%	17%	16%
2 NBI	11%	10%	6%	5%
3+ NBI	7%	6%	3%	3%
Total	100%	100%	100%	100%
Ignorado	14%	14%	4%	4%

Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011. Nota: NBS, Necesidades Básicas Satisfechas.

Arco del Este: Porcentaje de población en el área de estudio con al menos una NBI, según departamento y barrio/principales localidades, Año 2011



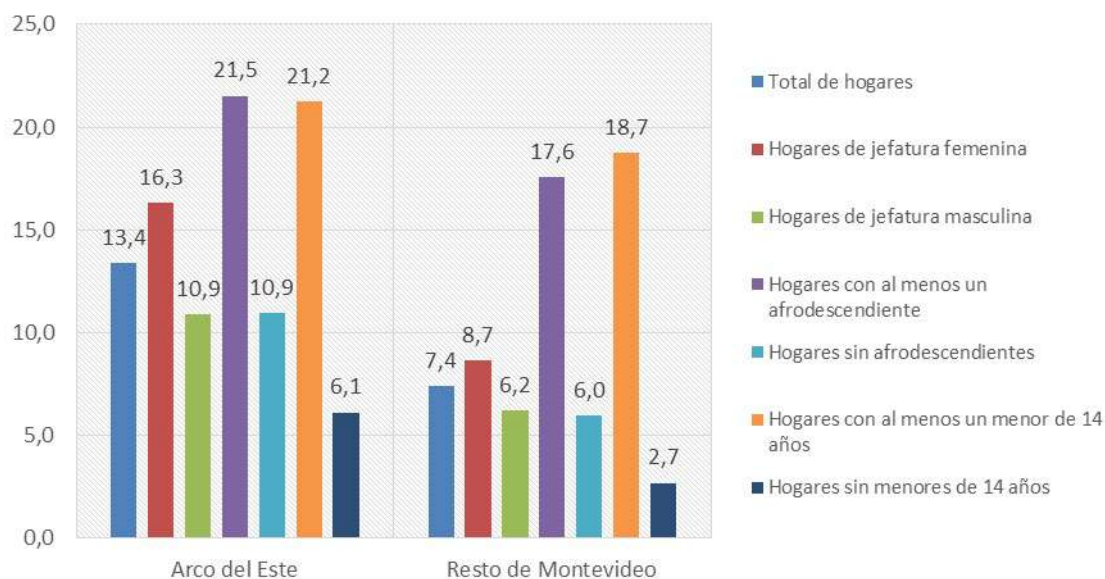
Fuente: Procesamiento propio con datos del Censo de Población 2011. Nota: NBI, Necesidades Básicas Insatisfechas.

Características socioeconómicas – ECH 2016

Los datos más recientes de la ECH referidos a la incidencia de la pobreza por ingresos en Arco del Este, corroboran la evidencia encontrada para el Censo 2011 respecto a la pobreza estructural. En efecto, el nivel de pobreza estimado para los hogares del área estudiada casi duplica al del resto de los hogares de Montevideo.

Al desagregar los resultados según atributos seleccionados como el sexo de la persona de referencia del hogar, la presencia de personas afrodescendientes y menores de 14 años se corrobora que los hogares con personas afrodescendientes, niños y niñas, y de jefatura femenina presentan mayores niveles de pobreza, independientemente del territorio observado. Ahora bien, considerando los tres atributos antes mencionados, interesa constatar si la brecha entre Arco del Este y el resto de Montevideo en materia de pobreza se incrementa o disminuye. En este sentido se puede apreciar que si bien los niveles de pobreza son siempre mayores en Arco del Este respecto al resto de Montevideo, independientemente del subgrupo poblacional que se considere, la brecha entre el área analizada y el resto del territorio capitalino tiende a aumentar en los hogares de jefatura femenina, y en cambio decrece en los hogares con presencia de personas afrodescendientes y menores de 14 años.

Arco del Este: Porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza, según atributos seleccionados. ECH 2016.



Fuente: Procesamiento propio con datos de la Encuesta Continua de Hogares 2016.

Alrededor de 40 mil personas viven en los hogares de Arco del Este identificados como pobres por ingreso. De éstos, el 89 por ciento reside en el departamento de Montevideo y el 11 restante en Canelones. Dado que el porcentaje de población de Arco del Este que corresponde a Montevideo según el último censo es de 76 por ciento, esto quiere decir que la incidencia de la pobreza por ingresos es considerablemente superior en la capital que en Canelones. En efecto, mientras dos de cada diez personas de Arco del Este/Montevideo viven en hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, esta proporción es inferior a uno en diez en Arco del Este/Canelones. Los barrios montevideanos de Arco del Este que registran una proporción de personas pobres considerablemente superior al promedio del área son Jardines del Hipódromo y Villa García/Manga Rural, que a su vez concentran alrededor de la mitad de

las personas pobres residentes en el área montevideana de Arco del Este. Por su parte, Piedras Blancas y Flor de Maroñas también presentan guarismos de pobreza superiores a los valores promedio de Arco del Este, aunque similares al promedio del conjunto del área de estudio correspondiente a la capital.

Arco del Este: incidencia de la pobreza de ingresos a nivel de personas según barrio, ECH 2016

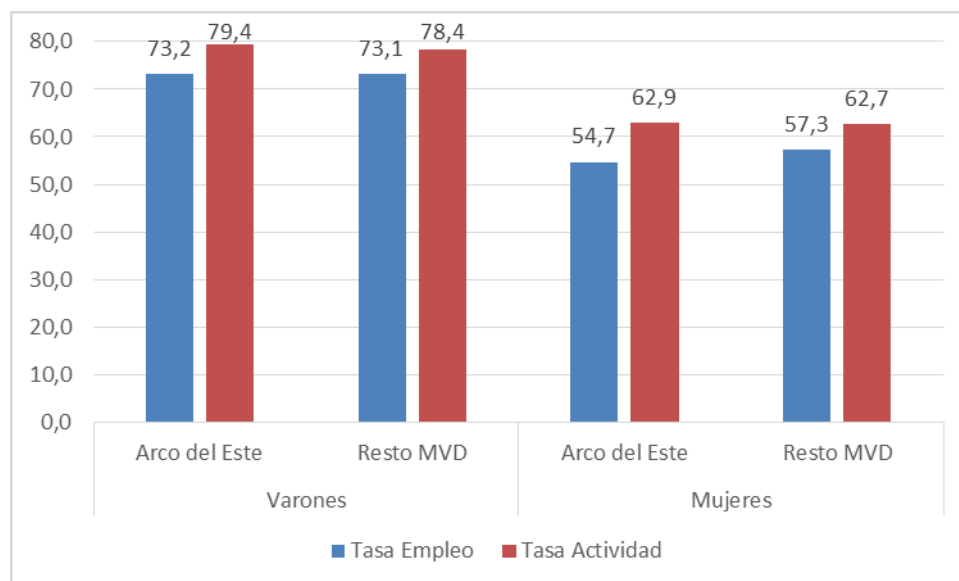
Barrio	Porcentaje de personas pobres	Personas pobres	
		Observaciones	N
Flor de Maroñas	20,8	175	5.653
Ituzaingó	14,2	82	2.677
Jardines del Hipódromo	31,1	201	6.665
Piedras Blancas	21,7	55	1.952
Pta. Rieles, Bella Italia	16,8	155	5.185
Villa García, Manga Rural	30,7	318	11.057
Resto de Arco del Este Montevideo ¹	11,6	83	2.756
Arco del Este Montevideo	21,5	1.069	35.945
Arco del Este Canelones	7,7	148	4.496
Total Arco del Este	18,0	1.217	40.441
Resto de Montevideo	11,7	4.237	141.963

¹ Fueron agrupados en esta categorías los barrios que tienen menos de 50 observaciones de personas pobres

Fuente: Procesamiento propio con datos de la Encuesta Continua de Hogares 2016.

Con base en la información que surge de la ECH es posible afirmar en términos generales que la población residente en Arco del Este no presenta niveles de actividad y empleo significativamente diferentes a los del resto de la población montevideana. El único matiz que puede plantearse a este respecto es que la tasa de empleo femenina estimada para Arco del Este es 2.6 puntos porcentuales inferior a la del resto de Montevideo, lo que puede interpretarse como esperable en función de la mayor carga de cuidados que tienen las mujeres residentes en Arco del Este, producto de la mayor presencia de niños y niñas en estos hogares advertida anteriormente.

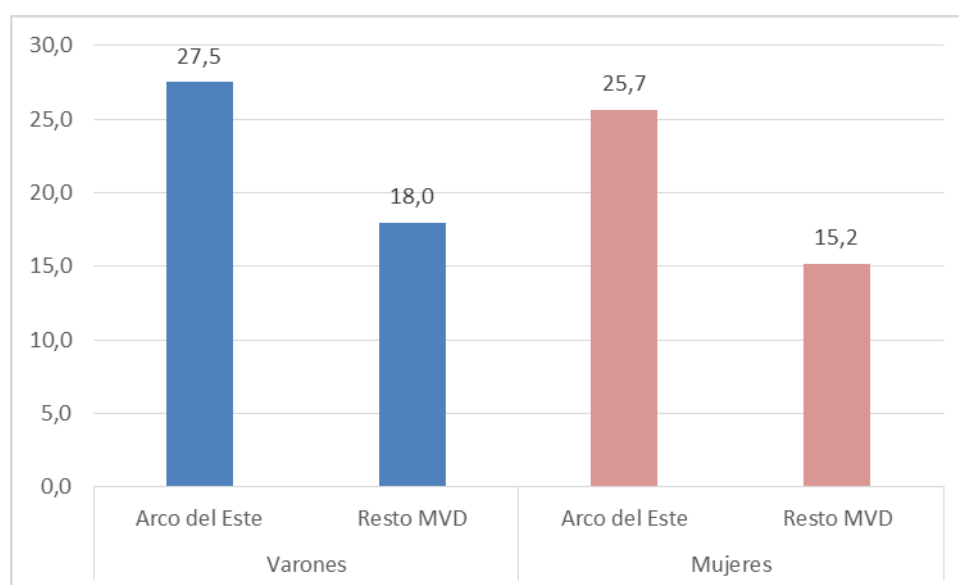
Arco del Este: tasas de empleo y de actividad de la población de 18 o más años según sexo. ECH 2016



Fuente: Procesamiento propio con datos de la Encuesta Continua de Hogares 2016.

Cuando se considera un indicador clave de la calidad de los empleos, como es la existencia de aportes a la seguridad social en la ocupación principal, se observa que la población trabajadora residente en Arco del Este presenta niveles de informalidad laboral considerablemente superiores respecto al resto de la población montevideana, rasgo que se corrobora tanto para varones como para mujeres.

Arco del Este: porcentaje de personas ocupadas que no aportan a la seguridad social en su ocupación principal, según sexo. ECH 2016



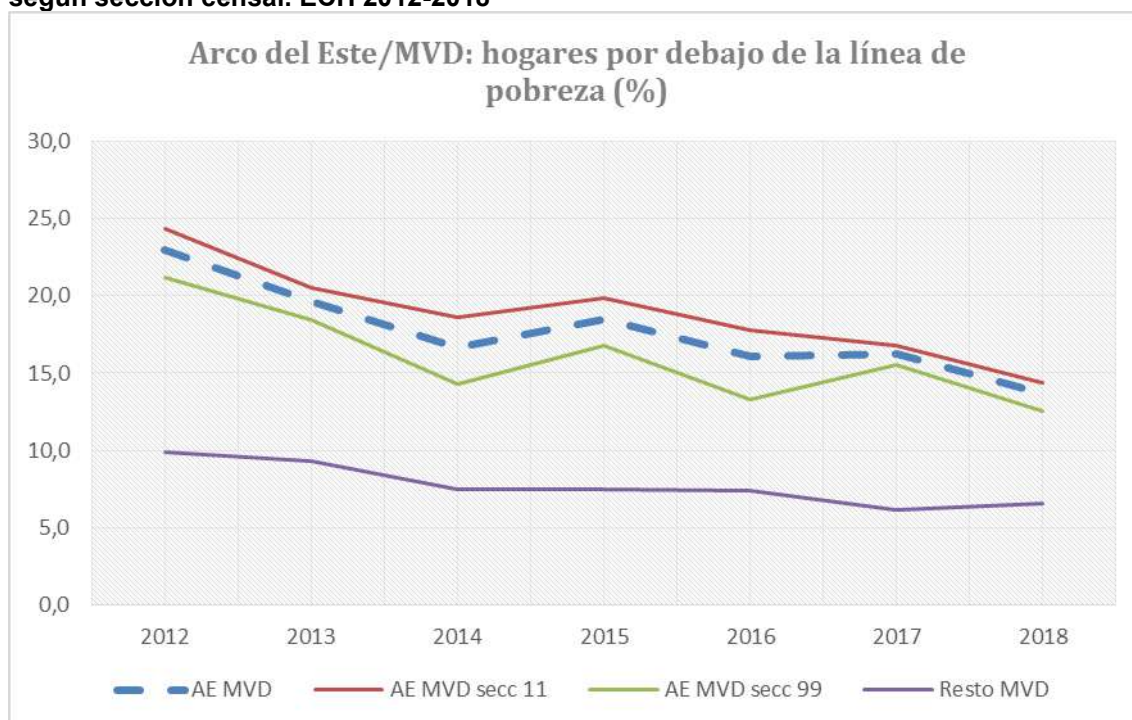
Fuente: Procesamiento propio con datos de la Encuesta Continua de Hogares 2016.

Características socioeconómicas de la parte montevideana de Arco del Este– ECH 2012 a 2018

Con el propósito de identificar por un lado la evolución de ciertos indicadores clave durante los últimos años, y por otro lado, de realizar una caracterización más exhaustiva del perfil socioeconómico actual de la población residente en Arco del Este-Montevideo, identificando por ejemplo diferencias entre la sección censal número 11 (Jardines del Hipódromo, Ituzaingó, Piedras Blancas, etc.) y la número 99 (Bañados de Carrasco, Maroñas, Parque Guaraní, Las Canteras, etc.), se presentan a continuación indicadores resultantes del procesamiento conjunto de las ediciones 2012 a 2018 de la ECH, con énfasis en el trienio más reciente (2016-2018).

El considerable mayor nivel de pobreza identificado anteriormente en Arco del Este respecto al resto de Montevideo se corrobora y acentúa cuando se focaliza el análisis en la porción montevideana del territorio. No obstante, una buena noticia es que se percibe una tendencia de descenso generalizada de la pobreza en el territorio de Arco del Este, que hace que para el último año analizado (2018), la brecha entre el área de estudio y el resto de Montevideo sea más baja que al comienzo (2012). Otra constatación relevante es que los niveles de pobreza son siempre ligeramente superiores en el territorio de Arco del Este que comprende a la sección censal 11, respecto a la sección censal 99.

Arco del Este-Montevideo: porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza según sección censal. ECH 2012-2018



Fuente: Procesamiento propio con datos de las Encuestas Continuas de Hogares 2012-2018.

Además de las desigualdades de género y étnico-raciales, ya advertidas en las páginas anteriores, un eje constitutivo de la matriz de la desigualdad social en América Latina es el estatus migratorio. En efecto, *“las prácticas racistas y xenófobas contribuyen, y pueden potenciarse entre sí, a la hora de definir los grados de inclusión o exclusión que las personas migrantes enfrentarán respecto a sus derechos, estatus y bienestar general”* (CEPAL, 2019). Por este motivo a continuación se presenta un análisis de la condición migratoria de la

población residente en el área bajo estudio, incluyendo no sólo a las personas migrantes internacionales (distinguiendo personas nacidas en el exterior de las uruguayas que retornaron) sino también a los y las migrantes que han cambiado de residencia entre departamentos del Uruguay (técnicamente denominados “migrantes internos”).

Se puede observar que en términos generales la población residente en Arco del Este tiende a tener menos experiencia migratoria (interna o internacional) que el resto de la población montevideana. La diferencia más sustancial es en la proporción de migrantes internos recientes, que es más del doble en el resto de Montevideo respecto a Arco del Este. En las categorías de migrantes internacionales (retornantes o inmigrantes) no aparecen diferencias estadísticamente significativas entre Arco del Este y el resto de la capital.

Arco del Este-Montevideo: distribución de la población residente según condición migratoria y año. ECH 2012-2018

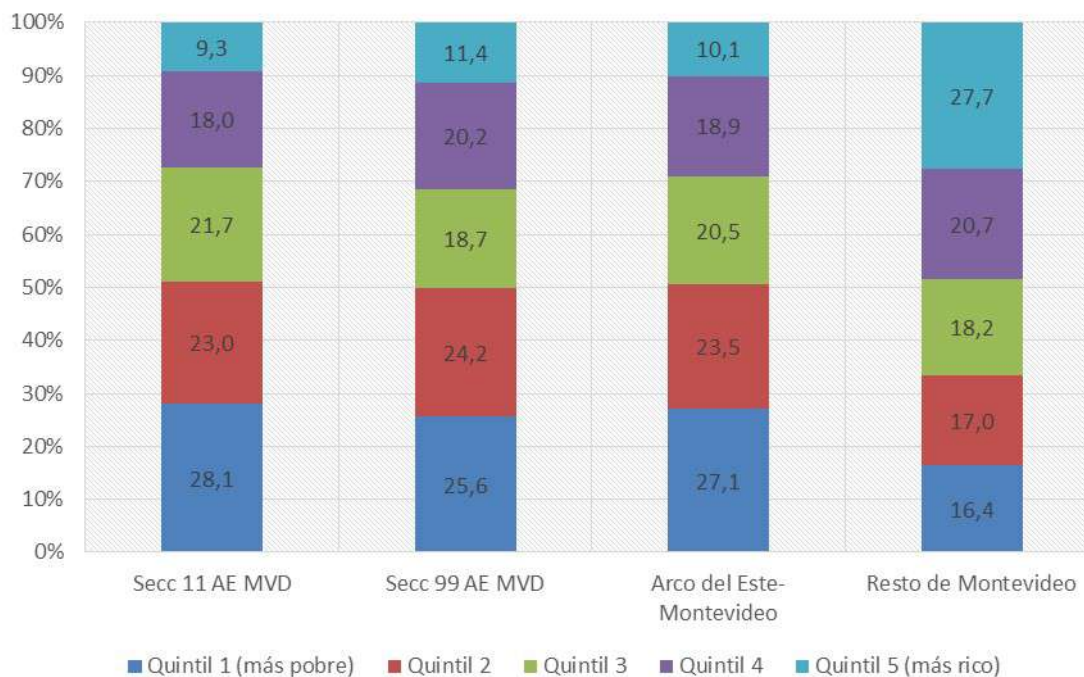
Condición migratoria	Arco del Este		Resto de Montevideo	
	2012-2015	2016-2018	2012-2015	2016-2018
Inmigrante interno reciente	2,5	2,4	5,3	5,2
Inmigrante interno no reciente	17,0	16,0	17,0	16,6
Retornante internacional reciente	1,0	0,5	0,8	0,6
Retornante internacional no reciente	1,7	2,0	1,5	1,6
Inmigrante internacional reciente	0,3	0,5	0,5	0,6
Inmigrante internacional no reciente	1,9	1,9	1,8	1,7
No migrante	75,7	76,7	73,1	73,8

Notas: un inmigrante internacional es una persona nacida en el exterior, un retornante internacional es una persona nacida en Uruguay que ha vivido en el exterior y ha retornado, y un inmigrante interno es una persona que ha cambiado de departamento de residencia. Se considera reciente a las personas que han migrado hasta cinco años antes del momento de la encuesta, y no reciente a las personas que migraron al menos seis años antes de ser encuestadas.

Fuente: Procesamiento propio con datos de las Encuestas Continuas de Hogares 2012-2018.

En páginas anteriores pudo constatarse que los niveles de pobreza en Arco del Este son superiores a los del resto de Montevideo. Sin embargo, también resulta de interés observar cómo se distribuyen los hogares de nuestra área de estudio según quintiles de ingreso per cápita, de modo tal de prestar atención al nivel de bienestar económico del conjunto de los hogares, y examinar por ejemplo el volumen de hogares que se encuentra en el quintil de ingresos más cercano al quintil más pobre. El gráfico que se presenta a continuación pone en evidencia que el 27% de la población de Arco del Este-Montevideo se ubica en el quintil de ingresos más pobre del país, y que sólo uno de cada diez se encuentra en el quintil más rico. En cambio, se observa que el resto de la población montevideana ostenta una posición más privilegiada respecto al conjunto del país, en tanto su presencia en el quintil más rico es de 28% y en el más pobre es de 16%. Si bien la desagregación de la información a nivel de secciones censales no resulta suficiente como para poner de relieve el alto grado de heterogeneidad geográfica en el nivel de bienestar, observada anteriormente a nivel de barrios, se corrobora nuevamente que la población residente en la sección censal 99 presenta en su conjunto un leve mayor nivel de bienestar económico que la población de la sección censal 11.

Arco del Este-Montevideo: distribución de los hogares por quintil de ingreso, según sección censal. ECH 2016-2018



Fuente: Procesamiento propio con datos de las Encuestas Continuas de Hogares 2016-2018.

En materia de actividad económica, con los datos de la ECH 2016 hemos visto en la sección anterior que, al menos en el caso de la población masculina, que los niveles de empleo de la población de Arco del Este son similares a los del resto de Montevideo. El cuadro que se presenta a continuación complementa dicha información ofreciendo evidencia para Arco del Este-Montevideo con un mayor nivel de detalle, permitiendo identificar grises en situaciones de empleo (a tiempo parcial y en condiciones de subempleo) y de inactividad (identificando situaciones de disponibilidad para trabajar técnicamente denominadas desaliento, que podrían sumarse a la definición de desempleo abierto). De esta forma, se observa una mayor incidencia de situaciones de empleo a tiempo parcial en condiciones de subempleo en la población de Arco del Este, en comparación al resto de Montevideo. En cambio, el fenómeno del desaliento, que suele afectar a las mujeres en mayor proporción (Escoto, Márquez y Prieto, 2018), no parece ser uno especialmente característico de la población de Arco del Este.

Arco del Este-Montevideo: distribución porcentual de la población de 18 o más años por condición de actividad económica, según sección censal y sexo. ECH 2016-2018

	Varones				Mujeres			
	Secc. 11	Secc. 99	AE MVD	Resto MVD	Secc. 11	Secc. 99	AE MVD	Resto MVD
Ocupado/a	70,1	71,3	70,9	72,1	52,5	53,9	53,4	57,0
A tiempo completo	53,1	53,9	53,6	54,6	28,1	27,0	27,5	31,4
A tiempo parcial sin subempleo	9,7	10,5	10,2	12,9	19,2	21,4	20,5	21,5
A tiempo parcial con subempleo	7,4	6,9	7,1	4,6	5,2	5,5	5,4	4,1
Desocupado/a	6,9	6,8	6,8	5,3	8,0	7,5	7,7	5,5
Inactivo/a	22,9	21,9	22,3	22,5	39,5	38,6	39,0	37,6
Desalentado/a	2,0	2,2	2,1	2,4	2,7	3,2	3,0	3,0
No desalentado/a	21,0	19,7	20,2	20,1	36,8	35,5	36,0	34,5

Notas:

a) Trabajar a tiempo completo implica trabajar habitualmente al menos 40 horas por semana, mientras que a tiempo parcial supone una carga inferior a las 40 horas semanales;

b) La definición de subempleo adoptada por el INE es: "situación que define a la población ocupada que trabaja menos de 40 horas, desea trabajar más horas y está disponible para ello, pero no consiguen más trabajo"

c) La población desalentada está representada por quienes no están ocupados y tienen disponibilidad para trabajar pero que no han realizado ninguna acción de búsqueda de empleo, ya sea porque en el pasado las mismas resultaron infructuosas o porque valoran que sus posibilidades de encontrar un empleo son limitadas (Escoto, Márquez y Prieto 2018)

Fuente: Procesamiento propio con datos de las Encuestas Continuas de Hogares 2016-2018.

Finalmente, resulta interesante constatar que las diferencias en el nivel educativo promedio de las poblaciones de Arco de Este y el resto de Montevideo, observadas anteriormente con datos del Censo 2011, tienden a mantenerse en perjuicio de la primera en cada estrato de ingresos. Mientras en el quintil más pobre la brecha en el clima educativo de los hogares a favor del resto de Montevideo es de 1,6 años de educación, en el quintil más rico es de 3 años.

Arco del Este-Montevideo: promedio y desviación estándar de años de educación formal aprobados por las personas adultas del hogar (clima educativo), según quintil de ingreso per cápita. ECH 2018

Quintil	Arco del Este-MVD			Resto de MVD		
	N	Media	Desvío estándar	N	Media	Desvío estándar
1 (más pobre)	9.653	7,14	2,86	59.066	8,75	3,71
2	6.877	8,30	2,68	53.783	10,15	3,66
3	6.161	8,59	2,75	53.893	10,88	3,44
4	4.819	9,70	2,57	59.027	11,77	3,32
5 (más rico)	2.993	10,80	2,44	77.394	13,81	3,19
Total	30.503	8,46	2,95	303.163	11,26	3,88

Fuente: Procesamiento propio con datos de la Encuesta Continua de Hogares 2018.

Perfil sociodemográfico de los hogares de Arco del Este visitados por el MIDES

El informe de caracterización sociodemográfica de la población de Arco del Este que ha sido visitada por el MIDES indica que la cantidad promedio de personas por hogar en los hogares visitados es de 3,6, cifra ligeramente inferior al valor estimado mediante la ECH 2018 para la porción montevideana de Arco del Este (3,7).

Respecto a la composición por sexo, los registros del MIDES indican que el 54,6% de la población visitada es mujer y el 45,4% varón, cuando la ECH 2018 estima en un 53,3% el porcentaje de población femenina residente en Arco del Este, y el peso de las mujeres se incrementa a 56,9% si se considera únicamente el quintil más pobre de la población.

La información de que el 13,1% de las personas residentes en los hogares visitados por el MIDES tiene menos de 4 años contrasta con el 6,3% de personas en dicho tramo de edad relevado por el Censo 2011, y se encuentra asociada con el sesgo hacia los hogares de mayor vulnerabilidad social propio de la actividad del MIDES. En la misma dirección, se encuentra que el 27,7% de los hogares visitados por el MIDES son nucleares monoparentales, porcentaje que duplica al registrado para el área de Arco del Este en el Censo 2011.

En cuanto al clima educativo de los hogares, la media de años de educación en los hogares de Arco del Este visitados por el MIDES es idéntica a la estimada con la ECH 2018 para los hogares montevideanos del área de estudio que se ubican en el primer quintil de ingresos: 7 años. En efecto, el informe elaborado por el MIDES reporta que, de las personas adultas residentes en los hogares visitados por la institución, sólo el 1,7% tiene nivel terciario, el 48,8% alcanzó el nivel secundario, el 47% de la población posee hasta primaria, mientras que la población sin instrucción es del 2,5%.

Fuente: elaborado con base al informe elaborado por el MIDES a solicitud de este equipo técnico, y procesamientos del Censo 2011 y la ECH

Vulnerabilidad de la población por CCZ de Montevideo

Como complemento a lo detallado en los puntos anteriores se ha entendido de interés hacer referencia a la información sociodemográfica y socioeconómica disponible para el departamento de Montevideo.

La Intendencia de Montevideo presenta en su página web ²⁹, elaborada por su Unidad Estadística un documento denominado “ Información Física y Sociodemográfica por Centro Comunal Zonal” en adelante (IFSCCZ) y otro con nombre similar discriminado por Municipio. Fueron elaborados en base a datos censales de 2004 y 2011 y de la Encuesta Continua de Hogares 2018 (ECH 2018)

A continuación se hará énfasis en la información socioeconómica discriminada por CCZ, vinculada a **la vulnerabilidad de la población** procesada a partir de la ECH 2018, ya que los otros aspectos fueron cubiertos con la información recabada a través del INE.

Los CCZ a considerar son el CCZ 9 que resulta una buena aproximación al territorio de Arcos del Este en “sentido estricto” de los TDR, en el departamento de Montevideo y el CCZ 10 donde se ubica parte de la cuenca del arroyo Carrasco

A continuación se presentan las tablas de indigencia y pobreza que surgen de la ECH 2018 por *el método del ingreso, metodología INE 2006* ³⁰

Cuadro 8: Porcentaje de hogares, personas y menores de 18 años en situación de indigencia

Zona	Menores 18	Personas	Hogares
CCZ 1	0,0	0,0	0,1
CCZ 2	0,0	0,2	0,2
CCZ 3	0,0	0,0	0,0
CCZ 4	0,0	0,0	0,0
CCZ 5	0,1	0,1	0,1
CCZ 6	0,0	0,1	0,3
CCZ 7	0,0	0,0	0,0
CCZ 8	0,0	0,0	0,0
CCZ 9	0,1	0,1	0,1
CCZ 10	0,0	0,0	0,0
CCZ 11	0,0	0,0	0,0
CCZ 12	0,0	0,0	0,0
CCZ 13	0,6	0,3	0,2
CCZ 14	0,0	0,1	0,1
CCZ 15	0,0	0,0	0,0
CCZ 16	0,0	0,0	0,0
CCZ 17	0,0	0,0	0,1
CCZ 18	1,0	0,5	0,3
Montevideo	0,1	0,1	0,1

²⁹ <http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informetipoccz2018.pdf>,
<http://montevideo.gub.uy/transparencia/estadistica> bajados día 20191030

³⁰ IFSCCZ pag 11 a 13 y Anexo Metodológico

En materia de indigencia el CCZ 9 presenta valores iguales al de todo Montevideo y el CCZ 10 presenta indicadores más bajos.

Cuadro 9: Hogares y personas pobres por grupos de edad

Zonas	de 0 a 4	De 5 a 12	60 o más	Total Personas	Total Hogares
CCZ 1	5,4	5,7	1,9	2,9	2,4
CCZ 2	3,2	3,5	0,3	1,2	0,8
CCZ 3	7,6	7	0,7	3,1	2,1
CCZ 4	6,2	1,3	0,0	1,2	0,5
CCZ 5	0,9	0,2	0,0	0,4	0,5
CCZ 6	20,7	21,4	1,9	7,9	4,6
CCZ 7	0,9	0	0,0	0,4	0,3
CCZ 8	0	0	0,0	0,6	0,8
CCZ 9	38	31,6	7,1	18,9	13,5
CCZ 10	48,5	41,8	5,2	27,1	17,8
CCZ 11	40,3	38,9	5,9	20,9	14,2
CCZ 12	37,6	35,6	3,8	18,4	12,7
CCZ 13	25,5	21,1	4,2	13,4	9,6
CCZ 14	34,2	37	4,9	16,8	11,0
CCZ 15	4,9	10,5	2,6	5,4	3,6
CCZ 16	6,6,	5,4	0,5	3,4	2,4
CCZ 17	43,1	37,8	10,0	22,4	16,1
CCZ 18	44,9	30,2	6,4	21,8	16,7
Montevideo	25,1	23,8	3,2	11,4	7,3

Como puede observarse los CCZ 9 y CCZ 10 presentan valores elevados de pobreza infantil tanto de 0 a.4 a años 38 y 48,5 % respectivamente y desde 5 a 12 años 31.6 y 41.8 % muy superiores al promedio de Montevideo estando entre los 6 CCZ con mayores valores junto con los CCZ 11 y 12 y los 2 de la zona oeste de Montevideo CCZ 17 y CCZ 18, lo que indicaría una alta vulnerabilidad de la población en las áreas en consideración. Una situación similar se presenta para el total de personas, hogares y para las personas de 60 o más lo que refuerza lo señalado anteriormente.

Incluso el CCZ 10 presenta los niveles de pobreza más elevados de todos los CCZ para todos los grupos de edad, excepto 60 o más y para total personas y hogares aunque habría que tener en cuenta los límites de los intervalos de confianza.

Se incluyen también derivados de de la ECH 2018 : los niveles promedios de los ingresos de los hogares e *indicadores asociados a la pobreza multidimensional:*

- Actividad, ocupación y desempleo.
- Educación
- Derechos de Salud
- Vivienda

Varios de los indicadores o subindicadores presentan datos por género. Un ejemplo de interés es el ingreso medio de los hogares según sexo de la Jefatura del hogar.

Cuadro 18: Ingreso Medio de los Hogares según Sexo de la Jefatura del hogar.

Zonas	Total	Hombres	Mujeres
CCZ 1	77207	81965	72768
CCZ 2	83891	92690	75703
CCZ 3	75000	83125	67634
CCZ 4	91818	98630	85163
CCZ 5	120544	137305	103442
CCZ 6	71533	81620	62306
CCZ 7	108894	119240	97935
CCZ 8	138377	157564	112368
CCZ 9	52980	56384	49986
CCZ 10	46859	49190	44414
CCZ 11	55913	59494	52679
CCZ 12	58552	62113	54303
CCZ 13	63520	71626	54618
CCZ 14	55682	61993	49242
CCZ 15	82527	92388	71915
CCZ 16	82915	90533	76875
CCZ 17	52014	55769	47790
CCZ 18	49362	54218	44026
Montevideo	75393	83520	67371

Un primer aspecto a destacar es que en todos los CCZ el ingreso medio de los hogares con Jefatura de Hogar Mujer es inferior al de Jefatura de Hogar Hombre.

Por otra parte como puede observarse en el cuadro los CCZ 9 y CCZ 10 presentan valores de los ingresos más bajos de Montevideo y se ubican entre los 5 CCZ con niveles más bajos.

Incluso el CCZ 10 es el que presenta el nivel de ingreso promedio de todos los hogares de Montevideo más bajo y también para el caso de Jefatura del Hogar Hombre y el segundo lugar para el caso de Jefatura de Hogar Mujer.

La situación de la población de los CCZ 9 y 10 también se repite cuando se analizan algunos de los indicadores o subindicadores asociados a la pobreza multidimensional tales como Actividad, ocupación y desempleo, Educación, Derechos de Salud y Vivienda.



CAPITULO 5

DINÁMICA ECONÓMICA - PRODUCTIVA DEL ARCO DEL ESTE

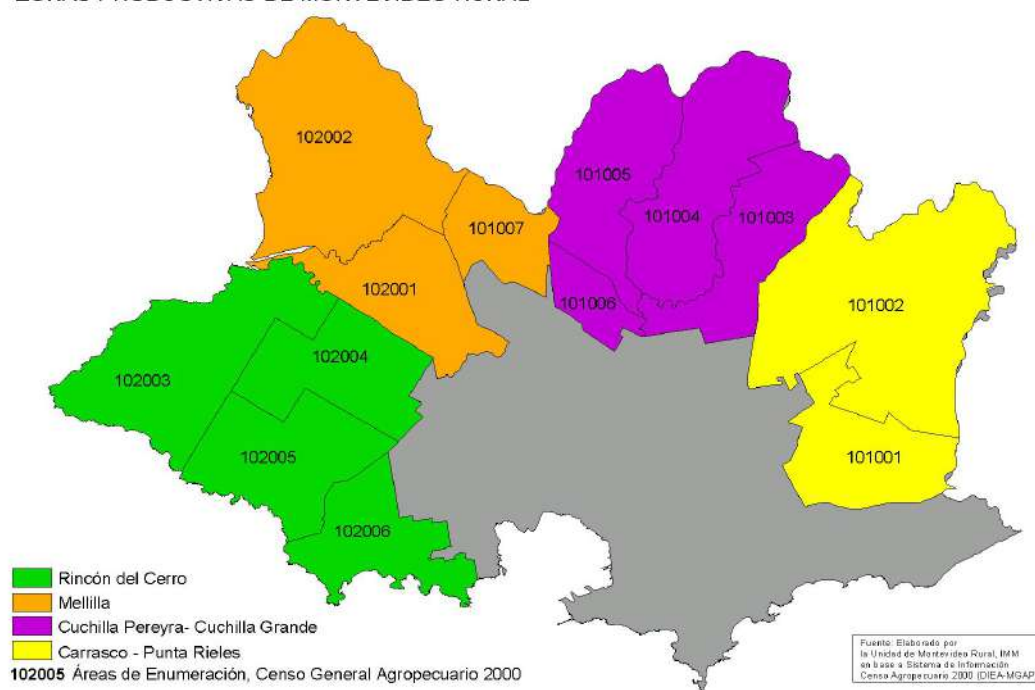
La caracterización económica – productiva del área de estudio se caracteriza por la poca dinámica, encontrándose actividades de baja productividad y valor agregado vinculado sobre todo a los servicios como ser comercio minorista, servicios a hogares y empresas e industrias manufactureras. La gran dinámica esta en el área de servicios, focalizados en el Nodo Zonamérica y en sus vecindades.

Actividad agropecuaria casi inexistente en las áreas rurales

En materia de producción agropecuaria, la situación del área de estudio se caracteriza por una casi inactividad tanto en los rubros agrícolas como pecuarios. El área rural de la zona de estudio se presenta hoy como un espacio vaciado de explotaciones y dudosa potencialidad de desarrollo futuro. En particular, y como ocurre en el resto del área rural del Departamento de Montevideo, no existe escala para la producción extensiva pero tampoco se ve desarrollo de actividades intensivas.

En lo que sigue, el análisis de este apartado se realizará a partir de información aportada por la Unidad de Montevideo Rural de la Intendencia de Montevideo y generada a partir de información de DIEA-MGAP. La aproximación al área de estudio se hizo seleccionando la Secciones numerado como 101001 y 101002 que muestran de color amarillo en el mapa siguiente. El área así seleccionada corresponde al 15% del total de Montevideo Rural.

ZONAS PRODUCTIVAS DE MONTEVIDEO RURAL



La producción pecuaria es inexistente en materia de ganadería, no se relevan explotaciones en el área de estudio, y muy escasa en materia de ovinos, cerdos y aves. No es una actividad dedicada a la producción de escala, ni a llegar a grandes mercados. Se caracteriza por producción familiar en la que se advierten estrategias de supervivencia bastante marcadas. El siguiente cuadro resume en números de explotaciones esta realidad.

Cuadro ¿?. N° de Explotaciones de Ovinos, Aves y Cerdos según destino

Área	Explotaciones Ovinos	Explotaciones Aves Comercial	Explotaciones Aves no Comercial	Explotaciones Cerdos Comercial	Explotaciones Cerdos no Comercial
Total Zona Estudio	33	4	89	32	24
Resto Mdeo. Rural	158	49	299	104	137
Total Mdeo. Rural	191	53	388	136	161

Fuente: Elaborado a partir de Unidad Montevideo Rural – IMM

En cuanto a la producción agrícola, la situación es muestra una escasa producción en términos relativos al resto de Montevideo Rural y, a su vez se observa una importante diferencia intrazona siendo las zona de Carrasco (Sección 101002) en la que se concentra la mayor producción.

Cuadro ¿?. Cantidad de Explotaciones de Cítricos y Vides

Área	Explotaciones de Cítricos	Explotaciones Uva de Mesa	Explotaciones Uva de Vino
Total Zona Estudio	1	1	3
Resto Mdeo. Rural	127	77	115
Total Mdeo. Rural	128	78	118

Fuente: Elaborado a partir de Unidad Montevideo Rural – IMM

Cuadro ¿?. Producción de Huerta por tipo en superficie sembrada

Área	Hortalizas de Hojas		Raíces y Tubérculos		Hortalizas de Fruto	
	A Campo (% sup.)	Con Riego (%sup.)	A Campo (% sup.)	Con Riego (%sup.)	A Campo (% sup.)	Con Riego (%sup.)
Total Zona Estudio	27,6	30,0	5,5	18,5	14,1	17,8
Resto Mdeo. Rural	72,4	70,0	94,5	81,5	85,9	82,2
Total Mdeo. Rural	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado a partir de Unidad Montevideo Rural – IMM

En cuanto a los rubros de huerta, se confirma opiniones recabadas de informantes calificados. En efecto, la superficie explotada es muy baja en comparación al resto de las zonas rurales del Departamento. Salvo en el caso de las hortalizas de hoja, en los otros rubros de la huerta la superficie no llega a un 20% de lo plantado en Montevideo. Son prácticamente inexistentes otros rubros como flores, aromáticas o plantas ornamentales.

Adicionalmente, y a partir de opiniones recabadas en entrevistas y recorridas efectuadas para el presente trabajo, se puede decir que todas estas actividades están en retroceso en la zona. En particular algunos rubros, como ser hortalizas de hojas y uva para vino, tuvieron su importancia en el pasado, existiendo empresas importantes en la zona que llegaron a ser referentes en su actividad. Algunos productores han reducido su área de trabajo, limitándose unos pocos a agricultura orgánica, parte desarrollada en invernaderos.

Los problemas vinculados a la degradación del suelo y la seguridad han ido volviendo poco interesante el área rural de Arcos del Este para la explotación agropecuaria. No parece que este tipo de actividades pueda volver a tener un desarrollo en el futuro, y el área rural de la zona de estudio puede considerarse de futuro incierto ya que tampoco se puede advertir una vocación clara en materia productiva. En el presente resulta una zona de amortiguación “de hecho” entre una creciente presión urbanística y el área a proteger.

Asimismo, las recorridas y conversaciones con diversos propietarios del área, ratificaron la crisis del modelo productivo rural. No se ha accedido a un censo actualizado de productores agrícolas activos en el área. Las Asistentes Sociales del Municipio F estiman que solo producen entre 25 a 30 pequeños productores, pero no tienen un registro actualizado a la fecha.³¹ Un pequeño productor activo del Grupo ABC planteó con desencanto que “*estaban quedando menos de 15 pequeños productores*”, consignando las dificultades de convivencia ciudadana, de no disponibilidad de mano de obra y de poca competitividad”.³² Las recorridas al área evidencian varios cientos de hectáreas fuera del bañado actualmente vacantes productivamente.

Al respecto, se reitera que se ha recorrido mucho el área rural en estudio. Sus tensiones socio-territoriales, sus vacancias y sus valores inmobiliarios son importantes. A ello se suman la fuerte presión transformadora en las vecindades de Arco del Este, la desaparición de una masa de productores significativos y la problemática de convivencia señalada.

Por todo ello se entiende poco exitosa la eventual realización en el área de una iniciativa como fue el PAGRO que impulse las actividades rurales y los oficios vinculados a la agricultura orgánica, huerta y floricultura.³³ Si tal iniciativa se realizase, probablemente la misma podría ser exitosa a escala metropolitana y de sus vecindades, pero no de cara al apalancamiento de los predios en vacancia en esta área. Asimismo, tal proyecto tendría que tener asegurada una sostenibilidad financiera en el tiempo. Paradójicamente, de transformarse el actual área categorizada como Suelo Rural Productivo podrían emerger iniciativas compactas de agricultura orgánica de autoconsumo, iniciativas boutique, incluso cooperativas o asociaciones, vinculadas a las nuevas lógicas de consumo alimentarias contemporáneas.

La industria y los servicios

Las actividades productivas vinculadas a la industria manufacturera o de servicios tienen un muy escaso desarrollo en el área delimitado para el estudio. Si bien no se obtuvieron estadísticas aun que permitan demostrar esta apreciación, consultas a especialistas y visitas al terreno permiten avalarla.

El área de estudio se encuentra fuertemente influido por la zona franca de Montevideo, Zonamérica, que podría aportarle a dicha área un impacto dinamizador muy importante. Se trata de un espacio en el cual se concentran importantes iniciativas en servicios dinámicos e innovadores.

³¹ Según entrevista realizada en noviembre 2019.

³² Según lo planteado al visitar su predio en noviembre del 2019.

³³ De acuerdo a lo conversado con la Directora de la Unidad de Montevideo Rural Ing. Isabel Andreoni, en noviembre del 2019. Tal iniciativa estaría asociada a un predio cercano a la actual Zonamérica, de propiedad de ANEP.

De acuerdo a los datos del Censo de Zonas Francas de 2017, en Zonamérica se concentra más del 43% de la inversión que se realiza en el espacio franco de Uruguay, casi un 1% de toda la inversión del País, lo cual supuso unos 97 millones de dólares corrientes de dicho año.

De acuerdo a la misma fuente, Zonamérica empleaba a 6.736 personas y trabajaban además unas 327 no dependientes, ambos números representaron en el 2017 un 47% de los trabajadores en todas las Zonas Francas del País.

Se trata, además, de ocupados con un promedio de ingresos por encima del promedio del territorio franco y, por cierto, del resto de la economía: US\$ 4.024 mensuales. En relación con esto está la formación con la que cuentan los trabajadores y trabajadoras de Zonamérica, el gran porcentaje han culminado el ciclo terciario y post terciario. Como se puede ver en el siguiente cuadro los trabajadores y trabajadoras de altas calificaciones están en Zonamérica sobre representados en comparación a todo el territorio franco. En efecto, como puede verse, un 56% de los trabajadores y un 53% de las trabajadoras cuentan con formación terciaria y más en la Zona Franca de Montevideo; estos porcentajes son 50% tanto para hombres como mujeres en el total de las Zonas Francas.

Cuadro ¿?. Personal ocupado por sexo y ciclo culminado

	Hombres			Mujeres		
	Primaria	Secundaria	Terciaria y Post Grado	Primaria	Secundaria	Terciaria y Post Grado
Zonamérica	84	1.517	2.062	69	1.492	1.769
Total Zonas Francas	508	3.712	4.160	204	2.771	3.060

Fuente: Elaborado a Censo de Zonas Francas 2017, Área Zonas Francas-DGC-MEF / BCU

Estos resultados son por demás elocuentes de la dinámica de Zonamérica. Sin embargo, este dinamismo no resulta impactar en la mayor parte de la población del área de estudio que, como ya fue caracterizada, está habitada por personas de bajas calificaciones educativas, bajos ingresos y difícil inserción en el mercado de trabajo. De acuerdo a la entrevista realizada con directivos de Zonamérica, se estiman que unas 250 a 300 personas residentes en el área prestan servicios.

Un tema abierto es cuanto puede operar Zonamérica, la Facultad de Veterinaria en construcción y el propio Complejo de Peñarol como de "tractor" de la zona de manera directa e indirecta, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Téngase presente que estos enclaves como Zonamérica deben competir con ofertas competitivas en el área de I + D (Innovación y Desarrollo) con emprendimientos ubicados en el LATU en Montevideo y en las áreas próximas de Canelones, conformando un complejo y dinámico aglomerado de gravitación metropolitana.

Una aproximación al mercado de trabajo local en la zona de Arco del Este

Los mercados de trabajo a nivel local no han sido un tema de estudio sistemático y como concepto no se han arribado aun a definiciones aceptadas. Las limitaciones en materia de información secundaria, que en general ha sido elaborada desde una perspectiva macro, impiden los análisis tradicionales y el abordaje territorial debe hacerse a partir de la distancia entre el hogar del trabajador y el lugar del trabajo o el lugar donde las empresas hacen sus búsquedas de empleados cada vez que deben cubrir una vacante.

El concepto de mercado de trabajo local no ha tenido un gran desarrollo teórico entre los especialistas y, por lo tanto, no existen definiciones conceptuales totalmente aceptadas entre

otras cosas por las limitaciones estadísticas ya anotadas. Para construir una definición de mercado de trabajo local Alburquerque (2006) propone lo siguiente:

- Desde el lado de la oferta de trabajo, los trabajadores con sus correspondientes características en búsqueda de empleo, el mercado de trabajo local puede ser visto como la zona geográfica en la que habitualmente esta búsqueda se realiza o donde estarían dispuestos a trabajar sin cambiar de residencia;
- Desde el lado de la demanda de trabajo, el mercado de trabajo local queda determinada como aquella zona geográfica donde las empresas centran su búsqueda de trabajadores de acuerdo a los requerimientos en materia de formación y experiencia correspondiente.

Como es evidente en esta categorización, la definición de mercado de trabajo local no necesariamente coincide con un espacio local determinado, siendo sus límites más amplios o más restringidos según los casos. De la misma manera tampoco coincide necesariamente con los límites de un municipio u otra unidad administrativa del territorio.

A pesar de estas limitaciones, se intenta una caracterización del mercado de trabajo en el área de estudio, centrando el análisis en el lado de la oferta. En particular vienen a ilustrar esta caracterización la información recopilada por la Intendencia Departamental de Montevideo en su Encuesta de Movilidad Urbana del año 2016.

En efecto, un dato sumamente relevante lo constituyen los viajes por trabajo de los habitantes de diferentes zonas de la ciudad. Se podría considerar como un mercado de trabajo local a cada zona en la que se presenta la información de origen y destino de los trabajadores y su lugar de trabajo.

De esta manera, la aproximación adecuada al área de estudio de la presente consultoría lo constituye la región Este. Como puede verse en el siguiente cuadro, uno de cada cinco trabajadores que habitan en dicha región también tiene como destino en sus viajes al trabajo la misma zona.

Cuadro ¿?. Viajes al trabajo por área geográfica de origen y destino. 2016. En %

Origen / Destino	Centro	Costa	Este	Centro-Norte	Oeste	Norte	Otro Depto.	Total
Centro	58,40	17,73	3,63	11,73	0,57	4,46	3,47	100,00
Costa	59,85	22,35	5,17	4,19	0,00	1,44	7,02	100,00
Este	37,32	18,07	23,56	14,49	2,84	1,26	2,45	100,00
Centro-Norte	40,59	7,11	9,71	30,38	1,20	8,20	2,82	100,00
Oeste	29,69	13,02	2,72	23,94	26,59	2,64	1,41	100,00
Norte	27,76	14,86	5,90	28,26	0,12	19,57	3,53	100,00
Otro Depto.	20,61	7,98	4,01	4,68	0,32	3,33	59,07	100,00

Fuente: Elaborado a partir de Encuesta de Movilidad del Área Urbana de Montevideo, Intendencia Departamental de Montevideo

Por su parte, la mayoría de los habitantes de la zona Este encuentran su lugar de trabajo en el Centro, la Costa y la zona Centro-Norte (por su orden de importancia). Muy pocos se desplazan hasta el Oeste o Norte de Montevideo, y también es mínimo el porcentaje de habitantes del área de estudio que se desplaza hacia otro departamento (en particular los que constituyen el área metropolitana).

Esto confirma el poco atractivo de la economía local, siendo la zona objeto de estudio un lugar de residencia que no necesariamente tiene como atractivo la proximidad a las fuentes del empleo o el dinamismo económico de la zona.

Adicionalmente, y para caracterizar el mercado de trabajo local a partir de las actividades que desarrollan los ocupados. En este sentido, la zona de estudio correspondiente a Arco del Este muestra una sobre representación de ocupados en tareas de baja calificación con respecto al Departamento de Montevideo. Siendo también cierta la situación contraria, es decir, una sub representación de ocupados en puestos de alta calificación.

Cuadro ¿?. Ocupados según puestos de trabajo y calificación.
En % del total de Ocupados

	Área de Estudio	Montevideo
Profesionales y Técnicos de Nivel Alto ³⁴	4,51	16,80
Profesionales y Técnicos de Nivel Medio ³⁵	4,80	8,10
Ocupados en Áreas de Apoyo ³⁶	10,02	16,34
Servicios de Ventas al Público ³⁷	11,58	10,66
Servicios y Cuidados Personales ³⁸	20,65	14,48
Trabajadores Mecánicos y de la Construcción ³⁹	25,08	16,90
Peones y Ayudantes sin calificación ⁴⁰	7,26	4,75
Recolectores de Desecho	3,79	2,53
Otras Ocupaciones	12,31	9,44
Total Ocupados	100,00	100,00

Fuente: Elaborado a partir de INE, Censo de Población y Vivienda

En particular vale detenerse en las ocupaciones vinculadas a la ingeniería, la información y las comunicaciones por ser representativas de los sectores más innovadores y dinámicos de la

³⁴ Incluye: Directores y gerentes sin identificar; Directores ejecutivos, personal directivo de la administración pública y miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos; Directores administradores y comerciales; Directores y gerentes de producción y operaciones; Gerentes de hoteles, restaurantes, comercios y otros servicios; Profesionales científicos e intelectuales sin clasificar; Profesionales de las ciencias y de la ingeniería; Profesionales de la salud; Profesionales de la enseñanza; Especialistas en organización de la administración pública y de empresas; Profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones; Profesionales en derecho, en ciencias sociales y culturales.

³⁵ Incluye: Técnicos y profesionales de nivel medio sin clasificar; Profesionales de las ciencias y la ingeniería de nivel medio; Profesionales de nivel medio de la salud; Profesionales de nivel medio en operaciones financieras y administrativas; Profesionales de nivel medio de servicios jurídicos, sociales, culturales y afines; Técnicos de la tecnología de la información y las comunicaciones.

³⁶ Incluye: Personal de apoyo administrativo sin clasificar; Oficinistas; Empleados en trato directo con el público; Empleados contables y encargados del registro de materiales; Otro personal de apoyo administrativo.

³⁷ Incluye: Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados sin clasificar; Vendedores

³⁸ Trabajadores de los servicios personales; Trabajadores de los cuidados personales; Limpiadores y asistentes

³⁹ Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios sin clasificar; Oficiales y operarios de la construcción excluyendo electricistas; Oficiales y operarios de la metalurgia, la construcción mecánica y afines; Artesanos y operarios de las artes gráficas; Trabajadores especializados en electricidad y la electrotecnología; Operarios y oficiales de procesamiento de alimentos, de la confección, ebanistas, otros artesanos y afines; Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores sin clasificar; Operadores de instalaciones fijas y máquinas; Ensambladores; Conductores de vehículos y operadores de equipos pesados móviles; Ocupaciones elementales sin clasificar.

⁴⁰ Peones agropecuarios, pesqueros y forestales; Peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera y el transporte; Ayudantes de preparación de alimentos; Vendedores ambulantes de servicios y afines; Ensambladores; Conductores de vehículos y operadores de equipos pesados móviles; Ocupaciones elementales sin clasificar.

economía. De los ocupados en el área de estudio sólo hay un 0,31% de profesionales y un 0,30% de técnicos vinculados a dichas actividades; mientras que para todo el Departamento de Montevideo, estos porcentajes se elevan a 2,17 y 0,63 respectivamente.

Se comprueba una vez más el carácter deprimido del mercado de trabajo local en la zona de Arcos del Este a partir, esta vez, de las principales ocupaciones de sus habitantes. Como fue dicho, la proximidad a importantes centros de innovación y dinámica económica, Zonamérica o LATU por ejemplo, no han generado un poder de atracción a trabajadores con altas calificaciones.

Economía de subsistencia en los sectores más vulnerables

Arco del Este es un área periférica de Montevideo con grandes asimetrías socio – territoriales. En particular, existe una pobreza focalizada en los diversos asentamientos precarios como también en los hogares distribuidos en los tejidos más periféricos.

Muchos de los vecinos del área desarrollan actividades propias de una economía de subsistencia. Es el caso de los diversos grupos de clasificadores de los residuos sólidos urbanos.



CAPITULO 6

PRINCIPALES ACTORES SOCIALES: MAPEO Y LÓGICAS DE ACCIÓN

Hacia un mapeo de actores sociales

La microrregión de Arco del Este, tal como se la denomina en los términos de referencia, es un ámbito territorial con atributos periféricos, de borde y metropolitanos respecto a la planta urbana de la ciudad de Montevideo. Ello se evidencia en la amplia gama de actores sociales intervinientes en el ámbito de estudio, en sus lógicas de acción, sus trayectorias en una temporalidad más amplia, y sus articulaciones de diverso tipo e intensidad.

Siguiendo a José Arocena y Javier Marsiglia, los principales actores que se identifican en el ámbito de actuación pueden reconocerse por su perfil y por su pertenencia a sistemas de acción diversos, distintivos y de significación en relación al territorio local: uno socio-territorial, otro económico, uno político – administrativo, y otro de transferencia de conocimiento, tal como lo son las organizaciones universitarias y los centros de transferencia tecnológica e innovación.⁴¹

Actores de la sociedad civil

El ámbito en estudio es un territorio con sus bordes muy poblados. Tales ámbitos periféricos evidencian una gran disparidad socio-territorial:

- a) En torno al Camino Maldonado y la Ruta 8 se localizan mayoritariamente segmentos populares, sea en barrios formales o en asentamientos precarios
- b) Al norte de Camino Carrasco se localizan vecinos de segmentos sociales altos en los “nuevos barrios jardín”, existiendo también algún asentamiento precario popular.
- c) Un caso particular lo constituyen las dos cárceles implantadas en Punta de Rieles, en que residen reclusos hombres privados de libertad. Ello constituye una marca o estigma negativo del área, como lo han señalado diversos vecinos. Su lógica es la de enclave, que es propia de estos programas. Aquí coexisten dos modelos de cárcel. La llamada Cárcel Pueblo, más abierta, y la Cárcel de inauguración reciente realizada en el régimen de Participación Público Privada.⁴² Esta última se focaliza en la reclusión y en el aislamiento más que en la reconversión y reinserción en nuevas sociabilidades más incluyentes. No se han accedido a datos oficiales sobre el personal que trabaja en estos complejos carcelarios y sus vínculos con las vecindades urbanas.
- d) Una parte rural está formada por una escasa población residente en el denominado Montevideo Rural, con unas lógicas dispersas según un patrón de localización lineal discontinuo sobre diversos caminos. Parte de tales vecinos, y de los propietarios de suelo actualmente no residentes, integran la Asociación Bañados de Carrasco (ABC Rural), quienes han desarrollado diversas actividades con la Intendencia de Montevideo y con la comunidad en la última década y media. Esta organización comprende propietarios de suelo mayoritariamente Categorizado como Rural, con usos residenciales, de servicios y agrícolas, estos últimos en notorio decrecimiento. Esta organización participó en la elaboración del PLAEDZ Rural para el Centro Comunal en que se ubica, interviniendo en el PECAC, en las instancias consultivas de las Directrices Departamentales, y sus miembros participaron en presentaciones de solicitudes de PAI

⁴¹ Arocena y Marsiglia (2017).

⁴² Aldama et al (2018). .

para diferentes áreas próximas a los Bañados de Carrasco. Los vecinos del área vinculados a esta ONG ABC Rural solicitaron a la Intendencia de Montevideo en el año 2014 la realización de un Plan Parcial de Ordenamiento Territorial que incluyese el área actualmente categorizada como Suelo Rural, solicitud oportunamente no contemplada.⁴³

- e) En los barrios residenciales de borde, la asociatividad local moderna sufrió la crisis y los cambios también presentes en otros barrios montevideanos. Igualmente se reconocen diversas instituciones locales como diversos clubes, especialmente en torno a Camino Maldonado, diversas Comisiones de Vecinos (como las de Villa García, del Barrio Esperanza, de Manga, etc.). También existen algunas viejas entidades católicas como el Hogar y las Canchas de los Maristas. Pero la asociatividad local más extendida es la de las iglesias evangélicas, que se destacan por su gran número relativo en la zona. Las mismas operan como condensadores sociales vecinales. Asimismo dentro del Municipio F funcionan 9 centros culturales, lo cual constituye una contención social importante.
- f) En los bordes rur-urbanos al norte de Camino Carrasco se emplazan diversos complejos deportivos correspondientes a instituciones tradicionales asociadas a segmentos altos y medios residentes mayoritariamente en los barrios de la costa. Es el caso del tradicional Carrasco Polo, o los complejos deportivos de diversas escuelas y liceos privados.
- g) Asimismo en esta última década se instaló un gran equipamiento metropolitano que es el Estadio de Peñarol sobre la Ruta 102 y el Camino Siete Cerros.
- h) Una organización singular es UCRUS, la Unión de Clasificadores de Residuos Urbanos Sólidos del Uruguay. La misma engloba a diversos clasificadores organizados. Su plataforma está asociada a la formalización salarial y mejora de las condiciones de trabajo y de vida de sus miembros.
- i) En relación a la problemática de la desigualdad de género destaca la acción institucional de la Casa de la Mujer de la Unión, una organización sin fines de lucro, con diversas acciones de capacitación y de apoyo jurídico ante la violencia de género⁴⁴. Se identifican varios colectivos conformados por mujeres como son: La Pitanga; Mujer Ahora; Mujeres Piccioli; Horneras; Mandaleras; Pocas pero poderosas; o el grupo recreativo Las Luneras. Todos ellos con diferentes grados de consolidación, acción y participación. La Pitanga es considerado, por varios interlocutores, un colectivo muy potente de la zona, creado hace más de una década, y que constituye un ámbito de apoyo a las mujeres en situación de violencia de género. Este colectivo gestionado por la Comuna Mujer, funciona en la policlínica Punta Rieles (Km. 16 de la ruta 8) y el intercambiador Belloni.
- j) También se identifican instituciones supralocales que han colaborado o desarrollado diversos programas en el área, como el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), la Universidad de la República (sobre la que se volverá), la Universidad Católica, etc.

Actores económico - empresariales

Los actores económicos – empresariales son múltiples, con diversas lógicas e implicancias territoriales, destacándose entre los principales:

- a) La Zonamérica es el mayor actor económico-empresarial de Arcos del Este. Opera desde hace tres décadas, aglomerando importantes empresas que prestan servicios globales en régimen de Zona Franca. Actualmente está proyectando una urbanización contigua abierta (Jacksonville) a partir del correspondiente Programa de Actuación

⁴³ Según solicitud presentada por nota presentada a la División Planificación Territorial de la IM el 14 de agosto del 2014, suscrita por diversos vecinos propietarios de suelo, y divulgada en la prensa de la época.

⁴⁴ Véase: <http://www.casadelamujer.org.uy>.

Integrada (PAI). El grupo Zonamérica desarrolla diversas acciones de responsabilidad social empresarial.

- b) Diferentes industrias y empresas de servicios que se emplazan de modo disperso en el área, las menos sobre Camino Carrasco (caso de Coca Cola) a otras que se ubican en el resto del borde urbano – rural.
- c) La Cámara de Industrias del Uruguay que gestiona un sitio de disposición de residuos sólidos industriales.
- d) Empresas que extraen áridos en algunas canteras autorizadas (como la Cantera Montevideo ubicada próxima a Camino Carrasco) u otros actores que extraen turba, formal o informalmente.
- e) Los operadores vinculados a la logística, sí bien su desarrollo esta topeado por las restricciones a la circulación de diversas cargas según las vías.
- f) Los contados productores del Arco del Este Rural, en general de pequeño porte y en vías de desaparición, con problemas de subsistencia, seguridad y competitividad estratégica.
- g) Los prestadores de servicios de eventos y deportivos, algunos incipientes y orientados a *targets* exclusivos.
- h) El comercio, dominando el de pequeña escala, si bien existe alguna “gran superficie” en centralidades zonales sobre Camino Maldonado, caso de Ruta 8 y el kilómetro 16.
- i) Los “clasificadores” de basura, recicladores o “hurgadores”, un segmento poblacional de gran vulnerabilidad social, con una presencia muy importante, especialmente en torno a la Planta de Disposición de Residuos de Felipe Cardozo. Se han identificado algunas cooperativas de clasificadores, caso de Juan Cacharpa, que se ubica próxima a la Cruz de Carrasco.

Actores políticos - administrativos

Entre los actores políticos - administrativos con presencia territorial de significación en el área en estudio cabe mencionar a la Intendencia de Montevideo. Esta tiene una dimensión ejecutiva y legislativa. A nivel del Ejecutivo juega como hacedor de múltiples servicios y como potencial agente de desarrollo territorial. A nivel del Legislativo Departamental, este establece las reglas en materia de la urbanidad y de la convivencia local, entre otras. Actualmente se está realizando el Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de la Cuenca del Arroyo Chacarita⁴⁵, un ámbito de gran vulnerabilidad socio – ambiental cuyo perímetro de actuación “intersecta” al perímetro en estudio, atravesando parte del Bañado de Carrasco, del perímetro rur-urbano contiguo y diversos tejidos urbanos de borde. En particular, en esta área es fundamental el Sitio de Disposición Final de Residuos Urbanos de la Intendencia de Montevideo, ámbito a escala de toda la ciudad. También lo son las diversas acciones desarrolladas en diferentes áreas de la Intendencia de Montevideo, en particular en el Departamento de Desarrollo Ambiental. Al respecto a Unidad de Montevideo Rural ha sido un actor muy relevante en los 90 y en la década pasada.

Desde hace una década se reconoce otro nivel de gobierno local electivo que es el municipal, con el Municipio F que cubre el territorio en estudio. Se trata de un municipio muy amplio y heterogéneo. Su acción es muy importante como “gobierno de cercanía”, en la prestación de diversos servicios y en su rol de articulador de diversos programas y políticas públicas.

⁴⁵ Intendencia de Montevideo... (2019).

La constitución de los municipios resultó de un acuerdo político, de un marco regulatorio y de una primera implantación a escala de todo el país a partir del 2010. Anteriormente se había avanzado en la implantación de los Centros Comunales Zonales en el marco de la descentralización y desconcentración de actividades del gobierno departamental. La evaluación de esta nueva institucionalidad municipal “de cercanía”⁴⁶ está en curso y abre desafíos futuros sobre mayores presencias –consignadas insuficientes por algunos vecinos- asignaciones y logros de recursos de gestión y de coordinación interinstitucional.

Asimismo es de particular significación la creación del Consejo de la Chacarita, que funciona dentro de la órbita de la Intendencia de Montevideo. El mismo fue creado hace un quinquenio. Se trata de una iniciativa que engloba tres municipios de la cuenca homónima y que busca sumar esfuerzos y racionalidades en el mejor ordenamiento y gestión del territorio.

El Estado Nacional tiene presencia en el territorio en estudio. La misma es específica en relación a los servicios públicos como el agua potable (OSE) y la electricidad (UTE), los servicios educativos primarios y secundarios (ANEP), los servicios de policía. También se encuentran los establecimientos de reclusión de Punta de Rieles, y la Escuela Nacional de Policía (dependientes del Ministerio del Interior), y las Batallones 1, 2 y 3 del Ministerio de Defensa. Aparentemente el Ministerio de Defensa también es propietario de una fracción importante de los Bañados de Carrasco. Fuera del área departamental se encuentra el muy importante predio del Aeropuerto Internacional de Carrasco y la Brigada Aérea 1, el principal equipamiento aéreo del país, que reposiciona a toda el área y supone lógicas restricciones de diverso tipo en sus cercanías.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desarrolla diversos programas en el área. Estos contemplan varias prestaciones sociales orientadas a los segmentos de población más vulnerables. En particular en el área se reconoce el SOCAT Punta de Rieles. El SOCAT, sigla de Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial, un servicio social que apunta a impulsar el desarrollo comunitario y la activación de redes de protección local a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas, que tienen en común el hecho de trabajar o vivir en el mismo ámbito.

También opera el MTOP en las infraestructuras y servicios conectivos terrestres, el MGAP en la asistencia y contralor de la producción rural. Este último también dispone de la Dirección General de Recursos Ganaderos, emplazada sobre la Ruta 8 próxima al trébol de enlace de la Ruta 8 con la Ruta 102.

Actores de transferencia de conocimiento

La Universidad de la República (UDELAR) ha desarrollado en Arco del Este un Programa Integral Metropolitano, articulando distintas áreas.

Asimismo la UDELAR está construyendo la nueva sede de la Facultad de Veterinaria frente a Zonamerica, la cual seguramente reforzará su rol nodal y de transferencia de conocimiento en materia genética y de biotecnología. Téngase presente su cercanía a diversos laboratorios y empresas sectoriales de avanzada ubicadas en la Zonamerica, en el Parque de las Ciencias o en sus vecindades.

Atributos, lógicas y articulaciones sociales

Naturalmente los actores anteriores operan de acuerdo a ciertas lógicas, con diversas articulaciones y bloqueos. Cabe reconocer:

⁴⁶ Como señala Javier Marsiglia.

- a) La acción socio – territorial está marcada por una operativa individual, con instituciones sociales sectoriales de alcance local y temporal. A nivel territorial cabe anotar:
- Las identidades históricas de instituciones deportivas locales, que han trascendido la escala vecinal; distintos grupos de vecinos organizados en instituciones sociales y culturales; las iglesias –especialmente la evangélicas, con una fuerte presencia barrial, etc.
 - Que, a pesar de las restricciones existentes, se han identificado organizaciones o grupos vecinales fuertes y convocantes de base territorial rur-urbana, como lo es la Asociación de Bañados de Carrasco ABC Rural. Dados los atributos periféricos y ambientales de la zona, ello constituye una obvia restricción para este o para otros procesos compartidos de ordenamiento y de gestión territorial en una futura escena socio – territorial más compleja y democrática.
 - Que al día de hoy las organizaciones y colectivos de mujeres en la zona no se conforman como una red de tipo federativa, capaces de confluir para incidir directa y fuertemente en las demandas para una transformación espacial de los distintos barrios y el territorio en su conjunto.
 - Asimismo varios asentamientos y barrios tienen diferentes líderes sociales, con algunas instancias de coordinación.
- b) La operativa de los emprendedores está pautada por la gran disparidad entre los grandes operadores regionales globales –desde la prestación de servicios globales, la innovación y oferta de servicios (caso del grupo Zonamérica) y algunos pequeños operadores locales, como los contados agricultores familiares y los propios pequeños comerciantes y prestadores de servicios. Al respecto prima la acción individual de los diversos actores, más allá de algunas institucionalidades transversales.
- c) En relación al sistema político-administrativo:
- La Intendencia de Montevideo tiene una importante gravitación en esta zona de Arco del Este, siendo un actor público relevante. Al respecto múltiples divisiones y departamentos tienen incumbencias. Como se ha indicado, en esta área la Unidad de Montevideo Rural tiene un rol importante en el manejo territorial de acuerdo a las premisas políticas fundantes planteadas desde los años 90. Todo ello abre preguntas en el presente y de acuerdo a diversos escenarios prospectivos.
 - La presencia local de este actor público, como surge de diversas entrevistas, se percibe algo discontinua, secundaria e insuficiente frente a la magnitud de la problemática.
 - Para el Gobierno Departamental, dada su importante carga de obligaciones y de frentes a atender, y sus múltiples acotados recursos, se estima relevante lograr una mayor cooperación nacional y municipal efectiva y acorde con un proyecto de desarrollo renovado. La Intendencia de Montevideo es una institución muy grande y potente, con diversas divisiones y departamentos especializados, varios de ellos con importantes acciones e incumbencias en el área. Al respecto se estima mejorable la eficacia en el manejo de la información para la toma de decisiones, la visualización estratégica de conjunto, el trabajo coordinado en suma positiva y con resultados más tangibles y significativos, y la mejora la efectividad de la policía territorial. Seguramente ello supondrá una revisión de los paradigmas urbanísticos vigentes, operando en el marco de una Agenda Política con prioridades que reconozca la escala metropolitana, y que englobe y contemple la gran transformación en curso de la misma. Y también cabe seguir potenciando los importantes recursos humanos y de gestión, de compatibilización y apalancamiento de esfuerzos, y en menor medida de recursos financieros, que puede disponer esta intendencia.

- El nivel municipal, con jurisdicción en el área, abre un desafiante espacio de potencial acción pública, tanto local como metropolitana, en el territorio, lo cual constituye una práctica dual, aún incipiente.
 - El Gobierno Nacional, especialmente en la institucionalidad del Ministerio de Interior y del el MVOTMA, tiene un rol importante en el desarrollo del área en todas sus direcciones y materias, con una presencia estratégica y coordinada débil e insuficiente en términos de un desarrollo territorial más consistente. Ello se pondera así a pesar de las importantes inversiones públicas en el área.
- d) De que se trata de un territorio en el que se han dado diversos conflictos visibilizados entre los actores sociales, sea dominial por tierras y por vivienda, sea socio-ambientales, sea por inseguridad ciudadana, sea asociados a las propias disparidades y contrastes socio-territoriales.⁴⁷

Arco del Este: un ámbito complejo y de borde, de disparidades, de muchas acciones actorales, de pugnas y de rigideces territoriales

En síntesis, Arco de Este se valora como un territorio metropolitano que se mueve entre acciones sociales extremas, con actores sociales con prácticas de subsistencia a grandes operadores innovadores, con situaciones de alta vulnerabilidad y de alta gama, con “escalamientos” decisionales que se han intentado articular a nivel de los diversos actores, pero con conflictos, bloqueos y superaciones.

Ello seguramente se asocia a la primacía de diversos proyectos sectoriales públicos y privados y a la dificultad de alcanzar mayores articulaciones sociales y “mínimos pactados” más eficaces en sus logros, en un ámbito de grandes contrastes socio-territoriales y problemáticas ambientales. Al respecto se constata una visión referencial metropolitana de desarrollo con divergencias, acciones e inacciones discontinuas dentro de los grandes operadores públicos y privados, con su consistencia, su competitividad, los dramas vitales de los actores más vulnerables y las ilusiones escurridizas de su mejora. Todo ello desafía a los actores sociales con roles decisionales y de aplicación de las políticas públicas, y a otros actores asociativos de la sociedad civil.

Al respecto, esta microrregión parece requerir de una praxis política y de un proyecto compartido de desarrollo ¿a revisar, intensificar o replantearse de modo innovador?

⁴⁷ Véase un análisis y un mapeo de los principales conflictos territoriales en el Municipio F en la última década en Patiño, L. et al (2019), «La ciudad en disputa. Una aproximación a los conflictos del área metropolitana de Montevideo», en Aguiar et al (2019), p. 107/133.



PARTE II
HACIA EL FUTURO

CAPITULO 1

HACIA UNA EXPLORACIÓN PROSPECTIVA

Presentación: sobre la indagación urbanística y la prospectiva territorial

Previamente a plantear un esbozo de lineamientos estratégicos y de pautas operativas, se entiende conveniente trazar algunas pistas hacia una exploración prospectiva y cualitativa.

Los escenarios prospectivos refieren a un conjunto lo más congruente posible de fenómenos que se estiman posibles a mediano y largo plazo. Su intención es facilitar el análisis de las situaciones futuras a los efectos de visibilizarlas, radicalizarlas y de intentar aportar elementos cualitativos para la reflexión de las políticas y de las actuaciones públicas a plantear en el área de estudio denominada Arco del Este.

La prospectiva territorial se ha aplicado a escala nacional y departamental, en grandes estudios, pero también en abordajes más focalizados de indagación urbanística en áreas urbanas y en vecindades rur – urbanas como sería este caso.

Apertura de escenarios prospectivos

A continuación se abrirán cuatro escenarios prospectivos preliminares para el área en estudio, con un horizonte hacia delante de dos o tres décadas. Estos son:

Escenario 1: De afirmación tendencial como ámbito de “sacrificio urbanístico-ambiental” mitigado

Escenario 2: De una urbanidad de mínima y de una ruralidad idílicas

Escenario 3: De disrupción como área totalmente urbanizable

Escenario 4: De disrupción como un archipiélago con una fuerte programación de inducciones y mejoras socio-ambientales congruentes y adaptativas.

Dentro de cada uno de ellos se destacarán sintéticamente sus atributos cualitativos más fuertes, así como algunas lógicas de acción posibles de los actores a nivel territorial.

Naturalmente estas miradas, que privilegian el territorio y el paisaje como campos de acción, se inscriben en trayectorias político – sociales, económicas y ambientales departamentales, municipales y metropolitanas. Por tanto se trata de situaciones simplificadas y amplificadas a contrastar, unas más verosímiles, otras que lo serán menos.⁴⁸

Escenario 1: De afirmación tendencial como ámbito de “sacrificio urbanístico-ambiental” mitigado

Este refiere a un escenario inercial o tendencial sorteando contingencias. Es el escenario que resulta de proyectar hacia adelante las prácticas dominantes de antropización y conservación en estos territorios del noreste del Departamento de Montevideo. En este escenario se consolidaría el posicionamiento de esta zona como un área periférica rur-urbana en la consigna del Montevideo Rural, manteniéndose la estrategia pública de contención de la expansión de la planta urbana de la ciudad –sea formal o por invasiones de suelo- y la afirmación retórica de la conservación. Esta última estará tensada entre la degradación de hecho del recurso y el

⁴⁸ Véase el trabajo de Godet, 1995.

bloqueo para desarrollos más rentables que la producción familiar, con muchas inversiones en materia ambiental, pero insuficientes para la calificación del área. .

La población residente permanente urbana seguiría creciendo significativamente, y la ya escasa población rural disminuiría.

Los Bañados de Carrasco se mantendrían más por su gran resiliencia que por los esfuerzos algo débiles para su conservación efectiva, manteniéndose las pautas fundantes del POT, con su apuesta al *Greenbelt* rural y a un presunto “reequilibrio” de difícil logro. .

La inseguridad ciudadana, urbana y rur-urbana aumentaría. Ello se asociaría a mayores encapsulamientos pragmáticos de diversas actividades. En este contexto serían las mujeres así como las personas dependientes, los colectivos que se verían más afectados en términos de autonomía física vinculada a la movilidad y la seguridad. Las disparidades socio-territoriales seguramente se reducirían un poco por yuxtaposición de programas y acciones focales, aunque de modo limitado.

Seguramente, desde el nivel público, se concretarán algunas obras u otras iniciativas sectoriales de presunto “desarrollo sostenible” y de conservación ambiental, pero se seguirá asumiendo de hecho esta área como un ámbito de “sacrificio urbanístico - ambiental”. Ello es sin perjuicio de reconocer que paralelamente se seguirán mitigando las situaciones socio-ambientales más críticas, con diferentes obras y acciones en diversas materias. La nueva gran vía entre Camino Felipe Cardozo y Zonamérica podría abrirse.

En síntesis, en este escenario inercial, los territorios del Arco del Este podrían percibirse ambientalmente resilientes por su extensión, aunque con múltiples vulnerabilidades en sus territorialidades locales. Este refiere a un escenario de contención o mitigación ambiental en diversas materias, pero de posibles crisis socio-territoriales por diversos factores adversos que se intensificarían. Esta visión reta al hacer urbanístico y al ordenamiento territorial, abriéndose un campo de revisión y mejora de sus propias prácticas efectivas.

Escenario 2: De una urbanidad de mínima y de una ruralidad idílicas

Se trata de un escenario conservacionista y de desarrollo urbano hacia una mayor “alta naturalidad” que la actual, con una ecología más profunda y con una ruralidad intensificada, con una urbanidad muy mejorada, incluso en sus futuras expansiones. Ello se estima algo idílico dada la disparidad de situaciones socio-ambientales, y a pesar de los importantes esfuerzos públicos. Este escenario supondría la mejora ambiental de diversas áreas y también la reducción de la vulnerabilidad social existente.

El territorio rural se afirmarí en un manejo supra departamental del territorio, como si fuera una gran reserva natural habitada. En este escenario se protegería más efectivamente los Bañados de Carrasco de acuerdo al principio de la gobernanza adaptativa. La hipótesis sería que se podría revertir o saltar de escala cualitativa a nivel de una ruralidad productiva hoy en desaparición, más allá de las regulaciones y acciones que apostaban a ello realizadas en las últimas dos décadas.

El territorio urbano exigiría profundizar la mejora de las urbanidades de barrios y asentamientos precarios, conteniendo su expansión de lograrse otras estrategias de acceso al suelo urbano. Ello supondría una nueva inyección de recursos públicos en esta materia. Tales recursos serían no sólo financieros sino también recursos de gestión, un tema problemático y frecuentemente discontinuo a nivel político-social. Ello trasciende el campo urbanístico pues se tratan de muchas vecindades con vulnerabilidades extremas asociadas a diversas problemáticas de la pobreza.

Paralelamente podrían habilitarse diversas expansiones de ámbitos residenciales de gama media y alto en sus bordes, con mayores ocupaciones de áreas actualmente con muchas restricciones.

En todos los casos el gran desafío es una sostenibilidad económica, social y ambiental muy difícil de alcanzar.

Dentro del estado general del ambiente, en el balance de activos y pasivos ambientales, los primeros mejorarían.

Desde el punto de vista económico – productivo, se generarían nuevas oportunidades a partir de actividades deportivas y de esparcimiento compatibles con la baja de la ruralidad productiva, que se estima irreversible.

Quizás este escenario sea tan solo una hipótesis retórica o referencial, pero su explicitación puede ayudar a calibrar las difíciles políticas socio-territoriales para esta área.

Escenario 3: De disrupción como área totalmente urbanizable

Este refiere a un escenario disruptivo en el que se aceptaría su total urbanización, preferentemente formal, pero también informal.

Ello se podría realizar de modo organizado, según una estrategia urbana compleja, o de modo más espontáneo según algunas decisiones estructurales en materia de macrotrazados viales, amortiguaciones ambientales y nuevos distritos de usos múltiples y residenciales.

Ello habilitaría descomprimir y posibilitar más orgánicamente ofertas de suelo urbano para diversos segmentos sociales. Se procedería a crear suelo de nueva planta. También supondría manejar los bañados como una planicie de inundación, con algunos espacios parquizados, con importantes drenajes a ser canalizados y con un nuevo ciclo de obras de saneamiento.

El conjunto de este territorio podría concebirse como un área mixta que refuerce una nueva centralidad metropolitana expandida. A ello se sumarían nuevos e importantes equipamientos de escala metropolitana, y la hipótesis del traslado a 30 años del vertedero municipal, seguramente devenido en un futuro parque urbano.

Su razonabilidad es cuestionable por diversas razones, pero este escenario podría transparentar un proceso de urbanización paulatina que se está produciendo por defecto, más allá de regulaciones y bloqueos.

Escenario 4: De disrupción como un archipiélago con una fuerte programación de inducciones y mejoras socio-ambientales congruentes y adaptativas

Se trata de un escenario más radical y cuidado que el anterior. Se apostaría a que Arco del Este se transforme en un archipiélago territorial con una fuerte programación de inducciones y mejoras socio-ambientales congruentes y adaptativas.

Este escenario, como el anterior, supondría ajustar algunos principios fundantes del actual ordenamiento territorial. Ejemplo de ello sería la asunción franca de un territorio en archipiélago, con piezas autónomas articuladas. También supondría un gran cambio en la gestión territorial del área, apostando a una agenda estratégico - táctica muy focalizada y testada en su efectividad. En este escenario se avanzaría por nichos de disipación que puedan aprovechar las “energías o dinámicas de cambio” actuales que se estiman más positivas.

En este proceso se intentaría un reposicionamiento focal metropolitano, esto es, calificando o induciendo acciones estructurales o en pequeños ámbitos focales de significación metropolitana y zonal.

Sus arquitecturas, equipamientos e infraestructuras urbanas y rur-urbanas avanzarían hacia las propias de territorios ambientalmente amigables y tecnológicamente contemporáneos. En particular se requerirán algunas completaciones, optimizaciones y remediaciones en curso de

infraestructuras ambientales (como el sitio departamental de disposición de residuos sólidos urbanos domiciliarios, y otros sitios de disposición final), mayores garantías ambientales y un trabajo de gestión político – social más intenso del actualmente en curso para desbloquear problemas existentes. Tanto tal “relleno sanitario”, como otras infraestructuras asociadas, como los establecimientos carcelarios, permanecerían activos por al menos las próximas tres décadas. Ello complejiza la prospectiva de este territorio.

Ello se plantearía de modo pragmático, en términos de “gobernanza adaptativa”, aumentando la coordinación y cooperación entre diversos actores. Una cuestión sustantiva parecería ser la sinergia de esfuerzos en pos de reducir las inequidades socio – territoriales.

Sobre el contraste y elegibilidad de escenarios

El anterior esbozo de escenarios prospectivos del denominado Arco del Este tiene un carácter cualitativo y preliminar. Cada uno tiene diversos límites y grados de verosimilitud. Su contraste intenta visualizar visiones, posibles trayectorias de desarrollo y restricciones, con fuertes implicancias operativas en el componente territorial.

En particular la política departamental en diversas materias operaría de diferentes maneras en cada escenario, también con oportunidades y límites en sus posibilidades de inducción y acción. Precisamente muchas de las transformaciones territoriales contemporáneas trascienden a la planificación territorial urbana tradicional, tornando más difícil su aplicación efectiva. En tales escenarios, los actores locales, departamentales o nacionales podrán actuar de modo más pasivo o activo, de modo aislado o articulando acciones, con distintas posibilidades de conducción político – social nominal o fáctica.

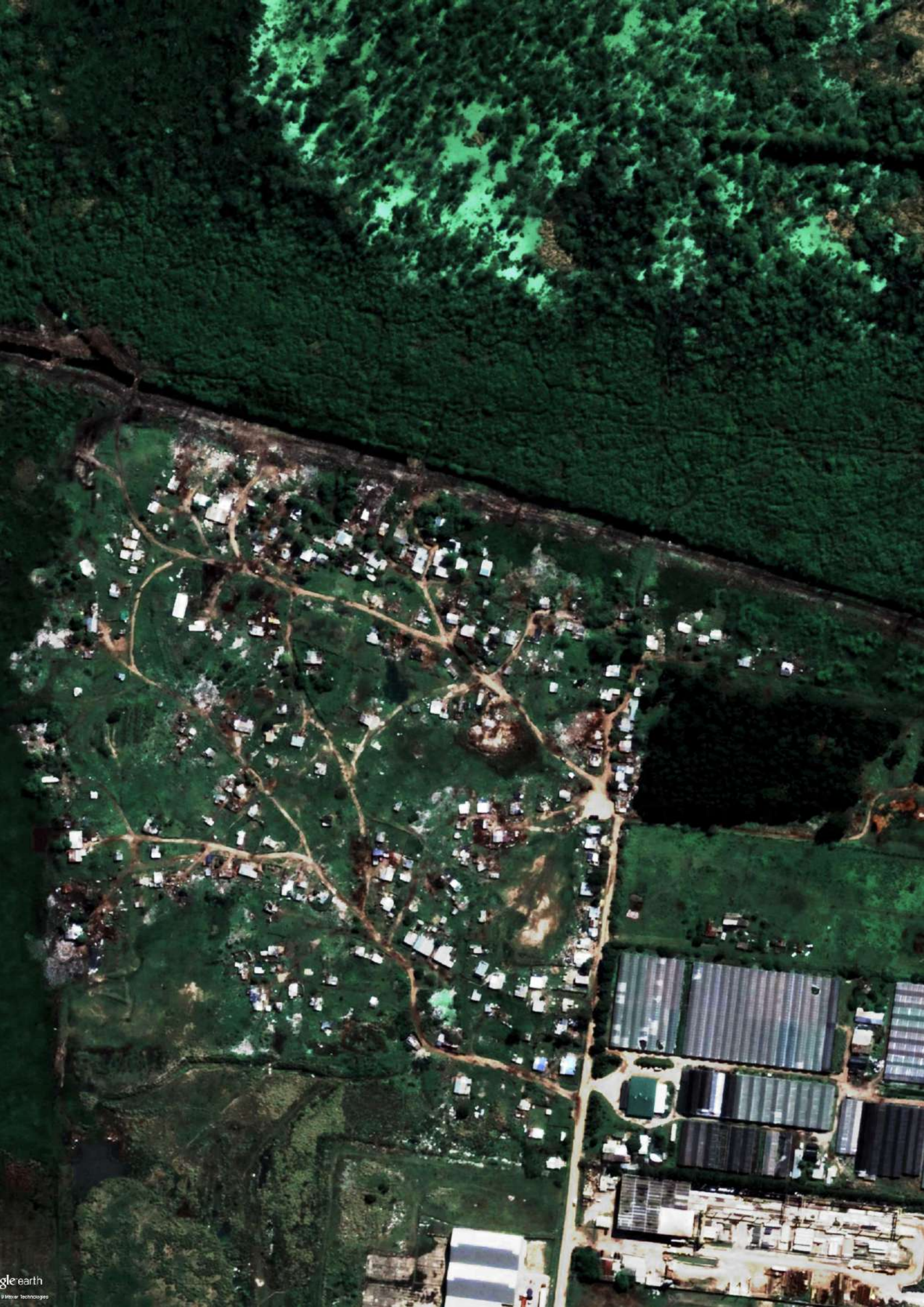
La aplicación de la perspectiva de género a cualquiera de los escenarios antes mencionados supondría contar con la participación de las distintas personas (actores) en la toma de decisiones. Principalmente aquellas personas vecinas más vulnerables, no nucleados bajo ningún organismo o grupo asociativo. Conscientes de que la participación ciudadana real supone procesos complejos, largos y que deben ser acompañados e impulsados por distintos agentes de la administración pública, educativa etc. incorporar la experiencia vital y las necesidades concretas de vecinos y vecinas (sin intereses concretos) constituye un insumo de gran valor de cara a evaluar las distintas zonas, los barrios y su diversidad.

Al reexaminarse los escenarios anteriores se abren nuevas preguntas:

- ¿Cuáles podrían habilitar más el principio rector de “desarrollo sostenible” planteado en los términos de referencia?
- Más allá de los enunciados, ¿qué significaría ello en términos de acción política y de otros actores sociales? ¿Cuáles serían las inversiones necesarias? ¿Cómo avanzar hacia el mismo desde la actual inercia de transformaciones?
- ¿Cuáles de estos escenarios supondrían una inclusión socio-territorial real, de derecho pleno a la ciudad por parte de la población más vulnerable desde un punto de vista interseccional (género, raza, clase)?
- A modo general y de acuerdo a las estrategias y planes de igualdad desarrolladas por la IM y el Gobierno Nacional, ¿cómo implementarlas para que contribuyan a eliminar las desigualdades de género y garantizar los derechos, la autonomía de las mujeres en toda su diversidad y el fortalecimiento de sus capacidades?
- En particular, ¿cómo incluir de manera sistémica la perspectiva de género como herramienta transversal (diagnóstico, evaluación y gestión) para la aplicación de las políticas públicas en la planificación a distintas escalas?

- ¿Cuáles otras hipótesis podrían abrirse?

En principio, ninguno de tales escenarios parece plenamente deseable. Ello refleja el desafío de esta área, con sus prisas y su necesidad de ser repensada.



CAPITULO 2

LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL DESARROLLO, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA GESTIÓN

Cabe detenerse en algunos lineamientos generales para el desarrollo futuro. Al respecto se revisó y adaptó lo ya planeado en estudios para otras microregiones, caso de la anterior asesoría sobre Santiago Vázquez.

Los retos del desarrollo y del ordenamiento territorial en un ámbito metropolitano tensionado

Las categorías de “desarrollo”, de “desarrollo local”, de “desarrollo territorial” de “desarrollo sostenible”, de “desarrollo integral”, algunas de las cuales se hacen referencia explícitas en los términos de referencia de esta asesoría, son expresiones con diversos sentidos e historicidades.

Sobre la noción de “desarrollo local”, emergente desde mediados de los años 80, cabe remitir a diversos autores y estudios que destacan la iniciativa local, un territorio reconocido por actores sociales y un proyecto compartido.⁴⁹ El “desarrollo local” tiene una referencialidad y una posibilidad de concreción más inmediata. Actualmente se habla más de “desarrollo territorial” que de “desarrollo local” al reconocerse las complejidades de los fenómenos “glocales”, o los comportamientos de ciertos nodos urbanos o de innovación locales como “nodos globales” dentro de la actual organización territorial del capitalismo avanzado.⁵⁰ Ejemplo de ello sería Zonamérica dentro del territorio en estudio.

La expresión “desarrollo sostenible” es un principio orientador reconocido en la legislación uruguaya.⁵¹ Se trata de un principio internacional de referencia que desde principios de los 90 se ha extendido. Su logro se asocia especialmente “*más al diseño de plataformas de información estratégica que a planes*”, con un importante acento relacional.⁵²

La idea de “desarrollo integral” apela a una noción más comprensiva de dimensiones ambientales, políticas, sociales y económicas. Tal noción tiene un carácter programático e importantes retos de concreción, incluida la coordinación entre actores sociales y cierta sostenibilidad en el tiempo. Su logro efectivo puede ser más retórico que real. El concepto de “integralidad” en un área como Arco de Este es paradójico pues su futuro parece requerir articulaciones con sentido entre diversas visiones políticas, sociales y técnicas; pero también ello supone un talante y una gobernanza adaptativa de difícil logro. Ello supondrá privilegiar agendas operativas sustantivas y prioritarias.

Estas categorías del desarrollo pueden asociarse a diversas visiones del territorio y del ordenamiento territorial. Ello no es neutro. En muchas ocasiones el ordenamiento territorial parece estar encontrado con los horizontes de desarrollo explicitados.

Ello también plantea desafíos de escala:

- ¿En qué escala del territorio es plausible la aplicación de estos principios del desarrollo?
- ¿Es posible aspirar a una “sostenibilidad integral” en un territorio propio de un paisaje “vacío” fuertemente presionado y dinámico en sus bordes urbanizados como en el Arco del Este?

⁴⁹ Véase Arocena (2001) y Arocena y Marsiglia (2017).

⁵⁰ Arocena y Marsiglia (2017) se detienen en tal ajuste de sentido.

⁵¹ Como en la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley N° 18.308 de junio el 2008.

⁵² Como sostiene Fernández (2017), p. 57 y ss.

- ¿Es congruente el ordenamiento territorial en aplicación, el real, con la retórica del desarrollo propuesta y con los hechos concretos que ocurren en este territorio?

Sobre el desarrollo territorial endógeno y las lógicas exógenas de este ámbito

En particular cabe detenerse en la noción de “desarrollo territorial endógeno”. Ello intenta coadyuvar a ponderar el potencial de desarrollo de esta área.

La idea del desarrollo territorial endógeno parte de considerar al territorio como algo más allá de un mero espacio físico, delimitado administrativamente o por usos y costumbres. Estas son claramente formas de definir un territorio; sin embargo ello no puede encerrar el cúmulo de actividades económicas, sociales, culturales, entre otras, que ocurren en un territorio y que no necesariamente responden a dicha demarcación.

Elementos como la historia, las tradiciones, los recursos, los actores sociales, las visiones y expectativas, determinan otros límites y continuidades. La forma cómo un territorio influencia y es influenciado por otros tampoco está totalmente determinado por razones geográficas o administrativas. Puede que un determinado territorio encuentre sinergias con otros alejados físicamente, incluso muy alejados, mientras tiene un mínimo o nulo relacionamiento con territorios vecinos.

Por lo tanto, un territorio es un espacio que queda determinado por una compleja red de intercambios entre actores que mantienen relaciones sociales, económicas e institucionales. La densidad de estos actores y sus redes de relaciones juega un rol determinante a la hora de plantearse objetivos de desarrollo local a partir de recursos endógenos del territorio.

Por lo tanto se pueden imaginar territorios con mayores o menores capacidades endógenas para superar situaciones críticas, aprovechar oportunidades e interactuar con otros territorios y actores claves en centros de poder y en la toma de decisiones.

Si bien hay muchos factores que debe reunir un territorio para tener capacidad de desarrollo endógeno, éstos pueden resumirse en los siguientes agregados: concentración de recursos y actores; capacidad de generar redes y capital social; capacidad de organización e innovación; y, finalmente, características de aglomeración económica en espacios urbanos.

- **Concentración de recursos y actores:** un territorio debe contar con una masa crítica mínima de recursos y actores locales para encarar una senda de desarrollo endógeno. Por recursos se hace mención a características preexistentes como las riquezas naturales, pero también con activos que se hayan incorporado por acción expresa obras de infraestructura. Lo importante es considerar que estos recursos no necesariamente juegan un papel positivo en el proceso de desarrollo endógeno. En efecto, recursos naturales muy degradados o que no son posibles de explotar pueden ser neutros a la hora de apuntalar procesos de desarrollo o incluso volverse en contra de dicho proceso. Ello parece ser el caso del área rural en estudio. Igual comentario podría hacerse para recursos creados: una ruta de importante circulación acerca y une, pero también puede limitar actividades sociales y económicas. Piénsese en la nueva vía en estudio que uniría el Camino Felipe Cardozo con las proximidades de Zonamérica. La dotación de actores locales también es fundamental en procesos de desarrollo endógeno. No se trata sólo de un número determinado de personas, los actores del proceso de desarrollo son mucho más que eso, sin embargo es una condición necesaria, no parece posible pensar el desarrollo endógeno de un territorio en apariencia “vacío” en términos de agregados

humanos. Pero lo fundamental es la capacidad de sus habitantes para convertirse en protagonistas de su destino. Esto supone un conjunto de personas con el convencimiento de que el territorio en el que habitan vale el esfuerzo de ser soñado como ámbito de iniciativas locales, incluida la inversión en él. Por lo tanto estos actores deben rescatar la historia en común y mirar al futuro de manera conjunta, lo cual parece difícil si el espacio que habitan ya no ofrece, si es que alguna vez ofreció, oportunidades de desarrollo personal, familiar y comunitario posibles, consistentes y con cierta sostenibilidad.⁵³ Al respecto acciones y visiones como las de la Asociación Bañados de Carrasco (ABC Rural) son importantes, y deberían ser recalibradas ante la crisis del Montevideo Rural tal como se soñó hace dos décadas.

- Capacidad de generar redes y capital social: tanto en el plano de las relaciones económicas, como en el de las relaciones sociales, la capacidad de articular y cooperar en torno a un mínimo de objetivos compartidos resulta clave. En particular:
 - En lo económico, superado por una parte importante de la literatura especializada la visión neoclásica tradicional que las empresas son unidades autónomas que compiten entre sí, hoy se acepta que las redes de empresas que permiten un fluido intercambio de conocimientos, tecnologías, incluso de trabajadores, marca la tónica en los espacios de fuerte desarrollo endógeno como es el caso de los distritos industriales italianos. Por otro lado, también existen casos de desarrollo territorial endógeno a partir de una gran firma internacional que encuentra en los productores locales capacidad de proveerles insumos y servicios. Por lo tanto no hay una receta única pero sí una constante en los dos ejemplos citados: en el territorio debe haber un conjunto de actores económicos capaces de articularse entre sí y con empresas que vienen de fuera. Al respecto, como ya se ha señalado, el ámbito en estudio del llamado Arco del Este presenta señales débiles, con un modelo de agricultura familiar en crisis, pero con indicios de localizaciones de nuevos actores económico - empresariales y de actores de creación de conocimiento e innovadores próximos a la Zonamérica.
 - Por su parte, el capital social está constituido por las redes de relacionamiento o de articulación que han construido los actores locales. Estas redes, que necesariamente deben ser abiertas, permiten reducir costos de transacción, manejar con mayor eficiencia conflictos y encarar proyectos comunes complejos y de mediano y largo plazo. Hacia una consolidación de estas redes locales (y la gestación de nuevas organizaciones) y principalmente la de aquellos colectivos más vulnerables, apoyarlas y reforzarlas supone un compromiso ineludible por parte de la administración competente de cara a un adecuado desarrollo territorial endógeno.
- Capacidad de innovación. Se entiende por tal la facultad de introducir conocimientos, previamente generados, en procesos que exigen resoluciones novedosas. Es común hablar de la capacidad innovadora de las empresas productivas, pero la innovación también es un espacio importante en las organizaciones sociales. La experiencia en relación a los territorios que han sido exitosos en procesos de desarrollo endógeno existen actores locales con altas dosis de innovación y organización. Por lo contrario, el otro extremo también es cierto: territorios con actores que cuentan con pocas capacidades de organización e innovación presentan características de poco o nulo dinamismo.

⁵³ Arocena (2001).

- Características de aglomeración económica en espacios urbanos: los espacios urbanos son, entre otras cosas, soluciones para la concentración de actividades económicas. En la aglomeración las empresas encuentran economías de escala y de alcance que las vuelven viables. En el espacio urbano encuentran disponibilidad de recursos, en particular trabajadores con determinadas calificaciones, proximidad a proveedores y los centros de distribución y consumo. Territorios sin una masa crítica urbana mínima tendrán muchas dificultades de recorrer procesos exitosos de desarrollo endógeno al no ser atractivos para que se generen en su interior aglomeraciones económicas importantes.⁵⁴ En tal sentido la microrregión del Arco del Este evidencia potentes lógicas económicas de enclave, pero tiene posibilidades de integrarse asociativamente a ámbitos urbanos y metropolitanos que evidencian nuevas dinámicas económicas y sociales. Esta microrregión forma parte del más amplio y extendido “arco logístico-portuario” de la ciudad de Montevideo, de Melilla y su Parque Agroalimentario en construcción, del Bajo Río Santa Lucía hoy cautelado, de Ciudad del Plata en el Departamento de San José, el arco constituido por la Ruta 102 y por la Ruta 101 y el desarrollo lineal pulsante y conurbado de la Ruta Nacional 8.
- Desde una visión vinculada a las cuestiones de género, la capacidad de generar redes e identidad barrial está fuertemente vinculada a la configuración del espacio urbano en tanto espacios de relación y conexión. Un proyecto urbano que ponga en el centro a las personas y en valor su vida cotidiana precisa de espacios que estén conectados, equipados y accesibles. Los límites, los bordes y barreras de distinta índole (viales, naturales, etc.) en la zona van en detrimento de la generación de redes locales, complejas, pero articuladas para el uso, recorridos y apropiación de cada uno de los barrios y entre ellos.

Sobre los posicionamientos y posibles paradigmas urbanísticos presentes

A 20 años de la realización del emblemático Plan Montevideo (POT), es necesario reconocer los cambios en el territorio del Montevideo contemporáneo como en los diversos posicionamientos urbanísticos. Ello es congruente con la actual etapa del capitalismo tardío y la cada vez mayor liquidez de los procesos.

En particular, en un mundo hace décadas globalizado, las emergencias y procesos evidenciados en esta microrregión de Arco del Este, al igual que en la Microregión de Santiago Vázquez, pueden verificarse en pequeña o gran medida en lo nacional, en lo metropolitano y metropolitano, y en lo local. Tales son los casos de la primarización productiva y el ascenso de los agronegocios, la fuerte presión del suelo de las actividades logísticas (dentro del cono de influencia del Puerto de Montevideo y el haz de grandes rutas nacionales), la “posmetropolización” y la aceleración de las policentralidades, las nuevas configuraciones de los paisajes rur-urbanos, la consolidación y hegemonía cultural de los paradigmas medio ambientales, el concepto de resiliencia urbana y los modos de convivencia digital, entre otros procesos y visiones emergentes recientemente.⁵⁵

Al respecto se recomienda aplicar de modo pragmático:

- Un ordenamiento territorial con fuertes nexos entre la naturaleza y lo artificial. Ello se reflejará en una especial sensibilidad ante el paisaje, factor distintivo en los Bañados de Carrasco, en el sentir de algunos vecinos; ello se nutre con los aportes científicos desde la Ecología del Paisaje.

⁵⁴ Vázquez Barquero (2005).

⁵⁵ Capandeguy et al (2013).

- Los soportes ambientales del planeamiento, apoyándose en el denominado Urbanismo Ecológico⁵⁶, y en las buenas prácticas, como las de Turenscape o similares. Ello se podrá expresar en figuras especiales, en correlaciones entre las capacidades de carga y de soporte de diversas unidades territoriales, con sus infraestructuras, edificaciones y con otros usos.
- Un manejo lo más consistente posible del recurso hídrico en su conjunto, de sus cuencas, de los drenajes pluviales, de las infraestructuras ambientales y de las contingencias.
- Soluciones ambientales de nueva generación, a medida de esta área, como tecnologías limpias, sistemas de tratamiento de residuos más descentralizados, protocolos de gestión ambiental, etc.
- La noción de un urbanismo de la acción, más activador y no sólo regulador de modo pasivo. Aquí la gestión político-administrativa del aparato del Estado es sustantiva. Ello podría suponer trabajar no sólo con instrumentos de ordenamiento territorial específicos (interadministrativos, planes parciales, locales o especiales, con operaciones concertadas, etc.) sino con agendas y con modos de gestión activos y eficaces, cuestión sobre la que se volverá. Pero, ¿será posible articular con más sentido las diversas acciones públicas y privadas en un territorio con tantas disparidades? Ciertamente los urbanismos ciudadanos y la gestión social del territorio priman sobre las ilusiones regulatorias y de control del ordenamiento territorial más formalizado.
- La concepción de un ordenamiento territorial con especificidades disciplinares pero inscripto y articulado con una estrategia de desarrollo territorial fundada y poco adjetivada.
- El énfasis en propuestas posibles, a modo de soluciones imperfectas y relativas más que definitivas y absolutas, a ser calibradas y gestionadas desde la Intendencia de Montevideo junto a otras instituciones públicas y privadas, el Municipio F y seguramente también por otros colectivos vecinales.
- La consideración de un cierto oportunismo vital y responsable ante el propio territorio. Ello se asocia a la noción sustantiva de Urbanismo Estratégico, cuya categoría de “área estratégica” es citado explícitamente en los términos de referencia de esta asesoría, tal como se profundizará en el próximo informe. Al respecto, en el Arco del Este, ¿el Estado no ha llegado algo “tarde” respecto a la consolidación del Relleno Sanitario del Departamento, a un gran equipamiento como el Estadio de Peñarol o a la construcción de la Facultad Veterinaria en torno a la nueva centralidad en la proximidad de la Ruta 9, y la Ruta 102? Sin perjuicio de ello, ¿cómo arbitrar y aprovechar estas rigideces y esta nueva situación y tensión urbanística?
- La apelación a anteriores paradigmas arquitectónico – urbanísticos, cuando sea pertinente, con su capital acumulativo en materia de defensa patrimonial arquitectónica, arqueológica y cultural; o de recomposición urbana en clave contemporánea de los asentamientos precarios, de los principales barrios periféricos de bordes? Al respecto en el Avance del Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de la cuenca del Arroyo Chacarita se plantea diversas acciones en esta materia.⁵⁷

El área en estudio y su reconceptualización cómo unidad de actuación

El ámbito en estudio del Arco del Este es definido en los términos de referencia privilegiándose el vacío de los humedales relictuales de los Bañados de Carrasco, y su “corona” de actividades.

⁵⁶ Mostafavi et al (2010).

⁵⁷ Intendencia de Montevideo (2019).

En los diversos abordajes disciplinares primarios realizados dentro de esta asesoría se ha trabajado con el perímetro de actuación amplio propuesto en este llamado, y con “recortes” territoriales más expandidos.

En particular, se recomienda reconceptualizar la unidad de actuación, incluyendo:

- Los fraccionamientos y asentamientos contiguos del Departamento de Canelones. Por ejemplo, Paso Carrasco es inseparable del área mínima en estudio.
- Pequeños ajustes del suelo de alta naturalidad susceptible de ser ponderado como tal, con expresas medidas de protección del humedal.
- Cuencas hídricas. Así fue realizado en otros estudios y agendas.⁵⁸
- Segmentos censales.

La determinación precisa de un ámbito único muy ampliado se estima no sustantiva para los objetivos de esta asesoría externa. Por el contrario la propia dilución, o variación de algunos límites analíticos, refleja la singularidad de esta “territorialidad”. La misma es un ámbito geográfico, político y administrativo fragmentado y con yuxtaposiciones. Tal delimitación variable facilita análisis operativos frente a los diversos abordajes y atomizaciones de las informaciones de base territorial.

Sin perjuicio de lo anterior, esta unidad de actuación podría asociarse a un análisis y a prácticas asociativas públicas más amplias. Ello podría vincularse a:

- El ordenamiento territorial y la gestión supra departamental de los Bañados de Carrasco como ámbito natural protegido.
- El Corredor de la Ruta Nacional N° 8 y el de la 102 como ámbitos infraestructurales que atraviesan el borde de este territorio. Ello podría habilitar otros registros y miradas operativas.

Hacia los lineamientos para el desarrollo del Arco del Este

Actualmente son de aplicación un conjunto de lineamientos para el desarrollo microrregional, cuya base es el Plan Montevideo (POT) y las Directrices Departamentales de Montevideo, parte de los cuales ya fueron citados, a los que cabe remitirse. También está en curso el avance citado Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de la Cuenca del Arroyo Chacarita.

Se tratan de instrumentos importantes, especialmente regulatorios. Por tanto, tales mecanismos por si solos, tienen un carácter “no estructural”, como se reconoce a nivel internacional. En particular algunos de sus supuestos actualmente podrían revisarse, mientras otras recomendaciones podrían implementarse.

Al respecto, se desea subrayar:

- a) La conveniencia de una mayor protección efectiva de los Bañados de Carrasco, que aún es un territorio con un valor ecológico y resiliente, a pesar de las obras de desecación realizadas, y de su permanente afectación ambiental asociada a la basura y a otros efluentes contaminados. Asimismo el humedal, aunque en una parte es un bien público de uso privado del Estado, aparentemente asignado al Ministerio de Defensa, el mismo

⁵⁸ Véase Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones y OPP (2011).

es de muy difícil acceso público, no estando concebido como un parque o como una reserva de uso restringido pero de disfrute público focalizado del Montevideo metropolitano. En particular, su gestión pública dominial debería ser más clara, pudiéndose pensar en su reconversión hacia un Parque Metropolitano. En efecto en el futuro este vacío podría ser un gran parque metropolitano (unido incluso al Parque Roosevelt), con algunos bordes concebidos como desarrollos “verdes”.

- b) Ello no obsta reconocer sus importantes pasivos ambientales a mitigar.
- c) La mirada metropolitana de esta pieza departamental, lo cual le marca un mayor campo de sentido. Así se ha avanzado en diversos programas conjuntos. Pero lo más notable es el dinamismo del arco de zonas francas, industrias y otras instituciones de innovación y desarrollo dentro del Arco del Este, o próximas al mismo.
- d) La adopción de propuestas de urbanismo fuerte, de gran gestión social, inductor “a lo Medellín”, un modelo referencial que en su primera época fue muy relevante.⁵⁹ Como planteó recientemente Camilo Restrepo, ello trasciende una “agenda arquitectónica de proyectos”.⁶⁰ Más bien tales proyectos en diversos campos deberían reflejar una agenda más consistente y creíble de equidad territorial (en términos de clase y género), hoy muy distante de las ya señaladas grandes disparidades del área. En especial, al norte de este Arco, se entiende importante la implantación de equipamiento público de calidad y de cierto porte, con una fuerte inversión estatal muy focalizada de cara a que opere como condensador socio - espacial en la zona norte, en contraste con el sur mucho más servido.
- e) La profundización de las instancias participativas, contemplando amplitud de actores, colectivos y diversidades.
- f) La mejora de conectividad intrazonal, tal como ha sido planteado por actores privados.
- g) La asunción de la crisis de la ruralidad productiva de este rincón del otrora Montevideo Rural, que no es sostenible a nivel social y económico. En especial cabría preguntarse si no cabe facilitar prácticas peri-urbanas y rur-urbanas para los propietarios de suelo que actualmente se enfrentan a diversas constricciones legales. Los integrantes de la organización ABC Rural plantean la posibilidad de su mayor ocupación y posibilidades de mixturas funcionales, lo cual parece razonable, y compatible con el interés general.
- h) La variopinta selección de formalizaciones de encuentro de los suelos urbanos con los rurales habilita pensar en diversas estrategias de conformación de ese borde, dando “terminación” y “contención” a la mancha urbana consolidada, como así también posibilidades de acceso público a las zonas de humedales.
- i) Intensificar los acuerdos de cooperación metropolitana de cara a articular programas e iniciativas en diversas materias como la conservación de los bañados, la revisión de la ruralidad productiva y su reconversión, la inclusión zonal de equipamientos metropolitanos para mitigar la inequidad territorial de toda esta área, la asunción de otros paradigmas que contemplen el tema de la basura como una problemática social extrema (la de los clasificadores) que trasciende la valoración empresarial de la misma.⁶¹

En síntesis, cabe preguntarse por la conveniencia de una disrupción de las políticas públicas y de la gestión pública y privada en el territorio. Naturalmente ello es más fácil hipotetizarlo que llevarlo a la práctica efectiva.

⁵⁹ Cabe reconocer el “delay” que tiene hoy ese primer ciclo de la política urbanística de Medellín a nivel de diversos países y ciudades que intentan aplicarla.

⁶⁰ Entrevista a Restrepo realizada en el primer semestre del 2019.

⁶¹ Fernández Gabard (2018).

Hacia los criterios de gestión territorial

Arco del Este, como otras áreas de Montevideo, desafía a la gestión territorial. La misma se sigue visualizando como muy sectorial (incluso dentro de la propia Intendencia de Montevideo, con su gran aparato en diversas áreas) y algo lenta frente a la dinámica del área. En esta área la descentralización ha sido muy importante, con un municipio de porte, el Municipio F. Se trata de un ámbito muy extenso, que se ve obligado a afrontar importantes desafíos considerando la fuerte vulnerabilidad de parte de sus vecinos. Al respecto, la inyección de recursos públicos en infraestructura social (SIAV, en edificios educativos, etc.), en ayudas del MIDES (con sus diversas tarjetas), en infraestructura ambiental (avance del saneamiento en los barrios) ha sido muy importantes y no suficientes.

Por ello la mejora de la gestión pública y social de este tipo de territorios es un gran desafío territorial. Esta componente trasciende a los instrumentos de ordenamiento territorial. Ambos son complementarios.

El caso de Arco del Este, como la microrregión de Santiago Vázquez, evidencia las potencialidades y restricciones de la gestión territorial. Muchos planes, programas y recursos se han aplicado sin poder contener claramente muchas de las dinámicas negativas y críticas en esta área. Por otra parte se han contenido -o bloqueado- transformaciones formales del suelo; en contraste no se ha podido reducir la expansión de los asentamientos precarios construidos con gran esfuerzo por segmentos sociales muy vulnerables.

Naturalmente la creación de los Centros Comunes Zonales y de los Municipios, en este caso el Municipio F, han sido instancias sustantivas de descentralización y de desconcentración, pero hay problemáticas y proyectos de los otros niveles de gobierno, a armonizar en conjunto. Al respecto se recomienda que la Intendencia de Montevideo:

- a) Fortalezca el manejo departamental y nacional de esta microrregión o de algunos de sus ámbitos territoriales estratégicos (como se verá más adelante), creándose una Unidad de Gestión específica, con pocos integrantes muy operativos y con respaldo político. Esta unidad de gestión debería coadyuvar a articular junto con el Municipio F muchas de las mediaciones e iniciativas en curso u otras que se planteen.
- b) Trabaje primariamente por Agendas y Proyectos “fuertes”, y no sólo por Instrumentos de Ordenamiento Territorial como los Planes Parciales. Tal Agenda de Acciones, orientada políticamente, y con robustez en diversos sectores técnicos, supondrá definir prioridades compartidas. Ciertamente, si se avanzase en escenarios prospectivos que se distancien significativamente del actual escenario territorial tendencial, seguramente se requerirá la revisión parcial de algunos instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, y/o la posible elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial especiales.
- c) Promueva un Acuerdo o Pacto Interinstitucional, interno y con otros niveles del Gobierno Nacional en asuntos concurrentes en Arcos del Este. Ello comprendería un componente político, económico, ambiental, social, productivo y urbanístico que podría coordinarse y potenciarse.



CAPITULO 3

LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS HACIA LA INCLUSIÓN DE LAS VISIONES DE GÉNERO Y DE LA DIVERSIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Marco conceptual y definiciones

La igualdad de género define que las diferencias entre hombres y mujeres no tengan un significado discriminatorio. En ese sentido el concepto de igualdad real promovido por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) se opone al trato desigual en situaciones idénticas, no al trato diferente ante situaciones de hecho también diferentes.

- **Diferencias entre sexo y género**

El sexo hace referencia a las diferencias físicas, anatómicas y fisiológicas entre mujeres y hombres pero no determina necesariamente los comportamientos. El término género se refiere a las normas, reglas, costumbres y prácticas a partir de las cuales las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, niños y niñas, se traducen en diferencias socialmente construidas. Esto ha llevado a que, en nuestras sociedades, generalmente los dos géneros sean valorados de manera diferente y tengan desiguales oportunidades y opciones en la vida (INMUJERES, 1999; Kabeer, 2002; Hedman, Perucci y Sundstrom, 1996).

- **Relaciones de género**

Las relaciones de género determinan la forma en que se manifiestan las situaciones de desigualdad e inequidad en el contexto del desarrollo. Hasta ahora las políticas de desarrollo no han sido neutrales y éstas, junto al marco jurídico que regula las acciones de hombres y mujeres en la sociedad, han afectado a ambos de manera diferente y esto ha resultado en una situación más desventajosa para las mujeres. Las relaciones de género se desarrollan de manera cotidiana, tanto en el espacio público como en el privado. Hombres y mujeres se relacionan siguiendo pautas y expectativas sociales, cumpliendo con el papel que la sociedad le asigna a cada uno y se dan tanto en la esfera de la producción, como en las relaciones familiares y sociales y en la vida política.

- **División sexual del trabajo**

Determina cómo los roles se distribuyen en la sociedad quedando mayoritariamente las mujeres a cargo de la reproducción social (no remunerada) y los hombres de las tareas productivas (remuneradas). El concepto de división sexual del trabajo permite analizar con mayor claridad los roles sociales diferenciados por sexo. Se la considera una construcción cultural y, por tanto, susceptible de ser modificada. El problema radica en que esta división ha establecido y establece relaciones jerárquicas de poder fomentando la subordinación económica y social de las mujeres. En esta ecuación la mayoría de las mujeres quedan recluidas a la ejecución de tareas sin visibilidad ni reconocimiento social, el trabajo doméstico (no considerado un promotor del desarrollo económico y social) es un ejemplo de ello.

- **Trabajo de cuidados**

Se trata de los procesos complejos necesarios para que exista la vida humana. También llamados “trabajos reproductivos” o “trabajo doméstico” y no se desarrollan únicamente en el espacio privado residencial sino también en el espacio público. El término “trabajo de cuidados” incorpora, junto a los aspectos más materiales relacionados con el cuidado de los cuerpos vulnerables, una dimensión relacional y afectiva, que tienen que ver, de forma directa con el bienestar humano (Carrasco, 2009). Podríamos definir trabajo de cuidados como aquéllos destinados a satisfacer las necesidades del grupo, su supervivencia y reproducción. El trabajo de cuidados presenta una doble dimensión. Por una parte se

centra en la materialidad de los cuerpos y en sus necesidades fisiológicas y, por otra, tiene un fuerte componente afectivo y relacional, en todo lo que se refiere al bienestar emocional.

- **Estadística de género**

La estadística de género según la Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género (CEPAL, 2006) es una representación numérica de hechos que se ubican en el tiempo y el espacio. Juega un papel importante en la eliminación de estereotipos, en la formulación de políticas y en su seguimiento para el logro de la plena igualdad entre mujeres y hombres. En general, la producción de estadísticas de género es competencia del sistema estadístico nacional e implica el desarrollo y el mejoramiento de los conceptos, las definiciones, las clasificaciones y los métodos utilizados (Hedman, Perucci, Sundström, 1996).

Antecedentes

La situación de las mujeres en Uruguay ha cambiado a lo largo de los últimos años como resultado de un conjunto de factores (económicos, políticos y culturales) entre los que destaca la incansable agenda feminista y la igualdad de género como parte de la política pública. Sin embargo la desigualdad y las opciones de vida de las mujeres siguen siendo limitadas por las responsabilidades de cuidados y las representaciones sociales de género.

En este contexto la “**Estrategia de Montevideo: ejes para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030**”⁶² se orienta a la puesta en marcha de distintos ejes para efectuar políticas públicas que contribuyan a eliminar las desigualdades de género y garantizar los derechos humanos, la autonomía de las mujeres en toda su diversidad y el fortalecimiento de capacidades⁶³.

La Intendencia de Montevideo posee además un recorrido acumulado en políticas de género habiendo implementado la primera política de igualdad entre mujeres y hombres en Uruguay en 1991. En 2014 se publica el “**3er. Plan de Igualdad de Género 2014/2020: Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones**” expresando el compromiso con la igualdad de género y la continuidad de las políticas.

... este 3er. Plan es comprensivo en sus lineamientos para la acción, privilegiando el trabajo en el territorio, la articulación con los gobiernos municipales y la interlocución con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a erradicar las desigualdades de género y otras discriminaciones que desvalorizan a grupos humanos.

A escala estatal la creación del **Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)**⁶⁴ representa un gran avance con el objetivo de generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado. Otro de los objetivos centrales es la responsabilidad compartida del cuidado entre varones y mujeres, apuntando a superar la sobrecarga de trabajo en las mujeres que históricamente, y aún hoy, caracteriza a nuestra sociedad.

⁶² CEPAL, N. U. (2017).

⁶³ Esta estrategia fue aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno del Uruguay, celebrada en Montevideo del 25 al 28 de octubre de 2016.

⁶⁴ A partir de la Ley 19.353 -aprobada el 18 de noviembre y promulgada el 27 de noviembre de 2015-, en Uruguay todas las niñas y niños, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia tienen derecho a ser cuidadas. La ley, a su vez, reconoce el valor social de las personas que realizan tareas de cuidados y apunta a promover una modificación de la actual división sexual del trabajo. En síntesis, la norma establece cuáles son los sujetos de la política, sus derechos y obligaciones, y la institucionalidad del Sistema.

También se presentan los desafíos en el largo plazo hacia una **Estrategia Nacional de desarrollo para el Uruguay en 2050**⁶⁵ mediante una prospectiva estratégica que incluye los sistemas de género como uno de los tres ejes transversales junto al desarrollo cultural y el desarrollo territorial. Además de las representaciones sociales de género y la violencia basada en género, esta mirada es transversal a otros aspectos como la educación, salud, aspectos socio-demográficos, participación política, mercado laboral y cuidados, así como el manejo del capital y la tenencia de la tierra.

En el marco de esta Estrategia Nacional se definió en 2016 la realización del estudio prospectivo “**Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050**”⁶⁶. Este primer informe prospectivo que tiene como objetivo avanzar hacia relaciones de género más equitativas es considerado un factor central del desarrollo humano sostenible. Sobre los “sistemas de género” este documento hace hincapié en el concepto de autonomía desarrollado por la CEPAL en 2014. Según este informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, la interpelación a la desigualdad y discriminación de género desde las reflexiones del feminismo establece como premisa la autonomía de las mujeres en todos los ámbitos:

- la autonomía física (el control sobre el propio cuerpo);
- la autonomía económica (relacionada con la capacidad para generar ingresos propios y controlar los activos);
- y la autonomía en la toma de decisiones (referida a la plena participación en las decisiones que afectan su vida y colectividad).

Dentro de este marco de políticas públicas iniciadas, el equipo consultor de este estudio considera que las distintas dimensiones que en clave de género se definen en estos informes tienen relación directa con el entorno habitable y que es recomendable su incorporación a la planificación territorial, en todas las escalas y desde todas las disciplinas.

Entre los estudios vinculados al territorio y más concretamente al Departamento de Montevideo está el estudio “**¿Quién cuida en la ciudad?: oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)**”⁶⁷, que busca contribuir al debate sobre políticas de cuidados a partir del diagnóstico cuantitativo de la situación socioeconómica de las y los habitantes de Montevideo, y del análisis de las competencias de la administración local en términos de oferta de servicios de cuidado para niños y niñas, personas adultas mayores y personas con alguna discapacidad. El texto proporciona recomendaciones para la planificación, la formulación y la implementación de políticas urbanas a corto y mediano plazo.

También el vasto “**Diagnóstico sobre la Violencia hacia las Mujeres en Espacios Públicos En Montevideo**”⁶⁸ de 2018, consistió en: un análisis general de las formas de violencia hacia mujeres y niñas en los espacios públicos, con énfasis en el acoso sexual callejero (asc); un análisis de las políticas de desarrollo, planes e iniciativas a nivel global que buscan prevenir y atender las diversas situaciones de asc.; un diagnóstico de los principales puntos estratégicos de intervención potencial de la IM en el marco del Tercer Plan de Igualdad de Género y por

⁶⁵ Presidencia, Oficina De Planeamiento y Presupuesto (2019).

⁶⁶ Este documento presenta una síntesis de la primera fase del estudio prospectivo “Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo al 2050” que lleva adelante la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (DP-OPP), en acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES-MIDES), en el marco del proceso de elaboración de la Visión Uruguay 2050 y su consecuente Estrategia Nacional de Desarrollo.

⁶⁷ BATTHYÁNY, Karina (2016)

⁶⁸ El 23 de febrero de 2018 ONU Mujeres, en el marco del programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas, la Asesoría para Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo y la Facultad de Ciencias Sociales suscribieron un convenio con el objetivo de desarrollar un «estudio diagnóstico sobre el acoso sexual y otros tipos de violencia contra las mujeres y niñas en espacios públicos» en Montevideo.

último la elección e intervención dos zonas seleccionadas, Parque Rodó y Unión – Villa Española.

Sobre el área de estudio específica del Arco del Este, **“Mirá si les pasa algo La mirada de niños, niñas y adolescentes sobre el trabajo infantil y la explotación sexual en el territorio”** es un documento elaborado por representantes de diversas instituciones que integran la Red Camino Nordeste y otras organizaciones del Eje Ruta 8 – Camino Maldonado. Destaca la participación del colectivo La Pitanga integrado por vecinas y vecinos del km16 Villa García, comprometidos en la lucha contra la violencia de género. El estudio aborda temas sobre género y trabajo infantil sus causas y consecuencias y trabajó directamente con el colectivo de niñas, niños y adolescentes.

Aspectos generales del urbanismo con perspectiva de género

Desde una perspectiva de género lo primero que cabe señalar es la importancia de que el modelo urbano debe favorecer el derecho a la ciudad de una forma inclusiva.

Como se señala en el capítulo VII “Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano” del diagnóstico y análisis de la situación específica de Montevideo en torno a los cuidados “¿Quién cuida en la ciudad?: oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)”⁶⁹, las ciudades ocupan un lugar central en la planificación y las políticas de desarrollo para impulsar el progreso de sus habitantes, mejorar sus condiciones de vida y garantizar sus derechos:

En este contexto, mujeres y hombres tienen distintas necesidades y aspiraciones en el espacio urbano y distintas posibilidades de acceder a los bienes y recursos de la ciudad. Ello es consecuencia, entre otros factores, de los diferentes papeles que ambos desempeñan en la esfera privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo no remunerado y de cuidados y en el ámbito del empleo, así como en el modo en que experimentan y se relacionan con el entorno urbano.

Los espacios constituyen el soporte físico de los usos sociales. Los usos de los espacios y las actividades que en ellos se realizan dependerán de la experiencia de la vida cotidiana y la red que les da de soporte. La atención a la diversidad de experiencias en los usos del espacio urbano: la diversidad funcional, las diferencias en los roles de género y un enfoque interseccional e intergeneracional es crucial para evitar “soluciones” urbanas normativas basadas en una única experiencia y privilegio de una minoría; por ejemplo, los espacios relacionados con la producción por encima de las tareas reproductivas vinculadas a los cuidados.

Aplicar los criterios de género en el ordenamiento territorial y en el planeamiento urbanístico contribuye al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa porque influye en la localización de las actividades, en la interrelación entre estas y en las cualidades de los espacios. Asimismo, contribuye al desarrollo sostenible ya que el modelo de ciudad óptimo para el desarrollo de la vida cotidiana se basa en la proximidad espacio temporal, facilitadora de la movilidad que prioriza los desplazamientos peatonales y accesibles para conectar las actividades y de los usos mixtos con diversidad de equipamientos, comercios y transporte cerca de las viviendas. Además, responde a la autonomía de las personas para el uso de los diferentes espacios; a la vitalidad en las calles para que las personas las utilicen e interactúen entre sí y a la representatividad, para el reconocimiento y la participación en igualdad de oportunidades⁷⁰.

⁶⁹ BATTHYÁNY, Karina (2016)

⁷⁰ CIOCOLETTO, Adriana (2016).

La perspectiva de la diversidad y su significación en el área en estudio.

La diversidad es un tema nuevo en la política pública. Su reconocimiento está asociado a un derecho y refiere fundamentalmente a la población LGTBI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, personas Transgénero e Intersexuales.). La Intendencia de Montevideo ha creado una Secretaría de la Diversidad.

A nivel territorial no se han accedido a datos discriminados para las diversas áreas de Montevideo. Según el politólogo y experto en Derechos Humanos Andrés Scagliola, los sectores *“de los de más abajo”* y *algunos de “los de arriba”* *reproducen modelos de comportamiento y de valoración más conservadores sobre este tema. Cuanto más periférico en términos socio-económicos, más hostil se es con la diversidad sexual*.⁷¹ Y agrega que en el Centro y en los asentamientos precarios en las áreas periféricas de Montevideo es donde reside la mayoría de los segmentos de esta población, no identificándose colectivos territorializados por municipios.⁷¹

Recomendaciones para una acción futura en el área de estudio Sobre los datos cuantitativos y cualitativos

El **diagnóstico urbano de género** (cualitativos) y los **datos estadísticos** (cuantitativos) proporcionados por las distintas entidades competentes constituirán los insumos fundamentales de información para las futuras intervenciones. Para obtener un diagnóstico más completo es necesaria la participación ciudadana de cara a recabar datos cualitativos, identificar y establecer necesidades concretas. Se recomienda contar entonces con información de tipo cualitativa proveniente del diagnóstico participativo que se analizará junto a las variables cuantitativas de tipo estadístico.

En un futuro proyecto de desarrollo del Arco del Este la perspectiva de género debería asumirse e incluirse como una mirada transversal a toda la intervención y a todas las áreas disciplinares involucradas tal y como lo señalan los antecedentes reseñados. Y ello debe registrarse tanto en las políticas, la aproximación metodológica en términos de proceso (colectivos con los que se trabaje y modos de trabajar con ellos) y análisis estadísticos, como en términos de resultado o de proyecto urbano (modelo de ciudad inclusiva desde una perspectiva de género intersectorial).

Para las distintas zonas identificadas en este informe de diagnóstico para el Arco del Este se recomienda, de cara a la aplicación de la perspectiva de género en una propuesta de planeamiento futura, contar con un diagnóstico y una evaluación urbana previa.

El **diagnóstico urbano de género** (cualitativos) y los **datos estadísticos** (cuantitativos) proporcionados por las distintas entidades competentes constituirán los insumos fundamentales de información para las futuras intervenciones. Para obtener un diagnóstico más completo es necesaria la participación ciudadana de cara a recabar datos cualitativos, identificar y establecer necesidades concretas. Se recomienda contar entonces con información de tipo cualitativa proveniente del diagnóstico participativo que se analizará junto a las variables cuantitativas de tipo estadístico.

Auditoría sugerida: Diagnóstico y evaluación del espacio urbano

Se propone evaluar la posible aplicación en futuros trabajos de ordenamiento territorial de una Auditoría de Calidad Urbana con perspectiva de Género (ACUG) basada en el trabajo que, a lo

⁷¹ De acuerdo a la entrevista realizada en noviembre del 2019.

largo de varios años y basado en la experiencia directa con mujeres en distintos barrios, el Col·lectiu Punt 6 ha ido produciendo y perfeccionando⁷².

La ACUG es una herramienta de evaluación urbana que permite comprobar la aplicación transversal de la perspectiva de género en el urbanismo, tanto en los espacios como en la gestión, a partir del análisis integral de los aspectos sociales, físicos y funcionales de un entorno concreto. Las Auditorías de Calidad Urbana con perspectiva de Género son necesarias para poder evaluar si los barrios y ciudades responden a las necesidades de las personas sin provocar discriminaciones de ningún tipo.

La Auditoría está compuesta de tres fases de desarrollo consecutivas:

- un diagnóstico participado,
- la evaluación del espacio urbano
- la evaluación de la gestión urbana

En las tres instancias intervienen las auditoras expertas, las vecinas y la administración pública.

Para el diagnóstico participado se aplican metodologías cualitativas desde la perspectiva de género para determinar en qué condiciones se desarrolla la vida cotidiana en las distintas zonas del barrio. Estas pueden consistir en recorridos previos de reconocimiento, observación participante, dinámicas participativas o entrevistas.

De cara generar un diagnóstico lo más completo posible, se recomienda evaluar la calidad urbana existente de acuerdo a un sistema de indicadores que tenga en cuenta la escala próxima y local e información de tipo cualitativa que arroje datos sobre la diversidad en el uso y necesidades. Las cualidades urbanas son aquellas características que reúnen las condiciones necesarias para que un espacio incluya la experiencia de la vida cotidiana de las personas⁷³. Estas según las expertas de referencia son: Proximidad, Diversidad, Autonomía (seguridad, accesibilidad), Vitalidad y Representatividad. Estas cualidades se ponen a consideración en tres tipos de espacios urbanos las escalas de barrio y red cotidiana, los espacios de relación y el equipamiento cotidiano.

Un posible Diagnóstico Urbano con perspectiva de Género son las interrogantes a la ciudad, un cuestionario abierto elaborado desde Col·lectiu Punt 6⁷⁴ cuyo objetivo es ayudar a mostrar, de manera ordenada, las experiencias personales y colectivas de las personas permitiéndoles describir y analizar su entorno. Esta herramienta basada en un cuestionario están divididas, para facilitar su descripción y comprensión, en seis ámbitos: la participación, los espacios de relación, los equipamientos y servicios, la movilidad, la seguridad y la vivienda. La seguridad y la participación constituyen dos enfoques de tipo transversal que alcanzan a los otros cuatro referidos al aspecto físico.

El diagnóstico participado busca que las personas usuarias reconozcan y relacionen las características físicas de su entorno con la forma en que nos movemos por ellos y la experiencia que ese movimiento conlleva. De esta forma a partir de la identificación inicial es posible valorar los espacios y como éstos determinan el desarrollo de nuestra vida cotidiana.

⁷² CIOCOLETTO, Adriana (2016).

⁷³ El sistema de indicadores pertenece a la tesis doctoral de Adriana Ciocoletto "Urbanismo para la vida cotidiana. Herramientas de análisis y evaluación urbana con perspectiva de género" (2014), el cual fue probado junto al Servei d'Equipaments i Espai Públic de la Diputació de Barcelona (2013) en colaboración con Ània Pluma Vilanova como técnica encargada del proyecto "Aplicació del Sistema d'Indicadors urbans espaials per l'avaluació dels espais quotidians a escala de barri", y que tienen su origen en el trabajo de investigación "Indicadores urbanos espaciales para la evaluación de los espacios cotidianos desde la perspectiva de género" (2011). Proyecto subvencionado por el Institut Català de les Dones para universidades.

⁷⁴

Con el objetivo de ejemplificar su implementación, el equipo consultor de este trabajo transcribe los enunciados de cada uno de estos ámbitos y responde algunas de las preguntas del cuestionario basado en la observación de los distintos trabajos de campo realizados en estos meses.

1. PARTICIPACIÓN

1.1 REPRESENTATIVIDAD

1.1.1 General

Poner sobre el papel todo el conocimiento que acumula una comunidad sobre su propio territorio a través de técnicas cualitativas y cuantitativas para recoger datos que completen la información secundaria. Facilitar la posibilidad de participación en diferentes días y horarios, además de proporcionar servicios a las personas que tengan familiares a su cargo.

1.1.2 Género

Valorar la experiencia de mujeres y hombres sobre aspectos de la vida cotidiana y dar, así, visibilidad a las tareas reproductivas y su relación con aspectos urbanos de espacios públicos, equipamientos, vivienda y movilidad.

1.1.3 Edad

Incluir niñas, niños y jóvenes en los procesos de opinión y de decisión sobre sus entornos cotidianos.

1.1.4 Diversidad de orígenes

Incluir a personas de diferentes orígenes en los procesos de opinión y de decisión sobre sus entornos cotidianos.

1.2 DIFERENTES ETAPAS DEL PLANEAMIENTO

1.2.1 General

Tiene que ser un proceso interdisciplinar y transversal entre los diferentes actores (Municipalidad, equipos técnicos y vecindario) en todo momento, desde el diagnóstico hasta la evaluación.

1.2.2 Diagnóstico

Las necesidades en materia de espacio público, equipamientos, vivienda o movilidad se incluyen en el diagnóstico y tienen que ser el resultado del trabajo del personal técnico en coordinación con la población.

1.2.3 Propuesta

A las propuestas sobre espacio público, equipamientos, vivienda o movilidad se tiene que llegar a través del trabajo del personal técnico con la población.

1.2.4 Evaluación-seguimiento

Evaluar el proceso y los resultados con el conjunto de la población y especialmente con quien utiliza los espacios o los equipamientos.

2. ESPACIO PÚBLICO: ESPACIO DE RELACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

2.1 ESPACIOS DE RELACIÓN

2.1.1 General

Favorecer la autonomía y la socialización de las personas escolares o esquinas con paso peatonal con visibilidad mejorada.

2.1.2 Calle

Las aceras deben permitir la realización de diferentes actividades, no se deben considerar solo como espacios de circulación de flujos.

2.1.3 Plaza-parque

Deben tener un diseño flexible con el objeto de favorecer diferentes usos y actividades en un mismo espacio.

2.1.4 Espacio indeterminado

Prestar atención a la existencia de otros espacios de relación que no sean los convencionales, tales como la plaza, el parque o la calle.

2.1.5 Espacio intermedio

Generar espacios intermedios de relación entre los edificios y el espacio público por su valor de proximidad.

2.2 MOBILIARIO URBANO Y SERVICIOS

2.2.1 Facilidades

El diseño y la colocación de los elementos en el espacio deben facilitar y potenciar los usos y actividades de forma igualitaria.

2.2.2 Salud y percepción de seguridad

El diseño y la colocación de elementos en el espacio deben facilitar y potenciar los usos y las actividades de manera igualitaria.

2.3 REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA

2.3.1 Memoria

Reconocimiento de la memoria de una comunidad y especialmente de las tareas realizadas por las mujeres, invisibilizadas hasta ahora.

2.4 SEÑALIZACIÓN

2.4.1 Señalización

Las señales de los espacios públicos, equipamientos y servicios deben representar en igualdad de condiciones a mujeres y hombres

3. EQUIPAMIENTOS Y OTROS SERVICIOS

La oferta de equipamientos es variada cuando se reconocen, asumen y valoran las tareas de las mujeres derivadas de las divisiones de los roles de género. El espacio de los equipamientos debe relacionarse con el espacio público. La distribución de equipamientos en el territorio tiene que estar vinculada a la red de movilidad.

3.1 GENERAL

3.1.1 Red

Red de equipamientos y servicios que entretengan el espacio público, distribuidos en el territorio en relación a los usos y las redes de movilidad para fomentar las redes sociales teniendo en cuenta la complejidad de la vida cotidiana

3.2 EQUIPAMIENTOS

3.2.1 Oferta de programas y horarios

La oferta de equipamientos se ve necesariamente ampliada cuando la sociedad donde se inscribe reconoce, asume y valora los trabajos cotidianos y las tareas derivadas de las divisiones de los roles de género.

3.2.2 Relación del edificio con el entorno

Los edificios destinados a equipamientos han de tener una vocación por la ciudad y relacionarse físicamente con el entorno de manera que sean capaces de generar actividad y vida en la calle.

3.3 COMERCIOS

3.3.1 Oferta variada y proximidad

El comercio próximo y variado es uno de los soportes de la vida cotidiana y social de un barrio; es necesario potenciarlo y estimularlo para evitar el desplazamiento obligatorio fuera del barrio para el abastecimiento de productos básicos

4. MOVILIDAD Y RELACIONES

Se debe procurar la máxima variedad de modos de movilidad y privilegiar los recorridos peatonales. Los transportes públicos tienen que dar respuesta a la variedad de horarios del trabajo reproductivo, que genera recorridos complejos y variados.

Se debe pensar la movilidad atendiendo la diversidad y la seguridad en todos los aspectos, de manera que facilite el desarrollo de las diferentes actividades de la vida cotidiana y haga posible el acceso a la ciudad en igualdad de oportunidades.

4.1 GENERAL

Ofrecer la mayor diversidad posible de opciones de movilidad privilegiando los recorridos de quien se desplaza a pie y priorizando necesidades y percepciones de las personas usuarias

4.2 RECORRIDOS PEATONALES

4.2.1 Aceras

Las aceras son la base física del desplazamiento de las personas que van a pie. Para potenciarlas es necesario que en su diseño se tenga en cuenta los materiales utilizados, la visibilidad, el ancho, etc.

4.2.2 Accesibilidad y seguridad

Las personas realizan a pie determinados recorridos en la medida en que estos sean accesibles y seguros.

4.2.3 Condiciones medioambientales

El grado de satisfacción que experimentamos en un espacio puede provocar un mayor o menor uso del mismo. Las condiciones medioambientales son factores que, sobre todo en las ciudades más grandes, influyen en esta percepción.

4.3 TRANSPORTE PÚBLICO

4.3.1 Distribución en el territorio

Para que un transporte público sea efectivo y se utilice debe cubrir las necesidades cotidianas y aportar ventajas respecto al uso del vehículo privado. Para ello la distribución en el territorio, los recorridos, los horarios y las frecuencias de los transportes públicos se deben estudiar y programar en relación a las personas usuarias.

4.3.2 Accesibilidad, visibilidad y situación de las paradas

Las paradas de transporte público tienen que proteger a las personas de manera segura y agradable. La ubicación de muchas de ellas en entornos alejados, de difícil acceso o con falta de mantenimiento provoca que no sean utilizadas en determinados horarios o que se usen con una alta percepción de inseguridad.

4.3.3 Información adecuada

En ocasiones no se utiliza el transporte público por falta de información. Los mapas tienen que ser claros y legibles. Mantener actualizados los horarios y las paradas e informar sobre las combinaciones posibles es importante para promover su uso.

4.4 TRANSPORTE PRIVADO

4.4.1 Sistemas disuasorios

Disminuir el uso del transporte privado, especialmente donde existen alternativas de movilidad. Incentivar recorridos a pie y en transportes alternativos al vehículo privado.

4.4.2 Prioridad peatonal

Los tiempos y las dificultades para la circulación vehicular no son los mismos que los de las personas que se trasladan a pie. La invasión constante de las aceras y espacios públicos por parte de los coches hace que estos pierdan calidad y seguridad y que por ello sean menos usados.

5. SEGURIDAD

La percepción de seguridad está vinculada a la capacidad de las mujeres para apropiarnos del espacio adquiriendo autonomía. Entre los factores espaciales que colaboran en la percepción de seguridad se encuentran la visibilidad, claridad y alternativa de recorridos, la variedad de usos y actividades y la presencia de gente diversa. Para favorecer el sentimiento de pertinencia y seguridad en los espacios públicos se debe tener especial cuidado con la iluminación de las áreas peatonales.

5.1 VISIBILIDAD ESPACIAL

5.1.1 Elementos y vegetación

El diseño y la ubicación de los elementos arquitectónicos, el mobiliario urbano y la vegetación pueden obstaculizar una visión abierta de los espacios. Esto puede aumentar la percepción de inseguridad por falta de control y dominio sobre los espacios. La carencia de una correcta iluminación aumenta aun más esta situación.

5.2 VISIBILIDAD SOCIAL

5.2.1 Actividad en la calle

Una de las características que contribuyen a la percepción de seguridad en el espacio público es la presencia de actividades y gente diversa, sin horarios exclusivos de uso.

5.3 INFORMACIÓN

5.3.1 Señalización

La buena y correcta información gracias a la señalización del espacio público es fundamental para poder circular por los espacios con decisión y autonomía. Son necesarios carteles con mapas del barrio claros y legibles, información sobre dónde acudir en caso de emergencia, teléfonos, otros equipamientos, etc.

5.4 ESPACIOS “PROHIBIDOS”

5.4.1 Uso y apropiación

El paso o la permanencia en un espacio dependerán de lo agradable o desagradable que este nos resulte. En este sentido, podemos considerar que un espacio prohíbe nuestro uso y disfrute por la percepción negativa o de inseguridad que nos provoca.

A las preguntas que contienen cada uno de estos ámbitos se las responde con un “sí” o un “no” entendiendo que cumple o no con las condiciones o requisitos necesarios. Los matices pueden dar lugar a la formulación de nuevas preguntas. No se han transcritos los aspectos referidos al punto 6 VIVIENDA por entender que no aportarían a esta aproximación.

Constatada la heterogeneidad del área de Arco del Este, la aplicación de esta Auditoría de Calidad Urbana deberá adecuarse a cada zona y su contexto socio-espacial no concibiéndose como una herramienta cerrada.

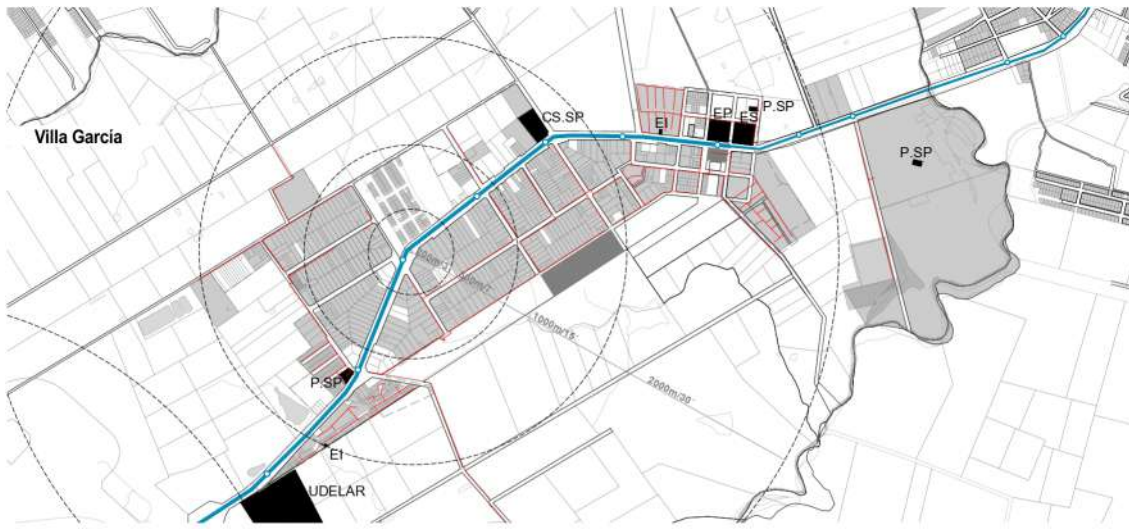
A modo de ejemplo y dada la extensión del sitio, se han tomado tres centralidades para aterrizar algunas interrogantes desde el concepto de redes cotidianas: Punta Rieles, Villa Don Bosco y Villa García.

Según la Auditoría de calidad urbana con perspectiva de género la red cotidiana del barrio puede que no coincida con los límites del barrio. Está formada por el conjunto de espacios de relación, equipamientos cotidianos, comercios, paradas de transporte público y calles que los conectan, que son utilizados por las personas que viven en el barrio para satisfacer sus necesidades cotidianas. Las calles de la red cotidiana deben permitir recorridos a pie, tener continuidad y ser útiles, es decir, que además de poder enlazar se sitúen en ellas las diferentes actividades.

Escala de vecindario como el espacio que se encuentra en la inmediatez de la vivienda, que se comparte con las personas vecinas y donde es posible encontrarse y socializar. Puede medirse entre 250 o 300 m como máximo aproximadamente. Corresponde a una distancia que en condiciones accesibles es fácil de recorrer para personas mayores, con dificultades de movilidad o con criaturas. Pueden ser espacios intermedios entre la vivienda y la calle, esquinas que permitan la estancia u otros espacios indeterminados.

Escala de barrio. Espacio ampliado del vecindario donde se realizan las tareas cotidianas. Es donde, en una situación óptima, se encuentran los espacios de relación, equipamientos cotidianos, comercios necesarios para el día a día y transporte público. Puede medirse aproximadamente en un radio de 10 min. a pie, que correspondería al trayecto que una persona sin dificultades puede realizar.

Escala suprabarrial. Espacio que se encuentra fuera de la escala de barrio y donde se hallan el resto de espacios de relación, equipamientos y comercios que no necesitan estar en la escala de barrio por no estar relacionados con dependencias familiares o de la unidad de convivencia. Puede medirse aproximadamente en un radio de 20 min. a pie, considerando que es el trayecto que una persona sin dificultades puede recorrer y/o cubrir en transporte público.



- Centralidades.**
- Patrones y zonas con residencias formales y/o informales
 - Espacios públicos
 - Equipamientos
 - Líneas transporte colectivo máximo: 36
 - Líneas transporte colectivo mínimo: 1
 - Líneas alumbrado público
 - EI Educación Inicial
 - EP Educación Primaria
 - ES Educación Secundaria
 - PSP Policlínica Salud Pública
 - PIM Policlínica Ude
 - AM Asociación al Adulto Mayor
 - BM Biblioteca Municipal
- Elaboración propia: 2019
Fuentes: Solapas de campo, imágenes satelitales, MUD, MVOTMA, MDES, MSP, ANEP, Curbas.



- En términos generales y como se ha venido mencionando en el informe, los ESPACIOS DE RELACIÓN (2.1.1) son escasos y de difícil acceso (como es el caso del Parque Villa García) no encontrándose próximos a otros equipamientos o servicios como escuelas.
- Sobre la RED DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS (3.1.1). A modo general se reconocen equipamientos de tipo educativo y sanitarios en las tres zonas escogidas, siendo notoria la carencia en equipamientos de ocio o culturales. Se identifica un único centro para personas adultas mayores en Villa García, así como una única biblioteca en Villa Don Bosco.

Se constata que no existe una red de movilidad peatonal y de transporte público asociada a los equipamientos. Tampoco se hace evidente una red de relaciones que favorezca la proximidad entre viviendas, equipamientos y servicios. Solo la Biblioteca se ubica accesible a la zona residencial.

- En relación a la oferta de programas y horarios de los EQUIPAMIENTOS (3.2.1). No es viable desde la observación obtener datos cualitativos como si se ajustan los horarios de los equipamientos a las necesidades de todas y todos para el desarrollo de la vida cotidiana, o si existen iniciativas para proporcionar a los equipamientos usos diversos durante el día y que no se utilicen exclusivamente en un horario (por ejemplo, apertura de los patios de las escuelas fuera de horario escolar). Se constata sin embargo que los equipamientos públicos existentes, tienden a acoger un servicio de uso exclusivo o que no compatibilizan diferentes usos al mismo tiempo.
- Sobre la MOVILIDAD Y RELACIONES (4.1). No existe diversidad en las modalidades de desplazamiento así como tampoco los caminos hacia las paradas son seguros para la autonomía física.
- Los RECORRIDOS PEATONALES (4.2.1) no están priorizados en términos generales y dependiendo de cada caso concreto la ausencia de aceras es una situación recurrente.
- En cuanto a la distribución en el territorio del TRANSPORTE PÚBLICO (4.3.1). El transporte público no se configura como una red de conexiones de las distintas zonas residenciales ya que se centraliza en el eje de ruta 8 siendo. Solo Villa García contempla recorridos alternativos al corredor en torno a Zonamérica. En Punta Rieles como en Villa Don Bosco el sistema de recorridos es deficitario.
- La VISIBILIDAD ESPACIAL en términos de SEGURIDAD (5.1) presenta distintas características dependiendo de la zona. Villa García cuenta con un sistema de iluminación algo más extendido y vinculado al recorrido del sistema de transporte de autobús.

Apuntes sobre estadísticas y participación

A continuación se apuntan algunos criterios generales sobre los datos estadísticos y los procesos participativos que habrían de tenerse en cuenta para una concreción adaptativa al territorio de estudio y sus habitantes:

a) Sobre los datos estadísticos

Un enfoque de género en el diseño urbano debe tender a facilitar la vida cotidiana de todos los grupos de población, y en particular de las personas más vulnerables, dependientes y sus cuidadoras.

Los datos obtenidos de la zona de Arco del Este presentan algunas particularidades a contemplar y analizar especialmente:

- La relación entre las mujeres mayores de 15 años con la población dependiente es superior al resto de Montevideo como se muestra en el gráfico siguiente.
- Niveles de fecundidad mayores y con mayor proporción de menores y adolescentes en relación al resto de Montevideo, como se detalla en el capítulo sobre la Caracterización Sociodemográfica.
- Una población mayoritaria de mujeres mayores, respecto de hombres en la misma zona.
- Una población afrodescendiente y personas con limitaciones permanentes en un porcentaje proporcionalmente mayor a las de Montevideo.
- Una aparente mayor proporción relativa de casos de violencia machista que en otras áreas de la ciudad⁷⁵.
- La tasa de empleo de las mujeres en Arco del Este es 4,3 puntos menor que en el resto del departamento.
- La cifras porcentuales se disparan en los hogares pobres con jefaturas femeninas, siendo casi el doble que en el resto de Montevideo.
- Una posible interpretación del gráfico que sigue es que las mujeres mayores de 15 años definidas como “económicamente inactivas” supone algo más del 21% del total que sumadas a las formalmente incorporadas al sistema de desempleo constituyen un 36% del total y sobre lo que se puede concluirse que se encuentran en situación de dependencia económica
- Respecto al punto anterior sobre el porcentaje de mujeres económicamente inactivas se deduce que estaría a tiempo completo realizando trabajos de cuidados, sin perjuicio de que aquellas desempleadas o con trabajo también los realicen.

En términos socioeconómicos (y a pesar de la heterogeneidad que presenta el área de estudio) el elevado nivel de carencias críticas, sumado a la alta proporción de hogares monomarentales requiere de una especial atención con enfoque de género. Todos estos datos dan cuenta estadística de la presencia de sectores sociales vulnerables y diversos, a los que los procesos con perspectiva de género que se empleen deberían atender para asegurar el uso igualitario de las mejoras a producirse en el entorno urbano inmediato.

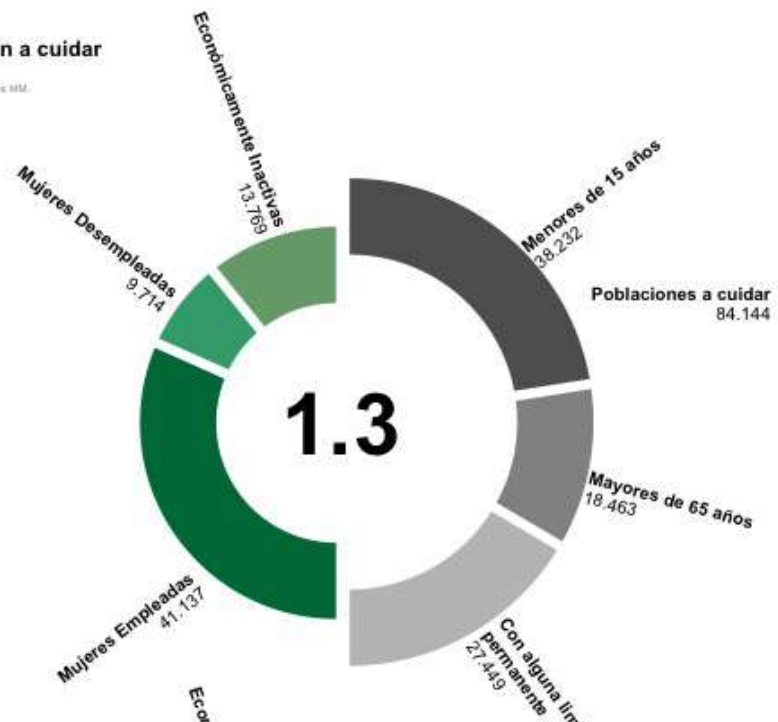
⁷⁵ Según Virginia Martínez Díaz, los datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior del 2015 muestran que el 20% de las denuncias por violencia doméstica que se registran en Montevideo corresponden al Municipio F. Véase La Diaria, 9/11/2015.

Relación mujeres y población a cuidar

Elaboración propia, 2018.
Fuentes: Censo INE 2001, ECH 2018 (NE, Unidad Estadística MM).

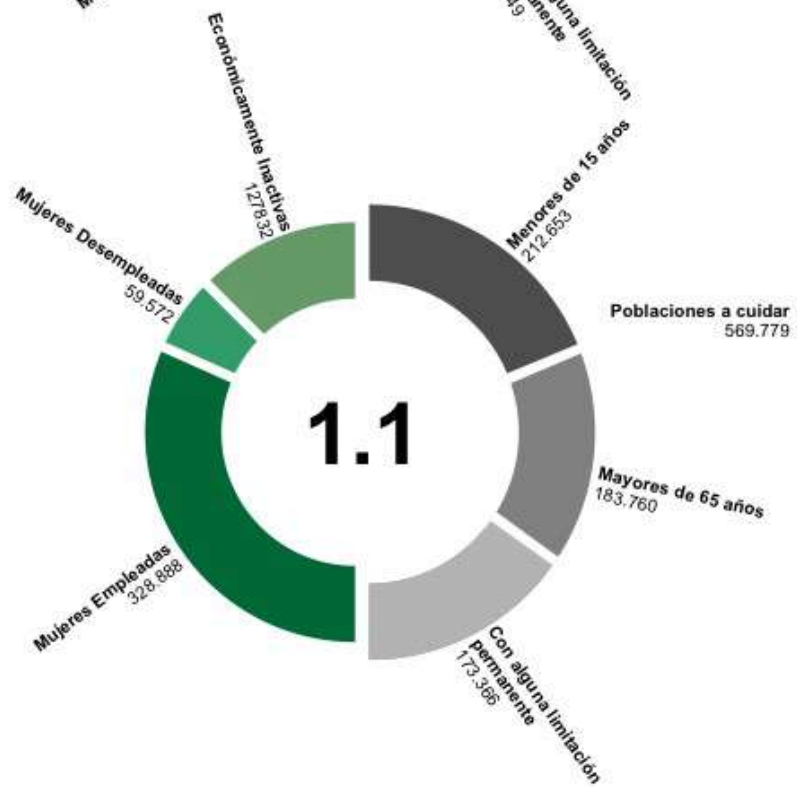
ARCO DEL ESTE

Mujeres mayores de 15 años
64.647



RESTO DE MONTEVIDEO

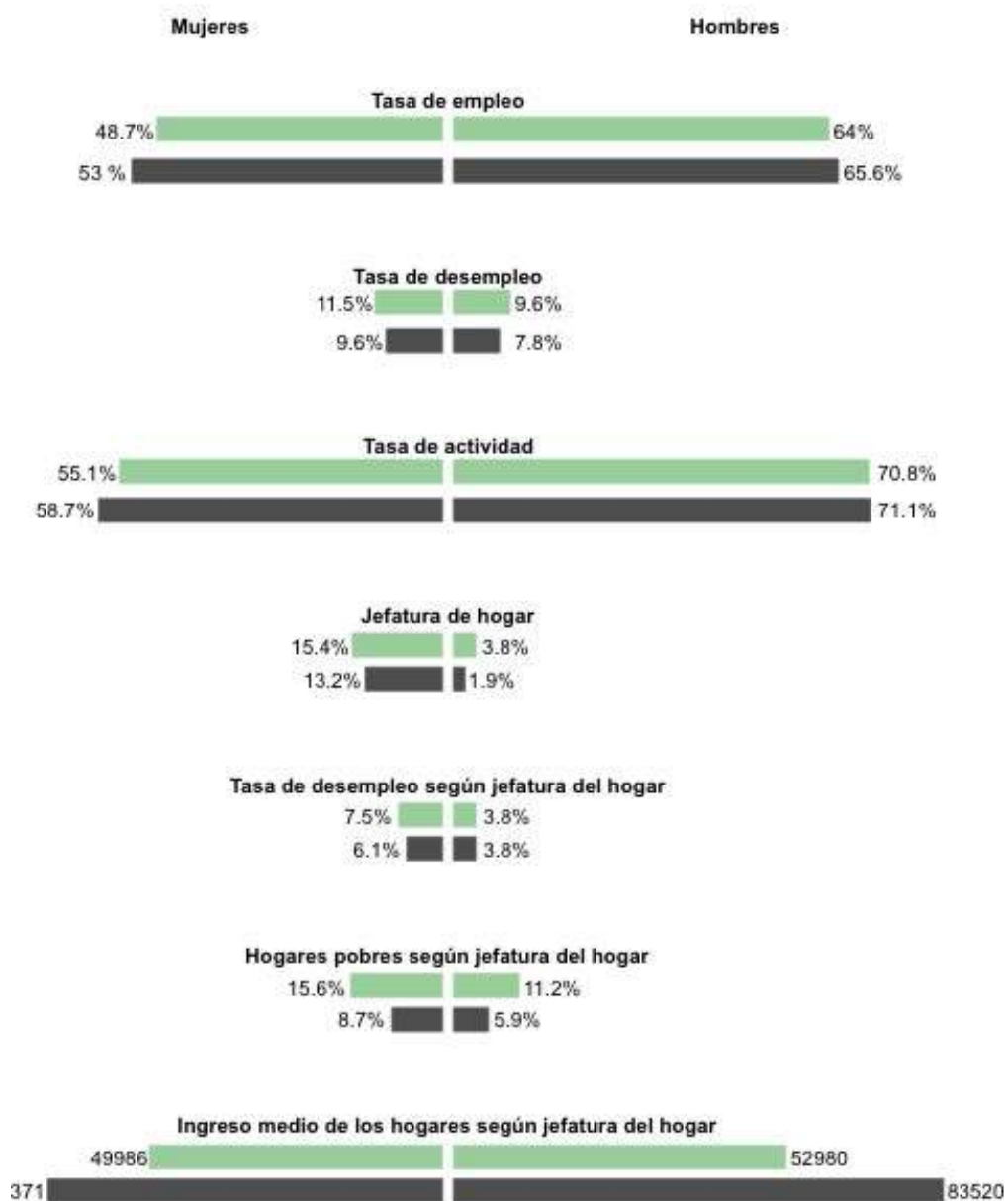
Mujeres mayores de 15 años
516.292



Indicadores socio-económicos por sexo

Edición propia, 2018.
Fuentes: Censo INE 2001, EDH 2018 INE, Unidad Estadística IBS

Arco del Este ■
Montevideo ■



b) La necesidad de Indicadores de género

La caracterización sociodemográfica y socioeconómica en este informe constituye un importante avance para precisar, en una primera instancia, los grupos, y las consecuentes vulnerabilidades. La desagregación de los indicadores tradicionales es útil y necesaria, pero muchas veces no suficiente para obtener información y analizarla desde la perspectiva de género, entre otras cosas porque se vuelve rígida para identificar y profundizar las situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres y hacer un análisis de como usan y perciben su entorno. Otro aspecto es la introducción arraigada del sesgo que no distingue la realidad de mujeres y hombres, es decir, el no reconocimiento o la infravaloración de las funciones y actividades tradicionalmente desempeñadas por las mujeres, lo que constituye un importante obstáculo a la hora de producir e interpretar información sobre la realidad de ambos sexos.

Los indicadores de género son una herramienta de información que permite observar cómo evolucionan los aspectos de la desigualdad entre sexos consecuencia de los roles asignados socialmente; los trabajos no remunerados de carácter reproductivo y de cuidado, movilidad, tiempos de uso de transporte o de espacios públicos, tipos de trabajo productivo realizado por mujeres, etc.

En este sentido, se recomienda promover desde los distintos organismos públicos y sus servicios el desarrollo de indicadores de género que faciliten el desarrollo y soporte de las estrategias y diagnósticos de género vinculados y vinculantes al urbanismo desde una perspectiva de género, como son los aspectos de la salud, la salud sexual y reproductiva, la educación y la economía⁷⁶

A este respecto se deja constancia de aquellos indicadores específicos a los cuales no se ha tenido acceso en el presente trabajo y que desde una perspectiva de género suponen datos fundamentales para la observación y análisis comparativos de los actuales escenarios de desigualdad. Estos son:

Datos sobre los usos del tiempo. La movilidad en el espacio público por ejemplo, ya sea en transporte público, privado o a pie requeriría de datos complementarios que aporten horarios y frecuencias de uso, objetivos de los traslados (trabajo, ocio, cuidados propios de otras personas), distancias recorridas al día, etc. Los tiempos de las actividades propias de las tareas de cuidado o trabajo productivo en el interior de la vivienda también suponen un insumo fundamental en términos de género⁷⁷.

La división sexual del trabajo. Los datos estadísticos tradicionales desagregados sobre las tasas de empleo e ingresos son indispensables aunque no suficientes para un análisis de la realidad. La obtención de datos sobre los diferentes tipos de empleos remunerados y de cuidados que realizan las mujeres, los horarios y el ámbito en que se realizan asociados a los ingresos arrojarán luz sobre el grado de autonomía económica y toma de decisiones.

Dependencia económica. Enlazado al indicador anterior ya que la división sexual del trabajo es fundamento de la subordinación económica, social y política de las mujeres, no se ha accedido a datos más allá de la interpretación del segmento de mujeres calificadas como "inactivas".

Pobreza invisible y feminización de la pobreza. La pobreza invisible desde la perspectiva de género se analiza como resultado de relaciones de poder que afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. El análisis de la pobreza desde este enfoque permite entender una serie de procesos, dinámicas y características en determinados contextos, que explican que ciertos

⁷⁶ CEPAL, 2006.

⁷⁷ Inequidades entre hombres y mujeres fueron mostradas en los datos que surgen de las Encuestas de Uso del Tiempo a nivel nacional (Aguirre, Batthyany 2003 INE 2007)

grupos, en función de su sexo, estén más expuestos a sufrir la pobreza. Nuevamente es la división del trabajo por sexo, que al asignar a las mujeres el espacio doméstico, determina la “desigualdad en las oportunidades que ellas tienen como género para acceder a los recursos materiales y sociales (propiedad de capital productivo, trabajo remunerado, educación y capacitación), así como a participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales” (Bravo, 1998 p.63)⁷⁸.

c) Sobre los procesos de participación

La participación ciudadana corre el riesgo de seguir el camino de la sostenibilidad, como conceptos que, partiendo de las posiciones críticas respecto al modelo de desarrollo, acaban siendo asimiladas por el lenguaje políticamente correcto y, a efectos prácticos, vaciadas de contenido. Si el concepto de sostenibilidad surge para poner en evidencia que seguimos un modelo de desarrollo insostenible, el de participación lo hace para poner en evidencia que los mecanismos de la democracia representativa no alcanzan a gobernar la crisis de la insostenibilidad: es decir para poner en evidencia que tenemos una crisis en la capacidad de gobernanza que exigen una implicación de todos en la toma de decisiones y en la asunción de responsabilidades⁷⁹.

Es sabido que la perspectiva de género en el urbanismo se sirve fuertemente de las metodologías y técnicas participativas. A esto se refiere de manera amplia el 3er Plan de igualdad⁸⁰ que afirma que “las acciones bajo un enfoque de igualdad de género se mantienen siempre y cuando esté garantizada la participación social” y que propone la participación para la ejecución y el monitoreo del propio Plan así como la instauración de una veeduría social para dar insumos al Estado.

Como se ha mencionado la experiencia de las mujeres en la ciudad ha sido infravalorada como conocimiento dentro de la planificación y el proyecto urbano. El rol del género femenino ha asignado, históricamente y todavía hoy en día, a una mayoría de las mujeres la realización casi exclusiva de las tareas derivadas del cuidado y la atención de los hogares y las personas. Esto ha provocado que las mujeres sean las máximas usuarias y concedoras de los espacios cotidianos. Por eso, su participación es imprescindible.

Se esboza a continuación una estructura básica de ámbitos y organización de trabajo hacia una participación real:

1. Equipo interdisciplinar de dinamización del proceso, que combine perfiles expertos en intervención social participativa, género y arquitectura/urbanismo.
2. Grupo motor: encargado de dinamizar el proceso y compuesto por personas significativas del proyecto pertenecientes a distintos colectivos.
3. Comisión de seguimiento: órgano intersectorial (institucional, técnico, ciudadano) para la toma de decisiones, con representación de todos los actores: representación política y técnica del gobierno local, equipos técnicos, asociaciones de pobladores, agrupaciones de mujeres, otros colectivos o entidades... y eventual invitación a otros agentes: empresas de suministro, etc.

La identificación de actores sociales debe incluir criterios de género, generación, renta y diversidad cultural. Se desplegarán estrategias, métodos y técnicas acordes para trabajar en los tiempos, espacios y formas de relación de cada uno de los grupos de población identificados en el territorio según dichos criterios. Se hará especial énfasis en el análisis socio

⁷⁸ CEPAL, N. (2004).

⁷⁹ De Manuel, E; Participar para recuperar la polis.

⁸⁰ 3er Plan de Igualdad (2014)

territorial desde la vida cotidiana de dichos grupos. Las asociaciones de mujeres, las escuelas, los liceos y los centros de personas adultas mayores deberán tenerse en cuenta como actores principales.

Se recomienda:

- Que se diseñe y se articule una estructura de espacios de participación en términos de procesos, donde todos los actores -políticos, técnicos y sociales- concernidos por el proyecto tengan acceso a la toma de decisiones, especialmente aquellos cuyas vidas se vean más afectadas por la actuación.
- Se habrá de cuidar especialmente la toma en consideración de criterios inclusivos, en particular generando espacios de trabajo que permitan contribuciones específicas de las mujeres para la evaluación desde la experiencia del habitar.
- Los grupos deberán ser amplios en diversidad: sexo, edad, diversidad funcional, origen y cultura y aquellos colectivos más vulnerables o dependientes como son los niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores.
- Facilitar la posibilidad de participación en diferentes días y horarios, además de proporcionar servicios a las personas que tengan familiares a su cargo.

La participación se desarrolla en ciclos de construcción colectiva de conocimiento y sigue en general la siguiente secuencia:

1. Aproximación inicial al problema: prediagnóstico técnico, mapeo de actores y contacto con informantes clave. Diseño de estrategia de comunicación y convocatoria. Organización del equipo de participación.
2. Diagnóstico: reconocimiento de los temas sensibles por parte de cada sector de población. Constitución del grupo motor.
3. Profundización en los aspectos estratégicos: construcción de programa de necesidades y prioridades.
4. Generación de ideas y concreción de propuestas.
5. Puesta en marcha, seguimiento y evaluación.

Grupos de mujeres de referencia barrial y zonal de Arco del Este

Los colectivos y asociaciones de mujeres que han podido ser identificados en torno a las distintas zonas que conforman el Arco del Este pertenecientes al municipio F son:

- **Grupo Piccioli**

Referencia de contacto: Gladys Ferrua
Dirección: Piccioli 3119.

- **La Pitanga**

Colectivo de vecinas y vecinos por una vida libre de violencia.

Año de inicio: 2006 Apoyado por ONU Mujeres en 2011.

Dirección: Ruta 8 entre Punta Rieles y El Monarca.

Funciona en la Policlínica de Punta Rieles

E-mail : colectivolapitanga@hotmail.com

Información: <http://www.facebook.com/lapitanga.colectivo?fref=ts>
<http://www.pitangamujer.blogspot.com/>

- **Las Luneras**

Grupo recreativo
Sin datos a la fecha

- **Mandaleras**

Sin datos a la fecha

- **Pocas pero Poderosas**

Colectivo feminista
Sin datos a la fecha

- **Horneras**

Información: <https://www.facebook.com/pg/Horneras-846462542380398/about/>
A la fecha ya no se reúnen

Otros referentes consolidados de Montevideo con larga trayectoria y experiencia en agendas políticas:

- **Cotidiano Mujer**

Colectivo feminista creado en 1985
Información: <https://cotidianomujer.org.uy/sitio/>
Dirección: San José 1436

- **Mujer ahora**

Cooperativa feminista fundada en el año 1989
Información: <https://www.mujerahora.org.uy>
Dirección: San José 1436

La identificación y posterior puesta en contacto con las distintas organizaciones de mujeres por parte de este equipo se produjo no sin dificultades en términos de tiempo y respuesta. Se ha podido recabar información también gracias al equipo del Área social CCZ9.

La única respuesta obtenida fue la del Grupo de Mujeres Piccioli quienes se mostraron interesadas en conocer más del presente proyecto de diagnóstico y lineamientos así como de aportar ideas y necesidades. Debido a los escasos tiempos la reunión no se pudo concretar con antelación a la entrega de este documento.



CAPITULO 4

LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA EL MANEJO DE LOS BAÑADOS DE CARRASCO EN DIFERENTES ESCALAS Y NIVELES INSTITUCIONALES

Arco del Este: un territorio resiliente

Como ya se ha consignado, la zona del Arco del Este de Montevideo ha experimentado entonces transformaciones significativas desde el punto de vista económico y social, y éstas a su vez, han afectado negativamente el patrimonio natural del área, vertebrado por los Bañados del Arroyo Carrasco, y los ecosistemas naturales asociados.

Los cambios mencionados están relacionados a un desarrollo urbano complejo, planificado y no planificado, con consecuencias deficitarias en el régimen de servicios sanitarios, vinculados a los residuos y efluentes domiciliarios e industriales. Paralelamente, las actividades productivas agrícolas han mermado sustancialmente, ya sea por el avance urbano que “achica” las superficies de tierra disponibles, como por otras circunstancias derivadas de la elevada tasa de poblamiento, como ser problemas relacionados al incremento de los niveles de inseguridad.

La Zona del Arco del Este de Montevideo, configura un sistema social y ambiental extremadamente complejo y diverso, y de éstas mismas características puede surgir su propio potencial y oportunidad de desarrollo, adoptando un criterio de gestión resiliente y adaptable⁸¹. Este enfoque se centra en como posicionarse frente a la posibilidad de cambios inesperados, y va más allá de considerar al ser humano como causante de la afectación de los procesos naturales.

El enfoque resiliente se presenta en base a 7 principios:

- 1 Mantener la diversidad y redundancia
- 2 Gestionar la conectividad
- 3 Gestionar las variable lentas y retroalimentaciones
- 4 Fomentar el pensamiento sistémico adaptativo y complejo
- 5 Estimular el aprendizaje
- 6 Ampliar la participación
- 7 Promover los sistemas de gobernanza policéntricos

Se propone a continuación avanzar hacia una estrategia de gobernanza ambiental que, con enfoque en los Bañados de Carrasco, se plantee a tres niveles institucionales que se corresponden en mayor o menor medida con tres escalas diferentes de gestión, destacándose en cada una de ellas ámbitos la intervención de diferentes actores, diferentes instrumentos de gestión, diferentes componentes naturales y diferentes procesos ecológicos a gestionar y preservar.

⁸¹Principles for Building Resilience: Sustaining Ecosystem Services in Social- Ecological Systems (www.cambridge.org/9781107082656)

Nivel Departamental: Gestión de la diversidad ecosistémica

A escala Departamental, el **Patrón Natural** puede ser analizado en cuanto a su composición ecosistémica o coberturas (figura 7), que presenta sitios de diferente grado de intervención y perturbación ambiental. Junto al **Patrón Natural** se desarrollan y disponen otros **Elementos Seminaturales Asociados**, aunque de menor valor natural, contribuyen a la diversidad ambiental.

Debido a su diferente composición, manejo y configuración, los **Elementos Seminaturales Asociados** reaccionan a una perturbación de manera diferente a la forma en que lo podría hacer el **Patrón Natural**, provocando en consecuencia, una diversificación de las respuestas del sistema en su conjunto a los diferentes impactos y perturbaciones, disminuyendo así la probabilidad de que estas afectaciones generen simultáneamente los mismos riesgos para todos los componentes a la vez.

Los **Elementos Seminaturales Asociados** al **Patrón Natural** pueden configurarse en cercos vivos, forestación de abrigo, cortinas forestales, y diferentes espacios públicos y abiertos que podrían ser catalogados como Parques. De esta forma, se maximizaría la diversidad de elementos receptores de biodiversidad existentes en el área.

La posible herramienta de gestión en el caso de la diversidad de ecosistemas es el Plan de Manejo, que determina el programa de acción para especificar las condiciones de uso y las acciones necesarias para preservar y/o restaurar las condiciones naturales adecuadas para el normal funcionamiento de cada ecosistema así como del conjunto de éstos.

Cabe consignar que de cara al Plan de Manejo, la eventual eliminación de los canales construidos para la desecación requiere de cuidadosos estudios para no incrementar los problemas de inundaciones consignados en otras partes de este informe.

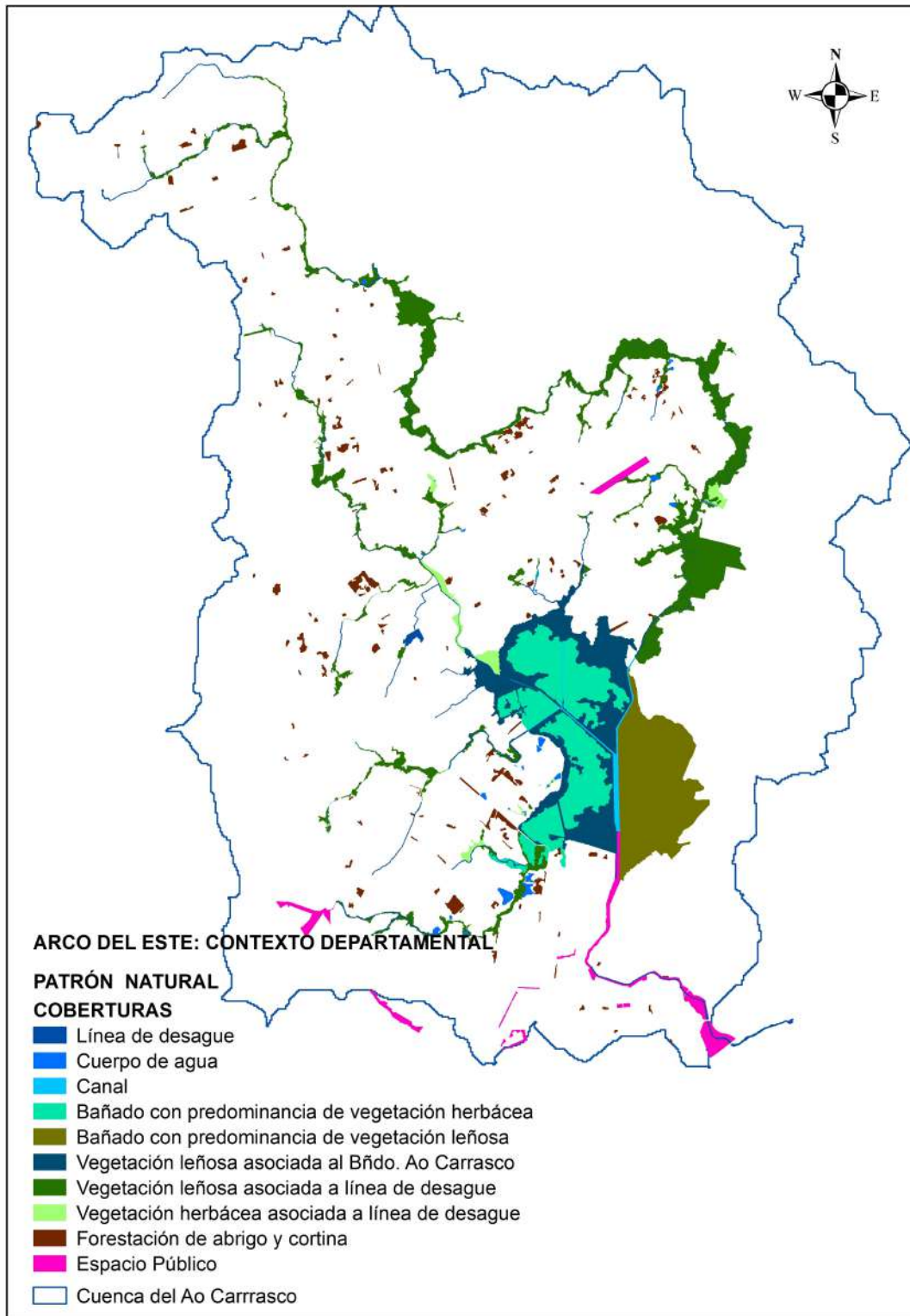


Figura 7. Mapeo y tipos de coberturas y usos en el contexto Departamental

Nivel Departamental: Gestión de la conectividad

Resulta de importancia clave gestionar y preservar ciertos atributos ecológicos que ocurren a escala de Paisaje. Particularmente el proceso de la conectividad de los sistemas naturales, en este caso asociados a las principales líneas de desagüe que drenan en los Bañados del Arroyo Carrasco. Estas actuaciones deben considerar dos aspectos que determinan el funcionamiento del sistema natural: por un lado sus componentes individuales, que proveen estructura, a la que es inherente el tamaño, forma, y composición de cada elemento. Por otro lado la configuración espacial que adoptan estos componentes, que considera los aspectos relacionados a la distancia que guardan entre sí, al grado de conectividad física y/o funcional, o a las características de los espacios que les separan, entre otros.

En cuanto a los componentes de estructura individuales, se debe reconocer tres tipos de estructuras que determinan procesos diferentes (figuras 8 y 9):

1. **Nodos de vegetación natural** distribuidos a lo largo de la red de drenaje natural y a nivel de la cuenca del Arroyo Carrasco. Estos **Nodos** se habrían formado por un ensanche de las líneas de desagüe en los cuales se extiende y lentifica temporalmente la escorrentía hídrica, probablemente debido a la presencia de superficies de baja pendiente contiguas a esas líneas de desagüe. De esta manera se formarían áreas húmedas que promoverían el desarrollo de la vegetación. La contribución de los **Nodos** a la conectividad natural es la de ofertar espacios de descanso a la biota, estadía temporal para la alimentación, pausa en el traslado, e incluso sitios de reproducción entre otros procesos.
2. **Enlaces de vegetación natural** vertebrados por las líneas de desagüe, con mayor o menor grado de vegetación ribereña. Son los estadios intermedios entre Nodos Vegetales, que configuran estructuras alargadas, cuya función principal en el Paisaje es la de mantener la conectividad física y funcional entre Nodos Vegetales, funcionando como enlaces entre estos. Contribuyen y facilitan el desarrollo y el mantenimiento de procesos naturales relacionados a la preservación de la biodiversidad, tales como la movilidad de las poblaciones y el intercambio genético entre ellas. Otra función que estos **Enlaces** cumplen cuando su ancho es suficiente, es la de filtrado o amortiguación del vector ortogonal de escorrentía hídrica proveniente del territorio adyacente, reteniendo diferentes tipos de partículas, algunas de ellas nocivas para la calidad ambiental de los recursos hídricos. Por lo antedicho, la continuidad del cordón vegetal a lo largo del Corredor Vegetal es la característica que determina su función como conector, mientras que su ancho determina el grado de su función como barrera o filtro. La herramienta principal en el caso de gestión de la conectividad del territorio son los diversos tipos de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, que pueden abrigar enfoques a escalas de acción paisajística o regional.
3. **Parches Seminaturales**, como elementos no necesariamente asociados a las líneas de desagüe, generalmente compuestos por una mezcla de vegetación, distribuidos homogéneamente en la extensión del territorio, y que pueden complementar y por ende incrementar los niveles de conectividad estructural del Paisaje complementando las ya provistas por el Patrón Natural.

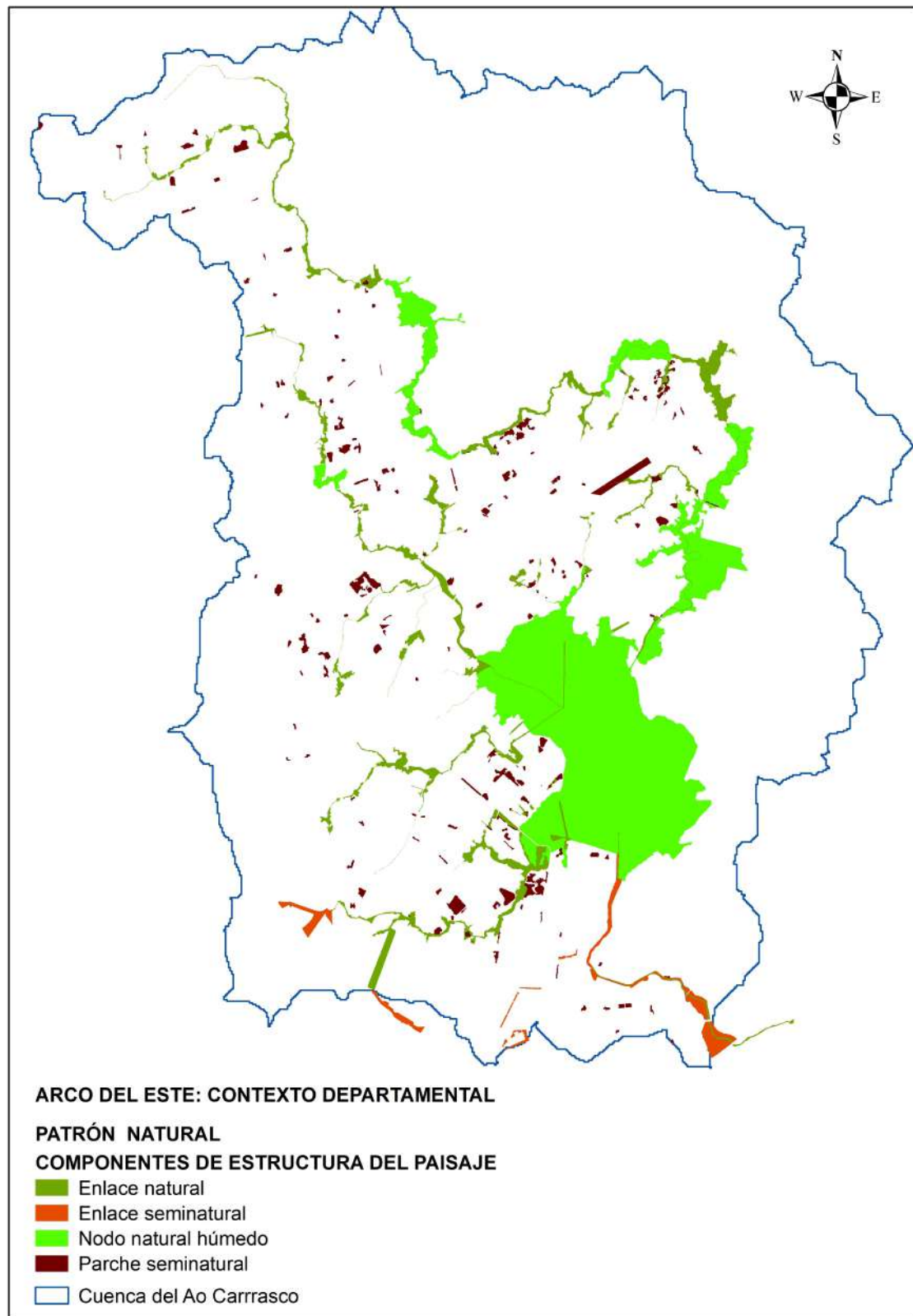


Figura 8: Mapeo de estructuras del Paisaje en el contexto Departamental

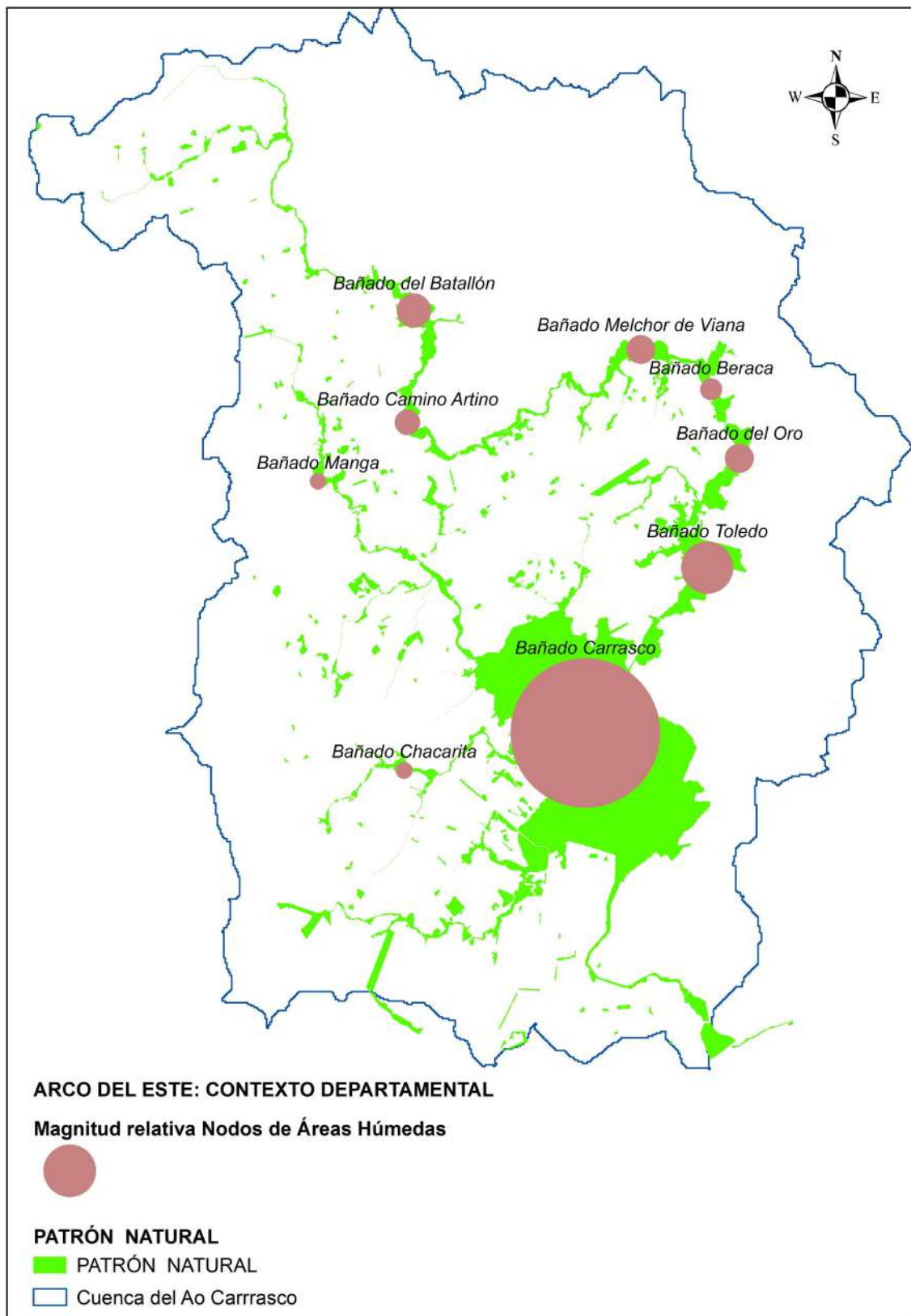


Figura 9: Aproximación a la magnitud relativa de los Nodos analizados en el contexto Departamental

Nivel Interdepartamental: Gestión por Cuenca Hídrica

Los mismos aspectos de gestión a nivel Departamental pueden y deberían ser proyectados al nivel de la Cuenca Hídrica del Arroyo Carrasco. En este caso, la figura de gestión debería hacer referencia a un **Sistema Natural de la Cuenca de los Bañados del Arroyo Carrasco**.

Este enfoque conlleva una necesaria coordinación entre las Intendencias de Canelones y Montevideo. La coordinación entre estas dos Intendencias no es un planteo nuevo. Existe una nutrida experiencia de coordinación a través del Programa Agenda Metropolitana de Presidencia de la República. De hecho, gran parte de la información analizada en este estudio refiere al Plan Estratégico de la Cuenca del Arroyo Carrasco (PECAC), cuya génesis radica en este Programa.

A este nivel, y cualquiera sea el el contexto institucional de protección ambiental⁸² que se quiera otorgar al **Sistema Natural de la Cuenca de los Bañados del Arroyo Carrasco**, además de los diferentes componentes descritos e identificados en lo Departamental, se puede y debe identificar otras estructuras que guíen y sean objeto de gestión tales como, entre otras:

1. Microcuencas
2. Cuenca Baja, Media y Alta
3. Desembocaduras de líneas de desagüe
4. Nacientes de líneas de desagüe
5. Divisorias de aguas

El objeto de la gestión debe centrarse en el mantenimiento de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos. La institucionalidad debe considerar, además de las Intendencias, entre otros, a la DINAGUA⁸³ del MVOTMA⁸⁴ o a la autoridad correspondiente en vísperas de la eventual creación de un Ministerio del Ambiente⁸⁵, en el marco de la posible creación de una Unidad de Gestión de la Cuenca.

Las figuras 10, 11 y 12 son análogas a las figuras 7, 8 y 9, proyectadas al contexto de la Cuenca del Arroyo Carrasco

⁸²SNAP, NAP Costas, o RAMSAR entre otros

⁸³Dirección Nacional de Aguas

⁸⁴Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

⁸⁵Gobierno electo en Octubre de 2019: Ley de Urgente Consideración

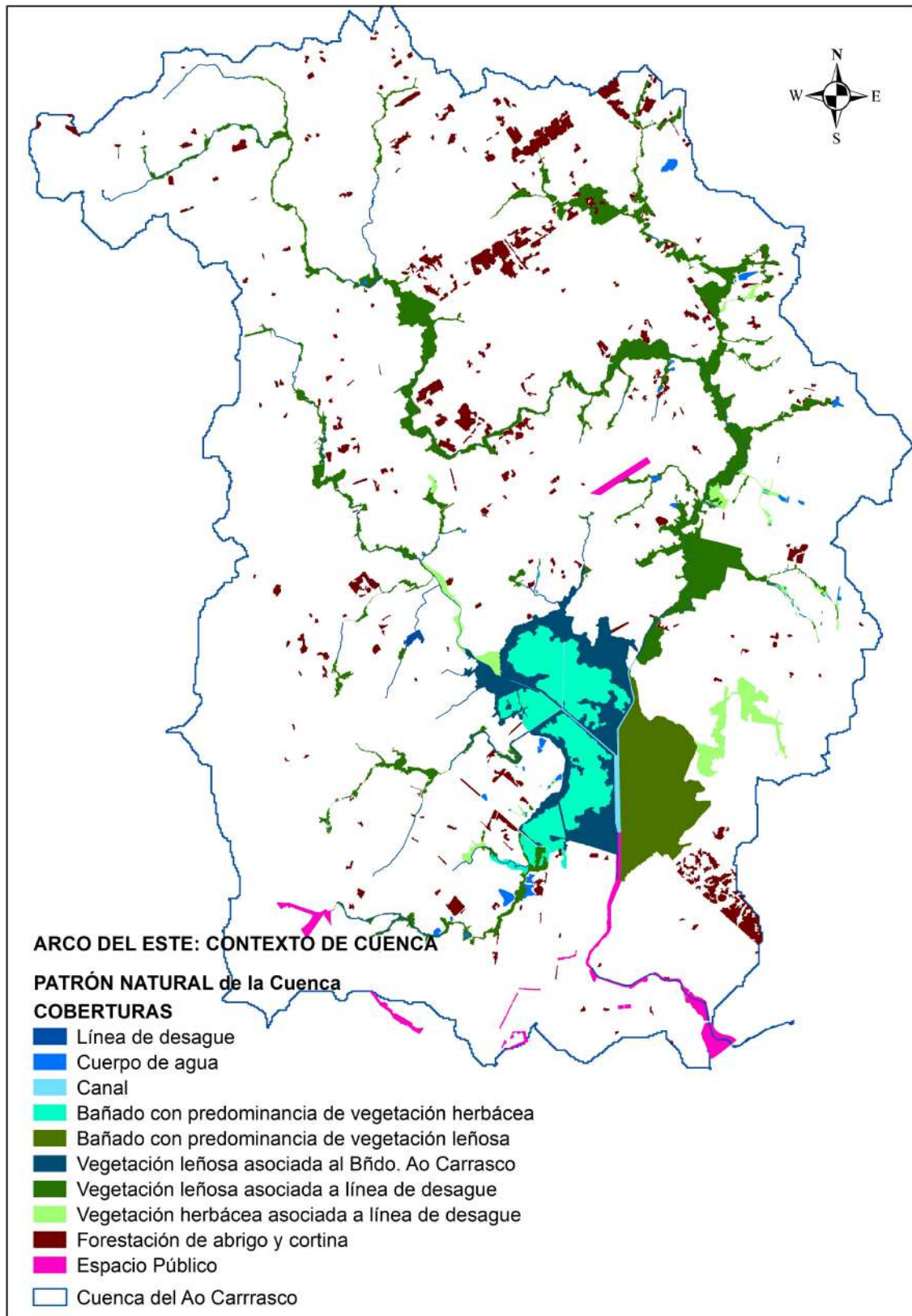


Figura 10: Mapeo y tipos de coberturas y usos en el contexto de Cuenca

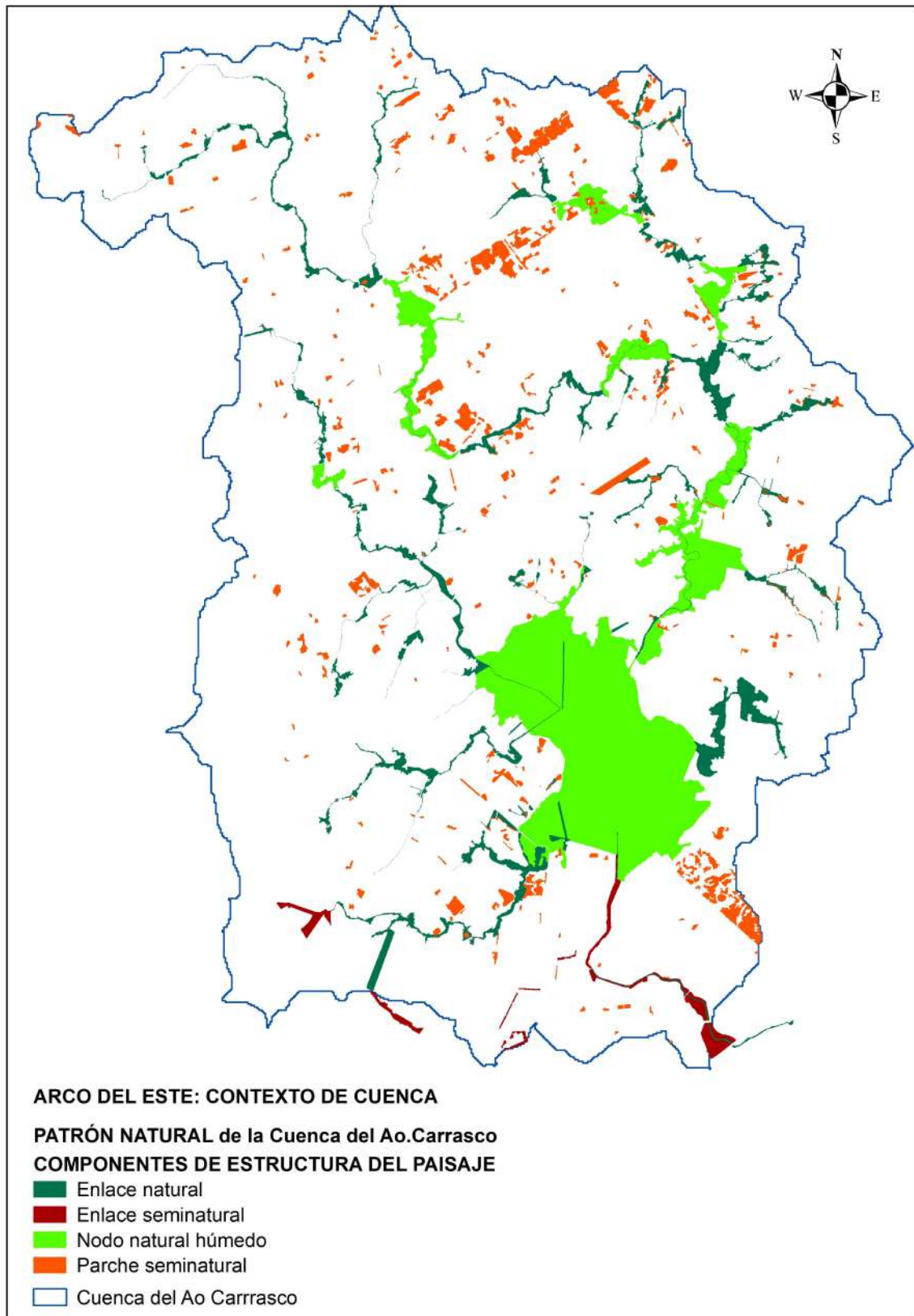


Figura 11: Mapeo de estructuras del Paisaje en el contexto de Cuenca

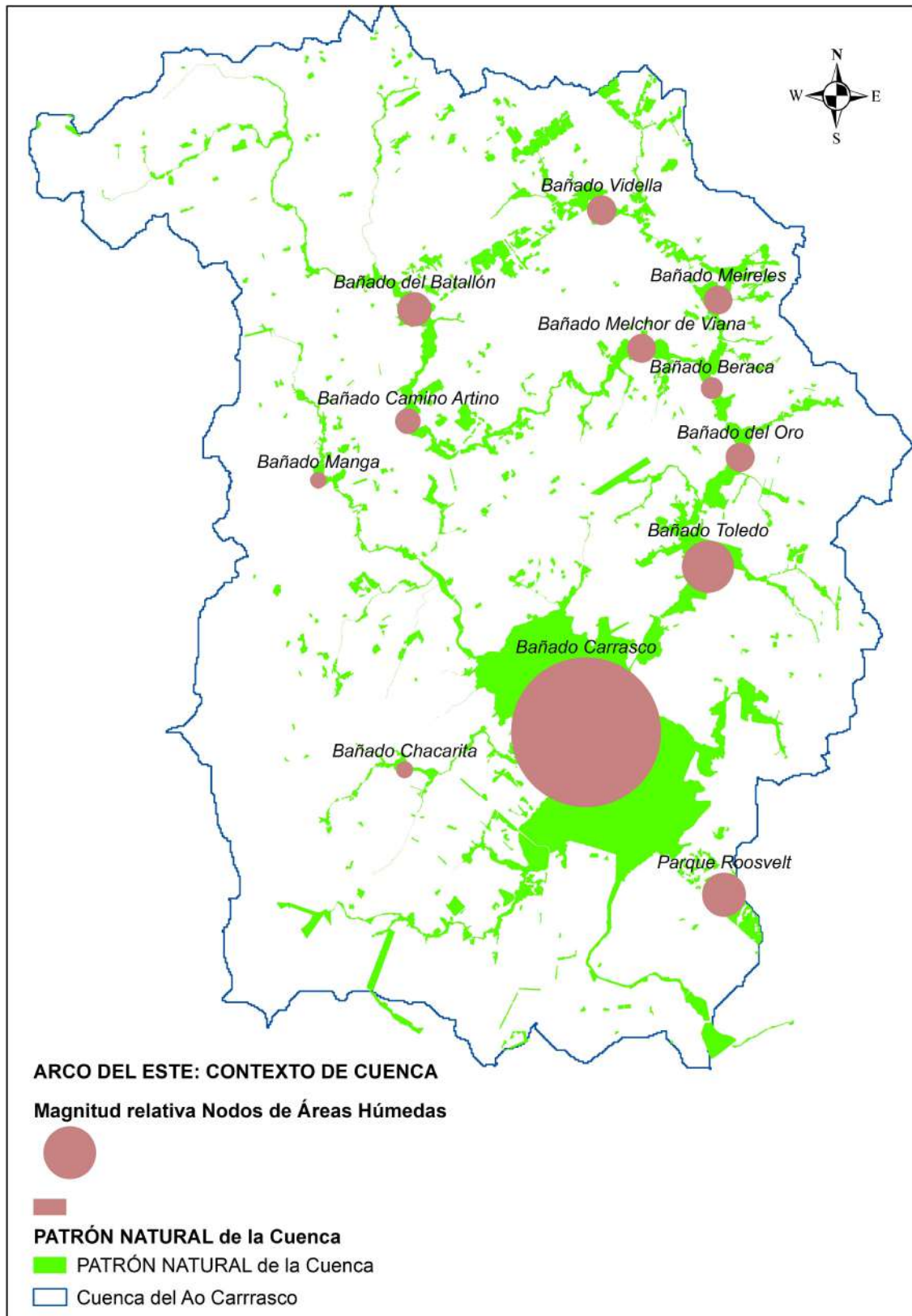


Figura 12: Aproximación a la magnitud relativa de los Nodos analizados en el contexto de Cuenca

Nivel Regional: Gestión de un Sistema de Bañados Costeros del Río de Plata

Es conocido en Uruguay el Sistema de Lagunas Costeras⁸⁶. Un conjunto de cuerpos de agua someros, que pueden ser de agua dulce o salobre, y que presentan una conexión dinámica con el océano, a veces abierta, a veces cerrada.

Se formaron en tiempos pasados, cuando el mar estaba en un nivel más alto que el actual. La baja del nivel del océano dejó allí depositadas y al descubierto grandes cantidades de arena configurada en cordones dunares.

En algunos sitios, este cordón donar ejerció de barrera para la desembocadura de las líneas de desagüe hacia el mar, dando lugar a una contención y represamiento natural del drenaje de las cuencas y microcuencas terrestres las aguas, proceso que generó la formación de estas lagunas.

Por su ubicación y conexión periódica con el océano, funcionan como enlace entre ecosistemas terrestres y marinos, y a ellas se asocian ecosistemas con vegetación de bañado y monte, dando lugar a conocidos ámbitos de alta biodiversidad y productividad, así como a diferentes servicios de abastecimiento y regulación de los recursos hídricos y de mitigación de los impactos del cambio climático sobre éstos.

Análogamente, pero con mayor grado de afectación antrópica que el Sistema de Lagunas Costeras, a lo largo de las costas del Río de la Plata de los Departamentos de Montevideo y Canelones (y probablemente de San José), se desarrolla un conjunto de ecosistemas de bañado extendidos en las cuencas bajas de las líneas de desagüe que desembocan en Río de la Plata. Si bien presentan conexión estructural con el Río de la Plata a través de las desembocaduras respectivas, su distancia a este Río ha minimizado la conexión funcional y de procesos ecosistémicos.

Estos ecosistemas de bañado comparten una configuración espacial respecto de sus propias cuencas de drenaje muy similar entre sí, en el sentido de que ocupan las cuencas bajas y medias respectivas, y aparentan haber surgido del posible encuentro -y posterior retención de aguas con formación de ecosistema de bañado- de la escorrentía de la red de drenaje natural con el cordón dunar (figura 13).

El Bañado del Arroyo Carrasco integra este conjunto de bañados, que en dirección hacia el este encuentra a los bañados del Arroyo Pando, bañados de la Laguna del Cisne, bañados del Arroyo Solís Chico, bañados del Arroyo Sarandí, bañados de Guazú Virá Nuevo, y bañados del Arroyo Solís Grande, sin perjuicio de otros de menor porte (figura 14).

La gestión de este conjunto de bañados como un Sistema único e integrado de ecosistemas daría lugar a importantes y nuevos desafíos de gobernanza ambiental e institucional, y contribuiría de manera sustancial a mantener y preservar atributos y procesos ecológicos costeros a una escala regional, afirmando características ambientales necesarias para disminuir la vulnerabilidad y mitigar el impacto del cambio climático en la costa del Río de la Plata.

⁸⁶ <https://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/costa-y-mar/ambientes-y-especies-relevantes/ambientes-relevantes/item/10007936-lagunas-costeras>



Figura 13: Modelo de perfil costero en cuya dinámica tiene lugar la formación de extensiones de áreas húmedas de bañado en las porciones de cuenca baja y media de las líneas de desague que drenan en el Río de la Plata



Figura 14: Contexto Regional Costero de los Bañados de Carrasco: Ejemplo de Sistema de Bañados del Litoral del Río de la Plata. Departamentos de Canelones y Montevideo



CAPITULO 5

AREAS ESTRATEGICAS IDENTIFICADAS EN EL “ARCO DEL ESTE” DE MONTEVIDEO

El “área estratégica” en la política territorial: relatividad y articulación en una visión de un sistema más amplio

En los términos de referencia de esta asesoría, como en otros documentos de la Intendencia de Montevideo, se habla de “áreas estratégicas” a reconocer e identificar. Esta noción es polisémica, cuyo uso se extendió a partir de los años 90, con múltiples significados que son convenientes precisar:

- Una noción más amplia de “áreas estratégicas” en el planeamiento refiere a aquellos ámbitos territoriales en el que se entiende son sustantivos para el cumplimiento de diversos objetivos de política pública. Tal condición estratégica puede estar dada por los atributos inherentes al área como el posicionamiento geográfico, su carácter urbanístico, sus atributos ambientales, su perfil socio-territorial, su perfil económico o productivo, su gran consolidación o morfogénesis a orientar, su condición emblemática, sus atributos ambientales, etc. Ello fundamenta diversas acciones, sean normativas, sean de obras públicas, sean de gestión social y desarrollo local, sean de manejo ambiental dentro del área nominada como tal. Tales actuaciones pueden ser continuas o puntuales en el tiempo.
- Una segunda designación de “áreas estratégicas” más restrictiva refiere a aquellos perímetros de actuación con un gran potencial de arrastre de otras actividades y áreas próximas, y/o emblemática de un reposicionamiento inductor que trasciende a tal territorio. Ello se asocia a actuaciones de apalancamiento, generalmente de gran intensidad y corto y mediano plazo. Muchas experiencias de la denominada “nueva centralidad” resultaron de este tipo de actuaciones, sean de escala metropolitana o urbana. Al respecto las “áreas estratégicas” se asocian a un “urbanismo palanca”, a nociones de conducción e inducción tipo “*push pull*” con externalidades transformadoras en sus vecindades.⁸⁷ Una visión más contemporánea permite englobar como “áreas estratégicas” a polígonos que operan como “infraestructuras ecológicas” con potenciales de “arrastre” o apalancamiento en tal registro.

Ambos nociones de “área estratégica” frecuentemente se asocian a la idea de “área de oportunidad”. Esta última refiere a un ámbito territorial con un potencial latente, que puede lograrse por diversos tipos de políticas urbanas o por acciones específicas de diversos actores sociales, sean públicos, económico-empresariales o de la sociedad civil. Se trata de un concepto más laxo. Tal potencial latente puede referirse a su vocación de ámbitos de apalancamiento en el sentido anterior, o a ámbitos orientados a la calificación urbana que no suponga desencadenar procesos de transformación más amplios. Al respecto, en este estudio, se recomienda aplicar ambos términos en sus sentidos más específicos. Ello puede facilitar la ponderación sintética de las diversas territorialidades en estudio.

El concepto de “áreas estratégica” no puede desdoblarse del resto de la política. Las “áreas estratégicas” pueden tener diversos formatos territoriales. Además las “áreas estratégicas” pueden ser relativizadas e interpretadas en una visión de un sistema más amplio.

⁸⁷ codiseño.studio (2019).

Identificación de grandes “áreas estratégicas” en el Arco del Este

El ámbito en estudio, constituido por el denominado Arco del Este, forma parte de un más amplio Noreste Montevideano y Metropolitano. En este ámbitos se reconocen las siguientes cinco “áreas estratégicas”:

- 1_ Parque Metropolitano Bañados de Carrasco
- 2_ Chacras Rur-Urbanas
- 3_ Distrito de Servicios Ambientales
- 4_ Distrito Nodal de Servicios R8+R102
- 5_ Corredor Metropolitano Ruta 8

Lineamientos particulares para el desarrollo y la gestión de las “áreas estratégicas”

A continuación se presentan los posibles lineamientos para el ordenamiento territorial y la gestión de las principales “áreas estratégicas”. En cada una se procederá a su identificación, su caracterización, su justificación, y a la apertura de posibles proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo. Cabe detenerse en cada una de las mismas.

1_PARQUE METROPOLITANO BAÑADOS DE CARRASCO

Identificación

Los Bañados de Carrasco se identificaron como una de las áreas estratégicas sustantivas de Arco del Este. Ello trasciende el límite departamental y fundamenta la recomendación que se visibilice y gestiones como un Parque Metropolitano tal como se hará referencia más detallada en los puntos siguientes.

Aparentemente se trata de un suelo de propiedad pública, derivada de las expropiaciones realizadas desde hace un siglo. Los padrones de aparente propiedad pública serían los siguientes: 60033 (de cerca de 1300 hectáreas), 60182, 60183,60184, 60034, 60035, 60036, 60037, 60071, 60072, 60073 y 60074.

A tales efectos se presenta el Plano de Expropiaciones y Límites Jurídicos del Bañado, realizado por el Grupo Nacional de Trabajo Desecación Bañados de Carrasco, fechado en mayo 1985. Tal grupo contaba con representantes del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, del entonces Ministerio de Agricultura y Pesca, e la Intendencia Municipal de Montevideo y de la Intendencia de Canelones.⁸⁸

De acuerdo a lo solicitado a la contraparte de la Intendencia de Montevideo durante esta asesoría, el predio 60033 no se ha confirmado en su dominio público, si el de los restantes predios. Se trataría de propiedad del Estado Nacional, siendo del Ministerio de Defensa Nacional. Aparentemente nunca se formalizó un régimen de gestión a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.⁸⁹ Pero de ello no se ha podido acceder a documentos. Esto es

⁸⁸ Documento facilitado por el Sr. Miguel Behaut, propietario de suelo, integrante de la Asociación Bañados de Carrasco.

⁸⁹ De acuerdo a las Entrevista con el Alcalde del Municipio F Sr. Francisco Fleitas y con integrantes de la Asociación ABC.

sin perjuicio que en el marco de un proyecto se conjunto se pueda recomendar ampliarlo a más padrones, o incluir su manejo más activo.

Caracterización

Los Bañados de Carrasco se han tratado con mayor detención en la primera parte de este informe, con diversos estudios de referencia.⁹⁰ Estos tienen un carácter relictual (comparando con su situación en el siglo XIX) pero siguen prestando servicios ecosistémicos. Los humedales prestan diversos servicios ecosistémicos como suministro de agua dulce, control de crecidas, biodiversidad, recarga de aguas subterráneas, retención de nutrientes, mitigación del cambio climático y recreación hoy reducida en este caso.

Los Bañados de Carrasco constituyen un ámbito natural con valor ecológico. Estos integraron el Proyecto de Inventario Nacional de Humedales del MVOTMA.⁹¹ Diferentes estudios reconocen sus valores ecosistémicos.⁹² Sin perjuicio de ello, los Bañados de Carrasco presentan importantes afectaciones antrópicas. Entre las mismas se encuentran:

- a) Las desecaciones, agendadas desde principios del siglo XX y formalizadas hace casi medio siglo, al concretarse diversos “canales” en que se reglaron algunos cursos de agua tributarios del arroyo Carrasco como el Arroyo Manga y el Arroyo Toledo. Ello respondió a la noción “desarrollista” y residual de los humedales como “suelo improductivo”, como un “área a desecar”, de acuerdo a un patrón entonces común a nivel internacional.
- b) La colonización por especies exóticas, tal como se reconocen en diversos estudios desde hace mucho tiempo.⁹³
- c) El retiro furtivo de turba en varios de sus bordes para su venta última en viveros o similares, afectándose tal sustrato y el tapiz vegetal incluida la forestación (también extraída para leña), que fragmenta los hábitat naturales.
- d) La gran carga de basura, de residuos sólidos, depositados sobre varios de sus ámbitos más bajos. Ello está asociado a la ya citada problemática de la disposición informal de residuos sólidos (residencial o comercial) y a la clasificación de la basura en el marco de economías de subsistencia de los pobladores ubicados sobre los cursos de agua tributarios de la cuenca.
- e) La recepción de efluentes líquidos industriales y cloacales, estimándose la acumulación histórica de diversas cargas contaminantes.⁹⁴
- f) Diversos riesgos de inundación, con algunos estudios en curso.⁹⁵

Justificación

En diversos estudios se ha reconocido el valor ambiental de los Bañados de Carrasco y de sus áreas adyacentes. Así se expresa en el Plan Montevideo (POT), en el PECAC, y en los

⁹⁰ Intendencia Municipal de Montevideo... (1998), Di Bello (2014).

⁹¹ UDELAR / Facultad de Ciencias / ACHKAR, Marcel et al (2016).

⁹² Véase Orcasberro (2014) y CSI Ingenieros / Artelia /Halcrow /Rhama (2019).

⁹³ Brazeiro y Horta (2004).

⁹⁴ Piénsese en la descarga de las industrias como las curtimbres de mediados de siglo XX, en fallos y envíos recientes directos de efluentes cloacales de la Cárcel de Punta De Rieles, o de líquidos lixiviados no tratados en situaciones excepcionales asociadas al Vertedero Municipal, etc.

⁹⁵ Estudios en desarrollo por un equipo liderado por Adriana Piperno, DINAGUA / ITU.

estudios del Plan de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo de reciente elaboración. Los Bañados de Carrasco son relevantes por sus valores ecosistémicos, como amortiguador de los drenajes urbanos, por sus prestaciones de otros servicios ambientales y por su potencial valor recreativo.

Por ello se entiende que debería conformarse el Parque Metropolitano Bañados de Carrasco⁹⁶, con una mayor accesibilidad pública, y con una gestión explícita, con un Plan de Manejo de cara a su mejora ambiental en el largo plazo (más allá de que no esté incluido en el SNAP), a su manejo activo y contemporáneo tal como se gestionan internacionalmente este tipo de ámbitos singulares. Tan o más importante que el ordenamiento territorial de papel, lo es la presencia pública atenta y capacitada para tales fines.

También es relevante la generación de programas focales de gestión socio – ambiental alternativos a las economías de subsistencia asociadas a la extracción de leña o turba, y más ampliamente a la clasificación de la basura, asuntos que requieren una especial sensibilidad para su reducción sin vulnerar derechos humanos de los sectores sociales más vulnerables del área.

Si tal parque alguna vez se ha conformado, no se tiene conocimiento de su nominación y formalización como tal. Al respecto es conveniente confirmar y/o completar su perfeccionamiento dominial.

Este gran parque podría ser un elemento integrador e inclusivo de montevideanos, de vecinos canarios y de otros visitantes.

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

La gestión de los Bañados de Carrasco trasciende el ordenamiento territorial en términos de Suelo Categoría Rural. Al respecto se propone:

- a) Concebir el Parque Metropolitano Bañados de Carrasco como un proyecto compartido entre la Intendencia de Montevideo, la Intendencia de Canelones, el Gobierno Nacional, el Municipio F de Montevideo y los Municipios contiguos del Departamento de Canelones (Municipio Nicolich).
- b) Analizar esta propuesta según diversas hipótesis futuras, contemplando la problemática de los riesgos de inundaciones, especialmente aguas arriba, y la adaptación al cambio climático. Al respecto esta iniciativa podría integrarse en algunos programas en la materia siempre y cuando se fortalezca un pacto interinstitucional de mínima, y señales que no caigan cuando se retiren tales programas. Ello ha sido una dificultad que han tenido muchas iniciativas de “desarrollo local”, entre otras varias indagadas en este territorio en estudio. Como ya se ha señalado, cabe consignar que la eventual recomendación del PECAC de eliminación de los canales construidos para la desecación requiere de cuidadosos estudios para no incrementar los problemas de inundaciones.
- c) Proceder a una delimitación, mapeo y deslinde más preciso, si bien los predios aparentemente públicos coinciden con el actual bañado.
- d) Perfeccionar la situación dominial de sus predios, pudiéndose plantear el “derecho de preferencia” en algún otro terreno que se entienda de relevancia ecológica.
- e) Trasladar, por los correspondientes actos jurídicos, su condición de bien fiscal a bien nacional de uso público. Ello habilita que sea imprescriptible, inalienable e inajenable de

⁹⁶ Ya planteado en el PECAC como Parque y Reserva Natural, como ya se ha señalado

acuerdo al Código Civil. Por tanto esta condición dominial le otorga una mayor “estabilidad estructural”, lo cual es muy relevante en una perspectiva de interés público. De acuerdo a lo analizado, se tratarían de bienes fiscales. En particular, el Arroyo Carrasco es un curso de agua no navegable, no pudiéndose interpretar por tanto la condición de suelo de dominio público sobre el mismo y sus adyacencias del bañado.

- f) Ajustar la clasificación administrativa del suelo en los casos que corresponda a partir de estudios más detallados, aunque no se han encontrado problemas al respecto (Suelo Rural Natural dentro del humedal).
- g) Hacer más visible su condición, más allá de iniciativas públicas o privadas realizadas en las últimas décadas (Acceso en Montevideo desde el Parque Fernando García, Sendero de lo De Candido en Camino Dionisos, sendero privado de ABC desde Camino Las Trincheras, etc.. O acceso desde Colonia Nicolich, en Canelones). Naturalmente, por su carácter de humedal, su accesibilidad pública debería ser en peine en sus bordes y compatible con los objetivos de conservación ambiental. También podrían imaginarse y concebirse unos portales para “visibilizar” a este parque, y equipamientos amigables de resguardo e infraestructuras de apoyo.
- h) Promover Áreas Piloto de Conservación, como un ámbito relictual ubicado en el rincón entre Paso Carrasco, el Aeropuerto y el Arroyo Toledo, con un cuidado monitoreado y efectivo,⁹⁷ u otras áreas dentro del Departamento de Montevideo a identificar y estudiar con precisión.
- i) Desarrollar nuevas estrategias de comunicación y de concientización asociadas a su futura condición de Parque.
- j) Implementar una mayor presencia pública, con Guardaparques (que la IM tiene en otras áreas), con autoridad para ejercer ese control y vigilancia, asociados a capacidades de comunicación, educación y concientización social respecto de los valores ambientales que se aspira a restaurar y preservar.
- k) Implementar un acuerdo fundado de gestión en términos de un Plan de Manejo que incluya su paulatina recuperación y puesta en valor. En el Plan de Manejo es clave reconocer la no intervención en el Patrón Natural y la recuperación de diversas áreas interiores en un proceso paulatino en el tiempo, estableciéndose áreas de restricción / exclusión y de ingreso al parque y área protegida. Las acciones de control y vigilancia requerirán personal capacitado, equipamiento y construcción de infraestructura adecuada de apoyo
- l) Estudiar las áreas próximas que pueda integrar una infraestructura ecológica más amplia con el bañado de referencia. Ello podría conformar un “Sistema Natural de los Bañados de Carrasco”, reconociendo microcuencas, nodos, o corredores según la escala. Este sistema vale si se confirma en términos reales, no retóricos, asociados a restricciones de dominio razonables; a acuerdos de cooperación con propietarios, vecinos y otras organizaciones; y a mecanismos de ayudas y subsidios. Todo ello tiene que reconocer una sostenibilidad económica de los actuales predios “rurales” privados, hoy en crisis por la insostenibilidad de la producción agrícola familiar y por la presión urbana próxima, exigiendo alternativas de reconversión verosímiles en el corto y mediano plazo.
- m) Crear una Unidad de Gestión del Parque o del Sistema Natural Bañados de Carrasco (SNBC). Ello podrá ser solo del parque o de la cuenca. Su creación supone la asignación de recursos específicos.

⁹⁷ De acuerdo a lo estudiado por la Lic. Gianinna Orcasberro.

- n) Contener progresivamente aguas arriba los residuos sólidos que llegan a los bañados, a igual que los posibles líquidos cloacales e industriales. Tales factores de contaminación habilitan estudios específicos.
- o) Soñar el parque como un ámbito de reserva natural inclusivo, acorde con las actuales perspectivas de género y de la diversidad

2_CHACRAS RUR – URBANAS

Identificación

Las Chacras Rur – Urbanas refieren a tres sectores que pueden interpretarse como insularidades:

- a) Una insularidad oeste del Bañado de Carrasco y al este del Distrito de Servicios Ambientales, con accesos principales desde Avenida Punta Rieles o desde Camino Gigantes
- b) Una insularidad norte e intersticial, contigua al bañado, con acceso desde la Ruta 102 por Camino de Las Trincheras.
- c) Una insularidad enclavada en la rinconada este del Departamento de Montevideo, al sur de Villa García y al norte del Arroyo Toledo.

Caracterización

Se tratan de tres insularidades constituidas por viejas quintas, gran parte sin actividad productiva rural en curso. Se tratan de varios cientos de hectáreas. Varias comprenden áreas topográficamente altas y vecindades a ámbitos inundables de los Bañados de Carrasco y del Arroyo Toledo. Se puede consignar una actividad rural productiva de unos pocos productores diezmados por sus dificultades (económicas, de seguridad, etc.), con expectativas de caída o de mejora según sea su valor de posición metropolitano, como ya se ha señalado. Algunos propietarios lo gestionan como “parques implantados”, según la lógica de “suelos en espera”, con una actividad productiva rural asociada más al mantenimiento paisajístico-inmobiliario del conjunto que a la producción familiar.

En particular la actual insularidad oeste del Bañado de Carrasco y al este del Distrito de Servicios Ambientales, con accesos principales desde Avenida Punta Rieles o desde Camino Gigantes, opera como una asociación de chacras “colgadas” del PAU 10 de Carrasco. En cambio las otras dos insularidades se caracterizan por su condición más enclavada y distante.

Justificación

El cambio del régimen urbanístico sugerido se justifica en varias razones:

- a) La actual hipótesis de ruralidad productiva planteada a partir del POT tiene una reducida sostenibilidad social y económica en estas áreas, a pesar de los esfuerzos de sus viejos propietarios y de varios programas públicos en las últimas dos décadas. En particular se ha constatado un fuerte descreimiento y desarticulación de la trama de productores familiares residentes en sus predios, hoy limitada a unos pocos, segmento de población envejecida sin recambio generacional.⁹⁸

⁹⁸ En Arco del Este el número de productores activos residentes en el área se estima próximo a

- b) El rol de amortiguación urbanístico-ambiental de estas insularidades respecto al futuro Parque Metropolitano de Carrasco y a sus ámbitos de tutela de la más amplia “infraestructura ecológica” como las márgenes y bañados del Arroyo Toledo.
- c) El riesgo de aumentar el grado de abandono y degradación de tales predios categorizados como Suelo Rural.
- d) El interés manifiesto por sus propietarios para desarrollar emprendimientos de “chacras multifamiliares” o similares.⁹⁹
- e) La disposición de servicios notoriamente urbanos como agua potable y energía eléctrica, y su cercanía a equipamientos urbano de diverso porte.

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

Se recomienda:

- a) Concebir estas insularidades como ámbitos rur - residenciales, y de servicios recreativos con mayores ocupaciones de suelo que las actuales. Ello sería compatible con prácticas de agricultura urbana de autoconsumo con un carácter más escenográfico que asociado al tejido de pequeños productores hoy en crisis. De ello podría derivar un paisaje híbrido, con diferentes perfiles, con restricciones ecológicas en el Patrón Natural planteado en este informe relativo a la valoración y manejo del Bañado de Carrasco. Su perfil e intensidad se entiende más “rur-urbano” que “peri-urbano” tal como lo planteo el PECAC, coincidiéndose en la necesidad de una posible mixtura de usos.
- b) Revisar e innovar parcialmente la Categorización de Suelo. Una posible categorización podría ser la de Suelo Rural con Enclaves de Suelo Categoría Suburbana dentro de cada predio, según un régimen de Áreas de Implantación y de Conservación Predial, con restricciones ecológicas de conjunto. Tal régimen podría expresarse en un porcentaje de suelo urbanizable por chacra de un orden no mayor al 15% (Área de Implantación), con un número de parcelas interiores y un Área Máxima Edificatoria (en metros cuadrados). Ciertamente ello exigiría una innovación regulatoria, ya con antecedentes en Uruguay y en otros países.¹⁰⁰ Otra posible categorización de suelo que se estudio fue la de Suelo Categoría Suburbana Rur - Residencial, que se entendió menos conveniente que el primer régimen propuesto.
- c) De esta manera se podría sustituir el actual territorio en vacancia o espera por suelos activados mixturados que sean rentables. En caso de exigirse contrapartes, las mismas deberían revertirse en la misma zona, a un fondo trazable¹⁰¹ y/o a obras de fácil acceso público. Lo importante es que tales predios rurales, hoy en parte en vacancia, puedan ser objeto de una gestión alternativa al anterior modelo rural productivo, y que ello sea sostenible a nivel económico y social. De lo contrario esta área se afirmarí, probablemente, en su tendencia fáctica de “sacrificio urbanístico-ambiental”, más allá de narraciones, y de logros y mejoras puntuales. Tal escenario inercial sería negativo para la ciudad en su conjunto. Al respecto, el gran desafío institucional es atreverse a revisar principios urbanísticos heredados del pasado, que fueron muy plausibles en otro

diez, de acuerdo a lo señalado por actores locales en entrevistas realizadas en setiembre, octubre y noviembre del 2019.

⁹⁹ Según la ya mencionada Solicitud presentada a la Intendencia de Montevideo el 14/8/2014, y transmitida a este equipo por los actuales integrantes de la Asociación Bañados de Carrasco.

¹⁰⁰ Se tratan de normas especiales, “flotantes” o de activación especial y de aplicación selectiva.

¹⁰¹ Así fue concebido originariamente el régimen del denominado Suelo Creado en la ciudad de Porto Alegre en los años 90.

contexto de la ciudad, y que aún persisten como pertinentes en parte de la cultura técnico-política. Hoy la ciudad es otra, con nuevas dinámicas urbanas y metropolitanas.

- d) Seguramente se podrán lograr soluciones de arbitrio entre objetivos de conservación ambiental y objetivos de desarrollo urbanístico consistentes.
- e) Asimismo, de autorizarse tales usos rur – residenciales, los futuros residentes deberían aceptar las restricciones y riesgos emergentes de su localización próxima al Distrito de Servicios Ambientales, sin perjuicio de que se vele por seguir mejorando su gestión ambiental.

3_DISTRITO DE SERVICIOS AMBIENTALES

Identificación

Se propone conceptualizar como “área estratégica” el denominado Distrito de Servicios Ambientales. Este comprendería un ámbito territorial constituido por:

- a) La planta de Felipe Cardoso (relleno sanitario), con sus diversas usinas, algunas en uso, con sus dos grandes “cerros” de disposición de residuos separados por la calle Cepeda. Se trata de una importante superficie de la ciudad.
- b) Su área de expansión, prevista actualmente entre los 2 cerros con un valle en la calle Cepeda y que requerirá el cierre de esa vía de tránsito en el tramo entre los mismos.
- c) Diversas instalaciones próximas vinculadas a la disposición y tratamiento de residuos tales como:
 - El relleno de seguridad de residuos sólidos industriales de la Cámara de Industrias del Uruguay con un comodato por 30 años en un predio contiguo al sector noreste del relleno sanitario (Usina 8).
 - Las instalaciones de la empresa Aborgama, que realiza el tratamiento de residuos sanitarios por el proceso de autoclave. Esta empresa tiene un contrato de alquiler con la IM por un predio municipal ubicado al sur de la Usina 8.
 - Un emprendimiento reciente para la valorización de residuos de obras civiles a los que la Intendencia de Montevideo le aporta la materia prima.
 - Instalaciones y oficinas centrales de la empresa Trenal SA, ubicadas en las inmediaciones de Camino Oncativo y Camino Cepeda. Esta empresa está dedicada al retiro, transporte, tratamiento y disposición final de residuos de Centros de Salud (Hospitales, sanatorios, clínicas, etc), limpieza y mantenimiento de áreas verdes y urbana y limpieza y mantenimiento integral de áreas portuarias. Tal firma estaría actualmente en proceso de implantación de una planta de tratamiento de residuos sólidos sanitarios contaminados (en este emplazamiento) mediante esterilización por microondas.
 - Actividades de clasificación residuos de clasificadores vinculados a UCRUS en un predio cedido en comodato precario a esa organización en 2003.

- d) Áreas de amortiguación sobre Suelo Actualmente Suburbano No Habitacional o sobre Suelo Rural, con predominancia de propiedad privada.
- e) Las Canteras Montevideo, emprendimiento extractivo de vieja data, de gran porte y con un importante frente activo.
- f) Diversas instalaciones de diferentes empresas de la construcción: emplazadas al norte del Camino Carrasco, y próximas a la citada cantera; al menos una empresa dedicada a la elaboración, transporte y entrega en sitio de hormigón prefabricado como Hormigones Artigas a unos 800 metros de Camino Carrasco, otra de servicios logísticos, etc.

Caracterización

El Distrito de Servicios Ambientales se trata de un área central del actual Montevideo Metropolitano, constituido por los actualmente dos grandes “cerros” artificiales del relleno sanitario. Este resulta del sucesivo acopio o disposición de residuos sólidos cubiertos en gran parte. Comprende una planta de lixiviados que está operando desde hace pocos años, cuyos líquidos tratados se envían, en condiciones normales de funcionamiento por bombeo a la red de saneamiento de la ciudad emplazada en Camino Carrasco A esa misma instalación de bombeo llegan también los efluentes del relleno de seguridad de la Cámara de Industrias. Pero desde el inicio de su funcionamiento, en muchas oportunidades durante periodos de lluvia de cierta intensidad, dicho bombeo y la planta de tratamiento presentaban dificultades por importantes incrementos de caudales al no estar separados las aguas pluviales que caían sobre el relleno sanitario. También se presentaban dificultades si se generaban inconvenientes en los efluentes de relleno de seguridad de la Cámara de Industrias (eventualmente podía haber otros inconvenientes). Estas situaciones llevaban a que existieran vertimientos de lixiviados hacia el arroyo Juan Díaz (con descarga en la cañada de las Canteras próximo a los bañados de Carrasco o hacia la cañada de las Canteras. Todo esto se ha venido mejorando con importantes acciones en el año 2019 e incluso está previsto una laguna para el almacenamiento de lixiviados, previo ingreso a la Planta de Tratamiento de Lixiviados. Por otra parte no todos los lixiviados están captados a la fecha y se generan vertimientos hacia la cañada de las Canteras y eventualmente hacia el arroyo Juan Díaz. El relleno incluye una planta con captación y quema controlada de biogás operada por la empresa Aborgama; que en el año 2014 recibió los Certificados Internacionales de Reducción de Emisiones (CRE) correspondientes al Proyecto de Recuperación de Gas del Relleno Sanitario. Cuenta también con otras instalaciones de soporte o apoyo.

Tal relleno sanitario es de gran porte y tiene una expansión prevista, entre los dos “cerros actuales” una nueva celda de disposición de residuos. en el valle generado por la calle Cepeda. Cabe consignar que recientemente se ha efectuado un llamado de consultoría con el objetivo de obtener la Viabilidad Ambiental de Localización del Sitio de Disposición Final de Residuos Felipe Cardoso y el proyecto de ampliación mencionado.

Se manejan otras expansiones las que serían hacia el noreste y este las cuales incluirían cierta área de amortiguación. La vida útil total del relleno se ha estimado en principio en unos 30 años. Por tanto al menos en un ciclo de largo plazo, tal relleno sanitario formará parte activa de la vida de la ciudad, con sus diversas externalidades. No se ha accedido por el momento a un Plan de Abandono de este Relleno Sanitario.

En sus inmediaciones se cuenta con un asentamiento precario (Usina 5) en el que originariamente vivían clasificadores de residuos y “gateadores” con una precariedad socio-ambiental extrema. El mismo se implanta sobre la calle Felipe Cardoso.

Asimismo a partir de allí se reconocen otros diversos asentamientos precarios, algunos de ellos con clasificadores, ubicados sólo algunos de los mismos dentro del área recomendada para definir este distrito.

En el Distrito de Servicios Ambientales prima la categoría administrativa del Suelo Suburbano No Habitacional en el área núcleo. Se estima que también puede incluir Suelo Categoría Rural, sea en su expansión a 30 años, sea en su amortiguación deseable en el mediano y largo plazo.

Justificación

Este territorio opera como un enclave expansivo implantado en el borde este de Montevideo.

La actual política departamental pasa por prolongar su vida útil del relleno sanitario frente a la imposibilidad de disponer de otras alternativas de localización. Para ello es fundamental la reducción de los residuos que lleguen a la misma. Se describieron anteriormente las expansiones que estarían previstas.

Elas se encuadran en un Plan Estratégico de Valorización y Disposición Final de Residuos y en otros planes en desarrollo, que se entiende de importancia que se concreten lo antes posible. Al respecto estarían en proceso de finalización algunas consultorías al respecto, financiadas por el BID con Cooperación Técnica no reembolsable.

La valorización económica de la basura, alentada a nivel nacional y departamental, tiene externalidades de diverso signo. Un positivo avance hacia una “economía circular” colisiona con una dramática economía de subsistencia asociada a los clasificadores de basura. Su ordenación en los últimos años ha sido interpretada como una reducción del “derecho a la ciudad”, habilitándose nuevas conceptualizaciones de difícil arbitrio.¹⁰² Tal registro puede complejizarse considerando los nuevos empleos que puedan generarse, los tipos de residuos que se valorizan, algunos no apetecidos por los clasificadores como los residuos de obras civiles que a la fecha los residuos de construcción serían del orden del 20 % de los que ingresan a la planta de Felipe Cardoso, la progresividad de los mismos, etc.

También la extracción de áridos, muy restringida en el Departamento de Montevideo, y requerida por la actividad de la construcción, plantea la rigidez de la disposición de la Cantera Montevideo. Por ello resulta importante enfatizar la importancia de minimizar los impactos ambientales de signo negativo que se generan.

Ambos componentes forman parte de las actividades y rigideces que seguramente la mayor parte de sus vecinos no desean tener en la ciudad, pero si sus beneficios. En menor medida ocurre algo similar con la turba extraída furtivamente de los Bañados de Carrasco.

La recomendación es que desde la política territorial esta área se conciba como un Distrito de Servicios Ambientales, con su sector núcleo actual, sus áreas de expansión y amortiguación a 30 años, e incluir parte de sus principales ramificaciones e instalaciones dispersas asociadas.

Cabe preguntarse si se ha planteado una hipótesis prospectiva de más largo plazo de que deba seguirse expandiendo tal relleno sanitario, más allá de que las tecnologías dentro de medio siglo podrían ser muy diferentes que las actuales. Esta cuestión se presenta sustantiva para una orientación más consistente de las contenciones o expansiones urbanas y rur-urbanas (normativas o reales) que puedan plantearse en otras secciones de este informe y en otros estudios e instrumentos futuros.

Sólo en teoría tal área debería ser concebida como un enclave sectorial. Ello incluye y trasciende un abordaje específico desde la ingeniería. Sus externalidades ambientales, sociales, económicas y urbanísticas son muy importantes en todas sus adyacencias y en áreas más distantes: en el área de viejas chacras próximas, en sus bordes y cercanías urbanizadas (barrios como Bella Italia, Punta de Rieles a Malvín Norte y Cruz de Carrasco, y múltiples asentamientos precarios próximos) y enclaves habitados (como el cercano par de complejos

¹⁰² Fernández Gabard (2018), p. 104.

carcelarios de Punta de Rieles), en los Bañados de Carrasco o en el Aeropuerto de Carrasco, en cuyo cono de aproximación cercano se implanta este distrito.

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

Se recomienda:

- a) Profundizar en aquellos planes sectoriales que permitan incrementar la vida útil del relleno sanitario, sea por reducir la basura que llega a la misma, sea por su mejor disposición, etc.
- b) Concebir un Distrito de Servicios Ambientales con usos predominantes no habitacionales y de Servicios conexos vinculados a la construcción. Cabe preguntarse si su delimitación no debería yuxtaponerse con parte del borde oeste del actual PAU 10, estudio de detalle que trasciende este estudio.
- c) Que este Distrito de Servicios Ambientales se coordine desde una Unidad Operativa que articule diversas áreas de la Intendencia de Montevideo, sumando capacidades e iniciativas sectoriales en curso. Esta unidad podría conformarse antes de implementarse eventuales instrumentos de ordenamiento territorial específicos.
- d) Implementar una figura de Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, de adoptarse la terminología de la legislación nacional vigente.¹⁰³ Tal instrumento podría incluir criterios precautorios y de prevención de riesgos, contemplando áreas de expansión, de amortiguación, y de seguridad tanto respecto al relleno sanitario y a otras instalaciones, como en relación a la Cantera Montevideo.
- e) Que, de no existir, se elaboren Planes de Contingencia ante disfuncionalidades ambientales y ante la localización de nuevos asentamientos precarios en tal distrito, etc.
- f) Contemplar la problemática social de las personas vinculadas a la economía subsistencial de los clasificadores, tema complejo que va a exigir esfuerzos públicos y privados para su mejora, para reconocer derechos, y para articular diversas políticas sociales, urbanas y ambientales.
- g) A muy largo plazo, de lograrse abrir otro sitio de disposición de residuos sólidos, dentro o fuera del Departamento de Montevideo, alternativa difícil considerando el creciente Síndrome de Nimby en los territorios contemporáneos, este ámbito podría devenir en un área parque en recuperación ambiental y con diversos equipamientos, como se ha planteado en otras experiencias internacionales.¹⁰⁴ Ello sería de interés dada su centralidad respecto a barrios muy poblados.
- h) Evaluar la compatibilidad de usos asociados que se implantan en las adyacencias, dentro o fuera de los tejidos barriales, con sus diversas lógicas relacionales. En particular se recomienda:
 - Precaución en habilitar nuevos desarrollos urbanos próximos al Distrito de Servicios Ambientales, caso de una ampliación del actual desarrollo de San Nicolás, en cercanías de la Cantera Montevideo y de las instalaciones de tratamiento de residuos de la Cámara de Industrias del Uruguay.

¹⁰³ LOTDS.- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ley N° 18.308 del 18 de junio del 2008, art. 20.

¹⁰⁴ Caso de la transformación paisajística del antiguo vertedero de Madrid (Vertedero de Valdemingómez) y la activación del Parque Regional del Sureste.

- Revisar las pautas de localización del PAU 10, que podría habilitar nuevas sectorizaciones y contener la eventual localización y/o ampliación industrial (según sus lógicas industriales y su logística; sus externalidades ambientales, etc.) en tal perímetro de actuación de creciente uso recreativo y en menor parte residencial.

4_DISTRITO NODAL DE SERVICIOS R8+R102

Identificación

El denominado Distrito Nodal de Servicios R8+R102 comprende Zonamerica, el área Potencialmente Transformable APT5, con un PAI en curso, una parte de la banda de la Ruta 8 y de la 102. Se propone gestionarlo expresamente de modo unitario.

También comprende una parte del corredor latente de la Ruta 102 en su tramo sur. Este potencial corredor refiere a una banda parcial constituida por la zona de camino de la propia ruta 102 y por un ámbito territorial a ambos lados de tal vía, desde Arroyo Toledo al norte hasta Ruta 8. .

Caracterización

Se trata de un área de encuentro de grandes infraestructuras metropolitanas (viales, de energía) y equipamientos (zona franca de servicio, edificios universitarios, etc.), gestionada sobre enclaves y sobre algunos hechos consumados de gran porte, como ocurrió con el Estadio de Peñarol (originariamente no habilitado), la posible “ciudad deportiva” próxima, edificios públicos en construcción (caso de la Facultad de Veterinaria), y predios de suelo rural, mayoritariamente sin actividades productivas.

La Ruta 102, en el tramo en estudio, está constituida mayoritariamente por predios “en espera” de un cambio regulatorio. Son muy pocos los terrenos actualmente en explotación productiva. Sobre esta ruta se planteó inicialmente la iniciativa del Estadio de Peñarol, que “forzó” al ordenamiento territorial entonces vigente, con impactos de diverso signo. Se trata de un suelo mayoritariamente de viejas chacras. Los Bañados de Carrasco se encuentran al oeste. Este constituye parte de un corredor latente, que el Departamento de Canelones ha potenciado en los últimos años, capitalizando su valor de posición y el marco regulatorio diferencial de Montevideo.

La categorización administrativa del suelo es mayoritariamente de Suelo Rural, salvo algunas partes Categoría Suburbana. También podría incluir un borde de Suelo Categoría Urbana.

Justificación

El nodo entre la Ruta 8 y la Ruta 102 constituye uno de los ámbitos territoriales de mayores cambios urbanísticos en la última década. De acuerdo al patrón urbanístico frecuente en Uruguay, tales transformaciones se apalancaron a pesar del ordenamiento territorial vigente y de su frecuente carácter restrictivo, sin aplicarse instrumentos de ordenamiento territorial específicos ni herramientas de gestión concretas. Este nudo opera como un área de nueva centralidad metropolitana, con una gran dinámica de cambios, con una importante masa crítica de personas que trabajan en el área o asisten a la misma.

Al respecto se propone generar una o instancia de planeamiento específico y contemporáneo. Su objetivo sería no restringir arbitrariamente sus transformaciones sino amplificar su “energía de cambio”, de cara a lograr un efecto urbanístico del tipo Push & Pull (empujar y jalar). Al

respecto, la aplicación de meras figuras regulatorias cuantitativas genéricas o de otras áreas se entiende inadecuada.

Ello también supone aprovechar más la ventaja comparativa del área respecto al Aeropuerto de Carrasco, y en relación al área contigua del Departamento de Canelones (en particular la Ruta 102 y Ruta 101) con su fuerte apuesta proactiva a atraer inversiones logísticas y de servicios de avanzada en tal área.

Las alternativas que podrían estudiarse no suponen una urbanización convencional, recomendándose valores de una ocupación media del suelo, pudiéndose habilitar francamente mayores alturas de edificación asociadas a la posibilidad de conexión al saneamiento. Ello supone la asunción de una lógica nodal, aglomerando actividades ambientalmente compatibles y con una sostenibilidad económica real. Ello se entiende que coadyuvaría al mejor desarrollo territorial de esta área de Montevideo.

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

Se recomienda:

- a) Realizar un Plan Parcial o un Estudio Urbano de Detalle (incluyendo ingenierías) o concebir otras figuras más eficaces y concomitantes, como una Directriz específica de desarrollo.
- b) Asociar lo anterior a una Unidad Operativa o una Unidad de Gestión efectiva.
- c) Habilitar importantes aprovechamientos urbanísticos (en alturas de edificación, ocupaciones de suelo, etc.).
- d) Concebir un programa barrial / distrital mixto, con instalaciones recreativas (canchas de fútbol y básquet), con piletas de natación cubierta, con facilidades culturales, con programas educativos de capacitación en diversas destrezas y oficios (digitales, en apoyaturas logísticas, incluidos los agrícolas, aunque no se apliquen en Arco del Este), con actividades de cuidados y con mixturas comerciales. Estos programas podrían operar como “condensadores urbano-barriales” ubicados en algún punto notable. Ello también podría realizarse en otros puntos notables de la Ruta 8.
- e) Manejar la parte del corredor de la Ruta 102, a ambos lados de la misma, como un ámbito de logística ambientalmente amigable, de naves limpias, no autorizándose acopios de graneles no contenidos. Es importante reducir los riesgos de potencial nueva afectación ambiental de los Bañados de Carrasco.

5_CORREDOR METROPOLITANO RUTA 8

Identificación

Este corredor refiere a una banda constituida por la zona de camino de la propia ruta y por un ámbito territorial a ambos lados de tal vía.

Caracterización

La Avda. 8 de Octubre, Camino Maldonado y el arranque de la Ruta Nacional N° 8 han operado como uno de los corredores vertebradores históricos de Montevideo y de su área metropolitana.

El mismo se distingue por desarrollarse en una ramificación de la Cuchilla Grande, un ámbito topográficamente alto, con cotas próximas a los 35 metros sobre el nivel del mar, con predios que suelen descender a ambos lados de la misma.

Es un corredor muy extenso dentro del propio ámbito en estudio. Se trata de un territorio muy dinámico, con predios de diversa escala, con algunos grandes terrenos públicos y privados, vinculados a grandes instituciones públicas (unidades del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Interior, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Universidad de la República, etc.) o privadas. En el pasado, el borde “transborde” de esta área del denominado Arco del Este, estuvo signado por industrias modernas, especialmente vinculadas al sector textil, al cuero y a elementos de construcción, en su mayorías cerradas desde hace varias décadas, en cuyas vecindades se fue localizando la población obrera.

Actualmente este corredor es un ámbito periférico, donde residen fundamentalmente sectores populares con una importante tasa de crecimiento en las últimas décadas, con preocupantes indicadores de vulnerabilidad social. Sin perjuicio de ello, tal como se ha consignado en otras partes de este informe, el Estado Nacional y la Intendencia de Montevideo han realizado importantes inversiones en saneamiento, en infraestructura social y en otros programas sociales dentro de este corredor en esta última década y media. Diversas iniciativas de conjuntos de vivienda se han “colgado” de este corredor en función de los terrenos urbanizables a los que se accedieron, no reconociéndose organizaciones urbanísticas que los articulasen dentro de un proyecto más unitario.

En este corredor se reconocen algunas centralidades urbanas distritales y barriales, como en Belloni (que trasciende al intercambiador homónimo), en Punta Rieles, en el km. 18 y en Villa García. En contraste, Zonamerica opera como una centralidad en enclave, constituyendo uno de los grandes nodos de avanzada en materia de servicios.

Camino Maldonado y el arranque de la Ruta 8 opera como el principal conector vial y de transporte público y privado del Municipio F. En algunas entrevistas han surgido preocupaciones vecinales por las dificultades del transporte público de pasajeros dentro del mismo Camino Maldonado (en paradas intermedias en horas picos) y la distancia “al fondo” de los barrios contiguos o próximos a Camino Maldonado o a la Ruta 8.

Los indicadores urbanísticos vigentes suponen una baja ocupación del suelo.

Justificación

Se considera que este corredor puede ser reformulado como un ámbito territorial en sí mismo, en concordancia con los enfoques urbanísticos contemporáneos en la materia. La figura del corredor como una banda conectiva y de actividades supone reconocer unitariamente esta pieza territorial, sea reconociendo las lógicas de atravesamiento, de “picado” y de conexión intraurbana.

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

Por lo antes expuesto, se podría aprovechar más la potencia conectiva de esta “banda territorial” como aglomeradora de actividades residenciales y de otros usos generadores de empleo:

- a) Habilitándose mayores ocupaciones de suelo y alturas máximas de edificación que las vigentes para diversos emprendimientos en áreas que ya dispongan de saneamiento, en predios mayores a 1.500 m². Ello podría permitir concretar propuestas más compactas y de mayor formato, con posibles servicios conexos (de cuidados, comerciales, culturales, etc.) que servirían no solo a cada conjunto sino a sus vecindades.

- b) Articular los planes de relocalización de asentamientos precarios como también planes focales de mejora del hábitat en predios formales densamente ocupados a medida que pasan los años, en los tejidos signados por su “pobreza difusa” pero extendida, tal como consignan diversos estudios.¹⁰⁵
- c) Plantearse estrategias de borde interiores más orgánicas y amigables urbanísticamente.
- d) Fortalecer las centralidades antes citadas, u otras de nuevo cuño (Nodo R8 y R102, como se trata en otra sección). Piénsese en el perfil de los citados “condensadores urbano-barriales.” Algunos importantes predios de dominio público hoy aún vacantes podrían contemplarse para ello, como el gran predio del INAU ubicado al norte de la Ruta 8, entre Zonamerica y Villa García.
- e) Promover actuaciones lineales de mejora de la urbanidad (forestación, veredas, iluminación, y mobiliario).

¹⁰⁵ Véase Bajac, Martínez, Rocco y Trinidad (2019), «Detrás de las fachadas: pobreza urbana y desigualdad en la ciudad formal), en Aguiar et al (2019), p. 171/199.



CAPITULO 6

OTRAS AREAS DE OPORTUNIDAD CON ATRIBUTOS ESPECIFICOS

“Áreas de oportunidad” no estratégicas pero de significación

En el ámbito en estudio de Arco del Este también se reconocen otras “áreas de oportunidad” que no necesariamente serían estratégicas, por tanto generadoras de inducciones relativamente controladas de interés general. Las mismas tienen diverso carácter. Estas son:

- 1_Centralidades barriales a promover
- 2_Nuevos bordes urbanos ordenadores (Interfases de Detalle)
- 3_Eventual Vía alternativa Felipe Cardoso – Nodo Zonamerica

1_CENTRALIDADES BARRIALES A PROMOVER

Identificación

Las centralidades barriales son un tema desafiante. Trasciende las posibilidades de este estudio, focalizado en el suelo rural y el no habitacional, su identificación precisa. Algunos ámbitos de oportunidad son notorios como el predio del INAU próximo a la Ruta 8 y el Camino Melchor de Viana, en las proximidades de Villa García.

Caracterización

Se tratan de ámbitos de pertenencia y de encuentro, con equipamientos y servicios de diverso carácter. A ello pueden sumarse equipamientos distritales de mayor porte, como se ha planteado al tratar el Corredor de la Ruta 8.

Justificación

Las centralidades barriales son relevantes, especialmente considerando la vulnerabilidad socio-territorial de estos barrios, una de las más altas de Montevideo. Ello contrasta con los enclaves de barrios del PAU 10 al norte de Carrasco, que son ofertas de suelo de nueva planta de alta gama, pero no exentas de problemas.

La afirmación de nuevas centralidades barriales y vecinales parece conveniente de cara a mejorar la calidad de los tejidos residenciales periféricos, hoy muy densos, y con una población de gran vulnerabilidad socio-económica y ambiental. Tales tejidos no están vertebrados adecuadamente, resultando algunos de regularizaciones de asentamientos precarios, otros de ocupaciones de loteos formales discontinuos o son conjuntos habitacionales implantados como enclaves discontinuos en aquellas carteras de tierras a las que se pudo acceder.

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

Se recomienda afirmar los estudios sobre la construcción física y social de las centralidades de borde del Arco del Este, apoyados en diversos abordajes indirectos y participativos, identificándose demandas y oportunidades potenciales.

En especial cabe advertir sobre la conveniencia de que las carteras de suelo de dominio público no se afecten a lo largo de los años solo para equipamientos y servicios especializados y para vivienda social, con autonomía de sus potenciales vocaciones de centralidad barrial. Al respecto cabe pensar en una nueva generación de equipamientos híbridos y en una estrategia locacional consistente.

2_NUEVOS BORDES URBANOS ORDENADORES (INTERFASES DE DETALLE)

Identificación

La definición precisa de los bordes urbanos ordenadores también trasciende las posibilidades de este estudio, focalizado en el suelo rural y el no habitacional.

Caracterización

Se tratan de ámbitos de organización y cualificación de la ciudad. Las posibles interfases de detalle son de diverso perfil.

Justificación

Las interfaces urbano rurales podrían habilitar la definición de nuevos bordes ordenadores, asociados a diversos suelos de respaldo, ya sea piezas específicas (nuevas vías, ámbitos de protección ambiental, parques, etc.). Hoy la apertura y ocupación de suelo, como reflejan las APT, es “por retazos”, sin reconocerse lógicas estructurales de cara al futuro.

La conveniencia o aplicación de bordes urbano rígidos, con elementos claros (avenidas o parques) puede discutirse en el planeamiento urbanístico en América Latina, con sus necesidades de colonización popular y de subsistencia del suelo, de mixturas de usos con diversas temporalidades y externalidades, y sus bajas tradiciones de contralor efectivo y de alternativas públicas.

En efecto un tema delicado a nivel del ordenamiento territorial de este tipo de áreas es que los bordes claramente definidos no sean objeto de nuevas ocupaciones irregulares de suelo por sectores demandantes de acceso a la vivienda propia, que no logra su acceso de otro modo. La Intendencia de Montevideo ha intentado su contención dentro de esta área, pero ello tiene sus dificultades.

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

Serían conveniente Estudios de Detalle al menos en las siguientes áreas:

- a) A ambos lados del Corredor de la Ruta 8, con algunos puntos focales como en el rincón de Villa García entre asentamientos precarios y una posible insularidad de chacras rur - urbanas. Seguramente el actual Plan Parcial de la Cuenca de la Chacarita en curso, u otras futuras figuras de gestión, podrían optimizar la fuerte inversión pública que seguramente seguirá en los principales barrios populares en torno al corredor de la Ruta 8 y sus vecindades. Y, al respecto, los bordes urbanos ordenadores podrían ser un buen mecanismo.
- b) En el borde a modo de angostura algo estrecha entre el Bañado de Carrasco y el Camino Siete Cerros.

- c) Entre el PAU 10 y los Bañados de Carrasco. Ello incluye una posible ampliación del PAU 10 en la fracción del predio rural que continua al noreste del Barrio San Nicolás, en donde se ubican sus dos lagunas de amortiguación de los drenajes pluviales dentro de un cuidado parque implantado, de acuerdo a lo expresado por sus propietarios. También esta Interfase de Detalle comprende un conjunto de predios con usos mixtos (industriales, viveros, residenciales, vacantes) de muchas hectáreas de extensión al sur del Bañado y al oeste del Arroyo Carrasco. Su vocación y su reconversión futuros abre preguntas, y exigiría un estudio de detalle con más elementos dada su complejidad y su cercanía al Distrito de Servicios Ambientales, con sus consiguientes riesgos de externalidades negativas. .

3_EVENTUAL VÍA ALTERNATIVA FELIPE CARDOSO – NODO ZONAMERICA

Identificación

Esta vía es una iniciativa planteada, por el momento primariamente, por una importante empresa constructora uruguaya en régimen de PPP (Participación Público Privada). Se trata de una “vía alternativa”, presuntamente una “vía rápida”, que se extendería entre Camino Felipe Cardoso y el Nudo Zonamerica.

Caracterización

La misma “arrancarí” próxima a una de las inflexiones del actual trazado del Camino Felipe Cardoso y se extendería hacia la línea de alta tensión que corre en dirección a Zonamerica. Gran parte del suelo que atravesaría tal vía esta actualmente clasificado como Suelo Rural en su sector norte, y Suelo Suburbano No Habitacional en su “arranque” sur.

Justificación

No se ha podido acceder a información oficial que haya sido presentada a la Intendencia de Montevideo o al Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO). Algunas autoridades de la Intendencia de Montevideo participaron de conversaciones preliminares, de acuerdo a lo transmitido a este equipo técnico externo. Es que de concretarse tal iniciativa, la misma debería ser gestionada ante el MTO como “ruta nacional”, con anuencia de la Intendencia de Montevideo. Tal proyecto requeriría un Estudio de Impacto Ambiental. Aparentemente el último trazado propuesto no afectaría al Bañado de Carrasco.

Desde una perspectiva urbanística se entiende de interés general la previsión de tal futura ruta o avenida. Ello trasciende el régimen de gestión al que se hizo referencia anteriormente. Ello se fundamenta en que podría contribuir a una mejor vertebración vial “macro” de un territorio de creciente complejidad y tránsito interno como ocurre al concebir el Arco del Este y sus vecindades metropolitanas, con un aumento del tránsito de barrido y de la localización de un ámbito de importante número de empleos en el sector de servicios y, en menor medida, de la innovación. La consolidación de Zonamerica, la apertura del Anillo Perimetral de la Ruta 102, la importante apertura de suelo de servicio en el Departamento de Canelones, los grandes equipamientos como el Estadio de Peñarol y la Facultad de Veterinaria de la UDELAR, evidencian el gran aumento de flujos de vehículos y personas.

La pregunta de si tal vía frenaría o impulsaría la urbanización es sustantiva. Ello dependerá del proyecto urbanístico y territorial asociado, y de la capacidad de gestión real. En el corto y mediano plazo, de concretarse esta vía, podría darse la paradoja de que la misma frene la expansión hacia los bañados (por su lógica de PPP) pero acelere la transformación del suelo entre esa vía y el borde urbanizado al oeste y norte de la misma. Otro abordaje sería ponderar

tal vía rápida dentro de un proyecto de vía articulada con macrotrazados viales próximos y con prediales específicos de mediano porte.

En síntesis, tal iniciativa constituye una actuación de apalancamiento o inducción estratégica exógena, que de convalidarse, tiene riesgos y oportunidades a gestionar con buen sentido.

Proyectos específicos y otras recomendaciones de manejo

Por tanto se recomienda la previsión de esta posible vía conectiva en la planificación territorial departamental en curso, lo cual trasciende si se concreta o no la citada iniciativa en régimen de PPP.

Al respecto:

- a) Tal vía se debería pensar no como un tema sectorial sino como una “banda conectiva” de un área con diversas rigideces, valores ambientales y restricciones. Ello podría asociarse a un escenario más proactivo de organización del suelo, previéndose viales transversales. Ciertamente el “arranque” próximo al actual relleno sanitario de la ciudad de Montevideo, con su operativa y su necesario crecimiento, es una obvia restricción.
- b) Dicha nueva ruta debería ser pensada como un conector amigable, articulado con otras vías y no como un ámbito de fractura socio - territorial. Se trata de una cuestión delicada. Tal vía tendría que minimizar las perturbaciones ecológicas en sus vecindades, y no incrementarlas.
- c) Esta vía, a modo de ruta o avenida, debería abrirse si paralelamente, o con anterioridad, se concretase un ordenamiento territorial del conjunto, un fortalecimiento de su gestión territorial y la aplicación de mecanismos de repartición de cargas y beneficios urbanísticos razonables y en beneficio preferentemente de la propia zona.
- d) Esta ruta podría jugar como “avenida – parque” en algunos de sus tramos, minimizándose su potencial fractura urbanística y ambiental.
- e) Se recomienda que se realicen estudios más detallados y que se puedan adoptar medidas cautelares. Realmente se trata de una oportunidad conectiva importante para la ciudad. Al respecto no deberían ser hipotecada sus trazas más verosímiles por su indiferencia, o por acciones públicas o privadas sectoriales (sean equipamientos, vivienda, otras infraestructuras, etc.).

Hacia otro mapeo de áreas de acción, potenciando deseos y urbanismos ciudadanos con sus diversidades.

Las anteriores recomendaciones tienen límites de diverso tenor. Este territorio podría habilitar reconocer directamente más a fondo las aspiraciones, prisas subsistenciales en muchos casos, y deseos de sus diversos vecinos y colectivos.

Ello relativiza el sentido de las “áreas estratégicas” y de las “áreas de oportunidad” antes enumeradas, tanto en este capítulo como en el anterior. El desafío es como ponderar estos estudios técnicos y como potenciar los “urbanismos ciudadanos” arbitrando sensibilidades y demandas vecinales, intereses, nuevas perspectivas de igualdad de género y de contemplación de diversos colectivos, con el interés general más difuso de la ciudad. Ciertamente las nuevas visiones urbanísticas y el reconocimiento de mayores derechos ciudadanos es un tema sustantivo. El mismo hace al ejercicio de la libertad.

El ordenamiento territorial podría, o debería, ser concebido e implementado en nuevos términos. Y fundamentalmente debería articularse más con la gestión social del territorio de cara a reducir las inequidades vigentes.

Al respecto la pregunta formulada por el comitente institucional sobre las posibles “áreas estratégicas” invita a repensar el ordenamiento territorial y la acción política de manera alternativa y complementaria a la vigente. El área Arco del Este también es muy dinámica, y está cargada de proyectos de desarrollo local inacabados, de visiones urbanísticas en aplicación que podrían ser revisadas, de estudios y propuestas fallidas, y de un fuerte dominio de la contingencia subsistencial. Ello representa una gran dificultad para los actores, en especial los actores públicos que operan en el territorio.



CAPITULO 7

EPILOGO: POSIBLES PRIORIDADES DE POLÍTICA TERRITORIAL CON SENTIDO Y CON PRISAS

¿Cómo operar ante la tendencia del “sacrificio urbanístico-ambiental”?

En los términos de referencia de este estudio el ámbito territorial que se subrayó fue el suelo no urbanizado de este sector este del Departamento de Montevideo, que es el actualmente el mayoritario dentro de este territorio en estudio.

De mantenerse el actual marco regulatorio y las políticas territoriales en curso, se afirmaría la hipótesis del Arco del Este del Departamento de Montevideo como un ámbito de “sacrificio urbanístico-ambiental”, tal como ya ha sido consignado.

Ello trasciende los importantes recursos aplicados en los últimos años en el área, tanto en el campo de las políticas sociales como en el campo ambiental. También trasciende la emergencia de fenómenos exitosos como el de la Zonamerica y la completación de la Ruta 102, afirmándose un nodo metropolitano aglomerante de actividades.

Una cuestión sustantiva es reconocer la singularidad actual del área en estudio y la crisis de diversos paradigmas.

Uno de ellos está asociado al reposicionamiento de la idea del *Greenbelt* (productivo y natural) de esta área de Montevideo, uno de los pilares sustantivos del Plan Montevideo planteado hace dos décadas, y de su revisión posterior. Ello se asociaba a un modelo de economía rural hoy en retirada, a pesar de los esfuerzos públicos departamentales para su mantenimiento. Hoy esta área es un conjunto de “insularidades” o rincones de Montevideo con un importante porcentaje de terrenos en vacancia productiva y de actividades. También se encuentra en crisis, en riesgo, la conservación efectiva de los Bañados de Carrasco, más allá de reconocer su resiliencia. Estos parecen ser un “terrain vague”, sin presencia activa del Estado para gestionar un bien común.

Otro paradigma es el de la misma idea de ciudad. El área en estudio, toda en el Municipio F (y parte en el Departamento de Canelones), evidencian típicos fenómenos asociados a una nueva condición “posturbana”. Se trata de una condición urbana con predominio de insularidades, con disparidades socio-territoriales, con pérdidas de cohesión socio-territorial, con ámbitos difusos no siempre reconocibles y con pulsiones sociales contrastadas. Ello desafía al urbanismo presente para lograr avanzar hacia equidades urbanas no adjetivadas y efectivas, y asumir la potencia de esta condición territorial extendida y discontinua, que trasciende las periferias metropolitanas. Al respecto cabe imaginar otras visiones territoriales, energizar acciones públicas de nuevo cuño, y robustecer los modos de acción públicos y la cooperación público – privada.

Posibles prioridades de política territorial con sentido y con prisas

La política territorial refiere a un conjunto de orientaciones públicas focalizada y atenta a las singularidades, problemáticas y desafíos de un territorio. Esta engloba políticas de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano, de desarrollo social incluidas las nuevas agendas de derechos, las políticas ambientales, las de desarrollo local, etc.

Para Arco del Este las prioridades de la planificación territorial deberían articularse y ponderarse dentro del conjunto de la política territorial. Esta se focalizaría inicialmente en el Municipio F (y parte en el Departamento de Canelones), pero debería ser conceptualizada y manejada dentro de un concepto de cuenca en la gestión de los recursos hídricos (ello supondría contemplar también al CCZ10 del Municipio D en el departamento de Montevideo. Como ya se ha tratado en el capítulo correspondiente, el horizonte de mediano y largo plazo debería ser avanzar hacia una estrategia que contemple diversas escalas territoriales: departamental, interdepartamental (gestión por cuenca hídrica), y regional (sistema de bañados costeros del Río de la Plata).

La definición de las prioridades tiene una componente política autónoma y una dimensión más estratégico – táctico dadas las transformaciones en curso

A continuación se mencionan algunas prioridades recomendadas:

- 1_“Visibilizar” la importancia de los Bañados de Carrasco y sus vecindades a nivel público y político departamental y nacional
- 2_ Inclusión en Agendas Operativas de Corto Plazo, en “señales directas” que trascienden lo normativo
- 3_ Crear una Unidad de Gestión o de Coordinación Transversal dentro de la IM
- 4_ Realizar algunos ajustes normativos

Cabe detenerse en cada uno de estas actuaciones.

1_“Visibilizar” la importancia de los Bañados de Carrasco y sus vecindades a nivel público y político departamental y nacional

Para esta visibilización parece más conveniente hablar de los Bañados de Carrasco y sus vecindades, inscripto en un enfoque de cuenca, que simplemente de Arco del Este.

Tal “visibilización” es importante por tres grandes asuntos:

- a) La vulnerabilidad social de gran parte de su población, con altísimos niveles de pobreza, tanto la residente en los asentamientos como en áreas formalizadas con gran precariedad socio – habitacional.
- b) El valor ecosistémico de los Bañados de Carrasco como recurso ambiental público, como humedal prestador de servicios ecosistémicos, ámbito con resiliencia pero también con riesgo de afectaciones y pérdida de tales valores, que entre otros servicios ecosistémicos opera como regulador de ciertas inundaciones aguas abajo y con implicancias en los riesgos de inundación aguas arriba.
- c) La rigidez, inercia y crecimiento por varias décadas, aunque sea acotado, del “relleno sanitario”, y de los diversos tratamientos sanitarios de los residuos sólidos de la ciudad en el área.

Estas tres cuestiones siguen desafiando a la política pública departamental y nacional. Y ello trasciende al ordenamiento territorial, muy limitado en esta esfera.

2_ Inclusión en Agendas Operativas de Corto Plazo, en “señales directas” que trascienden lo normativo

Las “áreas estratégicas” planteadas, y las diferentes recomendaciones de ordenamiento territorial y de gestión territorial, deberían incluirse en Agendas Operativas de Corto y Mediano Plazo, a modo de “señales directas”. Esta área, con sus diversos asuntos críticos, exige aplicar con buen sentido actuaciones directas con cierta prisa.

Ello trasciende los Instrumentos de Ordenamiento Territorial en aplicación, en elaboración u otras revisiones o formulaciones futuras. Tales instrumentos tienen sus cadencias más calmas y pautadas, con ciclos de elaboración y aplicación frecuentemente largos. Por otra parte su mera aplicación puede ser insuficiente para reorientar el futuro de esta área de acuerdo a lo planteado.

Como ya ha señalado, las agendas sobre desarrollo urbano, medio ambiente y cambio climático han comenzado a implementar acciones regionales y locales en pos de estos múltiples beneficios que la Infraestructura Verde Urbana puede aportar a la sociedad, la economía y el ambiente.

Desde un enfoque de género, se ha conceptualizado sobre la configuración de una salida alternativa y justa que reconozca y asuma la naturaleza ecodependiente e interdependiente de la vida humana. Sólo mediante la consciencia de todo aquello que sostiene materialmente la vida se puede ayudar a perfilar políticas, instrumentos, procesos e instituciones compatibles con esa doble dependencia.

La mayor presencia de la Intendencia de Montevideo en los Bañados de Carrasco y sus vecindades podría plantearse como una señal inmediata a través de la presencia de Guardias Ambientales –o de otras figuras similares como la de los Guardaparques- articuladas con diversas Divisiones de la Intendencia de Montevideo y con el Municipio F, en cooperación con la Intendencia de Canelones y con el Gobierno Nacional, en particular el MVOTMA, quien tiene incumbencias en el área.

Tales Guardaparques podrían focalizarse en una primera instancia en la conservación y policía territorial de algunas áreas interiores de mayor valor ecológico, a modo de relictos, que puedan identificarse dentro del Departamento de Montevideo. También podrían contribuir a la gestión del importante ámbito relictual ubicado al sureste del bañado, entre el Aeropuerto de Carrasco, Colonia Nicolich y el Arroyo Toledo. Ello podría contar con el apoyo de diversos actores político-administrativos, de la sociedad civil y económico-empresariales.¹⁰⁶ Esta “señal” podría ser replicable en otras áreas.

3_Crear una Unidad de Gestión o de Coordinación Transversal dentro de la IM

Se sugiere conformar una Unidad de Gestión o de Coordinación Transversal de Arco del Este, u otra figura *ad hoc* que pudiese ser eficaz, a modo de grupo de trabajo con algunos integrantes solo abocados a trabajar en esta área.

Esta unidad operativa tendría por objetivo:

- a) Empujar por la mejor conservación y desarrollo de esta área de acuerdo al paquete de recomendaciones planteado (de compartirse el mismo), llevando a cabo las primeras actuaciones previstas.
- b) Potenciar los importantes recursos de gestión de la propia Intendencia de Montevideo, con su ya consignada atomización territorial.
- c) Activar una gobernanza poliactoral y adaptativa, incluida la cooperación de la Intendencia de Montevideo y del Municipio F, con el Municipio D, la Intendencia de Canelones y otros Municipios de la cuenca en Canelones como Colonia Nicolich, Barros Blancos, Ciudad de la Costa, con el Gobierno Nacional, con otros actores internacionales

¹⁰⁶ Tal como lo señaló la Lic. Gianinna Orcasberro, en entrevista realizada en diciembre del 2019.

y con diversos actores locales, como la Asociación Bañados de Carrasco, otras organizaciones y actores económicos locales de porte.

Esta unidad podría tener diversas transversalidades según el acompañamiento político que la misma tenga.

Pero las agendas de corto plazo no podrían esperar la formación de esta Unidad y su funcionamiento en régimen.

4_ Realizar algunos ajustes normativos

Parte de las propuestas planteadas en este estudio supondrían diversos ajustes normativos o regulatorios en la legislación departamental en materia de ordenamiento territorial. Al respecto:

- a) Una nueva Revisión Parcial del POT podría incorporar algunos de los temas planteados, reconociendo la nueva realidad urbana de Montevideo, y sus desafíos futuros. Ello trasciende el ámbito en estudio. La persistencia de la protección de los Bañados de Carrasco es un tema. El ajuste de las posibles áreas estratégicas señaladas, y de sus diversas figuras urbanísticas, con su revisión de pautas, categorizaciones de suelo (incluida nuevas modalidades, criterios de transformación y conservación del suelo, etc.) e indicadores es un asunto abierto. Pero el POT, a diferencia de la ciudad, es un instrumento estable y ponderado aún positivamente por diversos político - técnicos, por lo cual tal revisión en el mediano plazo es incierta. Seguramente tal revisión dependerá de la visión del Gobierno Departamental a partir de mediados del 2020.
- b) Un Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para parte del Arco del Este, o para algunas de las áreas estratégicas recomendadas. Ello sería posible y deseable, aunque muy lento. En particular, para el Distrito de Servicios Ambientales, como ya se ha indicado, se recomienda elaborar un Plan Sectorial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- c) La incorporación de algunos de los temas planteados dentro del Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de la Cuenca del Arroyo Chacarita actualmente en curso, si ello se entendiese de interés y compatible.
- d) La realización de Estudios Urbanos de Detalle o Planes Parciales o Especiales que podrían aplicarse en varias de las áreas estratégicas y de oportunidad reseñadas.
- e) Se recomienda articular Estrategias Concertadas de Cooperación con la Intendencia de Canelones y con el Gobierno Nacional (por ejemplo en relación a la conservación de los Bañados de Carrasco), pero se entiende poco verosímil conjugar las diversas políticas en un solo instrumento de ordenamiento territorial como intento el PECAC.

El ordenamiento territorial está muy asociado a su instrumentalización, que suele envejecer y caducar en las áreas de cambio. La apuesta a Planes Parciales, Interdepartamentales o Estudios de Detalle no es suficiente, y pueden llegar a aplicarse tardíamente dada las dinámicas de cambio del sector.

Consideraciones finales

En síntesis, el asunto es priorizar bien los ámbitos estratégicos que se priorizarán. Como sostiene Javier Marsiglia, *“el desarrollo territorial es esencialmente relacional,.. y el gran desafío de la política pública es tomar más en cuenta el capital social”*.¹⁰⁷ En el mismo sentido, otros autores, como los analistas de la primera experiencia de Medellín, hablan del “diseño de

¹⁰⁷ Disertación de Javier Marsiglia, MOTDU / FADU, Montevideo, setiembre 2019.

gobernanza” como la clave sustantiva que trasciende al ordenamiento territorial y al diseño urbano.¹⁰⁸

Las importantes situaciones de precarización habitacional, de deterioro ambiental, de terrenos otrora rurales en vacancia, y la fuerte dinámica de inversiones en las vecindades, constituyen componentes a articular con sentido.

En particular, “colgarse” de un ciclo microregional de inversiones privadas podría permitir apalancar la mejora de la urbanidad del conjunto, lo cual tiene un tiempo. Las “áreas estratégicas” lo son en una cierta temporalidad y luego pueden caer. Al respecto los Bañados de Carrasco podrían ser el área desencadenante de otros procesos de mejora y de nueva apropiación como bien público.

El Arco del Este de Montevideo, en su conjunto, podría habilitar un importante y urgente intensificación política sobre sus orientaciones de manejo futuro, un fortalecimiento de lo ya avanzado en la gestión social de una de las áreas más pobres y vulnerables de Montevideo, y un incremento de la cooperación interinstitucional pública y privada orientada a proyectos focales verosímiles.

Ciertamente la articulación entre agendas políticas, instrumentos de ordenamiento territorial, actuaciones concretas en obras y en gestión, miradas y abordajes de soporte (según perspectivas de género, especificidades técnicas, etc.) podrían articularse de diversa manera y con diferentes intensidades.

A ello se aspira contribuir con este acotado trabajo de asesoría externa. ▲

¹⁰⁸ Cruz, (2014), p. 242 y ss.

ANEXO I

ANTECEDENTES DOCUMENTALES, BIBLIOGRÁFICOS Y DE INFORMACIÓN

Para este estudio se han consultado a este momento los siguientes antecedentes bibliográficos y documentales, los cuales han constituido un soporte importante.

Antecedentes específicos sobre el Arco del Este y sus vecindades

AA.VV. (2017), Revista R monográfica (Mayo Sustentable), Mvdeo: FADU (Focalizada en La Chacarita)

ALDAMA, Sergio; COLOM, Federico; MORERA, Diego, RÍOS, Jimena y WOOD, Mauricio (2018). *Prison to prison. Una historia íntima entre dos modelos arquitectónicos.*(16. Mostra Internazionale di Architettura). MEC / UDELAR.

BRAZEIRO, Alejandro y HORTA, Sebastián (2004). «Bañados de Carrasco: un zoom en las invasiones biológicas.» *Ambios*, año V, N° 14, 19/21.

DI BELLO, Paula (2014). *Bañados de Carrasco: una oportunidad proyectual.* Seminario Cultura Ambiental y Proyecto, FARQ, Montevideo: multicopiado.

7INTENDENCIA DE CANELONES / INTENDENCIA DE MONTEVIDEO / MVOTMA / AGENDA METROPOLITANA / PNUD ALTENIX S.A. (2007), Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco. Mvdeo.: multicopiado.

INTENDENCIA DE CANELONES (2018), *Revisión Parcial del Plan de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de la Costa: Costaplan.* Canelones: multicopiado.

INTENDENCIA DE CANELONES (2017), *Plan Parcial Nicolich y Ruta 101.* Canelones: multicopiado.

INTENDENCIA DE CANELONES (2017), *Plan Local de Ordenamiento Territorial para las Microrregiones 6 Y 8.* Canelones: multicopiado.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO / DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN / DIVISIÓN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (2018). *Usos del suelo de Interfase Urbano-rural y otros.* (Documento de trabajo de uso interno de la Intendencia de Montevideo). Mvdeo.: multicopiado.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO / DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN / DIVISIÓN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL / UNIDAD DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2019). *Avances Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de la Cuenca del Arroyo Chacarita. Memoria de Información, Memoria de Ordenación.* (Avance agosto de 2019). Mvdeo.: multicopiado.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO / ALTENIX S.A. (2018), *Programa de Actuación Integrada Sector APT-5 Este.* Mvdeo.: multicopiado.

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO / INTENDENCIA DE MONTEVIDEO / INTENDENCIA DE CANELONES et. al (2011). *Proyecto de cohesión social y desarrollo sustentable para la Cuenca del Arroyo Carrasco. Balance, resultados y percepciones 2009-2011.*

ORCASBERRO, Giannina (2014), *Plan de Gestión del Proyecto: Recuperación Ambiental de un Relicto de los Bañados de Carrasco.* Mvdeo.: UCI / multicopiado. Véase:

<http://www.sidalc.net/cgi->

in/wxis.exe/?IsisScript=LIBUCI.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=006272. (Recuperado el 14.12.2019).

Abordajes más amplios o específicos sobre Montevideo y el Área Metropolitana de Montevideo

AGUIAR, Sebastián; Borrás, Víctor; Cruz, Pablo; Fernández Gabard, Lucía; Pérez Sánchez, Marcelo (2019). *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Montevideo: Intendencia de Montevideo / UDELAR Facultad de Ciencias Sociales, Fundación Ebert Stiftung.

ARANA, Mariano, coord. (2011). *Uruguay. La centralidad montevideana*. Quito: Olacchi.

BERVEJILLO, Federico (2008). «El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos», en CALVO, Juan José y MIERES, Pablo (2008), *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay*. Montevideo: Rumbos / UNFPA.

CED (Centro de Estudios para el Desarrollo) / ITURRALDE, Agustín y ALTMAN, Leonardo (2018). *Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo (2007-2016)*. Montevideo: multicopiado.

CEPAL, N. U. (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*.

CHABALGOITY, Manuel (2018). *La ordenación del territorio como política pública. Las áreas rurales de Montevideo en el contexto nacional*. Montevideo: Csic/Udelar.

CODISEÑO.STUDIO (2019). *Montevideo Push Pull*, Mvdeo: Usina de Innovación Colectiva, multicopiado.

COURIEL, Jack (2010). *De cercanías a lejanías (Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo)*. Montevideo: Ediciones Trilce.

CSI Ingenieros / Artelia /Halcrow /Rhama (2017). Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo IM, Resumen Ejecutivo-Diagnóstico Integrado. Montevideo: multicopiado.

CSI Ingenieros / Artelia /Halcrow /Rhama (2019). Plan Director de Saneamiento y Drenaje Urbano de Montevideo IM, Tomo XIV – Evaluación ecosistémica de cursos de agua y Anexos, Montevideo: multicopiado, octubre 2019. .

EDITORIAL AGENDA METROPOLITANA / MARTINEZ GUARINO, R., (coord.). (2007). *Libro Blanco del Área Metropolitana (Canelones, Montevideo, San José)*. Montevideo: Editorial Agenda Metropolitana.

FERNÁNDEZ GABARD, Lucía (2018). «Montevideo: let´s talk about garbage! » *Thema*, N° 1, FADU, 97/106.

INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO / AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL / JUNTA DE ANDALUCÍA (1998). *Plan Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial 1998 – 2005)*. Montevideo: IMM / AECI / JDA.

INTENDENCIA DE CANELONES (2011): Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Canelones: multicopiado.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2013): *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. Mvdeo.: multicopiado.

MVOTMA et al. (2011). *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas*. Montevideo: Mvotma (Serie Documentos).

PRESIDENCIA. OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO / ISABELLA, Fernando (coord..) (2019). *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*. Mvdeo.: OPP:

SCHELOTTO, Salvador (2008). *La ciudad de Montevideo: ¿una metrópoli policéntrica?*, Revista *Centro-h*, nº. 2, p. 37/46.

SPRECHMANN, Thomas y CAPANDEGUY, Diego (1992). *La costa de Montevideo: una reflexión estratégica. Directrices urbanísticas*, Revista *ELARQA*, nº. 3, p. 66/65.

SPRECHMANN, Thomas y CAPANDEGUY, Diego (1998). *Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal*, Revista *DOMINO*, nº. 2, p. 16/41.

TRILLO, Alvaro (2018). «La construcción de la periferia de la ciudad » *Thema*, Nº 1, FADU, 147/157.

UDELAR / Facultad de Ciencias / ACHKAR, Marcel, DÍAZ, Ismael y SOSA, Beatriz (2016). *Proyecto Inventario Nacional de Humedales, Producto 4. Inventario para la Cuenca del Río del la Plata (Segunda parte. Sector Este)*. Montevideo: multicopiado.

VIDART, Daniel (1969). *El Gran Montevideo, Enciclopedia Uruguaya* nº 58, diciembre 1969.

Otros trabajos sobre el Uruguay vinculables con el área en estudio

BERVEJILLO, Federico y SCIANDRO, José, red. (2017), *Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial*, Mvdeo.: MVOTMA / OPP:

CALVO, J.J. (2013) (coord.), *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Fascículo 1 del *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay*. Montevideo: INE.

SPRECHMANN, Thomas., CAPANDEGUY, Diego. y AGUIAR, César (2007). *La Ciudad Celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del Siglo XXI*. Montevideo: Farq / Udelar / Fundación Colonia del Sacramento.

SPRECHMANN, Thomas., CAPANDEGUY, Diego y GASTAMBIDE, Federico (2012). *Uruguay: sobre las infraestructuras y otros ordenes territoriales*. Mvdeo.: aller Danza/Farq/Udelar, multicopiado.

Referencias sobre el urbanismo, el desarrollo local, la ecología del paisaje y la gestión de ámbitos costeros

AHERN J., 1995.«Greenways as a planning strategy». *Landscape and Urban Planning*. 33, p. 131–15.

ALBURQUERQUE, F. (2006). “Notas acerca del enfoque del desarrollo económico territorial para el empleo”, en Vergara P. y F. Alburquerque (Coord.) *Desarrollo económico territorial: respuestas a los desafíos del empleo*, Red DETE – ALC.

AROCENA, José (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus / Ucu dal.

AROCENA, José y MARSIGLIA, Javier (2017).- *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Montevideo: Taurus / Claeh.

CARDOSO, María Mercedes y FRITSCHY, Blanca Argentina (2012), «Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación», *Contribuciones Científicas GAEA*, vol. 24, p. 27/39.

CASTELLI, L. (2001). *Conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada*. Buenos Aires: FARN / ARCA.

CRUZ, Teddy (2014). "Medellín es el futuro", en AA.VV (2014). *Medellín. Vida y ciudad. 10 recorridos*. Medellín: Mesa Editores, p. 235/253.

DRAMSTAD et al (1996). *Landscape Ecology Principles in Landscape Architecture and Land Use Planning*. Harvard University Graduate School of Design.

FORMAN, R.T.T. (1995). *Land Mosaics, The ecology of landscapes and regions*. Cambridge: University Press.

FORMAN R.T.T. (1995). «Some general principles of landscape and regional ecology» *Landscape Ecology* vol. 10 no. 3, SPB Academic Publishing bv, Amsterdam, p. 133/142.

GARAY, Alfredo (2001), *El borde periurbano*, Montevideo: multicopiado MOTDU.

GODET, Michel (1995). *De la anticipación a la acción (Manual de prospectiva y estrategia)*. México: Alfaomega.

MARSIGLIA, Javier. (2009). *¿Cómo gestionar las diferencias?. La articulación de actores para el Desarrollo Local*. Montevideo: multicopiado, Setiembre de 2009.

MATTEUCCI S.D. (2005). *Ecología de Paisajes*, en página Web del Grupo de Ecología de Paisajes y Medio Ambiente, Universidad de Buenos Aires, líneas de investigación. on line: www.gepama.com.ar

MOSTAFAVI, M. y DOHERTY, G. (2010). *Ecological Urbanism*. New York: Lars Müller Publishers.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Madrid, Antoni Bosch.

ZAERA POLO, Alejandro (1998). *La organización material del capitalismo avanzado*, Revista *DOMINO*, nº. 2, p. 8/15.

Referencias sobre la perspectiva de género

LAS BASES MATERIALES QUE SOSTIENEN LA VIDA PERSPECTIVAS ECOFEMINISTAS cotidianomujer.org.uy

BATTHYÁNY, K. (2016). *¿Quién cuida en la ciudad?: oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)*.

CARRASCO, Cristina; DOMÍNGUEZ, Marius. «Género y usos del tiempo: nuevos enfoques metodológicos» *Revista de Economía Crítica*, 2003, vol. 1, p. 129-152.

CEPAL, N. U. (2004). *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. CEPAL.

CEPAL, N. U. (2007). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*.

CEPAL (2006). *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de los indicadores de género*, véase [en línea]: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/31960-guia-asistencia-tecnica-la-produccion-uso-indicadores-genero>

CIOCOLETTO, A. y Col·lectiu Punt6 (2014). *Espacios para la Vida Cotidiana. Auditoría de Calidad Urbana con perspectiva de Género*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

DE MANUEL JEREZ (2006) Esteban. *Participar para recuperar la Polis*. Educación de Adultos y Participación p. 89-102.

EMAKUNDE, I. V. (2013) *Guía para la elaboración de los informes de impacto de género*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de la Mujer.

EUROPEAN COMMISSION (2019) *Gendered innovations in Participatory Research and Design*. http://ec.europa.eu/research/swafs/gendered-innovations/index_en.cfm?pg=home <acceso el 1 de febrero de 2019>

ESCALANTE, Sara Ortiz (2018). *La seguridad urbana desde el urbanismo feminista*.

HERRERO, Y. (2015). Apuntes introductorios sobre el ecofeminismo.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2017). *3er. Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones 2014-2020. (Compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el período 2016-2020)*. Mvdeo: IM.

LÓPEZ MEDINA, José M^a (2010) «Metodologías participativas para la gestión social del hábitat» *Revista Hábitat y sociedad*, nº 1, p. 83-103. www.habitatsociedad.us.es. ISSN: 2173-125X.

MONTAÑÉS SERRANO, Manuel (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Barcelona: Editorial UOC.

PRESIDENCIA, OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050*. 24p. Disponible desde Internet en: https://www.opp.gub.uy/images/Hacia_una_Estrategia_Nacional_de_Development_Uruguay_2050.

ROMERO, Gustavo y MESÍAS, Rosendo (2004) *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del hábitat*. *Red XIV.F de Habyted (CYTED)*. México DF: CYTED. ▲

ANEXO II
ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ABC	Asociación Bañados de Carrasco
ANEP	Administración Nacional de Enseñanza Pública
APT	Área Potencialmente Transformable
CCZ	Centro Comunal Zonal
DDOT	Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial
DIEA	Oficina de Estadísticas Agropecuarias
DINAGUA	Dirección Nacional de Aguas
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
ECH	Encuesta Continua de Hogares
IM	Intendencia de Montevideo
INE	Instituto Nacional de Estadística
LOTDS	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PECAC	Plan Estratégico de Gestión Integrada de la Cuenca del Arroyo Carrasco
POT	Plan de Ordenamiento Territorial (Plan Montevideo)
TA	Tasa de Actividad
TD	Tasa de Desempleo
TE	Tasa de Empleo
UDELAR	Universidad de la República
UP	Unidad de Paisaje