

DIALÉCTICA PLANIFICACIÓN-TERRITORIO: EL CASO DEL PAU (PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA) SECTOR 10 NORTE DE CAMINO CARRASCO

AUTORA

Rodríguez Ponce de León, Carolina. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
arq.carolinarodriguez@gmail.com

palabras clave

barrios privados; asentamientos irregulares; desigualdades territoriales; planificación.

RESUMEN

En el modelo de desarrollo actual, los procesos de expansión hacia la periferia y la —no siempre presente— planificación del Estado han generado en el territorio grandes desigualdades. Esto se hace latente en los sectores de ciudad donde esta desigualdad se polariza a través de barrios privados y asentamientos irregulares, ubicados de forma contigua, pero con grandes distancias en condiciones de calidad de vida. En Uruguay, el Estado, en respuesta a situaciones de segregación y fragmentación, planifica la ciudad tomando el territorio como un ámbito de integración y democracia, haciendo visible la necesidad de amortiguar el crecimiento de la ciudad informal y de repensar su articulación con la ciudad formal. Ahora bien, en la periferia montevideana es posible reconocer ciertas divergencias entre la teoría y la praxis. En particular, en la zona del PAU Sector 10 surgen, a partir de 2005, tres urbanizaciones semiprivadas¹, mientras que a pocos metros asentamientos irregulares, con 50 años de existencia, continúan enfrentando condiciones de calidad de vida muy dispares. En este marco, la investigación plantea interpelar el rol de la planificación en la conformación de este fragmento urbano teniendo en cuenta que dichos barrios surgen luego de un PAU aprobado en suelo potencialmente transformable².

¹ Para la definición del tipo de barrio se toma como referencia la categorización realizada por M. Pérez y J. P. Ravela en su artículo “Montevideo, ¿ciudad cercada? El fenómeno de los barrios privados” (2019).

² Esta zona se define como suelo potencialmente transformable, por la Intendencia de Montevideo, en el POT (1998).

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Interfase urbano-rural: suelo periurbano

El actual modelo de desarrollo ha generado, entre otras cosas, una desestructuración de la sociedad salarial (mayor desempleo y precarización) asociada a una polarización de la población en cuanto a niveles de concentración de riqueza (Baraibar, 2009). En el territorio, esto se refleja en el crecimiento de la ciudad informal con la multiplicación de asentamientos irregulares, en contraposición a la autosegregación de las clases medias y altas en urbanizaciones cerradas. En diversos sectores de la periferia montevideana es posible reconocer estas situaciones de desigualdad en fragmentos urbanos segregados³ cercanos en distancia física, pero con características sociales, ambientales y urbanas muy contrapuestas.

Al mismo tiempo, la acelerada expansión de las ciudades hacia la periferia ha dado lugar al surgimiento de espacios que son difíciles de delimitar y definir, caracterizados por la integración de lo urbano con lo rural, la heterogeneidad de usos y la conflictividad social (Puebla, 2009). Son lugares que en la actualidad adquirieron funciones de ciudad, pero que hasta hace algunos años se distinguían por su marcada ruralidad (Mansilla, 2017). Se trata de ámbitos híbridos de interfase caracterizados por bajas densidades edificatorias, ocupación desmesurada del suelo y especulación inmobiliaria, importantes infraestructuras viarias, sistema de transporte escaso con su consecuente dependencia del vehículo privado, grandes extensiones de espacios libres, presencia de áreas industriales, equipamientos deportivos y de usos semiurbanos, como vertederos, canteras o invernaderos plásticos, y marcadas desigualdades territoriales generadas por la ausencia de políticas públicas (Hernández, 2016; Puebla, 2009).

1.2. El valor del suelo periurbano

El suelo periurbano tiene un valor degradado en relación con el valor del suelo urbano, pero también en relación con el rural. Por un lado, el proceso de expansión de la mancha urbana afecta el valor rural de la tierra. A mayor distancia de la ciudad, la rentabilidad de la producción aumenta, por lo que el corrimiento y avance del suelo urbano sobre el suelo rural implica una disminución de la renta rural.

³ "La segregación territorial no solamente tiene que ver con los movimientos (y sus consecuencias en la transformación de la ciudad y la sociedad) que realizan los sectores de bajos (o nulos) ingresos, sino también con lo que hacen los sectores de ingresos altos y medios." (Baraibar, 2009).

A su vez, el valor de la tierra urbana aumenta en la medida en que la distancia al centro de la ciudad disminuye. Sin embargo, si el suelo no cuenta con las características de una trama urbana consolidada (servicios, infraestructura, etc.), comienza a perder valor.

En consecuencia, el suelo periurbano queda vacante, y su valor se determina por la cercanía relativa a la ciudad, en cuanto a una posible urbanización a futuro. Por esta razón, la renta que determinará el precio del suelo periurbano no será la del uso actual, sino la del uso potencial.

El mecanismo del especulador inmobiliario es comprar la tierra y esperar que la ciudad llegue hasta ahí. [...] La racionalidad de este mecanismo que mantiene una inversión sin rentabilidad durante tanto tiempo está en que en algún momento el especulador se apropia de las virtudes de la ciudad sin haber tenido que hacer inversión.

(Goldaracena, 2008, p. 11)

Por otra parte, el procedimiento que permite los nuevos fraccionamientos de estos espacios generalmente es la reclasificación de suelo rural a suelo urbano. Con este cambio en la asignación de usos del suelo se generan unas plusvalías que incrementan notablemente su valor y benefician así a los propietarios de manera automática. De este modo, el espacio periurbano asume la condición de suelo en espera, incorporándose al mercado inmobiliario mucho antes de que se lleve a cabo su reclasificación (Hernández Puig, 2016).

La plusvalía urbana es el aumento del valor del suelo obtenido a través de la sumatoria de los siguientes componentes: esfuerzo del propietario, acciones del conjunto de la sociedad, cambio de la normativa urbana e inversiones públicas. Sin embargo, la regla general es que el aumento de valor provenga de actuaciones del sector público, como la autorización para desarrollar ciertos usos del suelo, cambios en las densidades autorizadas e inversiones en infraestructura; o de las fuerzas del mercado, debido por ejemplo al aumento general de la población urbana, etc. En cualquiera de estos casos, es claro que el/la propietario/a no ha hecho nada para incrementar el valor del suelo (Brener, 2015).

En este marco, la generalidad es que la plusvalía urbana se trate de un aumento del valor de un bien por causas extrínsecas al propietario del bien, es decir, por causas sobre las que no tiene

control directo, pero por las cuales sí obtiene un beneficio.

2. PAU SECTOR 10 NORTE DE CAMINO CARRASCO

La investigación “Dialéctica planificación-territorio: el caso del PAU Sector 10 Norte de Camino Carrasco” plantea indagar sobre las posibles relaciones causa-efecto entre algunas acciones de la planificación y el surgimiento o concreción de urbanizaciones desiguales y/o degradantes para el ambiente, tomando un caso de estudio concreto en Montevideo. El ámbito de trabajo se ubica en la periferia este de Montevideo, a la altura de Camino Carrasco, en el límite con el departamento de Canelones. La elección de caso se debe a las siguientes razones:

- se trata de un área de interfase urbano-rural, con accesos rápidos y proximidad al área central de Montevideo;
- se puede verificar allí un aumento en la heterogeneidad y en los procesos de segregación, con una creciente y cercana disparidad en el tipo y la forma de ocupación del suelo, “juntos pero lejos”: barrios cerrados y asentamientos irregulares se ubican muy cercanos en distancia física y muy lejanos en condiciones de calidad de vida;
- se ubica contigua a un área ecosistémica degradada (y con intención de preservar por el Estado) como es el arroyo Carrasco y sus bañados;
- cuenta con un instrumento de ordenamiento territorial aprobado, el “Programa de Actuación Urbanística (PAU) Sector 10 Norte de Camino Carrasco”, en el que se han amparado tres urbanizaciones del tipo cerradas para instalarse.

La metodología de trabajo para llevar adelante la investigación se planifica en tres etapas. Primero se hace una breve introducción al ámbito de trabajo y se estudia y analiza el PAU Sector 10 “Norte de Camino Carrasco”, de forma de sistematizar la información. La segunda etapa de trabajo plantea el estudio de las urbanizaciones cerradas, sus características y sus formas de gestión. Por último, se propone contraponer los insumos recabados en las dos etapas anteriores de forma de arribar a algunas reflexiones finales que puedan aportar al debate actual.

2.1. Ámbito de estudio

La periferia de Montevideo se caracteriza por ser un territorio heterogéneo y desigual, asociado a procesos de segregación espacial y acceso diferencial a los servicios. Su proceso de formación responde a una expansión espontánea, desordenada y desestructurada de la mancha urbana hacia el suelo rural, condicionada por diversos fenómenos simultáneos. Por un lado, las familias de bajos ingresos son “expulsadas” de las áreas urbanas consolidadas⁴ debido a los altos costos de vida y migran hacia la periferia en busca de un hábitat más económico (Couriel, 2010), mientras que las que no pueden cubrir los costos ocupan de manera informal terrenos vacantes de propiedad pública y privada. Por otra parte, la falta de regulación y controles, la disponibilidad de amplias áreas libres y la cercanía a la capital propician la instalación de grandes emprendimientos industriales que impactan negativamente en el ambiente, con un aumento de la contaminación y la degradación ambiental. Paralelamente, surgen y se reproducen rápidamente nuevas formas de urbanización “cerradas”⁵, en las que los sectores de medios y altos ingresos se autosegregan en un imaginario de seguridad y de retorno a la naturaleza (Couriel, 2010). Estos fenómenos han llevado a que la periferia montevideana se conforme por un mosaico de tramas de ciudad fragmentadas y desconectadas, con actividades y usos diversos, como por ejemplo industrias y vertederos, antiguos espacios de producción que hoy conforman vacíos, barrios cerrados, asentamientos irregulares y áreas naturales relevantes como arroyos y bañados. En definitiva, se trata de una zona de interfase tensionada entre lo urbano y lo rural con carencias en infraestructura, servicios y equipamientos colectivos y con grandes asimetrías socio-territoriales.

⁴ Según la Ley N.º 18.308 de Ordenamiento

Territorial y Desarrollo Sostenible, el suelo categoría urbana consolidado comprenderá

las áreas territoriales que cuenten con infraestructuras y servicios en forma regular y total.

⁵ Existen distintas normativas por departamento; en el caso de Montevideo se dice que la instalación de barrios privados no está permitida.

2.1.1. Normativa vigente

Los instrumentos de ordenamiento territorial (IOT) que estructuran la zona de estudio son, entre otros, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o Plan Montevideo (1998) y las Directrices Departamentales de Montevideo (2012). En estos instrumentos es posible encontrar puntos de interés y propuestas de ordenación coincidentes. En relación con las desigualdades territoriales, el POT enuncia lo siguiente:

El Plan Montevideo es un plan de reequilibrios, que procura difundir infraestructuras y equipamientos en el acceso a las calidades de vida urbana, como modelo alternativo al de la segregación socio-espacial. [...] En la búsqueda del reequilibrio se propone además una amortiguación del proceso de crecimiento urbano de carácter informal.

(Memoria de Ordenación, 1998, p. 123)

Catorce años después, las Directrices Departamentales de Montevideo, manifiestan:

Reducir los procesos de segregación social y fragmentación territorial es esencial para el logro de un territorio integrado y socialmente equilibrado. Para que el territorio sea inclusivo e integrador se debe actuar en múltiples áreas para contribuir al acceso democrático a las oportunidades de crecimiento individual y familiar. En este sentido el espacio público debe jugar un rol fundamental como ámbito de la integración social.

En un nivel más amplio de ordenación, a nivel nacional, la Ley N.º 18.308 (2008) de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, en su artículo 3 expone:

El ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

Por otro lado, en relación con la postura frente a la problemática ambiental, el POT identifica los Bañados de Carrasco como un área ecológica significativa, destacada como ecosistema natural por su biodiversidad y sus atributos paisajísticos. Por su parte, las Directrices Departamentales de Montevideo sitúan el arroyo Carrasco y su degradación como una de sus principales preocupaciones territoriales, y caracterizan la zona como estratégica, en cuanto a su vocación de interfase entre lo rural y lo urbano. A su vez, se identifica la ordenación del entorno de los bañados de Carrasco como una oportunidad de proyectar y de consolidar el paisaje.

Es posible concluir, de este breve recuento de IOT aplicables a

la zona, que en respuesta a situaciones de segregación y fragmentación socio-territorial se propone, tanto a nivel departamental como nacional, fomentar la cohesión del territorio, colocando el espacio público como ámbito fundamental para la integración social. A su vez, se hace visible la necesidad de amortiguar el crecimiento de la ciudad informal y de repensar su articulación con la ciudad formal de manera de garantizar condiciones de equidad, democracia e inclusión. Asimismo, los IOT mencionados confirman la degradación ambiental que afecta al arroyo y los bañados de Carrasco y proponen su recuperación como espacio público verde reforzando su alto potencial paisajístico.

2.2. PAU Sector 10 Norte de Camino Carrasco

El POT (1998) plantea para su aplicación un primer nivel de división operativa del territorio definiendo zonificaciones⁶. En el sector de estudio, tomando a Camino Carrasco como línea divisoria, se categoriza el suelo como suelo urbano al sur del mismo y suelo rural al norte. A su vez, se plantea un sector intermedio entre ambos, llamado “Sector 10”, al que se le asigna la categoría de suelo suburbano o potencialmente urbanizable (ver figura 1).

⁶ “[A]tendiendo a lo establecido en la Ley de Centros Poblados se delimitan las áreas de Suelo Urbano, Suelo Rural y Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable”. Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, Intendencia de Montevideo.

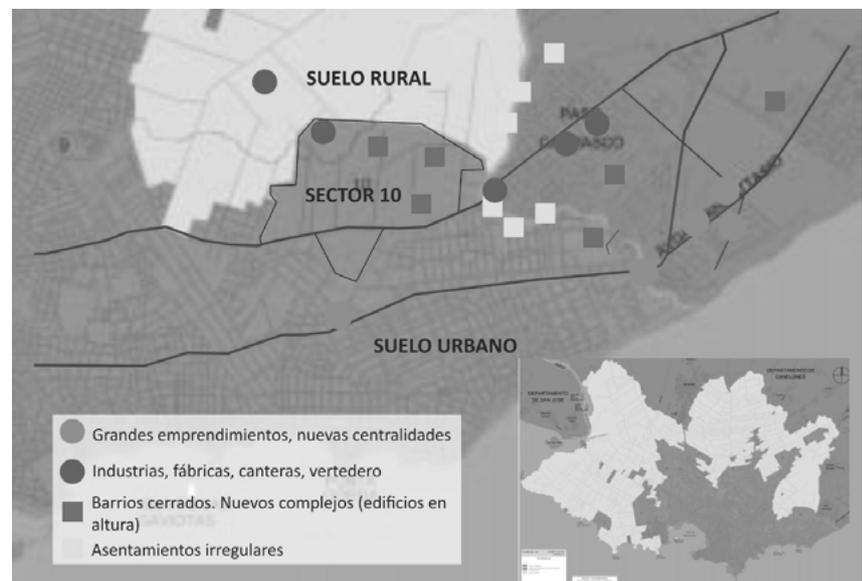


Figura 1. Ámbito de estudio. Zonificación según POT. Fuente: elaboración propia sobre planos del POT.

El suelo suburbano o potencialmente urbanizable es definido como un área a la que, en virtud de sus características topográficas y ubicación relativa en la ciudad, se le reconoce su potencial para incorporarse a zonas urbanizadas. El instrumento de gestión que regula el cambio de categoría de suelo rural a urbano es el Programa de Actuación Urbanística (PAU), y es aplicable en zonas específicamente señaladas por el plan.

En el año 2000, se aprueba el PAU Sector 10 “Norte de Camino Carrasco”. Este instrumento reconoce a la zona como un espacio de usos mixtos y de transición urbano-rural con buena accesibilidad en la estructura metropolitana y con amplios espacios disponibles para el desarrollo de nuevas urbanizaciones (estimando que la capacidad total de saturación del sector es de 3500 a 4000 viviendas). Para su aprobación se hace, entre otras cosas, un estudio económico-financiero mediante la comparación de los costos de mantenimiento departamentales (saneamiento, pavimentos, alumbrado público, recolección de residuos, barrido y mantenimiento de espacios públicos y arbolados) y los ingresos derivados del PAU de carácter tributario para recaudar por la Comuna (tributos domiciliarios y contribución inmobiliaria). De este estudio, se concluye que el proyecto es conveniente. A su vez, se estima como externalidad la repercusión que tendrá el proyecto en el valor de los terrenos donde se construirán viviendas⁷.

Por otra parte, el PAU sugiere y propone la realización de parques públicos (lineales y plazas), la incorporación de líneas de transporte en el área, la concreción de una nueva avenida y la pavimentación de algunos caminos existentes.

Luego de veinte años de aprobado este instrumento, hoy es posible verificar en el ámbito definido por el PAU Sector 10 el desarrollo de por lo menos tres urbanizaciones con características de ámbito cerrado: San Nicolás (2005), Los Olivos (2011) y Parques (2013). Estos barrios, según Pérez y Ravela (2019), podrían definirse como barrios jardín-semiprivados, ya que

desarrollan sistemas de seguridad y una morfología urbana de cierre, pero tienen la diferencia de no tener un vallado en el acceso al barrio, pues la IM no lo permite. Presentan un uso residencial permanente, y son diseñados para sectores de ingresos medios altos y altos.

⁷ Fuente: https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/norte_camino_carrasco.pdf

(Pérez, Ravela, 2019, p. 147)

Por otro lado, las propuestas referidas a la incorporación de espacios públicos verdes y nuevas avenidas de conexión no fueron ejecutadas hasta el momento.

2.2.1. Posibles cuestionamientos al PAU Sector 10

Para fundamentar la propuesta de instalación de nuevas urbanizaciones, los/as técnicos/as responsables del PAU Sector 10 presentan los barrios aledaños a la zona, Carrasco y Punta Gorda, como espacios consolidados y estancos, sin posible crecimiento. Esta afirmación la justifican mediante un análisis que toma como insumo los resultados obtenidos de los Censos de 1985 y 1996, y se explicita que “la dinámica intercensal muestra áreas estables con leve retroceso poblacional”. A su vez, plantean que existen algunos pocos sectores dinámicos ubicados en Carrasco norte, pero que en cualquier caso la densidad de población en 1996 tiende a estabilizarse “entre valores de 5 a 10 viviendas por ha en la zona este de Carrasco y valores de 20 o más viviendas por ha en la zona aledaña”. Finalmente, concluyen que “la capacidad de crecimiento futuro del sistema Carrasco – Punta Gorda está condicionada a la expansión del suelo fraccionable”.

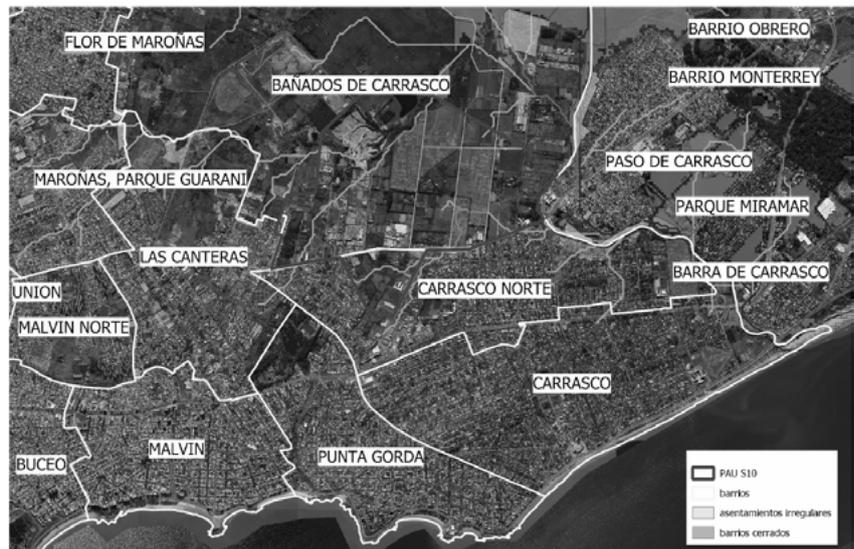


Figura 2. PAU Sector 10 y barrios aledaños. Fuente: elaboración propia

Por otro lado, se realiza un estudio de dinámicas inmobiliarias en la zona que resulta en la existencia de “apenas” tres barrios abiertos con servicios en Montevideo (Jardines de Carrasco, Manantiales de Carrasco y Parque Carrasco Village)⁸ y

⁸ Fuente: Lámina I.3 Emprendimientos inmobiliarios Costa de Montevideo y Canelones.

varios emprendimientos con características de barrio cerrado en Ciudad de la Costa, Canelones, donde las urbanizaciones privadas son permitidas.



Figura 3. Barrios abiertos con servicios en Montevideo: Manantiales y Jardines de Carrasco
Fuente: imágenes de Street View

Ahora bien, frente a este análisis se podrían cuestionar algunas cosas. En primer lugar, parecería que se toma cierta información, y no otra, para realizar el análisis a nivel de estructuración barrial, ya que se coloca a la pieza del PAU Sector 10 en relación directa con Carrasco y Punta Gorda, y se desconoce o se omite nombrar y estudiar a los barrios realmente limítrofes con la zona del PAU, es decir, los barrios de Las Canteras y Carrasco Norte en Montevideo y Paso Carrasco en Canelones. Si bien Carrasco norte podría compartir algunas de las características de Carrasco y Punta Gorda, Las Canteras y Paso Carrasco presentan características sociales, económicas, ambientales y urbano-territoriales bastante diferentes de las de los barrios de Carrasco y Punta Gorda. A su vez, se hace un análisis detallado de los usos de suelo en el área, y en este estudio los asentamientos irregulares, que datan de 1960, no son nombrados. En la sección final de anexos, si bien es posible encontrar los asentamientos mapeados en los planos, en algunas de las referencias se mapean los padrones en los que se ubican como “predio rural sin usos productivos, baldío o con vivienda” (plano I.13 Usos de suelo), o como “predios denunciados para utilizar como canteras” (planos I.18 y I.19 Usos de suelo).

En relación con la trama vial, se plantea que su estructura es en peine, tomando como calle de acceso a Camino Carrasco, y que los caminos, en su mayoría de 5 a 6 metros de ancho de calzada, podrían asimilarse a caminos rurales por sus características, y en general no cuentan con pavimentación. En cuanto a lo propuesto por el PAU, se proyecta la pavimentación de los caminos existentes, mejorando su perfil longitudinal y ampliando su

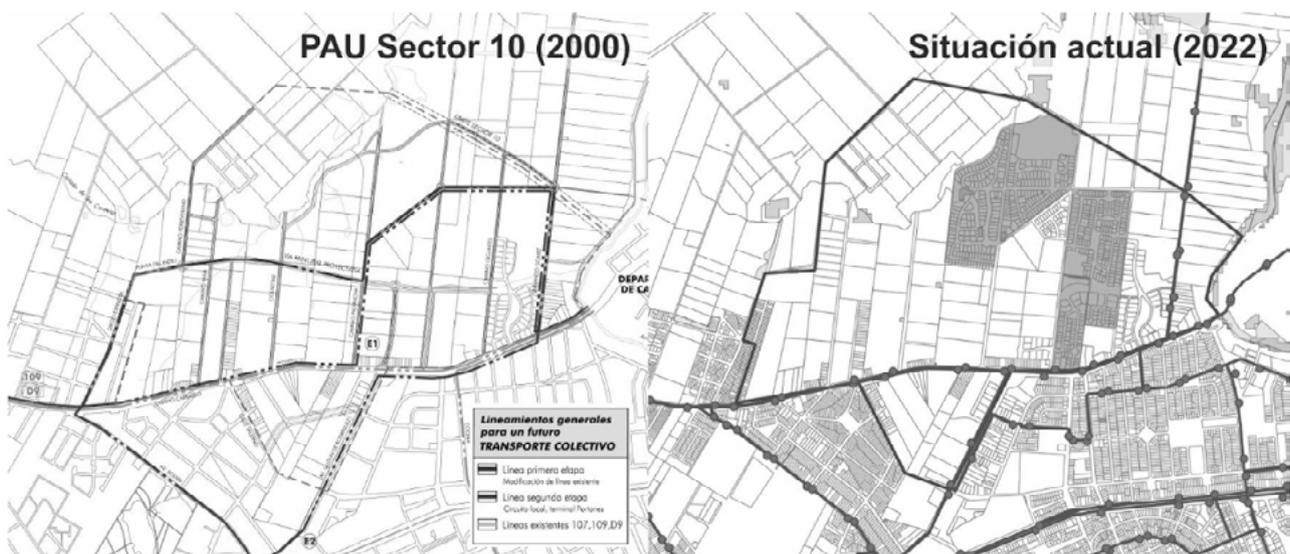


Figura 5. Sistema de transporte público propuesto por el PAU vs. situación actual
Fuente: elaboración propia tomando planos del PAU Sector 10

En relación con los usos de suelo y la edificabilidad, el PAU Sector 10 plantea distintos parámetros definiendo cinco zonas: Z1 (a y b), Z2, Z3, Z4 y Z5. Actualmente, en la Zona 1 es donde se ubican las tres urbanizaciones semicerradas. Esta zona, denominada Barrio Jardín, de baja densidad, es delimitada por Cno. Carrasco, Cno. José Strassner (en el momento de aprobación del PAU, Cno. Colastiné) y el borde nordeste del PAU. Es una zona pensada para sectores de ingresos altos y medio-altos, y tiene como objetivo “promover un desarrollo residencial de alta calidad en sus espacios públicos y privados y en su edificación, que opere como la expansión ‘natural’ de las áreas más calificadas de Carrasco”. Su morfología es definida mediante manzanas de borde y corazón abierto con trazados viales de geometría libre y buena conectividad interna.

La Zona 2, barrio jardín en densidad media, es una oferta para ingresos medios, en los que se incluyen cooperativas, y se ubica entre Cno. Carrasco, Cno. José Strassner, el límite oeste del sector y el arroyo de las Canteras. Si bien la morfología planteada para esta zona es de manzanas de borde y corazón abierto, conectadas por la traza de la cañada y posibles nuevas calles locales de ancho mínimo de 15 m, el PAU no propone en ningún lugar de esta zona la incorporación de nuevas calles de conexión transversal (a excepción de un pequeño tramo de la Av. Principal propuesta para la zona 1), así como de ingreso en peine desde Cno. Carrasco.

Por último, en lo referido a espacios públicos, el PAU Sector 10 plantea la incorporación de espacios tipo parque lineal, acompañando arroyos y cañadas existentes, y espacios tipo plaza, que luego serían definidos mediante un proyecto urbano de detalle.

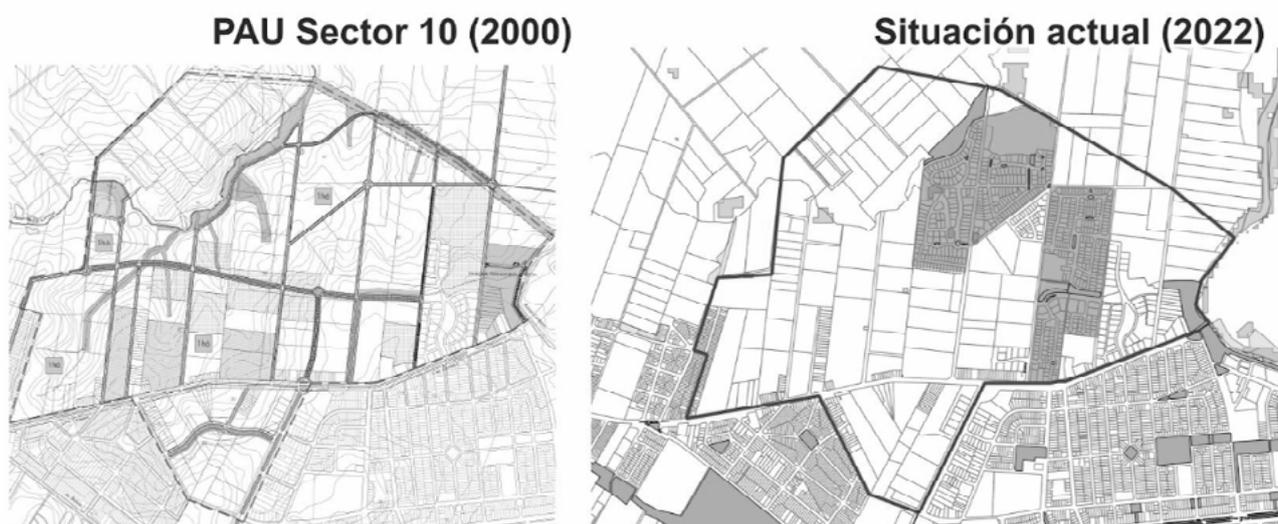


Figura 6. Espacios verdes públicos propuestos por el PAU vs. situación actual
Fuente: elaboración propia tomando planos del PAU Sector 10

A modo de resumen, el área de estudio es identificada por la Intendencia de Montevideo (IM) como una zona degradada, y se hace explícita su necesaria recuperación social y ambiental. Por otro lado, se promueve la reclasificación de suelo rural a urbano y se aprueba la creación de nuevas urbanizaciones que, si bien son justificadas mediante un estudio económico-financiero de ganancia para la IM, generan en el lugar una marcada segregación socio-territorial y no implican cambios en cuanto a recuperación ambiental más allá de sus límites de proyecto. A su vez, veintidós años después de aprobado el PAU, muchos de los proyectos que este propone, como nuevas avenidas conectoras que promueven una mejora en la movilidad pública y peatonal con incorporación de veredas y nuevas líneas de transporte y la generación de espacios públicos verdes, no se han realizado.

3. BARRIOS SEMIPRIVADOS UBICADOS EN EL PAU SECTOR 10

Como se mencionó, actualmente existen tres urbanizaciones con características de ámbito cerrado en el PAU Sector 10. Estas son: San Nicolás (2005), Los Olivos (2011) y Parques (2013).

A continuación, se plantea un análisis detallado de cada uno de estos emprendimientos. Para llevar a cabo esta caracterización y sistematización, se realiza un cruce de información entre datos estadísticos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE), imágenes satelitales de Google Maps, imágenes a nivel peatón de Street View, datos tomados de las páginas webs de los emprendimientos e información proporcionada por la “Caracterización de barrios privados en Uruguay” realizada por Pérez y Ravela (2019) en su artículo “Montevideo ¿ciudad cercada? El fenómeno de los barrios privados”.

Para calcular la densidad de población se hace una estimación tomando como fuente lo relevado en los Censos del INE y la cantidad de viviendas unifamiliares (lotes) del barrio. En primer lugar, luego de procesar datos del INE con áreas ocupadas por estos emprendimientos, se calcula la densidad y el resultado obtenido para la zona es de 25 habitantes por hectárea (ver figura 7), siendo de las más bajas para el entorno. En segundo lugar, si tomamos la hipótesis de que por cada lote de cada barrio semi-privado se instala una vivienda unifamiliar con una estimación de entre tres a cuatro personas por vivienda, se obtiene otro valor de densidad que podremos contrastar con el dato anterior.

	Cant. de Lotes	Cant. de personas	Área en hectáreas	Densidad
San Nicolás	140	490	14,8	33
Los Olivos	228	798	25	32
Parques	18	63	10,7	5

Tabla 1. Densidad poblacional según cantidad de lotes

Fuente: elaboración propia

En cuanto al estudio de las distancias, se toma como fuente el Google Maps y se calcula sobre la base del tiempo que demora en llegar un vehículo privado de un punto al otro. Por otro lado, el estudio de relación con el entorno y el análisis de sus accesos pretende confirmar la hipótesis de que este tipo de urbanización funciona como una isla desconectada de la trama urbana, a pesar de ser en la teoría un lugar público (al menos para el caso de Montevideo).



Figura 7. Densidad poblacional según datos del INE del Censo 2011
Fuente: elaboración propia

3.1. Barrio San Nicolás

Denominación	San Nicolás
Año de construcción	2005
Ubicación	Cno. Pichincha y M. Rymarkiewics, Carrasco Norte, Montevideo.
Promotores	Grupo ECCO
Extensión en hectáreas	14,8 (más etapa IV a construirse de 35 hectáreas, aprox.)
Características	Vivienda unifamiliar 140 lotes de 600 a 2000 m ² , con frentes de 20 a 45 m 4 ha calles asfaltadas + áreas verdes 2 ha lagos y parques periféricos 5000 árboles de más 20 especies
Densidad de población	Entre 20 y 30 hab./ha aproximadamente
Relación con el entorno	Vía principal cercana de acceso: Camino Carrasco Estructura en peine, desde Camino Carrasco se toma Camino Pichincha (calle sin salida, que termina en el barrio). Puntos de acceso desde Pichincha: 4.
Accesos / seguridad	Seguridad y portería 24 hs. / CCTV
Distancia (en minutos, en vehículo privado)	Centro: 26 Zona américa: 26 Costa urbana Shopping: 16 Aeropuerto de Carrasco: 15 Hipermercado Geant: 14 Portones Shopping: 6



*Figura 8. Puntos de acceso al barrio San Nicolás
Fuente: imágenes de Street View*

Denominación	Los Olivos
Año de construcción	2011
Ubicación	Cno. Gigantes. Cno. Brunel, Carrasco Norte, Montevideo.
Promotores	Estudio Lecueder
Extensión en hectáreas	25
Características	Vivienda unifamiliar 228 lotes de 650 a 1200 m ² , con frentes de 18 a 30 m 6 ha calles asfaltadas + áreas verdes 4000 árboles de más 20 especies Contiguo al Carrasco Polo Club En plena zona de colegios. Pegado al St. Patricks
Densidad de población	Entre 20 y 30 hab./ha, aproximadamente
Relación con el entorno	Vía principal cercana de acceso: Camino Carrasco Estructura en peine, desde Camino Carrasco se toma Camino Brunel o Camio Gigantes (calles sin salida, que se unen en una calle posterior que rodea al barrio). Puntos de acceso: 3 (más 1 en construcción)
Accesos / seguridad	Seguridad y portería 24 hs. / CCTV
Distancia (en minutos, en vehículo privado)	Centro: 28 Zona américa: 24 Costa urbana Shopping: 14 Aeropuerto de Carrasco: 13



Figura 8. Puntos de acceso al barrio San Nicolás
Fuente: imágenes de Street View

Denominación	Parques
Año de construcción	2013
Ubicación	Camino Carrasco. Camino Brunel, Carrasco Norte, Montevideo.
Promotores	Grupo ECCO y Juan Grimm
Extensión en hectáreas	10,7
Características	Vivienda unifamiliar, edificios de vivienda, oficinas. 18 lotes de 600 a 2500 m ² , con frentes de 18 a 30 m Espacios verdes parquizados con integración de flora nativa Recuperación de agua de lluvia para riego Tratamiento ecológico del suelo
Densidad de población	entre 5 y 15 hab./ha, aproximadamente
Relación con el entorno	Vía principal cercana de acceso: Camino Carrasco Estructura en peine, desde Camino Carrasco se toma Camino Pichincha (calle sin salida, que termina en el barrio). Puntos de acceso desde Pichincha: 4.
Accesos / seguridad	Seguridad y portería 24 hs. / CCTV
Distancia (en minutos, en vehículo privado)	Centro: 28 Zona américa: 24 Costa urbana Shopping: 14 Aeropuerto de Carrasco: 13 Hipermercado Geant: 12 Portones Shopping: 8



*Figura 10. Puntos de acceso al barrio Parques
Fuente: imágenes de Street View*

REFLEXIONES FINALES

La IM no permite el desarrollo de barrios privados en el departamento. Por otro lado, en el sector del PAU Sector 10 Norte de Camino Carrasco existen actualmente tres urbanizaciones con características de barrios cerrados. Si bien no tienen vallas en sus accesos, por su forma de implantación, accesibilidad y sus sistemas de seguridad y control se comportan como “islas” desconectadas del resto de la trama urbana. Cabe destacar que la propuesta del PAU incorporaba, en su formulación, nuevas avenidas y calles conectoras, así como nuevos espacios públicos verdes que hasta el día de hoy no se realizaron. Por otro lado, a poca distancia, los asentamientos irregulares con más de 50 años de existencia siguen viviendo en iguales o peores condiciones.

En este contexto, parecería posible afirmar que no todo lo previsto en la planificación para el área se materializó en el territorio, y que a su vez lo que sí se ejecutó ha profundizado las brechas desiguales entre algunos de los grupos de personas que allí residen. Es decir, mientras las urbanizaciones del tipo cerradas, llamadas barrio jardín, de baja densidad en la propuesta, se realizaron, veintidós años después todo lo que respecta a mejoramientos públicos, de los que todos/as podríamos hacer uso, siguen sin existir.

Finalmente, surge el cuestionamiento de si no sería posible aplicar conceptos de recuperación de plusvalías en estas situaciones, de modo de movilizar para el beneficio de la comunidad parte o la totalidad del incremento del valor del suelo que ha sido generado por la implantación de estas nuevas urbanizaciones. De esta manera, estas plusvalías podrían colaborar en la materialización de las propuestas que se plantean en relación con el mejoramiento social y urbano de todas las personas y en particular de las que residen en asentamientos irregulares en el lugar desde hace 50 años.

BIBLIOGRAFÍA

Baráibar Ribero, X. (2009) Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia ‘por defecto’ de la dimensión territorial. *Fronteras* N.º 5, 59-71.

Brener, N. (2015). *Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusva-*

lías en Uruguay en el marco de la nueva Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República, Montevideo.

Couriel, J. (2010). *De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo*. Trilce.

Goldaracena, P. (2008). *Las nuevas urbanizaciones en el periurbano este metropolitano*. La planificación física, la gestión y el diseño del territorio. Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo.

Hernández Puig, S. (2016). El periurbano, un espacio estratégico de oportunidad. *Biblio 3W, Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*. <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1160.pdf>

Intendencia Municipal de Montevideo (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*. <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/plan-montevideo>

Intendencia Municipal de Montevideo (2000). *Programa de Actuación Urbanística Sector 10 - "Norte de Camino Carrasco"*. https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/norte_camino_carrasco.pdf

Junta Departamental de Montevideo (2013, noviembre 14). Decreto N.º 34.870: *Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/decreto_34870.pdf

Pérez Sánchez, M. & Ravela, J. P. (2019). Montevideo ciudad cercada: El fenómeno de los barrios privados. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández Gabard, & M. Pérez Sánchez (Eds.), *Habitar Montevideo: 21 Miradas sobre la Ciudad* (pp. 141–174). La Diaria.

Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge.

Uruguay. (2008, junio 30). Ley N.º 18.308: *Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>