



**Universidad Nacional
de General Sarmiento**

peu

**programa de estudios urbanos
maestría • doctorado**

Instituto del Conurbano • Universidad Nacional de General Sarmiento

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO
INSTITUTO DEL CONURBANO
MAESTRIA EN ESTUDIOS URBANOS**

TESIS DE MAESTRIA:

**Transformaciones urbanas en la neoliberalización:
Un aglomerado turístico rioplatense:
Maldonado – Punta del Este (1985- 2018)**



Autor: Arq. Leonardo Altmann Macchio

Director: Mg. Geog. Gabriel Alvarez



FORMULARIO “E” TESIS DE POSGRADO

Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.

Niveles de acceso al documento autorizados por el autor

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:

- a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.
- b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS:
- c) **Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.**

a. Título completo del trabajo de Tesis: **Transformaciones urbanas en la neoliberalización: un aglomerado turístico rioplatense. Maldonado – Punta del Este (1985- 2018).**

b. Presentado por: **Leonardo Daniel Altmann Macchio**

c. E-mail del autor: **leonardoaltmann@gmail.com**

d. Estudiante del Posgrado: **Maestría en Estudios Urbanos.**

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado: **Instituto del Conurbano.**

f. Para recibir el título de (consignar completo): **Magíster en Estudios Urbanos**

a) Grado académico que se obtiene: **Maestría**

b) Nombre del grado académico: **Maestría en Estudios Urbanos**

g. Fecha de la defensa: / /

h. Director de la Tesis: **Alvarez, Gabriel**

j. Colaboradores con el trabajo de Tesis: Sin colaboradores.

k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.):

l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis: **Agglomerado urbano Maldonado – Punta del Este (Uruguay) entre los años 1985 y 2018**

m. Temas tratados en la Tesis: **transformaciones urbanas, demografía, expansión urbana, normativa urbana.**

n. **RESUMEN:**

Maldonado - Punta del Este, el ámbito más poblado del Uruguay por fuera del área metropolitana de Montevideo, crece poblacionalmente desde hace décadas, a tasas que multiplican los valores de un país estancado demográficamente. Este proceso de transformación urbana se observará espacial y diacrónicamente, jerarquizando el contexto y las trayectorias territoriales. A partir de los momentos y dimensiones de la urbanización (Brenner y Schmid) en una relectura de la tríada lefebvriana de prácticas espaciales, espacios de representación y representación del espacio, se desliza el concepto de morfologías (físico- espacial, social, institucional) para estructurar el análisis, que tiene como pregunta central cómo fue el proceso de transformación de la ciudad uruguaya del estado de bienestar (ciudad batllista) hacia una ciudad de la etapa de neoliberalización (ciudad post-ballista) para el caso de un aglomerado urbano turístico orientado a un público regional de elite.

o. **RESUMO**

Maldonado - Punta del Este, a área mais populosa do Uruguai fora da região metropolitana de Montevideu, vem crescendo populacionalmente há décadas, a taxas que multiplicam os valores de um país demograficamente estagnado. Esse processo de transformação urbana será observado espacial e diacronicamente, hierarquizando o contexto e as trajetórias territoriais. A partir dos momentos e dimensões da urbanização (Brenner e Schmid) em uma releitura da tríade lefebvriana de práticas espaciais, espaços de representação e representação do espaço, o conceito de morfologia (físico-espacial, social, institucional) desliza-se para a estruturação da análise, que tem como questão central como foi o processo de transformação da cidade uruguaia do estado de bem-estar social (cidade Batllista) para uma cidade em fase de neoliberalização (cidade pós Batllista) no caso de um aglomerado urbano turístico orientado para um público regional de elite.

p. **ABSTRACT.**

Maldonado - Punta del Este, the most populated area of Uruguay outside the metropolitan area of Montevideo, has been growing populationally for decades, at rates that multiply the values of a demographically standstill country. This process of urban transformation will be observed spatially and diachronically, hierarchizing the context and territorial trajectories. From the moments and dimensions of urbanization (Brenner and Schmid) in a rereading of the Lefebvre's triad of spatial practices, spaces for representation and representation of space, the concept of morphologies (physical-spatial, social, institutional) is slipped to structuring the analysis, which has as its central question how was the process of transformation of the Uruguayan city from the welfare state (Batllista city) to a city of the neoliberalization stage (post-Batllista city) in the case of a tourist urban agglomerate oriented to a regional elite target.

q. Aprobado por:

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

AGRADECIMIENTOS:

A la **Fundación Konrad Adenauer**, por la beca que me permitió cursar en inmejorables condiciones la Maestría en Estudios Urbanos. A su oficina en Montevideo en 2016-19: Sören Soika, Natalia Romero, Manfred Steffen y en especial a Kristin Wesemann y David Brälher.

En el Instituto de Teoría y Urbanismo de la UDELAR: a Mercedes Medina (por ser co-tutora *en las sombras*, las sugerencias y apoyo constante), a Adriana Goñi (por los consejos, la paciencia, la ayuda brindada y el aterrizaje al trabajo de campo en Maldonado), Edgardo Martínez, Lucio De Souza, Manuel Chabalgoity.

En la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial: José Freitas, Rosana Tierno y Alvaro Portillo.

En el Grupo de Estudios Territoriales del Centro Universitario Región Este de la UDELAR: A Isabel Gadino, Natalia Barindelli y José Sciandro; por no hacerme sentir un capitalino macrocefálico.

En la Intendencia de Maldonado: Natalia Di Paula, Mónica Fazio y Soledad Laguarda; por compartir generosamente parte de su experiencia en el trabajo en el área urbanismo en la intendencia. A Martín Ferrario (Encargado de bienes culturales de la IDM) por la historia urbana y acceso a los archivos de la Casa de la Cultura de Maldonado.

A la **Universidad Nacional de General Sarmiento**, por hacerme sentir en mi casa. A todos y cada uno de los compañeros de la tercera cohorte de la MEU, en particular al "*Grupo del interior (Rosario, Santa Fé, Uruguay)*", por la experiencia de la cursada. A Andrea Catenazzi, y en su nombre a autoridades, docentes y funcionarios del Instituto del Conurbano. A Cristina Cravino, Alicia Novick, y Marian Solá Alvarez.

A Gabriel Alvarez, por jugársela y aceptar la orientación de la tesis.

A Daniela Soldano, por los consejos y el apoyo.

A Salvador Schelotto, por su generosidad.

A Gonzalo Baroni, por la amistad, la confianza y mantenernos en el mismo trecho a pesar de los años.

A mi hermana Carolina, por el apoyo en el largo plazo.

A Elsa, mi madre (intransferiblemente la incluyo en los agradecimientos porque me resisto a poner "en su memoria").

Muy especialmente a Amalia y Guille, por soportar y comprender las ausencias. Y por siempre estar ahí.

.... y a los viajes en el Tren Urquiza; y el café "*en el London de Perú y Avenida*" (Cortázar dixit).

INDICE

ABREVIATURAS.....	7
TABLAS	8
IMAGENES.....	9
GRÁFICOS.....	11
INTRODUCCIÓN.....	12
Presentación del tema	12
Objeto de estudio.....	14
Fundamentación	17
Objetivos.....	21
Metodología	21
Estructura de la tesis	22
CAPÍTULO 1- MARCO TEÓRICO- METODOLÓGICO.	23
1.1 Transformaciones urbanas: giros espaciales y trayectorias.....	23
1.1.1 Los estudios urbanos interpelados.....	23
1.1.2. Entre la reestructuración económica y lo “realmente existente”	25
1.2. Turismo y territorio	31
1.3 Transformaciones urbanas en Uruguay: antecedentes y trayectorias	33
1.4. Morfología física, social, e institucional	39
1.4.1 Marco conceptual.....	39
1.4.2 Metodología y operacionalización	40
1.5 Cuadro Síntesis de las dimensiones de estudio, indicadores, descriptores y fuentes.....	43
1.6. Hipótesis.	43
CAPÍTULO 2- EL ÁMBITO NACIONAL: PROCESO NEOLIBERALIZADOR Y URUGUAY	
URBANO	44
2.1 Reseña del proceso neoliberalizador uruguayo: ¿una etapa <i>post batllista</i> ?	44
2.2 El Uruguay urbano	48
2.2.1 Marco normativo e institucional de la gestión urbano- territorial uruguaya	48
2.2.2. Modalidades de fundación y crecimiento de centros urbanos en el Uruguay, de acuerdo a ciclos territoriales	58
2.3 El turismo en la urbanización de la costa este uruguaya.....	61

CAPÍTULO 3- EL CONTEXTO LOCAL. TRAYECTORIA Y DEFINICIÓN DEL AGLOMERADO	
MALDONADO- PUNTA DEL ESTE	65
3.1. Maldonado- Punta del Este: la conformación histórica del aglomerado.....	65
3.2. Estrategia de periodización para la comprensión de las transformaciones urbanas	78
3.3 Maldonado- Punta del Este: definición del aglomerado.....	81
3.3.1 Conformación por piezas territoriales	84
CAPÍTULO 4- DIMENSIONES DE LA URBANIZACIÓN (1985- 2018).....	87
4.1 Punto de partida: Maldonado – Punta del Este en la crisis del <i>estado batllista</i> (1963- 1985) ..	87
4.2. Morfología física, social e institucional en el lapso 1985- 2018	96
4.2.1 Morfología física.....	97
4.2.2 Morfología social.....	107
4.2.3 Morfología institucional	123
CONCLUSIONES- CUATRO TÓPICOS CONCLUSIVOS	136
Tópico 1: El territorio heredado: turismo, exclusividad y <i>reescalamiento</i> desde el origen.....	136
Tópico 2: Un análisis de lo urbano con trayectorias y contextos	137
Tópico 3: Momentos y dimensiones de la urbanización desde la trayectoria de las morfologías.	138
Tópico 4: Impulso y freno en la ciudad post-batllista	139
BIBLIOGRAFÍA.....	143
ANEXO I.....	153
Evolución de la normativa urbana departamental (1985- 2018) en lo referente a zonificación, categorización del suelo y atributos edificatorios	153
ANEXO II: Secuencia de ocupación urbana del suelo en zonas relevantes	159
ANEXO III: Hitos constructivos en península y balneario.....	162
ANEXO IV: Esquema de Principales vías de tránsito del aglomerado	162

ABREVIATURAS

ANCAP: Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland.
ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones.
CI: Congreso de Intendentes de Uruguay
CIAM: Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
CIDE: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CINAM: Compagnie D'études Industrielles et D'aménagement du territoire
CLAEH: Centro Latinoamericano de Economía Humana
CURE: Centro Universitario Región Este
DINOT: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DDSS: Diario de Sesiones.
FADU Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
F.O.S: Factor de ocupación del suelo
F.O.T. Factor de ocupación total
FSICO: Facultad de Psicología
IDM: Intendencia Departamental de Maldonado
IHA: Instituto de Historia de la Arquitectura
IMM: Intendencia Municipal de Montevideo
INE: Instituto Nacional de Estadística
INTEC: Instituto Técnico Para la Promoción del Desarrollo Integral.
INVE: Instituto Nacional de Viviendas Económicas.
ITU: Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo.
IU: Instituto de Urbanismo.
JDM: Junta Departamental de Maldonado.
LOTDS: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
MERCOSUR: Mercado Común del Sur.
MEVIR: Movimiento para la erradicación de la vivienda insalubre rural.
MOP: Ministerio de Obras Públicas.
MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
OGC: Ordenanza General de Construcciones.
ONDA: Organización Nacional de Autobuses.
OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
OSE: Obras Sanitarias del Estado.
OTyDS: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
PMB: Programa de Mejoramiento de Barrios.
RAUSA: Remolacha Azucarera del Uruguay Sociedad Anónima.
SAFEMA: Sociedad Anónima para el Fomento Edilicio de Maldonado
SAU: Sociedad de Arquitectos del Uruguay.
SGM: Servicio Geográfico militar
SIG: Sistemas de información geográfica.
TONE: Texto Ordenado de Normas de Edificación.
UDELAR: Universidad de la República.
UTE: Usinas Termoeléctricas del Estado.

TABLAS

Tabla 1: Patrones de Urbanización en el Uruguay del siglo XX.

Tabla 2: localidades integrantes del aglomerado Maldonado – Punta del Este, de acuerdo a censo 2011.

Tabla 3: resumen de piezas territoriales del aglomerado y localidades censales integrantes

Tabla 4: Población, vivienda y hogares en Uruguay (censos 1963, 1975, 1985, 1996, 2004, 2011).

Tabla 5: Población, vivienda y hogares en Maldonado – Punta del Este, (censos 1963, 1975, 1985).

Tabla 6: Evolución de población, vivienda y hogares por localidad censal y pieza territorial. Aglomerado Maldonado – Punta del Este (censos 1963, 1975, 1985).

Tabla 7: Superficie (ha) por localidad urbana con densidad de vivienda mayor o igual a 4 viviendas (censos INE 1985 y 2011).

Tabla 8: superficie fraccionada por etapa y pieza territorial del aglomerado (hasta 2016)

Tabla 9: Evolución de Población, vivienda, hogares. Aglomerado Maldonado –Punta del Este (1985, 1996, 2004, 2011).

Tabla 10: Población por localidad censal y pieza territorial. Aglomerado Maldonado-Punta del Este (1985, 1996, 2004, 2011).

Tabla 11: Viviendas por localidad censal y pieza territorial. Aglomerado Maldonado-Punta del Este (1985, 1996, 2004, 2011).

Tabla 12: Hogares particulares por localidad censal y pieza territorial. Aglomerado Maldonado-Punta del Este (1985, 1996, 2004, 2011).

Tabla 13: Densidades de vivienda para superficie urbanizada por localidad censal (1985- 2011).

Tabla 14: Densidades de población para superficie urbanizada por localidad censal (1985- 2011).

Tabla 15: Jefes de hogar migrantes por nacimiento. Censos 1985- 2011. Aglomerado Maldonado- Punta del Este.

Tabla 16: *Proxy* nivel socioeconómico. Años promedio de educación formal del jefe de hogar. Censos 1985- 2011. Aglomerado Maldonado- Punta del Este

Tabla 17: NBI vivienda decorosa de acuerdo a Calvo et al (2013)

Tabla 18: indicador NBI vivienda decorosa según Calvo et al (2013) para censos 1985 y 2011

Tabla 19: normativa de subzona 1.3 La Pastora (2018).

IMAGENES

Imagen 1: inserción de Maldonado y Punta del Este en Sudamérica y la región del río de la plata

Imagen 2: Uruguay: división político-(departamentos) principales rutas y cursos de agua

Imagen 3: La costa sur uruguaya en el contexto regional

Imagen 4: Imagen satelital del Aglomerado Maldonado- Punta del Este (2015)

Imagen 5: Diagrama del proceso de urbanización de la sociedad según Lefebvre

Imagen 6: Evolución de la división político- administrativa del territorio uruguayo

Imagen 7: Esquema teórico de la ciudad- territorio

Imagen 8: Modelo teórico de la ciudad mediterránea, de acuerdo a las leyes de indias

Imagen 9: modelo único de trazado urbano (Reglamento de 1877)

Imagen 10: Ejemplo del trabajo de la Sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades: propuesta de Plano regulador para ciudad de Paysandú.

Imagen 11: Interpretación gráfica del modelo de la ley de centros poblados para Alvarez Lenzi

Imagen 12: ciudades mayores a 5000 habitantes por fuera del área metropolitana de Montevideo.

Clasificación según fecha de fundación.

Imagen 13: evolución de la cobertura histórica de la red ferroviaria uruguaya.

Imagen 14: primer mapa de Maldonado ubicado en el archivo de Indias

Imagen 15: Plano del ejido de la ciudad de Maldonado del Ing. Surroca (1900)

Imagen 16: detalle del mapa anterior, sector ciudad de Maldonado y “médanos”

Imagen 17: Plano de subdivisión de parte del Ejido (Ing. Rosendo Díaz, 1909).

Imagen 18: fragmento del “Plano de la carretera de Atlántida a Punta del Este” (1913) (Sector Piriápolis- Punta del Este).

Imagen 19: Folleto de remate de solares (1928)

Imagen 20: Plano Catastral de la ciudad de Maldonado (1928)

Imagen 21: Mapa del SGM del departamento de Maldonado (fragmento, 1939)

Imagen 22: fotografía de la maqueta del plan para Punta del Este del Arq. Carlos Gómez Gavazzo (1934)

Imagen 23: mapa “Zona costanera. Playas de Maldonado” circa 1950

Imagen 24: Diario acción. 16 de agosto de 1955.

Imagen 25: Distribución de sexo y edad comparado para Uruguay y Maldonado (censos 1963 y 1975)

Imagen 26: Zonificación propuesta en las Ideas para el Plan Director de Maldonado- Punta del Este (1991)

Imagen 27: localidades censales integrantes del Aglomerado Maldonado – Punta del Este (Censo 2011)

Imagen 28: Piezas territoriales del aglomerado Maldonado- Punta del Este según agrupamiento de localidades censales (2011)

Imagen 29: Suelo fraccionado entre 1963 y 1985 en Maldonado – Punta del Este

Imagen 30: Cobertura de la red de saneamiento (1975) en Maldonado y Punta del Este

Imagen 31: Grandes obras con permiso o proyecto para 1977

Imagen 32: Comparación población nacida y migrada- Montevideo, Maldonado, interior urbano. Censos 1963-75

Imagen 33: esquema de principales flujos migratorios hacia Maldonado y Punta del Este (Censos 1963- 75)

Imagen 34: regiones y zonas de la normativa urbanística en el ámbito del aglomerado (OGC, 1974).

Imagen 35: Comparativo (1985- 2011) de superficie ocupada con densidad de vivienda mayor a 4 viviendas por hectárea, con destaque de zonas dinámicas

Imagen 36: Tasa de viviendas estacionales por segmento censal (1985). Aglomerado Maldonado- Punta del Este.

Imagen 37: Tasa de viviendas estacionales por segmento censal (2011). Aglomerado Maldonado- Punta del Este.

Imagen 38: Variantes de tejido urbano. Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985- 2011)

Imagen 39: urbanizaciones cerradas en el aglomerado Maldonado- Punta del Este

Imagen 40: Evolución y gestión de saneamiento en el Aglomerado (1985- 2016)

- Imagen 41: Evolución de fraccionamientos de suelo urbano. Aglomerado Maldonado- Punta del Este (1935-2015)
- Imagen 42: Detalle de imagen anterior, sector ciudad de Maldonado y península Punta del Este
- Imagen 43: Densidad de vivienda (1985). Aglomerado Maldonado – Punta del Este
- Imagen 44: Densidad de vivienda (2011). Aglomerado Maldonado – Punta del Este
- Imagen 45: comparativo de densidad de vivienda (1985- 2011) piezas Maldonado y barrios y Punta del Este
- Imagen 46: Densidad de población (1985). Aglomerado Maldonado – Punta del Este
- Imagen 47: Densidad de población (2011). Aglomerado Maldonado – Punta del Este
- Imagen 48: comparativo de densidad de población (1985- 2011) piezas Maldonado y barrios y Punta del Este
- Imagen 49: Proporción de jefes de hogar nacidos fuera del aglomerado por segmento censal. Aglomerado Maldonado- Punta del Este (1985).
- Imagen 50: Proporción de jefes de hogar nacidos fuera del aglomerado por segmento censal. Aglomerado Maldonado- Punta del Este (2011).
- Imagen 51: proxy nivel socioeconómico: años de educación formal del jefe de hogar por segmento censal Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985)
- Imagen 52: proxy nivel socioeconómico: años de educación formal del jefe de hogar por segmento censal Aglomerado Maldonado – Punta del Este (2011)
- Imagen 53: NBI vivienda decorosa de acuerdo a definición de Calvo et al (2013) por segmento censal. Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985)
- Imagen 54: NBI vivienda decorosa de acuerdo a definición de Calvo et al (2013) por segmento censal. Aglomerado Maldonado – Punta del Este (2011)
- Imagen 55: Sectores de normativa urbana según OGC 1974 (Cartografía base: zonas censales 2011). Aglomerado Maldonado- Punta del Este.
- Imagen 56: Sectores de normativa urbana (2018) según TONE y modificativos, sobre zonas censales 2011. Aglomerado Maldonado- Punta del Este.
- Imagen 57: Zonas y subzonas de la normativa urbana. Sector Península (2018)
- Imagen 58: Zonas y subzonas de la normativa urbana. Zona Península según OGC, 1974.
- Imagen 59: Zonas de Normativa urbanística actual del sector Maldonado (2018)
- Imagen 60: Zonas y subzonas de normativa urbana del Sector Maldonado según la OGC (1974)
- Imagen 61: Normativa actual del sector Balneario (2018)
- Imagen 62: Normativa del sector Balneario de acuerdo al TONE (1997)
- Imagen 63: Normativa del sector Balneario de acuerdo a la OGC (1974)
- Imagen 64: Normativa urbanística de Sector Aparicio Saravia (2018)
- Imagen 65: Normativa urbanística Región La Barra - OGC (1974) modificada por decreto 3409 (1980).
- Imagen:66 Normativa urbanística actual Sector La Barra (2018)
- Imagen 67: categorización del suelo de acuerdo a DDOTDS (2010). Aglomerado Maldonado- Punta del Este.

GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución del PBI per cápita de Uruguay – Argentina (en dólares actuales)

Gráfico 2: Metros cuadrados aprobados para construcción en el departamento de Maldonado (1970- 1980).

Gráfico 3: Metros cuadrados aprobados para construcción en el departamento de Maldonado (1996- 2015).

Gráfico 4: Tasa promedio porcentual anual de crecimiento poblacional. Períodos intercensales 1963-85 y 1985-2011.

Gráfico 5: Pirámides de población para Uruguay y Aglomerado Maldonado – Punta del Este (Censo 2011 con referencia a censo 1985).

INTRODUCCIÓN

Presentación del tema

Los estudios urbanos afrontan una etapa donde la afirmación de que vivimos en un mundo mayormente urbano (ONU Habitat, 2007) convive con la interrogante sobre qué atributos recortan “lo urbano”, o al “proceso de urbanización”, como entidades fruto de análisis y discusión científica. Recientemente, Brenner y Schmid (2015) y Brenner (2017) han puesto en discusión la cualidad de lo urbano como asentamiento fijo, limitado y universalmente generalizable, interpelando las bases analíticas necesarias para comprender lo urbano y el proceso de urbanización, como objeto empírico y construcción teórica. Siguiendo a Lefebvre (2015 [1968]), lo urbano es un proceso multiescalar de transformación socio-espacial; lo cual remite a que sitios urbanos aparentemente estabilizados, son materializaciones de transformaciones socio-espaciales en curso.

Dentro de una mirada espacial y diacrónica, el territorio aparece como escenario, producto y condicionante de la vida social (Soja, 1985; Lefebvre, 1968; Harvey, 2013) y las trayectorias territoriales asumen un rol protagónico. Roy (2013; 152) al repasar críticamente la agenda urbana en los diferentes continentes refiere a una *“explosión de geografías teóricas abiertas para producir una nueva serie de conceptos en el crisol de un nuevo repertorio de ciudades”*, mediada por la combinación paradójica de especificidad y generalización. A su vez, pone el acento no solo en la identificación de procesos diferenciales en los territorios, sino en la dimensión teórica y las carencias del paquete teórico-metodológico *euroamericano* respecto a los procesos territoriales del *sur global*.

A partir de la década de 1970 (Harvey, 2013; Soja, 1995) con la crisis del modelo *fordista-keynesiano*, y la emergencia de los procesos de neoliberalización¹, ocurrieron reconfiguraciones territoriales significativas, a diversas escalas y en variados ámbitos espaciales. El período que media hasta la actualidad plantea una amplitud temporal sugestiva para abordar *transformaciones urbanas*.

Los estudios *postcoloniales* contemporáneos plantean la necesidad de *“elaborar categorías alternativas para comprender los patrones específicos del contexto y procesos de urbanización que han surgido, por ejemplo, (en) América Latina”* (Brenner y Schmid, 2015; 159). La propia noción de *geografías del neoliberalismo realmente existente* desarrollada por Brenner y Theodore (2002) y Theodore, Peck, y Brenner (2009) destaca la inserción contextual de los proyectos de reestructuración neoliberal, a partir la incidencia de los acuerdos institucionales previos y los factibles rasgos de *dependencia de la trayectoria*², permitiendo:

“Explorar la producción de tales proyectos al interior de contextos nacionales, regionales y locales específicos, cuya especificidad está determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a través del tiempo” (Theodore, Peck y Brenner, 2009; 3).

También ello determina el *arreglo espacial* (Harvey, 1982) que media en esas transformaciones. Es decir, la configuración social y territorial que garantiza la acumulación ampliada del capital, para resolver temporalmente las crisis y contradicciones mediante su desplazamiento en el espacio.

De esta manera, el abordaje integrado de las transformaciones en los patrones de ocupación del territorio, dinámicas sociales, económicas y sus marcos regulatorios e institucionales, plantea un singular desafío a la hora de un estudio de raíz empírica sobre transformaciones urbanas. La puesta en diálogo de diversas escalas, temporalidades y facetas del desarrollo social y espacial, se proponen articuladas para comprender momentos y dimensiones del proceso urbanizador.

Cuando en un país (Uruguay) con un crecimiento poblacional mínimo desde hace varias décadas (30% de incremento poblacional entre 1963 y 2011) un ámbito urbano (Maldonado- Punta del Este),

¹ Theodore, Peck y Brenner (2009) refieren a un proceso de neoliberalización y no al neoliberalismo como un producto acabado. Al situarnos en un enfoque diacrónico, optamos por referirnos en los mismos términos.

² Este concepto tiene sus raíces en la economía evolutiva y luego ha sido tomado por otras ciencias sociales con el sentido de que “la historia importa” (David, 2007).

duplica sus habitantes en un cuarto de siglo posicionándose como el principal aglomerado luego de la metrópolis capital, rápidamente surge la pregunta de cómo se da ese proceso. Y más aún, cuando el país en cuestión tiene una estabilidad en su *jerarquía urbana*, mediada por un *macrocefalismo* manifestado en que su capital y zona metropolitana concentran la mitad de la población. Y donde, por otra parte, ninguna de sus ciudades mayores a 20.000 habitantes fuera de esa área metropolitana capitalina han sido fundadas después del inicio del trazado del ferrocarril (1867). Finalmente, Maldonado- Punta del Este, en su singular dinamismo demográfico muestra la particularidad de gestarse en torno al crecimiento de dos ciudades crecientemente conurbadas: una, hasta mediados del siglo XX históricamente relegada en términos poblacionales y de desarrollo a nivel del país, (a pesar de ser una capital de gobierno subnacional) y la otra, un balneario exclusivo que se ha ido construyendo como el principal polo turístico del país y entre los mayores de Sudamérica.

Atendiendo al énfasis en la trayectoria previa, aunque las transformaciones urbanas ocurridas en Maldonado y Punta del Este, puedan remitir a aquello que Lefebvre (1968) llamó “guetos del ocio”, su cualidad de destino turístico potenciada por políticas del Estado uruguayo estaba dado desde inicios del siglo XX. Posicionado como ámbito de referencia del turismo de sol y playa de las elites de Montevideo y Buenos Aires, alrededor de 1930 comenzaron a desarrollarse los primeros *barrios jardín* por fuera de la península, dentro de las desérticas plantaciones de pinos establecidas para fijar los médanos que separaban la costa de la ciudad de Maldonado; tras que una ley declarara a Punta del Este lugar turístico de interés nacional.

Desde la década de 1970, se ha dado una creciente transformación socio- espacial vinculada a una liberalización urbano- territorial facilitando y maximizando inversiones inmobiliarias. Leitch et al (2013) menciona el caso de la llamada “*balearización*” en el litoral de Mallorca (que llevó a una distorsión de la morfología urbana y paisaje previos, favoreciendo un desarrollo orientado exclusivamente al turismo, que incluía una privatización del ámbito costero) como un antecedente directo de las décadas recientes del entorno de Punta del Este.

El llamado “boom de la construcción” (1975-81) fue un período bisagra, en tanto inició la reconfiguración del balneario en términos paisajísticos, de gestión turística, modo y origen de las inversiones inmobiliarias y público objetivo. Miles de personas, motivadas por una industria de la construcción robustecida por el desarrollo de torres, se radicaron en la zona (Trochón, 2017). A su vez, una serie de normativas urbanas locales (1974-79) aprobadas durante el período dictatorial (1973-85) sellaron los patrones de uso del suelo vigentes en líneas generales hasta el día de hoy, propiciando desarrollos en altura.

En este período Maldonado y Punta del Este, vivieron procesos de crecimiento urbano cada vez más integrados. Ambos núcleos urbanos, desplegaron lógicas propias que *matrizaron* el explosivo proceso urbanizador de la etapa neoliberal: un aglomerado urbano contiguo espacialmente, pero *dualizado* funcionalmente entre el balneario “estacional” y la ciudad “de todo el año”. Una ciudad que creció en base a las migraciones internas, atrayendo población de los departamentos cercanos y de Montevideo (ITU, 1977) desparramó barrios periféricos desarticulados y en baja densidad, y programas de vivienda social y un balneario que completaba los intersticios de su “bosque urbanizado”, y desplegaba sus acristaladas torres de alta gama levantadas por inversiones inmobiliarias globales, mientras buscaba, en los nuevos entornos semi rurales, la nueva huida hacia la exclusividad de las elites.

El impacto de las reconfiguradas dinámicas globales del negocio inmobiliario y su *financierización* (De Mattos, 2007) cobró otros significados en un país con *Estado de Bienestar* precoz (Real de Azúa, 1964, Faraone, 1968). La implementación de procesos de neoliberalización, si bien tuvo antecedentes en la década de 1960, estructuró la política económica a partir de la dictadura cívico-militar (Yaffe, 2010; Demasi, 2009) en una transición del *estado batllista* a un *estado neoliberal*. Este neoliberalismo uruguayo exhibió una descomposición del estado de bienestar leve, tardía e incompleta. De esta forma, es que se podría incluso considerar esta etapa como *post-batllista*.

En síntesis, el estudio trata sobre las transformaciones urbanas vinculadas a los procesos de neoliberalización ocurridos desde la década de 1970 en el territorio uruguayo, que atendiendo a la trayectoria local. Para ello, se toma como caso de estudio un aglomerado turístico residencial

costero del Río de la Plata: Maldonado – Punta del Este³. Se recurre al análisis sociodemográfico, espacial y normativos, que han mediado, posibilitado y caracterizado la trayectoria de Maldonado-Punta del Este y su creciente protagonismo en el Uruguay urbano. Para ello estructurar este estudio, se plantea la noción de “morfologías” para comprender los procesos de las dimensiones físico-espacial, social e institucional, definidas a partir de las relecturas contemporáneas sobre las dimensiones de la producción del espacio de Lefebvre (1974) que realizan Brenner y Schmid (2015) sobre los “momentos” y “dimensiones” de la urbanización.

Objeto de estudio

El aglomerado Maldonado – Punta del Este cuenta con unos 110.000 habitantes (INE, 2011) y es el ámbito urbano más poblado del Uruguay, fuera del Área Metropolitana de Montevideo. Conformado a partir del crecimiento de las ciudades de Maldonado y de Punta del Este, se le han añadido balnearios y fraccionamientos próximos, dando cuenta de un crecimiento e incidencia creciente en el sistema urbano uruguayo que son elocuentes: mientras la población del país creció apenas 30 % desde 1963, Maldonado- Punta del Este la ha multiplicado por ocho.

El aglomerado abarca casi cincuenta kilómetros de costa y playas, con notables cualidades paisajísticas y ambientales: la delgada península rocosa de Punta del Este separa el Río de la Plata del Océano Atlántico, mientras próximas serranías llegan a la costa. El circuito lacustre que caracteriza la costa atlántica uruguaya rumbo al Brasil, se inicia en su entorno. Se destacan la bahía de Maldonado y el arroyo Maldonado con su barra, humedales y biodiversidad, evidenciando una matriz ambiental con la costa como articulador.

Maldonado, en su origen como enclave militar español (1757) tenía como fin la custodia de la bahía y puerto de Punta de Este, de la cual estaba separada por inmensos médanos. Al fin del cordón dunar, en el límite del suelo agro productivo, se instaló el núcleo fundacional del poblado. Punta de Este, cuyo trazado urbano es de fines del siglo XIX, se circunscribía a la península. El poblado, desde sus inicios se perfiló balneario, adquiriendo un perfil *exclusivo*, como lugar de descanso de la aristocracia de las capitales del Río de la Plata.

Las pautas y modalidades de *consumo del lugar* (tipologías y estilos arquitectónicos y urbanísticos) derivadas del uso turístico, fueron determinantes en la producción del espacio del aglomerado, dentro del intrincado vínculo entre desarrollo turístico e inmobiliario, a partir de la masificación de prácticas turísticas en la costa: “*La búsqueda del sol y la playa así como de la vida al aire libre fue la principal tendencia en las prácticas turísticas y su natural correlato en las inversiones*” (Da Cunha, et al, 2012; 73).

El “bosque urbanizado”⁴ primó como imagen urbana en la época de despliegue de los barrios jardín, entre las décadas de 1930 a 60. Luego, al influjo de la ley de propiedad horizontal y nuevas modalidades de desarrollo inmobiliario ligado al turismo (tiempos compartidos, apartamentos), emergió una “ciudad de torres” a partir de los 70, en un inicio desde ámbitos específicos para estos desarrollos. A la acumulación de éstos procesos se añadieron enclaves de alta gama en entornos

³ El aglomerado Maldonado – Punta del Este no está delimitado por ningún instrumento de ordenamiento territorial, normativa departamental o toponimia. El recorte espacial del mismo (funcional a estudios y normativas) ha dado lugares a variantes a lo largo de la historia. Actualmente no existe una definición saldada. Sobre los criterios para nuestra definición en el contexto de ésta tesis ver capítulo 3.

⁴ El concepto de “Bosque urbanizado” refiere a un paisaje donde coexisten las plantaciones de pinos que posibilitaron la fijación de los médanos entre Maldonado y Punta del Este y la ocupación con usos residenciales, realizada en amplios predios y baja densidad y baja altura de las construcciones. Esta constituye un elemento central del paisaje de Punta del Este. Ante el proceso de desarrollo urbano acelerado promediando la década de 1980, y mediando el posicionamiento de vecinos y grupos de profesionales (Grupo Bosque, integrado por la arquitecta Isabel Viana, y el abogado Jose Sciandro, entre otros de destacada trayectoria profesional vinculada al desarrollo y estudios urbano en Maldonado) se estableció en la normativa urbanística la obligación de mantener especies de pinos en los predios. En 1988 fue aprobado el decreto departamental 3602 (Ordenanza del bosque urbanizado) que aplicaba a los balnearios costeros del departamento de Maldonado: “*El bosque urbanizado se integra como una específica condicionante a la definición microclimática y ambiental de la costa del Departamento, complementando el cordón de playas (...) El manejo del bosque incluye medidas que tienden a preservar el género dominante del mismo pinus, ya que su imagen es parte fundamental en la percepción de la identidad de la zona. El instrumento básico de la preservación del bosque será la reforestación continua de todos los predios que aseguren en el tiempo y en el espacio, la existencia del bosque*” (Decreto 3602. Art. 1).

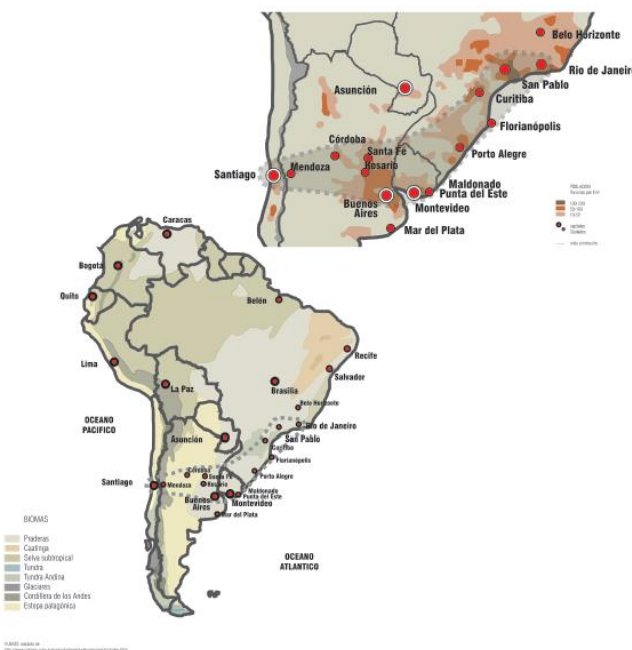
rurales (clubes de campo, chacras turísticas) y el posterior desborde de las edificaciones en altura en el sector de la rambla del *barrio jardín*, mediante permitidas excepciones a la normativa.

Desde mediados de la década de 1970, se internacionalizó el flujo de inversiones en torno al desarrollo turístico e inmobiliario, dentro de la incipiente desregulación y apertura económica y el balneario comenzó a reposicionarse a nivel internacional. La llegada de un hotel de cinco estrellas de una cadena global (Hotel Conrad de la cadena Hilton, en 1997) fue vista como un hito, ya que existía el imaginario de que ello colocaría a Punta del Este como balneario de alcance continental y mundial, al tiempo que concretaría una agenda de actividades que ayudaría a *desestacionalizar* el turismo hegemonícamente estival (Trochón, 2017).

La histórica ciudad de Maldonado, inicialmente distanciada de la península, acompañó este proceso estructurando una complementariedad funcional y contigüidad espacial con Punta del Este y los balnearios. A pesar de esto, la concepción unitaria del aglomerado en términos sociales y culturales es puesta en duda por algunos actores. La ciudad “permanente” se desmembró tardía pero dinámicamente con nuevos barrios en torno a los viejos caminos de acceso a Maldonado, expandiéndose embretada por la planicie de inundación del arroyo Maldonado, la Sierra de la Ballena y la propia Punta del Este.

En este crecimiento de la ciudad “permanente” y ocupación de la ciudad balnearia, se ha agudizado la segregación socio espacial (Labat, 2016), al tiempo que se conformaban asentamientos irregulares de grandes dimensiones y se realizaban amplias operaciones de vivienda social en ámbitos periféricos.

Imagen 1: inserción de Maldonado y Punta del Este en Sudamérica y la región del río de la plata



Fuente: ITU (2008)

Imagen 2: Uruguay: división político- (departamentos) principales rutas y cursos de agua



Fuente: edición propia de carta geográfica del SGM Uruguay.

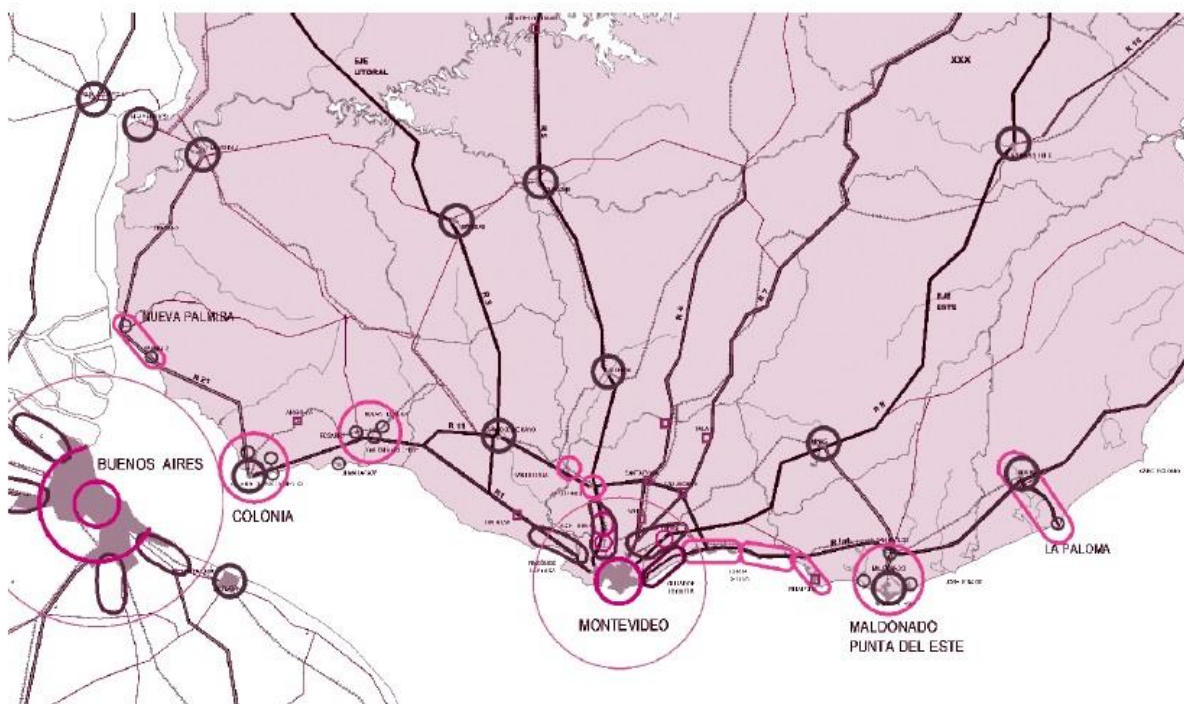
A la hora de contextualizar el dinamismo poblacional diferencial de Maldonado- Punta del Este dentro del Uruguay urbano, conviene recordar algunas características del país en términos demográficos en el largo plazo:

“(Uruguay) ha sido considerado tradicionalmente como poseedor de una demografía “moderna”, (...) a lo largo del siglo XX se consolidaron los fenómenos de la primera transición demográfica (descenso de la fecundidad y de la mortalidad). Hasta 1930, la migración internacional fue un factor importante de crecimiento de la población, cuyo saldo migratorio fue positivo a lo largo de toda la primera mitad del siglo. En la primera

década del siglo XXI, la tasa de fecundidad se ubicó por debajo del nivel de reemplazo, (...). Las transformaciones en la familia, la nupcialidad y la fecundidad características de la segunda transición se percibieron en Uruguay en las últimas décadas del siglo XX, simultáneas a la de varios países latinoamericanos” (Chackiel y Pellegrino; 2008; 7).

La históricamente baja densidad poblacional uruguaya (actualmente unos 20 habitantes por km²) y su desigual distribución en el territorio (los seis departamentos ubicados sobre el litoral platense y atlántico concentraban el 70% de la población en 2011) conviven con una alta primacía urbana⁵ de la capital. Ésta, devenida en área metropolitana, concentra alrededor de la mitad de la población del país desde mediados del siglo XX y multiplica al menos por trece a la segunda ciudad o aglomerado urbano (Altmann, 2019). Aunque la cualidad de tener territorios con sistemas urbanos desbalanceados en términos de rango y tamaño es común a los territorios latinoamericanos (debido entre otras causas, al rol de las ciudades-puerto coloniales y sus vínculos con la metrópolis) el caso uruguayo constituye un comportamiento extremo.

Imagen 3: La costa sur uruguaya en el contexto regional



Fuente: Extraído de Bervejillo y Lombardi (1999)

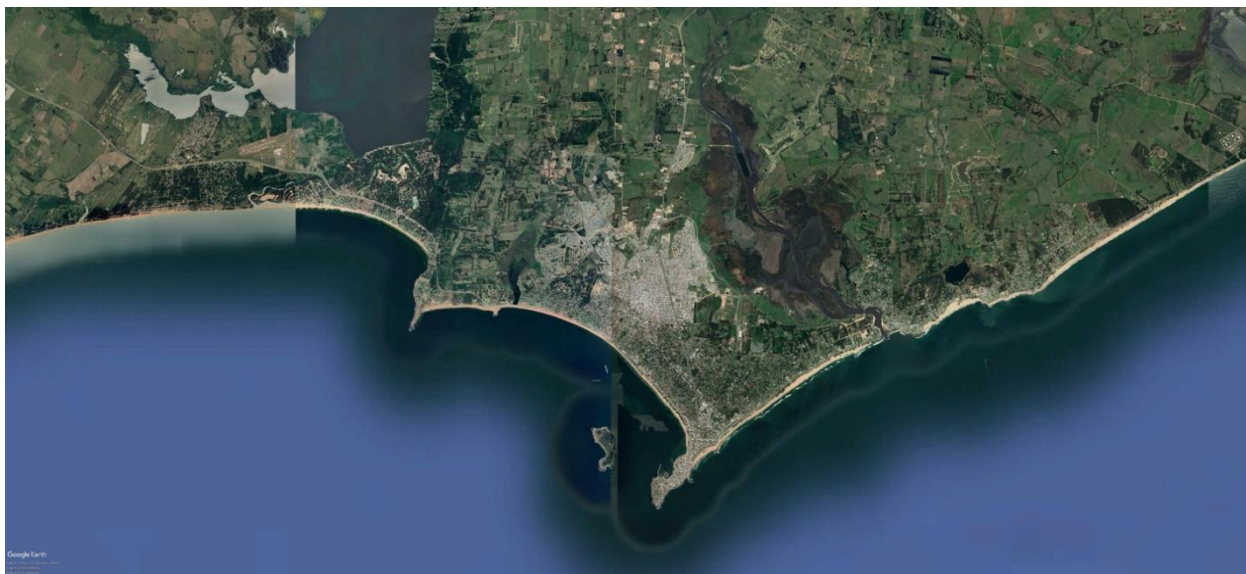
Por otra parte, aunque el país cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, Ley 18.308, de 2008) que logró avances planificadores a nivel departamental (las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Maldonado fueron aprobadas en 2010⁶), no concretó el Plan de la Aglomeración Maldonado- Punta del Este- San Carlos, a pesar de un intenso período de elaboración (2011-14). La falta de aprobación formal de un instrumento de planificación urbano del aglomerado, fue una constante durante el siglo XX, a pesar de diversas iniciativas (1935, 1943, 1956, 1991). Es de destacar el período 1985- 2000, particularmente rico en análisis y propuestas de planificación y normativas, en el marco del crecimiento acelerado y evidente. Pero la carencia de un instrumento de planificación aprobado formalmente, no significó la ausencia de un proyecto territorial (mantener las cualidades ambientales y paisajísticas del área al tiempo que promover el desarrollo inmobiliario). Aquellas iniciativas planificadoras funcionaron parcialmente como “hojas de ruta”, a través de sus orientaciones generales y propuestas de implementación. En varios casos, terminaron decantando en normativa urbana. En la trayectoria de las ordenanzas de construcción del departamento (1940, 1959, 1974,

⁵ Definida como el cociente entre la población de la primera y segunda localidad de una entidad territorial.

⁶ Decretos departamentales 3866 y 3867 de 2010.

1997⁷) o de subdivisión territorial (1951), sumado a los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en el área⁸, se ha estructurado un cuerpo normativo vinculado a una idea de ciudad heterogénea desde sus unidades espaciales. Allí destaca el *bosque urbanizado* como atributo y estructurador del sector balneario, la jerarquización de ejes viales como la rambla costanera y la avenida Roosevelt (histórico conector entre la ciudad de Maldonado y la península) y la compacidad del sector Maldonado y su centro histórico.

Imagen 4: Imagen satelital del Aglomerado Maldonado- Punta del Este (2015).



Fuente: Google Earth

Fundamentación.

La investigación urbana en las últimas décadas en Uruguay ha adolecido del macrocefalismo que denota la estructura territorial del país. La indagación sobre transformaciones urbanas en el país tuvo un evidente sesgo hacia los procesos de reestructuración ocurridos en el Montevideo metropolitano desde la década de 1970 (INTEC, 2000; Veiga, 2010, Couriel, 2013; Alvarez Rivadula, 2014, Alvarez Pedrosian, 2012, Martínez et al, 2001; Martinez, 2012 y 2015).

La desregulación de alquileres (1974), el repliegue poblacional, el deterioro edilicio en el casco histórico y zonas centrales y el consiguiente persistente proceso de metropolización con nuevas periferias (formales e informales) incremento del hábitat precario, surgimiento de asentamientos, conjuntos de política pública de vivienda (a partir de la ley de vivienda de 1967) y luego, nuevas centralidades urbanas vinculadas a la globalización (*shopping centers*) estructuraron el proceso de desterritorialización y reterritorialización de Montevideo, calificado por algunos investigadores como “*involución urbana generalizada*” (Portillo, 2003). También ha entrado en escena el análisis a escala de Montevideo metropolitano, incorporándose el concepto de “transformaciones socio territoriales” (Artigas, et al, 2002) con la influencia clara de los estudios que para el caso del AMBA fueron realizados por H. Torres desde la década de 1980, donde se vinculaban reconfiguraciones en la demografía, condiciones de vida, y mercado de trabajo con procesos físico- espaciales de expansión de la mancha urbana (H. Torres, 1991, 2001).

Estos procesos, para el caso uruguayo, no han sido analizados con la misma profundidad para los aglomerados urbanos por fuera del área metropolitana.

En los últimos años, algunos estudios han focalizado en las dinámicas urbanas derivadas del crecimiento económico a partir de 2003, con la llegada del *agronegocio* y la renovación sector

⁷ Texto Ordenado de Normas de Edificación (TONE) aprobado en 1997. Más allá de algunas innovaciones, recopiló, sistematizó e hizo coherente la diferente normativa urbana y edilicia dispersa a nivel del departamento.

⁸ Además de las Directrices Departamentales de OT y DS en el área se han aprobado: Plan Local Eje Aparicio Saravia (Decreto departamental 3911, año 2012) y Programa de Actuación integrada (PAI) Hipódromo (Decreto departamental 3933, año 2015).

primario cuyos impactos socio espaciales en los ámbitos no metropolitanos fueron notorios (Capandeguy, Sprechmann, Gastambide, 2013; Riella y Mascheroni; 2009). Es así que se comenzó a mirar hacia las llamadas “ciudades intermedias” e hipotetizar un cambio en la configuración territorial del Uruguay, más “policéntrico” y menos “macrocefálico” (Martínez y Altmann, 2016). De todas formas, varios estudios que profundizan en casos específicos o dinámicas sectoriales, con énfasis en el Uruguay no montevideano han surgido desde la propia agenda de diagnóstico e impacto de políticas ocurridas desde 2005, con el cambio de signo político del gobierno nacional con la llegada del Frente Amplio. Allí destaca el rol de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT - MVOTMA) o la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)⁹ en el financiamiento de investigaciones y consultorías (Martínez et al, 2018; Martínez, Delgado, Altmann, 2016), (OPP- DINOT, 2018) entre otras).

La agenda emergente de una “descentralización” o “nacionalización” de la investigación de transformaciones urbanas ha sido impulsada por el despliegue territorial de la Universidad de la República (UDELAR) en el interior desde 2007. Las temáticas locales comenzaron a jerarquizarse, haciendo evidentes conflictos y temas propios, así como una problematización de la escala, con estudios de base local, departamental o regional. Allí se ha destacado el trabajo del Departamento de Ciencias Sociales de la Sede Salto de la UDELAR, surgido en la década de 1980, y cuya producción reciente ha consolidado un nuevo mapa de la investigación socio- territorial en Uruguay, jerarquizando los procesos acontecidos en el litoral norte del país respecto a integración social, participación ciudadana, el mundo del empleo vinculado al sector primario (Departamento de Ciencias Sociales, 2013).

El Centro Universitario Región Este (CURE) de la UDELAR surgido en 2007, y cuya sede con mayor número de estudiantes se encuentra en Maldonado¹⁰ ha aportado desde su surgimiento, el señalamiento de líneas temáticas vinculadas a turismo y ambiente, generando un sensible avance en la construcción de conocimiento regional (Leitch et al, 2013). La investigación social ha avanzado de manera novedosa articulándose en clave interdisciplinaria dentro de nuevos proyectos académicos de grado y posgrado, en áreas como paisajismo, gestión ambiental o manejo costero integrado.

Pero el interés por Maldonado- Punta del Este, se ha disparado desde otros ámbitos disciplinares, enfocándose en varias escalas y recortes espaciales y con disímiles perfiles. La urbanización del país sobre la franja costera sur ha sido analizada dentro de una mirada nacional y regional.

A fines de la década de 1980, una serie de estudios, desde el ámbito nacional y departamental, dentro de un programa de cooperación franco- uruguaya en las áreas de ordenamiento territorial, hizo foco en el litoral sur del Uruguay y particularmente en Maldonado. Allí, más allá de los diagnósticos y análisis, se evidenciaba la *“flexibilidad de las leyes gobernadas por intereses privados y la ausencia de gestión y planificación urbana”* (Collin Delavaud, 1991; 270). A partir de esta experiencia se sucedieron en el caso de Maldonado, otra camada de indagaciones propiciadas por el gobierno departamental, en éste caso, bajo la coordinación de la Arq. Isabel Viana, que dieron lugar a diversas propuestas de planificación urbana departamental y local (Propuesta de Plan Director de Maldonado- Punta del Este, 1991; Propuesta de Ordenanza de usos del suelo, 1994) y nuevas normativas urbanas (ordenanza del bosque urbanizado, ordenanza de baldíos, entre otras).

También en el ámbito de estudios vinculados a los procesos de planificación, aparecieron explícitamente las primeras conceptualizaciones sobre el rol de Maldonado y Punta del Este dentro de las nuevas configuraciones territoriales derivadas de la globalización y la integración regional, desde mediados de la década de 1990. En el análisis de las microrregiones del país, dentro de los estudios previos a la elaboración de un anteproyecto de Directrices Nacional de Ordenamiento Territorial propiciado por la DINOT - MVOTMA se destacaba que *“La conurbación Maldonado-Punta del Este juega el rol de un centro metropolitano respecto al conjunto de este espacio turístico. Presenta una creciente diversidad de su base económica, y una tendencia a fortalecer las funciones permanentes, en particular en el área de servicios avanzados”* (Bervejillo y Yim 1995; 60). Se

⁹ Depende directamente de la Presidencia de la República.

¹⁰ Las otras sedes están en las ciudades de Rocha y Treinta y Tres.

avizoraba un ámbito fuertemente internacionalizado, complementario con Montevideo y de hábitat calificado.

Por fuera de los insumos vinculados a la planificación, Capandeguy, et al, (2006) en su ensayo “La Ciudad celeste” conceptualizó una conformación territorial no continua, vinculada a la franja costera sur del país y su relación con Buenos Aires, en términos *metapolitanos* siguiendo el concepto de Ascher (1995). El propio Bervejillo (2008; 132) retomando la línea de su trabajo con Lombardi sobre el crecimiento urbano en la costa sur uruguaya (Bervejillo y Lombardi, 1999) señalaba:

“En el contexto actual de desarrollo del país, para abordar el tema de la metropolización no basta estudiar la aglomeración metropolitana, su expansión y sus cambios internos; es necesario además contemplar la realidad de la Costa Sur como una región urbana emergente, en un contexto regional supranacional y global. El desarrollo futuro de lo metropolitano en Uruguay estará definido en función de procesos interrelacionados que afectarán ambas escalas”.

Respecto al ámbito específico del aglomerado urbano Maldonado- Punta del Este, al mencionar su destacado dinamismo demográfico y sus implicancias en el sistema urbano nacional, es notoria la vacancia de un relato propio de su proceso urbano y un análisis integrado de la trayectoria reciente del mismo. Este protagonismo en el Sistema Urbano Nacional de Uruguay (SUNU) fue verificado a partir de la movilidad de pasajeros. Al analizar los movimientos *pendulares* por trabajo Maldonado- Punta del Este, recibía trabajadores desde cincuenta y cinco de las cincuenta y siete localidades mayores a 3000 habitantes del país (de acuerdo al censo INE 2011) siendo junto a Montevideo, los únicos aglomerados urbanos del país que receptores de trabajadores de todo el país (Martínez, Delgado, Altmann, 2016). Gerber (2015; 8) acompaña ese razonamiento señalando que:

“Los departamentos de Canelones y San José, que también han aumentado significativamente su población en las últimas décadas, cuentan con importantes regiones que componen ciudades dormitorio vinculadas a la vida económica y cultural de la capital nacional. Mientras que el complejo Maldonado-Punta del Este, ubicado a 140 kilómetros de esta, se instituye como un polo urbano emergente con dinámica propia”.

Respecto a la reconstrucción de la trayectoria histórica, tan necesaria para ahondar en los procesos de transformación de la *ciudad del Estado de Bienestar* a la *Ciudad Neoliberal*, en Maldonado- Punta del Este, se aprecian dos vertientes principales: por un lado, los historiadores locales que han estudiado la ciudad de Maldonado, a partir de su condición de enclave colonial, pero sin ahondar en las dinámicas de la segunda mitad del siglo XX (Seijo, 1945; Mazzoni, 1950; Capurro, 1947; Brena, 1957). Más cerca en el tiempo, Díaz de Guerra, dedicó dos voluminosos tomos a la historia del departamento de Maldonado (1988).

Por otro lado, la historia de Punta del Este fue relatada desde el anecdotario de los pioneros y veraneantes, centrándose en la trayectoria del balneario aristocrático y de notables cualidades escenográficas y paisajísticas (Fischer, 2007; Gattas, 1993). Salvo el trabajo de Trochón (2017), una narración histórico- documental sobre Punta del Este entre 1907 y 1997, no hubo estudios históricos que atravesaran el siglo XX.

Valorando el rol de la migración en el crecimiento poblacional del área, Mezzera (2008) exploró los motivos de traslado y estructura de sexo y edad de los pobladores de los crecimientos periféricos de la ciudad de Maldonado. Su trabajo de campo verificaba razones económicas en la migración y una notoria masculinización de la misma, vinculada al tipo de empleo dominante en la construcción. La faceta de la segregación residencial fue analizada por Labat (2016) en su tesis de Maestría en Demografía (Facultad de Ciencias Sociales- UDELAR). Allí desglosó la ciudad de Maldonado y “su entorno” -como denomina al aglomerado urbano-, en la mayor apertura territorial posible de acuerdo a los microdatos censales de 1985, 1996 y 2011, poniendo a prueba diversos índices cuantitativos respecto a la segregación residencial, que evidenciaban creciente profundización del fenómeno.

En su tesis de Maestría en Psicología social (FSICO- UDELAR) Gerber (2015) abordó subjetividad y movilidad geográfica dentro del aglomerado. Desde la etnografía, exploró *“relaciones de la alteridad dentro de los procesos de producción de subjetividad vinculados a la movilidad geográfica, a partir del caso de la ciudad de Maldonado”* (Gerber, 2015; 3). En el caso de Varela (2017) en su

tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano (FADU- UDELAR) indagó en el fenómeno de las urbanizaciones cerradas en Maldonado, localizándolas y categorizándolas, en perspectiva de otras tendencias globales y regionales sobre su conformación social y urbana.

Veiga (2012) realizó una caracterización sociodemográfica en el departamento de Maldonado y sus zonas geográficas a partir de datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE, evidenciando procesos de fragmentación social, con énfasis en un corte por estratos sociales, que, al tomar el período 2001-2011, redonda en un seguimiento de los efectos de la crisis de 2002 sobre la integración social y dinámicas económicas del departamento.

Otras indagaciones sobre Maldonado- Punta del Este, en temas como movilidad social (Boado, 2008) o estructura social y condiciones de vida (Veiga, 2010), se dieron dentro de estudios comparados de diferentes localidades de Uruguay.

Cuando el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la FADU -UDELAR realizó un convenio de cooperación con la Intendencia Departamental de Maldonado (IDM) para llevar adelante un proceso departamental de ordenamiento territorial (2006- 2014) se generaron insumos a partir de trabajo de gabinete y procesos de participación ciudadana. Estos adquirieron un perfil descriptivo, asociado a un diagnóstico de cara a procesos planificadores. Sin embargo, la experiencia de los talleres territoriales realizada en 2006 y recopilada en una publicación de ocho volúmenes (ITU, 2008) (un departamental y otro para cada microrregión en que fue dividido el mismo) redundó en un repaso multidimensional del territorio departamental, que incluía historia, información socioeconómica y diagnóstico y propuesta territorial de los ciudadanos.

La delimitación temporal planteada en ésta tesis (1985- 2018) abarca la fase democrática del modelo económico de apertura comercial y desregulación (cuya implementación en Uruguay se inició bajo la dictadura cívico- militar entre 1973 y 1985), respondiendo a circunstancias internas y externas del país y a la multiescalaridad del proceso de neoliberalización.

Brenner y Theodore (2002) presentan una periodización del proceso neoliberalizador a partir de tres etapas: “pro- neoliberalismo” (desde mediados de la década de 1970 hasta inicios de los 80), “neoliberalismo de recortes” (década de 1980) y “neoliberalismo de despliegue” (a partir de 1990). Este último, es apreciado como *“una reconstitución evolutiva del proyecto neoliberal en respuesta a sus contradicciones internas y tendencias de crisis”* (Brenner y Theodore, 2002; 150). Respecto a América Latina, esa última fase está claramente definida por el Consenso de Washington (1989) y las políticas implementadas en consecuencia.

Esto es puesto en diálogo con el caso uruguayo, donde estrategias de periodización han relacionado modelos de desarrollo y patrones territoriales en el país entre 1908 y 2011 (Martínez y Altmann, 2016). Allí, los procesos urbanos del Uruguay moderno, fueron apreciados en dos grandes ciclos: el primero, referido a un sistema urbano tributario de la macrocefalia montevideana (1908-1973) vinculado al Estado de Bienestar del primer *batllismo* y la industria de sustitución de importaciones. El otro, a partir del quiebre institucional, y el posterior ajuste y proceso de neoliberalización (1973-2002). Este período tuvo rasgos destacados en la metropolización de Montevideo y replanteos urbanos territoriales vinculados a la reestructuración del sector primario a través de las llamadas “cadenas agroindustriales” (leche, carne, arroz) y la creciente tercerización de la economía (servicios, turismo). Desde 2002, se configuraría un nuevo ciclo, pautado por el protagonismo de la red de ciudades intermedias uruguayas en el sistema urbano nacional.

A partir de la lectura del territorio uruguayo en estos ciclos, se aprecia que los cambios del modelo de desarrollo económico a partir de la década de 1970 han contribuido a conformar ámbitos urbanos con lógicas de crecimiento e interacción, sensiblemente diferentes a los de la ciudad uruguaya de la etapa del estado *batllista*.

Sin embargo, en un país que durante el siglo XX tuvo una trayectoria democrática estable (que incluso ha hecho preguntarse a algunos investigadores, caso de F. Panizza (1990) no por qué la democracia uruguaya cayó en 1973 sino por qué duró tanto tiempo) el retorno democrático de 1985 es un hito. Para Maldonado la nueva etapa llevaba el desafío de gestionar democráticamente las tensiones derivadas del desarrollo urbano vinculado al boom de la construcción y la liberalización urbana, así como los efectos sociales de la profunda crisis de 1982, que cerró aquel ciclo expansivo.

Además, 1985 fue año de censo de población y al tenerlo como fuente relevante, configura un adecuado punto de partida. El final remite al inicio de la investigación de la tesis (2018).

En definitiva, los estudios urbanos sobre las transformaciones urbanas recientes en la costa de Maldonado son emergentes, y la propia conceptualización y recorrido del aglomerado aparece lateralmente en los estudios. Igualmente, parece necesario develar la trayectoria de la ciudad uruguaya del siglo XX y su caracterización en términos de “*ciudad del estado de bienestar*” por fuera del Montevideo metropolitano. De esta forma, se podrán apreciar las dinámicas propias de los procesos vinculados a la reestructuración económica a partir de la década de 1970, a los efectos de respondernos ¿cómo fue el proceso de transformación de la ciudad uruguaya del estado de bienestar hacia una ciudad de la etapa de neoliberalización? ¿cuáles fueron las principales tendencias de ocupación del suelo urbano en el aglomerado, en términos de formalidad (fraccionamientos residenciales, conjuntos de vivienda, barrios privados) o informalidad (asentamientos)? ¿cómo ha variado el perfil sociodemográfico de los pobladores? ¿cómo ha variado el marco regulatorio del uso del suelo?

Objetivos

Considerando el vertiginoso crecimiento poblacional dentro del general estancamiento demográfico de largo plazo del país, así como la ausencia de una mirada de los procesos de reestructura de las ciudades uruguayas desencadenados en la década de 1970, que los reconozca integralmente a partir de los escenarios espaciales y regulatorios previos, la tesis se plantea como objetivo general, describir y analizar, las transformaciones urbanas del aglomerado Maldonado- Punta del Este, durante el proceso neoliberalizador uruguayo (1985- 2018), con un enfoque diacrónico y sincrónico.

Estas transformaciones urbanas son apreciadas en una lectura combinada y complementaria de los niveles social, físico e institucional, en múltiples escalas. De esta forma se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la evolución de la ocupación del suelo con usos urbano- habitacionales.
- Caracterizar a nivel sociodemográfico la población del aglomerado y analizar sus variantes a lo largo del período.
- Analizar la trayectoria de la normativa urbanística en el aglomerado.

Metodología

La investigación se posiciona dentro de los *estudios urbanos*, reconociendo la complejidad del análisis, en un campo epistémico atravesado por la discusión sobre la propia naturaleza y abordaje de lo urbano. Esto infiltra al estudio de un carácter exploratorio, más allá de la rigurosidad del manejo de fuentes y consistencia en el marco teórico metodológico.

El enfoque es diacrónico y sincrónico; articulando aspectos físico- materiales y sociales, reconociendo la *multiescalaridad* de sus manifestaciones. Es una investigación de naturaleza descriptiva, respecto a las transformaciones socio-espaciales vinculadas a la reestructuración económica de los años 1970, en un aglomerado urbano costero del río de la plata, estructurado por el turismo residencial de temporada.

Se plantea como estudio de caso, estructurando el análisis a partir de los cambios en las **morfologías física, social e institucional** en el área de estudio. Este posicionamiento, se apoya en las “dimensiones de la urbanización” (Brenner y Schmid, 2015), surgidas de la relectura de los momentos de la producción de espacio (*prácticas espaciales, representación del espacio y espacios de representación*) planteados por Lefebvre (1974). A partir de allí, en cada dimensión se trabaja en torno a indicadores y descriptores referentes a los procesos de ocupación social del territorio.

Si bien la delimitación temporal de las evidencias se plantea a partir del año 1985, el encuadre teórico de la *dependencia de la trayectoria* e inserción contextual hace que el estudio del punto de partida, anterior a 1985 funcione como parte del análisis y no introductorio.

El estudio se concibe principalmente empírico a partir del análisis de información secundaria.

Las fuentes de información, incluyeron información censal INE, disponible en forma abierta en internet (1996, 2011) o por solicitud (1985) y su cartografía en SIG. El registro digital de planos de mensura del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP). La normativa urbana de

Maldonado; así como los libros de actas de la Junta Departamental (desde 1862) publicados en la web de la IDM y Junta Departamental de Maldonado (JDM). La evolución de la infraestructura urbana (saneamiento) se encuentra disponible en documentos de la Obras Sanitarias del Estado (OSE), IDM, e ITU.

Complementariamente y dentro del abordaje complejo que supone una mirada desde los estudios urbanos, se realizó una profunda revisión bibliográfica y documental. La realización de entrevistas en profundidad a funcionarios y ex funcionarios del gobierno departamental, investigadores en temáticas urbano- territoriales y actores locales, complementó el proceso de investigación.

Estructura de la tesis

La tesis se enmarca en la discusión sobre los cambios en las configuraciones socio-espaciales vinculadas a la neoliberalización y su contexto y trayectoria. Particularmente, se observa un aglomerado turístico costero, en un país sudamericano. El caso tiene el interés y la complejidad de funcionar con “estacionalidades” diferenciales dentro del mismo aglomerado urbano, derivadas del turismo residencial de temporada. Este dinamismo, solventado en la incidencia de sus atributos ambientales y paisajísticos ha desembocado en un sostenido desarrollo inmobiliario de un lugar que ha llegado a ser uno de los balnearios más renombrados y exclusivos de Sudamérica: Punta del Este. Esta dinámica propició persistentes fenómenos de migración por motivos laborales, redundando en un singular crecimiento poblacional dentro de un país estancado demográficamente.

La discusión y marco interpretativo de éstos fenómenos (Capítulo 1) se articula en la noción de que *cada sociedad produce su espacio* (Lefebvre, 1974) y cómo se desglosan las transformaciones físicas (ocupación del suelo con usos urbanos, cobertura de infraestructura) sociales (dinámicas sociodemográficas) e institucionales (marcos regulatorios del crecimiento urbano). La referencia a las actuales relecturas de Lefebvre (Brenner y Schmid, 2015) se vincula a la teorización sobre los procesos espaciales derivados de la *descomposición* de la ciudad del estado de bienestar, y la emergencia de una espacialidad *post fordista*, que asume diferentes configuraciones de acuerdo a las trayectorias territoriales. Así como a las variantes de las dimensiones de la “producción del espacio” en términos de “momentos de la urbanización”, mutuamente constitutivos, y las alternativas para su operacionalización. También se discute sobre la tradición de análisis de procesos urbanos en Uruguay, y cómo esta tesis se inserta en ella. Finalmente se desarrollan las hipótesis y plantean las dimensiones de análisis e indicadores, y su agregación territorial.

El siguiente capítulo se centra en el ámbito nacional uruguayo, observándose aspectos institucionales y normativos de la gestión urbano- territorial. Luego de repasar las claves principales del proceso neoliberalizador en el país, se describen las particularidades de conformación del sistema urbano uruguayo, destacando los procesos costeros y vinculados al turismo.

El capítulo tercero ahonda en la historia urbana del aglomerado Maldonado y Punta del Este, definiéndose una estrategia de periodización. Culmina con una caracterización del aglomerado en su conformación espacial actual.

El capítulo 4 presenta el análisis de la información empírica, estructurado a partir de la noción de cambios en la morfología física, social e institucional, observados a través de una serie de indicadores y descriptores. El capítulo inicia con un análisis del período anterior a 1985, para arribar a una caracterización del Maldonado – Punta del Este del Estado de Bienestar uruguayo como ámbito sobre el que se despliega posteriormente la ciudad de la neoliberalización.

Las conclusiones recogen las diferentes dimensiones de análisis del capítulo 4 y recuperan los debates y discusiones planteados en el marco teórico, dentro de una mirada integral del aglomerado.

Finalmente se presentan tres anexos: normativa urbanística, imágenes satelitales y principales hitos edilicios del balneario.

CAPÍTULO 1- MARCO TEÓRICO- METODOLÓGICO

El presente capítulo desarrolla el marco teórico y metodológico de la tesis, basado en el concepto “transformaciones urbanas” entendidas como parte de un proceso multiescalar de transformación socio- espacial, a partir de las relecturas contemporáneas de la “producción del espacio” de Lefebvre. A su vez, las nociones de contexto y trayectoria, subyacen como dimensiones clave para comprender los vínculos entre la reestructuración económica ocurrida en la década de 1970 y los procesos de urbanización, a partir del concepto de lo “realmente existente” y la importancia de caracterizar los escenarios regulatorios y espaciales previos, es decir la ciudad del “estado de bienestar”. A partir de ello se desliza la trayectoria de la ciudad latinoamericana, y los territorios del turismo y territorios costeros, perfilando cualidades que han estructurado y condicionado la trayectoria de Maldonado- Punta del Este dentro del Uruguay. Comprendiendo que la importancia de la trayectoria también radica en las formas de observar y comprender el territorio, se abordan antecedentes de estudios urbanos en el Uruguay, destacándose la línea estructurada por los expedientes urbanos del ITU. Como síntesis y a partir de las fuentes disponibles, se presenta una propuesta de operacionalización de las dimensiones de la urbanización, a partir del concepto de “morfologías” abarcando transformaciones físico- espaciales, sociales e institucionales. Finalmente se plantea la hipótesis general y de cada una de las “morfologías”.

1.1 Transformaciones urbanas: giros espaciales y trayectorias

“La reciente formación de urbanización planetaria ha desdibujado e incluso destruido fronteras socioespaciales largamente establecidas -no solo entre campo y ciudad, urbano y rural, centro y periferia; sino entre las propias escalas local, regional, nacional y mundial- creando nuevas formaciones de un paisaje densamente urbanizado cuyos contornos son extremadamente difíciles de teorizar y mucho menos de cartografiar...”

(Neil Brenner, “La Era de la Urbanización 2017).

“La urbanización implica prácticas espaciales distintivas a través de las cuales se intensifica el uso de la tierra, se intensifican las infraestructuras de conectividad y se aceleran las transformaciones socio-metabólicas para facilitar los procesos de industrialización capitalista. (También) La urbanización siempre está mediada a través de formas específicas de regulación territorial (...) Finalmente, la urbanización mediatiza y transforma la vida cotidiana”

(N. Brenner y C. Schmid, ¿Hacia una nueva epistemología de lo urbano? 2015).

1.1.1 Los estudios urbanos interpelados

La tesis plantea estudiar “transformaciones urbanas” a partir de una mirada que relaciona espacio y procesos sociales, tomando como punto de partida la noción de un espacio polimórfico (Lefebvre, 2017 [1974]), condicionado por prácticas espaciales, regulaciones y representaciones, en el sentido de que “cada sociedad produce su espacio”:

“La práctica espacial consiste en una proyección “sobre el terreno” de todos los aspectos, elementos y momentos de la práctica social, separándolos y sin abandonar durante un solo instante el control global: es decir realizando la sujeción del conjunto de la sociedad a la práctica política, al poder del Estado” (Lefebvre, 2017 [1974]; 69).

Este “giro espacial” de las ciencias sociales desde la década de 1970, generó novedosos marcos interpretativos para los fenómenos urbanos, los cuales, en la segunda posguerra, eran abordados en diversas corrientes, entre las que destacaban la escuela de sociología urbana de Chicago y la geografía cuantitativa.

Más recientemente, Jessop y Brenner (2008) observaron la existencia de varios giros espaciales y la generación de cuatro léxicos asociados: *territorio, lugar, escala y red*, que procuraban

problematizar aspectos espaciales de las transformaciones a gran escala de la organización socio espacial derivada la crisis del Estado de bienestar. Ello planteó la dificultad del pasaje a dimensiones empíricas, particularmente el peligro de enfoques unidimensionales; ante lo cual planteaban comprender las relaciones socio-espaciales como polimórficas.

Posteriormente, Brenner (2017) al repasar el debate de la cuestión urbana sobre la naturaleza de las ciudades y los procesos de urbanización, mencionó cómo a diferentes configuraciones socio-espaciales clasificadas bajo el rótulo de “ciudad” se añadió un término, demarcando subconjuntos de acuerdo a dimensiones estructurales: ciudad mercantil, industrial, *fordista-keynesiana*, global. Otros neologismos (metrópolis, ciudad- región, conurbación, área metropolitana) procuraron “reflejar adecuadamente los cambios de fronteras, morfologías y escalas de los patrones de asentamiento humano” (Brenner, 2017; 256). Pero a pesar de las variantes en la denominación, se evidenciaba un consenso básico en torno a lo urbano en tanto aglomeración física y relacional, cualitativamente diferentes al mundo rural que está por fuera de ellos. Esta consideración dialogaba con el desarrollo de H.T. Eldridge en el entendido que la urbanización se caracterizaba como proceso “de concentración de la población en dos niveles: la multiplicación de los puntos de concentración y el aumento de cada una de estas concentraciones” (Castells, 1977; 16) pero que llevaba a Castells a preguntarse: si lo urbano implicaba ocupación del espacio en términos de aglomeración y densidad y que de ello devenían diferenciaciones sociales y funcionales “¿a qué nivel de densidad y de dimensión puede considerarse urbana una unidad espacial y de población?” (idem).

En su crítica al evolucionismo, según el cual cada formación social se va produciendo, sin ruptura, por desdoblamiento de los elementos de la formación social anterior, Castells reforzó la noción de que “es absolutamente necesario estudiar la producción de las formas espaciales a partir de la estructura social de base” (Castells, 1977; 13).

Pero más allá de la polémica sobre si lo espacial configuraba o no una variable explicativa (Topalov, 2012), lo urbano- territorial fue abordado crecientemente desde estudios inter o multidisciplinarios desde la década de 1960, generándose trasvases metodológicos y abordajes integrados entre disciplinas como economía, geografía, cultura y urbanismo.

Esta discusión teórico- metodológica acerca del análisis y actuación sobre el territorio, fue contemporánea a un cambio en la conformación de la ciudad occidental, vinculada a la crisis de capitalismo de fines de la década de 1960 y principios de los 70. La finalización de la triple tensión de expansión de inclusión, progreso y proyecto, y el quiebre de la institucionalidad del Estado de bienestar, ponía al *proyecto moderno* en crisis e interpelado respecto a su agotamiento o superación en el mundo occidental (Gorelik, 2002).

Los fenómenos de desarrollo espacial desigual (Harvey, 1982), dados dentro de un naciente neoliberalismo e incipiente globalización, desde la década de 1980, pautaron una nueva agenda de estudios urbanos en el mundo.

Edward W. Soja, en el desarrollo de sus *seis discursos sobre la post-metrópolis* refería a seis relatos sobre el crecimiento urbano a partir de la década de 1970, que, en distintas escalas y facetas, eran concebidos para “facilitar la comprensión de la región urbana en su conjunto, la espacialidad y socialidad de una pronunciada estructura urbana” (Soja, 2005; 93). Allí se hacían evidentes y pasibles de análisis: la reestructuración de la economía política de urbanización y la formación de la metrópolis industrial *posfordista* con una especialización más flexible; la globalización y una nueva jerarquía de ciudades, la reestructuración de la forma urbana y crecimiento de las metrópolis desde dentro hacia afuera y al revés; el nacimiento de nuevas polarizaciones y desigualdades; el aumento de las “ciudades- fortaleza” como enclaves de altos ingresos y finalmente la imaginaria reestructuración urbana y creciente *hiperrealidad* de la vida diaria.

Aunque Soja llevaba su análisis empírico al caso de Los Ángeles, lo veía extrapolable a otras realidades, ya que los cambios representados por esos seis discursos “no solamente están sucediendo en Los Ángeles, sino en mayor o menor grado y sin duda alguna, con un desarrollo irregular del tiempo y espacio en todo el mundo. Aunque adoptan formas específicas en lugares específicos, constituyen procesos generales” (Soja, 2005; 92).

Brenner y Schmid (2015) abordaron lo que consideran una crisis epistemológica de los estudios urbanos, refiriendo al menos a tres tendencias actuales de gran escala, que disputan nuevos significados en torno a la naturaleza de lo urbano:

- La existencia de un reconfigurado mosaico de desigualdad territorial que supera las dicotomías de tipologías espaciales de centro/área o rural/urbano, dentro de contradictorias formas de desarrollo espacial desigual.
- Procesos de urbanización de escala planetaria, donde configuraciones territoriales expanden redes y generan dispositivos de interacción dentro de la movilidad de capitales y recursos.
- Una nueva fase de mutación de las geografías regulatorias, cuyo precedente inmediato es el proceso de *reescalamiento* estatal ocurrido en la globalización (Brenner, 1999). Allí, la escala nacional fue atacada por la descentralización administrativa, los bloques supranacionales y la mayor interacción entre los aglomerados urbanos que concentraban la mayor población, recursos y capital. Se destacaba una nueva gobernanza urbana, que colocaba nuevamente en discusión la base territorial y los escenarios regulatorios, dentro de un “gobierno territorial en red”.

Estas tres tendencias evidencian tres perfiles de investigación urbana, vinculados a las relaciones entre modelos de desarrollo y espacio: las dinámicas entre morfología física y social, los patrones de interacción entre los componentes de los sistemas urbanos y los marcos institucionales.

En efecto, la investigación empírica sobre las facetas del desarrollo urbano, se veía impulsada por las incertidumbres en el recorte conceptual de lo urbano, incorporando los desafíos de la comprensión de las nuevas configuraciones territoriales contemporáneas, generando “turbulencia” y “fragmentación” en el campo de los estudios urbanos.

La discusión actual interpela las estrategias tradicionales de investigación urbana, particularmente la utilización de información empírica (producida por registros oficiales y sistemas estadísticos nacionales) recortes espaciales que den cuenta de hechos urbanos, escalas de abordaje, análisis y niveles de agregación al que es posible acceder a la información. Para el caso de nuestra investigación, remite a considerar la información específica referida al recorte espacial del aglomerado urbano de Maldonado – Punta del Este, con la salvedad de su inserción en procesos escalares múltiples y en clave sistémica.

1.1.2. Entre la reestructuración económica y lo “realmente existente”

Durante el siglo XX, el mundo pasó del 10 % al 50% de población urbana, con un papel protagónico de la región sub-sahariana y el sudeste asiático desde 1970 (Global Urban Observatory- ONU Habitat). La llegada de una “era urbana”, era anunciada desde las últimas décadas del siglo XX, estimándose en el entorno del año 2005, que la población urbana superó a la rural a nivel mundial.

Fenómenos como la descolonización africana, las oleadas migratorias urbano- rurales que nutrieron la expansión de las grandes metrópolis latinoamericanas, colocaron en la escena de años 70, nuevas configuraciones territoriales que escapaban a las dinámicas industrialización – urbanización del capitalismo del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. El mundo urbano mostraba enormes desigualdades sociales y ambientales. Y muchas de las formas de conocer e interpretar estas nuevas realidades, estaban enfocadas en la caracterización de la pobreza urbana del llamado “tercer mundo” y sus estrategias para revertirla.¹¹

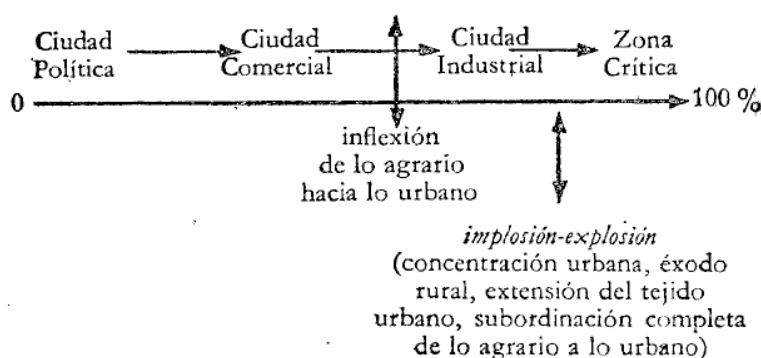
Respecto al cambio que implicó la revolución industrial en los procesos de urbanización Soja (2008, 124) refiere a que “*La inserción de industrias manufactureras a gran escala en el espacio urbano fue, sin embargo, lo que constituyó el principal factor desencadenante de la Tercera Revolución Urbana*”. Esto también fue señalado por Lefebvre (2017 [1968]) para quien el proceso de industrialización constituyó el punto de partida para hablar la problemática urbana; incluyendo una

¹¹ Es el caso de la cumbre de Vancouver de Asentamiento humanos de la ONU (1976), llamada Habitat I, y su agenda de políticas recomendadas, particularmente en la provisión de agua y saneamiento y los procesos de autoconstrucción asistida para mejorar la materialidad de viviendas. Así como la estandarización de criterios estadísticos para relevar la pobreza urbana no monetaria, como las Necesidades Básicas Insatisfechas.

serie de dimensiones que bajo el rótulo de “tejido urbano” vinculaban conformación física, sociabilidad, significados e interacción entre centros urbanos. Allí se apreciaba que los requerimientos de fuerza de trabajo e insumos y la concentración de medios de producción, pautaban la localización de los nuevos ámbitos urbanos y la transformación de los existentes, a partir de la primera revolución industrial. En esta nueva etapa, las industrias se implantaban fuera de las ciudades (concebidas como “obra” hasta ese momento y donde se infiere que primaba el valor de uso por sobre el valor de cambio): *“La extensión prodigiosa de los intercambios, de la economía monetaria, de la producción de mercancías, del 'mundo de la mercancía' que resultaría de la industrialización, implicaba una radical mutación”* (2017 [1968]; 27).

En “El Derecho a la ciudad” (1968), “La revolución urbana” (1970) y “La Producción del espacio” (1974) Lefebvre esbozó que la historia de la sociedad conducía a una urbanización progresiva y total, vinculada a la era industrial. Tras el pasaje de la ciudad política a la ciudad comercial, y de ésta a la ciudad industrial (donde se da la inflexión de lo agrario a lo urbano), se apreciaba una crisis de la ciudad que daría lugar a otra etapa, utilizando la dicotomía *explosión-implosión* para definir las transformaciones que iniciarían la urbanización generalizada: concentración urbana, éxodo rural, extensión del tejido urbano, total subordinación de lo agrario a lo urbano.

Imagen 5: Diagrama del proceso de urbanización de la sociedad según Lefebvre



Fuente: H. Lefebvre “La revolución urbana” (1970).

Según Lefebvre las dinámicas de urbanización sin industrialización, surgidas desde la década de 1960 estaban pautadas por los circuitos de especulación inmobiliaria, creación de capitales por ese medio, inversión en la construcción y así sucesivamente. Ese proceso, visualizado como frágil y vinculado a los que ocurrían de América del Sur y África, se caracterizaba por la existencia de grandes ciudades cercadas por suburbios degradados habitados por “campesinos desposeídos” que huyen de estructuras agrarias disueltas por *“por el juego de los precios mundiales que dependen estrechamente de los países y “polos de crecimiento” industriales”* (Lefebvre, 2017 [1968]; 30).

Sobre esto, añade D. Harvey:

“La ciudad tradicional ha muerto, asesinada por el desarrollo capitalista desenfrenado, víctima de su necesidad insaciable de disponer de capital sobreacumulado ávido de inversión en un crecimiento urbano raudo e ilimitado sin importarle cuales sean las posibles consecuencias sociales, medioambientales o políticas” (Harvey, 2011; 13).

El planteo de Lefebvre sobre un nuevo “punto crítico” perfilaba una serie de ideas que caracterizaban la crisis de la ciudad industrial:

- La presencia de dinámicas diferenciales a la hora de los procesos históricos de producción del espacio.
- La agudización de la “implosión- explosión” de la ciudad, pautada por la creciente concentración de población, actividades y servicios en piezas urbanas que se extienden en el territorio velozmente al tiempo que muchos núcleos antiguos se deterioran.
- La constatación de que las causas de la crisis de la ciudad variaran según razones políticas, ideológicas, de los países, el “estallido” morfológico de la ciudad en el “punto crítico” era mundial.

- La vinculación del “punto crítico” a otro evento de “destrucción creativa” del capitalismo (Schumpeter, 1942); ya que la reconfiguración de aspectos relacionales y materiales que hacen a los modos de producción y las relaciones sociales habían sido parte de las estrategias del capitalismo para salir de sus crisis.

Esto último, guarda estrecha relación con el concepto de “arreglo espacial”, planteando por Harvey; es decir que el capital se orientaba a la eliminación de barreras espaciales, para circular fluidamente, aniquilando el espacio a través del tiempo. Estos postulados de Lefebvre en torno al “punto crítico” han sido resignificados en la lectura del actual sistema de asentamientos humanos a nivel mundial y retrospectivamente, puede ser identificado con el fin del *keynesianismo espacial* y de la ciudad del estado de bienestar desde la perspectiva *noratlántica*.

En la referencia al fin de las geografías del *Estado de bienestar* convergen dos aspectos principales: el espacio y la economía política. En sus escritos más recientes N. Brenner, los tomó como punto de partida planteando trascender la distinción entre lo urbano y lo rural. La pregunta que se hace Brenner (2017) es si no es necesario reconceptualizar radicalmente lo urbano como asentamiento distintivo a partir de definiciones heredadas de lo urbano dentro de la urbanización planetaria. Este planteo no remite de forma excluyente a una lógica de redes, ciudades globales y vínculos fortuitos; también retoma a Harvey cuando habla que las ciudades son fruto de un proceso de urbanización y no la urbanización en sí misma.

Las nuevas configuraciones institucionales, económicas y espaciales dadas a partir de la década de 1970 profundizaron el crecimiento de la población urbana, particularmente en los países en desarrollo. A. Roy (2013) destaca las variantes en los diferentes continentes que tuvo la gestación de las grandes metrópolis desde esa época, abogando por comprender el crecimiento de ciudades que en su conformación y dinámicas escapan a la trayectoria de las ciudades “euroamericanas”. El urbanismo sin industrialización, la degradación ambiental, la creciente interdependencia económica de las distintas regiones del mundo, la polarización y segmentación del desarrollo urbano, y los territorios del ocio, han caracterizado la reestructuración urbano- territorial desde la década de 1970. La disgregación territorial y la pérdida de homogeneidad de la escala nacional, afectan al arreglo institucional precedente. Una acelerada transformación mundial, en la cual, más allá de un creciente intercambio de personas, bienes y servicios y la homogeneización de ciertas pautas culturales de consumo, cada sociedad procesó a su manera, con sus tiempos y perfiles. Es así que convergen la “reestructuración económica” y lo “realmente existente”

El neoliberalismo constituyó la respuesta política estratégica a los problemas de rentabilidad de las industrias del modelo de sustitución de importaciones y la crisis del estado de bienestar *fordista keynesiano*.¹² Este había primado en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y los países del “*fordismo noratlántico*” vivieron una época signada por la estabilidad política, crecimiento de salarios y crecimiento económico, que Hobsbawm (1994) definió como “los maravillosos treinta”. Allí, “*los incrementos de productividad potenciados por los patrones fordistas en el proceso de trabajo se encontraron compensados por mecanismos redistributivos a partir de la erección de un patrón regulatorio que involucró estratégicamente al Estado*” (Fernández, 2017; 164) dándose temporalmente un virtuoso círculo de producción y consumo. El final de esta etapa expansiva se vincula a factores como la rigidez de la producción ante la inestabilidad e internacionalización de la demanda, o el aumento del costo de la fuerza de trabajo.

Ante la crisis del modelo, Estados Unidos y Europa occidental, introdujeron una serie de reformas económicas e institucionales orientadas a fortalecer la disciplina del mercado y la competencia; al tiempo que los diferentes bienes y servicios eran crecientemente considerados en tanto mercancías. La supremacía del mercado y que éste, en total libertad, garantizara la asignación óptima de inversiones y recursos, fue el nuevo paradigma. Este proyecto político y económico se terminará expresando en un nuevo orden espacial a partir de la década de 1970, articulado por el

¹² Este *keynesianismo espacial* refería a un territorio integrado en la escala nacional, con estrategias redistributivas y de cohesión regional, mediante una distribución equilibrada de recursos e infraestructuras, las cuales fueron aplicadas en el marco de programas de desarrollo urbano y regional (Sevilla Buitrago, 2017).

“socavamiento de la economía nacional como objeto de gestión del Estado” (ya que este) permitía regular dentro de una determinada frontera el transitorio proceso de compatibilidad de las formas productivas y de consumo que estructuran un régimen de acumulación” (Fernández, 2017; 167, citando a Jessop, 1999).

Fernández (2017) en su trabajo sobre redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia, menciona que el enfoque teórico denominado *Variedades del capitalismo*, procuraba comprender las diferentes trayectorias nacionales (desde aspectos institucionales, de las racionalidades de las empresas e interacciones) en la etapa posterior a 1970. Sin embargo, remarcaba la carencia de éste enfoque de haber tomado como objeto a las principales economías desarrolladas, dificultando el abordaje desde el “sur global”; así como trabajar a partir de un modelo “monoescalar” cerrado, basado en el ámbito nacional. A pesar de ello, en la lectura de la “variedad de variedades”, se conformarían, al interior de la periferia, las variaciones de respuestas *“que son también variaciones espaciales, que expresan las especificidades y diferenciaciones que experimentan las trayectorias nacionales y macroregionales, con las divergentes posibilidades de cambios capaces de quebrar las condiciones de reproducción”* (Fernández, 2017; 155).

Siguiendo a Brenner (1999), Theodore, Peck y Brenner, (2009), Brenner y Theodore (2002), Harvey (2013) y Lefebvre (1968, 1974) para abordar las configuraciones espaciales diferenciales vinculadas al proceso de neoliberalización, y su inserción contextual, pueden apreciarse cuatro dimensiones que hacen a las dinámicas entre modelo de acumulación y espacio.

- *Proyectos de reestructuración neoliberal.*
- *Etapas del proceso de neoliberalización y su configuración espacial.*
- *Inserción contextual y dependencia de la trayectoria.*
- *Correlación entre urbanización y excedente.*

Respecto a los *proyectos de reestructuración neoliberal*, Theodore, Peck y Brenner (2009) mencionan que las doctrinas neoliberales se utilizaron para justificar diversos proyectos como la desregulación del control del Estado sobre la industria, las ofensivas en contra del trabajo organizado, privatización de servicios públicos, desmantelamiento de los programas de bienestar social. ampliación de la movilidad del capital internacional e intensificación de la competitividad territorial de base local.

Sobre las *etapas del proceso de neoliberalización y su configuración espacial*; Brenner y Theodore (2002) señalan tres tiempos del neoliberalismo (*proto- neoliberalismo*, neoliberalismo de recorte y neoliberalismo de despliegue) vinculado a su impacto en las grandes ciudades, a partir de los trabajos de Peck y Tickel. Estas temporalidades permiten apreciar un pasaje no lineal entre la ciudad del *Estado de bienestar* y la *ciudad neoliberal*. Primero, el *fordismo keynesiano noratlántico decadente*, fue tensionado entre tendencias conservadoras y modernizadoras por la reactivación económica y que mantenía los acentos redistributivos. Luego primaron los recortes, privatización de servicios públicos e infraestructura, austeridad fiscal y descentralización, dinamizando la actividad privada y del empresarismo urbano. En la década de 1990, el proyecto neoliberal se consolidó y las instituciones estatales tomaron la vanguardia en los procesos de destrucción creativa, y la reestructuración institucional a nivel urbano.

En lo referente a la integración de la *inserción contextual y la dependencia de la trayectoria*, éstos aparecen como el aporte más original del *neoliberalismo realmente existente*. Frente a los postulados de que la ideología neoliberal y las fuerzas del mercado actúan independientemente del lugar geográfico, la especificidad espacial de estos procesos aparece determinada *“por el legado de los marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a través del tiempo”* (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

El papel de la urbanización en la absorción de excedentes de capital, amplificado a una escala cada vez mayor se explicitó en las dinámicas posteriores a los 70, en tanto generaba procesos de destrucción creativa que profundizaban una sociedad desigual Harvey (2013). Antecedentes como el París de Haussmann, o el New York de Robert Moses, hablan de una actuación estatal que

desplegó infraestructura para activar nuevo suelo urbano a ser ofrecido en el mercado. La reconfiguración espacial en estos casos también implicó desplazamiento de poblaciones de los ámbitos centrales periferias. Al analizar el *sprawl* de las ciudades norteamericanas de posguerra, Harvey (2013) asoció el pleno empleo y la estabilidad social al desarrollo inmobiliario, en la medida que el nuevo suelo urbano actuaba a partir de la infraestructura desarrollada por el Estado y el crecimiento de las ciudades favorecía a la industria automotriz, y el desarrollo de equipamiento y servicios urbanos. Y cómo la urbanización se configuró en un ámbito de domesticación de las tropas triunfantes de la segunda guerra mundial.

En las últimas décadas, la *financierización* del negocio inmobiliario, el nuevo rol de los bancos (Harvey pone el ejemplo de cómo la misma entidad bancaria presta al desarrollador y al que va a comprar la casa del desarrollo aún no realizado) puso en evidencia los vínculos entre mercado inmobiliario y flujos financieros especulativos con graves consecuencias *“para la macroeconomía en general, así como todo tipo de efectos externos relacionados con el agotamiento de recursos y la degradación medioambiental. Además, cuanto mayor es la proporción de los mercados inmobiliarios en el PIB, más importancia cobra la conexión entre financiación e inversión en el entorno construido como generadora potencial de grandes crisis”* (Idem).

Siguiendo a Brenner (1999) en esta etapa no hay menos Estado ni una disolución del mismo en el neoliberalismo y la globalización, sino un estado *reescalado* y *reconfigurado*. Los procesos de territorialización y re-territorialización de la destrucción creativa, dejaron de estar bajo la carcaza del estado nacional como ámbito espacial.

Este nuevo arreglo espacial (que conlleva a un arreglo escalar), este punto crítico en la historia tendencial de la urbanización planetaria, implicó un importante vuelco a los acuerdos sociales y económicos de la posguerra. El *reescalamiento* urbano fue casi tomado por *fetiché* al hablar de las ciudades globales y la relación local/ global. En tanto el *reescalamiento* estatal cobró una dimensión emergente y significativa en las nuevas configuraciones. Las entidades supranacionales y la descentralización atacaron la escala del estado nacional sobre la que había sentado las bases el capitalismo moderno.

La necesaria ruptura de las barreras espaciales para favorecer la circulación de capital trajo nuevos espacios de la producción y el comercio: la desarticulación espacio- temporal de las cadenas de producción, la competitividad territorial y particularmente el ampliar la base de consumidores, en un mundo global y urbano, redundó en el crecimiento urbano, el cual, también nutrió el circuito de capitales. Dentro de éste destacó el suelo urbano como mercancía. Harvey señala que *“el suelo no es una mercancía en el sentido más corriente de la palabra. Es una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de futuras rentas”* (Harvey, 2011; 53). Si bien este postulado cuadra dentro de las dinámicas tradicionales de la especulación inmobiliaria, y de flujo de capitales, sobrevalora a favor del valor de cambio, el valor de uso del suelo urbano, indispensable para analizar la producción social del habitat y la informalidad de las ciudades latinoamericanas.

Lefebvre, respecto al valor de uso y valor de cambio y cambio en la ciudad del capitalismo moderno refirió a la condición de *lugar de consumo* y *consumo del lugar*, que asigna a los ámbitos que denomina *ghettos del ocio* y el propio ocio como forma de consumo:

“La ciudad capitalista ha creado el centro de consumo. La producción industrial no ha constituido una centralidad propia, salvo en los casos privilegiados, de empresas importantes a cuyo alrededor se ha edificado una ciudad obrera. Es ya sabido el carácter doble de la centralidad capitalista: lugar de consumo y consumo de lugar” (Lefebvre, 2017; 153).

Pero los proyectos neoliberales no actuaron sobre tabula rasa. La etapa *fordista-keynesiana*, tuvo su expresión urbana en la ciudad del movimiento moderno, con su utopía funcionalista e igualadora y su ámbito homogenizador y redistributivo en la escala del Estado nacional.

Corboz en “El territorio como palimpsesto” (2005) refiere a como los nuevos modelos territoriales conviven con los heredados, percibiéndose trazos emergentes de las configuraciones anteriores, dentro de un territorio que es proyecto y producto. Así, las particularidades institucionales y trayectorias políticas y sociales de los diferentes países, así como su posicionamiento en el mercado global (el modelo heredado, lo que se reescribe) pautaron su reconfiguración en el marco del proceso de neoliberalización.

Desde una mirada de las transformaciones urbanas que privilegia la inserción contextual y las trayectorias territoriales, se vuelve clave repasar los aspectos centrales de los arreglos institucionales y espaciales de la etapa del estado de bienestar uruguayo (el *estado batllista*) y su manifestación en los ámbitos urbanos fuera de Montevideo en particular. De esta forma, se comprende la trayectoria propia de las configuraciones socio-urbanas y de las morfologías social, institucional y física y sus particularidades territoriales. En este caso, dadas por un Estado de bienestar uruguayo (precoz, de descomposición lenta y parcial) y los proyectos neoliberalizadores (leves, incompletos) implantados en una etapa que para el caso uruguayo podríamos definir como post-batllista. Allí emerge la singularidad de Maldonado – Punta del Este dentro del Uruguay por haber sido de los pocos lugares del país que contaron con agua y saneamiento concesionado a privados durante la década de 1990, y donde se instalaron los primeros barrios privados urbanos a inicios de aquella década.

Sin embargo, dentro de esas geografías del “neoliberalismo realmente existente”, la trayectoria del territorio uruguayo también debe ser *reescalada* y colocada en el contexto latinoamericano. Los trabajos de Lefebvre, Harvey y Brenner sobre las espacialidades del capitalismo, en su agudeza por observar los territorios de trabajo y capital, lo hacen con centro en las grandes ciudades de Europa occidental y Estados Unidos. Aunque se lateralizan algunos aspectos hacia otras realidades urbanas, el análisis de las ciudades del *sur global*, y dentro de éste, América Latina, son en buena medida, un territorio de vacancia desde las dinámicas del *neoliberalismo realmente existente*. Ésto en parte parece un contrasentido, ya que en América Latina se desplegaron fuertemente las recetas de desregulación económica derivadas del Consenso de Washington (1989) asociadas a la etapa de despliegue neoliberal en el marco de la globalización.

La historia interconectada de colonialismo, neocolonialismo y estructura social y económica con notorias desigualdades en niveles de vida, ha signado la trayectoria de las ciudades latinoamericanas (Pradilla Cobos, 2014). Una trayectoria que denota también profundas desigualdades a la interna del ámbito nacional se intentaron revertir en el período *fordista-keynesiano* con una distribución equilibrada de actividades económicas y servicios públicos dentro de los países.

En la polémica *espacialista* de inicios de la década de 1970, Castells refería a que cada análisis concreto es siempre específico, y que “*se debe respetar la especificidad histórica de cada situación*” (Castells, 1977; XI). En el contexto de llevar los postulados de *La Cuestión Urbana* a América Latina, teniendo en cuenta los procesos históricos de la urbanización en América Latina, mencionaba que las ciudades latinoamericanas cumplían históricamente dos funciones básicas: administrar territorios conquistados para explotar recursos por cuenta de la corona y marcar dominio político implantado población y desarrollando el comercio. En ese proceso, las ciudades aparecían vinculadas unilateralmente a la metrópoli y no entre ellas a nivel regional, más allá de dependencias funcionales. Esto explicaría la debilidad de la red urbana y el tipo de implantación urbana alejada de los recursos naturales del interior del continente. Luego de la independencia política de España, el desplazamiento de la dependencia económica hacia otras potencias (Inglaterra) reforzó aquellas tendencias, iniciándose la explotación sistemática de los recursos del sector primario requerido por las economías industriales y la construcción de redes de servicios y transportes necesarios para ello.

Posteriormente, las ciudades latinoamericanas funcionaron como proyección del mundo europeo, mercantil y burgués. El sometimiento y dependencia generado sobre el entorno rural marcó aquel esquema de implantación territorial en base a una red de ciudades definido por los españoles como monolítico y homogéneo, católico y europeo. En éste origen aparecía la tensión entre la creación de un mundo dependiente y periférico de la metrópolis que la refleja y sigue, y que el propio acto colonizador implicó, más que crear ciudades, crear una sociedad, que, superado el instante inicial instrumental, generó dinámicas propias entre etnias y actores (Romero, 2001). Allí el orden fue el concepto clave: “*Un orden social jerárquico traspuesto a un orden geométrico distributivo*” dice Rama (1997; 19).

Pasando por los *ciclos fundacionales, ciudad hidalga de indias, ciudad criolla, ciudad patricia, ciudad burguesa y ciudad de masas*, de acuerdo a las etapas definidas por Romero (2001) la ciudad latinoamericana, se enfrentó a lo largo de su historia a la multiescalaridad de dominar un entorno rural y articular con su metrópolis, tanto en el etapa colonial como en la era republicana, mediado por la dependencia comercial y el papel agroexportador que tomaron preferentemente las economías de la región durante el siglo XIX, ya configurados los estados nacionales y tras el despliegue del ferrocarril dispositivo infraestructural estructurador de los territorios nacionales cuyas redes convergían en las resignificadas antiguas ciudades-puerto. .

Sobre el final del siglo XX, el pasaje del modelo de estado de bienestar y sustitución de importaciones al neoliberalismo, tiene aspectos distintivos en latinoamérica (Pradilla Cobos, 2014):

- El incremento de población urbana entre las décadas de 1940 a 1980 sobre la base migraciones rural- urbana y el desarrollo de las principales metrópolis en torno al habitar precario, la autoconstrucción y el mercado informal de suelo.
- La industrialización fue tardía y la desindustrialización temprana.
- El desarrollismo planteó una estrategia de reposicionamiento de la región sobre la base del crecimiento industrial.
- El principal giro de desmantelamiento del estado de bienestar y apertura comercial se dio en contextos de gobiernos dictatoriales, lo cual impidió una reacción ciudadana en torno al derecho a la ciudad, en las décadas de 1970 y 1980.

En síntesis, al considerar la inserción contextual de los proyectos de neoliberalización encontramos espacialidades diferenciales determinadas por la trayectoria previa, la cual también es necesario *reescalar* a nivel nacional (considerando el carácter estado-céntrico del capitalismo moderno) y latinoamericano (a partir de la experiencia colonizadora y sus territorialidades, entre las que se encuentra la matriz común en términos de ubicación y desarrollo de las ciudades).

1.2. Turismo y territorio

Al posicionarnos en un territorio donde el turismo ha sido una actividad económica estructurante, condicionando y produciendo espacialidades, es importante mencionar algunos aspectos de los territorios del turismo, en particular aquellos vinculados a turismo residencial de veraneo, que históricamente primó en Maldonado- Punta del Este.

Los espacios del turismo han sido parte del sistema territorial derivado de la revolución industrial. Las prácticas de los viajes de ocio a fin de instalarse por fuera de los entornos habituales de residencia, mostraron una trayectoria desde el ocio racional, asociado a lo contemplativo (siglo XIX) al ocio de masas, vinculado a una interacción mayor con el entorno socio-espacial (siglo XX).

En aquella etapa inaugural, se avizoraba la importancia de la originalidad y cualidades propias de los destinos, luego profundizada en la creciente interrelación entre turismo, cultura e identidad. Los primeros destinos fueron lugares que las clases altas de las sociedades industriales eligieron para alejarse periódicamente de las congestionadas urbes fabriles. Los nuevos medios de transporte y comunicación (ferrocarril, barco a vapor), acortaron distancias e hicieron accesibles otros lugares. La fotografía y la edición de diarios y revistas habilitaron la difusión de ámbitos y sociabilidades y retroalimentaban ética y estética y posibilitaron afianzar la *imagen de marca* de las localidades. Posteriormente, fue puesta en valor a partir de los procesos de *competitividad territorial* iniciados en la década de 1970. En la era global implica “*estar en la vitrina de la red global de ciudades*” (De Mattos, 2007).

Boyer (2002) ubicaba el origen de la palabra turista a inicios del siglo XIX para identificar a los ingleses “ricos y curiosos” que viajaban a reconocer lugares señalados (con ribetes pintoresquistas y escenográficos) en compañía de un guía. “*La presencia en las estaciones calificadas «chic» confiere un estatus superior. Sus desplazamientos son menos una búsqueda del otro y más una huida de sí mismo...*” (Boyer, 2002; 14).

“Tomar las aguas” fue, en el siglo XVIII y XIX una práctica exclusiva de las clases altas, vinculada inicialmente a las aguas minerales y termales. Rápidamente los programas terapéuticos planteados en torno al agua, sumaron ámbitos de recreo (teatros, salas de baile, casinos). También los ingleses

tomaron su campaña para hacer parques y mansiones donde *“una sociabilidad aristocrática con cacerías, juegos y deportes codificados marcó el verano en Gran Bretaña”* (Boyer, 2002; 19). En definitiva, comenzó a configurarse un dispositivo territorial en torno al turismo que incluía actividades y servicios, vinculados al ocio y que complementaban las cualidades escenográficas.

La costa adquirió nuevos roles. En “El territorio del vacío. Occidente y la invención de la playa (1750-1840)” A. Corbin (1993) recorrió el trayecto desde una costa tributaria de un mar con connotaciones negativas, hacia una nueva sensibilidad ilustrada y dinamizada por las expresiones artísticas: la costa bucólica, un territorio de emoción y profundidad. A eso se le agregó, dentro del paradigma higienista, las recomendaciones médicas de darse baños de mar en aguas termales, lo cual luego, se expande a las aguas marinas.

El turismo costero de las estaciones balnearias de elite, desarrollado en Europa fue trasladado a Sudamérica sobre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX (Punta del Este, Mar del Plata, Viña del Mar). El alto comercio y las clases dirigentes vernáculas tenían un estrecho vínculo comercial y cultural con el mundo europeo, replicando sus prácticas, inclinaciones estéticas y hasta soluciones espaciales, incluyendo los territorios del ocio. Así se desplegó la primera camada de “estaciones de veraneo” para las clases altas, con sus balnearios agrestes y sus *chalets*.

En las siguientes décadas, aparecieron repertorios turísticos derivados de la sociedad salarial, emergiendo el espacio del ocio de los sectores medios. Los derechos sociales (licencias anuales, vacaciones pagas) y la generalización del paradigma del turismo de sol y playa (el bronceado, el exhibir el cuerpo), dinamizaron la búsqueda por nuevos territorios del turismo; masificando (y en alguna medida democratizando) la experiencia del ocio como práctica de la sociedad moderna. Y amplificó al turismo en tanto negocio, ofertando clima, paisaje, servicios y significaciones. Superando aquellas primitivas agencias de viajes y asociaciones entre empresas ferrocarrileras o tranviarias y enclaves turísticos, y sociedades de fomento de balnearios, la actividad se expandió a otros sectores de la economía, particularmente el hotelero, el desarrollo inmobiliario, los servicios, e infraestructura y transporte.

Este aporte del turismo al dinamismo económico incluyó su institucionalización a través de estructuras estatales de fomento y coordinación de la actividad. Y el propio papel del estado direccionando inversiones o recursos en determinados ámbitos, sobre todo en los que se posicionaban a nivel regional o internacional, como fue evidente en el caso de Punta del Este.

Con el turismo *de masas*, las elites buscaron mantener sus ámbitos de exclusividad bajo diferentes formas de producción espacial. Esto se manifestó en una segmentación por destinos a partir del costo de vida (como se apreciaba en el Punta del Este de mediados del siglo XX) hacia otra espacial, más explícita, de las comunidades cerradas o los enclaves alejados y de dificultosa conectividad física (Svampa, 2001 y para el caso uruguayo, Varela, 2017).

Hoteles, chalets, tiempos compartidos¹³, con su naturaleza de ocupación estacional, introdujeron la variable de la vivienda de temporada, en la cual las ciudades turísticas residenciales comenzaron a tener un stock habitacional estacional (que debe contar con infraestructuras y servicios adecuados) que el resto de año permanece “latente”. También la “estacionalidad” se *reescala* al involucrar a las ciudades que las nutren como lugar de origen de los principales flujos permanente de visitantes.

Todos estos aspectos del desarrollo urbano y territorial en ámbitos dedicados al turismo, junto a las tensiones ambientales, y a la ya mencionada financierización del negocio inmobiliario, dan forma a una complejidad desafiante en términos de gestión urbana e integración social. Los marcos regulatorios del suelo han sido permeables en permitir y favorecer la inversión turística, visto el robusto entramado de actividades económicas involucrado y las posibilidades de empleo. En efecto, nos hablan de estrategias de atracción de capitales. Siguiendo a De Mattos (2007) *“Los destinos inmobiliarios más ofrecidos incluyen escenografías urbanas que buscan mejorar el marketing internacional de la ciudad”*. Considerando un escenario más amplio que la ciudad y la construcción

¹³ El tiempo compartido es una modalidad que permite adquirir el uso temporal de un inmueble (semanas, días, meses) por cierta cantidad de años, a través de un importante pago inicial. Surgido en Europa a mediados de la década de 1960, llegó a Punta del Este en la década de 1980 con un rápido desarrollo de obra nueva y reconversión. En 1992, el decreto departamental 3690 le dio las mismas facilidades y beneficios que a la industria hotelera tradicional. Trochón (2017) menciona que los tiempos compartidos dieron un impulso importante a la construcción en Punta del Este a mediados de la década de 1980.

escenográfica y paisajística desde los atributos naturales y cualidades ambientales, ese comentario revela en buena medida las tensiones a las que están sometidos muchos de los territorios balnearios actualmente.

De manera concurrente, es importante señalar que las urbanizaciones turísticas, también han sido analizadas bajo el concepto de Ciclo de vida de un área turística (CVAT), que realiza la analogía de con organismo viviente (Butler, 1980, 1996). Las etapas de exploración, participación, desarrollo, consolidación, estancamiento, declive, y rejuvenecimiento, no deben ser apreciadas como secuencia. Particularmente en las estrategias para enfrentar el estancamiento, que pueden devenir en declive o rejuvenecimiento, en el peligro del agotamiento de las cualidades que hacen a la imagen de marca de ese destino y si equilibrio con las tendencias globales. En buena medida refleja eventuales procesos de destrucción creativa para mantener niveles de inversión y desarrollo.

Para Maldonado – Punta del Este observar su comportamiento en tanto urbanización turística es determinante. Desde su origen como estación balnearia a inicios del siglo XX ha sido permeable a los paradigmas globales del turismo de sol y playa, intentando mantener su estatus de exclusividad, más allá de la emergencia del turismo de masas. También, a pesar de la centralidad de la escala nacional que menciona Brenner (1999) respecto a la etapa del estado de bienestar, la internacionalización de sus visitantes y desarrolladores turísticos ha estado desde el origen, bajo la influencia determinante de Buenos Aires y la condición de ser destino de las clases altas de ambas capitales del río de la plata. Cuando a partir de la década de 1970, se diversificaron y ampliaron las nacionalidades y modalidades de inversión inmobiliaria y turística, Punta del Este se *reterritorializa* vinculándose con otros balnearios próximos y creando un aglomerado urbano articulado por la tensión hacia la costa y a la ciudad de Maldonado como afincamiento de población permanente y estacional vinculada a un renovado sector de la construcción y servicios turísticos.

1.3 Transformaciones urbanas en Uruguay: antecedentes y trayectorias

El abordaje integrado de las transformaciones de sociedad y soporte físico, en el caso uruguayo, se vinculó a la trayectoria del urbanismo, en tanto forma de pensar e intervenir la ciudad. En ese marco, el análisis urbano desde una vertiente físico- espacial y social, apareció principalmente bajo el denominador común de la generación de diagnósticos para iniciativas planificadoras.

El urbanismo moderno uruguayo tuvo sus hitos fundacionales a inicios del siglo XX. El crecimiento poblacional (impulsado por migraciones externas y urbano- rurales), la modernización (incipiente industrialización protegida, despliegue nacional del ferrocarril, nuevo puerto de Montevideo), fueron evidentes en la capital y propias de la inserción del país en las lógicas del capitalismo moderno. A su vez, concurrieron con las orientaciones del *batllismo*. Este movimiento *reformista* republicano y liberal, surgido en torno a las ideas y la acción de gobierno de José Batlle y Ordóñez (1856- 1929)¹⁴ moldeó el precoz Estado de Bienestar uruguayo hasta 1930 (Barrán y Nahoum, 1981, Real de Azúa, 1964; Caetano, 2011), y encontró en lo urbano, un ámbito plausible de reformas, vinculadas a las que tenían lugar en lo social y económico. Una serie de proyectos urbanos y grandes obras públicas tuvo lugar principalmente en Montevideo, siendo vistos como base física del modelo de ciudadanía:

“Las notas más propiamente republicanistas del modelo ciudadano del 900 configuraron un marco conceptual y político- intelectual que impregnó muy fuertemente las ideas e iniciativas que en la época marcaron en más de un sentido la construcción de Montevideo como “ciudad modélica” (...) en términos de expresión acabada de modernidad, belleza y hasta grandiosidad republicana” (Caetano et al, 2010; 23-25).

El “concurso de las avenidas” (1911) y el Plan Regulador (1912) ambos para Montevideo, la creación de la sección “Embelllecimiento de pueblos y ciudades de la República” del Ministerio de Obras públicas (1916) bajo la dirección del Arq. Raúl Lerena Acevedo y finalmente la creación del curso “Trazado de ciudades y arquitectura paisajística” en el marco de la carrera de Arquitectura (1922), de la Facultad de Arquitectura de la UDELAR también bajo la dirección del Arq. Lerena Acevedo, fueron parte de este impulso inicial. Acompasado al debate a nivel internacional estas iniciativas aparecen signadas por la tensión entre la herencia *haussmaniana* y sus dispositivos de intervención

¹⁴ Batlle y Ordóñez, presidió el país en dos oportunidades: 1903- 07 y 1911-15.

en torno a la apertura de grandes avenidas uniendo hitos, el emblema de la *ciudad jardín* de Ebenezer Howard y la problemática del crecimiento de la metrópolis industrial.

Los avances en el enfoque científicista de la disciplina urbana promovidos por el movimiento moderno, trajeron a Uruguay la figura del “expediente urbano” que cobró significación a partir del Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo, coordinado por el Arq. Mauricio Cravotto (1930). El denominado comúnmente “Plan Regulador”, donado al gobierno departamental por un grupo de ciudadanos vinculados a altas esferas políticas y empresariales (dos ex presidentes *batllistas* y tres grandes empresarios) llevó como subtítulo “Estudio de urbanización central y regional”. Allí se manifestaba que una de las etapas de un plan general de urbanización era:

*“La formación del expediente urbano, base del estudio analítico, sobre las directivas de un bosquejo o anteproyecto en lo que se refiere a posibilidades y procedimientos. Siguiendo ese bosquejo para orientarse sobre lo que **piensa hacer**¹⁵, se metodiza la recopilación de datos, cuidando en su graficación de mantener, por medios convencionales, un paralelismo entre el plano representativo del organismo actual y el dato de interés”* (Cravotto; 1930).

El expediente urbano incluía una compleja identificación, localización actual y previsión futura, de: población, servicios públicos, topografía y geografía, valor del suelo, normativa urbano-arquitectónica, estructura circulatoria, espacios libres, usos del suelo y edificación. Entre los insumos para esto además de registros estadísticos y administrativos y estudios, aparece nombrada “*aerofotografía y sus derivados, de Montevideo y sus alrededores*” (Cravotto, 1930, 7).

La problemática del desarrollo urbano fue ganando espacio en la academia y la gestión uruguaya. Y la agenda fue deslizándose del optimismo de regular y planear armónica y científicamente el crecimiento de la ciudad moderna a frenar la expansión urbana desmesurada.

A fines de la década de 1930 se encontraban en discusión parlamentaria varios proyectos de ley referidos al urbanismo a escala nacional y la creación de centros poblados. En 1943, las revistas “Arquitectura” de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) y del Instituto de Urbanismo (IU) de la Facultad de Arquitectura, transcribían y comentaban el proyecto de Ley sobre “Mejoramiento de los ejidos y regulación urbanística de las ciudades del interior” promovido por el entonces diputado Arq. Horacio Terra Arocena y cuyo fin era “*Prevenir el crecimiento urbano racional de la ciudad hacia zonas apropiadas y dar ocasión a un necesario e importante estudio urbanístico de conjunto que comprenda las zonas ya amanzanadas*” (Revista IU, N°8 1943; 105). El expediente urbano, basado en hechos reales, midiendo, clasificando y analizando los fenómenos existentes, permitía casi una operación deductiva del futuro desarrollo de la ciudad.

El proyecto denunciaba un crecimiento urbano basado en la especulación fraccionadora, las deficiencias de infraestructura (con las consecuencias en las condiciones de vida que llevaba) y un proceso urbanizador solventado en la introducción *ex post* de los servicios.

La exposición de motivos del proyecto de ley señalaba: “*Nuestras ciudades del interior principalmente, requieren de una vez por todas, ponerse a tono en su aspecto urbanístico con el desarrollo científico y cultural de nuestro país. Puede decirse que, en materia urbanística, estamos un siglo atrasados*” (Revista IU, N°8 1943; 107). Al referirse sobre el tema del “ensanche urbano” se denunciaba la expansión indiscriminada, guiada “*por el interés individual, sin visión de conjunto, despreciando todos los factores geográficos, higiénicos, económicos, estéticos (son ensanches) antieconómicos porque los municipios se ven obligados luego a extender servicios públicos onerosos a zonas despobladas y mal situadas*” (Revista IU, N°8 1943; 107).

En 1946, al aprobarse finalmente la ley de centros poblados (Leyes 10.723 y 10.866) el expediente urbano quedó integrado al desarrollo de nuevas urbanizaciones y ampliaciones de las existentes, al señalarse su carácter excluyente (Art. 7) entre la documentación necesaria:

- a) *constitución geológica del suelo; existencia de aguas superficiales y probabilidad de existencia de aguas subterráneas y recursos minerales probables,*

¹⁵ Destacado en el original.

- b) *naturaleza del suelo agrícola circundante a distancia no mayor de cinco kilómetros, y su aptitud para determinados cultivos.*
- c) *Vías existentes y proyectadas de comunicación, carreteras, caminos, vías fluviales o marítimas, vías férreas y sus estaciones, aeródromos, etc. Sus distancias y posiciones con relación al centro poblado proyectado.*
- d) *Relevamiento del terreno destinado a centro poblado con establecimiento de curvas de nivel a cada dos metros como mínimo, y expresión de los principales accidentes geográficos.*
- e) *Aforo medio de la hectárea de tierra en la región.*
- f) *Tasación de las mejoras existentes dentro del área destinada a centro poblado.*
- g) *Memorándum que consigne los motivos económico-sociales, militares, turísticos, etc., que justifique la formación del centro poblado.*
- h) *Altura media de la más alta marea o creciente, si se tratara de cursos de aguas.*
- i) *Extensión y ubicación de los terrenos destinados a fomento y desarrollo futuro del centro poblado” (Ley 10.723, art. 7).*

A mediados de la década de 1950, intendencia de Montevideo (IMM) generó el Plan Director de Montevideo (1956), con el apoyo del ITU. Allí se desarrolló un expediente urbano y el análisis del crecimiento físico de la ciudad que inició una línea estructurada en torno al control del derrame de la mancha urbana: *“Un plan director consiste en el conjunto de estudios técnicos aplicados directamente sobre el territorio, para orientar la labor ejecutiva del gobierno en obras, servicios públicos, reglamentaciones...”* (IMM, 1958; 24). La *“excesiva extensión territorial de la ciudad”* era señalada en el Plan Director como el primer problema que afectaba a la ciudad de Montevideo (IMM, 1959).

Siguiendo la trayectoria de los estudios y actividades del ITU, documentada en publicaciones, boletines informativos y folletos de divulgación técnica, se aprecian los énfasis de cada época en el análisis de crecimiento urbano. La vinculación del ITU con los trabajos de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) el *think tank desarrollista* creado por el gobierno nacional en 1960, nutrió y amplió la agenda que el ITU ya tenía en torno a los problemas del país, enfocados fundamentalmente en la escala nacional: la cobertura de equipamientos abordada desde la movilidad y las estrategias de regionalización. Simultáneamente, se desarrollaba una intensa actividad de análisis a escala urbana, a partir de expedientes comunales que servían de información de base para los ejercicios proyectuales de las diversas escalas de anteproyectos de la carrera de arquitectura (que incluían en los últimos años de la currícula la “escala mayor”, la urbano- territorial). En el contexto de una arquitectura con “honda raíz social” (de acuerdo al plan de estudios de 1952) el estudio de la realidad nacional, en las diversas cátedras e institutos de la FADU cobró especial protagonismo. Allí destacaron trabajos del Instituto de Historia de la Arquitectura, en que se abordaron los procesos de crecimiento y expansión (fraccionamientos, ocupación) de varias ciudades uruguayas.

A mediados de la década de 1960 se inició otra etapa de la investigación en temáticas urbanas en Uruguay, derivadas de la disponibilidad de nuevas fuentes estadísticas. En 1963 el país realizó su primer censo de población y vivienda desde 1908. De allí en adelante se ha mantenido una periodicidad casi decenal (1963, 1975, 1985, 1996, 2011), permitiendo trabajar sobre información sociodemográfica con gran desagregación territorial. A su vez, si bien el país contaba de forma esporádica con imágenes aéreas de los principales centros poblados, en 1966, se realiza el primer vuelo que cubre todo el país, con alta resolución (escala 1:40.000) reiterada en las siguientes décadas, y que ha sido paulatinamente desplazada por el uso de fotos satelitales. En efecto, la disponibilidad de datos sociodemográficos a gran apertura territorial y las posibilidades de fotointerpretación, han aportado a la constitución de una línea de trabajo en torno al análisis del crecimiento de las ciudades uruguayas desde esa fecha.

Retornando al papel de la CIDE, su grupo “Vivienda y acondicionamiento territorial” tuvo como referente al Arq. Juan Pablo Terra, catedrático de sociología urbana de la FADU, pero no vinculado a las líneas de trabajo del ITU lideradas por Gómez Gavazzo. La línea seguida por Terra, reconoció la influencia del dominico francés Louis Josep Lebreton, y de la *Economía Humana*, como síntesis de diversas ciencias sociales, con claras derivaciones en el urbanismo, y destaque en la noción de *acondicionamiento* territorial. Este enfoque tuvo referencias de la doctrina social de la Iglesia

Católica, la tradición social-cristiana, y de la Geografía Humana y metodológicamente se vinculaba con la escuela de Le Play con sus trabajos sobre la familia. En la publicación del ITU que recopiló las conferencias de Le Bret en Uruguay en 1956, se incluyó un capítulo sobre “análisis urbano”, que menciona la importancia de observar los procesos de las ciudades en una escala mayor (que asume regional) y en su rol desde la funcionalidad territorial. También desglosó el “análisis urbano” en: estructura geográfica, de la población, de niveles de vida y “geo funcional”, vinculada a la zonificación y usos del suelo (ITU, 1957).

Entre los estudios urbanos coordinados por Terra que orientaron su posterior trabajo en la CIDE destaca el Estudio Social y Económico del Uruguay Rural, (Centro Latinoamericano de Economía Humana -CLAEH- CINAM, 1963). Este incluyó, una serie de aspectos relacionados al diagnóstico de la situación social y económica del medio rural, desde lo social y productivo. Su fin último era *“abordar la necesidad de una organización racional del espacio, que mediante la implantación de equipamientos apropiados, permita la explotación óptima de recursos naturales y cree el marco más adecuado al desarrollo humano de sus habitantes.”* (CLAEH- CINAM, 1963)

La investigación, surgida de un profundo trabajo de campo y recopilación documental, aunque refiera al Uruguay *rural* abarcó diferentes dimensiones de los procesos urbanos del interior uruguayo. Los centros urbanos eran concebidos como centros de servicios para el entorno rural. Aspectos como la definición de “área local”, a partir de la movilidad (*“un haz de relaciones en torno a un núcleo de servicios, cuyos límites se pierden paulatinamente a lo largo de un continuo o espectro hasta desaparecer”* según CLAEH- CINAM, 1963) retomando parte de los desarrollos del ITU, pero incorporando valoraciones sociales y culturales; y la clasificación de los centros urbanos en seis clases, respecto a la complejidad de su equipamiento fueron elaboraciones de singular interés y novedad en el marco del análisis territorial uruguayo.

En el “Muestreo Nacional de Vivienda” de 1963 (CIDE, 1964) se analizaron casi cien centros urbanos del país respecto a cuestiones materiales y sociales de hábitat y vivienda. A partir de esta información se solventaba la conclusión de que el país urbano tenía una bajísima densidad de vivienda y que una importante proporción del área fraccionada de las ciudades y pueblos del interior estaba baldía (Terra, 1968). *“En semejante dispersión hace prácticamente imposible prestar servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica domiciliaria, alumbrado público, pavimentos, recolección de basuras.”* (Terra 1968; 29).

La creciente complejización del análisis urbano, hacía converger a la tradición urbano-arquitectónica con nuevos enfoques, derivados del surgimiento disciplinar y profesional de la geografía y las ciencias sociales en el Uruguay, en la década de 1960. Este proceso fue abruptamente cortado por la llegada de la dictadura cívico- militar (1973- 1985). La intervención de la Universidad, la persecución y exilio de numerosos docentes, discontinuó muchas líneas de trabajo emergentes.

En el período dictatorial, la investigación social y urbana pasó fundamentalmente al ámbito privado, en centros de estudios donde se nuclearon varios ex docentes universitarios. Espacios como el Centro de Investigaciones y Estudios del Uruguay (CIESU, fundado en 1975), y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH, fundado en 1957, pero que se relanza en 1974) desarrollaron una nutrida agenda de formación, investigación y divulgación en las ciencias sociales y urbanas proscriptas de la UDELAR. Allí se dieron algunos trabajos pioneros en la perspectiva territorial, con la mirada combinada de localización de indicadores socioeconómicos, trayectorias históricas e institucionales (Klaczko y Rial, 1981, Lombardi y Altesor, 1987).

La investigación del ITU en la etapa de la Universidad intervenida por la dictadura, mantuvo la generación de insumos de conocimiento del territorio con énfasis en lo físico, fundamentalmente a partir de información censal y sin coordinar aportes con otras ciencias sociales (CIESU- SINUR, 1991). Trabajos como el Expediente nacional (1978), el asesoramiento en planificación urbano-territorial a la Intendencia de Maldonado (1977) y el aporte analítico ante los escenarios territoriales vinculados a la construcción del complejo hidroeléctrico binacional de Salto Grande (1979-82), pueden señalarse entre los principales de la época, donde se mantenían inercias metodológicas con la etapa anterior a 1973.

A partir de 1985, con el restablecimiento democrático, la investigación social y urbana retornó a los ámbitos académicos oficiales. El ITU, que también tuvo la reincorporación de docentes e investigadores exiliados durante la dictadura, sumó a su agenda trabajos que reconocían la discusión internacional del momento, con referencias a *tendenzza italiana* (Rossi, Quaroni) y el laboratorio de urbanismo de Barcelona (Solá Morales), sobre tejido y estructura urbana. Así, el estudio de las dinámicas tipo-morfológicas, la ocupación de la parcela y las formas de asociación, observados desde los procesos históricos de crecimiento de la ciudad, fueron analizados, para el caso de Montevideo y Área Metropolitana, cuya consolidación a partir de la década de 1980, también ocupó, en diversas escalas y perfiles, el interés de los investigadores.

En la década de 1990, se destaca la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (1990), con derivaciones en la generación de instrumentos de planificación territorial en diferentes lugares del país. En los diagnósticos y abordajes de estos planes y propuestas de ordenamiento del territorio, se reconocieron estrategias superadoras del expediente urbano tradicional, dando lugar a un abordaje territorial complejo, incorporando aspectos del desarrollo local, planificación estratégica y la jerarquización de la dimensión ambiental. Esta primera etapa de estudios territoriales del MVOTMA tuvo una clara influencia de la escuela francesa. A través de mecanismos de cooperación internacional, Uruguay y Francia desarrollaron desde mediados de la década de 1980, diversos proyectos de investigación, formación y capacitación en Ordenamiento Territorial, estructurados a partir de la expectativa de la realización del puente Colonia- Buenos Aires (Ligrone, 1995 y 2016).

Por otra parte, en 1996 la Intendencia de Montevideo decidió realizar un Plan de Ordenamiento Territorial del departamento, encargándolo a la Facultad de Arquitectura. El ITU capitalizó sus estudios sobre el Área Metropolitana (ITU, 1994), correlación entre morfología y densidades (ITU, 1997) y el instituto de Historia, los suyos sobre el proceso de crecimiento de la ciudad en los siglos XIX y XX (Carmona y Gómez, 1999).

Alrededor del año 2000, cuatro trabajos de investigación o asesoría realizados por la FADU UDELAR y orientados por docentes del ITU, generaron un avance de las líneas de análisis sobre el crecimiento de las ciudades en Uruguay, vinculando el acumulado histórico en términos procedimentales y metodológicos con nuevos abordajes y enfoques del debate internacional. Estos estudios, fundamentalmente empíricos y de naturaleza descriptiva, estaban enfocados en captar evidencias del crecimiento de las ciudades desde el aspecto físico y de la gestión. Su metodología capitalizó la trayectoria del expediente urbano y la fotointerpretación, añadiendo análisis del tejido urbano (conformación, usos), completando una rica exploración sobre el crecimiento físico de las ciudades uruguayas abarcando la expansión de Montevideo desde mediados del siglo XX, y el proceso de transformación en los bordes urbano- rurales dentro de la metropolización de la capital y de ciudades intermedias, a fines del siglo XX. El problema de la expansión urbana fue abordado en rigurosos estudios empíricos, de gran apertura territorial. La formulación de éstos trabajos no implicó un traspaso lineal de metodologías de análisis urbano europeo (escuela francés, catalana o italiana), sino un reconocimiento de sus herramientas y la colocación en perspectiva de los propios dispositivos generados por el ITU desde la década de 1960, y las propias dinámicas del territorio uruguayo; aunque en su formulación subyace lo que en esa época sintetizaba Panerai (1999, 23) *“La forma urbana constituye hoy un reto que sobrepasa el dominio estricto de la técnica para incluir aspectos económicos, culturales y sociales”*.

Los cuatro trabajos a los que nos referimos son:

“Modos de gestión y producción del territorio metropolitano” (Martínez, coord.; 2000).

Aquí se realiza un análisis de la interfase urbano-rural en tres corredores metropolitanos montevideanos entre 1963 y 2000. Este estudio tiene como antecedente directo el trabajo “Espacios periurbanos. Usos del suelo del área metropolitana de Montevideo” (Petit Ayala, M. y Sánchez Rosell, A, 1995), realizado en el ámbito de la DINOT – MVOTMA.

Más allá del seguimiento demográfico de las piezas metropolitanas, el aporte novedoso de éste trabajo remite a la localización y análisis de las transformaciones territoriales de acuerdo a los cambios en la ocupación o densificación y de los bordes en la *interfase* rural-urbana metropolitana, de acuerdo a usos y normativa. Esto fue abordado *“mediante la interpretación de fotos aéreas de*

fechas próximas a los censos nacionales de 1963, 1985 y 1996, a modo de facilitar la comparación de los datos de dichos censos con los cambios de usos y ocupaciones del suelo" (Martínez –coord-2000;). También se añadía una caracterización de acceso al suelo urbano y de la gestión y provisión de la infraestructura urbana.

"Análisis de la dinámica territorial en ciudades intermedias en relación a trazados viales" (ITU-FADU- UDELAR- MTOP/CI, 2000) (E. Martínez, coordinador).

Las líneas abiertas por el estudio anterior, sobre la mirada combinada del seguimiento de la transformación demográfica y física y el sustento infraestructural, aparecieron en varios pasajes de un extenso trabajo de consultoría realizado como convenio de cooperación entre la UDELAR, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Congreso de Intendentes. Este estudio, tuvo como objeto indagar los procesos de expansión de las ciudades uruguayas hacia los *bypass* viales realizados entre las décadas de 1970 y 90¹⁶ y abrió el camino para el desarrollo del observatorio de transformaciones de ciudades intermedias del Uruguay con sede en el ITU, vigente entre 2004 y 2015.

"La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo" (Cecilio, Couriel, Spallanzani, 2001). Este estudio abordó la construcción del tejido periférico de Montevideo, en la segunda mitad del siglo XX, en tres casos; y es una referencia ineludible en el análisis del crecimiento urbano de las ciudades uruguayas, por su marco conceptual robusto, y originalidad de focalizar sus áreas de estudio en ámbitos residenciales de sectores de ingresos medios y bajos. Se analizaba la conformación de tejidos residenciales periféricos explicitando la actuación de los distintos agentes que participaban, sus imágenes urbanas e ideologías subyacentes. Sus líneas conclusivas abarcaban las relaciones entre lógica catastral, ideología urbana y gestión urbana hasta factores de segregación residencial vinculados al diseño urbano y políticas habitacionales. La desagregación de los tipos de tejidos (ciudad convencional, conjuntos habitacionales, asentamientos irregulares) concebidos como "modos de gestión" a través de la definición de su trazado, acceso al suelo urbano y edificación) y su evolución, agrega de manera significativa a la comprensión del proceso de crecimiento urbano más allá de la fotointerpretación, o el seguimiento de la subdivisión predial o normativa urbana.

"Las ciudades del Uruguay" (Musso, 2004). Este trabajo histórico- documental implicó un acercamiento entre el universo de la historia urbana y del análisis urbano. La propia trayectoria de Musso (integró el equipo coordinado por el Arq. Juan Pablo Terra que realizó el Estudio Social y Económico del Uruguay Rural en 1963) determinaba un abordaje multiescalar que relacionaba crecimiento de las ciudades y sistema urbano. Su trabajo definió períodos del proceso urbano uruguayo, recorriendo condicionantes socio-económicas y políticas vinculadas a cada localidad con el status legal de ciudad y por regiones del país.

A partir de 2008, con la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 y modificativas) se inició otra generación de estudios vinculados al diagnóstico para la construcción de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial. Y, de manera emergente, los de seguimiento y monitoreo de las transformaciones vinculadas a la implementación de éstos planes.

En definitiva, la trayectoria del análisis urbano en Uruguay tiene un recorrido donde se aprecian:

- Las resonancias locales de los debates internacionales de la disciplina.
- Un perfil de análisis urbano vinculado estrechamente a la gestión urbano- territorial.
- El expediente urbano como dispositivo de síntesis de reconocimiento de las diferentes dimensiones del proceso urbano y con él, la importancia de una lectura histórica y procesual, que tendrá diferentes significaciones en cada época.
- Una periodización donde pueden apreciarse cuatro movimientos. Al inicio, un abordaje del crecimiento desde una perspectiva optimista moderna combinado con una metáfora *biologicista*, y del funcionamiento de la ciudad como organismo, donde subyace el

¹⁶ De acuerdo a la normativa de centros poblados en Uruguay: "Ninguna unidad vecinal podrá ser cortada por carreteras nacionales o departamentales de tránsito rápido o por vías férreas" (Art. 13, Ley 10723, modificada por 10.866).

pensamiento de Poete. Este período tiene como referente principal al Arq. Mauricio Cravotto. El segundo período implica una primera fase de la conceptualización del crecimiento urbano como un problema a controlar, ligado tanto a la aplicación de las orientaciones CIAM de arquitectura moderna sobre la zonificación funcional, evidentes en el Plan Director de Montevideo (1956), y la orientación que toma el ITU a partir de que el Arq. Gómez Gavazzo asume la dirección del mismo, sobre la raíz social de los problemas urbanos. La tercera etapa de refiere a un desbalance de los estudios urbanos hacia el análisis estructural de los tejidos. La reciente etapa concibe la expansión como problema que abre un amplio espectro de investigaciones, donde primero “*se orientaron hacia un estudio descriptivo de sus estructuras tipomorfológicas y sus correlatos socio- económicos*” (Cecilio, Couriel, Spallanzani, 2011; 13) y luego se añaden otras dimensiones sociales y ambientales, que son más evidentes luego de la sanción de la LOTDS (2008).

- La histórica macrocefalia y primacía urbana a favor de Montevideo, ha generado un protagonismo en el análisis del crecimiento de la capital y área metropolitana. Si bien una serie de ciudades intermedias uruguayas han sido analizadas en sus crecimientos recientes desde lo empírico, el perfil de la investigación es principalmente descriptivo de la ocupación del suelo con usos urbano- habitacionales, y la cobertura infraestructural, abordada desde las categorías definidas en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Martínez y Altmann, 2018).

Esta tesis reconoce y se vincula a la trayectoria del ITU en el seguimiento y análisis del crecimiento físico de las ciudades uruguayas y su esfuerzo en las etapas recientes por leerlo integralmente ya sea desde subsistemas de producción del territorio (Martínez, 2011; Martínez y Altmann, 2018) como en la articulación de escalas vinculadas al hecho urbano (Musso, 2004; 2005), todo ello dentro de lógicas de contexto y trayectoria. Por otra parte, se pretende incorporar el análisis espacial de dinámicas sociodemográficas, superando la localización de indicadores censales por entidades territoriales, que ha constituido una línea de la sociología urbana de perfil cuantitativo uruguayo (Veiga, Mazzei)

1.4. Morfología física, social, e institucional

1.4.1 Marco conceptual

Retornando al posicionamiento inicial, se reconoce, por un lado, al espacio producido socialmente y por otro, los abordajes contemporáneos acerca de *lo urbano* y sus transformaciones, considerando tres perfiles de investigación vinculados a las relaciones entre el modelo de desarrollo y su espacio que mencionaban Brenner y Schmid (2015): dinámicas entre morfología física y social, patrones de interacción entre componentes de los sistemas urbanos y marcos institucionales asociados al *reescalamiento* estatal. Para estos autores, la especificidad de la urbanización radica en materializar los procesos de industrialización y expansión del mercado mundial capitalista en el territorio e integrarlos “*en configuraciones concretas y temporalmente estabilizadas de la vida socioeconómica, la organización socioambiental y la gestión regulatoria*” (Brenner y Schmid, 2015; 170). En nuestro caso, al abordar el territorio uruguayo consideramos la diferenciación de etapas entre un estado batllista, que tiene su correlato en una espacialidad que apreciamos como *ciudad batllista* y ese estado afectado (reescalado, reconfigurado) por el neoliberalismo: un estado post-batllista que tiene su correlato en una espacialidad que podríamos definir como *ciudad post-batllista*.

En “La Producción del Espacio” Lefebvre (2017 [1974]) definió una tríada conceptual vinculada a un espacio unitario, dentro del capitalismo moderno. Sus componentes, referidos a lo percibido, lo concebido y lo vivido, eran:

- *prácticas espaciales*: “*lugares específicos y conjuntos espaciales propios de cada formación social*” vinculados a la vida cotidiana y realidad urbana.
- *representaciones del espacio*, que hacen referencia al orden que imponen las relaciones de producción, definiéndose como “*el espacio concebido, el espacio de los científicos, planificadores, urbanistas, tecnócratas fragmentadores (...) los cuales identifican lo vivido y lo percibido con lo concebido*” (Lefebvre, 2017 [1974]; 97).
- *espacios de representación*. Expresa el espacio vivido por los habitantes, un “*espacio dominado, pasivamente experimentado, que la imaginación desea modificar y tomar*” (Ídem, 98).

Brenner y Schmid (2015) se aproximaron a una operacionalización de éstas dimensiones, al plantear la necesidad de una comprensión multidimensional de la urbanización para apreciar las trayectorias y patrones singulares de las geografías desiguales articuladas en el desarrollo del capitalismo mundial. Es así que la trilogía *lefebvriana* es apreciada como “tres dimensiones adicionales de la urbanización: prácticas espaciales, regulación territorial y vida cotidiana” Brenner y Schmid (2015, 170) y articulada temporalmente con los llamados “momentos de la urbanización” (concentrada, extendida y diferencial). Esto explicita que cada “momento de la urbanización” definido por las etapas del desarrollo capitalista, tuvo su “producción del espacio” apreciable en la reconceptualización de la tríada de Lefebvre. Se evidenciaban, el rol de las trayectorias de relaciones sociales, espacio físico y dinámicas institucionales y normativas en las configuraciones urbanas y que cada configuración de la vida urbana “*está fuertemente formada por las diversas fuerzas sociales, políticas e institucionales que la median*” (Brenner y Schmid, 2015; 172).

Planteando un abordaje operativo a nivel de dimensiones e indicadores territoriales que estructuren el análisis urbano incorporando la trayectoria (momentos de la urbanización) y aspectos espaciales (dimensiones de la urbanización), se plantea la noción de morfologías. Este concepto permite considerar aspectos de forma y estructura, con un claro componente espacial y temporal. Se plantean tres “morfologías” estructurantes en torno a dinámicas físicas, sociales y regulatorias.

Morfología física: Refiere a la estructura y componentes de los ámbitos urbanos en lo material, abarcando tanto la delimitación de superficie ocupada con usos urbano- habitacionales, el sustento infraestructural que permite dicha ocupación y la subdivisión predial que la contiene.

Morfología social: Refiere a un reconocimiento de la población (incluyendo hogares y unidades habitacionales) afincada en el área de estudio, a partir del análisis de características demográficas y condiciones de vida.

Morfología institucional: Refiere a las características del marco regulatorio del uso del suelo en que se da el proceso de ocupación social del territorio (planificación y normativa urbana).

Cada una de estas *morfologías* plantea ser abordada en indicadores o descriptores, a partir de fuentes originadas en el sistema estadístico uruguayo o en los registros de instituciones públicas con competencia territorial.

1.4.2 Metodología y operacionalización.

El análisis de las tres morfologías se estructura a partir de áreas temáticas, indicadores y patrones de interpretación de la información. Se toma como entidad al aglomerado Maldonado – Punta del Este, en su conjunto, considerando las unidades geoestadísticas definidas por el INE¹⁷: zona censal, segmento censal o localidad censal. Esta estrategia se relaciona con el tipo de información que las entidades habilitan: mientras las cantidades de población, vivienda y hogares pueden obtenerse por manzana (zona censal), o localidad censal, las condiciones de vida que surgen de los microdatos solo están disponibles para agregarse a nivel de segmento censal (agrupamiento de unas diez

¹⁷ El INE organiza el territorio uruguayo geoestadísticamente en Áreas Amanzanadas (Localidades Censales urbanas) y Áreas no Amanzanadas (Población rural, dispersa). Esta gran división considera las características físicas del territorio, asociadas a los espacios delimitados en forma clara y precisa constituidos por conglomerados de edificaciones, y es decir, representa cambios de paisaje. En términos de unidades geoestadísticas, una Localidad Censal se corresponde con un conjunto de zonas censales que se caracterizan por una concentración de población y viviendas. El INE ha dividido el territorio uruguayo con fines estadísticos en porciones cuyos límites coinciden, en general, con elementos físicos (naturales o artificiales), siendo éstos permanentes y de fácil ubicación en el terreno. Cada porción está referida a otras unidades o porciones de menor nivel jerárquico. El Departamento Censal coincide con los límites político- administrativos del país. La Sección Censal surge de la división del departamento en porciones importantes de territorio que pueden incluir áreas amanzanadas y no amanzanadas. Sus límites corresponden a las Secciones Judiciales vigentes en el Censo de 1963. (Al registrarse cambios en los límites de las Secciones Judiciales la coincidencia actual entre ambas divisiones es parcial). Los segmentos Censales son divisiones de cada Sección Censal. En las áreas amanzanadas es un conjunto de manzanas. En áreas no amanzanadas es una porción de territorio que agrupa unidades menores con límites físicos reconocibles en el terreno y que puede comprender además núcleos poblados. Finalmente, la Zona Censal es la unidad menor identificable. En áreas amanzanadas generalmente coincide con una manzana. En áreas no amanzanadas corresponde a porciones de territorio definidas por límites naturales o artificiales de fácil reconocimiento (cursos de agua, carreteras, caminos vecinales, vías férreas) Cada una de estas entidades se codifica de tal manera que exista un código único a nivel nacional para cada entidad, que surge de la concatenación de las diferentes unidades geoestadísticas (departamento, sección, segmento, zona). (INE, 2010).

manzanas aproximadamente) o agrupamientos superiores (localidades). Usualmente la lectura de éstos indicadores se referencia a los valores nacionales.

La **morfología física**, tiene tres áreas temáticas: superficie urbanizada, cobertura de la infraestructura urbana y subdivisión del suelo urbano. Los indicadores planteados como referentes empírico observables, muestran la evolución de la “mancha urbana”, los atributos infraestructurales que dan soporte a la actividad urbana, tipo de tejido urbano y proceso de subdivisión predial que implica la generación de nueva tierra urbana. La selección consideró la disponibilidad de fuentes (planos de mensura del MTOP, Microdatos censales, registros de la OSE)

El seguimiento de la superficie ocupada con densidades mayores a 4 vivienda por hectárea, refiere a una metodología con larga tradición en el ITU que considera este umbral de densidad asociado a la ocupación urbana (Martínez y Altmann, 2018).

El tipo de tejido urbano, reconoce variantes devenidas de la estructura vial y parcelaria, y estrategias de acceso al suelo. Su lectura a partir de la superficie ocupada, plantea un abordaje certero sobre la conformación urbana (Cecilio, Couriel, Spallanzani, 2001; Martínez et al, 2000). Se desglosa en conjuntos habitacionales, asentamientos irregulares, barrios privados y, por exclusión, una superficie que podemos considerar como “tejido urbano convencional” (Martínez y Altmann, 2018). Una característica relevante a considerar en la morfología física es la intensidad de ocupación del stock habitacional, en un ámbito balneario en el cual el uso del parque de viviendas y servicios suele ser exigido diferencialmente en la temporada turística. La localización de las viviendas estacionales y su incidencia relativa en el total de la vivienda del aglomerado, se han abordado tomando referencia de anteriores estudios en el área (IDM, 1991; ITU, 2008).

La cobertura de la infraestructura, muestra un solo descriptor: cobertura y gestión de la red de saneamiento. La normativa referente a centros poblados uruguayos¹⁸, desde mediados del siglo XX, plantea la existencia de saneamiento como requisito excluyente para el proceso urbanizador, reimpulsado con la LOTDS. El principio de que la infraestructura preceda a la ocupación urbano-habitacional ha sido discrecionalmente llevado a la práctica. La propia ley de centros poblados, permitía la excepción en centros poblados balnearios y situaciones especiales.¹⁹ Por otra parte, dentro de la conceptualización del “acondicionamiento del suelo urbano”; y según el censo de entorno urbanístico (INE 2011), la cobertura infraestructural de energía eléctrica y acceso a agua potable, alumbrado público, es prácticamente universal en las localidades mayores a 5000 habitantes (Martínez y Altmann, 2018). De las dimensiones que definen el suelo urbano consolidado para la LOTDS (art. 32) (redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público) el saneamiento representa más del 70% de la inversión en la consolidación del suelo (Martínez, 2011) (por canalizarse bajo superficie debe realizarse anterior o simultáneo a la pavimentación o escurrimiento de aguas superficiales vía entubado, por ejemplo) siendo estructural en el acondicionamiento del suelo urbano e implica un indicador claro del gradiente de consolidación infraestructural.

El fraccionamiento del suelo urbano, implica el seguimiento del proceso de subdivisión predial. Aquí se sigue la formación de nuevos barrios o fraccionamientos, a partir de la lectura de planos de mensura, de acuerdo a los registros de la dirección nacional de catastro del MTOP.

Respecto a la dimensión **morfología social**, se plantea el área “estructura sociodemográfica”. Se caracteriza la población a partir de indicadores de uso recurrente en éste tipo de operaciones (Haupt, y Kane, 2003; Welti, 1997; DGEyC, 2005, Di Virgilio et al, 2018) calculados a partir de los datos de 1985 y 2011. Para el total del aglomerado se estudia: evolución de población, hogares y viviendas y su distribución territorial, y estructura por sexo y edades. A nivel de segmento censal

¹⁸ Ley de Centros Poblados: 10.723 y 10.866 de 1946 y 13.493, de 1966.

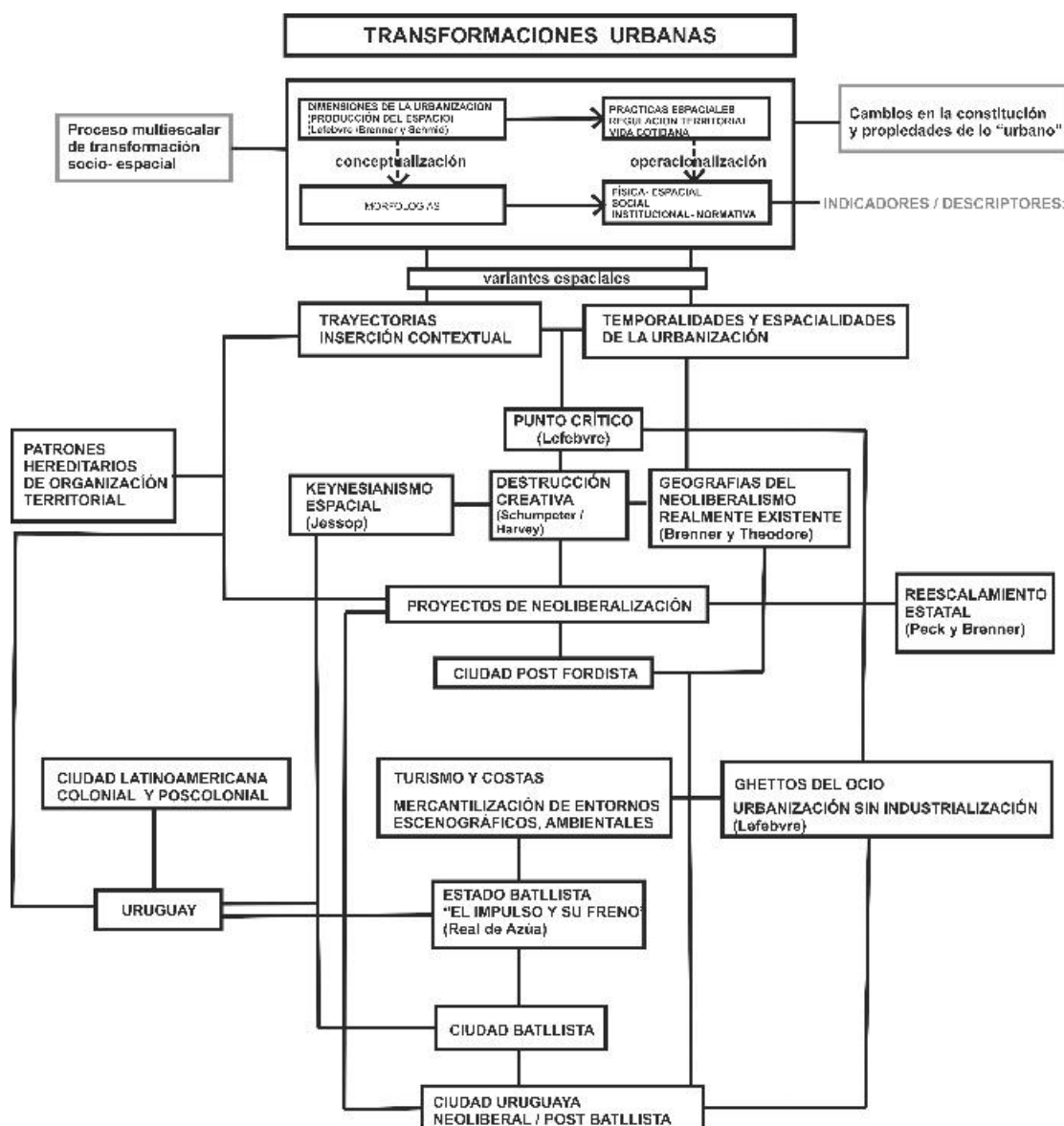
¹⁹ El Artículo 15 de la Ley de Centros poblados en su redacción dada por la ley 10.866, menciona que “Cuando se trate de lugar de veraneo o de habitación no permanente, o cuando se trate de situaciones creadas con anterioridad a la presente ley, en las zonas urbanas o suburbanas existentes, o cuando mediar un interés nacional o municipal en favor de la existencia o creación de un centro poblado determinado, la autoridad departamental podrá reducir prudencialmente, por mayoría absoluta de los componentes de la respectiva Junta, las exigencias de este artículo (*) y las del artículo siguiente. La exigencia de la ejecución previa del saneamiento podrá ser suplida por la existencia de reglamentaciones municipales que impidan la edificación en los predios respectivos, sin la previa ejecución de las obras de saneamiento requeridas”.

(*) Las exigencias referían a la prohibición de fraccionar tierras que implicaran “crear predios independientes menores en superficie a dos mil metros cuadrados (2.000 m²), en cualquier centro poblado o zona urbana o suburbana, donde previamente no se hayan establecido servicios públicos de saneamiento y agua potable, o servicios privados de la misma índole que excluyan técnicamente la posibilidad de contaminación del suelo y de las aguas para el consumo”.

(máxima desagregación territorial que permite el microdato censal): proporción de jefes de hogar nacidos en otro departamento, *proxy* de nivel socioeconómico (años promedio de educación del jefe de hogar). También se analizan condiciones materiales de las viviendas a través de la NBI de vivienda decorosa definida por el censo 2011, aplicando la misma definición a 1985.²⁰

Para la **morfología institucional** se maneja la dimensión: “marco regulatorio del uso del suelo” a través del descriptor “cambios en la normativa urbanística”. Se analizan los principales cambios de atributos urbanísticos y capacidad edificatoria en el aglomerado. Durante el período de estudio, fue aprobada la ley de descentralización política y participación ciudadana, (Ley 18.567, de 2009) que reglamentó la disposición constitucional de 1996 de crear un tercer nivel de gobierno. La creación de los “municipios” en localidades mayores a 2000 habitantes, no implicó variantes en la gestión urbana y territorial, ya que el ámbito departamental conservó todas las competencias de ordenamiento territorial y subdivisión de suelo (ley 19.272, 2014).

Construcción del objeto de estudio y encuadre teórico- interpretativo



Fuente: Elaboración propia

²⁰ El INE cuenta con cartografías base SIG de 2011, disponibles en forma pública en su sitio web. Para el censo 1985 debió generarse cartografía base propia, reconstruyendo las variaciones por cambios en las geometrías, y numeración de las zonas y segmentos censales, a partir del soporte papel o tablas de correspondencia de transformaciones, según el material brindado por el Departamento de Infraestructura Geoestadística del INE.

1.5 Cuadro Síntesis de las dimensiones de estudio, indicadores, descriptores y fuentes

DIMENSIÓN	ÁREA TEMÁTICA	INDICADOR	FUENTE
MORFOLOGÍA FÍSICO- ESPACIAL	Superficie urbanizada	Indicador1 : Evolución de la superficie ocupada con densidades mayores a 4 vivienda por hectárea para el total de la aglomeración por localidad censal	Censos 1985, 2011; fotos aéreas
		Indicador 2: Tasa de viviendas estacionales por segmento censal. Comparativo 1985, 2011.	Censos 1985, 2011
		Descriptor 1: tipo de tejido urbano: Localización de CH, asentamientos y barrios privados (1985-2018).	Catastro IDM, Registro MTOP planos mensura
	Cobertura y gestión de la infraestructura	Descriptor: cobertura y gestión de saneamiento.	OSE, ITU
	fraccionamiento del suelo urbano	Indicador 1 : superficie fraccionada con destino a proceso de urbanización por pieza territorial del aglomerado	Catastro IDM, Registro MTOP planos mensura
MORFOLOGÍA SOCIAL	Estructura sociodemográfica	Indicador 1: Evolución de la cantidad de población, hogares y viviendas. Cantidad y tasas de crecimiento porcentual anual por localidad censal (1985, 2011).	Censos 1985, 2011
		Indicador 2: Densidad de población por zona censal. Censos 1985, 2011	
		Indicador 3: Densidad de vivienda por zona censal. Censos 1985, 2011	
		Indicador 4 Estructura por sexo y edades en la aglomeración. Comparativo 1985, 2011.	
		Indicador 5: Proporción de jefes de hogar nacidos en otro departamento. Aglomerado Maldonado- Punta del Este. Localidad censal Comparativo 1985, 2011.	
		Indicador 6: Proxy nivel socioeconómico: años promedio de educación del jefe de hogar por localidad censal (1985, 2011).	
		Indicador 7: NBI vivienda decorosa (materialidad de la vivienda, saneamiento, lugar para cocinar) por segmento censal (1985- 2011).	
MORFOLOGÍA INSTITUCIONAL	Marco regulatorio uso del suelo	Descriptor 1: evolución de la normativa urbanística	IDM, ITU, DINOT

Fuente: elaboración propia

1.6. Hipótesis.

La hipótesis general de la tesis es que el proceso neoliberalizador uruguayo, tuvo aristas propias de acuerdo a su contexto y trayectoria, dando lugar a una espacialidad nueva, diferenciada de la etapa del estado de bienestar *batllista*; y para el caso del aglomerado Maldonado – Punta del Este, esto se evidencia en transformaciones socio- espaciales apreciables en la demografía, condiciones de vida, y relaciones entre el marco regulador del suelo y el desarrollo del mercado inmobiliario.

A su vez, para cada “morfología” se consideran las siguientes hipótesis.

Morfología física: La expansión de superficie con usos urbano-habitacionales se acelera y se da con diferentes dinámicas condicionadas por la ocupación estacional y la presión por nuevas viviendas para la población permanente.

Morfología social: La diferenciación socioeconómica en el territorio, dada inicialmente por la condición de ocupación permanente o estacional de las viviendas, se profundiza por la crisis de 2002 y renovadas pautas culturales de afincamiento de los sectores de mayores ingresos. La inercia migratoria consolida ámbitos de precariedad urbano- habitacional concentrada, y la configuraron un nuevo territorio de la desigualdad en Maldonado – Punta del Este.

Morfología institucional: La normativa urbana transita un camino crecientemente facilitador de la inversión inmobiliaria de alto valor (en sus diferentes variantes tipo-morfológicas) que reconfiguró sus prácticas a partir de la sanción de la LOTDS. Las variantes en la normativa urbana y sus excepciones admitidas, hacen peligrar las cualidades espaciales del aglomerado que son parte de su activo e imagen de marca.

Como síntesis, en éste capítulo se abordó el encuadre teórico- metodológico para abordaje de las “transformaciones urbanas” a partir de las morfologías físico- espacial, social e institucional, con punto de partida en la “producción del espacio” y la importancia de contexto y trayectoria territorial. Se ha planteado una hipótesis general, para las transformaciones urbanas del aglomerado urbano Maldonado- Punta del Este entre 1985- 2018 respecto a que el proceso de neoliberalización se ha expresado espacialmente a partir de contexto y trayectoria, vinculado a transformaciones socio- espaciales apreciables en la demografía y condiciones de vida de la población, y el marco regulador del suelo urbano.

CAPÍTULO 2- EL ÁMBITO NACIONAL: PROCESO NEOLIBERALIZADOR Y URUGUAY URBANO

En éste capítulo, se abordará el contexto y trayectoria de Maldonado- Punta del Este, centrándonos en el ámbito nacional, entendiendo que el mismo fue central en la conformación territorial en el período previo a la década de 1970 (Brenner, 1999). Al inicio, se repasará el proceso de apertura y desregulación económica en el Uruguay a partir de la crisis del estado benefactor. Luego, remontaremos la trayectoria del Uruguay urbano, las variantes en la institucionalidad de la gestión urbano- territorial, y modalidades de creación y crecimiento de centros urbanos de acuerdo a una periodización que remite a modelos de desarrollo económico y patrones de urbanización. Finalmente se realizará un salto escalar y un giro de enfoque, que, al centrarnos en las relaciones entre turismo y procesos de urbanización en la costa uruguaya, nos acercará al ámbito local de Maldonado- Punta del Este, que se desarrollará en el siguiente capítulo.

2.1 Reseña del proceso neoliberalizador uruguayo: ¿una etapa *post batllista*?

Los primeros impulsos de apertura y desregulación económica como respuesta a la crisis de estancamiento e inflación vivida por Uruguay durante la década de 1960, en tanto parte del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, fueron visibles poco antes del quiebre institucional de 1973. En el “Plan Nacional de Desarrollo” para el período 1973-77²¹ aparecieron señales claras respecto a dinamizar la economía a través de la iniciativa privada, el fin del proteccionismo arancelario y la apertura comercial (Yaffé, 2009).

Mientras este plan se pretendía poner en marcha, el país vivía la conmoción social, política y económica del inicio de la dictadura. En el mundo se daba la llamada “guerra del petróleo” (1973), que llevó al crudo a cuadruplicar su valor rápidamente. También en 1973, el mercado europeo se cerró para la carne uruguaya (histórico primer producto de exportación). Todo ello implicó un reposicionamiento del país en términos de inserción internacional y estrategia de desarrollo. La dictadura planteó incentivos a la actividad industrial, particularmente en sectores no tradicionales, promoviendo un crecimiento “hacia afuera” como forma de incorporar divisas al mercado local.²² Posteriormente, la liberalización cambiaria y financiera del mercado uruguayo pretendió hacerlo un reducto atractivo para la colocación de capitales, en un contexto internacional propicio. Luego de un primer impulso favorable (1974- 78) con el crecimiento de diversos sectores de la economía, y exportaciones diversificadas en productos y destinos, se dejó de lado un estancamiento que llevaba casi dos décadas²³. Finch (2014; 283) señala que *“La diversificación de productos exportados era una característica notable del programa de reestructuración pero este éxito claramente se debía más al intervencionismo del gobierno que al principio de las ventajas comparativas”*. A partir de 1978, la estrategia se centró en el control de la inflación y estabilización del tipo de cambio y la intención de crear un mercado de capitales en el país: *“El proyecto de convertir al país en una plaza financiera regional se afirmaba como objetivo estratégico para cuya concreción era necesario crear un ambiente macroeconómico estable”* (Yaffé, 2009; 4). Simultáneamente, otras medidas profundizaron la liberalización y retrajeron el rol regulatorio estatal en áreas como la industria frigorífica o el propio ámbito financiero (dolarización, liberación de tasas de interés). También se eliminaron gradualmente los subsidios que la industria nacional tenía desde 1975. Paralelamente se dio un fuerte endeudamiento externo, vinculado primero a la obra pública (puentes sobre el río Uruguay, complejos hidroeléctricos) y luego al consumo y la especulación. Esta situación, junto a una serie de componentes regionales derivó en una grave crisis económica a fines de 1982.²⁴ Más allá de ello, la reestructura económica de los 70, redujo costos laborales desde el salario. La pérdida del valor real del salario en el período 1973-79 fue de un tercio. El descenso de las jubilaciones

²¹ El plan fue definido en marzo de 1973. La OPP fue creada en la Constitución de 1967. Daba continuidad y marco institucional a la CIDE. La OPP se ubicó, desde entonces, en la órbita de la presidencia de la República.

²² En la formulación y puesta en marcha de ésta estrategia fue clave el rol del Ing. Alejandro Vegh Villegas, Ministro de Economía en los períodos (1974- 76 y 1983-85). Su llegada al Ministerio fue señalada por autores de diversa orientación (Díaz, 2003; Astori 1989) como el inicio de una nueva etapa en la política económica uruguaya.

²³ Antía (2001; 50) destaca que *“entre 1956-1972, período de estancamiento, el crecimiento del PBI uruguayo fue 0,8% a.a. y entre 1973-1984, período de la dictadura militar, fue 1,3% a.a.”*

²⁴ Este episodio es denominado en la historia uruguaya “El quiebre de la tablita”, debido a que el Estado liberó la cotización del dólar por oferta y demanda luego de cuatro años de mantener el tipo de cambio estabilizado con microdevaluaciones pre-anunciadas.

promedio, el aumento del desempleo en Montevideo y la retracción de la incidencia de sueldos y salarios en el ingreso nacional de 41% a 25% en la década 1968-78, fueron parte visible de ello (Finch, 2014).

Durante 1982 Uruguay perdió la mitad de sus reservas en mantener la cotización del dólar, y aunque la fijación del tipo de cambio estaba planteada como herramienta para detener el aumento de precios al consumo, la inflación creció mucho más que el dólar, provocando “atraso cambiario”. Este fue profundizado por el aumento de las importaciones y la dolarización de la economía, así como un abultado déficit fiscal (9,5% del PBI). La devaluación inmediata en noviembre de 1982, fue superior al 50 % y en los siguientes meses pasó el 100%. La crisis tuvo consecuencias devastadoras sobre la economía del país: el PBI cayó 15,7% en 1982-1984, período en que el salario medio real cayó 28%. En Montevideo el desempleo trepó a 14% en 1984 (Antía, 2001).

Al retorno democrático (1985) el país aún sentía los efectos de la crisis de 1982. La reconfiguración del modelo económico ocurrida en la década de 1970, se profundizó. Si bien el primer gobierno democrático (1985-90) no concretó reformas estructurales e institucionales de importancia, puso en marcha “*algunos regímenes de promoción sectorial tendientes a promover la inversión en determinadas actividades o sectores (zonas francas, hotelería y forestación)*” (Antía, 2001; 9). Sobre la apertura comercial y liberalización económica iniciada en Uruguay en la década de 1970, ODDONE (2013; 14) destaca la continuidad del proceso a partir de los iniciales acuerdos económicos con Argentina y Brasil, ocurridos en la década de 1970 y 80 (PEC, CAUCE) y desde 1991, con el MERCOSUR.

“Luego de cuatro décadas en que su economía procuró “mirar” hacia adentro, a partir de mediados de los años setenta del siglo pasado Uruguay inició una fase de apertura a la economía internacional. Para ello, su estrategia combinó la integración comercial intensa con Argentina y Brasil, la progresiva apertura económica al resto del mundo y el intento de desarrollar una plaza financiera de alcance regional. Transcurridos cuarenta años desde el inicio del proceso de apertura, Uruguay exporta productos primarios (granos, cuero, lana y madera), manufacturas de base agropecuaria (carne, lácteos, pulpa de celulosa y papel) y productos elaborados de industrias maduras (autopartes, textiles y productos químicos). Asimismo, Uruguay se consolidó como un proveedor de servicios, especialmente turísticos y financieros, a escala regional”.

Entre 1990 y 2005 Uruguay fue gobernado por los partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado) en diferentes formatos de alianza o coalición, con una agenda de política económica asociada al despliegue internacional del neoliberalismo. Este proceso tuvo particularidades vinculadas al arraigo de la fuerte presencia del Estado en la vida social e institucional, como garante de los procesos de integración, ascenso social y bienestar.²⁵

El impulso privatizador de los entes monopólicos del estado (ANTEL: telecomunicaciones, UTE: energía eléctrica, OSE: agua y saneamiento) fue frenado por un rotundo pronunciamiento popular en el plebiscito de 1992, contra una serie de artículos de la ley de empresas públicas que así lo preveía.²⁶ Igualmente se optó por un camino de reforma del estado que incluyó la caída de ciertos

²⁵ Entre las disposiciones que articularon al estado de bienestar uruguayo entre 1903-1929, se destacan: ley de ocho horas de trabajo y descanso semanal, ley indemnización por despido, ley de silla (para locales donde trabajaran mujeres o enfermos), ley salario mínimo para trabajadores rurales, ley de pensiones a la vejez e invalidez, ley de divorcio por sola voluntad de la mujer, separación de la iglesia del Estado (constitución de 1918), creación de las empresas estatales de: suministro de energía eléctrica, ferrocarriles del Estado, seguros estatales (con monopolio), nacionalización del banco hipotecario. En materia educativa también crearon los liceos departamentales. La etapa 1930-1973 asociada al modelo de desarrollo basado en sustitución de importaciones incluyó: la creación de la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) con monopolio de refinamiento de combustible, los consejos de salarios (1943) ámbitos donde laudar conflictos laborales intermediado por el Estado.

La estabilidad democrática y crecimiento económico, dieron lugar a que hacia mediados del siglo XX se acunara la noción de que “cómo el Uruguay no hay” o “La Suiza de América” (Finch, 2005, Faraone, 1968) en el marco del llamado Neobatllismo, liderado Luis Batlle Berres (sobrino de José Batlle y Ordóñez) presidente de la República entre 1946-51 y 1955-59. Para ampliar sobre el batllismo y el estado de bienestar uruguayo, ver Jacob, R. (1986) “Modelo batllista, ¿variación sobre un viejo tema?”. Ed. Proyección. Montevideo. Real de Azúa (1964). “Impulso y freno. Tres décadas de batllismo (1903-1929)”. Ed. Banda Oriental. Montevideo. Caetano y Rilla (1994): “Historia contemporánea del Uruguay”. Ed. Fin de Siglo. Montevideo.

²⁶ La ley 16.211, habilitaba concesiones de servicios públicos brindados por los entes comerciales e industriales del Estado, la caída de sus monopolios y la venta de la mayoría del paquete accionario de la telefónica ANTEL. La derogación de estos artículos en el plebiscito de diciembre de 1992 contó con un 72% de apoyo de la ciudadanía. El apoyo al plebiscito tuvo actores centrales en la central única de trabajadores y la izquierda política, así como de sectores moderados de los partidos

monopolios estatales y “la gradual adopción del mecanismo de concesión de obra pública, la formación de empresas mixtas, la reforma del sistema de la Seguridad Social y la implementación de una política tendiente a reducir la plantilla de funcionarios públicos” (Antia, 2001; 49).

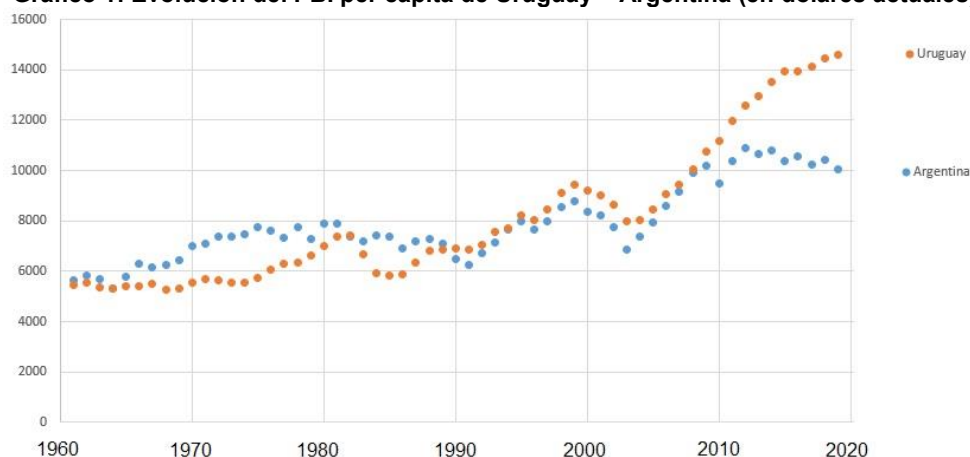
En la oposición al desmantelamiento del Estado benefactor, los mecanismos de democracia directa establecidos en la constitución de la república jugaron un papel central. Luego de 2000, se dieron iniciativas como el plebiscito contra la desmonopolización de combustibles²⁷ (2003) y se incorporó en la constitución, por iniciativa popular, que el agua y saneamiento fueran servicios públicos prestados por personas públicas estatales (2004). Esto particularmente impactó en Ciudad de la Costa (Área Metropolitana de Montevideo) y Maldonado, ámbitos de mayor crecimiento urbano del país y donde los servicios de agua y saneamiento habían sido concesionados.

Hacia fines del siglo XX, la matriz productiva del país había cambiado significativamente. De acuerdo a Finch (2014) entre 1985 y 2000, el peso relativo de la industria manufacturera en el PBI pasó de 28% a 19%, el de los servicios creció 56% a 65% y el sector agropecuario bajó de 11% a 7%. Entre 2001-02 el país vivió la más profunda crisis económica de su historia. Arrastrado por la devaluación brasilera de 1999 y la crisis y corrida bancaria argentina de 2001, Uruguay estuvo al borde del default, la pobreza llegó al 40% y el desempleo a casi 20 %.

En las elecciones de 2004 la coalición de izquierdas Frente Amplio obtuvo el gobierno. Su programa económico incluyó mantener la estabilidad económica, el rumbo de la apertura comercial, con énfasis en la región; una vuelta al protagonismo del Estado (por ejemplo, al retornar los consejos de Salarios) y el despliegue y fortalecimiento de políticas sociales. El país vivió, a partir de 2003, el período de expansión económica más largo de su historia, con un crecimiento del PBI solventado principalmente en la reconversión del sector primario. La renovación de la agroindustria, tuvo especial destaque en la implantación del modelo celulósico-forestal, instalándose dos grandes plantas de procesamiento de pulpa de celulosa (BOTNIA- UPM, 2004-06) en Fray Bentos, sobre el río Uruguay y Montes del Plata (2013) en la pequeña localidad de Conchillas, sobre el río de la Plata.

Para el caso de la reestructuración económica, es importante observar, como señala Jacob (2013; 33): “En el largo plazo la tendencia es a la pérdida de participación industrial en el PIB. Se puede apreciar, en contraste, el crecimiento de la construcción y los servicios; de rubros como la logística y las comunicaciones, el turismo...”. Allí, el turismo predominante residencial y sus servicios conexos, debe apreciarse articulado a la propia noción de movilidad (infraestructuras) y desarrollo inmobiliario (construcción).

Gráfico 1: Evolución del PBI per cápita de Uruguay – Argentina (en dólares actuales)

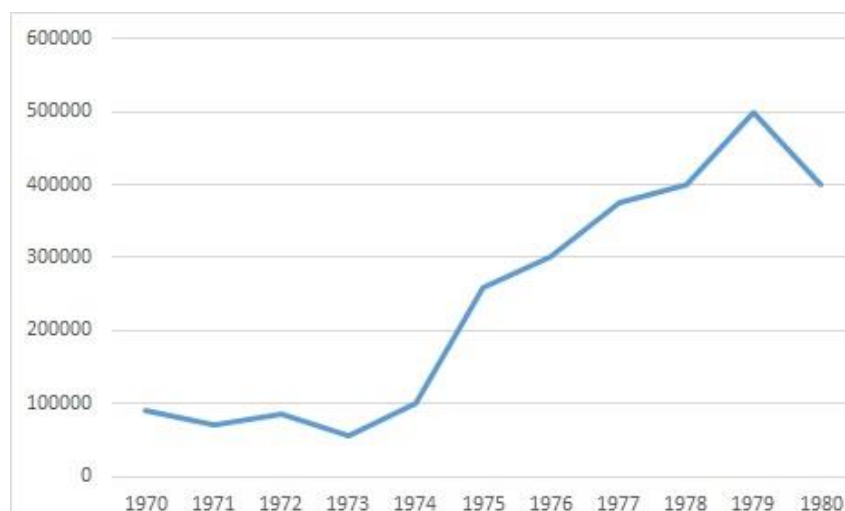


Fuente: elaboración propia a partir de datos de <https://data.worldbank.org/>

tradicionales. La recolección de firmas y la campaña fue desarrollada por una comisión denominada de “Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado”.

²⁷ Se derogó la norma por 60 % de los votos, manteniéndose el monopolio de ANCAP.

Gráfico 2: Metros cuadrados aprobados para construcción en el departamento de Maldonado (1970- 1980).



Fuente: elaboración propia a partir de (Trochón 2017; 263) con información IDM 1979

Gráfico 3: Metros cuadrados aprobados para construcción en el departamento de Maldonado (1996- 2015).



Fuente: elaboración propia a partir de datos IDM (2008-2013) e INE (1996-2007; 2014, 2015).

Una rápida mirada a los gráficos 1, 2, 3, que presentan el comportamiento de la economía uruguaya (comparada con la Argentina, atendiendo al impacto del turismo de aquel país en Uruguay y nuestro ámbito de estudio en particular²⁸), y la evolución de los metros cuadrados de construcción aprobados en el departamento de Maldonado²⁹ muestra un comportamiento en que los grandes picos (1979 y 2012) superaron el medio millón de metros cuadrados aprobados, y que el período expansivo reciente abarcó una década, en tanto el anterior tuvo una duración algo menor. En la caída posterior a 2012, aunque el PBI uruguayo continuara, aunque a menor impulso su crecimiento, se advierte el impacto de la retracción de la economía argentina. Así lo resumía el medio local “Correo de Punta del Este”, en 2015:

“La industria de la construcción del departamento de Maldonado experimenta una severa contracción respecto a lo que ocurrió en los diez años anteriores. Los grandes desarrollistas extranjeros optaron a partir del 2012 por no reinvertir sus ganancias en Punta del Este y marcharon a otros mercados (...). Así Miami, en gran medida, recibió de brazos abiertos a los inversionistas argentinos Sergio Grosskopf, Eduardo Costantini, Moisés Khaffi, entre otros. Ninguno de ellos concretó obra alguna en Punta del Este o en

²⁸ En 1964, los argentinos eran el 87% del turismo receptivo uruguayo (CIDE, 1965), actualmente son un 63% (INE, 2019) pero constituyen el primer origen claramente.

²⁹ Las localidades integrantes del aglomerado Maldonado- Punta del Este, en el período reciente, concentran entre un 80 a 85 % de los metros cuadrados de construcción aprobados, de acuerdo a datos INE (2019).

su zona de influencia. En tanto, los uruguayos Vito Atijas, Ricardo y Daniel Weiss o Daniel Zulamian, entre otros, hacen un esfuerzo supremo para continuar sus proyectos pese a la retracción del mercado.

Una gran cantidad de edificios a medio terminar esperan el regreso de los compradores. En tanto, su esqueleto es todo un símbolo de lo que ocurre en la zona. Está claro que el boom inmobiliario desatado a partir del 2005 quedó atrás. La cantidad de empleados de la construcción y del rubro inmobiliario enviados al seguro encabezan el triste ranking del desempleo”³⁰

En resumen, el proyecto neoliberalizador uruguayo surgió en la década de 1970 en un contexto autoritario y de crisis y agotamiento del modelo batllista y neobatllista, basado en la industria de sustitución de importaciones y la distribución de la renta agraria. La apertura comercial y desregulación económica atravesaron esta época. La particularidad mayor de la trayectoria uruguaya redundó en que el impulso privatizador de los 90 tuvo su freno por la vía democrática, por la explotación de los mecanismos constitucionales, donde la ciudadanía laudó ampliamente y superando fronteras partidarias (Chocca Larrosa, 2010) la permanencia de las empresas públicas bajo el dominio del Estado. A pesar de ello, el Estado inició una lógica de tercerizaciones y generó, particularmente desde 2005, una serie de empresas públicas bajo la órbita del derecho privado. La tercerización de la economía, la pérdida de protagonismo del sector industrial, y la precarización del empleo, y la no convocatoria de los consejos de salarios (a partir de 1991) protagonizaron la reestructura del mercado de trabajo en la década de 1990. Este proceso, en que el estado batllista es *reescalado* y reconfigurado por los programas neoliberales locales, siguiendo a Brenner y Theodore (2002), Theodore, Peck y Brenner (2009), Roy (2013) y Brenner y Schmid (2015) arrojó arreglos institucionales y configuraciones espaciales propias, en clave de geografías del “neoliberalismo realmente existente”, pero también al conceptualizar el período considerando la trayectoria del análisis territorial, podríamos hablar de una configuración de estado uruguayo posterior al batllismo, con sus propios “impulsos y frenos” (Real de Azúa, 1964). Por otra parte, las crisis de 1982 y 2002 jalaron profundamente a nivel social, acelerando los procesos de generación de asentamientos irregulares y enclaves de informalidad urbana, al tiempo que pusieron en cuestión la idea del país como plaza financiera.

2.2 El Uruguay urbano

2.2.1 Marco normativo e institucional de la gestión urbano- territorial uruguaya

La República Oriental del Uruguay está situada al sureste del continente americano, como una cuña entre Argentina y Brasil. Su superficie es de 176.215 km² y su población de 3,5 millones de habitantes (INE, 2018).

Uruguay es una república unitaria dividida en diecinueve departamentos, cuyo inicio a la vida independiente fue en 1830, año en que juró su primera Constitución. A esta, siguieron siete más (1918, 1934, 1942, 1952, 1967, 1996) en las que se destacan los siguientes hitos: la modernización política de 1918 (sufragio universal, representación proporcional, autonomía departamental, constitucionalización de la actividad industrial y empresarial del Estado), la inclusión de una serie de derechos sociales en 1934 (derecho a una vivienda digna garantizado por el Estado, institucionalización del recurso de reforma constitucional por iniciativa popular), la instalación del régimen de gobierno colegiado en 1952 (el presidente de la república fue sustituido por un Consejo de Gobierno de nueve integrantes electos por votación popular entre 1952 y 1967), el retorno del régimen presidencialista en 1967 y la reforma electoral de 1996 (elección presidencial con segunda vuelta, separación de las elecciones nacionales de las departamentales).

La división político- administrativa del actual territorio uruguayo inicialmente se articuló en torno a los cabildos, en la época colonial. Los departamentos surgieron en la época revolucionaria (1816) y si bien tuvieron varias modificaciones en límites y cantidad durante el siglo XIX, la división actual quedó fijada en 1885 (Imagen 6). Hasta 2009 cuando la ley 18.567 creó el tercer nivel de gobierno (municipios), reglamentando una disposición de la Constitución de 1996, los departamentos,

³⁰ “La actividad inmobiliaria y de la construcción tiene ya dos años de baja pronunciada”. Correo de Punta del Este. 30 de julio de 2015. <https://correopuntadeleste.com/la-actividad-inmobiliaria-y-de-la-construccion-tiene-ya-dos-anos-de-baja-pronunciada/>

constituyeron la única división político- administrativa de la escala nacional. Yague y Diaz Puente (2009; 254) señalan que, al estudiar los debates al respecto, en el Uruguay del siglo XIX, se aprecia la *“falta de información, la utilización caudillista, y en definitiva la debilidad de criterio, con que se estableció la vigente división administrativa del Uruguay”*.

Al Estado nacional uruguayo le corresponde dictar las leyes, en tanto los gobiernos departamentales (de acuerdo a la ley orgánica departamental, ley 9515 de 1935 y modificativas) generan normas que tienen fuerza de ley en sus departamentos pero no pueden crear impuestos (si crear tasas), al tiempo que son responsables de la infraestructura urbana de las ciudades, en coordinación con los entes nacionales monopólicos de energía eléctrica (UTE, fundada en 1912) y agua potable y saneamiento (OSE, fundada en 1952).

La trayectoria del marco normativo sobre desarrollo urbano en Uruguay se articula en torno a cuatro disposiciones del ámbito nacional, que estructuraron etapas de conformación y crecimiento de las ciudades uruguayas y respecto a las cuales pueden encontrarse rastros en la conformación histórica del aglomerado Maldonado- Punta del Este:

- Leyes de indias (Siglo XVII)
- Reglamento de trazado de pueblos y ciudades (1877).
- Ley de Centros Poblados (1946).
- Ley de Ordenamiento Territorial y desarrollo sostenible (2008).

“Leyes de Indias” fue la denominación de la compilación (realizada en 1680) de las disposiciones con que la corona española administró sus colonias en América, estableciéndose en el título 7 del libro IV, el carácter de modelo único de trazado (Alvarez Lenzi, 1972).

El modelo denominado “ciudad-territorio” implicaba una jurisdicción territorial integrada (sin que se explicitara su tamaño) por un conjunto de ámbitos articulados funcionalmente (núcleo amanzanado, ejido, dehesas y propios, chacras y estancias) que superaba la implantación de “ciudades”. A su vez, a éstas localidades, al fundarlas, se les especificaba, su jerarquía dentro del sistema urbano: “ciudades”, “pueblos”, o “villas”. (Ver imágenes 7 y 8).

El núcleo amanzanado, llamado *solares del pueblo* concentraba la población en un ámbito determinado por un damero regular (una cuadrícula con manzanas de 100 varas –unos 85 mts- y de calles de ancho variable según el clima cálido o frío) separado del resto de su territorio por barreras físicas (palizadas o murallas). En torno a él, se ubicaban sucesivamente el ejido, las dehesas, las tierras de propios y las chacras y estancias. En estos territorios contiguos se encontraba *“el sostén económico en las laborales rurales que se desarrollan en las tierras de su jurisdicción”* (Álvarez Lenzi, 1972; 27).

La configuración física del damero urbano tenía dos grandes vertientes: ciudad portuaria y ciudad mediterránea. Estas se diferenciaban principalmente en la ubicación de la plaza en torno a la cual se desarrollaba la vida de la ciudad. En el Río de la Plata, Buenos Aires fue la única ciudad fundada de acuerdo al modelo de ciudad portuaria. Es decir que la plaza se ubicaba contigua al embarcadero y con la iglesia frente a ella. En la ciudad mediterránea (que correspondió a las ciudades fundadas por España en la Banda Oriental) la plaza se quedaba en el centro del amanzanado y de acuerdo a las disposiciones sobre el trazado, de forma rectangular y con relaciones entre sus lados de 1 a 1,5. De la plaza nacían cuatro calles principales en el centro de cada uno de sus lados y ocho de segundo orden a razón de dos por cada lado de cada uno de sus ángulos.

Para la plaza se establecían dimensiones máximas y mínimas, recomendándose la elección del tamaño de acuerdo a las dimensiones de la ciudad. Para los otros elementos del trazado se daban indicaciones generales que el fundador debía interpretar a su criterio. Las calles se orientarían a medios rumbos.

Respecto a los ámbitos por fuera de los “solares del pueblo”, los mismos tenían funciones defensivas y productivas, con diferentes modos de gestión y propiedad de la tierra. El modelo de ciudad estaba vinculado a la producción agropecuaria, ya que la potestad de fundar ciudades sobre costas oceánicas (puertos, de perfil comercial) era privativa de la corona.

- El *Ejido* era una zona libre (sin edificios ni cultivos) común a todos los vecinos, espacio de recreo, salida del ganado de los pobladores del núcleo urbano y reserva para futuras extensiones del amanzanado si la población creciera. También cumplía funciones defensivas.
- Las *dehesas* estaban contiguas al Ejido y eran tierras de pastoreo comunitario.
- Los *Propios*: eran propiedad de la ciudad y eran administrados directamente por el Cabildo, quien rentaba parcelas a los pobladores y de allí extraía rentas para financiar los servicios municipales.

De la aplicación (que no fue rigurosa) de esta norma antes de 1830 en el actual territorio uruguayo se desprende que:

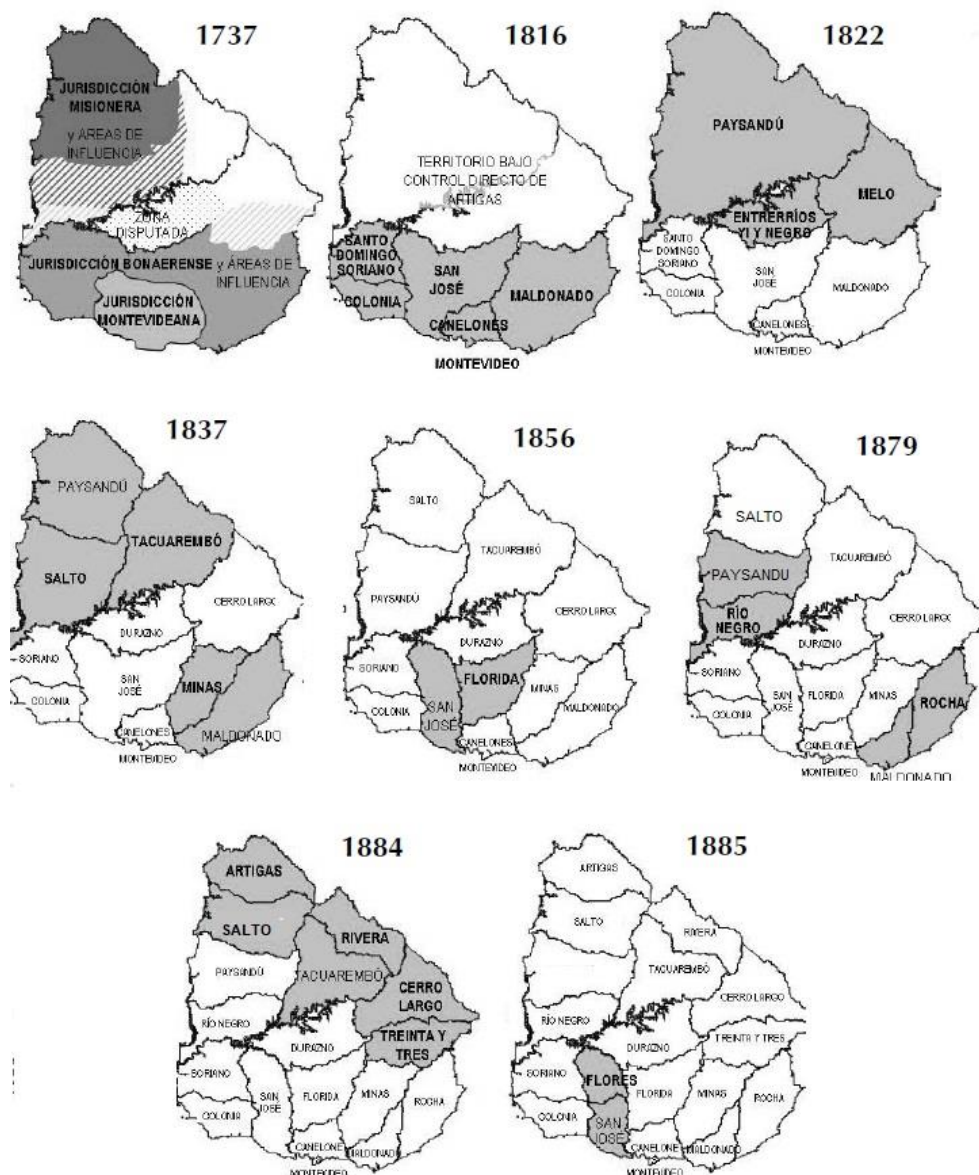
- Todos los centros urbanos fundados delimitaron su ejido, aunque con diferentes criterios sobre su formalización (a veces geométrico y en otras considerando la geografía del lugar).
- La zona de dehesas y propios fue manejada bajo la denominación común de *propios*, coexistiendo el laboreo comunal y los predios propiedad del Cabildo.
- Las suertes de estancia fueron repartidas a todos los pobladores indistintamente de la composición familiar.
- En el trazado del amanzanado se dieron diferentes criterios sobre la ubicación y dimensiones de la plaza central.

Más allá del uso poco estricto del modelo *indiano* en la morfología física, los centros urbanos de la Banda Oriental, fueron fundados generalmente por iniciativa de las autoridades (en pocas ocasiones medió iniciativa vecinal, pero eran fundaciones oficiales) y no por capituladores (privados) como en otras regiones de Latinoamérica. Álvarez Lenzi (1972) en su exhaustiva recopilación sobre la fundación de poblados en el Uruguay, destaca que:

"El desinterés de los particulares por capitular fundaciones en la Banda Oriental que no ofrecía halagueñas perspectivas económicas y si reales riesgos (...) y la necesidad que tuvo España de establecer pueblos en salvaguardia de su soberanía sobre el territorio amenazado por los portugueses, obligaron a cambiar los métodos. El lugar del capitulador fue llenado con los comisionados, y las fundaciones se hicieron a expensas del erario real, contrariamente a lo establecido en las leyes" (Álvarez Lenzi, 1972; 29).

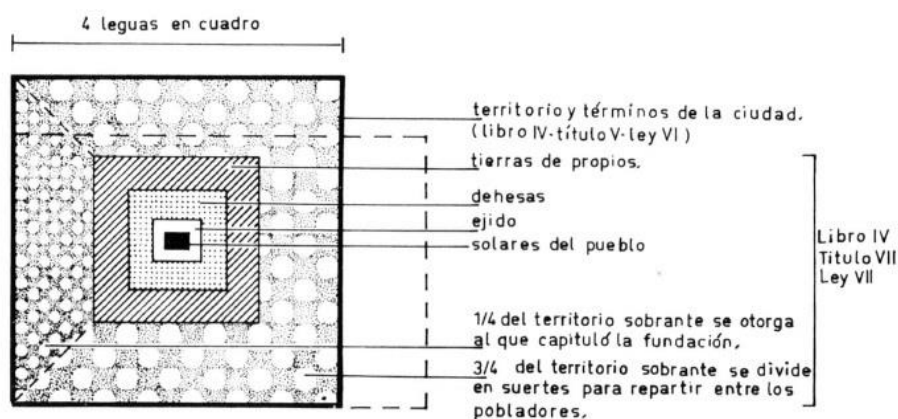
En la etapa independiente del Uruguay, el Estado Uruguayo propició las nuevas ciudades. Formalmente se mantuvo el damero regular y la delimitación de una zona contigua dividida en predios de tamaño intermedio denominada genéricamente "ejido" aunque el modelo de ciudad-territorio fue dejado de lado. El presidente Gabriel Pereyra en 1859 reiteró, por decreto, la vigencia de las leyes de indias respecto a la fundación de centros urbanos (Klaczko y Rial, 1981). Pero en la ciudad republicana el suelo empezó a tomar valor de cambio. El poblador de los tiempos coloniales recibía su parcela para cultivo, edificar su casa y radicarse, lo cual implicaba una preponderancia del valor de uso del suelo. En la era republicana, como señalan Klaczko y Rial (1981; 44) *"el poblador fue solo un comprador de tierra, que, si pudo se convirtió a su vez en vendedor e incluso si siguió un camino ascendente fue especulador él también"*. En ese marco, en 1876, el presidente de facto, Cnel. Lorenzo Latorre, decretó que las tierras fiscales pasarían a ser enajenadas únicamente *"por valor corriente fijado por tasación, (por lo que) las tierras públicas dejaron de ser para el Estado, un medio de promocionar una política poblacional para convertirse en fuente de recursos presupuestales"* (Klaczko y Rial, 1981; 44).

Imagen 6: Evolución de la división político- administrativa del territorio uruguayo



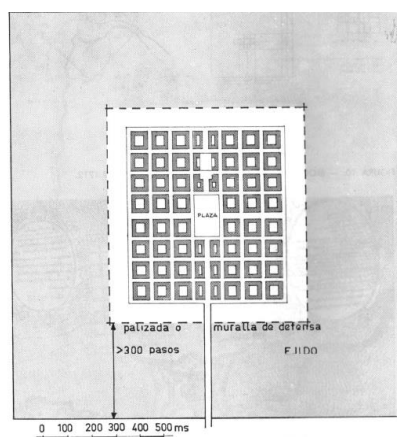
Fuente: Tomado de Yagué y Díaz (con adaptaciones) a partir de Zubillaga (1977)

Imagen 7: Esquema teórico de la ciudad- territorio



Fuente: tomado de Alvarez Lenzi (1972)

Imagen 8: Modelo teórico de la ciudad mediterránea, de acuerdo a las leyes de indias

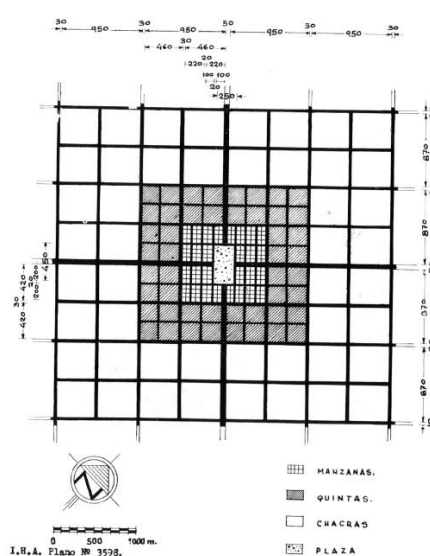


Fuente: tomado de Alvarez Lenzi, (1972)

En 1877, la dirección General de Obras Públicas, con respaldo del Ministerio de Gobierno, dictó una resolución sobre "Prescripciones generales para el trazado de pueblos y colonias en la república". Esta norma, la primera del país para orientar el desarrollo urbano- territorial fomentaba una estructura agrícola (con resonancias de la Ley Avellaneda de 1876 y hasta de las estrategias de colonización de la "conquista del Oeste" norteamericano³¹), planteando fundar centros agrícolas en vez de centros urbanos, "y dejar en medio de aquellos una extensión dada para el pueblo que se formaría por irradiación, del centro a la circunferencia, avanzando según el crecimiento del mismo pueblo, sin causar perturbación alguna en el trazado general y solo convirtiendo paulatinamente las quintas en solares y las chacras en quintas" (Alvarez Lenzi, 1972; 34).

El reglamento de 1877 impuso un trazado geométrico y abstracto, (imagen 9) sin las referencias a los criterios de implantación vinculados al clima o la capacidad productiva de la tierra del entorno, que enriquecían la legislación indiana. Sin embargo, implicó un avance en la concepción del crecimiento urbano, al instalar una noción de desarrollo anular del centro hacia la periferia. El reglamento fue duramente criticado por los fraccionadores y, por la vía de los hechos dejado de lado en varias fundaciones de poblados, al punto tal que el Presidente Williman en 1909, recordó, por decreto, la vigencia del mismo, para la fundación de pueblos.

Imagen 9: modelo único de trazado (Reglamento de 1877)



Fuente: Alvarez Lenzi (1972)

³¹ Esto es mencionado por Galcerán (1997) al analizar el proceso de conformación territorial de la provincia de Buenos Aires entre 1876 y 1890.

Entre estas disposiciones y la sanción de la ley de centros poblados (Leyes 10.723 y 10.866 de 1946), se sucedieron diversas iniciativas legislativas respecto a la regulación del crecimiento urbano, de las que se destacan dos grupos.

El primero, refiere a tres propuestas, emanadas de la sección “Embelllecimiento de pueblos y ciudades” creada en 1911 en la órbita del Ministerio de Obras Públicas y que trabajó a lo largo de esa década, en una serie de planes reguladores de tipo esteticista, (ver imagen 10) donde convergieron las políticas de parques plazas y jardines, promovidas por el Uruguay batllista, inicialmente en Montevideo, y la noción de embellecimiento urbano en procura de imagen de ciudad moderna (Carmona y Gómez, 1999). Su tarea, implicó la generación de anteproyectos de planes, concebidos como una imagen “ideal” de la ciudad, para diversas ciudades del interior uruguayo (MOP, 1920). Allí, en la línea del urbanismo moderno, se aseveraba que:

“un plan de conjunto para el desenvolvimiento de cada núcleo urbano, se considera hoy universalmente indispensable a fin de tratar de conservar sus particularidades locales, perspectivas, acentuar carácter propio y original y preveer todos los problemas relativos a la circulación, la higiene y la explotación del terreno” (M.O.P, 1920; 7).

En 1917, esta oficina generó el documento “Prescripciones generales para el trazado de ciudades y aglomeraciones urbanas en la república”. En su extenso articulado, iniciaba recomendando que *“todo nuevo trazado debe obedecer a un plan preconcebido y metódico, confeccionado de acuerdo con reglas relacionadas”*, planteando plasmar en una normativa los principios esteticistas, enfatizando en el trazado viario y los espacios públicos. Recomendaba evitar *“trazados arbitrarios y sin valor artístico”* como el damero. También se definían tipos de manzana y tamaño, de acuerdo al carácter del barrio (obrero, comercial, lotes privados, manufactureros).

Luego, se generó un Proyecto de Ley: sobre la creación de nuevos centros de población y modificación del trazado de los existentes, en donde se planteaba:

“Un estudio consciente y razonado debe preceder al trazado y a la construcción de las aglomeraciones urbanas a fin de preveer lo indispensable para atender las necesidades inmediatas y disponer todo en orden para que pueda realizarse metódicamente y sin tropiezo alguno el crecimiento futuro de los centros de población” (MOP, 1920; 17).

La tercera propuesta de normativa fue de una ley “sobre confección de planos de extensión y embellecimiento para las ciudades y pueblos de la república”, en cuya exposición de motivos se señalaba que: *“El desenvolvimiento de nuestras aglomeraciones urbanas no ha estado nunca regido por un plan racional alguno. Se realiza generalmente sin orden, a la ventura, rara vez consultando verdaderos intereses colectivos”* (MOP, 1920; 19). Este proyecto de ley, mucho más escueto que los anteriores, planteaba la obligatoriedad de realizar planos de extensión y embellecimiento para las localidades mayores a 5000 habitantes y los centros balnearios. De forma novedosa puede considerarse el impulso a la participación local en el diseño del plan, más allá de que su aprobación formal pasara por el ministerio de obras públicas (Arts. 4,5, y 6).

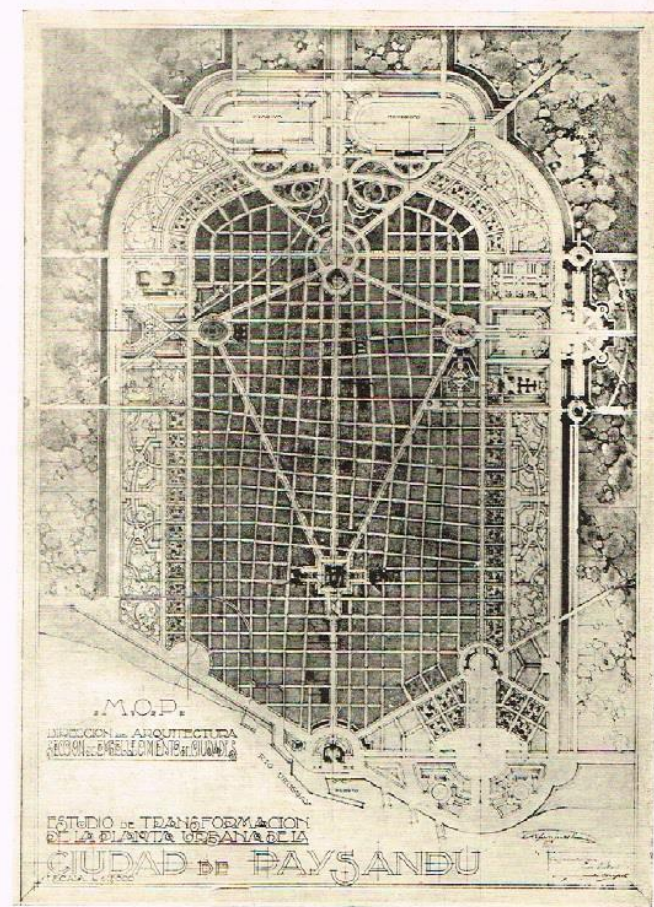
La otra familia de propuestas muestra la influencia del urbanismo moderno. En 1943, el Arq. Horacio Terra Arocena, presentó en el parlamento el proyecto de ley de “mejoramiento de los ejidos de las ciudades y plan de urbanismo en las ciudades del interior”. El mismo planteaba recuperar la articulación funcional entre lo urbano y lo rural, con referencias al urbanismo moderno, pero también reconociendo la trayectoria de la ciudad- territorio. Es así como se promovía, alrededor de la planta urbana de las ciudades, la creación de una zona de granjas, parque forestal municipal y de una zona de ensanche urbano para viviendas modestas, todo ello bajo los estudios técnicos necesarios (Revista Arquitectura, N°210, año 1944).

El ensanche sería *“en condiciones técnicas y económicas, en beneficio de los pobladores modestos”*, previo estudio técnico y solo resuelto por el municipio, el cual estaría *“obligado a realizar antes las obras de pavimento y saneamiento consideradas mínimas”* (Idem, 32). Según su autor:

“Se trata de combatir la pobreza comercial de nuestras ciudades, la desocupación endémica de sus habitantes, el estancamiento edilicio, la insalubridad y ausencia de

urbanización de las barriadas periféricas (...) y sobre todo, el abatimiento moral producido por el éxodo constante de las familias locales ante la falta de horizonte para el trabajo y la cultura de sus hijos". (Idem; 33).

Imagen 10: Ejemplo del trabajo de la Sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades: propuesta de Plano regulador para ciudad de Paysandú.



Fuente: MOP (1920)

La Sociedad de Arquitectos del Uruguay³² (SAU) a través de su revista *Arquitectura*³³ al presentar el proyecto, editorializó: “*Es hora que se limite la voracidad del interés particular, que se coordine el ensanchamiento de las poblaciones con los intereses generales, que todo resulte coincidente con un plan armónico y no librado al incontrolado arbitrio particular*” (Idem; 21).

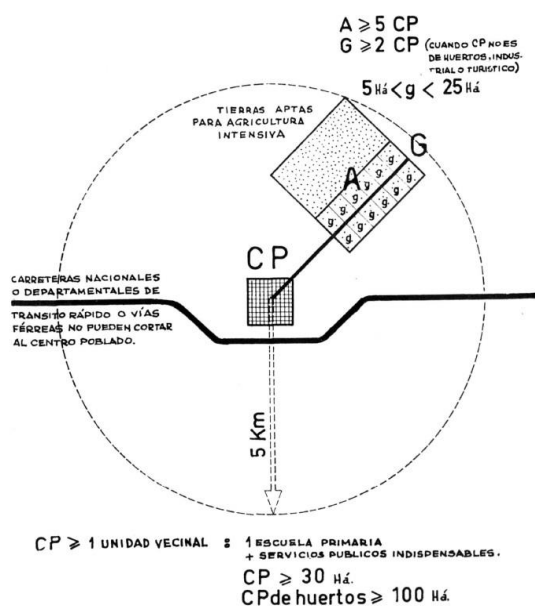
A partir de la discusión de éste proyecto, tomó cuerpo otra normativa, aprobada en 1946 y que constituyó el principal marco regulatorio de desarrollo urbano del Uruguay hasta el siglo XXI: la Ley de Centros Poblados (Leyes 10.723 y 10.866, de 1946 y modificativas). Esta ley, como fue mencionado en el capítulo anterior, implicó importantes innovaciones sobre el abordaje de los procesos urbanos. Se fijaron los procedimientos técnicos, documentales y administrativos que mediaban en la creación de nuevos centros poblados o expansión de los existentes. Le dio a los gobiernos departamentales la potestad de zonificar suelo y subdividirlo para crear o ampliar centros poblados (Art. 1), y la necesaria aprobación de los gobiernos departamentales antes de fraccionar y abrir calles. Definió los ámbitos urbanos como aquellos cuyos predios eran menores a 5 hectáreas para todo el país salvo los departamentos de Canelones y Montevideo (3 hectáreas) y para aquellos centros en que los predios fueran mayores a 1 hectárea se le consideró “centros poblados de huertos”. (Art. 2) También reforzó la racionalidad técnica con la pretendida creación de una burocracia especializada a nivel departamental en urbanismo y territorio (Oficinas de plan regulador, asesoramiento del instituto de urbanismo de la Universidad de la República).

³² Fundada en 1914

³³ Su primer número es de 1915.

La Ley de Centros Poblados, estableció de modo excluyente la necesidad de estudios previos a la creación de centros poblados, particularmente de tipo de suelo (aptitud para cultivos en el entorno), cursos de agua y exclusión de tierras inundables del proceso urbanizador (Art. 7), información que recuerda al expediente urbano. Desde lo “funcional” incorporó el concepto de “unidad vecinal” (Art. 13) (extraído del estadounidense Clarence Arthur Perry, 1929): los centros urbanos deben tener al menos una escuela y servicios públicos mínimos. Esta “unidad vecinal” no podía ser atravesada por carreteras nacionales o vías de tren. Se promovía abandonar el modelo único de trazado urbano, incorporando condicionantes ambientales y sociales y la pertinencia de establecer umbrales de servicios, infraestructura y tipo de suelo que hicieran viable el proceso urbano (Imagen 11).

Imagen 11: Interpretación gráfica del modelo de la ley de centros poblados para Alvarez Lenzi



Fuente: Alvarez Lenzi (1972)

La ley se aplicó en Montevideo con bastante rigurosidad, luego de la sanción de las ordenanzas de fraccionamiento y amanzanamiento (1947). No así en el resto del país, salvo excepciones como las urbanizaciones balnearias de Punta Ballena, Villa Serrana y La Paloma, todas anteriores a 1950. Esta inobservancia de la ley fuera de Montevideo influyó en la generación del fenómeno metropolitano y la expansión de ciudades del interior en base a loteos carentes de infraestructura (Terra, 1968).

El desarrollo del loteo sin servicios durante las siguientes décadas (escudado en parte de las excepciones que admitía por razones de interés general la propia ley de centros poblados), llevó a que en 1966 se reiterara su vigencia a través de la ley 13493, en cuyo artículo 1 se establecía que no se autorizarían nuevos fraccionamientos urbanos *“sin que se hayan previsto las instalaciones para el suministro de energía eléctrica y exista adecuado abastecimiento de agua potable. Al iniciarse el trámite tendiente a obtener autorización para efectuar el fraccionamiento deberá acompañarse la documentación que justifique la aprobación de OSE y UTE.”* (Ley 13.493. art.1)

El recorrido hasta la sanción de la LOTDS (Ley 18.308) en 2008 incluyó otra serie de iniciativas, vinculadas a diferentes figuras de la planificación territorial. Allí pueden mencionarse, los primeros intentos del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) en 1948 de un “planeamiento urbanístico nacional”, y fundamentalmente los trabajos del grupo Vivienda y Acondicionamiento Territorial de la CIDE, que derivaron, entre otras iniciativas en el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, presentado por el Arq. Juan Pablo Terra, en el senado de la República, unas semanas antes del golpe de Estado, de 1973. En su exposición de motivos, mencionaba la necesidad de una política nacional de urbanismo, apuntando a las graves deficiencias de las estrategias de desarrollo urbano en el país, la especulación, el alto precio de la tierra, los loteos sin servicios, y la falta de coordinación interinstitucional. Se apostaba, nuevamente

a que la figura de la planificación permitiera lograr ámbitos urbanos equilibrados a nivel socio-territorial, revirtiendo los efectos de una discrecional gestión urbana.

Si bien el Ordenamiento Territorial, se jerarquizó al crearse el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Ley 16.112, de 1990), recién en 2008 y luego de un largo proceso de discusión, Uruguay aprobó la LOTDS. Esta implicó otro giro significativo en el abordaje de la planificación y gestión territorial. Manteniendo y reforzando el rol de los gobiernos departamentales en la definición de usos y transformación del territorio, a través de la categorización de suelos, la LOTDS, definió al Ordenamiento Territorial (OT) como *“una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio”* (Art. 3). Estos instrumentos pueden ser del ámbito nacional, departamental, regional, o local. Desde la aprobación de la LOTDS se han desarrollado casi un centenar de IOT abarcando estos distintos ámbitos, planificando los usos del suelo y su transformación futuro en un marco avalado por la sustentabilidad ambiental y la participación ciudadana (Arts 5, 23, 24, 25, 47, 72 de la Ley 18.308).

La LOTDS inauguró una nueva conceptualización sobre lo urbano y su desarrollo en el Uruguay, al definir las categorías de suelo respecto a sus atributos infraestructurales y usos predominantes, así como estableciendo los mecanismos de transformación de categorías, a través del atributo de potencialmente transformable y los programas de actuación integrada, a efectos de evitar la discrecionalidad en el pasaje a suelo urbano:

“Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría suburbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para un perímetro de actuación específicamente delimitado dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable” (LOTDS, Art. 34).

“El suelo categoría urbana comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización”. (LOTDS, Art. 32).

Entre otras innovaciones traídas por la LOTDS se encuentran: la prohibición de barrios privados de uso permanente, la definición de deberes y derechos territoriales, entre los que destaca el deber de uso, atendiendo a la optimización y racionalización del suelo urbano, así como facultar a los gobiernos departamentales a permitir el cobro de plusvalía urbana en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial, bajo el principio general de equidistribución de cargas y beneficios de los procesos de ordenamiento territorial (LOTDS, Art. 5)

También pueden reseñarse otras disposiciones nacionales respecto a la política urbano-habitacional, complementarias de estas cuatro normas del marco general, y tuvieron significativa incidencia en la conformación de las ciudades y la gestión urbano- territorial en Uruguay:

- Ley 1.816 (1885), llamada “Ley de construcciones”. Normaba sobre condiciones de higiene y salubridad de la vivienda, y contralor edilicio. Incluía disposiciones de alturas máximas de edificaciones vinculadas al ancho de calles y asoleamiento. Regía para Montevideo pero el gobierno estaba facultado para ampliar su vigencia a todo el país.
- Ley 3.449 (1909) establecía el ancho de las vías de circulación en los centros urbano del país: calles: 17 metros; avenidas: 50 metros; avenidas de circunvalación: 60 metros; acceso a balnearios: 30 metros.
- Disposiciones sobre uso de ejidos (1909- 1911). Resolución del Poder Ejecutivo de setiembre de 1909: los ejidos de poblados del interior se destinarán a labranza.
- Decreto del Poder Ejecutivo de fecha 30 de enero de 1911, detalló procedimientos para la formación de barrios, a partir de los reglamentos generados por las intendencias.
- Ley 9.515 (1935) ley orgánica municipal. Estableció las competencias y atribuciones de los gobiernos departamentales y del intendente municipal (Reglamenta las disposiciones generales que en ese sentido traía la constitución de 1934).
- Ley 9.723 (1937) creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), en el ámbito del Ministerio de Obras Públicas, con el cometido de *“Construir viviendas económicas para*

ser arrendadas o vendidas a empleados u obreros del Estado o particulares, jubilados y pensionistas, así como los edificios indispensables para servicios de los barrios respectivos...” (Ley 9.723, Art. 2).

- Ley 10.751 (1946). Propiedad Horizontal. Permitió el desarrollo de edificios en altura.
- Constitución de 1952. En su artículo 297 establece que el impuesto al baldío y la edificación inapropiada en zonas urbanas y suburbanas, son parte de la fuente de recursos decretados y administrados de los gobiernos departamentales.
- Ley 13640 (1967). Creó el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural- MEVIR, cuyo cometido era *“la construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y aledaños de las poblaciones urbanas del interior, que no estén comprendidas en la zona suburbana y urbana de dicha población”* (Ley 13640. Art. 474).³⁴
- Ley 13.728 (año 1968) Plan nacional de viviendas. Norma de inspiración *desarrollista* basada en los estudios de la CIDE del área vivienda, que estableció una novedosa ingeniería institucional y financiamiento redistributivo de la política pública de vivienda, a través del fondo nacional de vivienda y su apoyo a diferentes programas. Creó la Unidad Reajutable (vinculada a las variaciones del Índice Medio de Salarios) como unidad de pago de los préstamos hipotecarios para salvaguardar los mecanismos de pago y financiamiento dentro del contexto inflacionario. Reconoció una multiplicidad de actores vinculados a la política estatal y dio el marco para el desarrollo del sistema cooperativo de vivienda, permitiendo la propiedad colectiva del padrón y el uso de las unidades habitacionales a los socios de la cooperativa, así como la ayuda mutua, concebida como parte del reembolso del préstamo estatal en horas de trabajo en obra por parte de los usuarios.
- Decreto – Ley 14.219. (Año 1974). Implicó una reforma de liberalización del mercado de alquileres, con libre contratación. Derivó en un aumento del precio de los alquileres y es señalada frecuentemente como una norma determinante en los procesos de reconfiguración social de Montevideo, y el vaciamiento de las zonas centrales e intermedias y el crecimiento periférico (Portillo, 2003; Magri, 2014).
- Ley 16.237 (1992) sustituyó una serie de artículos de la ley 13.728. Cambió parámetros de condiciones y tipos de vivienda, creando el Núcleo Básico Evolutivo (NBE), como *“vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial”* (Art. 26).
- Creación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (1999) con financiamiento del BID.
- Constitución 1997. Generó el fondo de desarrollo del interior (implementado por la ley 17.296 de 2001 y reglamentado por decreto 411/001) financiado con parte de los tributos nacionales cobrados fuera de Montevideo.
- Ley 17.292 (2001) (Arts. 48 a 55) habilitó las urbanizaciones en propiedad horizontal (barrios privados).
- Reforma del art. 47 de la Constitución (2004). Estableció que *“la política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en: el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza”*. Como consecuencia de esta reforma, se nacionalizaron los servicios de agua y saneamiento concesionados para varias localidades del país, partir de 1991.
- Ley 18.567: reglamentó la reforma del art 262 de la constitución (1996) que establecía que *“podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley”*, creándose los municipios como tercer nivel de gobierno, electivo de forma directa, para localidades mayores a 2000 habitantes. Posteriormente la ley 19.272 (2014) separó claramente la materia municipal de la departamental, manteniendo los departamentos, todas las competencias de subdivisión predial y ordenamiento territorial.

³⁴ MEVIR fue concebido como comisión honoraria con fondos de donaciones y un impuesto a las transacciones de inmuebles rurales, es una persona pública de derecho privado. Se incorporó a las políticas públicas de vivienda a mediados de la década de 1980, desplegando una significativa acción de producción habitacional. Por tener que actuar en “aledaños” de localidades menores a 5000 habitantes o ámbitos rurales, sus acciones implicaron un conflicto con los parámetros de uso y categorización de suelo vinculados la LOTDS, saldado por las leyes 18.719 y 18.362 y diversos instrumentos de OT departamentales y locales que adjudicaron al suelo de los conjuntos MEVIR, la categoría urbana o suburbana.

El recorrido de la normativa de desarrollo y gestión urbana en Uruguay desde las leyes de indias a la LOTDS, muestra la expansión y diversificación de las disposiciones sobre centros urbanos, y el papel creciente de los gobiernos departamentales, cuyas competencias sobre el desarrollo urbano no han sido afectadas por el nuevo tercer nivel de gobierno. Aunque la subdivisión de lotes y estrategias de uso del suelo sean privativas de los departamentos, el nivel nacional, desde diversos ámbitos incide ampliamente en el desarrollo urbano a escala nacional. La política pública de vivienda, centralizada en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el rol de los entes autónomos nacionales en la provisión de infraestructura urbana (saneamiento, energía eléctrica) y la disposición de equipamientos como la educación primaria y secundaria la salud (centralizados a nivel nacional), la Universidad de la República (autónoma y cogobernada) exige una fina articulación y gobernanza de los procesos urbano- territoriales.³⁵

A su vez, debe consignarse que las estrategias y programas vinculados a la política pública de vivienda, fundamentalmente los enfocados a sectores medios y bajos, subsidiados por el Estado, han sido de gran incidencia en los procesos de desarrollo urbano. Allí pueden señalarse la experiencia de los conjuntos INVE, desarrollados a mediados de siglo XX, posteriormente de los conjuntos cooperativos derivados de la ley 13.728, y de los NBE de la década de 1990, la mayoría en implantaciones periféricas y con dificultosas articulaciones con las tramas urbanas preexistentes. En tanto el papel de MEVIR en pequeñas localidades ha generado inéditas y masivas experiencias de ampliación del stock en entornos rurales y con un sistema también basado en ayuda mutua (Altmann, 2014).

2.2.2. Modalidades de fundación y crecimiento de centros urbanos en el Uruguay, de acuerdo a ciclos territoriales

En la época colonial, el actual territorio uruguayo desarrolló tardíamente sus escasos centros poblados. Montevideo (1724) y Maldonado (1757), fueron los únicos que llegaron a la época republicana con el status legal de ciudad y estaban situados en el litoral sur. El resto eran villas o pueblos, donde destacaba Colonia del Sacramento, fundada por los portugueses en 1680. En el litoral del río Uruguay, primaron los centros cuya fundación no respondía directamente a decisiones políticas (Paysandú religioso y Salto militar y comercial), en tanto el resto del territorio fue poblado de acuerdo a implantaciones estratégicas en la definición de la frontera entre los dominios de Portugal y España (San Carlos, Rocha, Melo). La era republicana reforzó la estrategia de *poblar para gobernar*, particularmente en la difusa franja fronteriza (Ciudades de Artigas, Treinta y Tres, Bella Unión, Tacuarembó). (Imagen 12).

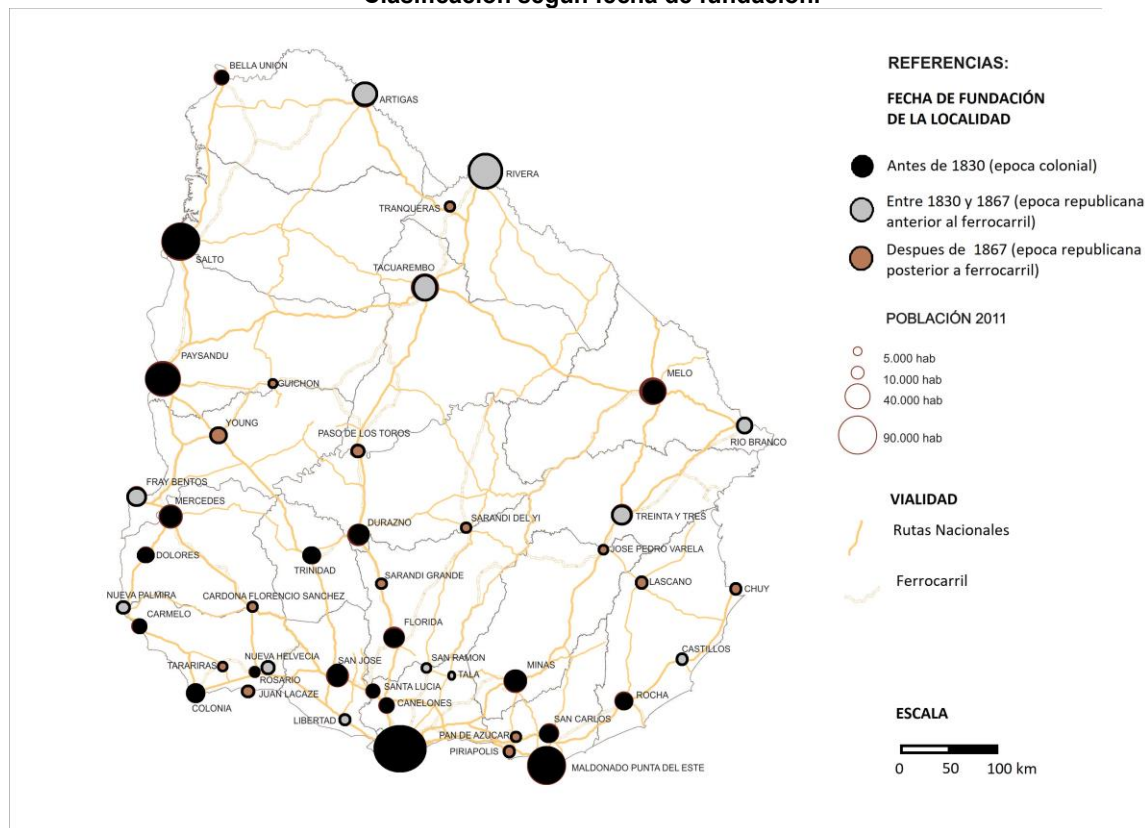
Varios estudios que abordaron la conformación territorial uruguaya (Martorelli, 1968 y 1978, Klaczko y Rial, 1981, Capandeguy, 2002; Musso, 2004; Martínez y Altmann, 2016) convergen en que alrededor de 1870 se configuraron trascendentes transformaciones de la red urbana nacional y las estrategias de desarrollo urbano, en un salto al país moderno. La privatización del proceso de urbanización, mencionado en el apartado anterior, y el tendido de la red ferroviaria (entre 1870 y 1920, se trazó casi el 90% de la red histórica del país) redundó en un cambio estructural del sistema urbano uruguayo (Klaczko y Rial, 1981). Las estaciones y paradas del ferrocarril, a modo de nodos logísticos de la época, requerían personal y servicios que dieran sustento a un ferrocarril de cargas que solventaba al modelo agroexportador. El oportunismo de la especulación fraccionadora se hizo eco de ello, creándose decenas de poblados. Varios de estos fraccionamientos fueron excesivamente optimistas en su conformación original; quedando los dameros fundacionales ocupados en una bajísima intensidad por décadas (Imagen 13).

En el siglo XX, el sistema urbano uruguayo atravesó dos grandes ciclos: uno vinculado al Estado de Bienestar y al modelo de sustitución de importaciones (1904- 1973) y otro, iniciado por la apertura y desregulación económica a partir del quiebre institucional (1973- 2015) (Martínez y Altmann,

³⁵ Vale mencionar la figura de los informes de "incidencia" (art. 25 Ley 18.308) y "correspondencia" (Art. 15- 16 decreto P.E. 221/2009) definidos en la LOTDS y su reglamentación que refieren a necesaria comunicación y respuesta entre los ámbitos nacionales y sectoriales a la hora de la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial. Así como a la figura de la "ordenanza departamental de OTyDS". A once años de sanción de la LOTDS solo ha sido aprobada por un departamento. DINOT- MVOTMA generó recientemente, Guías Orientadoras para su redacción y se encuentra trabajando con varias intendencias departamentales, mediante convenios, para la elaboración de las ordenanzas departamentales.

2016). La noción de ciclo territorial manejada, se inspira en la conceptualización de ciclos históricos de Braudel (1994), mencionado por Capandeguy (2002). De ésta forma, los ciclos son definidos como lapsos en que los patrones de acumulación de capital, la institucionalidad político-administrativa, el marco normativo y las dinámicas sociodemográficas, guardan coherencia desde una lectura sistémica (Altmann, 2018). En estos ciclos, a su vez, aparecen divididos en fases en torno a hitos que implicaron sesgos o variantes sin afectar las dinámicas generales.

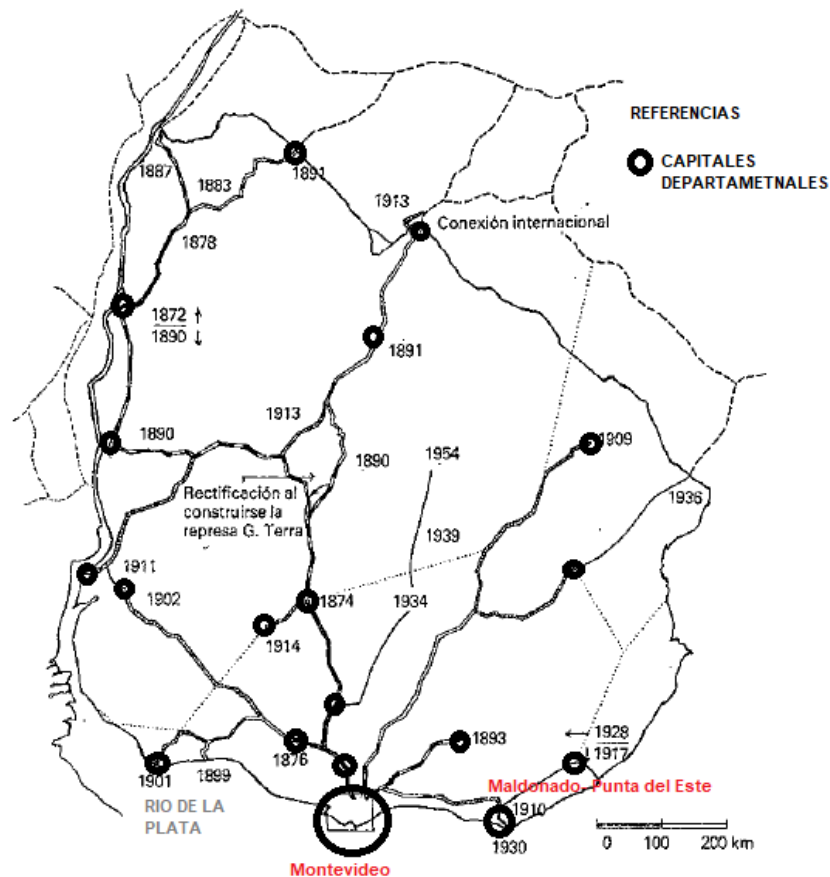
Imagen 12: ciudades mayores a 5000 habitantes por fuera del área metropolitana de Montevideo. Clasificación según fecha de fundación.



Fuente: elaboración propia a partir de Martínez y Altmann (2018) y Musso (2004)

Dentro del primer ciclo, una primera fase se asocia al Uruguay agroexportador y la creación del precoz estado de bienestar uruguayo batllista (desde el fin de la última guerra civil en 1904 a la crisis de 1929 y la muerte de José Batlle y Ordóñez, el mismo año). La segunda fase refiere a la implantación, auge y decaimiento del modelo basado en la industria de sustitución de importaciones (1929- 1973), culminando con la instalación de la dictadura cívico- militar de 1973 y la crisis mundial del petróleo. El siguiente ciclo puede considerarse como de apertura comercial en clave neoliberal, con un desdoble: una vertiente de gobierno autoritario (1973- 1985) y otra en los gobiernos democráticos de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) entre 1985 y 2005. Desde el 2005, con la llegada al gobierno de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio, si bien la inserción internacional del país, se ha dado dentro de la globalización y el neoliberalismo, el gobierno “progresista” ha desarrollado una serie de políticas sociales y de consolidación estatal significativamente diferentes a las de los gobiernos anteriores y que hasta podrían considerarse “neodesarrollistas”.

Imagen 13: Evolución de la cobertura histórica de la red ferroviaria uruguaya



Fuente: Elaboración propia sobre mapa de Klaczko y Rial (1981)

Como síntesis de éste desarrollo puede observarse a nivel general la creación de nuevas localidades y las tendencias de crecimiento urbano de la siguiente manera:

Tabla 1 : Patrones de Urbanización en el Uruguay del siglo XX.

	CICLO 1		CICLO 2		
	Fase: 1904- 1929 Primer Batllismo Estado de bienestar precoz	Fase: 1929- 1973 ISI y Estado Batllista.	Fase: 1973- 1985 Modelo apertura / fase totalitaria	Fase: 1985- 2005 Modelo apertura / fase democrática: Globalización e integración regional	Fase: 2005-2015 Modelo apertura / fase progresista y boom de los commodities
Nuevas localidades.	Última etapa de fundación de poblados vinculados al tendido ferroviario. Comienzo del desarrollo balneario costero platense.	Los nuevos centros urbanos son balnearios platenses y atlánticos y loteos metropolitanos.	Se profundiza la tendencia de loteos metropolitanos en este caso sobre el eje costero y balnearios en costa atlántica.	Las nuevas localidades se corresponden principalmente con pequeños y medianos conjuntos MEVIR en entornos rurales.	Se mantiene tendencia respecto a conjuntos MEVIR. Se incorporan clubes de campo y urbanizaciones exclusivas próximas a la costa.
Expansión urbana	Loteos populares con deficiencias infraestructurales, en Montevideo y principales ciudades del interior	Crecimiento planificado de Montevideo y desarticulado y fragmentado en ciudades del interior. Primeros "cantegriles"	Nuevos loteos periféricos y conjuntos habitacionales de política pública de vivienda (Ley de 1967) de implantación periférica.	A los conjuntos habitacionales tradicionales se suman los núcleos básicos evolutivos (NBE), para hogares de bajos ingresos, en lotes mínimos. Crecen los asentamientos en Montevideo y zona metropolitana y se crean los primeros barrios privados.	Culmina la experiencia de los NBE, se mantienen las tendencias en Montevideo metropolitano y se diversifican las expansiones periféricas en las ciudades del interior, vinculadas a la agroindustria dentro del boom de los commodities

Elaboración propia a partir de Martínez y Altmann (2016), Musso (2004) y Klaczko y Rial (1981)

El repaso de estos procesos de conformación y gestión del crecimiento de las ciudades uruguayas, es fundamental en la medida que el crecimiento de Maldonado- Punta del Este se da en ese marco. Su ubicación y trazado fundacional derivó de las leyes de indias y su aplicación en el actual territorio uruguayo. Una expansión en el siglo XIX mostró la persistencia del damero, manteniendo la plaza central de Maldonado baricéntrica del trazado y la inercia de la formalización de la ciudad indiana en el país independiente. Más allá de la vigencia del reglamento de 1877, el trazado del Ing. Surroca de 1890 para Punta del Este mostró la formalización en dos familias de trazados de damero regular condicionados por la geografía de la península. La respuesta de la intendencia de Maldonado en la década de 1910 a la sección de embellecimiento de pueblos y ciudades del MOP sobre jerarquizar la planificación en Punta del Este, y no considerar prioritaria a la ciudad de Maldonado es elocuente en el rol de ambas localidades en el Sistema Urbano Nacional de la época y las estrategias de desarrollo urbano. La ley de centros poblados y su aplicación en el interior, en particular las generosas zonificaciones suburbanas derivadas de los viejos ejidos y la aprobación de loteos sin servicios han sido parte del desarrollo reciente, y cobró un rol estructurante en la conformación del aglomerado, como veremos en el capítulo que desarrollará el contexto local.

2.3 El turismo en la urbanización de la costa este uruguaya

“Los balnearios, paraísos terrenales en construcción, eran presentados (en la década de 1930) en sus múltiples paisajes y caricias de viento formando parte de una rívera con abundante arena fina, rubia y limpia en la que se buscaba formar una cadena de estaciones de veraneo de prospero porvenir”
(Da Cunha et al, 2012, 74)

El turismo formó parte de los nuevos patrones de crecimiento urbano en el Uruguay, ligado a la modernización (Articardi, 2015; Nisivoccia, et al, 2013). Desde fines del siglo XIX se desencadenó en Montevideo un proceso de urbanización vinculado al turismo de sol y playa, con los primeros balnearios urbanos (Ramírez, Pocitos), posteriormente absorbidos por la ciudad en su crecimiento, en las primeras décadas del siglo XX. El emplazamiento de los balnearios fue en busca de una nueva frontera, de territorios agrestes, cada vez más vinculados a la costa este y oceánica. Primero dentro del límite de Montevideo (Carrasco) y luego en Canelones (Atlántida, La Floresta). En Maldonado, se destacó el papel pionero de Piriápolis (1893) y luego Punta del Este (1888- 1907). En Rocha, el desarrollo fue tardío. Al apreciar el giro uruguayo hacia el turismo de masas, a partir de la tercera década del siglo XX, se observó que *“aquel predominio en la imagen del veraneo elitista no se desdibuja sino que se le agregan y construyen nuevas configuraciones en un doble sentido: agregando atractivos, renovando lugares con nuevas propuestas y sumando nuevos sectores”*. (Da Cunha et al, 2012; 13). Es decir, que el uso recreativo de la costa se fue popularizando, desarrollándose estrategias territoriales consonantes.³⁶

La política de crecimiento del sector asalariado que implicó, por ejemplo, la licencia anual a todos los trabajadores, en la década de 1940, dinamizó el turismo interno, pero el turismo de la costa uruguaya se nutrió principalmente, desde sus orígenes del mercado argentino y los vaivenes y las pautas culturales de las clases altas de Buenos Aires permearon en la conformación del territorio. Así como las propias relaciones políticas lo condicionaron. Valga como ejemplo la tensión política entre el gobierno argentino y uruguayo a inicios de la década de 1950 que minimizó la llegada de turistas.

Jacob (1991; 58) señala que *“Cuando los uruguayos festejan en 1930 su primer centenario habían adquirido noción del espacio en que vivían”*. Parte del mito del Uruguay como *país modelo*, estaba solventado en aspectos de bienestar social, convivencia democrática, desarrollo cultural y hasta méritos deportivos³⁷. Pero también existió un imaginario del país en torno a sus singulares paisajes y belleza. *Arquitectura*, la revista de la SAU, dedicó al turismo uno de sus números de 1935,

³⁶ La ley 6997 (1919) actualizó el calendario de feriados en el país, acorde a la separación de la iglesia del Estado ocurrida con la Constitución de 1919. La semana “santa” pasó a llamarse oficialmente “Semana de turismo” (hasta el día de hoy) y “Día de las Playas” al feriado del 8 de diciembre (hasta entonces denominado “Día de La Inmaculada Concepción de la Santísima Virgen”) en el cual se bendecía en nombre de La Virgen María a las playas y pedir protección ante los riesgos del mar.

³⁷ Uruguay ganó los torneos olímpicos de fútbol (con categoría de campeonatos mundiales) en 1924 y 1928 y organizó y ganó el primer mundial de fútbol en 1930. Hasta ese año, de los doce campeonatos sudamericanos de fútbol disputados desde 1916 había sido campeón en seis.

incluyendo un artículo de Horacio Arredondo (uno de los pioneros en destacar la importancia del turismo en términos de desarrollo nacional, vinculándolo a identidad y patrimonio). En otro de los textos (de autoría de José Carlos Mendoza³⁸) se realiza la siguiente descripción de las playas uruguayas:

“Las playas uruguayas, luminosas, acariciadoras y suaves, de templado clima respaldada por alegres campiñas, suntuosas florestas y caprichosas grutas y farallones y en las que ríos y arroyos vienen murmurando a depositar sus aguas en no interrumpida lucha con las arenas que cierran su paso hacia el mar, son orgullo de nativos y provocan la admiración de los forasteros en no interrumpirlas y alegres caravanas, vienen de todos los países vecinos a estrechar vínculos y disfrutar de un ambiente que los hace suyos y sugiere la idea de volver” (Revista Arquitectura, N° 185, Tomo II; pag 180. Año 1935).

Esta visión idílica del Uruguay (“hedonización del país”, diría Jacob, 1991) estaba en la línea editorial de las publicaciones de la Comisión Nacional de Turismo y el batllismo, desde las páginas del diario El Día³⁹ (Da Cunha, et al, 2012).

Más allá de estos aspectos referidos a los cambios sociales y los nuevos espacios del ocio, la actividad turística, impulsada por la institucionalización de la Comisión Nacional de Turismo a inicios de la década de 1930, tuvo amplias derivaciones en el desarrollo territorial. De esta forma, se aprecian cuatro dimensiones relevantes (desarrollo económico, urbanización, políticas públicas e infraestructuras) con implicancias territoriales significativas, en la trayectoria de la región este del país:

El turismo como diversificación económica.

La crisis mundial de 1929, derivó en un mundo económicamente cerrado y proteccionista. Uruguay, dependiente del sector agroexportador, reguló el comercio exterior, estructuró un dirigismo económico y diversificación productiva (Faraone, 1968). Además de la industria de sustitución de importaciones, el turismo apareció como negocio rentable y que no competía con las bases económicas tradicionales ni intereses ya establecidos: *“la franja costera era un espacio improductivo para el país ganadero”* (Da Cunha, et al, 2012; 21).

La persistencia de asociar al turismo con la reactivación económica ha sido destacada por Díaz Pellicer (2012; 35) *“Los gobiernos uruguayos estimularon el turismo en momentos de crisis para aliviar la balanza de pagos”*. Los cambios institucionales y empujes del desarrollo turístico aparecieron como parte de las respuestas a las crisis del Uruguay del siglo XX. En la crisis del 1929, se creó la Comisión Nacional de Turismo, en la crisis de la década 1960 (estancamiento, inflación y retroceso agroexportador), surgió la Dirección Nacional de Turismo (1967) y a la salida de la dictadura militar (post crisis de 1982) nació el Ministerio de Turismo (1986).

El turismo como política pública.

Los primeros antecedentes se remontan al siglo XIX. Jacob (1991) mencionaba que en el código rural de 1875 autorizó a expropiar las *“aguas minero medicinales y sus terrenos adyacentes”* para formar establecimientos balnearios. Pero fue desde el primer batllismo, y el impulso a Montevideo como “ciudad balnearia”, que el turismo fue apreciado en su potencial de desarrollo (Jacob, 1988). La década de 1930 mostró el pasaje a “Uruguay país de turismo”, que contempló la escala nacional, diversidad geográfica y paisajística del territorio uruguayo, así como dinámicas que desafiaban la estacionalidad del turismo estival.

En la primera mitad del siglo XX, el Estado uruguayo orientó inversiones públicas (privilegió zonas, como Punta del Este), políticas de promoción hotelera, y creó la Comisión Nacional de Turismo (1933). Ésta, integrada por actores públicos y privados se estableció en el ámbito del Ministerio de Relaciones exteriores y trabajó en la regulación del sector, llevar sus estadísticas y realizar la promoción del país como destino turístico a través de varias publicaciones (Díaz Pellicer, 2012). En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-74) la CIDE menciona al turismo como una actividad económica “reciente” y que *“Dinamiza la actividad de otros sectores y cuando es externo, aporta divisas”* (CIDE, 1966; 151). El diagnóstico mostraba la ostensible dependencia del

³⁸ Funcionario de la IMM y de la Administración General de la Comisión Nacional de Turismo, en la década de 1930.

³⁹ Fundado por José Batlle y Ordóñez en 1886. Fue el primer diario “de masas” de amplia distribución y bajo costo en el Montevideo de inicios del siglo XX. Cerró en 1993.

mercado argentino: “En los últimos veinticinco años nuestro turismo se abasteció casi totalmente de los residentes en el Gran Buenos Aires. El 87% de los turistas procedentes del exterior en 1964 vienen de la Argentina” (Idem). Montevideo era el principal destino turístico y fuera de allí, tres balnearios (Punta del Este, Piriápolis, Atlántida) concentraban el 80% del turismo.

En 1974, la dictadura aprobó el Decreto- Ley 14.335 (1974) “Ley Nacional de Turismo” que declaró al turismo como “*actividad de interés público y como factor de desarrollo económico y social*”, mandataba al Poder Ejecutivo a fijar y dirigir la política nacional de turismo y creaba el Consejo Nacional de Turismo. Esta norma estuvo vigente hasta 2014 cuando se sancionó la ley 19.253, con una renovada concepción del turismo, vinculada al ejercicio de derechos sociales, y asociado a la preservación ambiental y promoción cultural.

Siguiendo a Quintana (2016) en las ideas que vertebraron la política turística se destacó el giro dado luego de la tarea de la CIDE en el sector turismo en la década de 1960. Aquel marco desarrollista promovió una compensación territorial y desarrollo regional (particularmente turismo termal y *contracíclico* del estival) y el desarrollo de planes de desarrollo turístico con asesoramiento externo. El Estado, luego de 1973, dentro de la liberalización de la economía cambió su rol de inversor a regulador (salvo en la construcción de infraestructura, que excedía el uso turístico), rol profundizado en el ciclo neoliberal iniciado en 1990. De esa forma la política territorial pasó de una noción de “zonas turísticas” (en la lógica de las políticas compensatorias de las desigualdades de la escala nacional, típica del estado de bienestar –ver Brenner, 1999-) a “productos turísticos” propia de la desconcentración y competitividad territorial. También desde la década de 1980, el turismo, apareció asociado al desarrollo local en Uruguay (Medina, 2005).

El turismo como impulsor de un reconfigurado empuje urbanizador.

Las relaciones entre desarrollo urbano y turismo, fueron parte central del modelo de *país turístico* de la década de 1930. El territorio resultante del proceso antropizador fue matizado por la especulación inmobiliaria. Un ejemplo de ello es cómo la información turística generalmente se asoció a la venta de solares: “*El loteo de terrenos fue un proceso intrínseco a la composición de los balnearios de nuestro país y generaba recursos suficientes para la exploración de proyectos de gran importancia*” señalan Da Cunha et al (2012; 21) al analizar al país turístico desde folletos y publicaciones de la Comisión Nacional de Turismo entre 1930 y 1955.

La urbanización de la costa sur uruguaya permeó en ámbitos académicos, siendo tema central de cursos de “Trazado de ciudades y arquitectura paisajística (Urbanismo)” de la Facultad de Arquitectura⁴⁰. *Arquitectura*, registró en las décadas de 1930 y 40, varios artículos sobre los riesgos de la urbanización costera⁴¹ en aspectos ambientales, afectación al paisaje, o criticando el trazado urbano de los loteos y planteando la necesidad de intervención de arquitectos urbanistas. Esto, se veía como una faceta más del crecimiento urbano del país en que el interés de los particulares se ponía sobre el interés general reclamando planificación territorial y actualización normativa. Las dificultades derivadas de que se vendieran solares en balnearios sin accesibilidad por rutas o caminos, sin infraestructura ni servicios, daba lugar a una espiral de demandas al Estado, que debía hacerse cargo de los mismos. Estos parámetros y procedimientos del crecimiento urbano entre las décadas de 1920 y 1930, eran comunes a las restantes localidades del país:

“Cuando en el fraccionamiento no se ha contemplado las bellezas del lugar... el daño hecho es intolerable e incorregible (...) Hay que defender nuestras costas, defendiendo los intereses del país. No se debe permitir el parcelamiento de tierras costeras sino conforme a un meditado estudio a practicarse en cada caso (...) Los centros balnearios que surjan han de ser proyectados por expertos en materia edilicia y urbanística, conforme a un plan racional ajustado a las conveniencias de presente y futuro” (Revista Arquitectura, N° 210, 1944; 27).

La degradación ambiental y la de inversión pública a costo del beneficio de los fraccionadores, fue alertada por la comisión creada por el MOP para redactar una “Ley de Ordenación y planificación del litoral del Río de la Plata, Océano Atlántico y Lagunas del Estado” (Revista del Instituto de Urbanismo N°6, 1940) la cual integraban docentes del ITU. Por otra parte, como territorio “nuevo”, en los balnearios se “experimentó” el urbanismo moderno ampliando los debates y formulaciones en torno al crecimiento de Montevideo (Articardi, 2016).

⁴⁰ Ver Revista Arquitectura, SAU. N° 171, pag 132.

⁴¹ En un apartado sobre temas económicos, *Arquitectura* (número 135) abordó “La vivienda de veraneo”.

El turismo retroalimentando el despliegue infraestructural.

Los fraccionamientos costeros implicaron creación y fortalecimiento de infraestructura vial de escala nacional. Desde fines del siglo XIX el Estado creó reparticiones con crecientes competencias en estudio de trazados y gestión de caminos, puentes, ferrocarriles y edificios públicos. En 1905 se promulgó la ley de empréstito de vialidad y obras públicas, considerado el primer plan carretero nacional, que creó cuatro carreteras nacionales en competencia con los ferrocarriles ingleses (Millot y Bertino, 1991) y el inicio de la planificación centralizada nacional de la vialidad (Barrachini, 1978). La ley 8343 (1928) que designó recursos permanentes a vialidad e hidrografía, incluía un plan de obras. Los planes de obras de 1943 y 1965 renovaron el macrocefalismo al consolidar la estructura radial de rutas convergentes en Montevideo y la necesaria integración regional con continuidad material con la región (puentes y pasos de frontera), incluyendo la multimodalidad para las capitales más alejadas (avión, tren, bus) (Martínez y Altmann, 2016).

En un informe realizado a la Comisión Nacional de Turismo, a inicios de la década de 1930 A. Arocena y R. Barreira mencionaban que para dotar al turismo del carácter de industria y equiparlo con otras actividades económicas era necesaria la mejora vial, mostrando preocupación por el estado de las vías de comunicación: *“el Estado se debería hacer cargo de la construcción de nuevos caminos y del mantenimiento de un sistema de vialidad acorde”* (Da Cunha et al, 2012; 36).

La mejora de los puertos de Punta del Este y Piriápolis (antes de 1920) la llegada del ferrocarril a Punta del Este (1930), los aeropuertos de El Jaguel (1949) y Laguna del Sauce (1945) mostraron el impacto de la infraestructura en términos de conectividad nacional y regional en la costa de Maldonado. Luego, la ruta “interbalnearia” estructurada desde la década de 1940 (originalmente conectando las bases aéreas de Carrasco y Laguna del Sauce) matrizó el territorio nacional estructurando la cadena de balnearios costeros plantenses y atlánticos con Montevideo, generando un nuevo eje vial (ausente en el tendido ferroviario, pautando una nueva fase del sistema urbano nacional (Musso, 2004; Martínez y Altmann, 2016).

En síntesis, el turismo ha constituido, desde inicios del siglo XX, un rubro central de la economía de la costa de Maldonado, determinante en la producción de su espacio. Desde la década de 1970 hubo transformaciones significativas en el sector, en tanto proyecto territorial y política pública. Siguiendo a Quintana (2016) y Molina (2006) la diferenciación de productos turísticos, segmentación y personalización, estructuraron el turismo *post industrial*, en tanto los estados nacionales pasaron de los proyectos de turismo vinculados al desarrollo y la planificación de la etapa *fordista* a la facilitación y regulación. Considerando las principales implicancias socio-espaciales, podemos mencionar el cambio de modos de estadías, donde para el caso del turismo residencial costero, se ha pasado de las largas estadías de temporadas (uno a tres meses) a las microestadías (semanas, días). El rubro hotelero (ámbito privilegiado de radicación para estadías cortas y medianas) la adscripción de los parámetros internacional respecto a las “estrellas” de acuerdo a prestaciones (inequívoca señal de la “internacionalización” turística) hizo que Punta del Este invirtiera en su hotelería tradicional para ponerse a tono (por ejemplo; las mejoras en el Hotel San Rafael en la década de 1980). Sin embargo, el balneario contó con un hotel cinco estrellas recién en 1997 (Hotel Conrad, de la cadena global Hilton). La aparición de tiempos compartidos y apart- hotel, implicó la llegada de la neoliberalización con la internacionalización de flujos y una tendencia a flexibilizar plazos y formatos de estadía. Ésta tendencia se profundizó recientemente al declinar un sector de alquileres tradicionales de inmobiliaria o vivienda propia a favor de plataformas virtuales.

También, los inversores locales o regionales cuya expectativa de ganancia basaba en la renta de alquileres de temporada, se sumó la tendencia de la financierización del negocio inmobiliario, y del llamado *extractivismo urbano* que despoja a la vivienda de su materialidad y la transforma en un instrumento financiero, afectando la configuración espacial de ámbitos urbanos, ya que la ocupación efectiva de las unidades habitacionales no se transforma en prioritario.

El par dialéctico de turismo masivo y turismo de exclusividad, mantiene su tensión aún cuando Punta del Este persiste dentro de una exclusividad resignificada y reterritorializada, en clave de un turismo no estacional, vinculado a seminarios, congresos, que pretenden movilizar público durante todo el año. Obras como el Centro de Convenciones es muestra de la importancia de ello.

CAPÍTULO 3- EL CONTEXTO LOCAL. TRAYECTORIA Y DEFINICIÓN DEL AGLOMERADO MALDONADO- PUNTA DEL ESTE

En éste capítulo nos centraremos en el recorte espacial que define nuestra área de estudio, observando su desarrollo urbano y planteando una estrategia de periodización que remita a sus dinámicas propias de urbanización. Se culminará con una definición propia del “Agglomerado urbano Maldonado- Punta del Este” a partir de un agrupamiento de localidades censales INE y una identificación de diferentes sectores dentro del mismo bajo la denominación de “piezas territoriales”.

3.1. Maldonado- Punta del Este: la conformación histórica del aglomerado

“Apreciamos un crecimiento rápido y prodigioso (...). Sentimos un pujante desarrollo y ese sentir nos sobrecoge, nos hace temer un futuro anárquico, tememos se pierdan los hilos que guían su equilibrio, tememos que el ambiente que hoy tiene una armonía tan sugestiva se transforme en un conjunto sin interés y que este rincón que hoy nos enamora pierda su encanto”.

Arq. Julio Vilamajó,
Estudio Regional para Punta del Este (1943)

La ciudad de Maldonado fue fundada en 1757 con el cometido de defender al puerto de Maldonado (ensenada protegida por Punta del Este y Punta Ballena), estratégicamente ubicado a la entrada del Río de la Plata. Esta acción fue parte de las disposiciones de la corona española, como respuesta al avance portugués hacia el río de la Plata a fines del siglo XVII e inicios del XVIII. De este origen militar dan cuenta construcciones actualmente en pie como la Torre del Vigía, el Cuartel de Dragones (reconstruido) y las baterías de la Isla Gorriti.

Las referencias a las cualidades paisajísticas del área y su potencial turístico, han sido incorporadas a la historia de la ciudad. Así puede apreciarse en este texto en que un historiador local, reconstruye el avistamiento de la bahía de Maldonado en la expedición de Juan Díaz de Solís (1516) al descubrir el río de la plata:

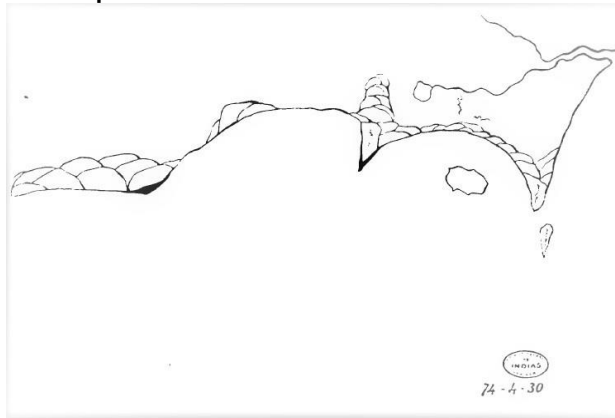
“Podemos imaginarnos fácilmente el espectáculo extraordinario que se le ofreció al ilustre navegante, heredero de Américo Vespucio cuando cambió de rumbo Sur a Oeste en aquel día de estío del mes de Febrero que debió ser claro, sereno y con los vientos dominantes del Sud-Este; puntas de rocas negras azuladas penetrando en el mar con rompientes de espuma blanca, una franja ocre de arena húmeda en el arco inmenso de la costa y médanos como montañas de arena blanca y reluciente, y al fondo, cerrando el paisaje la pradera verde gramilla, y en el horizonte los palmares recortándose en el cielo azul celeste purísimo, y, entre los mismos las siluetas de los indios charrúas asomados como pumas en acecho en las cuchillas, mirando asombrados en actitud de guerra, las tres naves españolas con las velas desplegadas, veloces como nubes de tormenta proyectadas en el horizonte verde azul del mar, y en el centro entre las naves y la bahía una isla verde sobre pedestal de rocas, coronada de palmeras que se ofrecía como un emisario de la naturaleza invitándolos a tomar tierra firme y permanecer” (Capurro, 1947; 14).

San Fernando de Maldonado en la época colonial llegó a tener Cabildo, fue capital de uno de los departamentos fundacionales de la república (1830) y era, junto a Montevideo, el único asentamiento del naciente país, que llevaba la condición de “ciudad”. Sin embargo, su desarrollo durante el siglo XIX tuvo dificultades derivadas de su localización insular, y el obstáculo de los médanos que la separaban de la costa y reiteradamente sumergían al poblado bajo la arena (Capurro, 1947). A su vez, fue víctima del saqueo retiradas oportunidades,⁴² deteniendo su progreso material y demográfico. Según Musso (2004) durante la segunda mitad del siglo XIX la captura de ballenas y lobos marinos generó cierto dinamismo económico, volviendo a ser habilitado comercialmente, en 1875. En 1885 se construyó la aduana y el muelle del puerto de Punta del Este.

⁴² En las invasiones inglesas (1806), la invasión portuguesa (1817) y en la Guerra Grande (1839-1851) según Capurro (1947), Díaz de Guerra (1998) y Miranda (1968).

Julián O. Miranda, historiador local de Maldonado, al reconstruir la ciudad de alrededor de 1870 (La Ballena de Papel, N°2; 1968) mencionaba que las familias fernandinas de la época ya disfrutaban sus baños de playa, a las que se trasladaban en carros tirados por bueyes, que atravesaban los médanos. En tanto en la periferia de la planta urbana, a pesar de las arenas voladoras, abundaban las chacras que cultivaban cereales y quintas de hortalizas y batatas.

Imagen 14: Primer mapa de la bahía de Maldonado ubicado en el archivo de Indias



Fuente: mapoteca digital Biblioteca Nacional de Uruguay

La ciudad de Maldonado y su entorno quedaron por fuera de dos procesos territoriales que renovaron el sistema urbano uruguayo en el siglo XIX: no fue puerto de cabotaje relevante y fue de las últimas capitales en incorporarse a la red de ferrocarriles (1910). Hasta avanzado el siglo XIX, el sistema urbano uruguayo se estructuraba con el protagonismo de la comunicación fluvial. Los puertos del río Uruguay (Paysandú, Salto) y del río Negro (Mercedes) eran las ciudades más pobladas y desarrolladas del interior. De acuerdo a Klaczko y Rial (1981) esto se asociaba a una diversificación económica vinculada a la actividad comercial. A partir de 1870, la construcción de la red ferroviaria radiocéntrica en Montevideo, integró a importantes sectores del Uruguay mediterráneo, reestructurando territorialmente al país dentro del proceso de modernización e incorporación al capitalismo mundial (Martínez y Altmann, 2016).

Punta del Este tuvo sus primeros intentos de urbanización en 1829, con la fracasada propuesta de fundar una localidad con el nombre de Ituzaingó. En 1843 el Estado la vendió a los hermanos Samuel y Alejandro Lafone permitiéndoles la instalación de un saladero y una grasería a cuenta de la fundación de un pueblo. En 1860 se construyó el faro.

El estado resolvió urbanizar la península en 1888, delineándose su trazado por parte del Ing. F. Surroca, con dos grupos de manzanas en damero, condicionado por la geografía de la península y su estrecho sector medio. Los Lafone fueron obligados a restituir a la Junta Económico Administrativa de Maldonado la propiedad de dos terceras partes de los solares de cada manzana conservando el tercio restante por el acuerdo de 1843.

Pero más allá de que el ámbito promovía y facilitaba las actividades productivas vinculadas al mar, la vocación turística apareció rápidamente y en 1893 funcionaba el primer hotel y después los primeros *chalets*, al tiempo que el puerto permitía la llegada de excursiones semanales en los barcos de la compañía Mihanovich con turistas de Montevideo y Buenos Aires.

El "*Plano del ejido de la ciudad de Maldonado, comprendiendo la Planta urbana, bahía e Isla Gorriti*" (Ing. F. Surroca, 1900) (Imagen 15) muestra la ocupación del territorio a inicios del siglo XX. El ejido aparece delimitado por el propio arroyo Maldonado al Este y al Norte y la Sierra de la Ballena al Oeste. La planta urbana de Maldonado se ve como damero regular circunscripto por las actuales Av. Juan Antonio Lavalleja (norte), Santa Teresa (este), Av. Joaquín de Viana (Oeste), Treinta y Tres (sur), pero sin completarlo. En la separación con Punta del Este se lee el texto "médanos", apreciándose el Bosque Municipal (hoy parque El Jaguel) al este. Los caminos históricos por los que se llegaba a ese damero histórico, hoy estructuran las tramas intermedias y periféricas: Camino

Lussich (al noroeste), Av. Wilson Ferreira (al norte), Santa Teresa y Av. Martiniano Chiossi (al este) y la Av. Aiguá, hacia el este, en dirección al humedal del arroyo Maldonado.

Imagen 15: Plano del ejido de la ciudad de Maldonado del Ing. Surroca (1900)



Fuente: archivo de IHA- FADU

Un plano posterior, de 1909, firmado por el Ing. Rosendo Díaz (*"Plano del parcelamiento de los terrenos municipales situados al sud de la ciudad de Maldonado, mandado practicar por resolución de la H. Junta Económico- Administrativa"*) (Imagen 17) indica la división para salida del dominio público de los terrenos linderos a la península que incluyen toda la costa de la actual playa brava hasta el arroyo Maldonado, y en la actual playa mansa, hasta el muelle de Las Delicias. En ese fraccionamiento aparecen, separando los predios formados, algunos de los principales conectores viales del sistema Maldonado- Punta del Este: las actuales avenidas Roosevelt y Córdoba. En ambos planos, las tierras linderas al arroyo Maldonado, son mencionadas como "pastoreo municipal", resabio del viejo ejido colonial.

A fines del siglo XIX, el surgimiento del turismo de sol y playa, como contracara de la vida urbana moderna, encontró en las costas del departamento de Maldonado un lugar de despliegue. Las clases acomodadas de Montevideo y Buenos Aires comenzaron a frecuentar sus costas, primero esporádicamente y luego a establecerse. Contemporáneo a la pionera fundación de Piriápolis (1890), el primer balneario de la costa Este uruguaya, es el amanzanado y fraccionamiento fundacional de la península de Punta del Este, declarada pueblo en 1907 (Ley 3186). Aquella disposición atendía particularmente al desarrollo turístico incipiente y la expectativa de fuertes inversiones en un hotel y residencias. Inmediatamente, se sucedió la primer gran venta de solares por parte de la "Sociedad balnearia Punta del Este" con sede en Buenos Aires y entre cuyos accionistas estaban A. Lussich (propietario de los terrenos de Punta Ballena) y N. Minhanovich (dueño de astillero y empresa de navegación y que ya había incursionado en el desarrollo balneario en Uruguay con "Real de San Carlos" en Colonia del Sacramento) (Trochón, 2017) Tras la declaración de pueblo y este primer loteo, aparecieron los hoteles Biarritz (1909), British House (1910) y Hotel España (1911)

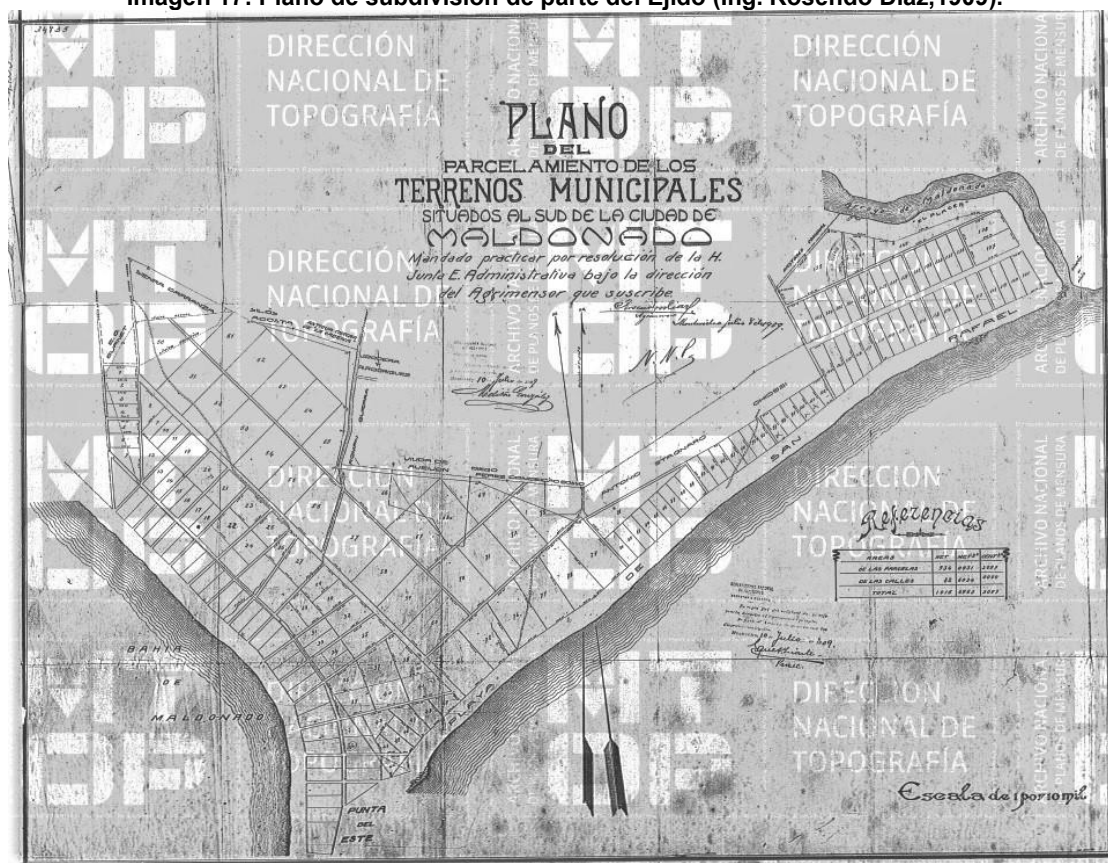
Imagen 16: Detalle del mapa anterior, sector ciudad de Maldonado y “médanos”



Fuente: archivo de IHA- FADU

Todo este proceso derivó en una reconfiguración de los patrones de asentamientos humanos y aspectos ambientales y paisajísticos. La masiva plantación de pinos desde fines del siglo XIX, para fijar las dunas que caracterizaban el espacio costero, permitió el afincamiento permanente y el posterior loteo. En aquel impulso inicial destacaron plantadores de pinos como el cónsul inglés Enrique Burnett, Antonio Lussich, Alonso Pérez, y el presidente Claudio Williman (1907-1911) quien visitó el balneario en ejercicio de la presidencia y luego construyó un *chalet* allí (Trochón, 2017).

Imagen 17: Plano de subdivisión de parte del Ejido (Ing. Rosendo Díaz, 1909).



Fuente: MTOP Archivo de planos de mensura

Dentro de la mencionada acción de la Sección Embellecimiento de pueblos y ciudades del MOP en la década de 1910, se realizaron planos reguladores de casi la mitad de las capitales departamentales: Salto, Paysandú, Mercedes, Melo, Florida, San José, Artigas, Colonia del Sacramento. Maldonado no integró ese conjunto de ciudades jerarquizadas. Pero Punta del Este ya esbozaba dinámicas diferenciales. Dentro de las consultas que aquella oficina realizó las intendencias departamentales sobre sus proyectos de normativa nacional que orientara el crecimiento urbano, la respuesta de la intendencia de Maldonado incluía el diagnóstico de un necesario desarrollo urbano planificado en Punta del Este, que retroalimentara la dinámica turística:

"La plausible iniciativa... de prever con un plan definitivo y ordenado para llenar con prescripciones científicas los ensanches, modificaciones y obras de progreso en todas las poblaciones de la República, llenará muy a tiempo una necesidad imperiosa que merece su justa aprobación (...) Según el anteproyecto de ley que se estudia, corresponderá en este departamento, aplicarlo en el Pueblo de Punta del Este, que es ya conocido y aprovechando sus condiciones naturales y playas que lo circundan como estación balnearia y de verdadero centro de atracciones para el verano. Es necesario ampliar sus propias condiciones con el estudio del embellecimiento, ensanche, saneamiento, rambla y hasta lo relativo a facilidades de comunicación entre la capital y hasta con los países vecinos, con un plan general que debe aplicarse a medida que las necesidades lo exijan; agregando todos los atractivos que puedan ser motivos para atraer el mayor número de excursionistas. A las demás poblaciones del departamento, por su poca importancia en el número de habitantes, no alcanzan por el momento los fines del anteproyecto" (M.O.P.; 1920; 22-23).

Una serie de mejoras en infraestructura (carretera de Maldonado a Las Delicias, 1912, Usina de Luz, 1916 (antes que en Maldonado y San Carlos), pavimentación de las calles, 1921, y finalmente llegada del ferrocarril en 1930) se dieron en tanto el balneario se ocupó con lujosas residencias particulares y hoteles. En las siguientes décadas en que Punta del Este avanzó como balneario exclusivo rioplatense, situación en la que convergieron sus cualidades paisajísticas, aguas yodadas, y expectativas económicas. Respecto a estas cualidades, un folleto de remate de solares de 1928, organizado por el Banco Francés (Imagen 19) conservado en el archivo del Instituto de Historia de la Arquitectura de la FADU, da cuenta de cómo Punta del Este es presentado como *"Un vivero de salud"* y *"El balneario mejor emplazado del mundo"*:

*"Los ingleses, que aprecian la salud (...) hacen largos viajes desde los territorios más distantes de la Argentina, para conseguir acopio de energías durante la temporada estival en Punta del Este. Hemos oído afirmar a un inglés, que en ningún país de Europa, existe un balneario tan maravillosamente conformado (...) en ninguna parte del mundo hay una playa como la de Punta del Este (...) Los aires yodados son un poderoso fortificante de los nervios y del cuerpo en general. **Punta del Este ha hecho las curaciones que no han podido realizar los más ilustres médicos**"⁴³ (resaltado nuestro)"*

El folleto culmina sentenciando que *"Quién ve un crepúsculo en Punta del Este ya no lo olvida nunca"*, asociando ésta imagen a la compra de solares dentro del limitado recurso de suelo urbano de la península: *"Poseer un pedazo de suelo en esa península maravillosa, que no se puede agrandar, que será insuficiente en el futuro, debe ser un objetivo de toda vida previsor"*⁴⁴

Este folleto reviste interés en tanto la fotografía que lo encabeza muestra a la península con sus calles perfectamente delineadas y su damero ya ocupado parcialmente. Además menciona la reciente construcción de la "carretera magnífica" a Montevideo (el viejo Camino a Maldonado, traza de las actuales rutas 8, 9 y 39), que en tres horas y *"avanzando por el camino de primer orden, entre paisajes cambiantes, de singular belleza, se llega a la gran playa oceánica"*⁴⁵.

En tanto Punta del Este comenzaba este desarrollo, la ciudad de Maldonado se transformaba en tanto sede de los servicios al turismo, destacándose tempranamente el traslado de pasajeros entre la Estación del Ferrocarril de Maldonado (en ese momento alejada del casco urbano de la ciudad) y Punta del Este, como señala Trochón (2017).

⁴³ Folleto Fo 16/3- Archivo IHA- FADU UDELAR

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

Imagen 18: Fragmento del “Plano de la carretera de Atlántida a Punta del Este” (1913)
(Sector Piriápolis- Punta del Este). Se aprecia la conectividad de Maldonado por rutas 8 y 9 y no por la costa.



Fuente: mapoteca digital de la Biblioteca Nacional de Uruguay

Imagen 19: Folleto de remate de solares (1928)



Fuente: Archivo IHA- FADU- UDELAR

El plano del catastro de Maldonado, de 1928, (del Ing. Agr. J. Pou) (Imagen 20) muestra una ciudad consolidada en su sector central, sobre las calles 18 de julio y Sarandí, hacia el norte, y hacia el este sobre la Av. Aiguá, donde aparecen los primeros loteos que desafían a la expansión del damero tradicional.

El desarrollo posterior de este sector de la costa uruguaya fue en parte impulsado por diversas normativas que desde la década de 1930, incentivaron el turismo como actividad económica,

promoviendo específicamente a Punta del Este (Ley 9138⁴⁶, de 1933 y Ley 9398⁴⁷, de 1934). El balneario desbordó la península y se expandió, urbanizando el gran bosque que fijaba los médanos. Los fraccionamientos, en formato de “barrio jardín” (el primero, Pine Beach, es de 1934) con chalets y calles arboladas, se sucedieron entre las décadas de 1930 a 50, a un lado y otro de la península, sin un plan urbano general que los articulara. El establecimiento de dos casinos (Nogaró en 1938 y San Rafael en 1947, dentro del lujoso hotel de estilo *neo tudor*) dio lugar a otro llamador sobre el público argentino, consolidando el perfil de balneario de alta gama. Punta del este se convirtió rápidamente en “capital del turismo” y emblema en el exterior para atraer turismo “refinado”.

Imagen 20: Plano Catastral de la ciudad de Maldonado (1928)



Fuente: mapoteca digital de la Biblioteca Nacional de Uruguay

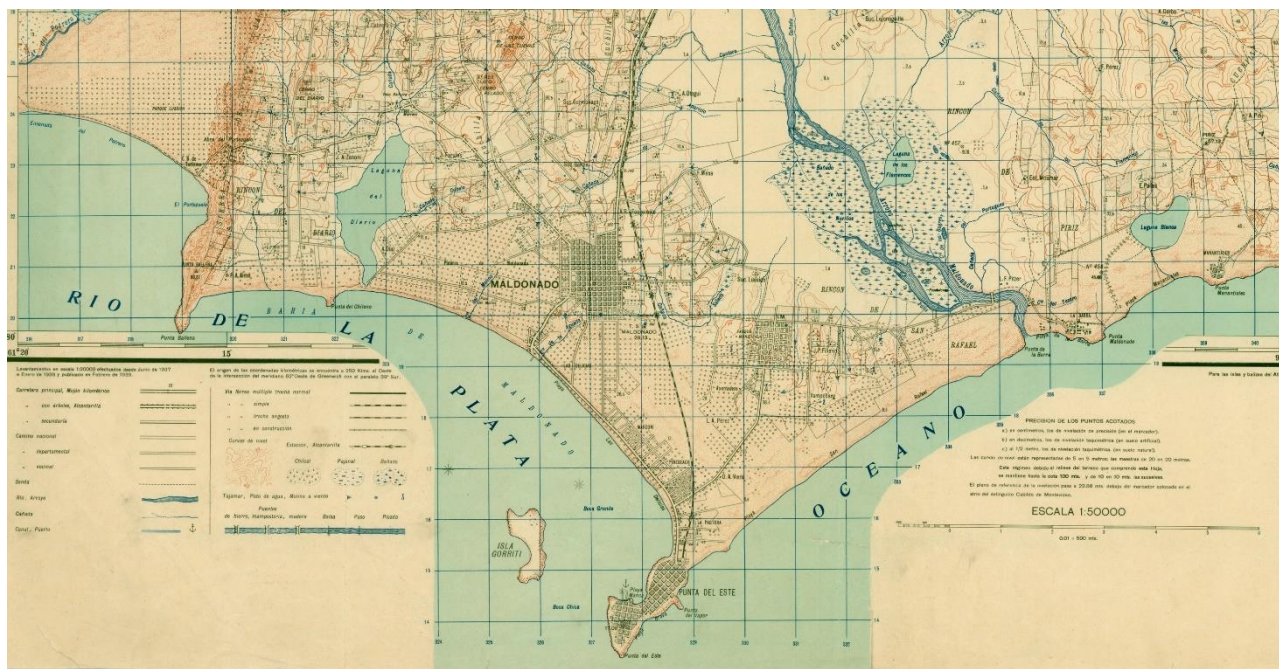
El mapa de Maldonado del Servicio Geográfico Militar (SGM) de 1939 (Imagen 21) evidencia una etapa de transición, tras el loteo de los primeros barrios jardín. La urbanización desbordó la península con el barrio Pine Beach (1934) unido al Bosque municipal por la actual avenida Pedragosa Sierra. La ocupación urbana de la ciudad de Maldonado no se diferenciaba demasiado de la que mostraba el plano catastral de 1928 (imagen 20) y el espacio entre ambas localidades aparecía dominado por el “monte artificial” de acuerdo a las referencias del mapa. La Barra y Manantiales aparecían como los únicos enclaves al este del arroyo Maldonado (hasta ese entonces eran ámbitos costeros vinculados a la ciudad de San Carlos). Pero el mapa exhibía una estructura

⁴⁶ Esta ley establecía un sistema de subsidios para la construcción de hoteles en balnearios.

⁴⁷ La norma declaró a Punta del Este lugar de interés nacional para el desarrollo turístico y definió sus límites (Art 1). Le creó una Junta Local Honoraria (Arts 2 y 4). También adjudicaba parte de los subsidios por construcción de hoteles hacia la Junta Local Honoraria de Punta del Este, planteando la construcción de un Casino en el balneario en dicho marco (Art. 7)

vial afianzada: la rambla de playa mansa (entre Las Delicias a La Pastora). La vía del tren, exenta a ambos núcleos urbanos: alejada de Maldonado al Este, penetrando el bosque, bordeando Pine Beach y llegando a la península. La conexión con La Barra, tenía su primer puente, llegándose al mismo a través de la “Carretera al Placer” (actual Av. Aparicio Saravia). La Laguna del Sauce se vinculaba con Maldonado, por el camino a la laguna y el actual Camino Leandro Gómez, que marcaba el borde norte de las plantaciones de pinos.

Imagen 21: Mapa del SGM del departamento de Maldonado (fragmento, 1939)



Fuente: mapoteca digital de la Biblioteca Nacional de Uruguay

En aquellos años, Punta del Este fue objeto de estudio y planes por dos de los arquitectos uruguayos más influyentes del siglo XX: Carlos Gómez Gavazzo y Julio Vilamajó. Gómez, especializado en urbanismo, recién llegado de Francia, donde había integrado el estudio de Le Corbusier, propuso a la Comisión Nacional de Turismo un plan urbano de impronta moderna para la península (1934). El Plan, publicado en el número 185 de *Arquitectura*, realizaba un planteo complejo, articulado por la separación de la “ciudad de verano” y la “ciudad de invierno”, dentro de una toma de partido que reconocía particularidades geográficas y climáticas.

“Todo programa de acción que tienda a la organización turística de una localidad, deberá atender tres principios fundamentales: Atracción turística local, Facilidad de acceso y habitabilidad normal y propaganda (...) “La organización de los elementos que forman el centro turístico: construcciones, calles, paseo (...) esa organización no es otra cosa que su misma urbanización (...) La facilidad de acceso, y habitabilidad se organizan afectando hechos materiales que afectan al conjunto urbano, por tanto, su organización no es otra cosa que su misma urbanización” (Revista Arquitectura, N° 185; 162).

La construcción de pasajes elevados peatonales, la relectura del parcelario y redefinición de las manzanas, y la jerarquización de la conexión con Maldonado a través de la costa, fueron sus aspectos principales. El plan incluía una memoria denominada “Plan regulador y estudio sobre la futura zona autónoma”, instalando un tema que emergió varias veces durante el siglo XX: la nacionalización de Punta del Este. Pero el Plan de Gómez también se enfocó conceptualmente en el territorio turístico (Ver imagen 22).

Respecto a Vilamajó en 1943, en varias notas en el diario El Día (recopiladas en Lucchini, 1970) desarrolló aspectos del crecimiento de Punta del Este y la importancia de la planificación urbana y “regional”, disparado por la polémica sobre la ubicación de la estación terminal de trenes en el balneario.

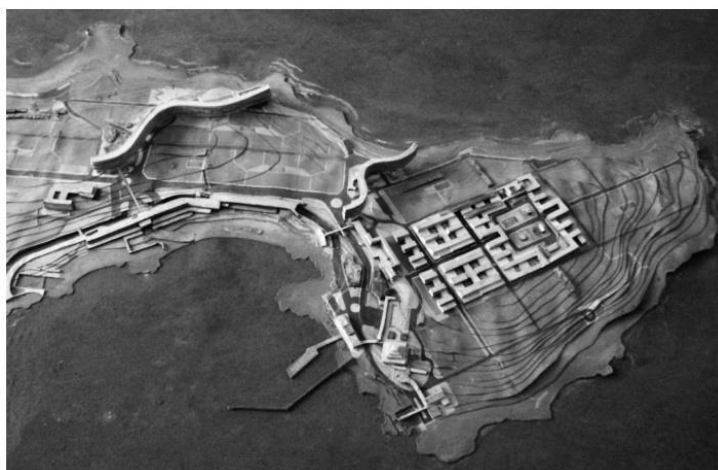
“La región de Punta del Este, por sus condiciones geográficas, y por su contenido, ofrece un tema con las máximas posibilidades para realizar un plan orientador. Allí, a una naturaleza excepcional perfectamente limitada por accidentes geográficos, se une, una obra humana muy diversa y característica -centros poblados, zonas de chacras, hoteles, centros balnearios, arboledas- todos elementos que se han agrandado a partir de células iniciales un tanto dispersas (...) La magnitud, la naturaleza y atractivo de estas organizaciones determinan la necesidad urgente de encauzar estos esfuerzos en un plan unitario que les proporcione nuevo vigor”. (Vilamajó, 1943).

Pero el desarrollo de Punta del Este, se perfilaba en torno al modo de vida de las elites. Ésta configuración no refería solo a tipologías y estilos arquitectónicos, modos de ocupación de la parcela o vialidad; también tenía resonancias en el equipamiento urbano y el desarrollo de deportes como tenis, golf y equitación. Estas prácticas, principios generadores de estilos de vida, estaban claramente ligadas a la distinción social de los altos sectores bonaerenses. Dice Gorelik (2012; 47):

“El country club es un emprendimiento que surge en la década de 1930 como parte de un proceso de ampliación de los espacios de ocio y deporte que, como ha señalado perspicazmente Ballent, evidencia al mismo tiempo un proceso de diferenciación dentro de las elites. Durante el ciclo expansivo, estos emprendimientos no se van a proponer como vivienda permanente (ni siquiera como lugar de veraneo), sino como módulos complementarios de la vida urbana, para un disfrute novedoso del weekend posibilitado por la expansión del automóvil...”

Y, en buena medida aplica para una Punta del Este que desde 1943 tenía vuelos periódicos a Buenos Aires, que en temporada eran diarios

Imagen 22: Maqueta del plan para Punta del Este del Arq. Carlos Gómez Gavazzo (1934)



Fuente: Articardi (2013)

En tanto se sucedía la primera camada de barrios abiertos sobre el “bosque”, varios de los cuales en sus trazados tuvieron un trazado “de autor” caso de San Rafael (Veltroni y Lerena Acevedo) o Cantegril (Alberto Ugalde Portela), Punta del Este vivía su época dorada a nivel cultural, con los festivales de cine y la presencia de exiliados españoles como Rafael Alberti.

Por otra parte, el crecimiento urbano se desparramaba sobre la costa y rápidamente, enclaves cercanos, como Punta Ballena, al oeste, desarrollado en torno al proyecto urbano del prestigioso arquitecto catalán Antonio Bonet (1947)⁴⁸ o La Barra, al este, fueron incrementando sus vínculos

⁴⁸ Punta Ballena se urbanizó a partir de 1940. Los herederos de A. Lussich trabajaron junto a los principales referentes del urbanismo uruguayo de la época (Cravotto, Gómez Gavazzo) en propuestas finalmente no concretadas. A. Bonet recibió el encargo y desarrolló una propuesta urbana de enorme sensibilidad con el paisaje. El trazado orgánico, el cuidado del bosque, y una jerarquía vial que incluía carretera, vialidad para autos y peatonales; predios de grandes dimensiones y la llegada a la playa por puntos particulares, le dieron atributos particulares como urbanización balnearia en el contexto de Punta del Este. Ver Articardi (2016) y González Arnao, A. Y Nudelman, J. (1996): “Naturaleza y artificio en Punta Ballena. Bonet.” Edición de Álvarez F. y Roig J. Barcelona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya.

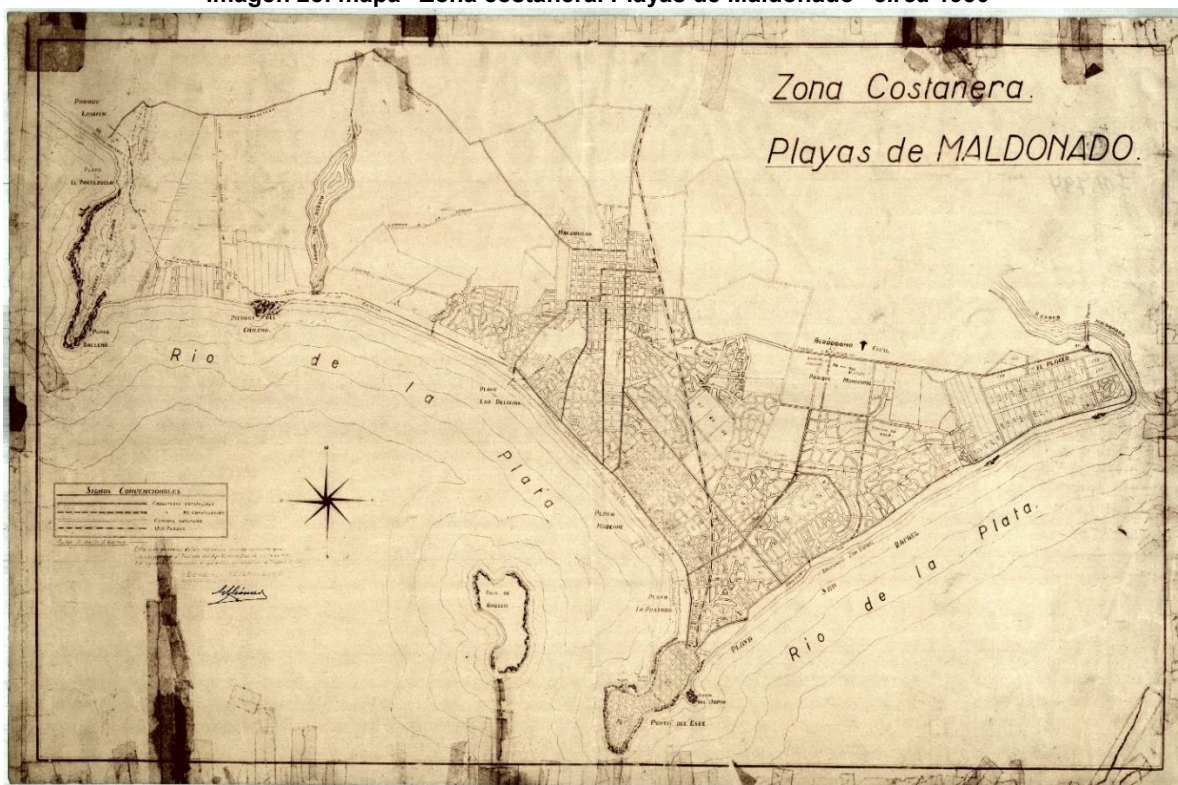
con Punta del Este al consolidarse la ruta interbalnearia⁴⁹, desde la década de 1950. Esta ruta tuvo carácter de estructurador urbano- territorial ya que su distancia de la costa la convertía en borde y contenedor del proceso de ocupación urbana, al tiempo que unía los diferentes enclaves y loteos costeros, en un formato similar al que, a menor escala, se había dado con la rambla de Montevideo en las primeras décadas del siglo XX.

Alrededor de 1950, la “región” de punta del Este había cambiado significativamente, si se compara con el mapa del SGM de 1939. Otro mapa del archivo del IHA (Imagen 23) cercano a 1950, mostraba algunas tendencias claras: la ciudad de Maldonado crecía hacia el este, agregando nuevos barrios que completaban el espacio entre la calle Santa Teresa y la vía del tren que la unía desde 1930 con Punta del Este. Los espacios sin lotear aparecían identificados con el mismo número que el plano de subdivisión del Ejido de Maldonado de 1909.

Toda la franja costera, desde el denominado “Arroyo del molino” (actual parada 31 de la Playa Mansa) hasta Rincón del indio (actual Parada 26 de playa brava) aparecía ocupada por barrios jardín de articulación conflictiva desde la vialidad, a pesar de la contigüidad espacial. Ello remarcó la importancia de ciertos ejes viales, en particular la Av. Roosevelt, histórica vía de comunicación entre Maldonado y Punta del Este, la Av. Pedragosa Sierra y la consolidación urbana en torno a la carretera a Las Delicias.

En la década de 1950, se aceleraron las transformaciones socio-territoriales. Maldonado con la combinación de mar, arena y bosques era considerado la representación por excelencia del veraneo en Uruguay.

Imagen 23: mapa “Zona costanera. Playas de Maldonado” circa 1950



Fuente: mapoteca digital de la Biblioteca Nacional de Uruguay

⁴⁹ El trazado de la ruta interbalnearia en Maldonado no estuvo exento de polémicas. En “La carretera a Punta del Este” (1947) *Arquitectura* transcribe un informe realizado por la Comisión Especial sobre el problema de “La carretera a Punta del Este”, a estudio del MOP. La comisión, encabezada por A. Cravotto y C. Gómez Gavazzo, defendía la idoneidad profesional del urbanista y la necesidad de incorporar paisaje y ambiente dentro de las condicionantes para la definición de éste tipo de infraestructura: “No termina la estructura de un autocarril, en su cinta firme, sino que alcanza a todo lo que es viviente, visible o no, en la región en que se implanta (...) Si en general todos los autocarriles deben ser estudiados en su trazado, no solamente desde el punto de vista técnico- vial, también desde los múltiples puntos de vista del paisaje y la geografía humana, de la estructura y fisiografía del terreno y de las acciones psíquicas de los transeúntes, en este caso especial, en el estudio de esta ruta todos estos factores son fundamentales, por la zona pintoresca que ella atraviesa y porque la conservación de las bellezas naturales para la atracción del turista, representa en este caso, fundamentalísima directriz, por la importancia económica de la corriente turística del país (...) Una ruta creada con la directriz única de las necesidades técnico viales puede destruir el paisaje” (Revista *Arquitectura*, N°217,1947; 14).

Más allá de la lectura de mapas o imágenes aéreas, la guía de turismo del Uruguay de 1954⁵⁰ acerca a las condiciones urbanas de los balnearios del actual aglomerado Maldonado- Punta del Este. Portezuelo, era definido como “bellísima playa” y que cuenta con “*un parador de excepcional belleza arquitectónica, la Solana del Mar, construido en piedra, vidrio y madera*”. Punta Ballena “*extremo rocoso de la sierra de la ballena que penetra en el mar*” del que se destacan sus grutas. Pinares aparecía como una nueva zona residencial y Las delicias como “*la primera de las playas que rodea a la bahía de Maldonado, a cuya ciudad está prácticamente unida*”. De Cantegril se destacó su cualidad de “*distinguido centro turístico*” y su “*siempre activo y confortable*” Cantegril Country Club. Punta del Este, “*espectacular península, ciudad original, hija del mar. Tres casinos, tres cines, estación ferroviaria, puerto con atracadero de yates, gran variedad de confiterías y salones de té, boites, servicios públicos...*” San Rafael y Médanos de San Rafael, tomaban protagonismo como zona de amplias residencias y bellos jardines donde residen o tienen sus casas de veraneo “*distinguidos artistas del cine y teatro rioplatense*”. Al Este del arroyo Maldonado, se destacaba un proceso emergente, donde La Barra “*hermoso accidente geográfico*” cuenta con “*pocas y suntuosas residencias*”.

La contracara del crecimiento explosivo, exclusivo e internacional de Punta del Este, fue la reacción *identitaria* de la ciudad de Maldonado, con énfasis en su pasado colonial y origen militar. Este proceso, dentro un panorama nacional de rescate histórico- arquitectónico con lógicas de actuación de “restauración interpretativa” (Ponte y Cesio, 2008) tuvo un actor relevante en el historiador local Francisco Mazzoni. En el concurso de arquitectura para edificio sede de la intendencia departamental (1949) la intendencia planteó en las bases que “*siendo Maldonado una ciudad que posee características coloniales se sugiere, sin carácter imperativo, la posibilidad de usar este estilo*” (Mazzini y Méndez, 2009). En la reconstrucción del Cuartel de Dragones, situado en la ciudad y vinculado a la actuación militar de Artigas en la época colonial al frente del Cuerpo de Blandengues, también medió la prédica de Mazzoni respecto a la identidad de Maldonado como ciudad colonial y fuerte militar. Mazzoni definió la “tensión” subyacente entre el desarrollo a dos velocidades del desarrollo urbano y edilicio entre Maldonado y Punta del Este:

“Existe un lógico y tremendo desnivel entre la multimillonaria Punta del Este y el pobrecito Maldonado. La capital balnearia de Uruguay fue invadida por un cuerpo de arquitectos e ingenieros, cuya existencia no se da a excepción de las grandes ciudades (...) aquí vienen seleccionados y se les da la última prueba de fuego: amplios espacios de libertad de creación y abundante dinero. Así han surgido mansiones de todos los tipos imaginables...” (Mazzoni. Suplemento El Día, 16/6/1949, citado por Mazzini y Méndez, 2009; 127).

La ciudad de Maldonado defendió su perfil turístico a partir de esa condición de ciudad histórica. El diario local Punta del Este en las vísperas del bicentenario de la ciudad (1957), señalaba:

*“Debe bregarse porque en las ciudades históricas, como Maldonado, se guarden y conserven los monumentos históricos de la acción destructiva del tiempo (...) mostrando como importante atracción al viajero, signo de un pasado glorioso. Para que sean exponente de cultura. Que se inicie una propaganda bien orientada, para que el turista visita ciertos lugares y detenga su paso y su veneración en ellos.”*⁵¹

Promediando el siglo XX, el dinamismo de ocupación costera, en Maldonado, Canelones y Rocha, generó cuestionamientos desde ámbitos profesionales y académicos del urbanismo. Finalmente, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Obras públicas encargó, entre 1952 y 1956, una serie de estudios en torno a la planificación costera entre Montevideo y Chuy. Los arquitectos Guillermo Jones Odriozola, Francisco Villegas Berro y Carlos Hareau (destacados por su actuación profesional y pública en Maldonado) coordinaron el trabajo que derivó en una propuesta de plan director para Maldonado y Punta del Este. Este fue presentado por Jones Odriozola en la Junta Departamental de Maldonado en 1955 y hecho público en 1956 en un evento en la Liga de Fomento de Punta del Este. El día anterior, Jones dio una conferencia de prensa en Montevideo, cuya cobertura denotó la importancia de la noticia para la época: la noticia del plan de Punta del Este ocupó amplios sectores

⁵⁰ Guía de Turismo del Uruguay. Federación Uruguaya de Turismo. Año 1954. (Pags 76-84). Citado por Da Cunha et al (2012) pags 181-183.

⁵¹ Diario Punta del Este. Editorial del 6 de abril de 1956

de los principales diarios de Montevideo y el diario local Punta del Este. Las notas recogían que Jones mencionaba que la planificación asumía un rol correctivo y propositivo, tras la vorágine de loteos costeros de las décadas de 1930 y 40, que, según sus cálculos, de ocuparse en su totalidad, permitirían alojar a la desmesurada cantidad de ocho millones de turistas:

"El Estado ha querido planificar el Este así como en las próximas etapas hacer lo mismo en toda la república, para que el crecimiento no sea anárquico y reciba el verdadero y preciso estímulo (...) La iniciativa privada que debe aplaudirse siempre, ha construido en el este en forma tal que puede dar albergue a ocho millones de turistas, lo que significa un exceso enorme. La falta de planificación de las actividades ha llevado a este absurdo. Y el Estado no puede cooperar con todas las iniciativas sabiendo que en esa forma arbitraria van muchas al fracaso, sino sugerir distintas formas de explotación para que en la variedad de justifiquen y complementen y tengan sentido económico y social. Se aspira a que no siga disgregándose tanto esfuerzo colectivo y el Estado debe dirigir la labor particular".⁵²

Imagen 24: Diario acción. 16 de agosto de 1955.
Jones Odriozola presenta a la prensa avances del Plan.



Fuente: Archivo ITU- FADU- UDELAR

Respecto a los contenidos del Plan, Jones Odriozola, mencionó un horizonte de 200.000 habitantes permanentes (en la época tenía alrededor de 10.000) *"sin perder la característica de ciudad jardín que se presenta actualmente"*. El área abarcaba unas 3400 hectáreas delimitadas por la ciudad de Maldonado, la Laguna del Sauce y el arroyo Maldonado. La propuesta planificadora incluía *"plan vial, centro hotelero y de apartamentos, ciudad universitaria, aeroparque, terminal de transporte, mejoras en el puerto y obras de recuperación para uso agrícola de las tierras lindantes con el arroyo Maldonado"*.⁵³ Partiendo de la zonificación funcional moderna (residir, trabajar, ocio, circular) reforzaba la predominancia del barrio jardín, pero incluía grandes cambios en la accesibilidad vial: entrada directa a la ciudad de Maldonado desde la carretera costera en la Laguna del Diario, carretera a La Barra sin pasar por Punta del Este, y el retiro de la estación ferroviaria hasta la intersección de Roosevelt y la vía del tren, sin llegar a la península.

Si bien el plan de Jones Odriozola, surgido desde el gobierno nacional, no fue aprobado por la Junta Departamental o la Intendencia como plan regulador de Maldonado, sus propuestas se vincularon a la ordenanza departamental de construcción de 1959 que estableció zonas diferenciadas de edificación en altura⁵⁴ (decretos departamentales 3055 y 3062, de 1959) y la reglamentación local

⁵² "Hoy se inaugura en Punta del Este la muestra de la planificación costera" (El País, 27 de abril de 1956).

⁵³ "3400 hectáreas de Punta del Este urbanizadas en el Plan Regional" (La Mañana, 27 de abril de 1956).

⁵⁴ "Punta del Este asumirá una nueva fisonomía: aquella que le prestarán sus rascacielos, ya que se proyecta la construcción de grandes edificios (...) Con ello Punta del Este tomará una característica nueva, una formalidad reservada, quizás, a las grandes ciudades. En el balneario de lujosos chalets, se erguirán los rascacielos y el conglomerado humano emprenderá otro ritmo (...) " editorializaba el Diario Punta del Este en junio 1956.

de la ley de propiedad horizontal (Ley 10.751, de 1946), que apuntaló los procesos de crecimiento en altura en las ciudades uruguayas. En Punta del Este, tras los primeros edificios (Vanguardia, Península) la demanda por suelo urbano para emprendimientos de éste tipo, aumentó. La norma de 1959 permitía excepciones a la normativa urbana si eran aprobadas por el gobierno departamental. Las políticas de excepciones a la normativa, principalmente en la altura permitida, factor de ocupación del suelo u ocupación total, se transformaron en una constante desde inicios de la década de 1970 y constituyeron una nítida faceta dentro del crecimiento del aglomerado (Sciandro y Zeballos, 2019).

También, promediando la década de 1950 la intendencia de Maldonado intentó jerarquizar la planificación urbana mediante la reorganización de la planificación departamental, asesorada por el ITU⁵⁵. En el contexto del bicentenario de Maldonado (1957) Punta del Este fue elevada a ciudad.⁵⁶ Simultáneamente comenzaron los primeros asentamientos precarios, en particular del Barrio Kennedy, ubicado en las cercanías del *Cantegril Country Club* en barrio Parque del Golf (1961) como producto de un realojo de familias afincadas en la zona de La Pastora.

La ciudad de Maldonado y hasta la década de 1970, no tuvo contigüidad espacial con Punta del Este. En 1963, de las dieciocho capitales departamentales del interior uruguayo, era la tercera menos poblada (INE, 1963); y no había tenido un proceso de industrialización relevante en el marco de la *sustitución de importaciones* (Nuestra Tierra, 1968). Sin embargo, destacaba en el conjunto del Uruguay urbano como una ciudad “moderna” por su base económica diversificada, desarrollo del sector financiero y alto nivel de vida (Lombardi y Altezor, 1987).

Manteniendo su impronta de balneario exclusivo y permeable a los vaivenes de la política y economía argentina⁵⁷, Punta del Este incorporó rápidamente la construcción en altura. Primero como episodios aislados que distorsionaron el ámbito urbano de la península, retaceando visuales (ante lo que se imponía la figura de un plan urbano para frenar ese proceso)⁵⁸. Las torres cambiaron a Punta del Este a partir del “boom” de la construcción de la década de 1970 y la habilitación por normativa (1959, 1974, 1979) de ámbitos para el desarrollo de edificios en altura⁵⁹. Uno de los anexos de la ordenanza general de construcciones de 1974 (aprobado en 1979) creó nuevas zonas de parámetros urbanísticos y estableció en la Avenida Roosevelt otro eje de desarrollo en altura, permitiendo desarrollar hasta 54 mts, añadiéndose a las zonas habilitadas de La Pastora y algunos sectores de Av. Gorlero.

Respecto a las transformaciones territoriales ocurridas en Punta del Este, en la década de 1970, el *reescalamiento* integrándose a otros procesos nacionales e internacionales de desarrollo inmobiliario y flujo de capitales; señala Mendez (2013; 112-13):

“A partir de 1975 un desarrollo explosivo de la construcción tuvo lugar en Uruguay afectando las principales ciudades. Una masiva afluencia de capitales argentinos se depositó en la plaza financiera y los bancos comenzaron a extender créditos hipotecarios que determinaron un enorme crecimiento de las inversiones inmobiliarias. (...) Punta del Este vivió entonces su primer boom edilicio. En Maldonado se aprobaron, en 1972, 34 000 m²; en 1976, 250 000 m²; en 1977, 375 000 m²; en 1978, 423 000 m²; y en 1979 se solicitaron 640 000 m². Fue en este escenario en el que se desarrolló la actividad de la Sociedad Anónima para el Fomento Edilicio de Maldonado (SAFEMA), que había comenzado sus actividades en 1971. Esta fue la primera empresa definida como una estructura técnico-comercial al servicio del desarrollo de Punta del Este. Estaba integrada por los arquitectos Guillermo Gómez Platero y Rodolfo López Rey, las inmobiliarias Gattás, Paullier y Sader, y el estudio contable de Luis Lecueder. La actividad del grupo se concentraba en la búsqueda de inversores para desarrollar proyectos inmobiliarios estudiando las operaciones desde sus inicios, desde el terreno hasta el precio de venta, pasando por la definición de las

⁵⁵ El archivo del ITU contiene la correspondencia entre el instituto y la Intendencia, respecto a implementar una repartición departamental de planificación y gestión urbano- territorial.

⁵⁶ Ley 12.397.

⁵⁷ En el primer peronismo, la relación entre Argentina y Uruguay fue particularmente tensa. El requerimiento de visado para moverse entre ambos países y una menguada conectividad fluvial, tuvo efectos notorios en el turismo, particularmente en Punta del Este.

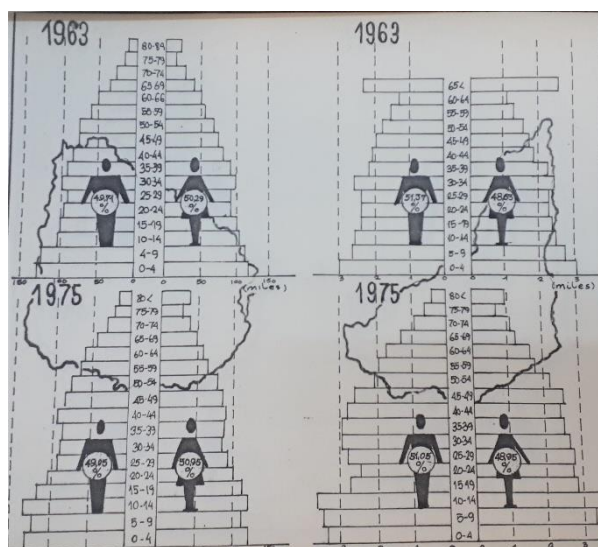
⁵⁸ En el archivo del ITU hay varias notas de prensa del año 1969 de los diarios Acción y El Día, dando cuenta del movimiento de propietarios y turistas en torno a la pérdida de visuales y congestión de tránsito vinculada a los edificios en altura.

⁵⁹ Decreto departamental 3055 (1959) Ordenanza de General de Construcciones del departamento de Maldonado y Decreto departamental 3289- Ordenanza general de construcciones del departamento de Maldonado (1974).

tipologías. La SAFEMA aconsejaba a sus clientes las inversiones, desarrollaba la construcción y promovía las ventas bajo la consigna del desarrollo armónico de la península y la preservación de sus bellezas naturales. En menos de diez años construyeron unos treinta edificios de gran porte en el balneario”

Con el desarrollo de una masiva industria de la construcción, la migración se intensificó. La mano de obra era requerida a todos los niveles y muy bien remunerada (Trochón, 2017). La ciudad de Maldonado creció notablemente, añadiendo nuevos barrios y complejos habitacionales, en el marco de un ciclo de recepción de nuevos pobladores que no se ha detenido hasta hoy, más allá de los vaivenes económicos. La población “rejuveneció” y la pirámide de población varió significativamente entre 1963 y 1975 (imagen 25).

Imagen 25: Distribución de sexo y edad comparado para Uruguay y Maldonado (censos 1963 y 1975)



Fuente: ITU (1977, folio 103).

Como se mencionó, el “boom” de la construcción, en el cual llegaron a construirse casi medio millón de metros cuadrados en un año, inequívocamente estuvo asociado al cambio de modelo económico propiciado por la dictadura cívico- militar, que implicaba apertura y desregulación en el marco del emergente proceso de neoliberalización mundial. Posteriormente los cambios en los flujos contemporáneos del capital y el papel del negocio inmobiliario *financierizado*, también tuvieron manifestaciones espaciales relevantes (Harvey, 2013; Sassen, 2015; De Mattos, 2014).

3.2. Estrategia de periodización para la comprensión de las transformaciones urbanas

Para apreciar los procesos de transformación urbana de Maldonado- Punta del Este en las últimas décadas, es necesario perfilar las cualidades de nuestro objeto de estudio, respecto a su recorte temporal, a partir de una periodización instrumental, en cuya definición se considerarán:

- La definición de etapas que den cuenta de procesos coherentes de pensamiento urbano y actuación sobre el aglomerado y su conformación urbana.
- Una mirada que recupere la perspectiva de los procesos institucionales y económicos a escala nacional, en tanto su impacto en los centros urbanos por las particularidades de Uruguay como república unitaria y macrocefálica.
- El reconocimiento de procesos globales que hacen a la dinámica turística y que impactan en el desarrollo inmobiliario y las prácticas de “consumo del lugar y lugar de consumo” (siguiendo a Lefebvre, 1968).
- La construcción de esta mirada bifocal, y el seguimiento de los procesos de ocupación del territorio, se apoya en hitos y procesos que determinan grandes períodos durante el siglo XX. Siguiendo a Pradilla Cobos (2014) respecto a los territorios latinoamericanos y sus vinculados a los sucesivos patrones de acumulación: “patrón primario-exportador” (inicios del siglo XX), intervencionismo estatal industrialización sustitutiva de importaciones (entre las décadas de 1940 a 1970) y posteriormente, neoliberal.

- La noción de “impulso y freno” para definir al período batllista de acuerdo a Real de Azúa (1964) respecto a su cualidad de promover y concretar un reformismo que en sí mismo también incluía sus “frenos”. Considerando la importancia del *batllismo* en la conformación del estado de bienestar uruguayo, el concepto de *ciudad batllista* y ciudad neoliberal uruguaya (o *post-batllista*) articulan la periodización.

De esta manera, se plantean las siguientes etapas:

Período 1: Ciudad batllista: impulso (1907- 1933). Ciudad, médano, balneario

Con la plantación de pinos en proceso de fijación de los médanos los separaban de la costa, Maldonado era una pequeña ciudad ensimismada en su cuadrícula colonial levemente expandida y aislada de Punta del Este, un pujante balneario encerrado en la península. El inicio del período está dado por la declaración por ley, de Pueblo de Punta del Este (1907). El final en 1933 encierra aspectos institucionales, espaciales e infraestructurales que hacen a una evidente reconfiguración social y espacial: la ley 9.398 que declaró Punta del Este lugar de interés nacional para el desarrollo del turismo, es representativa del impulso que el primer batllismo dio al desarrollo turístico del país. Esta ley también fijó generosos límites del balneario, reconociendo a Punta del Este como ámbito que excedía la península y llegaba hasta el extremo sur del damero de Maldonado. El fraccionamiento del primer “barrio jardín” por fuera de la península: Pine Beach (1934), la presentación del Plan de Punta del Este (de impronta de urbanismo moderno funcionalista) por parte del Arq. Carlos Gomez Gavazzo a la Comisión Nacional de Turismo, y la inauguración de la conexión diaria con Buenos Aires a través de una combinación fluvial vía Montevideo y carretera por bus de ONDA con al menos dos frecuencias por día, completan este cierre de círculo de impulso.

Período 2: Ciudad batllista: impulso, freno y crisis: Bosque urbanizado, costa colonizada, y loteos periféricos (1933-1974)

El período coincidió con auge y crisis del modelo de sustitución de importaciones. Los barrios jardín se extendieron rápidamente por fuera de la península, y la construcción de viviendas de temporada comenzó a desplegarse notoriamente, conformándose la imagen del bosque urbanizado, con chalets entre pinos y baja ocupación de predios. Punta del Este y su área costera adyacente consolidaron su perfil exclusivo: el barrio del club de golf, y la urbanización “de autor” del catalán Bonet en Punta Ballena fueron muestra de ello. Los primeros edificios en altura también se dieron en formato de alta gama. La iniciativa de “Arcobaleno” (1961) como “ciudad- hotel” tensionó las normas urbanísticas y la costa fue loteada prácticamente en su totalidad entre la Laguna del Sauce y el arroyo Maldonado, aunque su ocupación efectiva y consolidación se dio en varias etapas. El dinamismo de la construcción de viviendas de temporada y los servicios turísticos durante el verano comenzó a generar procesos migratorios hacia la ciudad de Maldonado que agregó, de forma inconexa una serie de barrios periféricos entre 1930 y 60. A inicios de los 70, se perfilaron dos grandes operaciones que pautaron el crecimiento de la ciudad: un gran conjunto del INVE (1971-76) al noroeste, en una zona entonces de borde y “Maldonado nuevo”. Este fraccionamiento de casi 80 hectáreas, situado en el extremo noreste de la ciudad, cruzando la vía del tren, constituyó un proceso de lenta y distorsionada ocupación donde medió la carencia de infraestructura y el acceso informal a la tierra en sectores importantes del loteo. El período finalizó con la sanción, ya en la dictadura, de la ordenanza general de construcciones del Departamento de Maldonado, en 1974.

Período 3: Ciudad batllista: reconfiguración (Neoliberalismo temprano) (1974- 1985). Punta del Este crece en vertical y Maldonado en horizontal

La sanción de la nueva ordenanza, consagró el barrio jardín y estableció una zona de desarrollo de torres, ante la demanda de suelo para ese fin que, mediante la vía de excepciones, comenzaba a distorsionar el paisaje del balneario. 1974 también es el año en que se sanciona la ley que desregula los alquileres a nivel nacional.

El período abarca el boom de la construcción 1975-1981 (llegan a construirse 500.000 m² en 1979). El proceso migratorio interno redundó en nuevos crecimientos en la ciudad de Maldonado, densificando barrios loteados en décadas anteriores y generando nuevos. Se concretó la rambla de la península y la ruta panorámica de Punta Ballena, así como la consolidación de la ruta 10 al este del arroyo Maldonado (crecimiento de La Barra y Manantiales). La dictadura apostó a la tecnocracia planificadora, dejando su huella el Arq. Lombardi en la década de 1970 con la renovación de la

normativa y el Ing. Cutinella, en la primera mitad de los 80, con una serie de estudios sobre el departamento de Maldonado en sus diferentes facetas sociales y productivas. Es una etapa de transición dentro del contexto de la dictadura.

Período 4: Ciudad post-batllista, impulso: neoliberalismo democrático (1985- 1997): crecimiento acelerado e impulso planificador

En 1985, con el retorno democrático, la intendencia de Maldonado, en conjunto con el gobierno nacional comenzó una serie de estudios y propuestas de planificación urbano- territorial en el área. A nivel departamental, hacia el final de la dictadura, ciertos profesionales vinculados a la sociedad de Arquitectos del Uruguay en su sede Maldonado, habían dado señales de la necesidad de ello. En 1988 se aprobó el decreto 3602 de protección del bosque urbanizado y en 1991 se generó una propuesta de Plan Director de Maldonado – Punta del Este. También, en un escenario de implementación de políticas neoliberales, el servicio de agua y saneamiento fue concesionado por OSE a privados en el área (inicialmente al Este del arroyo Maldonado y luego abarcando la ciudad de Maldonado y Punta del Este). También se concretó la construcción de la carretera entre Maldonado y Punta del Este (Br. Artigas) ocupado la traza desafectada de la vía del tren. El predio de la ex estación Punta del Este se convirtió en la terminal de autobuses del balneario. En 1993 se inauguró el primer club de campo cerrado: Laguna Blanca, en las cercanías del balneario Manantiales y el primer barrio privado urbano: La Arbolada (1992). En esta tensión hacia el este, en la búsqueda de nuevos territorios de la exclusividad, se consolidó el circuito La Barra- Manantiales, y José Ignacio, una península alejada 30 km al este de la península, rodeada de desérticas playas que de alguna forma retrotraía a la imagen del Punta del Este de inicios del siglo XX (Trochón, 2017).

Dentro de los procesos de crecimiento de la ciudad de Maldonado se destacó “Cerro Pelado”, un fraccionamiento por parte de la Intendencia, de casi 100 hectáreas de suelo anteriormente rural, cercano a la ciudad de Maldonado. El gobierno departamental proveyó la infraestructura y destinó los lotes a diferentes programas de vivienda social. El final del período en 1997 está dado por cuatro hitos que hacen a las relaciones global/ local del proceso turístico de los 90: la inauguración del Hotel Conrad (primer hotel cinco estrellas del balneario, situado en un ex predio ferroviario concesionado por el gobierno para esos fines) la sanción del TONE (texto ordenado de normativa de edificación de Maldonado) que sistematizó las normativas urbanas; la finalización de la autopista en doble vía de Montevideo a Punta del Este y la inauguración del primer Shopping Center de Punta del Este, en un punto estratégico de la Avenida Roosevelt.

Período 5: Ciudad post- batllista impulso y freno: Balneario global. Fragmentación socio-territorial, excepciones como estímulo y la conurbación se consolida (1997- 2018)

Este período, se estructura en torno a la crisis de 2001-02 en Argentina y Uruguay. La expansión de las chacras marítimas, clubes de campo y barrios privados en entornos semi-rurales (dinamizados por la sanción de la ley que reglamentó la urbanización en propiedad horizontal en 2001) coexistió con el desarrollo de dos grandes asentamientos vinculados a la crisis de 2002: La Capuera (extremo oeste del aglomerado, sobre Laguna del Sauce) y Los Eucaliptus (al norte de la ciudad de Maldonado). Como pretexto para reactivar la industria de la construcción ante la crisis se promovieron, mediante estímulos vía exoneraciones tributarias, una serie de proyectos edilicios que excedían normativas de altura y ocupación del suelo, cuyas excepciones aprobadas por el gobierno departamental contribuyeron a cambiar el *skyline* de la rambla de la playa mansa principalmente.

El año 2008 marcó un jalón al aprobarse la LOTDS, con vocación de “freno” al impulso de las políticas territoriales de las décadas anteriores. Maldonado se encontraba dentro de un proceso planificador desde 2006 y las directrices departamentales de OT se aprobaron en 2010. El 2011 fue otro año con “hitos” ya que el censo de población, posicionó por primera vez, al aglomerado urbano de Maldonado y Punta del Este como el segundo a nivel nacional, luego del área metropolitana de Montevideo. Esta última etapa mostró una transformación urbana tensionada por diferentes frentes. La ciudad de Maldonado consolidó su crecimiento, creando nuevos barrios y marcando la persistencia del fenómeno de los asentamientos. En tanto Punta del Este y los balnearios miraron hacia sus entornos rurales consolidando las modalidades del período anterior.

3.3 Maldonado- Punta del Este: definición del aglomerado

Maldonado- Punta del Este adolece, como otras conurbaciones, de una definición “oficial”. El recorte territorial de lo que se entiende por éste ámbito implica, desde los estudios urbanos, un complejo ejercicio de conceptualización donde inciden aspectos físicos, normativos, sociales y culturales. En primera instancia puede mencionarse la identidad. Kessler, al prologar la Historia del Gran Buenos Aires y haciendo referencia a que el conurbano en tanto identidad era construido desde el exterior, decía:

“Estamos frente a un territorio que genera una cantidad de imágenes que lo definen, pero cuya unidad y entidad, no es necesariamente compartida por quienes lo habitan. Un territorio al que se le adjudica una identidad muy fuerte, pero sin que haya quienes la asuman como propia” (Kessler, 2015; 14).

Acaso el problema de la nominación sea un problema común a los territorios sometidos a procesos de metropolización. En el propio testimonio de técnicos y académicos locales o que han trabajado en temas de planificación o gestión urbano- territorial en Maldonado, subyace la pregunta de si Maldonado y Punta del Este conforman una sola ciudad, más allá de la contigüidad espacial.⁶⁰

En el análisis de estrategias de delimitación espacial del aglomerado apreciando las trayectorias de la normativa urbana, las iniciativas e instrumentos planificadores, y los estudios urbanos realizados en el área, pueden rastrearse ciertas algunas regularidades, en lo conceptual e instrumental.

Considerando la estrategia de delimitación que surge de la normativa urbana, tomamos como punto de partida la situación del plano de ejido de Maldonado de inicios del siglo XX del Ing. Surroca, donde se aprecia el amanzanado fundacional de Punta del Este y el damero regular de Maldonado como ámbitos urbanos rodeados de una amplia zona vinculada a ambas localidades que queda definida por el ejido: al sur la costa del río de la plata y océano atlántico, al oeste la sierra de la ballena, al norte arroyo de los ceibos, y al este arroyo Maldonado.

En 1934, la ley 9.398 que declaró a Punta del Este como ciudad turística de interés nacional, definió la jurisdicción de su junta local honoraria. Estos límites reconocieron la contigüidad con la planta urbana de Maldonado, y que todo aquello al sur de la ciudad de Maldonado entre la laguna del diario y el arroyo Maldonado era Punta del Este; correspondiéndose con el área de bosques artificiales, siguiendo el plano del SGM de 1939 (Imagen 21).

En 1940, la ordenanza de fraccionamiento de tierras⁶¹, definió diferentes “buffer” respecto a la costa para adjudicar los parámetros de ocupación y divide el territorio departamental en costero plantense (hasta 5000 mts en paralelo a la línea de máxima crecida) y lacueste (1000 mts alrededor de lagunas) y resto del departamento. La franja de 5000 mts a su vez se dividía en cuatro franjas paralelas que implicaban que a mayor distancia de la costa más grandes serían los predios individuales, llegando a predios mínimos de media hectárea para los sectores distantes a más de 2500 mts de la costa.

En 1951 la Ordenanza de División territorial de la planta urbana y suburbana de Maldonado⁶² reafirmó los límites de zonificación (derivada de la implementación de la Ley de Centros Poblados) definida en 1949⁶³. Allí los límites del área urbana referían a la península y al damero de Maldonado y algunas zonas contiguas, en proceso de ocupación o aún vacantes, básicamente del lado Este de la vía del tren y al norte de la ciudad, hacia Camino Lussich. La zona suburbana quedó delimitada por la sierra de la ballena, Camino Lussich y al norte, un camino vecinal que coincide con la actual avenida perimetral, quedando incluidos amplios sectores al norte de “Pinares”, aún no fraccionado. La Ordenanza General de Construcciones de 1959, no innovó en las zonificaciones definidas en 1949, las cuales recién se afectaron con la sanción de la Ordenanza General de Construcciones de 1974.⁶⁴ Allí la “Región Maldonado- Punta del Este” fue definida territorialmente como la primera

⁶⁰ Uno de los testimonios recogidos en las entrevistas refería a que *“La gente de Punta del este de todo el año viene a Maldonado solo a los velorios. Porque en Punta del Este no hay salas velatorias”*.

⁶¹ Resolución de la Junta Departamental de Maldonado del 13 de mayo de 1940.

⁶² Resolución de la Junta Departamental de Maldonado del 17 de diciembre de 1951.

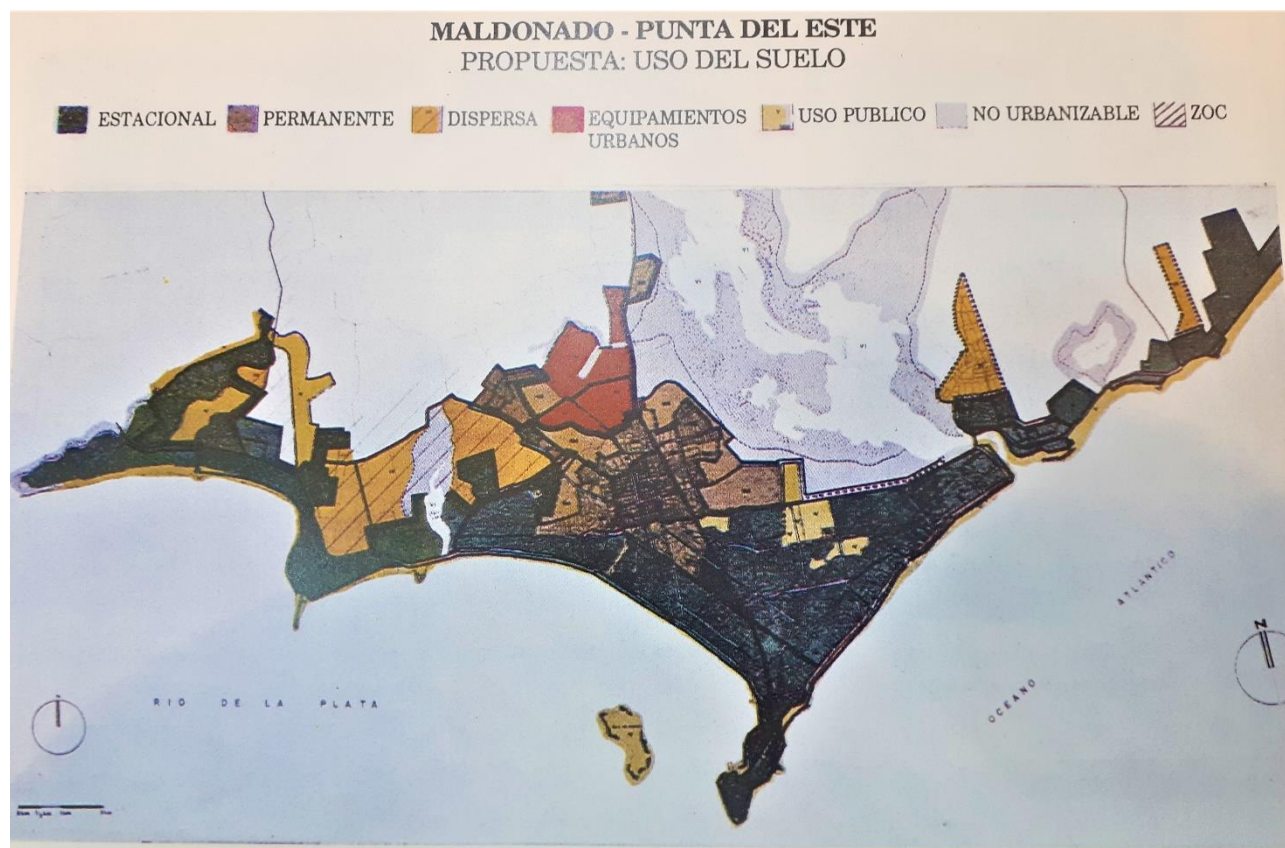
⁶³ Resolución de la Junta Departamental de Maldonado del 5 de diciembre de 1949.

⁶⁴ Decreto de la Intendencia Municipal 3082, publicado en el Diario Oficial el 17/9/1974.

sección judicial de Maldonado (límite oeste: Arroyo El Potrero, Laguna del Sauce, Sierra de la Ballena) y por el norte una línea de 5km paralela a la costa del Río de la Plata y Océano Atlántico, hasta el arroyo Maldonado. Al oeste del arroyo El Potrero (Balneario Sauce de Portezuelo) la región es Punta Colorada y al este del arroyo Maldonado, La Barra.

En la redacción del Texto Ordenado de Normas de Edificación (1997) la región Punta Colorada, se integró a la región Piriápolis. A partir de allí, la división en regiones se mantuvo estable, creándose y modificándose numerosas subregiones, tanto en límites como en parámetros urbanísticos.

Imagen 26: Zonificación propuesta en las Ideas para el Plan Director de Maldonado- Punta del Este (1991)



Fuente: (IMM, 1991)

Respecto a la delimitación del aglomerado desde una perspectiva planificadora, se advierten en las últimas décadas, dos propuestas: los “Lineamientos para el Plan Director de Maldonado- Punta del Este” (1991), (Imagen 26) y el proyecto de “Plan Local de la Aglomeración Maldonado- Punta del Este- San Carlos” (2012). Ambos documentos surgieron de la órbita del gobierno departamental. El primero, vinculado a las asesorías en urbanismo y ordenamiento territorial que un equipo coordinado por la Arq. Isabel Viana brindó a la intendencia de Maldonado entre 1986 y 1997. El segundo, dentro del mencionado proceso planificador departamental en que la intendencia recibió apoyo del ITU a través de un equipo encabezado por el Arq. Carlos Acuña. Ninguno de los dos planes fue aprobado, pero es clave rescatar la delimitación y denominación que proponen para el ámbito.

Para los “Lineamientos para el Plan Director de Maldonado- Punta del Este” se la denomina “conurbación Maldonado- Punta del Este” con los siguientes límites: Al este: Balneario Buenos Aires, al Norte: Fraccionamiento Canteras de Marelli, incluyendo ámbitos rurales. Al Oeste: Laguna del Sauce y Arroyo El Potrero.

En tanto, la propuesta de Plan Local de 2012 la define como “Aglomeración Central Maldonado- Punta del Este- San Carlos”. Aquí destacaban dos elementos; la cualidad de “central” que refiere a aspectos funcionales dentro del Departamento y la inclusión de San Carlos dentro de la pieza territorial, un planteo que no recogió consensos.⁶⁵

⁶⁵ En varias entrevistas, referentes profesionales del Ordenamiento Territorial cuestionaron la decisión de integrar a San Carlos dentro del mismo continuo urbano que Maldonado y Punta del Este. La relación funcional entre este conjunto de localidades tiene raíces en la época fundacional de Maldonado y San Carlos (contemporáneas en su surgimiento), y los casi 10 kilómetros

El ámbito territorial del plan fue definido como un “*polígono de actuación que abarca una porción del territorio del Departamento al Sur de la Ruta 9, teniendo como límite Oeste la Laguna del Sauce, y por el Este, el Balneario Buenos Aires*” (IDM, 2014; 9). Este ámbito incluía La Capuera y Sauce de Portezuelo. Esta delimitación contempló dinámicas de la aglomeración que traspasaban los límites de las propias microrregiones definidas en las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible ⁶⁶ En ese caso, en la división del territorio departamental en unidades microregionales a la de Maldonado- Punta del Este correspondió al territorio delimitado por la laguna del diario, sierra de la ballena y el arroyo Maldonado y la ruta nacional 9. Era contigua a la microrregión Punta Ballena, que incluía los territorios al oeste de la laguna del diario hasta Sauce de Portezuelo en que se discontinúa la ocupación urbana continua sobre la costa.

En investigaciones que trabajaron sobre el área utilizando como fuentes principales los censos INE, el agrupamiento de localidades ha tomado diferentes criterios. La apertura territorial a nivel de localidades censales permite una amplitud de variantes para “armar” el conglomerado Maldonado- Punta del Este de diferentes maneras. Por la multiplicidad de variables utilizadas en su estudio, Labat (2016) al abordar la segregación residencial en Maldonado entre 1985 y 2011, manejó indistintamente el nombre de “la ciudad de Maldonado y sus alrededores” en el título de su trabajo y “*área metropolitana de Maldonado- Punta del Este*” en el desarrollo del mismo. Respecto a la delimitación territorial, la misma refiere al “*área urbana de la primera sección*”⁶⁷ del departamento de Maldonado”.

La definición del ámbito espacial en torno a Maldonado- Punta del Este que será objeto de análisis en ésta tesis plantea las siguientes consideraciones:

- Tomando como referencia que “*nombrar es definir y delimitar, clasificar y ordenar –un ejercicio de poder en toda la regla, como advirtió Foucault*” refiere Gorelik, (2015; 26), se descarta la utilización de “conurbación” y “aglomeración” (utilizados en los planes de 1991 y 2012 respectivamente) por no corresponderse a la entidad territorial tomada para éste estudio. En la medida que se plantea un nuevo recorte territorial, a este lo acompaña una nueva denominación. Aunque el territorio en estudio puede remitir a una lógica de *conurbación* (Geddes 2009 [1915]), en general, funciona por añadidos de nuevos fraccionamientos y balnearios con escasa continuidad de la trama urbana, lo cual queda de manifiesto en la conformación de diferentes localidades censales, por ejemplo. Es así que llegamos al concepto de “Aglomerado Maldonado- Punta del Este”, enfatizando en lo heterogéneo de su conformación y cohesión.

- Más allá del soporte conceptual sobre carencias y oportunidades derivadas del permanente cuestionamiento a la naturaleza de lo urbano, para las observaciones empíricas son necesarios recortes objetivos. La información censal, determinante en el análisis, al igual que las disposiciones

los separan y unen por la actual Ruta 39 denotan altos niveles de movilidad por motivos laborales laborales. En 2011, casi el 40 % de los trabajadores de San Carlos lo hacían en Maldonado o Punta del Este (Martínez, Delgado, Altmann, 2016). Esa significativa interacción se da a pesar de la discontinuidad espacial (profundizada por algunos fraccionamientos en formato enclave sobre la ruta 39: Barrio Hipódromo, Canteras de Marelli, Conjunto Urbaneste) y la propia decisión de que la ruta 39 adquiriera la condición de corredor logístico y no urbano- habitacional) apuntan a su pertenencia a un mismo subsistema urbano, dentro de un territorio definido por la movilidad laboral que incluiría necesariamente a Piriápolis y Pan de Azúcar (Martínez, Delgado, Altmann, 2016). Por otra parte, San Carlos tiene una historia de complementariedad y distancia con Maldonado reforzada por aspectos como que por su ubicación estratégica sobre la ruta 9, ha sido centro del área productiva del departamento- la Sociedad Departamental de Fomento Rural tiene su sede allí y no en la capital- articulando los sectores tradicionales ganaderos del norte del departamento, con los emprendimientos de la agroindustria de mediados del siglo XX (Remolacha Azucarera en torno a Gregorio Aznárez -RAUSA). Puede añadirse que historiadores locales como Capurro (1947, Seijo, 1945, y Díaz de Guerra, 1998), destacan que el vínculo costero de los habitantes de San Carlos era con La Barra y no con Punta del Este (En el actual planteo microrregional del departamento, las áreas costeras al Este del arroyo Maldonado integran el municipio de San Carlos). Institucionalmente, San Carlos fue una de las tres localidades del Uruguay (Junto a Río Branco y Bella Unión) que tuvieron Juntas Locales Autónomas y electivas, antes de la reforma constitucional de 1996 y de la ley 18.567 que creó los municipios. La junta local de San Carlos fue autónoma desde 1949 (Ley 11.250) y electa directamente por la población desde 1994 (Ley 16.569), asignándosele una amplia jurisdicción sobre las secciones judiciales 2da. 4ta. y 6ta del departamento (hoy correspondientes al Municipio de San Carlos). Estos antecedentes, revelan una histórica vocación autonómica en lo institucional y cultural de San Carlos respecto a Maldonado.

Solo en una propuesta de Plan Director, surgida del Ministerio de Obras Públicas en 1969 para la zona, el ámbito del “Complejo turístico” aparece comprendido por Maldonado y Punta del Este junto a San Carlos sus territorios rurales al sur de la ruta 9 entre la Sierra de la Ballena y el arroyo Maldonado. Ver Diario Acción. 24 de julio de 1969.

⁶⁶ Decretos Departamentales 3866 y 3867, de 2010.

⁶⁷ Está refiriendo a la primera sección censal y al área urbana de acuerdo al INE.

de zonificación y categorización de suelos, condicionan la identificación de entidades territoriales con información agregada. En consonancia con lo anterior, la unidad territorial que conformará el área de estudio serán localidades censales urbanas, de acuerdo a las vigentes en cada censo.

- El ámbito al que se circunscribe el agrupamiento de localidades toma en cuenta: la actual categorización primaria de suelos derivada de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, el continuo de urbanización a partir de la definición de conglomerados urbanos por contigüidad y proximidad de localidades INE de acuerdo a estudios anteriores del ITU (Martínez y Altmann, 2018, Musso, 2004)⁶⁸ y las propias estrategias de delimitación utilizadas previamente para el área (planes urbanos, microrregiones de ordenamiento territorial, regiones de ordenanza de construcciones, municipios y hasta territorio costero de acuerdo a normativa nacional⁶⁹).

Tabla 2: localidades integrantes del aglomerado Maldonado – Punta del Este, de acuerdo a censo 2011.

Código	Localidad censal	Código	Localidad censal	Código	Localidad censal
10320	MALDONADO	10924	BARRIO HIPODROMO	10947	MANANTIALES
10524	PUNTA DEL ESTE	10925	BARRIO LOS AROMOS	10948	OCEAN PARK
10821	CERRO PELADO	10929	CANTERAS DE MARELLI	10956	PUNTA BALLENA
10830	PINARES - LAS DELICIAS	10934	EL CHORRO	10969	SAUCE DE PORTEZUELO
10831	CHIHUAHUA	10936	EL TESORO	10973	BALNEARIO BUENOS AIRES
10832	VILLA DELIA	10942	LA BARRA	10980	LAS CUMBRES
10833	SAN RAFAEL - EL PLACER	10944	LA CAPUERA	10981	LOS CORCHOS

Fuente: elaboración propia a partir de INE

A partir de esto se define como *Aglomerado Maldonado – Punta del Este* al conjunto de localidades censales que incluye las ciudades de Maldonado y Punta del Este y localidades censales contiguas a ellas y sobre el borde costero del río de la plata y océano atlántico, desde Sauce de Portezuelo a Balneario Buenos Aires y los enclaves de suelo urbano o suburbano ubicados al sur de la ruta nacional numero 9, al Este de la Laguna del Sauce y al Oeste de la ruta nacional 104 desde la ruta 9 a la 10, siempre y cuando configuren una localidad censal. Se excluye del aglomerado a la ciudad de San Carlos y la localidad contigua a ésta “Parque Medina”.

3.3.1 Conformación por piezas territoriales.

La definición del aglomerado habilita a una lectura que perfila piezas territoriales a su interior, vinculadas a barreras valoradas como tales en reiteradas delimitaciones previas, los procesos de ocupación del territorio y el desarrollo de corredores viales (rutas: interbalnearia, 9, 10, 39 y 104) y territorios con procesos de ocupación diferenciales. Las veinticuatro localidades censales pueden ser reagrupadas en siete subgrupos: (Tabla 3, imagen 28):

Ciudad de Maldonado y barrios: incluye la localidad de Maldonado y sus expansiones al norte y noroeste configurados como otras localidades INE, y que están incluidos mayormente como “Sector Maldonado” dentro de la normativa urbanística.

Punta del Este: agrupa Punta del Este y localidades costeras entre arroyos El Potrero y Maldonado.

Conurbación Punta Ballena: Integrada por las localidades INE situadas entre el Arroyo El Potrero y la Laguna del Diario, estructuradas por el fraccionamiento de A. Bonet sobre la ensenada de portezuelo. Incluye los enclaves Las Cumbres y Los Corchos.

⁶⁸ Al estudiar las transformaciones urbanas en ciudades intermedias uruguayas (1985- 2011) Martínez y Altmann (2018), definen los “conglomerados” urbanos tomando como referencia el “aglomerado urbano” de Vapñarsky y Gorojovsky (1990) y su traspaso a las particularidades del Uruguay según Musso (2004), con referencias a los estudios del ITU relacionados a la Teoría Distancia-Tiempo (ITU, 1987) y al concepto de Área Local (CLAEH- CINAM, 1963). El “conglomerado intermedio” en tanto entidad territorial, considera contigüidad y proximidad con otros poblados, integrando localidades censales que funcional y operativamente constituyen una unidad, sumando a la ciudad central las localidades urbanas contiguas y las distantes hasta 6 kms. de la localidad más poblada.

⁶⁹ Ley 19.772 Ley N° 19.772 “Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del espacio costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata” en su art. 3 define como espacio “costero funcionalmente relacionado al Río de la Plata y Océano Atlántico” al que se encuentra entre el límite superior de la ribera del Río de la Plata y en el medio terrestre, señalaba varios vías de comunicación y accidentes geográficos, los cuales para el área de estudio refieren a la ruta nacional número 9.

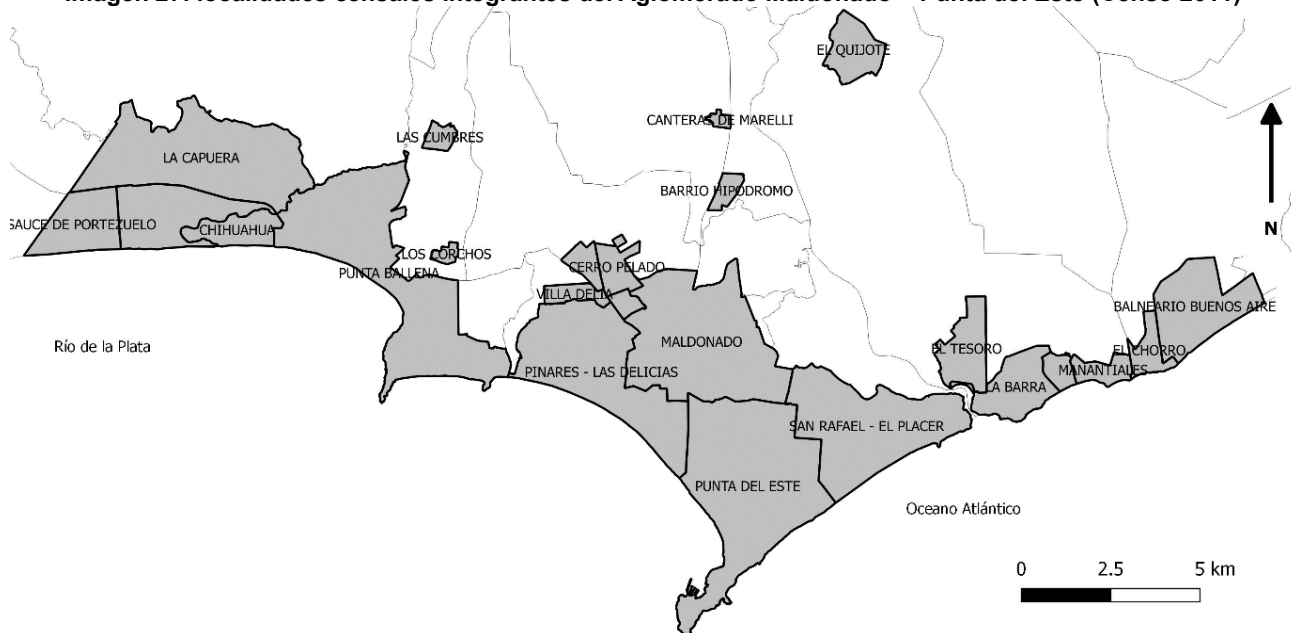
Laguna del Sauce: Se conforma con las localidades al oeste del arroyo El Potrero, en torno al Aeropuerto de Laguna del Sauce y donde culmina el fraccionamiento continuo de balnearios hacia el oeste. Es el ámbito urbano costero de conformación más reciente.

Enclaves ruta 39: Integra dos localidades desarrolladas a partir de la década de 1960, como enclaves sobre la ruta 39 en el trayecto Maldonado- San Carlos.

Corredor ruta 10: Localidades situadas al este del arroyo Maldonado. Sus principales ámbitos urbanos están entre los más antiguos del área (La Barra fundado en 1912, Manantiales, antes de 1930) y algunos de sus fraccionamientos también se remontan a antes de la ley de centros poblados (El Tesoro es de 1936, al igual que Balneario Buenos Aires), pero su desarrollo tardío, dinamizado a partir de la década de 1960 por la consolidación de la ruta 10 como estructurador.

El Quijote: este club de chacras situado al este del arroyo Maldonado y al Sur de San Carlos, es un enclave que funciona “suelto”, no asociado a ninguna de las piezas territoriales anteriores.

Imagen 27: localidades censales integrantes del Aglomerado Maldonado – Punta del Este (Censo 2011)



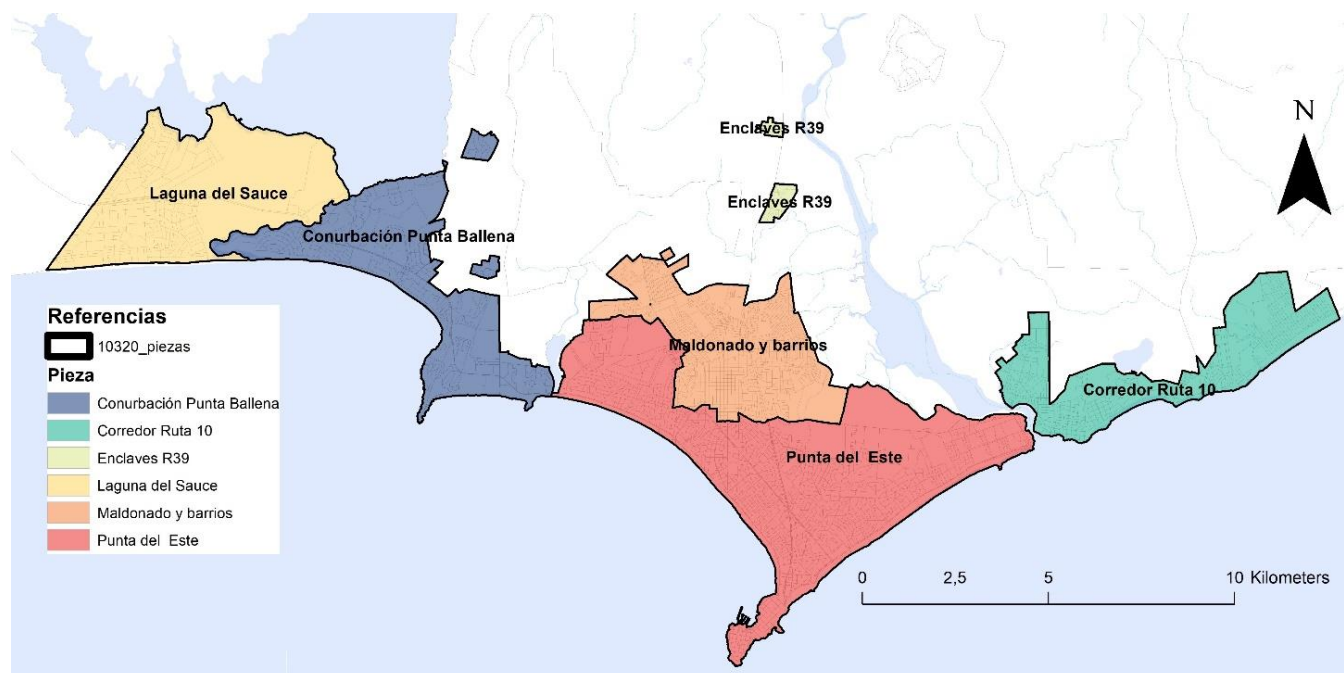
Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

Tabla 3: resumen de piezas territoriales del aglomerado y localidades censales integrantes

Pieza Territorial	Código INE	Nombre localidad	Pieza Territorial	Código INE	Nombre localidad
Maldonado y barrios	10.320	MALDONADO	Corredor ruta 10	10.934	EL CHORRO
	10.821	CERRO PELADO		10.936	EL TESORO
	10.832	VILLA DELIA		10.942	LA BARRA
	10.925	BARRIO LOS AROMOS		10.973	BALNEARIO BUENOS AIRES
	10.986	LA SONRISA		10.947	MANANTIALES
Punta del Este	10.524	PUNTA DEL ESTE		10.988	LAGUNA BLANCA
	10.830	PINARES - LAS DELICIAS	Laguna del sauce	10.944	LA CAPUERA
	10.833	SAN RAFAEL - EL PLACER		10.948	OCEAN PARK
Enclaves ruta 39	10.924	BARRIO HIPODROMO		10.969	SAUCE DE PORTEZUELO
	10.929	CANTERAS DE MARELLI	El quijote	10.987	EL QUIJOTE
Conurbación Punta Ballena	10.831	CHIHUAHUA			
	10.956	PUNTA BALLENA			
	10.980	LAS CUMBRES			
	10.981	LOS CORCHOS			

Fuente: elaboración propia a partir de INE

Imagen 28: piezas territoriales del aglomerado Maldonado- Punta del Este según agrupamiento de localidades censales (2011)



Fuente: elaboración propia a partir de cartografía INE.

La definición del aglomerado Maldonado y Punta del Este planteada se corresponde con que históricamente ambas localidades han integrado un sistema urbano- territorial en torno a la bahía de Maldonado. En su surgimiento como enclave miliar español el desarrollo de la ciudad estuvo condicionado por la aplicación de las leyes de indias conformando un damero regular cuya expansión denotó una menguada dinámica poblacional. Ya en el siglo XX, diferentes fraccionamientos (en varios casos sin infraestructuras adecuadas, contraviniendo la ley de centros poblados) se añadieron de forma desarticulada al núcleo principal, en tanto el turismo se posicionaba como la principal actividad económica del área, expresándose un nuevo arreglo espacial, afectando variadas escalas y dimensiones del territorio. El antiguo ejido, adquirió nuevas significaciones, al dejar su huella en el pasaje a la zonificación derivada de la ley de centros poblados (zona suburbana). Punta del Este creció desde la península hacia Maldonado a través de los barrios- jardín, figura se realiza a partir de la ordenanza de 1974 y otras normativas que promovieron el mantenimiento de la imagen de “bosque urbanizado”. Los hábitos y pautas de consumo del lugar por parte de las elites, principal público del balneario, estructuraron una imagen urbana de distinción y una búsqueda de trazados urbanos pintorescos y articulados con el paisaje. La creciente presión del desarrollo inmobiliario y las nuevas tipologías edificatorias, particularmente en altura, tensionaron crecientemente los atributos del paisaje urbano. La conformación de piezas territoriales da cuenta de un ámbito con variantes espaciales, y procesos de ocupación del suelo diferenciales, definida por la contigüidad territorial del proceso de urbanización.

En síntesis, de éstos dos capítulos se ha repasado la trayectoria y conformación del aglomerado urbano Maldonado – Punta del Este, con énfasis en los procesos anteriores a la década de 1970 y planteando una periodización que aporta a la comprensión de sus dinámicas en el período 1985-2018, en el contexto regional y del Uruguay urbano.

CAPÍTULO 4- DIMENSIONES DE LA URBANIZACIÓN (1985- 2018)

Tras la discusión teórico- metodológica de las “transformaciones urbanas”, que culminó en una estrategia de operativización a partir de “morfologías” físico- espacial, social e institucional; y repasar el contexto y trayectoria del ámbito nacional y local, así como definiendo al aglomerado Maldonado- Punta del Este, se presenta la información empírica desarrollada de acuerdo a las definiciones de dimensiones, áreas e indicadores, establecidas en el cuadro desarrollado en el apartado 1.5 para el período 1985- 2018, precedida por un breve análisis del lapso 1963-1985.⁷⁰

4.1 Punto de partida: Maldonado – Punta del Este en la crisis del estado batllista (1963-1985)

"El progreso de toda la parte sur de Maldonado se ha caracterizado por la división de las distintas propiedades en las que se han levantado posteriormente costosas residencias.

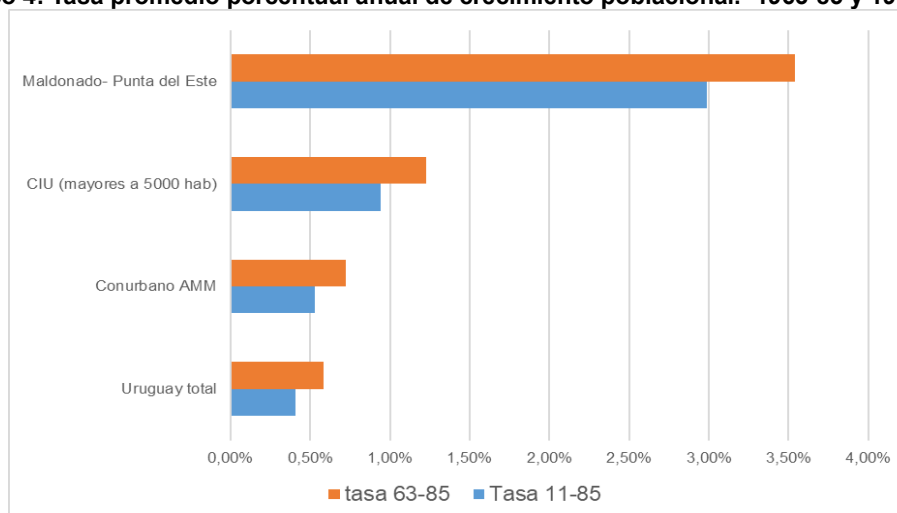
Todo ello trae aparejado un gran movimiento, acusado por la existencia y permanencia de trabajo, índice inequívoco de progreso, traducido asimismo en un mejoramiento económico, hecho visible sobre todo en las clases trabajadoras que por el hecho de contar con recursos económicos no sufren los efectos y padecimientos inherentes a las épocas de desocupación".

Diario "Punta del Este".

12 de abril de 1956. Pag 1. "Nuevas urbanizaciones".

En el análisis de las transformaciones en las morfologías física, social e institucional en el período 1985- 2018 de Maldonado – Punta del Este, la definición de la línea de base no implica una descripción de las condiciones de partida, sino apreciar las lógicas de producción espacial de la etapa anterior, en que fueron aplicados los programas de desregulación y apertura de la década de 1970 (Theodore, Peck, Brenner, 2009; Brenner y Theodore, 2002). En este caso, la fase de declive del modelo de sustitución de importaciones y crisis del Estado batllista, desde fines de la década de 1950 y en cuya interpretación, el censo de 1963 (el primero en más de medio siglo) ha sido utilizado como hito inicial de la crisis del estado de bienestar uruguayo (Martínez y Altmann, 2016; 2018) y llega hasta 1985, lapso en que el crecimiento demográfico diferencial de Maldonado – Punta del Este se aprecia claramente en el ámbito nacional.

Grafico 4: Tasa promedio porcentual anual de crecimiento poblacional. 1963-85 y 1985-2011.



Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

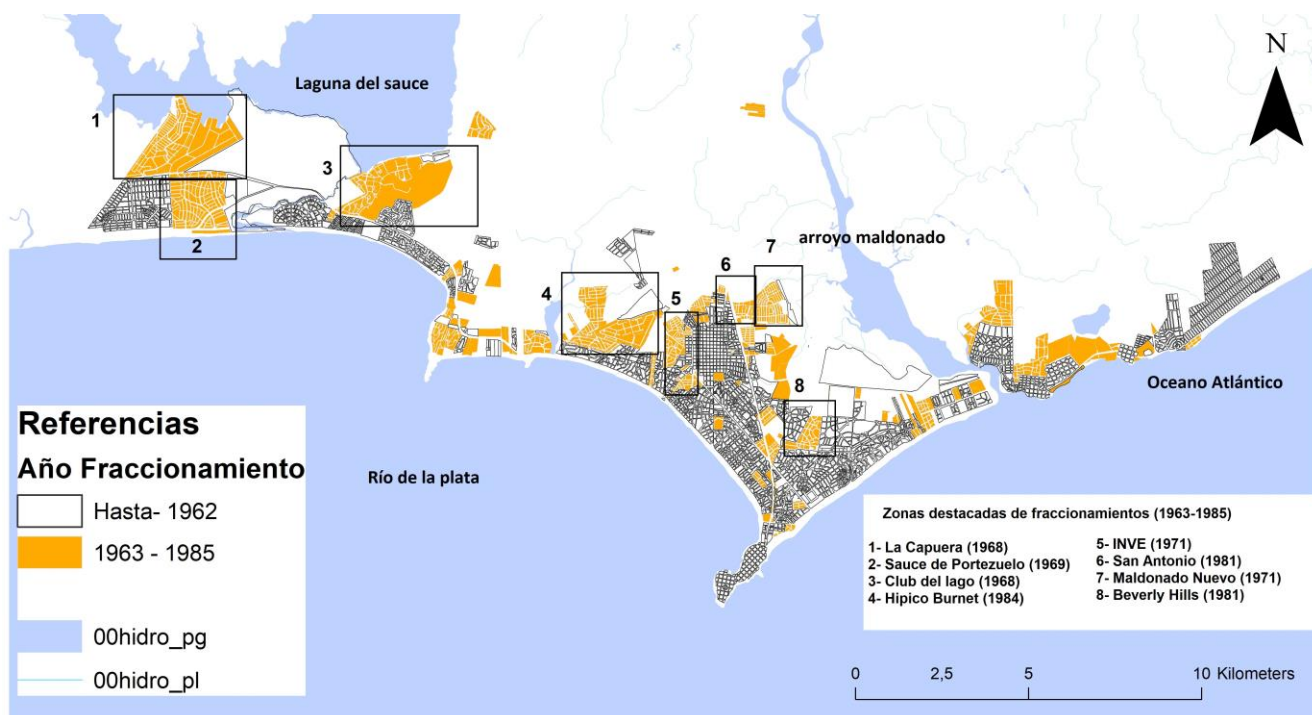
⁷⁰ Si bien la definición del período 1963-1985 como etapa previa a nuestro estudio (1985- 2018) puede sonar algo discordante con la periodización local definida en el apartado 3.2, a los efectos de enfatizar el diálogo con la ciudad uruguaya del Estado de bienestar, se opta definir el período previo en términos diacrónicos, como transición entre el inicio del declive del estado batllista y el despegue de un proceso neoliberalizador local, que evidencia signos tempranos desde 1974.

Este período 1963-1985 muestra a nivel país y de sus principales agregados urbanos (conurbano del Área Metropolitana de Montevideo- AMM, Ciudades intermedias -CIU, mayores a 5000 habitantes), un dinamismo poblacional mayor que entre 1985 y 2011. En ambos casos, Maldonado-Punta del Este reporta tasas de crecimiento anual sostenidos, significativamente superiores a CIU, AMM, y al país en su conjunto.

Morfología física

La morfología física del aglomerado en 1963- 1985, tuvo transformaciones estructurales, con expansión urbana y densificación, a través de diferentes variantes de tejido urbano tanto en los balnearios como en la ciudad de Maldonado, con una tendencia a la proximidad espacial de la ciudad de Maldonado y la península de Punta del Este: barrios jardín de trazado sinuoso, loteos periféricos de grillas monótonas y enclaves de bloques de vivienda social. El loteo de las áreas costeras, culminó el vertiginoso proceso iniciado en la década de 1930, con un territorio matizado en vialidad y cualidades de ocupación por los barrios- jardín, de baja densidad y permanencia de la imagen del bosque urbanizado. En este lapso, se inició la progresiva ocupación de los desérticos fraccionamientos. Esto estructuró una multipolaridad del aglomerado a través de la consolidación de los balnearios históricos circundantes a Punta del Este (Punta Ballena, La Barra) dinamizados por el trazado de la ruta interbalnearia. Los loteos de residenciales de veraneo extendieron su frontera al oeste, corriendo el límite occidental de los fraccionamientos costeros continuos desde la Laguna del Diario a Laguna del Sauce. El sector histórico de la península tuvo transformaciones relevantes a partir de la normativa urbana aprobada entre 1974 y 1979 que reservó áreas específicas para el desarrollo en altura (Av. Roosevelt, zona La Pastora). Se dio tanto la ocupación de remanentes urbanos y baldíos, como algunas sustituciones tipológicas de casas bajas y chalets por bloques bajos o torres. El último barrio jardín que culminó el proceso de contigüidad del trazado urbano entre Maldonado y Punta del Este ("Beverly Hills") fue loteado en 1981. (Imagen 29).

Imagen 29: Suelo fraccionado entre 1963 y 1985 en Maldonado – Punta del Este



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de- sistema de gestión de planos de mensura- Archivo nacional de planos de mensura- Dirección Nacional de Topografía- -MTOP.

La ciudad de Maldonado que hasta mediados de la década de 1950 solo había añadido unos pocos barrios por fuera de un damero regular de bajísima ocupación, en un radio de 1 km alrededor de su plaza fundacional y estaba absolutamente contenida por la vía del tren (actual Br. Artigas), comenzó a crecer con nuevos loteos. Entre 1963 y 1975 se dieron tres operaciones urbanas que marcaron el

proceso de expansión posterior de la ciudad. “Maldonado Nuevo”, (en 1971, de 72 hectáreas y casi 1400 lotes) un fraccionamiento que inauguró el crecimiento de la ciudad al este de la vía del tren, fue una operación urbana en inicio distanciada y desarticulada del resto del aglomerado, e inició una tendencia a la urbanización dispersa, heterogénea y discontinua.

El barrio Odizzio, de 20 hectáreas y más de 350 solares, también marcó el crecimiento hacia el este del tendido ferroviario pero contiguo a la trama existente.

El INVE que había realizado algunos conjuntos de pequeña y mediana escala en Maldonado, inició la construcción de una intervención de 8 hectáreas, en cuya primera etapa se desarrollaron 150 predios; en el entonces vértice noroeste de la ciudad.

Estas tres intervenciones pautaron el crecimiento de Maldonado hacia el este y norte mostraron el papel que los conjuntos habitacionales de política pública de vivienda, adquirieron en el crecimiento de las ciudades uruguayas luego de la sanción de la ley nacional de vivienda en 1967. Estas tres operaciones sumaban unas 100 hectáreas y casi 2000 predios a una ciudad, que en 1963 tenía 5000 viviendas y ocupaba unas 300 hectáreas de superficie. En ese lapso la ciudad aumentó su población 50 %, al igual que la cantidad de viviendas (tabla 6).

El período intercensal 1975- 1985 abarcó el “boom de la construcción” y la crisis de 1982. La ciudad volvió a crecer 50 % en población y viviendas, duplicando en 1985 los valores de 1963. Se dio una nueva etapa de crecimiento de conjuntos habitacionales en el predio del INVE que consolidó un heterogéneo polo de vivienda social. Se añadió el barrio San Antonio, que ocupó el espacio remanente entre Maldonado Nuevo y la vía del tren, y crecieron otros loteos al norte de la ciudad. En Punta del Este nuevos fraccionamientos consolidaron al sector al norte de Pinares, iniciando la ocupación entre aquel barrio y los nuevos crecimientos al noroeste de la ciudad. Altos del Pinar y Maldonado Park surgidos a fines de los 70, fueron emprendimientos residenciales que retomaron en su configuración urbana la idea del barrio jardín y el bosque urbanizado. Sobre el final del período, en 1984, se aprobó el loteo de la zona denominada “Hipico Burnet”, unas 100 hectáreas cuya ocupación efectiva se dio muy lentamente.

También la creación del campus deportivo municipal y la construcción de los nuevos edificios de la Intendencia y Junta Departamental, calificaron el sector sur del damero de Maldonado y su articulación con el barrio jardín, a lo que se sumó la extensión de la avenida Roosevelt, todo ello alrededor de 1980.

Dos infraestructuras viales de relevancia para la estructura circulatoria y de desarrollo urbano del aglomerado se construyeron en ésta etapa. Por un lado, la autovía, construida durante la década de 1980 e inicios de los 90, sobre la ex traza ferroviaria entre Maldonado y Punta del Este.⁷¹ Esto implicó el cierre de una larga polémica sobre el papel de la traza ferroviaria como barrera a la integración del conjunto urbano *puntaesteño* y la consideración de la Estación Punta del Este como elemento disfuncional en una angosta zona de la península. Incluso el Plan Jones Odriozola de 1956 planteaba que la llegada del tren a Punta del Este no fuera a la península, sino en el actual cruce de la vía con la Av. Roosevelt.

Por otra parte, el trazado de la rambla de la península fue completado a fines de los 70, en conjunto con una intervención de mejora del puerto deportivo.

En este período también se evidenciaron aspectos como: la baja densidad edificatoria de la propia ciudad de Maldonado hasta mediados de la década de 1970, la polarización de la construcción sobre la rambla de la playa mansa, y la escasa cobertura de saneamiento en superficie, pero que abarcaba los principales polos de población agrupada (damero regular de Maldonado y península, Av. Roosevelt y sectores de la rambla).

Considerando los diferentes modos de gestión urbano- habitacional, en el período anterior a 1985, también se hicieron evidentes ciertos emplazamientos de precariedad urbana concentrada en la región. Los “cantegriles” como se los denominó a partir de su crecimiento en las periferias de Montevideo, también tuvieron, aunque acotada su presencia en el área. El histórico afincamiento del barrio Kennedy, contiguo al exclusivo Cantegril Country Club en el barrio El Golf, surgió a inicios de la década de 1960, a partir de una relocalización de pescadores en la zona de la península, y

⁷¹ La vía fue levantada en 1983.

fue consolidándose y resistiendo diversos intentos de relocalización, al tiempo que se le dotaba precariamente de algunos servicios urbanos⁷². El fraccionamiento Maldonado nuevo, también tuvo un proceso de ocupación, venta de solares mediado por la ausencia de la provisión de infraestructura por parte de los promotores, dando lugar a una ocupación y negociado de predios sin el fraccionamiento aprobado en su totalidad, lo cual derivó en que el sector este del mismo se conformara como asentamiento irregular.⁷³

Imagen 30: Cobertura de la red de saneamiento (1975) en Maldonado y Punta del Este



Fuente: elaboración propia a partir de datos ITU (1977).

Imagen 31 Grandes obras con permiso o proyecto para 1977



Fuente: Elaboración propia en base a ITU (1977)

En el sector oeste del aglomerado, Punta Ballena, fue loteada a un lado y otro del “lomo de la ballena” entre 1963 y 1985, pero su ocupación efectiva fue dilatada en el tiempo (Imagen 29). Al inicio del período, se fraccionó la urbanización “Club de la ballena”, diseñada por el Arq. Guillermo Jones Odriozola (1961-63) y La Capuera, sobre la ribera suroeste de la Laguna del Sauce. Esta última vio afectado su desarrollo por la quiebra de la sociedad anónima promotora y la no aprobación formal del fraccionamiento. Esta situación dominial dio pie para que a inicios del siglo XXI se comercializaran informalmente sus lotes de acuerdo al plano nunca aprobado, constituyéndose en uno de los principales asentamientos irregulares actuales del aglomerado, como se verá más adelante. A fines de la década de 1970, la urbanización “Club del lago” planteada en más de 50 hectáreas panorámicas sobre el borde este de la laguna del sauce, dio forma a un emprendimiento en formato club de campo de amplios predios y con cancha de golf y *club house*. En el este del aglomerado, en la década de 1960, loteos en la zona de El Tesoro y Balneario Buenos Aires, ampliaron estos viejos fraccionamientos, pero en ambos casos, con bajísimos y lentos procesos de ocupación.

En resumen, el período 1963-1985, implicó la apertura de numerosos barrios y fraccionamientos, particularmente en la década de 1960 y el impacto del boom de la construcción con el desarrollo en altura en Av. Roosevelt y la ocupación creciente de la costanera sobre playa mansa, hasta Las Delicias y en la Av. Gorlero.

Los fraccionamientos del sector balneario y costero, tuvieron una ocupación lenta, pero matizaron el territorio, dejando latente el desarrollo del suelo urbano. En tanto Punta Ballena tuvo un fuerte crecimiento a partir de la consolidación de la ruta interbalnearia y el trazado de la ruta panorámica, entre las décadas de 1970 y 80.

En la ciudad “permanente” Maldonado, “llenó” la trama urbana delimitada por la traza ferroviaria y la cruzó a partir de Maldonado Nuevo y San Antonio, planteando un nuevo polo de crecimiento de la ciudad. En este caso, el nuevo suelo urbano fue ocupado rápidamente por la nueva población permanente.

Morfología social.

Aquí, destacan dos aspectos relevantes: crecimiento poblacional y migraciones internas. Más allá del despliegue territorial en términos de ocupación del suelo, las dinámicas demográficas en el área,

⁷² En 1978, la Junta de Vecinos (órgano que operó como legislativo departamental durante la dictadura) destinó parte de la venta de terrenos municipales en la zona de San Rafael para realizar junto al BHU 144 viviendas para “erradicar” a las familias del barrio Kennedy.

⁷³ Regularizado por intervención del PMB- MVOTMA- Intendencia de Maldonado entre 2008 y 2012.

comenzaron a tener un perfil propio dentro de Uruguay, con notables crecimientos donde convergieron las dinámicas del turismo de temporada: desarrollo inmobiliario, industria de la construcción y servicios.

Como fue mencionado Uruguay tuvo tempranas transiciones demográficas y leve crecimiento poblacional en el largo plazo (Paredes, 2008; Calvo et al, 2013). El país aumentó su población apenas un 26 %, en el medio siglo transcurrido entre 1963 y 2011 (Tabla 5), en tanto Argentina pasaba de unos 20 millones de habitantes en el censo 1960 al doble en 2010 (INDEC, 2010), y Brasil de 72 millones a 198 millones en el mismo período.

Tabla 4: Población, vivienda y hogares en Uruguay
(censos 1963, 1975, 1985, 1996, 2004, 2011).

URUGUAY	1963	1975	1985	1996	2004	2011
Población	2.595.510	2.788.429	2.954.713	3.163.763	3.241.003	3.286.314
Vivienda	765.325	879.665	988.525	1.126.502	1.279.741	1.389.740
Hogares	676.951	794.501	862.962	975.056	1.065.677	1.116.292

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

La dinámica de viviendas y hogares del país, entre 1963 y 2011 (tabla 4) plantea que éstos casi se han duplicado y crecen de manera acompasada: los hogares cada vez son más pequeños y surgen nuevos arreglos familiares con cambios en los tipos de hogar, destacando el incremento de hogares monoparentales y unipersonales (Batthyany, et al, 2014).

En el caso de Maldonado – Punta del Este, apreciamos un acelerado poblamiento y un incremento de viviendas y hogares en consecuencia (Tabla 6). La población se duplicó entre 1963 y 1985 y las viviendas se triplicaron.

La relación entre viviendas y personas denota la influencia de la vivienda de temporada o fin de semana. Uruguay, presenta una tendencia general a la disminución de personas por vivienda, la relación entre pobladores y viviendas ha oscilado de 3,4 (1963), a 2,98 (1985). En tanto en Maldonado- Punta del Este, presentaba 1,75 personas por vivienda en 1963, bajando a 1,35 en 1985, valores significativamente más bajos que los del país en su conjunto.

Tabla 5: Población, vivienda y hogares en Maldonado – Punta del Este,
(censos 1963, 1975, 1985).

Aglomerado Maldonado- Punta del Este	1963	1975	1985
Población	20.179	31.079	47.950
Vivienda	11.476	19.805	35.263
Hogares	s/d ⁷⁴	10.384	14.957

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

Una primera lectura de población, vivienda y hogares muestra la persistencia de la ocupación estacional como un elemento estructurador y significativo del aglomerado desde los primeros datos censales disponibles (1963) en el inicio de la crisis del modelo batllista.

De acuerdo a la división del aglomerado en diferentes “piezas territoriales”, pueden seguirse estos procesos, de manera particularizada (Tabla 6). En 1963 de la pieza “Maldonado y barrios” solo

⁷⁴ El censo de 1963 fue de población y vivienda; no de hogares. De acuerdo a los tabulados disponibles en publicaciones del INE, no se puede desagregar el dato de hogares para Maldonado – Punta del Este. Según el manual del empadronador del censo “*Por hogar censal se entiende todo grupo de personas con o sin vínculos familiares, que viven juntas bajo régimen familiar o por razones de disciplina, salud, vida religiosa o militar, enseñanza. Esta definición general implica la distinción de las dos siguientes categorías básicas: el hogar particular o familiar; el grupo no familiar o colectividad. Hogar particular. - El hogar particular comprende a todos los miembros ocupantes de una vivienda familiar o particular que hacen vida en común, bajo régimen familiar y se encuentra constituido en la gran mayoría de los casos por el jefe de la familia, los parientes de éste (esposa o compañera, hijos, nietos, sobrinos, etc.), los allegados, los pensionistas, empleados domésticos y todo otro ocupante*” (DGEC, 1962; 17). Desde 1975 se define como hogar al grupo de personas que residen en la misma vivienda y comparten los gastos de alimentación, independientemente del grado de parentesco.

existía la localidad censal de Maldonado ciudad. Las otras cuatro localidades actuales, ubicadas al norte y oeste, eran suelo suburbano o rural, cultivos de granja y huertas de proximidad. En la pieza “Punta del Este”, en 1963, no estaba loteado Pinares y la zona de San Rafael se encontraba en consolidación, primando el bosque sin urbanizar y apenas abiertas las calles. En 1963- 1985 se conformó y consolidó el sector de Pinares, aportando a “completar” el ámbito entre el oeste de la ciudad de Maldonado y la costa, fortaleciendo el eje Punta del Este- Punta Ballena. El “Corredor Ruta 10”, mostraba nula ocupación de viejos y amplios fraccionamientos como El tesoro, Balneario Buenos Aires, teniendo en La Barra y Manantiales (ya conformados como núcleos amanzanados y los más antiguos de la pieza) los ámbitos más consolidados. Las otras piezas territoriales eran enclaves de escasa población permanente y fraccionamientos con un tenue trazado de la vialidad (caso de la zona de Laguna del Sauce, o de Punta Ballena). De todas formas, en los balnearios, al comenzar el proceso de ocupación, el mismo se dió de manera acelerada, incrementando viviendas, tanto estacionales como permanentes.

**Tabla 6: Evolución de población, vivienda y hogares por localidad censal y pieza territorial.
Agglomerado Maldonado – Punta del Este (censos 1963, 1975, 1985).**

Pieza territorial	Localidad	POB_63	POB_75	POB_85		VIV_63	VIV_75	VIV_85		HOG_75	HOG_85
Maldonado y barrios	MALDONADO	14.744	22.762	33.535		5.039	7.278	11.294		7.140	10.207
	CERRO PELADO	s/d	s/d	130		s/d	s/d	60		s/d	38
	VILLA DELIA	s/d	s/d	365		s/d	s/d	116		s/d	98
	BARRIO LOS AROMOS	s/d	s/d	145		s/d	s/d	54		s/d	47
	LA SONRISA	s/d	s/d			s/d	s/d	s/d		s/d	s/d
Total Maldonado y barrios		14.744	22.762	34.175		5.039	7.278	11.524		7.140	10.390

Pieza territorial	Localidad	POB_63	POB_75	POB_85		VIV_63	VIV_75	VIV_85		HOG_75	HOG_85
Punta del Este	PUNTA DEL ESTE	5.180	7.197	6.724		6.086	10.920	16.451		2.835	2.314
	PINARES - LAS DELICIAS	s/d	647	4.646		s/d	873	4.521		227	1.457
	SAN RAFAEL - EL PLACER	s/d	s/d	491		s/d	s/d	648		s/d	187
Total Punta del Este		5.180	7.844	11.861		6.086	11.793	21.620		3.062	3.958

Pieza territorial	Localidad	POB_63	POB_75	POB_85		VIV_63	VIV_75	VIV_85		HOG_75	HOG_85
Enclaves Ruta 39	BARRIO HIPODROMO	s/d	s/d	369		s/d	s/d	100		s/d	95
	CANTERAS DE MARELLI	s/d	s/d	154		s/d	s/d	50		s/d	38
Total enclaves Ruta 39		0	0	523		0	0	150		0	133

Pieza territorial	Localidad	POB_63	POB_75	POB_85		VIV_63	VIV_75	VIV_85		HOG_75	HOG_85
Conurbación punta ballena	CHIHUAHUA	s/d	s/d	0		s/d	s/d	7		s/d	0
	PUNTA BALLENA	50	166	499		50	244	687		63	174
	LAS CUMBRES	s/d	s/d	s/d		s/d	s/d	s/d		s/d	s/d
	LOS CORCHOS	s/d	s/d	s/d		s/d	s/d	s/d		s/d	s/d
Total Conurbación Punta ballena		50	166	499		50	244	694		63	174

Pieza territorial	Localidad	POB_63	POB_75	POB_85	VIV_63	VIV_75	VIV_85	HOG_75	HOG_85
Corredor ruta 10	EL CHORRO	s/d	s/d	93	s/d	s/d	173	s/d	33
	EL TESORO	83	125	300	86	156	229	32	99
	LA BARRA	122	182	281	215	334	474	87	92
	BALNEARIO BUENOS AIRES	s/d	s/d	26	s/d	s/d	45	s/d	10
	MANANTIALES	s/d	s/d	132	s/d	s/d	307	s/d	48
	LAGUNA BLANCA	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d		s/d	s/d
total corredor ruta 10		205	307	832	301	490	1.228	119	282

Pieza territorial	Localidad	POB_63	POB_75	POB_85	VIV_63	VIV_75	VIV_85	HOG_75	HOG_85
Laguna del Sauce	LA CAPUERA	s/d	s/d	25	s/d	s/d	20	s/d	10
	OCEAN PARK	s/d	s/d	16	s/d	s/d	10	s/d	5
	SAUCE DE PORTEZUELO	s/d	s/d	19	s/d	s/d	17	s/d	5
total laguna del sauce		0	0	60	0	0	47	0	20

		POB_63	POB_75	POB_85	VIV_63	VIV_75	VIV_85	HOG_75	HOG_85
El Quijote	EL QUIJOTE	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

(*) Los casos sin datos en 1963 puede remitir a ámbitos con menos de 500 habitantes no desagregados como localidades en los tabulados censales disponibles a nivel público actualmente en el banco de datos virtual del INE como a espacios aun no conformados como localidades censales en el censo respectivo.

Desde el seguimiento de población, vivienda y hogares, de las piezas del aglomerado y localidades censales (tabla 6) se aprecia la “activación” de los loteos ya delineados, y la conformación de los crecimientos en torno a los históricos enclaves que funcionaban como extremos del aglomerado (Laguna del Sauce, La Barra). El período 1963- 1985, consolidó de sobremanera el eje Oeste con el dinamismo de Punta Ballena y con la apertura de Pinares.

En el caso de la pieza que denominamos “Maldonado y barrios”, ciudad de Maldonado, concentraba en 1963, el 97% de la población de ésta pieza, en el surgimiento o consolidación de éstos barrios, tendencia que se mantuvo en 1975 y 1985.

Las viviendas evidenciaron el comportamiento diferencial y acelerado de la producción habitacional, particularmente en los sectores costeros y de ocupación estacional. La ciudad de Maldonado y sus barrios duplicaron sus viviendas entre 1963 y 1985.

En Punta del Este, el sector histórico de la península y su entorno inmediato, tiene un incremento sustantivo, a pesar de ser históricamente el más consolidado, triplicando las viviendas entre 1963 y 1985. En el mismo período, las otras piezas territoriales del aglomerado, que al inicio del período tenían una estructuración de su vialidad débil y aún amplios espacios de bosque sin urbanizar, avanzaron rápidamente en su ocupación, particularmente Pinares, afianzando el eje Punta del Este – Punta Ballena.

En el caso de la actual “Conurbación Punta Ballena” el fraccionamiento de A. Bonnet sobre la bahía de Portezuelo concentra la escasa población permanente y las viviendas del área, a pesar de la incipiente subdivisión del “lomo” de la ballena.

Los enclaves de la ruta 39, se fraccionan en la década de 1960 (junto a la creación del hipódromo) y aparecen como localidades censales en 1985. Allí ya se destaca la villa hípica con un incipiente dinamismo poblacional.

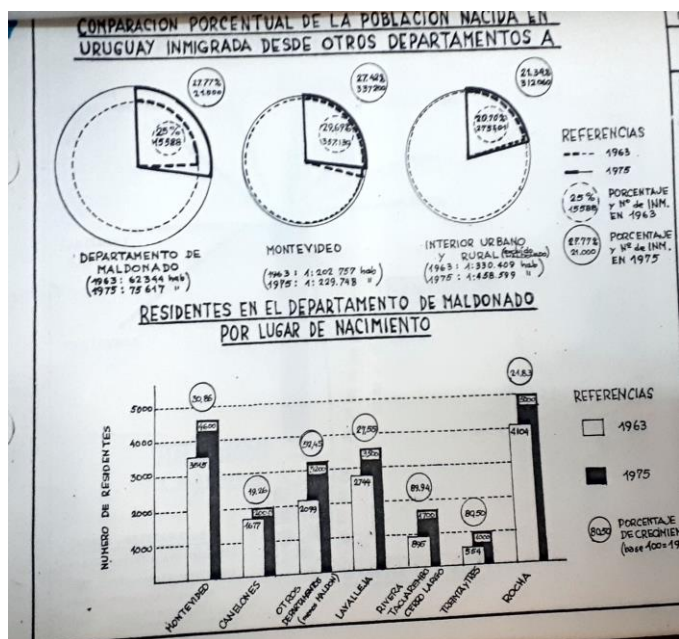
El corredor ruta 10 también muestra variantes significativas en el período, donde a partir del doble núcleo de La Barra y Manantiales, comienzan a ocuparse Balneario Buenos Aires y El Tesoro. Si

bien la población y viviendas se multiplican varias veces, aún el peso relativo en el total de la aglomeración no es significativo.

Lo que denominamos conurbación Laguna del Sauce, es junto a los enclaves Ruta 39 la pieza con menor desarrollo en viviendas y población permanente. Son los fraccionamientos balnearios más recientes (fines de la década de 1960) y hasta 1985 presentaban muy bajos niveles de consolidación urbana.

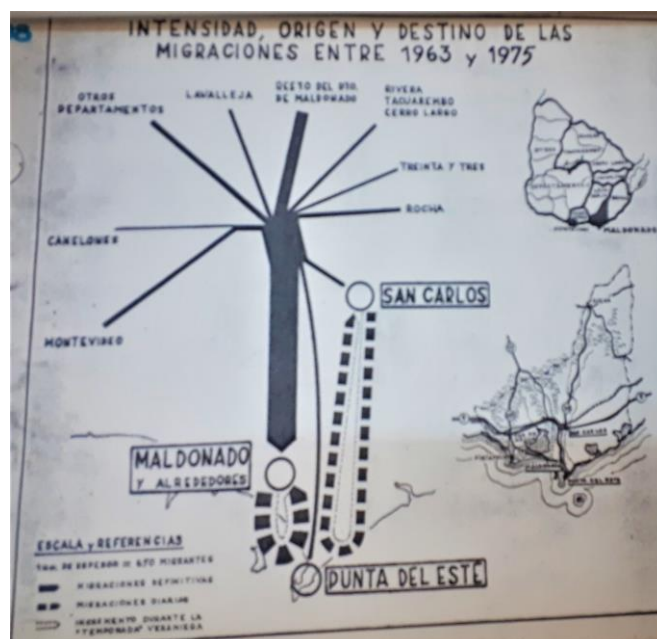
Respecto a las dinámicas migratorias, el otro elemento significativo de la morfología social, el análisis de los datos de los censos 1975 y 1963 realizado por el ITU (1977) muestra, un crecimiento en Maldonado por encima de los valores nacionales en migración interna y habitantes según lugar de nacimiento diferente al de residencia.

Imagen 32: Comparación población nacida y migrada- Montevideo, Maldonado, interior urbano. Censos 1963-75



Fuente: ITU (1977) a partir de datos INE

Imagen 33: esquema de principales flujos migratorios hacia Maldonado y Punta del Este (Censos 1963- 75)



Fuente: ITU (1977) a partir de datos INE

Sobre los flujos de migración reciente se aprecia un protagonismo de los departamentos limítrofes de la región este y Montevideo. El departamento de Rocha y el interior del propio departamento de Maldonado aparecen como los orígenes más relevantes. El estudio del ITU esboza los intensos vínculos cotidianos entre Maldonado y Punta del Este con San Carlos (imágenes 32 y 33).

Morfología institucional

La normativa de uso y ocupación del suelo, anterior a 1985 remite a ordenanzas de construcción departamentales, o de subdivisión y fraccionamientos, que abarcaban disposiciones sobre lo edilicio (higiene de la vivienda, permisos de construcción) o parámetros de subdivisión predial, ocupación del suelo, alturas, o retiros, generando diferentes paisajes y morfologías urbanas.

A partir de la "Ordenanza de fraccionamiento de tierras del departamento de Maldonado" (1940) se diferenciaron los patrones de ocupación del ámbito costero. Se reconoció una zona litoral de 5000 metros hasta la máxima crecida del río de la plata y 1000 metros alrededor de las lagunas del Sauce, José Ignacio y Garzón. El resto del departamento funcionaba por exclusión como única zona. La zona "litoral" se dividía en "secciones" de acuerdo a "anchuras" paralelas a la costa: 500 metros, 1000 metros, 2500 metros. Para estas se definían superficies destinadas a vialidad, tamaños y frentes mínimos de los lotes, que aumentaban a medida que se alejaba de la costa. Se reconocía el límite fijado para Punta del Este de acuerdo a la ley 9398 (considerado "ampliación de la planta urbana de Punta del Este") habilitando allí predios de 400 mts², independientemente de que superara a los 500 metros de distancia a la costa.

La “Ordenanza de subdivisión de la planta urbana y suburbana de Maldonado” (1951) llevó al ámbito departamental la implementación de la ley de centros poblados (1946), definiendo generosas calificaciones suburbanas en torno a la ciudad de Maldonado, particularmente al Norte y en el sector este (entre la traza ferroviaria y el arroyo Maldonado). La década de 1950 también fue fecunda en la discusión sobre la aplicación de la ley de propiedad horizontal en Maldonado y sus derivaciones en el pasaje a apartamentos y a ese régimen de edificios construidos para hoteles.

La “Ordenanza General de Construcciones” (decreto departamental 3055, de 1959) transformó en normativa departamental varios de los postulados del Plan Jones Odriozola de 1956. Se identificaban ámbitos territoriales más allá de las abstracciones del “ancho” de las franjas paralelas a la costa, generando normas de ocupación de la parcela y definición de parámetros arquitectónico-urbanísticos (alturas, retiros, cuerpos salientes gálilos) con una perspectiva urbana. La normativa se complejizaba en la península de Punta del Este, dividida en cinco sectores: avenida Gorlero, península, La Pastora, residencial Punta del Este y predios frentistas a la costanera. Para dos de estos espacios habilitaban desarrollos en altura, sea en torres exentas (La pastora), o entre medianeras (Gorlero). Un decreto posterior, habilitó el régimen de excepciones a las máximas alturas, vía Junta y Ejecutivo Departamental.

La “Ordenanza general de construcciones” (OGC) de 1974 (decreto departamental 3289) es un documento central para entender el desarrollo urbano del aglomerado. Los grandes patrones de ocupación del territorio allí definidos, continúan hasta hoy configurando el espacio urbano de Maldonado- Punta del Este. Es una compleja normativa que define regiones dentro del departamento, a partir de la costa, y por exclusión, los restantes centros urbanos. Las regiones se dividen en sectores, zonas y subzonas, con parámetros urbanísticos y edificatorios específicos (imagen 34). En la lectura general, redunda la baja densidad y vivienda unifamiliar en los balnearios (altura 7 metros, FOS 40% como patrones generales de los “barrios jardín” en diferentes ámbitos), y enclaves de alturas mayores en Punta del Este. Las regiones son: Solis, Piriápolis, Punta Colorada, Maldonado- Punta del Este, La Barra, José Ignacio. Si bien el actual aglomerado abarca tres de esas regiones, la ordenanza de 1974 considera una “región” en términos de unidad, al ámbito urbanizado entre los arroyos El Potrero y Maldonado, manteniendo como límite norte la traza definida por la ordenanza de 1951 para el suelo suburbano. La *región Maldonado Punta del Este* se dividió en tres sectores, divididos a su vez en tres zonas: Punta del Este (hasta avenida Chiverta; zonas: centro, la pastora y faro) Maldonado y Residencial Balnearia. Punta del Este refiere a la península) la ciudad de Maldonado (zonas: plaza, centro, resto de la zona) y Balneario (zonas: barrio jardín, costaneras y vías principales). En La Pastora se buscó mayor densidad con torres exentas de hasta 45 metros sobre la rambla y 36 metros en los interiores. “*Sus manzanas corresponden a un concepto de espacio progresivo, irregular (...) esta zona se habría de transformar en el articulador, la antesala del territorio destinado al bosque urbanizado*”. (Gorgoso, 2011; 12).

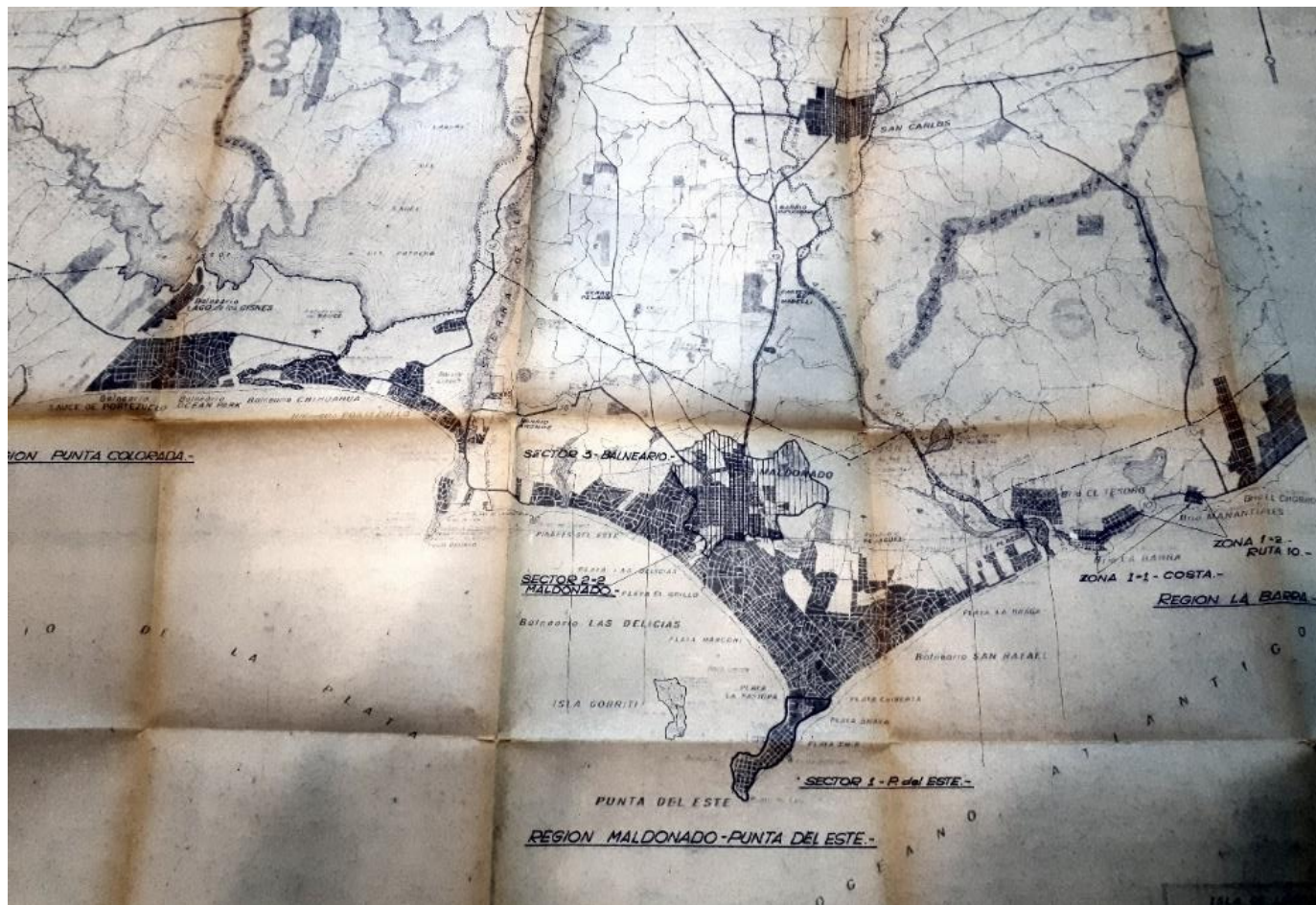
Los Anexos I y II de la OGC (decretos departamentales 3347 y 3351, de 1977 y 78) incluyeron: habilitar alturas hasta 54 mts en Av. Roosevelt y dejar sin efecto la construcción en altura para terrenos mayores a 6000 m² en costaneras y balneario. También se definieron parámetros urbanísticos de la ruta panorámica de Punta Ballena salvaguardando las visuales. En el decreto 3385, (1979), se reestructuró el sector Maldonado, organizándose en cuatro zonas, creando el sector Barrio Jardín al suroeste y circunscribiendo el sector plaza a nueve manzanas en torno a ella. El decreto 3386 (1979) modificó la ordenanza de viviendas económicas, zonificando la implantación de las mismas en la periferia norte y este de la ciudad de Maldonado

Síntesis

Entre 1963-85 (crisis del modelo batllista y quiebre institucional) ocurrió una notable transformación urbana en Maldonado- Punta del Este. Su conformación como aglomerado con comportamiento unitario radica en esta etapa. La ocupación de loteos costeros y barrios jardín y el crecimiento periférico de la ciudad de Maldonado fueron muestras del proceso de conurbación entre ambas ciudades y de su crecimiento dual vinculado a la urbanización turística: entornos de exclusividad de matriz estacional y ámbitos de población permanente ocupada en la construcción y servicios principalmente. El “boom de la construcción” cambió la imagen urbana del balneario, agregando densidad y altura; y atrayendo nuevos de pobladores a la ciudad “permanente” añadiéndose nuevos

barrios mayoritariamente de trabajadores migrantes originarios de los departamentos limítrofes y el interior del departamento. La normativa urbana complejizó parámetros y retroalimentó un modelo espacial y paisajístico definido: una península de casas bajas, con una corta avenida flanqueada por bloques de altura mediana que desemboca hacia el interior en un territorio de transición heterogéneo pero habilitado para torres exentas y que luego se despliega como un bosque urbanizado, de bajísima densidad, de chalets en grandes predios, extendiéndose sobre la costa a ambos lados de la península. La ciudad permanente, compacta, con su centro histórico en torno a la plaza fundacional y damero regular, se desparrama hacia el norte y el este, con nuevos barrios de variados trazados y contigüidad compleja; contenida por el arroyo Maldonado. En las nuevas periferias, enclaves de vivienda social pronto se integrarán a la trama, absorbidos por el acelerado consumo de nuevo suelo, conviviendo con novedosos ámbitos de informalidad urbana.

Imagen 34: regiones y zonas de la normativa urbanística en el ámbito del aglomerado (OGC, 1974).



Fuente: IDM (1974)

4.2. Morfología física, social e institucional en el lapso 1985- 2018.

De acuerdo a lo señalado en el cuadro del apartado 1.5 se plantea el análisis de tres dimensiones coincidentes con las morfologías (físico- espacial, social e institucional) observadas a través de áreas temáticas las cuales se abordan a través de indicadores o descriptores, según corresponda.

**Cuadro: dimensiones, áreas temáticas, indicadores y descriptores para el análisis
(extracto del presentado en el apartado 1.5)**

DIMENSIÓN	ÁREA TEMÁTICA	INDICADOR
MORFOLOGÍA FÍSICO- ESPACIAL	Superficie urbanizada	Indicador1 : Evolución de la superficie ocupada con densidades mayores a 4 vivienda por hectárea para el total de la aglomeración por localidad censal
		Indicador 2: Tasa de viviendas estacionales por segmento censal. Comparativo 1985, 2011.
		Descriptor 1: tipo de tejido urbano: Localización de CH, asentamientos y barrios privados (1985-2018).
	Cobertura y gestión de la infraestructura	Descriptor: cobertura y gestión de saneamiento.
	fraccionamiento del suelo urbano	Indicador 1 : superficie fraccionada con destino a proceso de urbanización por pieza territorial del aglomerado
MORFOLOGÍA SOCIAL	Estructura sociodemográfica	Indicador 1: Evolución de la cantidad de población, hogares y viviendas. Cantidad y tasas de crecimiento porcentual anual por localidad censal (1985, 2011).
		Indicador 2: Densidad de población por zona censal. Censos 1985, 2011
		Indicador 3: Densidad de vivienda por zona censal. Censos 1985, 2011
		Indicador 4 Estructura por sexo y edades en la aglomeración. Comparativo 1985, 2011.
		Indicador 5: Proporción de jefes de hogar nacidos en otro departamento. Aglomerado Maldonado-Punta del Este. Localidad censal Comparativo 1985, 2011.
		Indicador 6: Proxy nivel socioeconómico: años promedio de educación del jefe de hogar por localidad censal (1985, 2011).
		Indicador 7: NBI vivienda decorosa (materialidad de la vivienda, saneamiento, lugar para cocinar) por segmento censal (1985- 2011).
MORFOLOGÍA INSTITUCIONAL	Marco regulatorio uso del suelo	Descriptor 1: evolución de la normativa urbanística

Fuente: elaboración propia

4.2.1 Morfología física.

De acuerdo al esquema metodológico – operativo planteado en el apartado 1.5, la morfología física será apreciada a través de tres áreas temáticas: superficie urbanizada, cobertura y gestión de infraestructura y fraccionamiento del suelo urbano.

Para ellas se observan diferentes indicadores y descriptores que dan cuenta de las transformaciones en el período de estudio.

En el Área temática: superficie urbanizada

Indicador: *Evolución de la superficie ocupada con densidades mayores a 4 vivienda por hectárea para el total de la aglomeración (1985, 2011).*

Siguiendo a Martínez y Altmann (2018) a efectos de esta investigación, el suelo *urbanizado* se define como aquel que cuenta con una densidad de vivienda mínima de 4 viviendas por hectárea. De ésta forma se pretende observar el corrimiento de la denominada “mancha urbana”.

Según la información censal desagregada por zona censal (manzana) denominado por el INE “marco censal”⁷⁵ para los censos 1985 y 2011, la cartografía SIG reconstruida del censo 1985, y la disponible del último censo (2011) se calcula y representa la densidad de vivienda por manzana.

El aglomerado duplicó su superficie urbanizada entre 1985 y 2011, pasando de 1601 a 3240 hectáreas (Tabla 7). Debe realizarse la salvedad de que varias localidades censales que lo integran

⁷⁵ Es una base de datos de cobertura nacional que presenta por cada zona censal, (máxima apertura territorial posible de acuerdo a las unidades geoestadísticas de relevamiento del INE) la cantidad de personas (hombres y mujeres), viviendas (discriminado en ocupadas y desocupadas) y hogares (discriminado en colectivos y particulares).

en 2011, en 1985 eran áreas rurales, o suburbanas no fraccionadas, por lo que no estaban configuradas como localidades censales. Es el caso de Cerro Pelado (zona rural en 1985, incorporado a urbano en 1993, luego fraccionado por el gobierno departamental para diversos programas de vivienda de interés social), La Sonrisa (suburbano, no fraccionado en 1985), El Quijote (club de chacras surgido en 2004), Laguna Blanca (Club de campo / Barrio privado, surgido en 1993).

Tabla 7: Superficie (há) por localidad urbana con densidad de vivienda mayor o igual a 4 viviendas (censos INE 1985 y 2011).

Nombre de Localidad	Superficie urbanizada Hectáreas 1985	Superficie urbanizada Hectáreas 2011	% crecimiento
MALDONADO	495,09	800,10	61,20 %
PUNTA DEL ESTE	573,64	714,07	24,48%
CERRO PELADO	(**)	105,52	(***)
PINARES - LAS DELICIAS	334,11	545,13	63,16%
CHIHUAHUA	(*)	2,47	(***)
VILLA DELIA	8,94	40,33	350,68%
SAN RAFAEL - EL PLACER	37,86	145,04	283,02%
BARRIO HIPODROMO	18,25	36,10	198,78%
LOS AROMOS	4,55	21,53	373,00%
CANTERAS DE MARELLI	22,52	15,58	-30,79%
EL CHORRO	22,94	55,08	140,07%
EL TESORO	21,27	106,69	401,40%
LA BARRA	33,61	97,04	188,70%
LA CAPUERA	(*)	168,56	(***)
MANANTIALES	20,96	32,63	55,71%
OCEAN PARK	(*)	6,24	(***)
PUNTA BALLENA	16,76	189,00	1027,35%
SAUCE DE PORTEZUELO	(*)	1,49	(***)
SAN VICENTE	(*)	(*)	(***)
BALNEARIO BUENOS AIRES	(*)	125,54	(***)
LAS CUMBRES	(**)	(*)	(***)
LOS CORCHOS	(**)	0,65	(***)
LA SONRISA	(**)	29,07	(***)
EL QUIJOTE	(**)	(*)	(***)
LAGUNA BLANCA	(**)	1,72	(***)
TOTAL AGLOMERADO	1592,16	3240,56	102,37%

Fuente: elaboración propia a partir de datos y cartografía INE

Nota: (*): La localidad no tiene zonas censales con densidad de vivienda mayor a 4 viv/há.

(**) En ese censo no estaba configurada como localidad urbana.

(***) no es posible hacer el comparativo de crecimiento por darse uno de los casos anteriores

El incremento de superficie urbanizada, aparece tanto vinculado al surgimiento de nuevos barrios o fraccionamientos como a la densificación de territorios que en 1985 no llegaron a ese umbral de densidad.

El comportamiento de las localidades censales a nivel de superficie urbanizada (Tabla 7), muestra algunas tendencias claras:

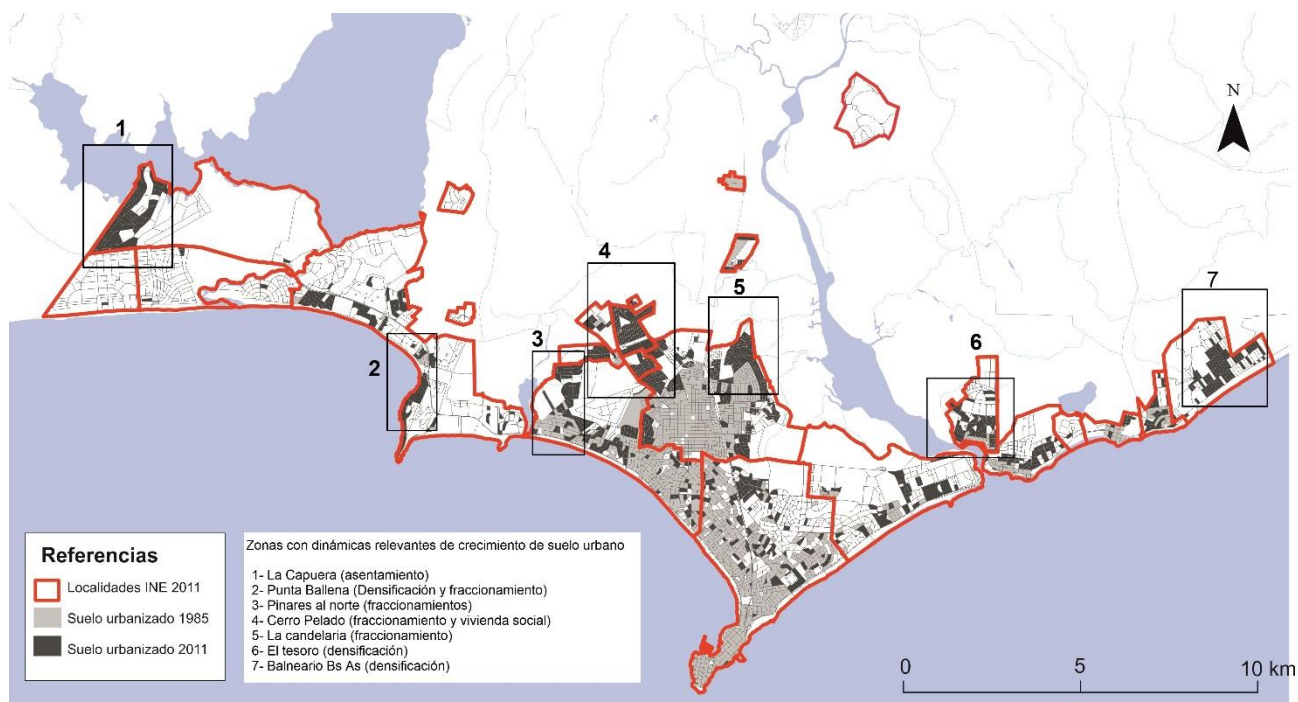
- Los núcleos urbanos estructurantes del aglomerado (localidades censales Maldonado y Punta del Este) presentan incrementos significativos, pero por debajo del registrado por todo el aglomerado

(102 %). En el caso de Punta del Este el mantenimiento de los límites de la localidad censal revela que el incremento (25%) corresponde únicamente a densificación y no a expansiones. En la ciudad de Maldonado, su expansión en casi 60% se potencia al considerar que parte de los crecimientos genuinos del período han sido configurados como nuevas localidades censales.

- Varios espacios balnearios, en los extremos este y oeste del aglomerado, con bajos niveles de ocupación al inicio del período se densificaron y expandieron: Punta Ballena (1027%, de 16 a 189 hectáreas), La Barra (188 %), o El Tesoro (400%). En estos casos, a pesar de ser antiguos fraccionamientos, lograron ocupaciones progresivas y crecimientos destacados en éste etapa.

- La ciudad de Maldonado disminuyó su peso relativo en términos de superficie urbanizada. En 1985 representaba casi un tercio del suelo urbanizado (casi 500 de las 1500 hectáreas) y en 2011 (con 800 hectáreas) es una cuarta parte. Aunque se le sumen los nuevos fraccionamientos contiguos configurados como otras localidades censales (Villa Delia, Cerro Pelado, La Sonrisa, Los Aromos), no llega a 1000 hectáreas, es decir menos de la tercera parte del total.

Imagen 35: Comparativo (1985- 2011) de superficie ocupada con densidad de vivienda mayor a 4 viviendas por hectárea, con destaque de zonas dinámicas



Elaboración propia en base a datos y cartografía INE

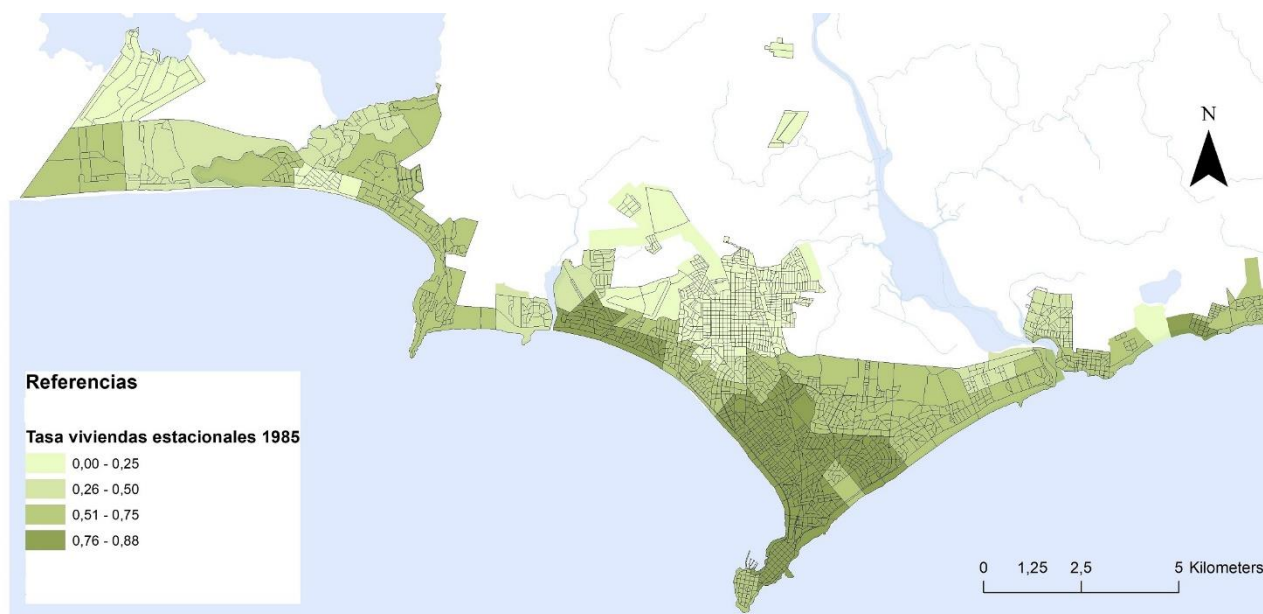
Dentro de una mirada espacial, al observar la superposición de la superficie urbanizada 1985 y 2011 (Imagen 35) se aprecian siete áreas de crecimiento relevante que abarcan todos los sectores del aglomerado (Imagen 34). La ocupación del suelo urbano fue particularmente dinámica en los extremos oeste (La Capuera, asentamiento) y este (Balneario Buenos Aires), en ambos casos, con población permanente dentro de fraccionamientos con pequeños lotes. La lógica de que antiguos fraccionamientos se consolidaran y densificaran, se dio también en El Tesoro, al norte de La Barra de Maldonado. En Punta Ballena sobre la ladera oeste se combinaron nuevos fraccionamientos con densificación de anteriores. En las periferias de Maldonado los barrios La Candelaria y Cerro Pelado expandieron el borde urbano de la ciudad hacia el norte, en tanto se continuaba fraccionando y densificando la zona de Pinares al norte, ocupando progresivamente el territorio definido por la laguna del Diario, Camino Lussich y el fraccionamiento Pinares. Este sector es un dinámico, singular y actual frente articulación entre los crecimientos de la ciudad de Maldonado y los loteos costeros.

Indicador: tasa de viviendas estacionales por segmento censal (1985- 2011).

La ocupación estacional de sectores del stock habitacional es un elemento estructural de las ciudades volcadas al turismo residencial de temporada. Siguiendo a Viana en los lineamientos para el plan de Maldonado- Punta del Este (IMM, 1991) y a partir del concepto de "índice de

estacionalidad” desarrollado por el ITU (2008; 2013) (definido como cantidad de viviendas declaradas de uso de temporada sobre el total de viviendas, por segmento censal) para la aglomeración en los censos de 1985 y 2011, se propone una tasa definida como el cociente entre viviendas con ocupación estacional y total de viviendas por segmento censal. En 1985, el 50% de las viviendas del aglomerado eran de uso estacional, destacando el sector Barrio jardín y Pinares, con más del 75%. Salvo los casos de balnearios con muy baja ocupación en la época (Chihuahua, La Capuera), el mapa (imagen 36) es contundente respecto a dualidad entre la ciudad permanente mediterránea (con menos de 25% de viviendas estacionales) y la ciudad estacional costera.

Imagen 36: Tasa de viviendas estacionales por segmento censal (1985). Aglomerado Maldonado- Punta del Este.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos y cartografía INE

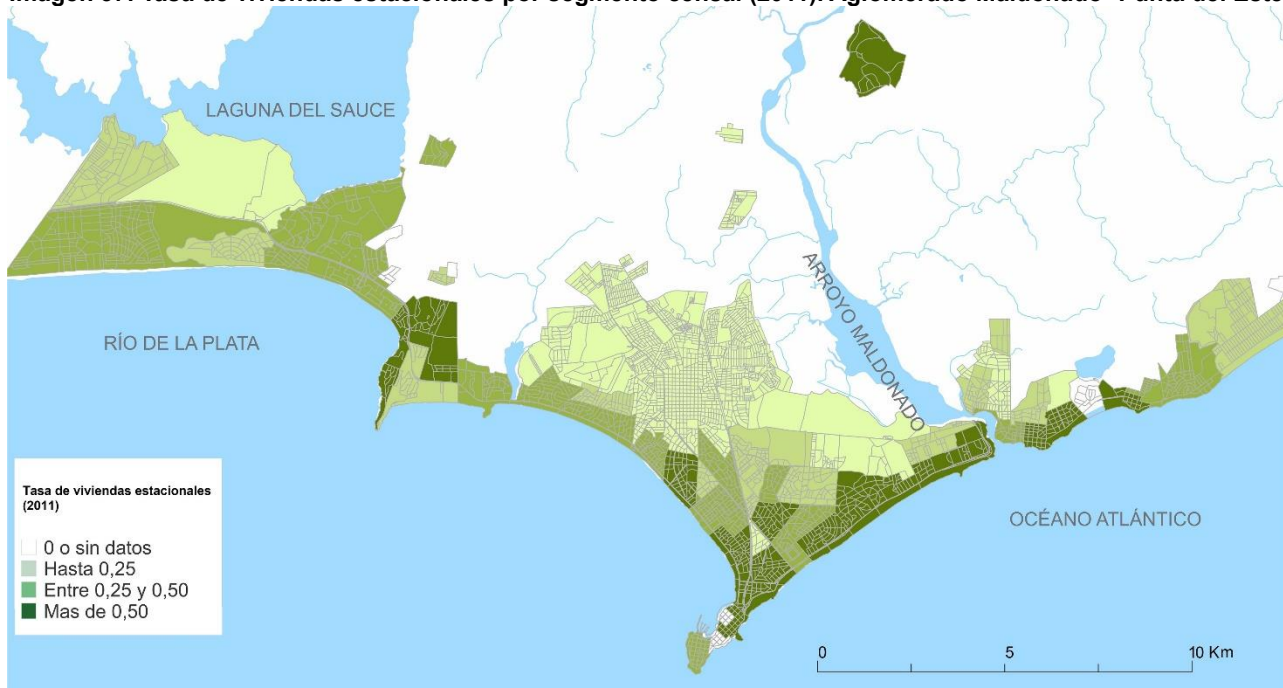
El censo de 2011 muestra un panorama similar en la distribución de los espacios de uso predominantemente estacional (imagen 37). A nivel general del aglomerado, las viviendas estacionales bajaron a 41%. Esto muestra el incremento en términos relativos de la vivienda permanente de sectores del balneario, particularmente en Pinares. Así como el despliegue de los nuevos barrios de la ciudad de Maldonado (Cerro Pelado, La Sonrisa) añadiendo vivienda permanente en un ritmo de crecimiento superior a las viviendas de temporada. También es evidente en el mapa de 2011, la aparición de los clubes de campo Laguna Blanca y El Quijote.

Descriptor: *Tipo de tejido urbano: localización de Conjuntos Habitacionales de la Política Pública de Vivienda (CH), asentamientos⁷⁶ y barrios privados.*

La desagregación del tejido urbano, entendido desde el modo de gestión urbano- habitacional (Martínez y Altmann, 2018), a partir de variantes definidas por una resolución diferencial del trazado vial, estrategias de subdivisión parcelaria y acceso al suelo, da muestra de la heterogeneidad en la generación de los tejidos residenciales (Cecilio, Couriel, Spallanzani, 2001; Martínez y Altmann, 2018).

⁷⁶ Para la definición de asentamientos nos remitimos a la dada por el INE- PIAI 2006: “Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales”. Para su identificación y localización a la cartografía base del censo INE 2011. Para la situación 1985 se adaptó esta cartografía mediante fotos aéreas y datos de informantes calificados.

Imagen 37: Tasa de viviendas estacionales por segmento censal (2011). Aglomerado Maldonado- Punta del Este.



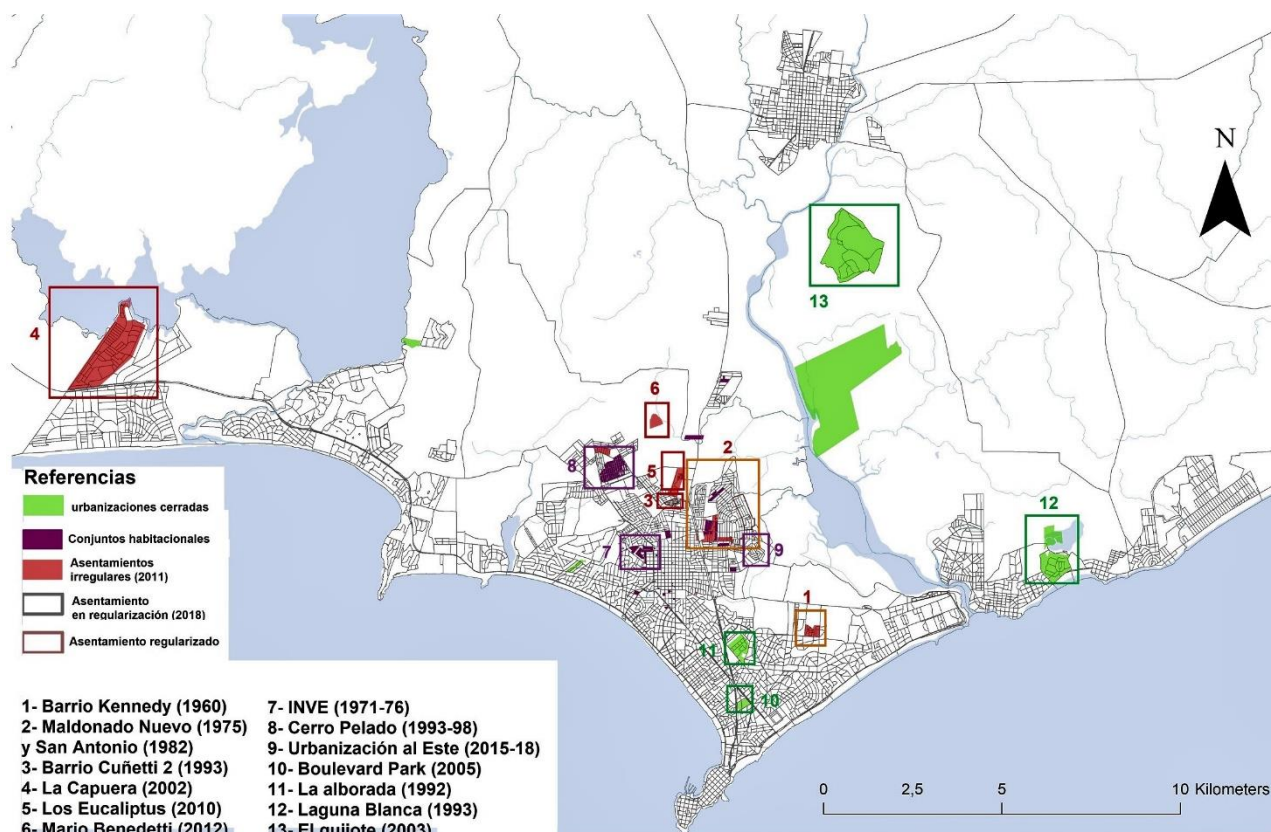
Fuente: Elaboración propia a partir de datos y cartografía INE

Observar la trayectoria localización de los CH, asentamientos, barrios privados y la ciudad de tejido “tradicional”, se evidencia la construcción de una compleja periferia al norte de la ciudad de Maldonado donde se radican dos polos de vivienda social que han visto desarrollar asentamientos en su entorno (Cerro Pelado, San Antonio) y grandes asentamientos recientes, caso de Los Eucaliptus, en el actual borde urbano y Mario Benedetti (inserto en territorio rural) (Imagen 38). Algunos de esos asentamientos, como Cuñetti 2 (1993) y Maldonado Nuevo (1975) fueron intervenidos por el PIAI- PMB, regularizándose en la última década. El histórico desarrollo del INVE iniciado en la década de 1970, entonces periférico, pero estratégicamente ubicado en torno a vías de tránsito estructurantes del aglomerado (Av. Lavalleja, Ventura Alegre), se ha integrado a la trama urbana plenamente. El surgimiento de La Capuera como asentamiento (2002) desarticulado y distante varios kilómetros del resto del aglomerado (aunque bien conectado a través de la ruta Interbalnearia) generó un gran enclave de precariedad urbano- habitacional en un área que estaba en consolidación, pero dentro de parámetros de ocupación temporal como se vio en el indicador de estacionalidad. Esto forma parte de una trayectoria de asentamientos en los que se aprecian dos grandes tendencias: los surgidos en cercanía a la trama urbana periférica (Cuñetti, Maldonado Nuevo, Los Eucaliptus) y los surgidos como enclaves, situados en áreas rurales o de baja ocupación urbana (Kennedy, La Capuera).

Los barrios privados y emprendimientos cerrados han tenido diferentes modalidades espaciales y de gestión como señala Varela (2017). Allí se incluyen desde barrios privados rodeados de ciudad consolidada y establecidos en áreas centrales del balneario como urbanizaciones en PH vinculados a vías estructurantes como Avenida Roosevelt o Boulevard Artigas (La alborada⁷⁷, Boulevard Park) a clubes de campo o chacras que dan cuenta de las transformaciones del territorio departamental al sur de la ruta 9, en los que destaca Laguna Blanca, por su antigüedad y ubicación entre La Barra y Manantiales sobre la ruta 10 (Imagen 39). De todas formas, estos emprendimientos, muestran una ocupación lenta y progresiva.

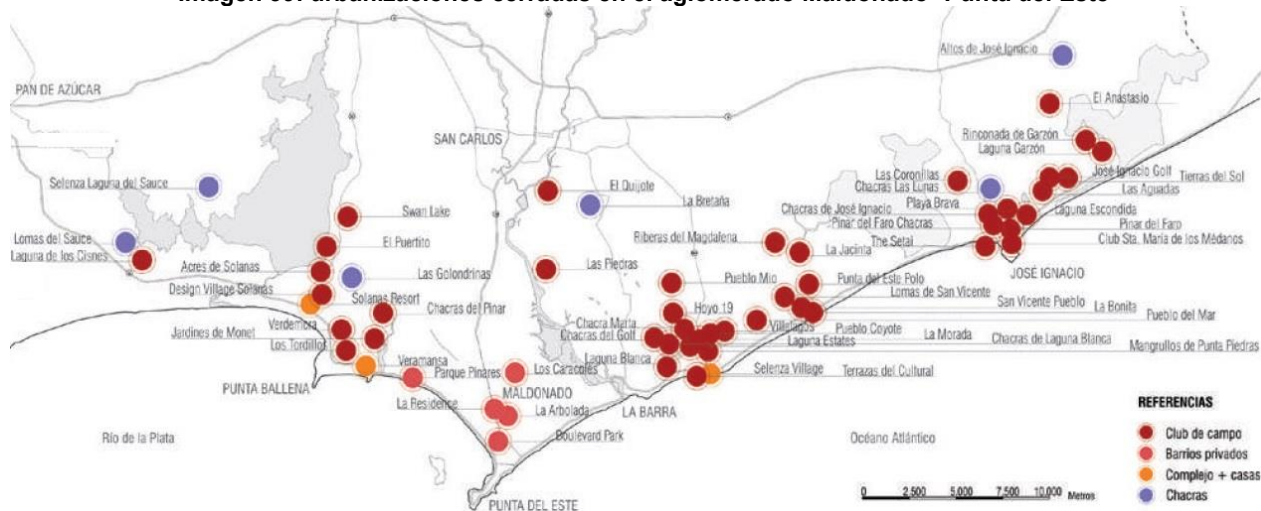
⁷⁷ Se desarrolló como urbanización en PH aunque es anterior a la sanción de la ley las reglamentó.

Imagen 38: Variantes de tejido urbano. Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985- 2011)



Fuente: elaboración propia a partir de datos INE, IDM, DINOT, y Varela (2017)

Imagen 39: urbanizaciones cerradas en el aglomerado Maldonado- Punta del Este



Fuente: extraído de Varela (2017)

En síntesis, la superficie urbanizada, muestra un incremento notorio, heterogéneo en su distribución espacial, con marcados incrementos en la periferia norte de la ciudad de Maldonado, la estabilidad del sector de la península y barrio jardín y un aumento significativo en los extremos este y oeste, consolidando los bordes del aglomerado (Balneario Buenos Aires y La Capuera, principalmente). La estructural dualidad entre ciudad estacional y ciudad permanente se mantiene, pero en el crecimiento de la superficie urbanizada los fraccionamientos formales vinculados a la ciudad de Maldonado han sido determinantes, así como la reconversión algunos ámbitos del balneario a vivienda permanente, desafiando la configuración histórica de los territorios de la estacionalidad,

particularmente en Pinares. La periferia también se vio tensionada por los históricos polos de vivienda social (Cerro Pelado, San Antonio- Las cooperativas) más el reciente “urbanización al Este”, nuevo ámbito de desarrollo urbano en torno a la avenida Aparicio Saravia.

Los asentamientos, desde la crisis de 2002 mostraron una nueva generación donde primaron las grandes operaciones, observándose ocupaciones (Los Eucaliptus, Mario Benedetti) o negociado informal de tierra (La Capuera, Balneario Buenos Aires) que, en definitiva, reestructuran la periferia y cambian modalidades de gestión urbana y acceso al suelo.

Área temática: cobertura y gestión de la infraestructura.

Descriptor: *Cobertura y gestión del saneamiento.*

El área cubierta por la red de saneamiento constituye un indicador clave para valorar el nivel de consolidación del suelo urbano dado por su soporte infraestructural (LOTDS, art. 32, atributos del suelo urbano) (imagen 40). La Ley de Centros Poblados (1946) también mencionaba la necesidad de saneamiento como excluyente para el proceso urbanizador, pero una de las salvedades de la provisión de red de saneamiento para los nuevos centros urbanos o extensión de los existentes, refería a los balnearios. Esto generó una serie de conflictos en el desarrollo urbano cuando áreas originalmente balnearias o de segunda residencia, masivamente pasaron a primera residencia, particularmente en el proceso de metropolización de Montevideo a partir de la década de 1960. En Maldonado – Punta del Este, estos procesos no se dieron en los mismos términos, pero la permanencia de nuevos fraccionamientos y su ocupación dispersa y progresiva constituyeron un desafío para la infraestructura urbana, con la singularidad de que durante la temporada turística la ciudad es solicitada de manera diferenciada respecto a sus servicios.

El análisis de la consolidación infraestructural en el período de estudio, al remitirse al saneamiento merece una salvedad: Maldonado – Punta del Este fue uno de los pocos lugares del país que contó con provisión de agua y saneamiento por parte de privados (1993- 2005).

Dentro del proceso de apertura y desregulación económica que en la región tuvo un impulso decisivo luego del Consenso de Washington (1989) Uruguay sancionó una ley de empresas públicas (1991) que habilitó concesiones y privatizaciones en los entes monopólicos públicos que proveían los servicios básicos (energía eléctrica, telefonía, agua y saneamiento). Si bien los artículos de la norma que lo habilitaban fueron derogados por votación popular con un amplio respaldo, las concesiones ya asignadas fueron respetadas.⁷⁸ Entre ellas, la provisión de agua y saneamiento para las localidades al Este del arroyo Maldonado. El departamento de Maldonado por sus altos niveles de ingresos y dinamismo poblacional era un ámbito propicio para la rentabilidad de la concesionaria, a pesar de un notorio rezago en el despliegue de la red, argumento principal bajo el cual fue planteada la concesión. Entre 1993 y 2005, la empresa Aguas de la Costa (en un principio de capitales nacionales), desarrolló la red saneamiento y agua potable al Este del arroyo Maldonado.

Dentro de un ambicioso programa nacional de saneamiento en ciudades del interior planteado por la OSE en 1992, Maldonado desarrolla entre 1992 y 1995 una serie de estudios que derivaron en su plan de saneamiento ambiental. En uno de ellos se considera que entre los riesgos ambientales emergentes en el área estaban:

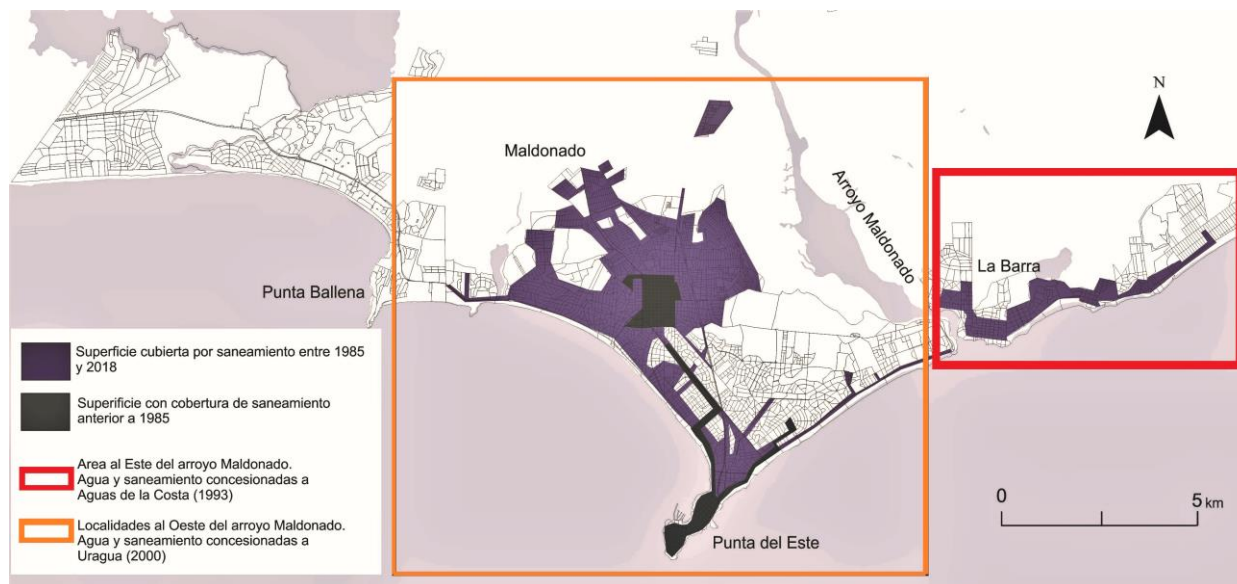
(los) provenientes del proceso de urbanización incontrolado o de otros usos inadecuados del suelo (...) el aumento desorganizado de densidad de población en ciertas áreas compromete el recurso agua bajo varios aspectos: contaminación de aguas balnearias, ineficiencia de sistemas de distribución de agua por rápida obsolescencia, compromiso de la red de saneamiento por caudales mayores a los previstos; loteamientos recientes comprometen la calidad de valiosas fuentes de agua potable. (Viana et al, 1994; 27).

Luego de definido el plan, comenzaron a desarrollarse, tras varias décadas, obras de ampliación significativa de la red de saneamiento en Maldonado- Punta del Este. Estas abarcaron Maldonado Nuevo, los crecimientos al norte y oeste y posteriormente la zona de Pinares. En Punta del Este se fortaleció la red en las manzanas adyacentes a la Av. Roosevelt, en la zona de Aidy Grill donde la normativa habilitaba torres y en las manzanas las ubicadas entre Av. Francia y la Rambla Costanera sobre playa mansa. A fines de la década de 1990, se estableció otra concesión de servicios de

⁷⁸ Ley N° 16361- (1993) Facultó al Poder Ejecutivo a concesionar el servicio público de suministro de agua potable y saneamiento en Maldonado

agua y saneamiento, en este caso, al Oeste del Arroyo Maldonado, abarcando la ciudad de Maldonado y Punta del Este.⁷⁹ La misma, a cargo de la empresa española Aguas de Bilbao y que actuó bajo la marca Uruguay estuvo operativa desde el año 2000. Estas concesiones empezaron a caer a partir de 2005 cuando una reforma constitucional por iniciativa popular estableció que los servicios de agua y saneamiento deberían ser prestados por personas públicas estatales. El hecho de que los contratos y concesiones se respetaran generó la inédita situación de transición con la creación de la Unidad de Gestión Desconcentrada (UGD) de OSE, haciéndose cargo del servicio.⁸⁰ Por otra parte, OSE compró las acciones de Agua de la Costa en 2008.⁸¹

Imagen 40: Evolución y gestión de saneamiento en el Aglomerado (1985- 2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos OSE – IDM⁸²

Además de la ampliación de la red de saneamiento, en 2012 se inauguró una moderna planta de tratamiento de efluentes situada en la zona de El Jaguel, solventando el crecimiento de la red hasta 2035 y manteniendo la calidad de las aguas. El emisor situado en la parada 31 de Playa Brava suplantó a los sistemas que derivaban a Puntas del Chileno y Punta de la Salina.

La cobertura y gestión del saneamiento de Maldonado- Punta del Este en el período de estudio, estuvo caracterizado la planificación de la infraestructura reconociendo la necesidad de una inversión fuerte y postergada. Las obras realizadas, particularmente a partir del año 2000 en la ampliación de la red, permitieron sanear los ámbitos de población permanente y los de mayor densidad de viviendas en el área predominantemente estacional.

La experiencia de la gestión privada tuvo aspectos conflictivos ya que hubo reiteradas polémicas en torno al retraso de las obras previstas y comprometidas en la concesión, la mala calidad del servicio y el alto costo, particularmente en la experiencia de Uruguay.

⁷⁹ Ley N° 16736- (1996) Autorizó a OSE a otorgar concesiones en el interior del país “Autorízase a Obras Sanitarias del Estado, con la previa aprobación del Poder Ejecutivo, a otorgar, bajo el régimen de concesión de obra pública, la realización de obras y la prestación del servicio de saneamiento y de suministro de agua potable en el interior del país”.

⁸⁰ La Ley N° 17902 (2005) Creó la Unidad de Gestión Desconcentrada para el saneamiento y abastecimiento de agua potable del Departamento de Maldonado “Art. 1. (...) Dicha Unidad asumirá la prestación de los servicios que fueran concesionados a particulares en aquel departamento (...) y será administrada por una Dirección conformada por el Presidente y el Vicepresidente de la Administración de las Obras Sanitarias del Estado y en un tercer miembro designado en representación de la Intendencia Municipal de Maldonado, con anuencia de la Junta Departamental de Maldonado”.

⁸¹ Ley N° 18003- Autorizó la adquisición por parte de OSE de las acciones de Aguas de la Costa S.A “Art 1. Autorízase a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) a adquirir hasta el 100% (cien por ciento) de las acciones de la empresa Aguas de la Costa S.A., a razón de 60% (sesenta por ciento) a la empresa Aguas de Barcelona (AGBAR S.A.), de acuerdo con el contrato oportunamente suscrito por las partes, y hasta 40% (cuarenta por ciento) de las acciones a STA Ingenieros S.R.L. o a quien las tuviere en el momento de la adquisición. Artículo 2. Una vez adquirida la totalidad de las acciones, Aguas de la Costa S.A. podrá ser disuelta de acuerdo con las normas de la Ley N° 16.060, de 4 de setiembre de 1989, pasando todos sus activos a la Administración de las Obras Sanitarias del Estado, siendo administrados por la Unidad de Gestión Desconcentrada”

⁸² La OSE en su visualizador de disponibilidad de red de saneamiento <https://gisportal.ose.com.uy/visorose2016?Depto=Maldonado&Localidad=Maldonado> incluye la información por tramo respecto a la fecha de habilitación del mismo.

Área temática: fraccionamiento del suelo urbano

Indicador: superficie fraccionada con destino a proceso de urbanización por pieza territorial del aglomerado.

La disponibilidad de suelo fraccionado implica la potencial ocupación urbana, habilitada por un acto administrativo de la intendencia. Esto incide en el ritmo de crecimiento de la ciudad en tanto puede habilitar una rápida implantación de viviendas y servicios o dilatarse en el tiempo, quedando latente la salida a la venta de los solares, de acuerdo a las estrategias de los desarrolladores para maximizar sus ganancias e incidiendo sobre la oferta del mercado de suelo.

La información del Archivo Nacional de Planos de Mensura del MTOP, procesada en SIG permite establecer cuándo se realizaron los fraccionamientos de los diferentes barrios y localidades del aglomerado. A partir de éstos datos (superficie, fecha de registro del plano) y trabajando con el nivel de agregación de las piezas territoriales del aglomerado, se obtuvo la trayectoria de la habilitación de suelo urbano desde el punto de vista administrativo.

Debe señalarse que no toda la superficie considerada en la capa de planos de mensura refiere a fraccionamiento para usos urbano- habitacionales. Si bien cada registro de la base fue chequeado y validado en tanto se genera subdivisión para usos urbanos o deslinde, en varios registros de la última etapa, quedan comprendidos los remanentes de operaciones de subdivisiones mayores. Son los casos puntuales de los predios donde se ubica el asentamiento Los Eucaliptus y algunos predios en el entorno de la Avenida Aparicio Saravia. En este caso se ha optado por considerarlos dentro del conjunto de fraccionamientos, no afectando las tendencias generales.

Tabla 8: superficie fraccionada por etapa y pieza territorial del aglomerado (hasta 2016)

PIEZA TERRITORIAL	ETAPA					SUPERFICIE (Há)
		Fundacional (anterior a 1933)	Entre 1933 y 1985	Entre 1985 y 1996	Entre 1996 y 2016	TOTAL
Conurbación Punta Ballena	(*)		940,2	52,94	81,97	1075,11
Corredor Ruta 10		41,01	745,93	(**)	(**)	786,94
Punta del Este		168,65	1686,43	129,64	183,81	2168,53
Laguna del Sauce	(*)		705,02	(**)	(**)	705,02
SUBTOTAL BALNEARIOS		209,66	4077,58	182,58	265,78	4735,6
			0			
Maldonado y barrios		123,02	496,57	191,04	247,02	1057,65
Enclaves R39	(*)		19,08	12,71	22,13	53,92
SUBTOTAL CIUDAD PERMANENTE		123,02	515,65	203,75	269,15	1111,57
			0			
TOTAL		332,68	4593,23	386,33	534,93	5847,17

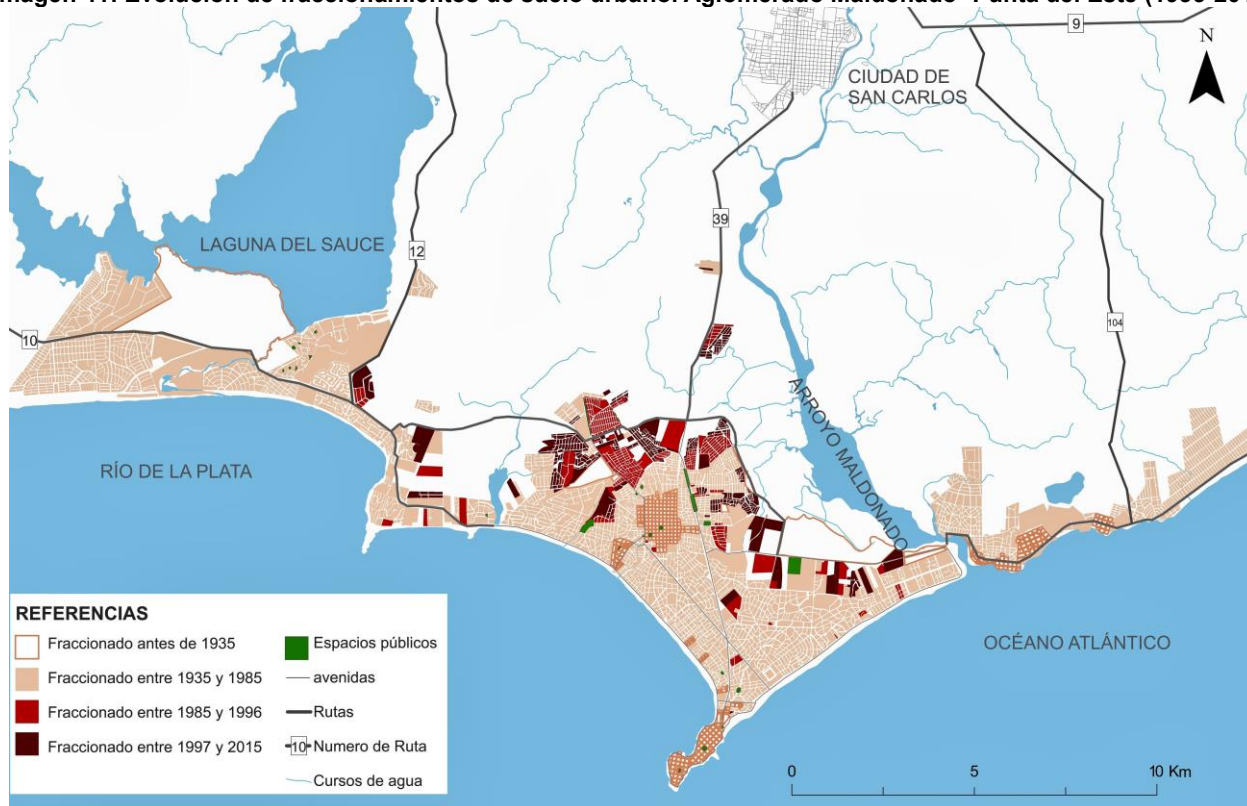
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Topografía- Archivo Nacional de Planos de Mensura.

De la lectura conjunta de tablas y mapas (tabla 8, imágenes 41 y 42) se aprecia que el medio siglo transcurrido entre 1933- 1985 fue particularmente dinámico, en especial de la zona costera. En 1985 estaba fraccionado el 83% del suelo actualmente ocupado por fraccionamientos. En la discriminación entre ámbitos “balnearios” y permanentes, en 1985 estaba fraccionado el 90% del suelo de ocupación estacional, y apenas un 50% del correspondiente a la ciudad permanente. Actualmente el 19% de la superficie fraccionada del aglomerado está ocupada por la ciudad de ocupación “permanente”.

El período 1985-1996 (el corte se apoya en que fue año censal) estuvo condicionado por la operación Cerro Pelado, originalmente distanciada de la trama urbana de la ciudad y la ocupación

concurrente del territorio intersticial resultante, que fortaleció el sector noroeste del aglomerado en torno a las históricas vías como Cno. Lussich y la actual Av. Wilson Ferreira Aldunate. En tanto se consolidaba el lado este de la ex traza ferroviaria con el fraccionamiento La Candelaria y un nuevo polo de vivienda social con varios conjuntos cooperativos. Este período incluye el fraccionamiento de un espacio intersticial de ubicación estratégica: San Fernando, ocupado a partir de 2001.

Imagen 41: Evolución de fraccionamientos de suelo urbano. Aglomerado Maldonado- Punta del Este (1935-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Topografía- Archivo Nacional de Planos de Mensura.

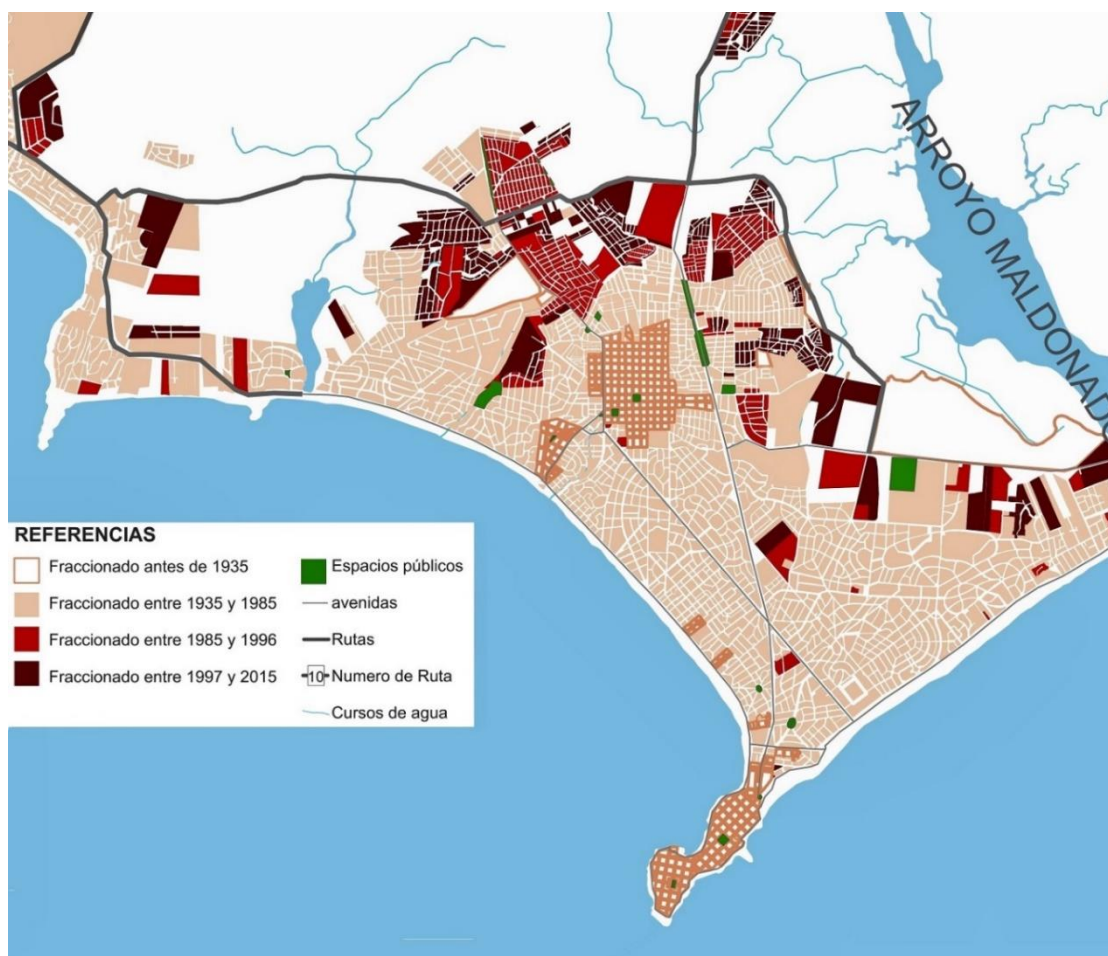
Los fraccionamientos posteriores a 1996 incluyeron la apertura de nuevos barrios al oeste de la ciudad de Maldonado y al norte de Pinares, fortaleciendo ese sector como el más dinámico en las etapas recientes, en lo referente a apertura de nuevos barrios sobre ex-suelo rústico. La regularización de los asentamientos Cuñetti 2 y Maldonado Nuevo, aparecen para el registro de catastro como subdivisiones nuevas por sanear la titularidad de la tierra. La reconversión de la ex pista del hipódromo sobre la ruta 39, en un nuevo barrio (2011), fue una operación destacada en el período por la cantidad de suelo urbano involucrado y su carácter de enclave.

Síntesis de las transformaciones en la morfología física:

En 1985- 2018, Maldonado- Punta del Este procesó transformaciones en su morfología física que profundizaron las dinámicas emergentes de la etapa anterior (1963-85) y otras novedosas. Se consolidó la conurbación entre Maldonado y Punta del Este, añadiendo nuevas tensiones de crecimiento en los extremos este y oeste con diferentes perfiles (La Capuera como polo de precariedad urbano- habitacional y Balneario Buenos Aires con ocupación heterogénea dentro de la continua tensión al crecimiento hacia el Este y la costa oceánica).

La dualidad entre ciudad estacional y ciudad de todo el año reconfiguró sus repertorios de desarrollo urbano: agotada la faja costera para nuevos fraccionamientos balnearios, estos fueron ocupados progresiva e intensamente, en tanto los crecimientos de la ciudad permanente fueron genuinos avances sobre suelo rústico, y en el caso de los desarrolladores particulares (Cerro Pelado fue iniciativa del gobierno departamental), se dio en operaciones acotadas y de menor superficie que en la etapa anterior. Esto reveló articulaciones más conflictivas con la red vial existente en términos de continuidad del trazado vial y movilidad urbana.

Imagen 42: Detalle de imagen anterior, sector ciudad de Maldonado y península Punta del Este



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección Nacional de Topografía- Archivo Nacional de Planos de Mensura.

Algunos sectores hasta entonces predominantemente estacionales comenzaron un viraje a residencia permanente, incluyendo la dotación de infraestructura urbana (saneamiento). La consolidación infraestructural tuvo un conflictivo proceso de materialización, mediado por la privatización del servicio durante las décadas de 1990 y 2000. Sin embargo, actualmente el saneamiento cubre casi totalmente las áreas de población permanente y aquellas más densas del sector estacional, acompañando las estrategias de crecimiento del aglomerado.

El período evidenció la construcción de una periferia heterogénea, particularmente al norte de la ciudad de Maldonado, donde los enclaves de vivienda social, asentamientos, loteos tradicionales y barrios privados dieron un perfil propio a la secuencia de dispersión, polarización y fragmentación.

4.2.2 Morfología social

Área temática: Estructura sociodemográfica.

Las transformaciones de ésta morfología serán observadas desde los cambios en la estructura sociodemográfica de la población del aglomerado y su distribución en el territorio. Los siete indicadores seleccionados se analizarán comparando valores surgidos de los censos 1985 y 2011.

Indicador: *Evolución de la cantidad de población, hogares y viviendas, por localidad censal (1985, 1996, 2004, 2011). Tasas de crecimiento porcentual anual (1985-2011).*

Para apreciar la trayectoria del poblamiento y su distribución territorial consideramos la información que surge de todos los censos de población y vivienda ocurridos en el período de estudio (1985, 1996, 2004⁸³ y 2011). Las tasas promedio de crecimiento demográfico (cuya fórmula de cálculo está

⁸³ En 2004 fue realizado un recuento de personas, vivienda y hogares, denominado "Censo fase 1" que incluyó la actualización de la base cartográfica y la dispuso, por primera vez, públicamente y en SIG.

vinculada la tasa de interés compuesto) refiere a comprender la evolución de un fenómeno respecto a su situación inicial: $2/\text{tiempo} * ((\text{dato final} - \text{dato inicial}) / ((\text{dato final} + \text{dato inicial})))^{84}$

**Tabla 9: Evolución de Población, vivienda, hogares.
Aglomerado Maldonado –Punta del Este (1985, 1996, 2004, 2011).**

Aglomerado Maldonado-Punta del Este	1985	1996	2004	2011	Tasa 1985-2011
Población	47.950	74.060	85.910	107.259	2,99 %
Vivienda	35.263	48.609	59.159	73.990	2,64%
Hogares	14.957	23.742	28.949	38.906	3,43%

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

La dinámica de población, vivienda y hogares del aglomerado entre 1985 y 2011 (Tabla 9) muestra un significativo incremento por sobre los valores promedio del país (Gráfico 4), tanto en población (incremento nacional 0,40 %), viviendas (la tasa de incremento nacional fue de 1,30%) y de sobremanera en hogares, donde supera el triplicado de la tasa de incremento nacional: 3,43% a 0,99 %.

**Tabla 10: Población por localidad censal y pieza territorial.
Aglomerado Maldonado-Punta del Este (1985, 1996, 2004, 2011).**

Pieza Territorial	Localidad censal	POB_85	POB_96	POB_2004	POB_2011	Tasa 1985-2011
Maldonado y barrios	MALDONADO	33.535	48.936	54.603	62.590	2,33%
	CERRO PELADO	130	2.407	6.385	8.177	7,47%
	VILLA DELIA	365	583	623	1.703	4,99%
	BARRIO LOS AROMOS	145	427	633	956	5,68%
	LA SONRISA		228	968	1.562	(*)
TOTAL		34.175	52.581	63.212	74.988	2,88%

Pieza Territorial	Localidad censal	POB_85	POB_96	POB_2004	POB_2011	Tasa 1985-2011
Punta del este	PUNTA DEL ESTE	6.724	8.294	7.298	9.277	1,23%
	PINARES - LAS DELICIAS	4.646	6.989	8.524	9.819	2,76%
	SAN RAFAEL - EL PLACER	491	1.950	1.994	3.146	5,63%
TOTAL		11.861	17.233	17.816	22.242	2,35%

Pieza Territorial	Localidad censal	POB_85	POB_96	POB_2004	POB_2011	Tasa 1985-2011
Enclaves ruta 39	BARRIO HIPODROMO	369	1.436	1.577	1.973	5,28%
	CANTERAS DE MARELLI	154	165	156	200	1,00%
TOTAL		523	1.601	1.733	2.173	4,72%

Pieza Territorial	Localidad censal	POB_85	POB_96	POB_2004	POB_2011	Tasa 1985-2011
Conurbación punta ballena	CHIHUAHUA	0	7	8	37	(*)
	PUNTA BALLENA	499	799	376	750	1,55%
	LAS CUMBRES		8	6	14	(*)
	LOS CORCHOS		59	55	24	(*)
TOTAL		499	873	445	825	1,90%

⁸⁴ El tiempo (T) entre los censos 1985 y 2011 es de 25,953 años.

Pieza Territorial	Localidad censal	POB_85	POB_96	POB_2004	POB_2011	Tasa 1985-2011
Corredor ruta 10	EL CHORRO	93	147	254	392	4,75%
	EL TESORO	300	595	781	1.396	4,98%
	LA BARRA	281	308	358	339	0,72%
	MANANTIALES	132	199	182	149	0,47%
	BALNEARIO BUENOS AIRES	26	190	509	1.551	7,45%
	LAGUNA BLANCA				4	(*)
TOTAL		832	1.439	2.084	3.831	4,96%

Pieza Territorial	Localidad censal	POB_85	POB_96	POB_2004	POB_2011	Tasa 1985-2011
Laguna del sauce	LA CAPUERA	25	239	494	2.838	7,57%
	OCEAN PARK	16	35	63	234	6,72%
	SAUCE DE PORTEZUELO	19	59	63	128	5,71%
TOTAL		60	333	620	3.200	7,42%

Pieza Territorial	Localidad censal	POB_85	POB_96	POB_2004	POB_2011	Tasa 1985-2011
El quijote	EL QUIJOTE				10	(*)

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

Nota: (*) al no estar configurada como localidad censal en 1985 no es posible realizar el comparativo.

Desde la dinámica poblacional, las piezas territoriales con tasas mayores son Laguna del Sauce y Corredor Ruta 10. La primera, reportaba un bajísimo poblamiento permanente inicial (60 personas) y llegó a 2011 con 3200 habitantes. De éstos, casi el 90% se afincaban en La Capuera, donde se ha configurado un asentamiento de grandes dimensiones a partir de la crisis de 2002 (Tabla 10). En el corredor ruta 10, los crecimientos mayores ocurrieron en Balneario Buenos Aires (de 25 a 1550 habitantes permanentes) y El Tesoro (de 300 a casi 1400).

El sector tradicional del balneario (Punta del Este) tuvo el crecimiento más moderado, menor al promedio del aglomerado (tasas de 2,35 % y 2,99 %) pero dentro de un conjunto que igual multiplica por seis al valor nacional (0,41%). Allí fue notorio el afincamiento en el sector Este de la pieza (San Rafael- El Placer) que pasó de menos de 500 a 3000 pobladores.

La ciudad de Maldonado y alrededores reportó tasas inferiores al promedio del aglomerado (2,88%) pero muy altas en el contexto nacional. Por otra parte, la localidad censal Maldonado ciudad casi duplicó su población y los nuevos barrios configurados como localidades censales, en particular Cerro Pelado y La Sonrisa (que pasaron de enclaves semi rurales a barrios consolidados poblados por miles de personas) crecieron su peso relativo de 3 % a 16% dentro de la población de la pieza "Maldonado y barrios".

Los crecimientos a nivel de vivienda (Tabla 11) también mostraron para el aglomerado valores sensiblemente mayores a las del país en su conjunto (1.30%). El sector tradicional de Punta del Este incrementó sus viviendas al ritmo más bajo entre las piezas del aglomerado (1,83% y a pesar de que dentro de ésta la localidad de San Rafael- El Placer prácticamente cuadruplicó sus unidades habitacionales pasando de 648 a 2302). Algunas de las tasas mayores de incrementos de vivienda se dan en ámbitos vinculados a la población permanente: la pieza Maldonado y barrios crece a un 3,33% y dentro de piezas territoriales de ocupación predominantemente estacional: La Capuera dentro de Laguna del Sauce, Balneario Buenos Aires dentro del Corredor Ruta 10 y Pinares en Punta del Este. Es de destacar el incremento relativo de los enclaves de la ruta 39 (Canteras de Marelli y Barrio Hipódromo) aunque en términos generales no llegan a 900 viviendas

**Tabla 11: Viviendas por localidad censal y pieza territorial.
Aglomerado Maldonado-Punta del Este (1985, 1996, 2004, 2011).**

Pieza territorial	Localidad	VIV_85	VIV_96	VIV_2004	VIV_2011	Tasa 1985-2011
Maldonado y barrios	MALDONADO	11.294	16.650	20.680	24.833	2,89%
	CERRO PELADO	60	855	1.962	2.584	7,36%
	VILLA DELIA	116	182	242	600	5,21%
	BARRIO LOS AROMOS	54	148	285	389	5,83%
	LA SONRISA		79	353	620	(*)
TOTAL		11.524	17.914	23.522	29.026	3,33%

Pieza territorial	Localidad	VIV_85	VIV_96	VIV_2004	VIV_2011	Tasa 1985-2011
Punta del este	PUNTA DEL ESTE	16.451	19.094	20.888	23.954	1,43%
	PINARES - LAS DELICIAS	4.521	6.331	7.767	8.847	2,49%
	SAN RAFAEL - EL PLACER	648	1.426	1.711	2.302	4,32%
TOTAL		21.620	26.851	30.366	35.103	1,83%

Pieza territorial	Localidad	VIV_85	VIV_96	VIV_2004	VIV_2011	Tasa 1985-2011
Enclaves ruta 39	BARRIO HIPODROMO	100	415	483	777	5,95%
	CANTERAS DE MARELLI	50	67	65	88	2,12%
TOTAL		150	482	548	865	5,43%

Pieza territorial	Localidad	VIV_85	VIV_96	VIV_2004	VIV_2011	Tasa 1985-2011
Conurbación Punta Ballena	CHIHUAHUA	7	11	38	79	6,45%
	PUNTA BALLENA	687	934	1.278	2.376	4,25%
	LAS CUMBRES		6	17	15	(*)
	LOS CORCHOS		41	38	34	(*)
TOTAL		694	992	1.371	2.504	4,36%

Pieza territorial	Localidad	VIV_85	VIV_96	VIV_2004	VIV_2011	Tasa 1985-2011
Corredor Ruta 10	EL CHORRO	173	265	355	540	3,97%
	EL TESORO	229	468	607	990	4,81%
	LA BARRA	474	686	827	1.210	3,37%
	MANANTIALES	307	428	455	486	1,74%
	BALNEARIO BUENOS AIRES	45	229	548	1.233	7,16%
	LAGUNA BLANCA				110	(*)
TOTAL		1.228	2.076	2.792	4.569	4,44%

Pieza territorial	Localidad	VIV_85	VIV_96	VIV_2004	VIV_2011	Tasa 1985-2011
Laguna del sauce	LA CAPUERA	20	247	315	1.470	7,50%
	OCEAN PARK	10	20	194	280	7,17%
	SAUCE DE PORTEZUELO	17	27	51	173	6,33%
TOTAL		47	294	560	1.923	7,34%

Pieza territorial	Localidad	VIV_85	VIV_96	VIV_2004	VIV_2011	Tasa 1985-2011
El quijote	EL QUIJOTE				26	(*)

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

Nota: (*) al no estar configurada como localidad censal en 1985 no es posible realizar el comparativo.

**Tabla 12: Hogares particulares por localidad censal y pieza territorial.
Aglomerado Maldonado-Punta del Este (1985, 1996, 2004, 2011).**

Pieza territorial	Localidad	HOG 1985	HOG 1996	HOG 2004	HOG 2011	Tasa 1985-2011
Maldonado y barrios	MALDONADO	10.207	15.390	18.274	22.536	2,90%
	CERRO PELADO	38	641	1.785	2.510	7,48%
	VILLA DELIA	98	165	208	566	5,43%
	BARRIO LOS AROMOS	47	134	200	327	5,77%
	LA SONRISA		72	302	524	(*)
TOTAL		10.390	16.402	20.769	26.463	3,36%

Pieza territorial	Localidad	HOG 1985	HOG 1996	HOG 2004	HOG 2011	Tasa 1985-2011
Punta del este	PUNTA DEL ESTE	2.314	3.130	2.954	4.036	2,09%
	PINARES - LAS DELICIAS	1.457	2.289	3.012	3.817	3,45%
	SAN RAFAEL - EL PLACER	187	580	553	1.051	5,38%
TOTAL		3.958	5.999	6.519	8.904	2,96%

Pieza territorial	Localidad	HOG 1985	HOG 1996	HOG 2004	HOG 2011	Tasa 1985-2011
Enclaves ruta 39	BARRIO HIPODROMO	95	379	441	596	5,59%
	CANTERAS DE MARELLI	38	54	54	69	2,23%
TOTAL		133	433	495	665	5,14%

Pieza territorial	Localidad	HOG 1985	HOG 1996	HOG 2004	HOG 2011	Tasa 1985-2011
Conurbación Punta Ballena	CHIHUAHUA	0	2	4	16	(*)
	PUNTA BALLENA	174	273	153	301	2,06%
	LAS CUMBRES		3	3	7	(*)
	LOS CORCHOS		17	17	11	(*)
TOTAL		174	295	177	335	2,44%

Pieza territorial	Localidad	HOG 1985	HOG 1996	HOG 2004	HOG 2011	Tasa 1985-2011
Corredor ruta 10	EL CHORRO	33	56	99	159	5,06%
	EL TESORO	99	185	280	541	5,32%
	LA BARRA	92	121	149	136	1,49%
	MANANTIALES	48	71	72	64	1,10%
	BALNEARIO BUENOS AIRES	10	64	181	568	7,44%
	LAGUNA BLANCA				2	(*)
TOTAL		282	497	781	1.470	5,23%

Pieza territorial	Localidad	HOG 1985	HOG 1996	HOG 2004	HOG 2011	Tasa 1985-2011
Laguna del sauce	LA CAPUERA	10	88	168	931	7,54%
	OCEAN PARK	5	11	21	84	6,84%
	SAUCE DE PORTEZUELO	5	17	19	51	6,33%
TOTAL		20	116	208	1.066	7,42%

Pieza territorial	Localidad	HOG 1985	HOG 1996	HOG 2004	HOG 2011	Tasa 1985-2011
El quijote	EL QUIJOTE				3	(*)

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

Nota: (*) al no estar configurada como localidad censal en 1985 no es posible realizar el comparativo.

Finalmente, desde el crecimiento de los hogares, donde el aglomerado ha tenido una alta tasa de crecimiento promedio de 3,43% entre 1985-2011, se confirma el dinamismo de los ámbitos de poblamiento y producción habitacional acelerada durante éste período, acompañando tendencias generales del país que hemos mencionado sobre crecimiento de cantidad de hogares en un contexto de bajos incrementos poblacionales: más hogares y de menos integrantes (Tabla 12).

Indicador: Densidad de vivienda por zona censal. Censos 1985, 2011

La densidad de vivienda (concentración de unidades habitacionales por unidad de superficie) se aplicó por la zona censal de acuerdo a la cartografía de los censos 1985 y 2011, expresándose en viviendas por hectárea y también presentado agrupado por localidad censal. (Tabla 13).

Tabla 13: Densidades de vivienda para superficie urbanizada por localidad censal (1985- 2011).

CODIGO LOC	LOCALIDAD	DENS_VIV85	DENS_VIV11	CODIGO LOC	LOCALIDAD	DENS_VIV85	DENS_VIV11
10320	Maldonado	24,01	30,65	10942	La Barra	11,48	10,09
10524	Punta Del Este	28,82	32,54	10944	La Capuera	(*)	7,06
10821	Cerro Pelado	(*)	24,48	10947	Manantiales	14,22	12,5
10830	Pinares - Las Delicias	12,16	15,68	10948	Ocean Park	5,48	5,12
10831	Chihuahua	(*)	4,05	10956	Punta Ballena	9,31	7,52
10832	Villa Delia	12,63	14,31	10969	Sauce De Portezuelo	(*)	4,68
10833	San Rafael - El Placer	13,17	11,67	10973	Balneario Buenos Aires	(*)	6,72
10924	Barrio Hipodromo	5,85	21,44	10980	Las Cumbres	(**)	(*)
10925	Los Aromos	6,59	16,77	10981	Los Corchos	(**)	4,62
10929	Canteras De Marelli	6,66	5,45	10986	La Sonrisa	(**)	21,09
10934	El Chorro	9,33	7,37	10988	Laguna Blanca	(**)	4,65
10936	El Tesoro	6,11	7,63		TOTAL AGLOMERADO	21,68	21,34

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

Nota: (*): La localidad no tiene zonas censales con densidad de vivienda mayor a 4 viv/há.

(**) En ese censo no estaba configurada como localidad urbana.

A nivel de la totalidad del aglomerado entre 1985 y 2011 se aprecia, en términos generales, un mantenimiento de la densidad para la superficie urbanizada en torno a 21 viv/ há. Sin embargo, el aglomerado muestra grandes diferencias a su interna, con amplios sectores no ocupados o con bajísimas densidades. La superficie urbanizada, se concentra en las piezas “Maldonado y barrios” y “Punta del Este” y en éste caso, particularmente en la península y el sector de la playa mansa entre Av. Roosevelt y la Rambla Costanera.

Las localidades con incrementos mayores (Tabla 13) fueron la ciudad de Maldonado (de 22 a 31 viviendas por hectárea), Punta del Este (28 a 33 viviendas por hectárea).

Los ámbitos densificados que destacaban en 1985 eran el centro de la península, en torno a la avenida Gorlero y enclaves como el INVE, el complejo Arcobaleno, y el conjunto San Antonio. En 2011, se robustece la densificación de la periferia norte de Maldonado (Maldonado Nuevo, Cerro Pelado, San Antonio), el sector centro de la península y la rambla costanera de la playa mansa, hasta Las Delicias. Pinares y Balneario Buenos Aires también aumentaron su “superficie urbanizada” y su densidad. En el primer caso de 12 a 15 viv/ há y en el segundo, de reportar valores menores a 4 a llegar a 6,72 viv/há. (Imágenes 43, 44 y 45).

Indicador: Densidad de población por zona censal. Censos 1985, 2011

La densidad de población (concentración de pobladores por unidad de superficie) se aplicó a las zonas censales, de acuerdo a la cartografía de los censos 1985 y 2011, expresándose en personas por hectárea y también presentados agrupado por localidad censal (Tabla 14). Para una ciudad de turismo residencial de temporada, la concentración de residentes habituales muestra los demandantes cotidianos de servicios e infraestructuras. El aglomerado tuvo un leve incremento de densidad en la superficie urbanizada (29 a 31 pobladores/ há). Visto por localidad censal, los

incrementos mayores estuvieron en Maldonado (67 a 77 hab/ há), en tanto Punta del Este pasó de 10 a 11 pobladores/há, apreciándose su naturaleza estacional, considerando densidad y cantidad de viviendas. Al observar la densificación entre 1985 y 2011 en la periferia norte de Maldonado también destacan Cerro Pelado, Maldonado Nuevo y San Antonio, con mayoría de zonas censales que superan las 100 personas por hectárea de densidad en el último censo (imágenes 46, 47, y 48).

Tabla 14: Densidades de población para superficie urbanizada por localidad censal (1985- 2011).

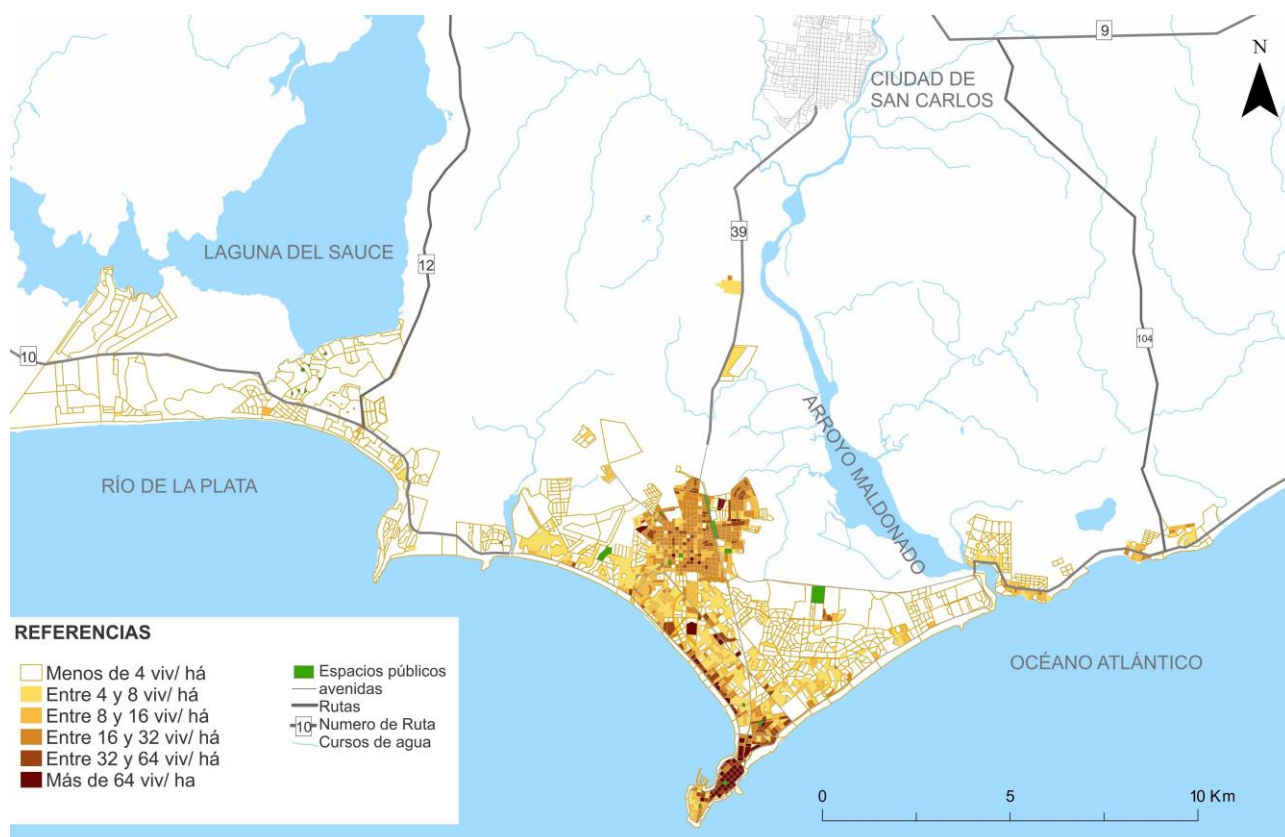
CODIGO LOC	LOCALIDAD	DENS_ POB85	DENS_ POB11	CODIGO LOC	LOCALIDAD	DENS_ POB85	DENS_ POB11
10320	Maldonado	67,47	77,16	10942	La Barra	6,43	2,69
10524	Punta Del Este	10,60	11,80	10944	La Capuera	(*)	13,09
10821	Cerro Pelado	(*)	77,44	10947	Manantiales	5,68	3,86
10830	Pinares - Las Delicias	12,50	17,25	10948	Ocean Park	9,75	3,68
10831	Chihuahua	(*)	1,21	10956	Punta Ballena	2,80	1,53
10832	Villa Delia	39,11	40,96	10969	Sauce De Portezuelo	(*)	0,67
10833	San Rafael - El Placer	16,82	18,05	10973	Balneario Buenos Aires	(*)	8,58
10924	Barrio Hipodromo	19,23	54,80	10980	Las Cumbres	(**)	(*)
10925	Los Aromos	19,11	41,80	10981	Los Corchos	(**)	10,79
10929	Canteras De Marelli	20,51	12,25	10986	La Sonrisa	(**)	53,29
10934	El Chorro	6,19	5,45	10988	Laguna Blanca	(**)	0,00
10936	El Tesoro	6,63	10,24		TOTAL AGLOMERADO	29,17	31,50

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

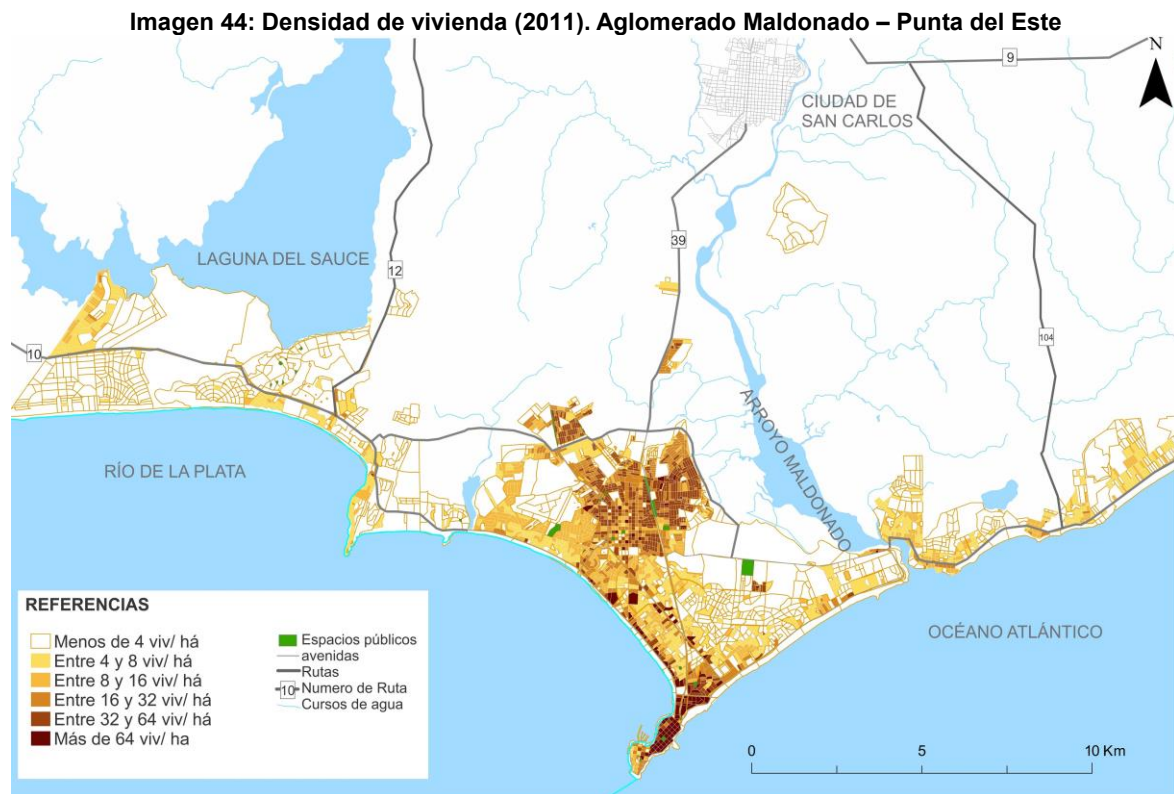
Nota: (*): La localidad no tiene zonas censales con densidad de vivienda mayor a 4 viv/há.

(**) En ese censo no estaba configurada como localidad urbana.

Imagen 43: Densidad de vivienda (1985). Aglomerado Maldonado – Punta del Este

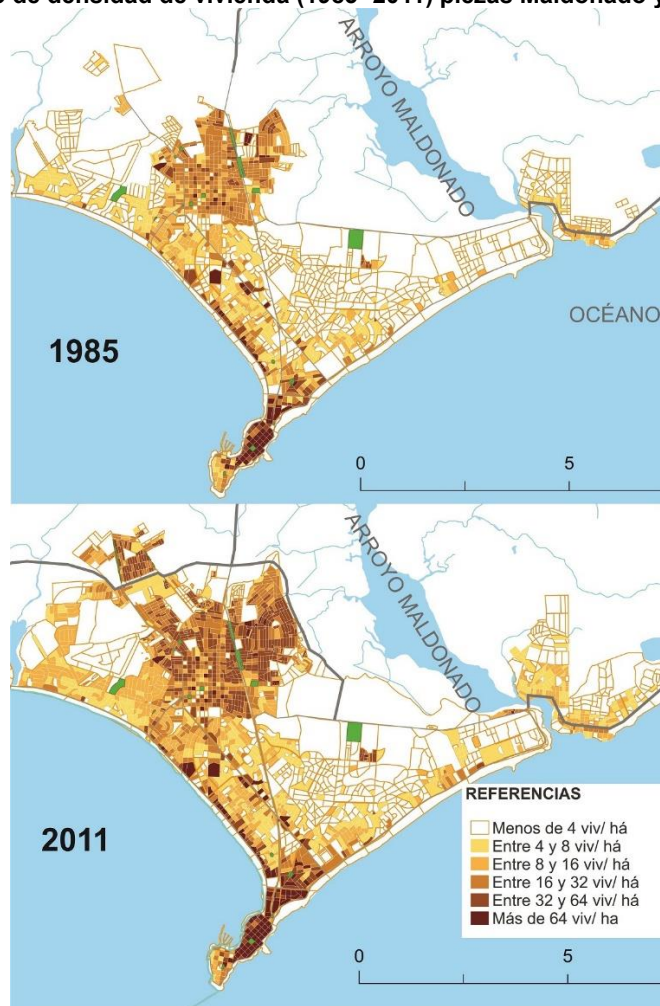


Fuente: elaboración propia a partir de datos y cartografía INE



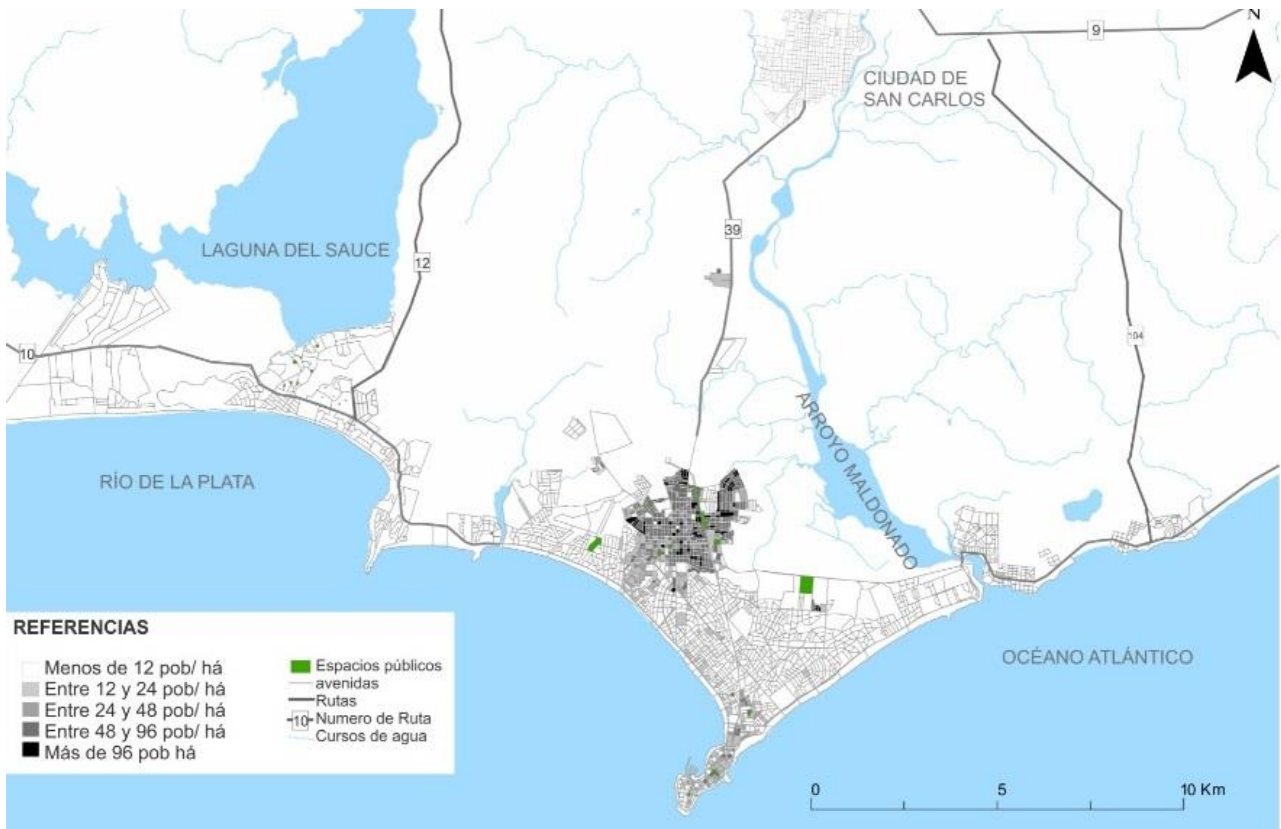
Fuente: elaboración propia a partir de datos y cartografía INE

Imagen 45: comparativo de densidad de vivienda (1985- 2011) piezas Maldonado y barrios y Punta del Este



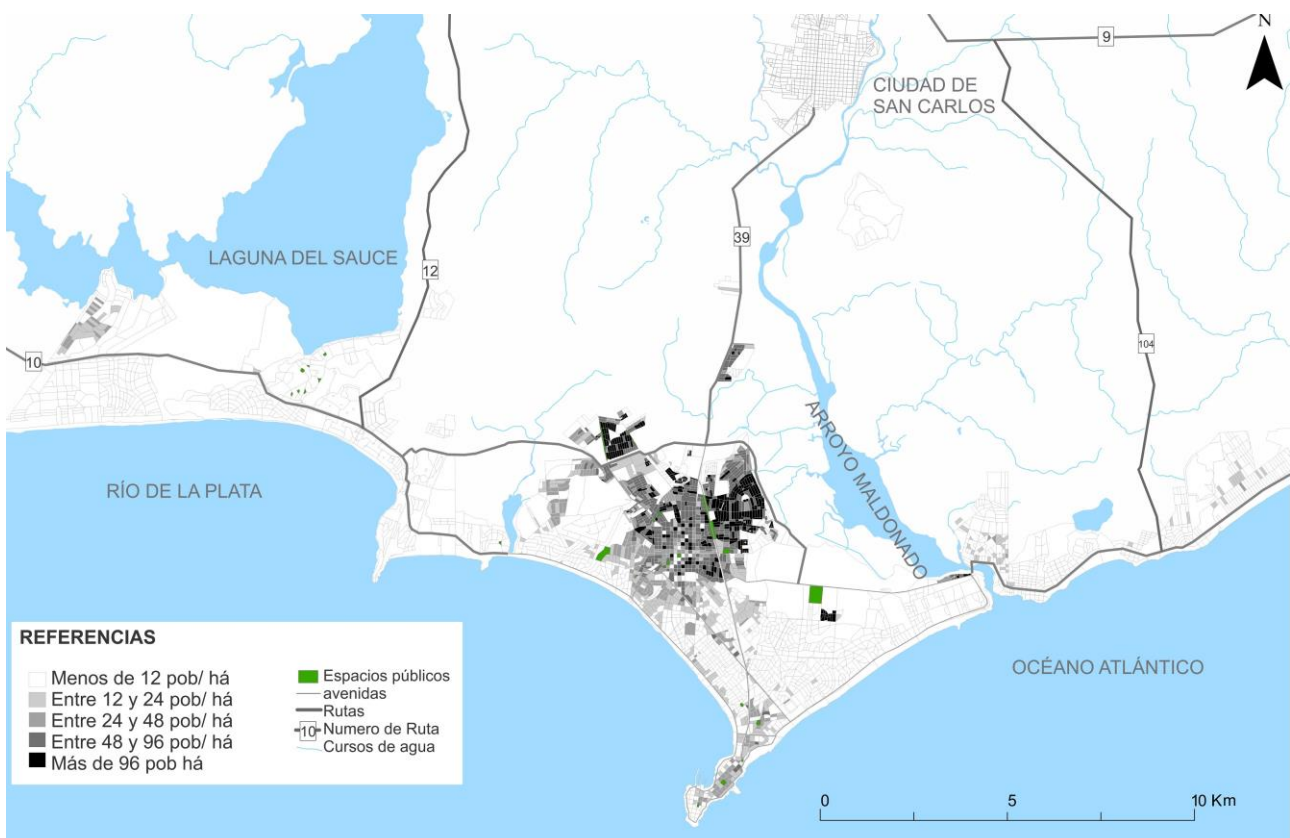
Fuente: elaboración propia a partir de datos y cartografía INE

Imagen 46: Densidad de población (1985). Aglomerado Maldonado – Punta del Este



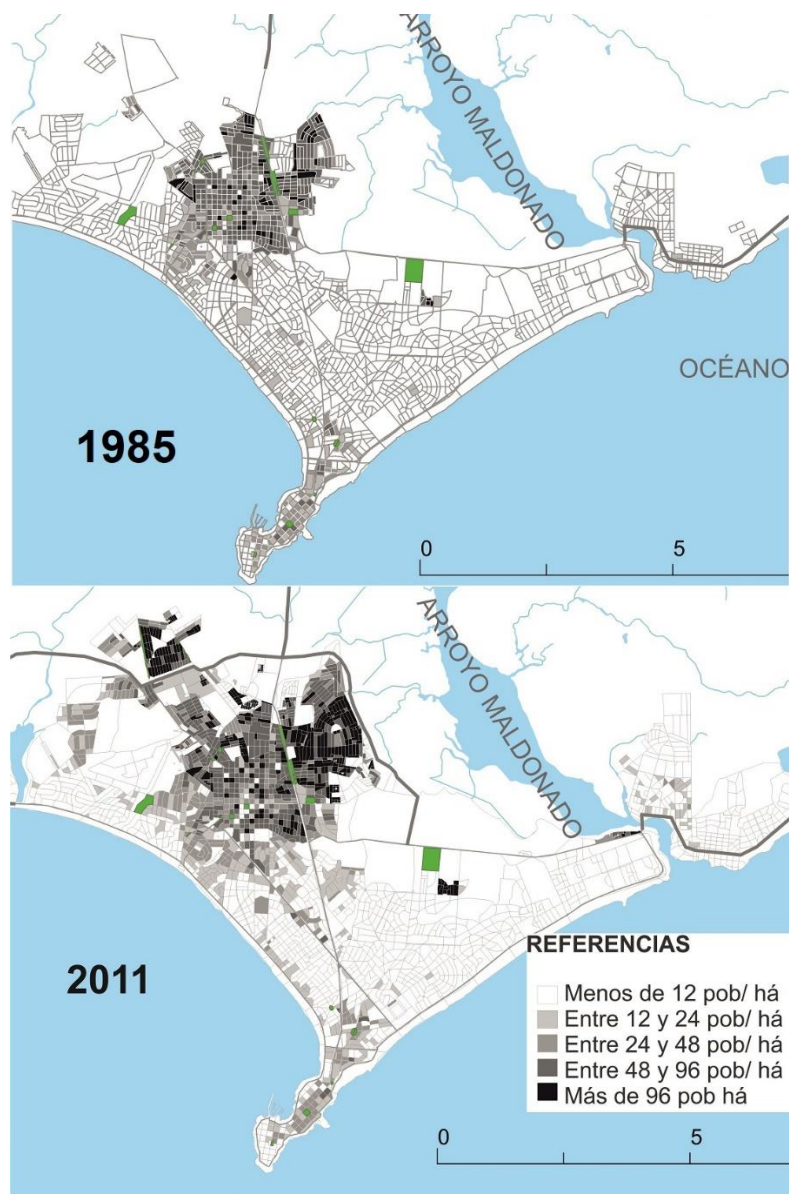
Fuente: elaboración propia a partir de datos y cartografía INE

Imagen 47: Densidad de población (2011). Aglomerado Maldonado – Punta del Este



Fuente: elaboración propia a partir de datos y cartografía INE

Imagen 48: comparativo de densidad de población (1985- 2011) piezas Maldonado y barrios y Punta del Este



Fuente: elaboración propia a partir de datos y cartografía INE

Indicador: Estructura por sexo y edades en el aglomerado. Censos 1985, 2011.

Entre los elementos que permiten caracterizar una población, la distribución de edad y el sexo es fundamental para el análisis social. Ésta suele reflejar procesos sociodemográficos vinculados a la fecundidad, mortalidad, o migraciones, además de edad y el equilibrio entre sexos. Una de las alternativas más utilizadas para dar cuenta de ello es una pirámide de población.⁸⁵ Estos histogramas facilitan el análisis de la estructura de la población según edad y según sexo.

En el eje de las abscisas se inscribe la proporción de personas y en la ordenada los grupos de edades. Los hombres abarcan el sector izquierdo y las mujeres el derecho. Las poblaciones se representan mediante superficies: a cada segmento de edad (y a cada sexo) se le asocia un rectángulo, cuya superficie representa cuánto pesa ese grupo sobre la población total.

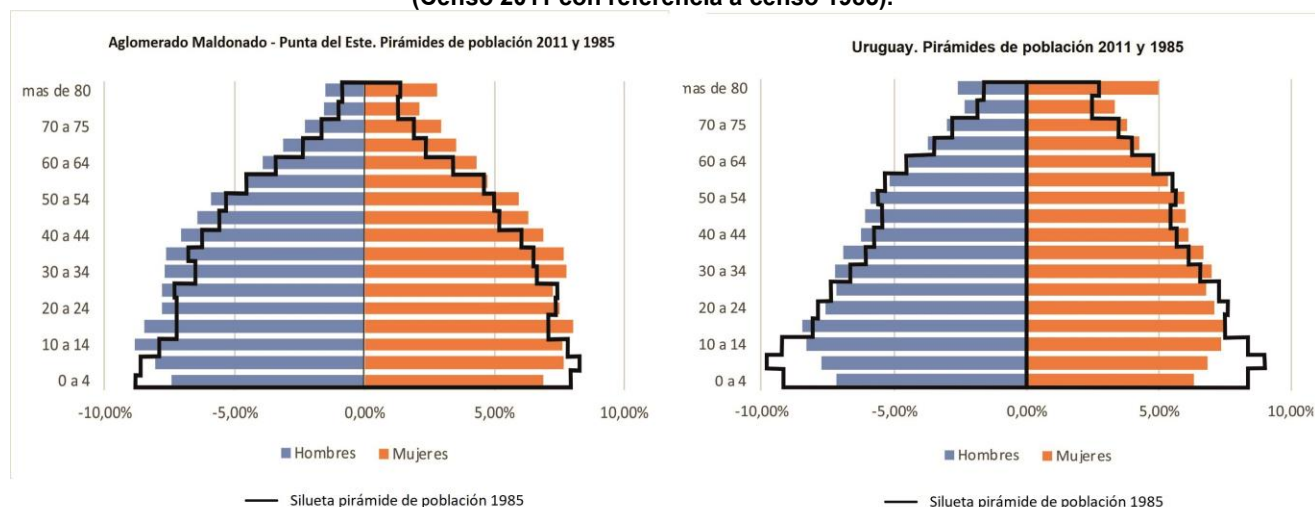
El comparativo de la pirámide de Uruguay y la del Aglomerado Maldonado- Punta del Este en los censos 1985 y 2011 permite apreciar algunas dinámicas comunes y otras divergentes (Gráfico 5).

El aglomerado mantiene la tendencia general del país de perder crecientemente el peso relativo de los menores de 10 años y aumentar los mayores a 65 años, particularmente mujeres mayores de 80 años. En el aglomerado se han incrementado los pesos relativos de los sectores en edad de

⁸⁵ También suele utilizarse la relación de masculinidad (cantidad de hombres cada 100 mujeres) u otros indicadores surgidos de la clasificación por grupos funcionales de edad (Tasas de dependencia demográfica de mayores de 65 y/o menores de 15 respecto a las personas en edad de trabajar –las de 15 a 65 por ejemplo)

trabajar (15 a 65 años) en ambos sexos, aunque tiene una estructura de edades más joven que el país en su conjunto, apreciable en la estrechez mayor de la cúspide de la pirámide.

Gráfico 5: Pirámides de población para Uruguay y Aglomerado Maldonado – Punta del Este (Censo 2011 con referencia a censo 1985).



Fuente: elaboración propia en base a datos INE (2011, 1985)

Indicador: *Proporción de jefes de hogar nacidos en otro departamento por segmento censal. Censos 1985, 2011.*

Hemos remarcado que Maldonado - Punta del Este recibe importantes flujos migratorios asociados a los ciclos de la industria de la construcción y los servicios turísticos, apreciables claramente en la etapa 1963-85 como vimos en el apartado 4.1.

Considerando el acumulado migratorio y su impacto en el aglomerado respecto a su peso relativo en la población y distribución territorial, se opta por observar el impacto de las migraciones a través de la proporción de jefes de hogares nacidos en otra localidad urbana por fuera del Aglomerado Maldonado- Punta del Este, por segmento censal. (Imágenes 49 y 50). El indicador remite a la proporción de jefes de hogar nacidos en una localidad por fuera del aglomerado, sobre el total de los jefes de hogares particulares, con valores entre 0 y 1. La consideración del jefe de hogar (aquella persona identificada por los demás integrantes del hogar como tal, más allá de si es el principal perceptor de ingresos de acuerdo a las definiciones del INE) remite, desde una mirada relacional de clases sociales a “la hipótesis de que su caracterización supone un primer acercamiento a la caracterización del hogar en su conjunto” (Maceira 2015, 5) y al papel del jefe en la reproducción de la unidad doméstica.

Tabla 15: Jefes de hogar migrantes por nacimiento. Censos 1985- 2011. Aglomerado Maldonado- Punta del Este.

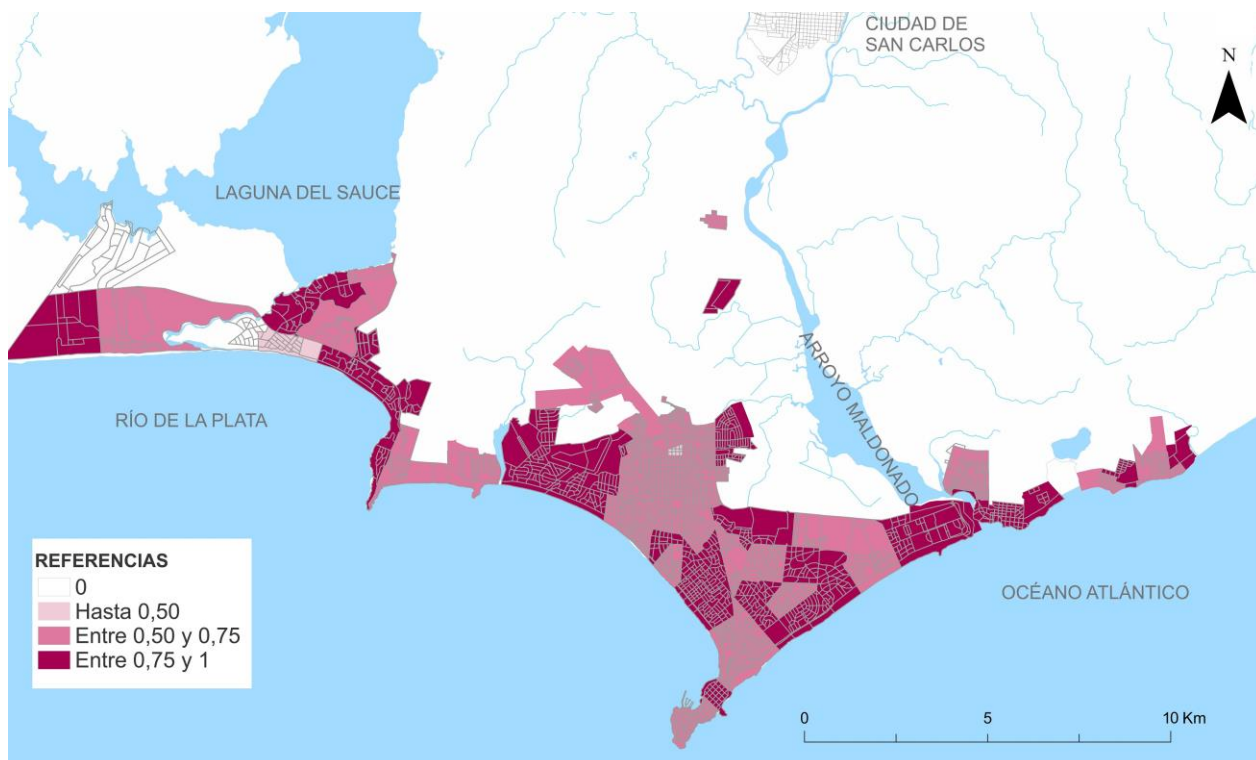
	1985	2011
Jefes de hogar nacidos en localidad diferente al Aglomerado Maldonado- Punta del Este	68,28%	70,34%

Fuente: elaboración propia en base a datos INE (2011, 1985)

Entre 1985 y 2011, los jefes de hogar nacidos en otra localidad tuvieron un incremento leve pero muestra la permanencia de la formación de nuevos hogares a partir de no nacidos en el aglomerado (Tabla 15). Cabe señalarse los pocos hogares registrados en los sectores menos poblados del aglomerado (Punta Ballena, localidades al este del arroyo Maldonado). Las principales tendencias fueron: la ciudad de Maldonado mostró los menores niveles de jefes de hogar nacidos en otra localidad, para ambos censos. En 1985 se apreciaba el marcado peso de los jefes de hogar migrantes en el barrio Maldonado nuevo, en conformación (Imagen 49). En 2011 destacaban los segmentos censales con más de 75% de jefes de hogar nacidos en otra localidad, particularmente

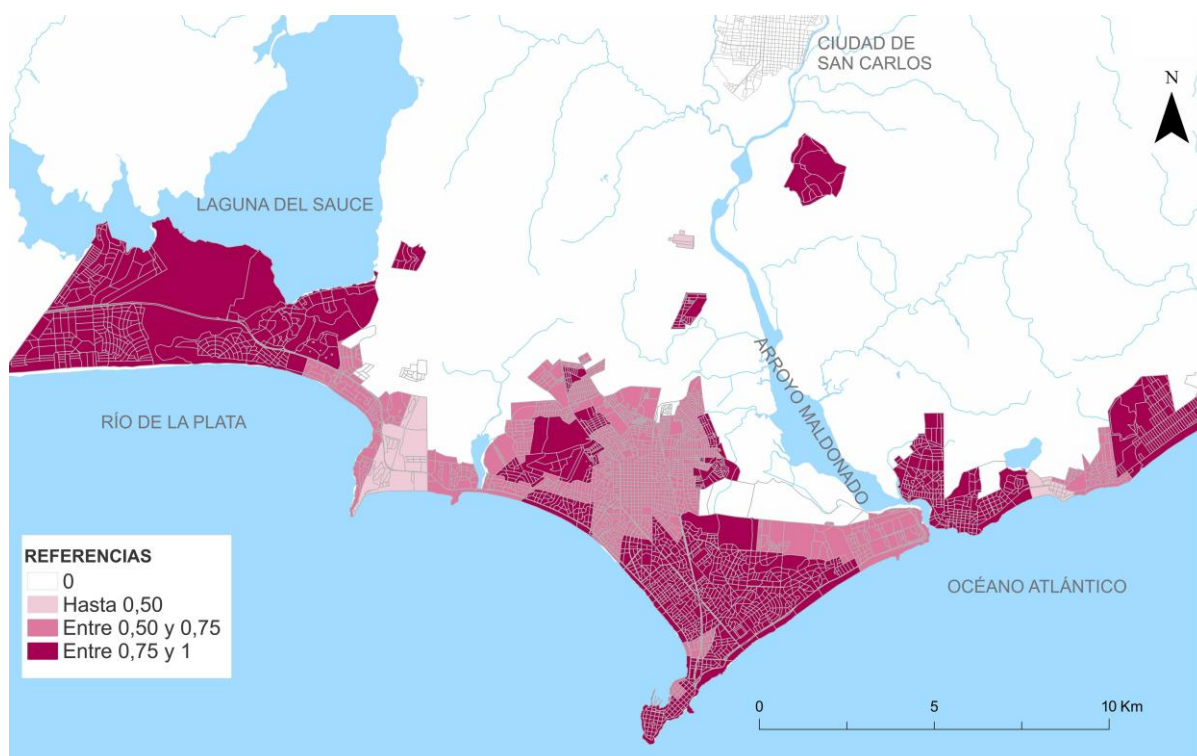
al este del arroyo Maldonado, en el nuevo polo de vivienda social al sur de Maldonado nuevo y al norte de Cerro Pelado, en el sector asentamiento (Imagen 50).

Imagen 49: Proporción de jefes de hogar nacidos fuera del aglomerado por segmento censal. Aglomerado Maldonado- Punta del Este (1985).



Fuente: elaboración propia en base a datos INE.

Imagen 50: Proporción de jefes de hogar nacidos fuera del aglomerado por segmento censal. Aglomerado Maldonado- Punta del Este (2011).



Fuente: elaboración propia en base a datos INE.

Indicador: *Proxy nivel socioeconómico: años promedio de educación del jefe de hogar por segmento censal. Censos 1985, 2011.*

Debido a que los censos no recaban ingresos del hogar, el nivel socioeconómico se trabajará con un *proxy*. Varias investigaciones sociales han demostrado que el rendimiento de la población en el sistema de educación formal se vincula directamente con el entorno socioeconómico, transformándose en uno de los *proxys* más utilizados al respecto. Es así que se han utilizado indicadores a nivel de hogares, como clima educativo o años de escolarización o máximo nivel educativo alcanzado por el jefe de hogar.

Manteniendo el razonamiento del indicador anterior sobre que la posición del jefe del hogar supone un primer acercamiento a la caracterización del hogar en su conjunto (Maceira 2015). *“La distribución de los jefes de hogar puede entonces ser entendida como una distribución de los hogares mismos en los grupos sociales fundamentales, mediados éstos en su conjunto, por la posición social del jefe.”* (Maceira 2015, 6). Considerando como fue captado el dato de nivel educativo alcanzado, en los censos 1985 y 2011⁸⁶, para permitir un comparativo, se optó por trabajar con los años de escolarización del jefe de hogar, en promedio por segmento censal, para el aglomerado Maldonado – Punta del Este.

Como nota metodológica debe reiterarse que varios segmentos censales reportan pocos hogares en los microdatos. De todas formas, es importante focalizar en las localidades más pobladas. Una primera lectura muestra un incremento de años de estudio del jefe de hogar (Tabla 16).⁸⁷

Tabla 16: Proxy nivel socioeconómico. Años promedio de educación formal del jefe de hogar . Censos 1985- 2011. Aglomerado Maldonado- Punta del Este.

Cantidad promedio de años de educación aprobados por el jefe de hogar	1985	2011
Aglomerado Maldonado- Punta del Este	7,74	9,24

Fuente: elaboración propia en base a datos INE

Respecto a la distribución espacial, en 2011 (Imagen 52), el segmento que reporta 6 años de promedio incluye escasos registros. Los años de cursado que alcanzaron los jefes de hogar se vinculan a aspectos como estructura por edad de la población y en el caso uruguayo la disponibilidad de centros de nivel superior, para los originarios de Maldonado y migrantes de la región este del país⁸⁸. En la evolución entre 1985 a 2011 (imágenes 51 y 52) se plantea creciente concentración espacial de hogares con jefes de hogar que podemos inferir de más alto nivel socioeconómico, en la costa y en particular en Pinares y Barrio Jardín. Este proceso debe considerarse el dentro del poblamiento intenso de éstos sectores, y la radicación creciente de personas de sectores sociales más altos en el aglomerado. Respecto a la periferia de la ciudad de Maldonado allí se concentran los segmentos censales con menor cantidad de años promedio de educación en ambos casos.

Indicador: *NBI vivienda decorosa (materialidad de la vivienda, hacinamiento, lugar para cocinar) por segmento censal. Censos 1985, 2011.*

Respecto a las condiciones de hábitat, se consideró oportuno, utilizar un indicador que combina diversos aspectos de condiciones de vida, relativos a materialidad de vivienda e infraestructura, como lo es la dimensión NBI vivienda decorosa, de acuerdo a cómo fue definida en el censo 2011.

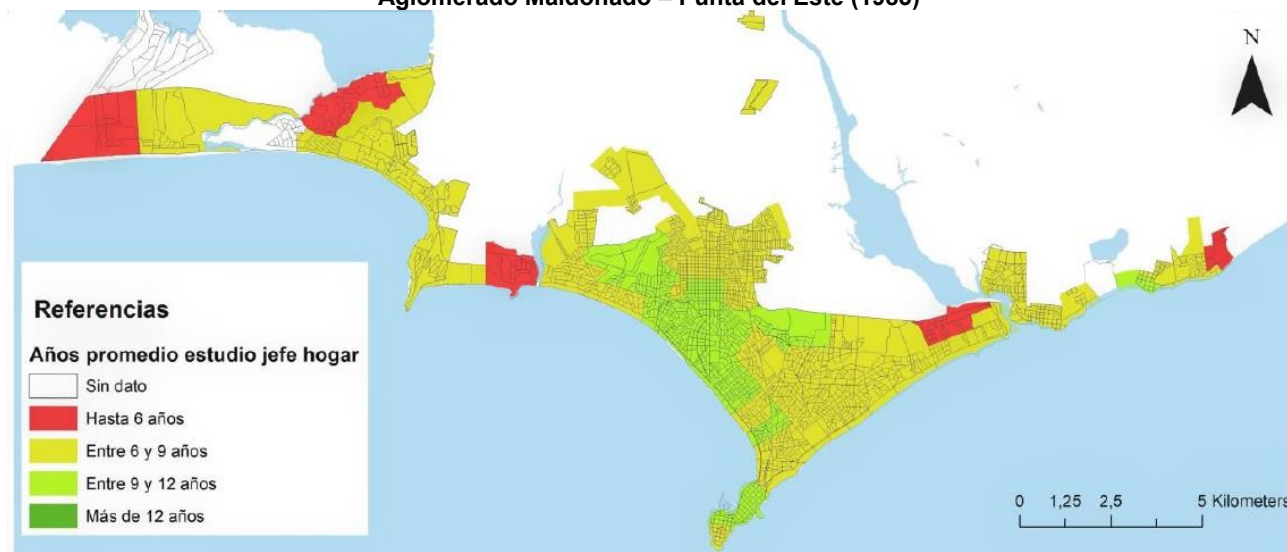
⁸⁶ La principal diferencia para este comparativo radica en que el censo 1985 no incorporó la posibilidad de ingresar los años de posgrados, hasta entonces muy poco desarrollados en el país. En el 2011 se preguntaba por años de posgrado realizados.

⁸⁷ El sistema educativo uruguayo formal, se estructura de acuerdo a los siguientes niveles: preescolar (obligatorio 4 y 5 años), Escuela primaria (6 cursos. De 6 a 11 años), Liceo, primer ciclo (3 años, de 12 a 14 años), Liceo segundo ciclo (3 años, 15 a 17 años), universidad y estudios terciarios no universitarios (magisterio, profesorado, escuelas técnicas). Existe enseñanza técnica con diferentes requisitos previos del nivel secundario para acceder a los cursos.

⁸⁸ La universalización de la enseñanza primaria nacional se dio desde finales del siglo XIX. Luego, en 1912 se crearon por ley los liceos departamentales, siendo el nivel terciario el que mostró mayor rezago en cobertura nacional. La formación de maestros en todas las capitales departamentales recién se completó en la década de 1940 y la de docentes de secundaria se desplegó en el territorio nacional con centros regionales en la década de 1990. Las escuelas técnicas y la formación técnico – profesional, tienen una larga tradición de cobertura nacional en las principales ciudades del país. La Universidad de la República históricamente concentró sus actividades en Montevideo. En el interior, Salto y Paysandú tienen una trayectoria desde mediados del siglo XX, pero la cobertura nacional con sedes locales y centros regionales universitarios a nivel público, se estructuró a partir de 2007, particularmente en las ciudades de Maldonado, Rocha, Tacuarembó y Rivera.

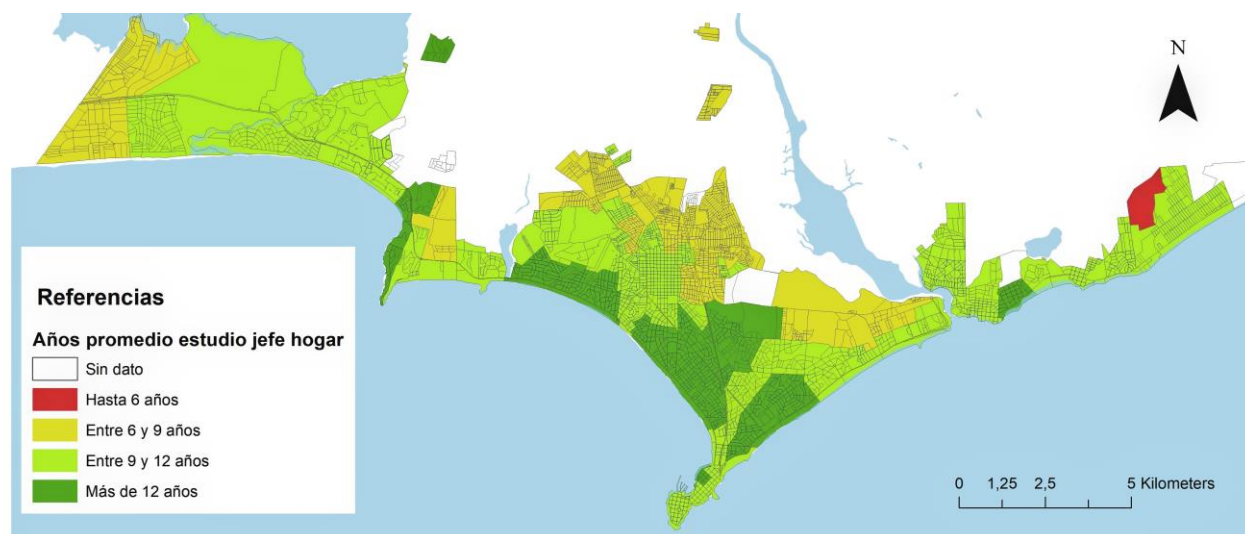
Calvo et al (2013) menciona que los censos uruguayos desde 1985 las NBI han sido definidas a partir de diferentes umbrales y dimensiones.

Imagen 51: proxy nivel socioeconómico: años de educación formal del jefe de hogar por segmento censal Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985)



Fuente: elaboración propia en base a datos INE.

Imagen 52: proxy nivel socioeconómico: años de educación formal del jefe de hogar por segmento censal Aglomerado Maldonado – Punta del Este (2011)



Fuente: elaboración propia en base a datos INE.

Las NBI del último censo (2011) tomaron algunas de las dimensiones de 1985 y 1996 y otras nuevas, por lo que el comparativo de NBI no sería consistente, aún cuando podría realizarse la salvedad metodológica de que cada censo reflejó en las NBI, las necesidades básicas insatisfechas de cada época (Calvo, 2013). Observando la construcción de las NBI del censo 2011, la definición de la dimensión “vivienda decorosa” (Tabla 17) resume tres aspectos clave en condiciones de vida del hogar vinculado al acceso a los servicios y la calidad de la vivienda. Para reportar NBI debe considerarse que el hogar está por debajo del umbral para al menos uno de los tres indicadores que componen la NBI. El indicador se calcula como suma de los hogares particulares que reportan NBI sobre el total de hogares, por segmento censal. Se expresa en valores entre 0 y 1. Considerando que en el censo de 1985 estas preguntas fueron realizadas de manera tal que permitían un comparativo con 2011, por lo que se procedió a aplicar el indicador NBI vivienda decorosa Censo 2011 a la base censal de 1985. Esto arrojó para el aglomerado un comportamiento general similar al del país, con un rotundo descenso de los valores críticos:

Tabla 17: NBI vivienda decorosa de acuerdo a Calvo et al (2013)

DIMENSIÓN	INDICADORES	UMBRALES
VIVIENDA DECOROSA	Materialidad	El hogar habita una vivienda con techos o paredes construidas predominantemente con materiales de desecho, o piso de tierra sin piso ni contrapiso.
	Espacio habitable	Más de dos miembros del hogar por habitación en la vivienda (excluyendo baño y cocina).
	Espacio apropiado para cocinar	El hogar habita una vivienda que no cuenta con un espacio para cocinar con canilla y pileta.

Fuente: Calvo et al (2013; 14).

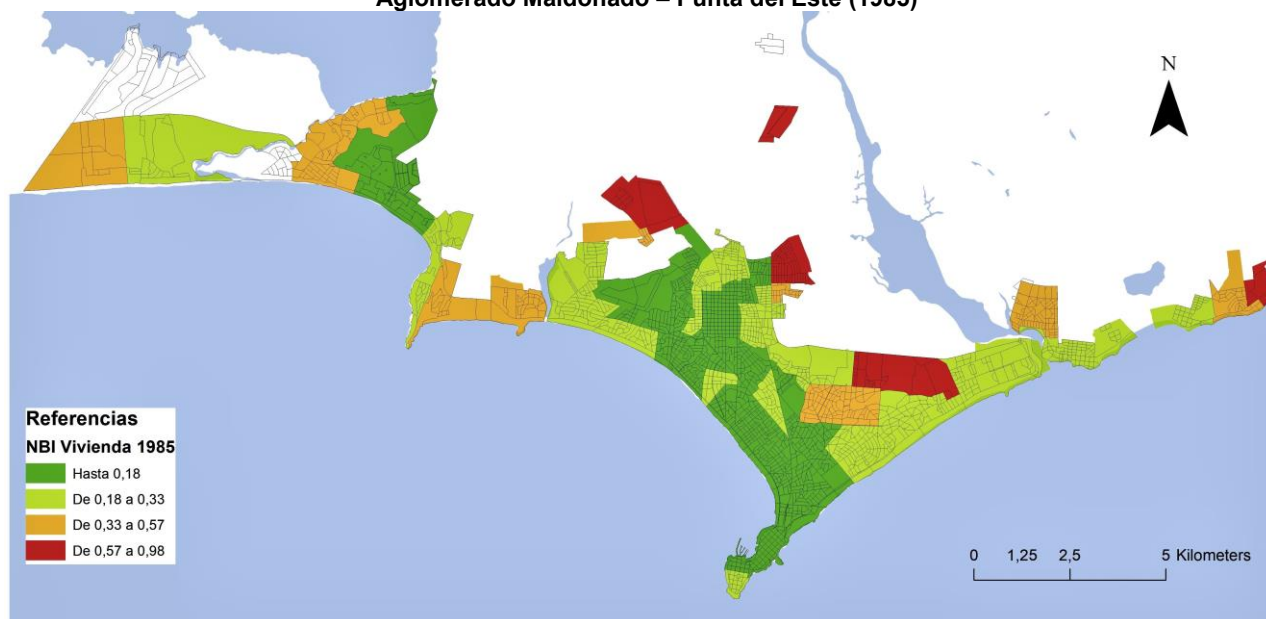
Tabla 18: indicador NBI vivienda decorosa según Calvo et al (2013) para censos 1985 y 2011

	NBI VIVIENDA DECOROSA 1985	NBI VIVIENDA DECOROSA 2011
Uruguay	28,52%	10,00%
Aglomerado Maldonado- Punta del Este	24,29%	12,03%

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE 1985 y 2011

En 1985 casi la cuarta parte de los hogares del aglomerado tenía deficiencias materiales en la vivienda, o hacinamiento o falta de lugar para cocinar con pileta y canilla. Esto disminuyó en más de la mitad en 2011, en tanto Uruguay en su conjunto lo redujo casi dos tercios (tabla 18).

Imagen 53: NBI vivienda decorosa de acuerdo a definición de Calvo et al (2013) por segmento censal Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985)



Fuente: elaboración propia a partir de datos INE.

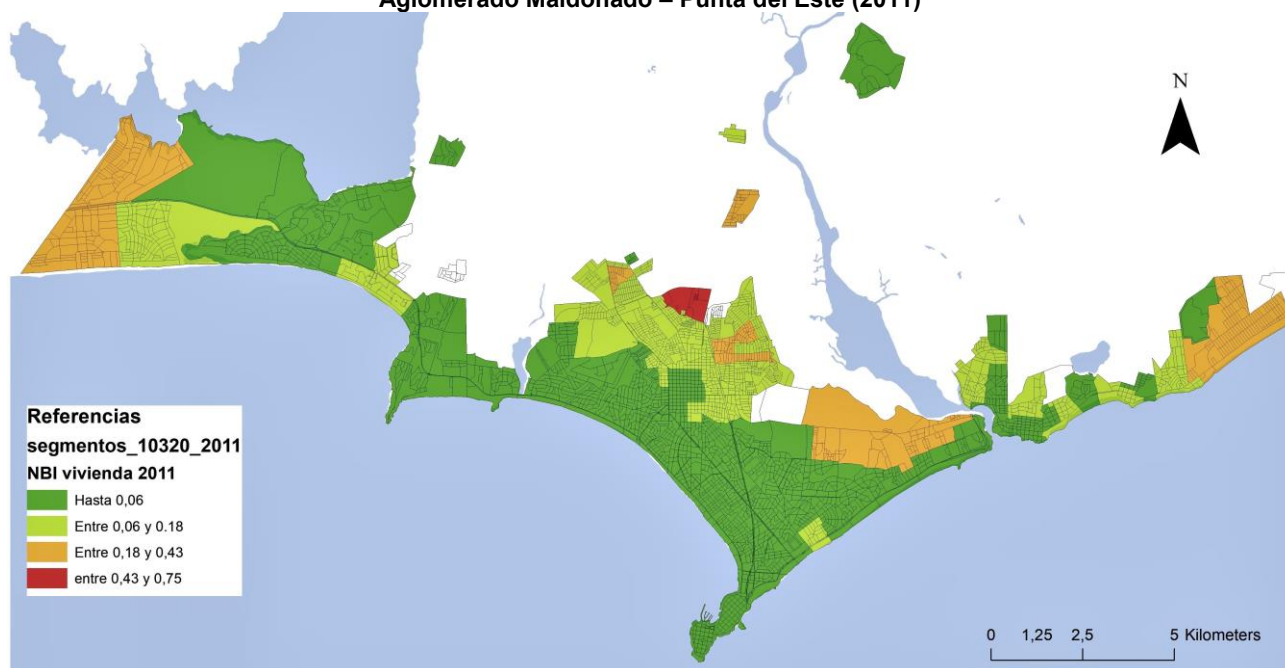
La distribución espacial de los hogares con NBI vivienda decorosa evidenció procesos de expansión urbana y conformación de nuevos barrios en el aglomerado.⁸⁹ En 1985 los segmentos censales de Maldonado nuevo (en conformación y con asentamiento, el segmento de El Placer que incluía al Barrio Kennedy y los segmentos en ámbitos semi rurales de Cerro Pelado y la villa hípica (también en conformación) tenían la mayor concentración de hogares con privaciones (más de 57% de

⁸⁹ De acuerdo al objetivo del NBI de encontrar la concentración física de las situaciones de precariedad social y urbana, para éste caso, manejamos la presentación de mapas con gradientes de colores que muestran intervalos definidos para cada caso a través de "cortes naturales", es decir en grupos que se comportan de manera vocacionalmente homogénea o con poca diferencia de sus valores entre los integrantes del mismo.

hogares en esta situación). En el área central de Maldonado, península y barrio jardín, los niveles eran claramente menores (Imagen 53).

En 2011 el aglomerado presentó una notoria mejoría en todos sus sectores. Los mayores valores de NBI vivienda decorosa se concentraron en el segmento censal que incluyó al asentamiento Los Eucaliptus, surgido en la época del censo y donde más del 75% de los hogares tenía insatisfecha la necesidad básica de vivienda decorosa. La Capuera, el Barrio Kennedy, algunos sectores al sur de Maldonado Nuevo y los procesos de ocupación al norte de Balneario Buenos Aires, aportaron al protagonismo de los segmentos censales que los incluyeron y donde casi 45% de los hogares tiene esta NBI (Imagen 54).

**Imagen 54: NBI vivienda decorosa de acuerdo a definición de Calvo et al (2013) por segmento censal
Aglomerado Maldonado – Punta del Este (2011)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos INE.

Síntesis de las transformaciones en la morfología social

El aglomerado vivió un intenso proceso de transformación en su estructura sociodemográfica entre 1985 y 2011. La dinámica de producción habitacional y poblamiento fue particularmente intensa en barrio jardín y Pinares, dando cuenta del proceso de conurbación entre la ciudad de Maldonado y Punta del Este. El aumento de densidades población y vivienda se hizo evidente en Maldonado y sus barrios periféricos. Punta del Este mantuvo su perfil de densificarse en vivienda pero sin aumentar su densidad de población. El incremento de densidades es evidente en la formación de enclaves que tensionaron al aglomerado al este y oeste.

En el aglomerado más de dos tercios de los jefes de hogares son nacidos fuera de él, tendencia que se mantiene. La concentración de éstos es variada, imperando en amplios sectores salvo en el caso histórico de la ciudad de Maldonado. La condición de territorio receptor de migraciones de personas en edad de trabajar es transversal a los diferentes sectores sociales y reflejándose en la evolución de la estructura de sexo y edades, evidente en el incremento de los pobladores entre 15 y 65 años, y una estructura menos envejecida que la del país en su conjunto.

Los cambios en la distribución espacial por nivel socioeconómico refieren a una polarización entre un sector costero de altos ingresos, materializada al ocuparse sectores del barrio jardín, y densificarse el mismo, y los sectores de expansión de la ciudad con un mayor protagonismo de niveles medios y bajos. Las lecturas territoriales del indicador de NBI de vivienda decorosa evidencian los focos de precariedad urbano habitacional.

El nuevo territorio de la desigualdad en el aglomerado está pautado por la persistencia de la dualidad entre ciudad estacional y ciudad del todo el año, a la que se añaden focos de precariedad habitacional y la densificación de sectores del balneario, en lo referente a población permanente, particularmente de alto nivel socioeconómico.

4.2.3 Morfología institucional

a) Marco regulatorio uso del suelo urbano. *Descriptor: Normativa urbanística.*

La determinación de usos del suelo, capacidad edificatoria, y parámetros urbanísticos, da cuenta de la configuración espacial o paisajística de un ámbito territorial, al tiempo que es el marco de las dinámicas del mercado de suelo y del desarrollo inmobiliario definidas por la administración. De acuerdo a la legislación uruguaya (LOTDS, Ley de Centros Poblados, Ley Orgánica Municipal) los gobiernos departamentales son responsables de categorizar suelo y darle los parámetros edificatorios y urbanísticos. En el caso de Maldonado- Punta del Este nos remite a decretos departamentales (aprobados por Junta Departamental e Intendente, tienen fuerza de Ley en el departamento), tratándose de normas que abarcan todo el departamento o son específicas de algún sector del mismo. Es importante mencionar dos leyes nacionales con notoria incidencia en la zona: la que reguló la existencia de urbanizaciones en propiedad horizontal, permitiendo los barrios privados (Ley 17.292, de 2001) y la LOTDS (2008).

La modificación de atributos urbanísticos ha estado asociada a que ciertos ámbitos de la aglomeración adquieran mayor capacidad edificatoria, alturas admitidas, ocupación o se habiliten ciertas tipologías arquitectónicas. Esto se ha vinculado a los ciclos económicos y de la industria de la construcción, demandando nuevos ámbitos para maximizar ganancias. El equilibrio entre esas tensiones y el modelo urbano- territorial, en el caso de Maldonado – Punta del Este, en la década de 1970, fue saldado con la habilitación de alturas en predios frentistas a la Avenida Roosevelt y la zona de La Pastora. Así como en la ordenanza de hoteles de 1977 (Decreto 3348), que liberó altura para estos emprendimientos, en todo el sector Maldonado – Punta del Este salvo el barrio jardín.

La situación de partida (1985) consideró la Ordenanza General de Construcciones de 1974, sus anexos y modificativas, en lo referente a la delimitación de sectores, zonas y subzonas y sus atributos. Complementariamente, la zonificación o categorización del suelo (urbano, suburbano, rural) de acuerdo a usos e infraestructura. Finalmente, se incluyeron otras normativas complementarias, en aspectos como gestión territorial, ambiental o definición de infraestructuras.

Entre 1985 y 2018, se identificaron cuarenta y cinco decretos departamentales que afectaron el marco regulatorio del suelo urbano en el Aglomerado Maldonado- Punta del Este (Ver Anexo I). En ellos, diferenciamos tres grupos temáticos:

- Creación o modificación de sectores de la normativa urbana. Incluye la delimitación de regiones, zonas y subzonas y el establecimiento de los parámetros de edificabilidad de los lotes, así como consideraciones a la permanencia de excepciones.
- Categorización de suelo y ordenamiento territorial.
- Otras normas de incidencia territorial.

Las principales estrategias desplegadas en el incremento de parámetros constructivos en el área de estudio, incluyeron el reconocimiento de las nuevas centralidades comerciales o residenciales que potenciaban el desarrollo de un área (caso del shopping de Punta del Este o el Hotel Conrad, ambos inaugurados en 1997 pero cuya ubicación y proyecto fueron planteados a inicios de los 90). Por otra parte, se profundizó la jerarquización vial y la consiguiente habilitación para el desarrollo en altura en predios frentistas calles o avenidas de primer o segundo orden en la región Maldonado – Punta del Este. También se dio la creación de nuevas subzonas a partir del propio crecimiento físico de la ciudad de Maldonado.

La categorización del suelo y ordenamiento territorial destacan las directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (Decretos 3866 y 3867, de 2010) o el texto ordenando de normas de edificación (Decreto 3718, de 1997), que regulan usos del suelo, sus procesos de transformación y parámetros de edificación en todo el departamento. El OT también ha oscilado entre favorecimiento del negocio inmobiliario y dinamización del mercado del suelo, con otras estrategias defensivas del Estado (captación de plusvalía urbana), promoción de la optimización y densificación de zonas servidas, o algunas dimensiones ambientales.

Lo primero ha sido particularmente notorio en la zonificación al sur de la ruta 9⁹⁰, mediado por la presión de ocupación del suelo en formato urbanizaciones campestres cerradas, propiciando usos residenciales en detrimento de los rurales productivos, tendencia que se consolidó en los sectores altos del Gran Buenos Aires en la década de 1990 y que rápidamente se trasladó a Punta del Este (Svampa, 2001; Varela, 2017).

Otras normas de incidencia territorial ahondaron en aspectos institucionales (creación de comisiones asesoras en patrimonio o ambiente), otras que vinculan paisaje y ocupación del suelo, como las de protección del bosque urbanizado (Decreto 3602 de 1988) o la definición del trazado de la avenida perimetral norte de Maldonado, que constituye una barrera al proceso de crecimiento urbano y consolida el borde sobre el humedal del arroyo Maldonado. Entre la definición del trazado y su construcción transcurrieron casi quince años (1995 a 2009).

Respecto a la normativa urbanística, el ITU, al realizar el diagnóstico del departamento dentro del proceso planificador propiciado por el gobierno departamental, señalaba respecto al aglomerado:

“De parte de algunos actores está presente la intención de tener una regulación clara y estable de lo que permite la normativa. Pero a la vez hay intereses de otros actores, que impulsan su modificación con el objetivo de obtener mayor rentabilidad del suelo. El difícil equilibrio entre proteger las condiciones paisajísticas y ambientales de la Microrregión y continuar apuntalando la industria de la construcción como principal actividad económica, requiere de algunos acuerdos sociales de base (ITU 2008, 78)

De acuerdo a la OGC (1974) y sus modificativas, en el aglomerado Maldonado – Punta de Este, las regiones, zonas, sectores y subzonas, los atributos edificatorios, en muchos casos, suelen vincularse a dimensiones (superficie, proporciones) del predio más allá del régimen general de cada zona o subzona, según corresponda, (y que implica la definición de una espacialidad propia). Esto es atravesado por la preservación del bosque urbanizado (plantación de pinos en el predio vinculados al tamaño del mismo, y el FOS verde) en los sectores balneario y barrio jardín. Así como las diferentes alternativas de desarrollo inmobiliario, vinculados a la amplitud de resoluciones tipo-morfológicas en lo edilicio: bloques bajos, medios, y altos, sus dimensiones, proporciones o separación admisible entre los mismos.

La OGC 1974 dividió la “Región Maldonado- Punta del Este” en tres sectores: Península, Casco urbano de Maldonado y Sector Balneario. Considerando nuestro recorte del aglomerado, aparecen ámbitos de las regiones “Punta Colorada” y “La Barra”, las cuales estaban divididas directamente en zonas.

Actualmente, la costa del departamento pasó de seis a tres regiones. Desde el límite con Canelones (Arroyo Solís) hasta el arroyo El Potrero se incluyó a las anteriores Solís, Piriápolis y Punta Colorada,. Este cambio fue procesado en el TONE (1997) y en Plan de Ordenamiento Territorial de Piriápolis (1999). Los territorios de ésta región incluidos en el Aglomerado Maldonado- Punta del Este integran el sector 2: “Arco de Portezuelo”. Al este del arroyo Maldonado, la OGC 1974 establecía dos regiones: La Barra y José Ignacio, la cuales, desde el TONE se integran en una sola con el nombre de ambas. Dentro del aglomerado se encuentran territorios que integran el sector 1: “La barra- Manantiales”.

Tomando en cuenta el análisis de este cuerpo normativo, los principales cambios por cada sector, en el período 1985- 2018, fueron los siguientes:

Región Maldonado- Punta del Este

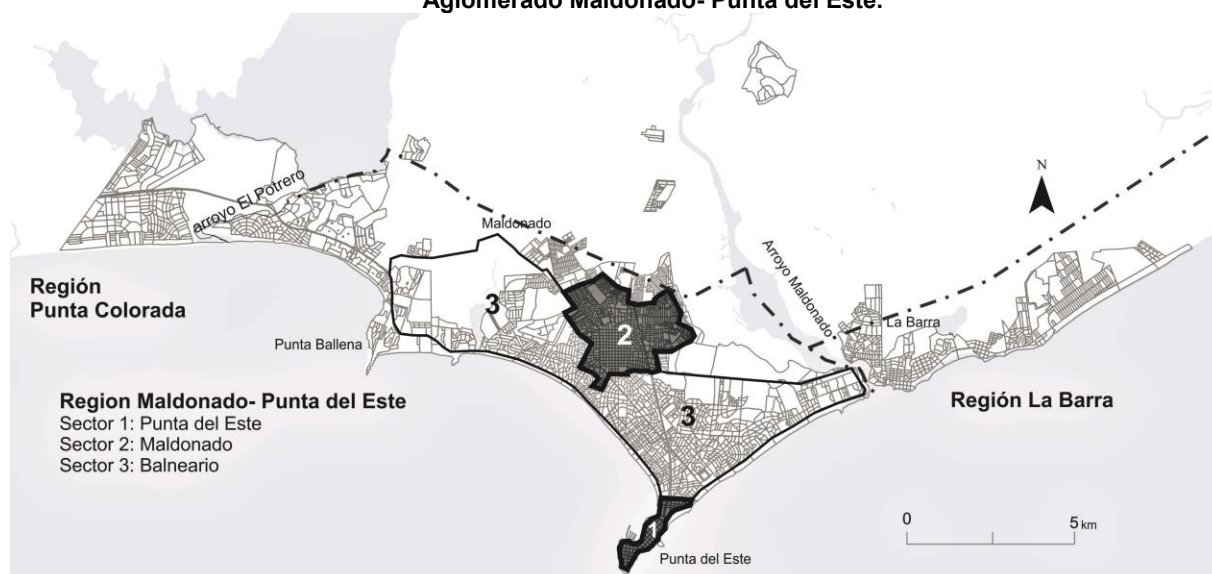
Sector 1- Punta del Este: Se mantienen tres zonas (faro, centro de Punta del Este, La Pastora) (imágenes 57 y 58). Los principales cambios se han dado en La Pastora (transición entre península y barrio jardín). Esta, caracterizada por permitir torres exentas en grandes predios, se ha ampliado hacia sectores del ex barrio jardín, en los que ya desde la década de 1990 se admitían alturas de hasta 45 mts. Los restantes sectores de la península no tuvieron cambios en su delimitación ni

⁹⁰ El decreto 3682 (1993), declaró suburbana toda la franja de territorio departamental definida por 2 km hacia adentro de la máxima crecida del Río de la Plata y Océano Atlántico. En 2007 se declaró suburbano todo el suelo departamental al sur de la ruta 9. En las directrices departamentales de OTyDS (2010) se realizó la categorización de suelos de todo el departamento, dándole la categoría de rural pero con atributo de potencialmente transformable al suelo departamental al sur de ruta 9.

significativos en sus atributos de edificación desde 1985 (Imágenes 55 y 56). La histórica división del sector fero en comercial y residencial y del centro en avenida Gorlero, adyacentes a Gorlero y zonas especiales (manzanas 39-40, calles 20 y 24), y resto del sector, deviene de anterior normativa (OGC 1959), donde las propias resoluciones tipo-morfológicas planteadas por los arquitectos Jones Odriozola y Villegas Berro en algunas de las primeras edificaciones en altura en la península pautaron ese desarrollo.

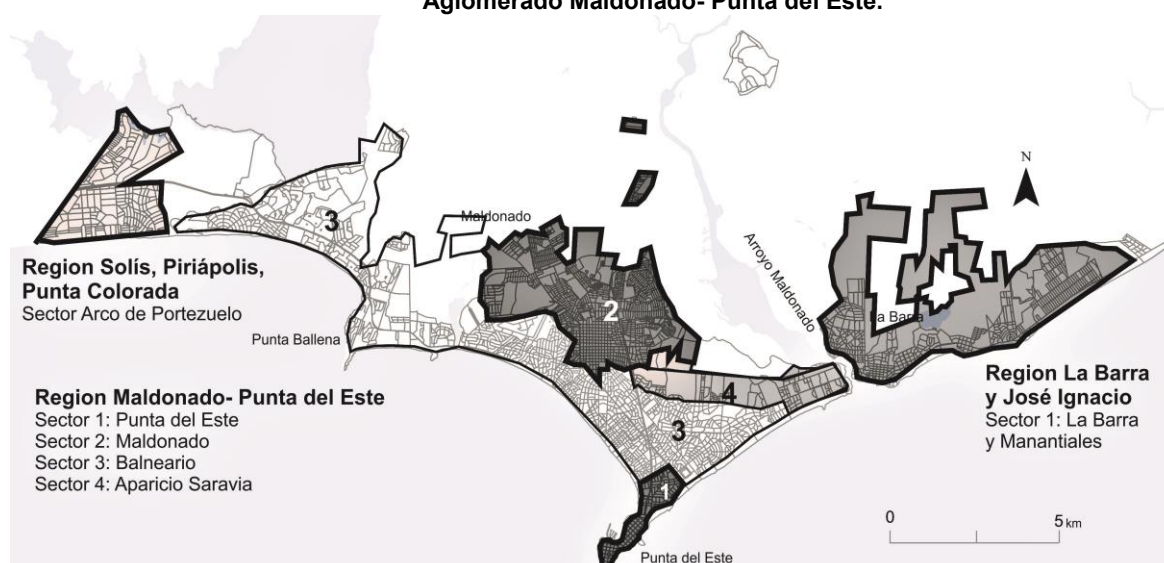
(La normativa de 1959, derivada del plan de Jones) "acotaba la altura máxima a planta baja y dos niveles para toda la ciudad. Perpendiculares a la avenida Gorlero —la principal del balneario— se debían colocar edificios de treinta metros de altura, bloques angostos y largos que unirían la avenida con las calles paralelas, permitiéndose solamente dos de estas placas por cuadra para posibilitar el asoleamiento, la vista de las costas y un mejor aprovechamiento de la avenida. En el resto de la calle las construcciones no podían pasar de los tres niveles, destinándose las plantas bajas a comercios vinculados mediante galerías o corredores cubiertos. Con esta ordenanza, Villegas y Jones proyectaron en 1955 el primer edificio en propiedad horizontal del balneario, el Península". (Mendez, 2013, 112).

Imagen 55: Sectores de normativa urbana según OGC 1974 (Cartografía base: zonas censales 2011). Aglomerado Maldonado- Punta del Este.



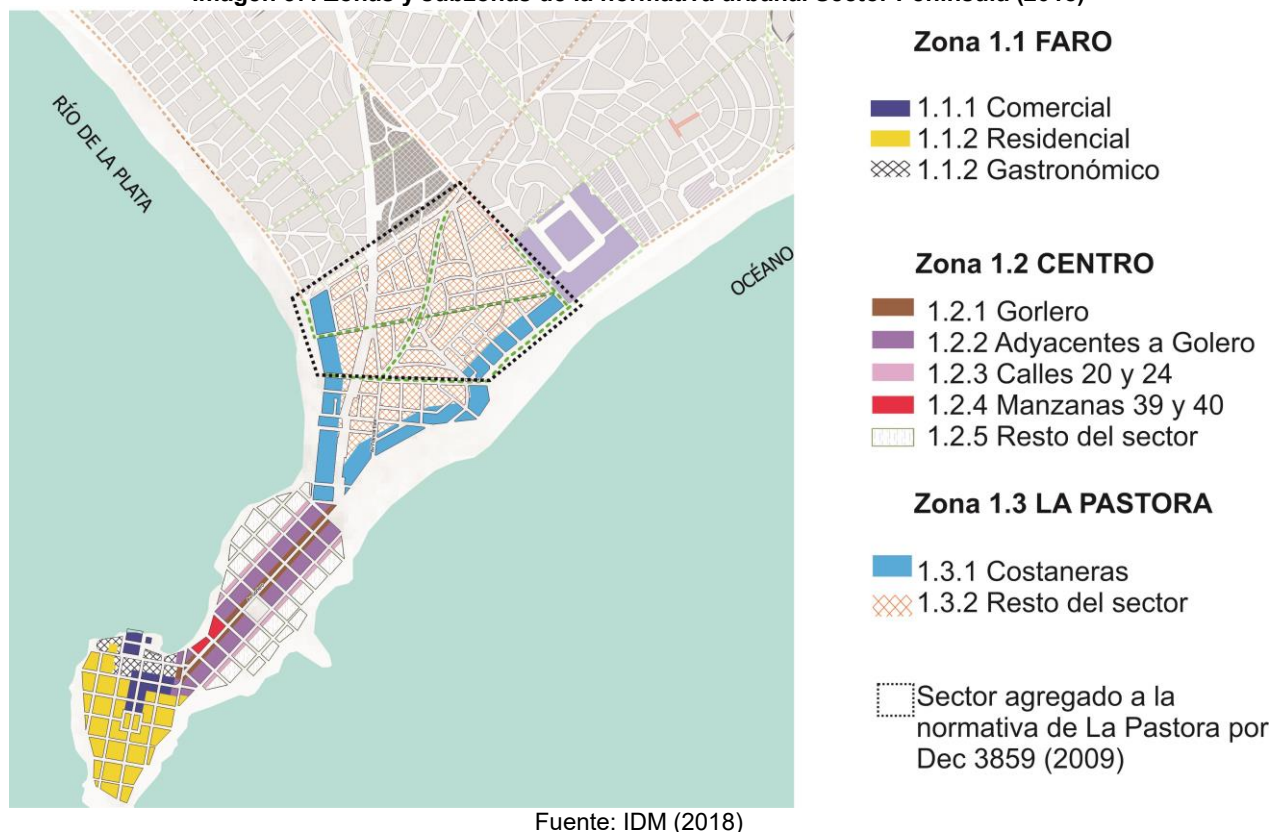
Fuente: Elaboración propia a partir de OGC (1974)

Imagen 56: Sectores de normativa urbana (2018) según TONE y modificativos, sobre zonas censales 2011. Aglomerado Maldonado- Punta del Este.



Fuente: Elaboración propia a partir de IDM (2018)

Imagen 57: Zonas y subzonas de la normativa urbana. Sector Península (2018)



En la actual normativa persiste en la subzona residencial (1.1.2) del faro una baja ocupación (50% y altura máxima de 7 mts), admitiéndose una sola vivienda por predio (imagen 57). Para el sector comercial (1.1.1) se habilitan 100% FOS en planta baja y 50% en los restantes niveles, y hasta 9 mts de altura. Las principales transformaciones en el sector Punta del Este estuvieron en la delimitación y parámetros de “La Pastora”, zona de transición entre la península y el barrio jardín, donde se admitían torres exentas hasta 40 o 36 mts de acuerdo a la norma de 1974. Esta zona originalmente se subdividía en Costanera, Continuación Gorlero y Resto. Desde el TONE (1997) el sector aparece dividido solo en dos: Costanera y Resto del Sector. Allí se permiten bloques bajos y medios en el sector costero y en el resto del sector hasta 45 mts de altura acuerdo a la superficie del predio, siempre planteando una baja ocupación de superficie (FOS 30 %).

Imagen 58: Zonas y subzonas de la normativa urbana. Zona Península según OGC, 1974.



En 1991 (Decreto 3676) en el contiguo sector 3.1.1 del barrio jardín, creado en el decreto 3415 de 1980, (barrio “Aidy Grill”) se consolida una normativa variada donde el tamaño del predio condiciona la altura y ocupación posible (con predios de 4000 m2 se permite elevar torres de 45 mts, manteniendo el FOS de 30%).

Los últimos ajustes al sector, de 2009 incorporan al ex 3.1.1 (salvo el fraccionamiento “Lobos”) a la normativa de La Pastora e incrementan la altura máxima en el “resto del sector” a 63 mts para predios mayores a 4000 m2 y a 45 mts para predios mayores a 2000 m2 en el sector “costanero”, redundando en una complejidad de la norma, dando lugar a heterogeneidad espacial en el área de transición entre península y barrio jardín (Tabla 19).

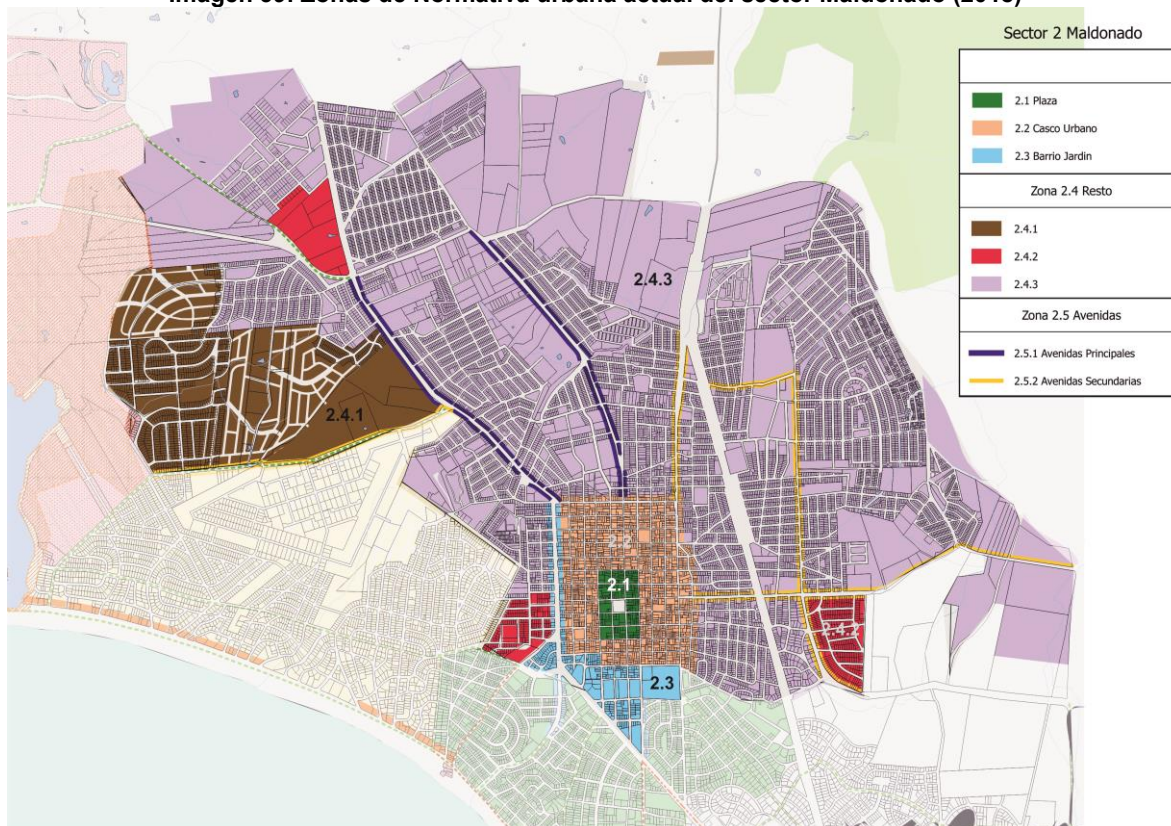
Tabla 19: normativa de subzona 1.3 La Pastora (2018).

SECTOR ZONA	TIPO DE EDIFICIO	STm	FTm	F.O.S					FOT	ALTURA EDIF. HE	NIV. AUTORIZ.	RETIROS				ACONDIC. EXTERIOR	SALIENTES			ESTAC. POR U.LOC.	OBSERVACIONES	
				SS	PB	P1	PA	V				RF	RL1	RL2	Rto		MAX	Hm	FACH			
REGION MALDONADO - PUNTA DEL ESTE																						
SECTOR PUNTA DEL ESTE																						
1.3 LA PASTORA																						
1,3	U.L.Aisl o Apar.	<500		30	30	30		40	60	7 s/Recta C.	PB+PA	4	2	2	3	RF librado al uso público en edificación comercial	1.50	2.75	30%	1	Para STm intermedias interpolar factores de ocupación RL y Rfo ocupables con const. auxiliares < 20 m2 y HE < 3 mts. promedio en 1/2 del fondo del	
	U.L.Aisl o Apar.	>1000		20	20	20		60	40				Si FT < 15	0	3		3	s/RL>4, RF y Rfo				
	Conj. U.L.Aisl. Conj. U.L.Apar.	600 c/U.L 600 c/par		20	20	20		60	40				2	2	3 RL1+RL2>6		1.50	2.75	30%	1		En conj.de UL separación mínima 3m y separación promedio = 5 m
	Bloque Bajo	1200	30	50	30	30	30	Art188° lateral e *	120	12m s/Recta C.	6	4	4	4	4	RF librado al uso público en edificación comercial	2	2.75	30%	1	Separación entre:Bl. Mínima 5 y promedio = 8 m Planta<900m² Insc en circund diámetro= 42,5	
	Conj. Bloque Bajo	1200 c/bloque											s/RF	Ver Art. 188° lateral f								
	Bloque Medio	2000		40	50	30	30	30	Art188° lateral e *	300			28m s/Recta C.	8	8		8	8	RL1+RL2>20m	2		2.75
	Conj. Bloque Medio	2000 c/bloque														Ver Art. 188° lateral f						
1.3.1 COSTANERAS	Bloque Alto	3000	54	50	30	30	30	Art188° lateral e *	510	45 s/Recta C.	10	2/7H	2/7H	2/7H	2/7H	RF librado al uso público en ed. comerc.	2	2.75	30%	1	Sep.entre Bl.>2/7suma alturas Planta<900m² Inscriptos en circunferencia de diámetro = 42.50 mts.	
	Conj. Bloque Alto	3000 c/bloque												Mínimo 4 mts.	s/RF, RL y Rfo		Ver Art. 188° lateral f					
1.3.2 RESTO DE LA PASTORA	Bloque Alto	4000	54	50	30	30	30	Art188° lateral e *	510	63 s/Recta C.	10	2/7H	2/7H	2/7H	2/7H	RF librado al uso público en ed. comerc.	2	2.75	30%	1	Sep.entre Bl.>2/7suma alturas Planta<900m² Inscriptos en circunferencia de diámetro = 42.50 mts.	
	Conj. Bloque Alto	4000 c/bloque												Mínimo 4 mts.	s/RF, RL y Rfo		Ver Art. 188° lateral f					

*Art188° e)FOS. Verde mínimo resultara el 70% del suelo, salvo en los predios con actividad comercial frentistas a las Vías Residenciales Comerciales, debitado el FOS autorizado.

Fuente: IDM (2018)

Imagen 59: Zonas de Normativa urbana actual del sector Maldonado (2018)



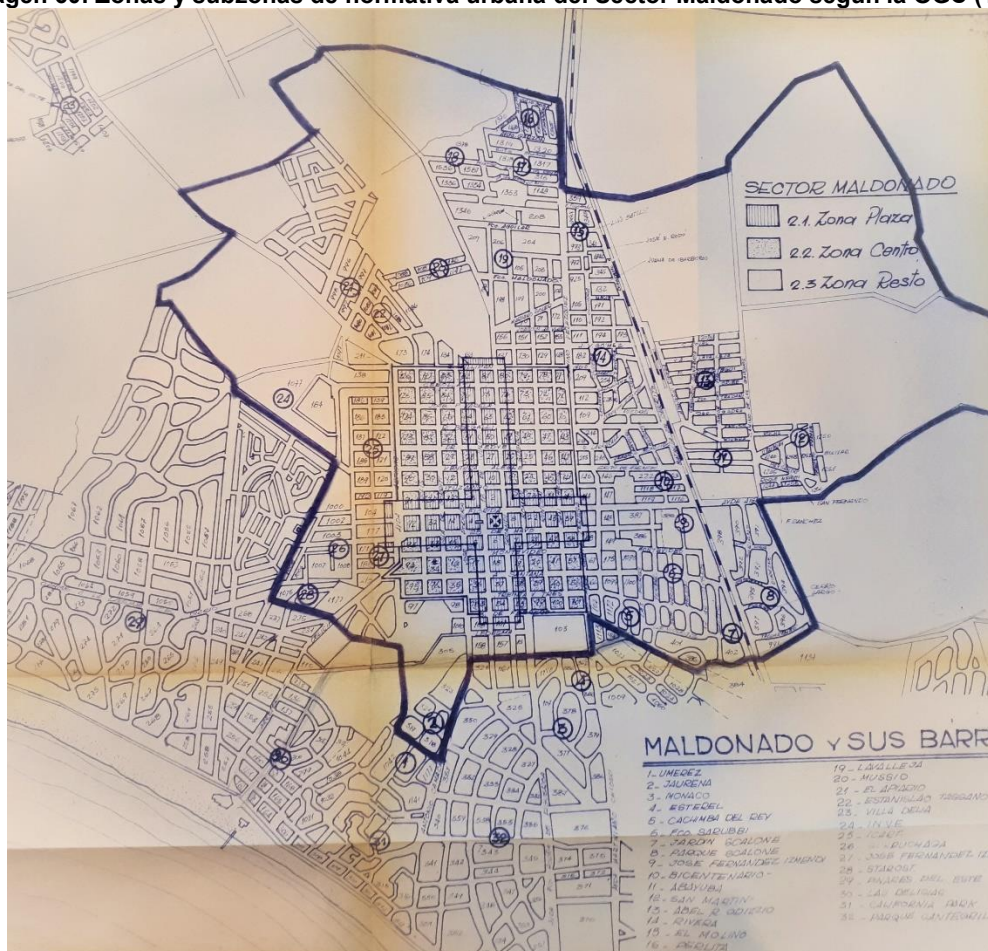
Fuente: IDM (2018)

Sector 2- Maldonado. Este ámbito ha tenido cambios en delimitación de zonas y subzonas y parámetros, tanto en la zona central (Plaza) el damero tradicional y barrios periféricos. En la OGC (1974) los ámbitos por fuera del “casco urbano” (damero regular) fueron definidos genéricamente como “resto del sector” con una normativa única que promovía la vivienda aislada en el predio, con ocupación moderada y hasta dos niveles de altura (FOS 50%, 7 mts de altura máxima, retiros). El comparativo de zonas y subzonas en el sector entre 1974 y 2018 (imágenes 59 y 60) muestra que el crecimiento de la ciudad, desbordó los límites del sector y la propia zonificación urbana. En los ajustes recientes subyace la necesidad de articular el crecimiento, jerarquizando corredores viales permitiendo alturas moderadas y promoviendo optimizar recursos instalados al aumentar FOS, alturas o disminuir retiros.

Este fue el caso del decreto 3885 de 2011, donde la zona “resto del sector Maldonado” pasó a denominarse 2.4 “barrios”, y se dividió en tres sub zonas, de las que la 2.4.3 que ocupa la mayor superficie, pasó su altura máxima de 7 a 9 mts e incrementó el FOS de 50 a 70% y se disminuyeron los retiros laterales (Imagen 59).

El decreto 3967 (2017) creó la sub zona 2.5.4 “Roosevelt Maldonado” con los predios frentistas a la avenida en el sector Maldonado (entre Fco. Acuña de Figueroa y Av. España) habilitando desarrollos en altura de hasta 55 mts para predios mayores a 2000 mts² de superficie.

Imagen 60: Zonas y subzonas de normativa urbana del Sector Maldonado según la OGC (1974)



Fuente: IDM (1974)

Sector 3: Balneario

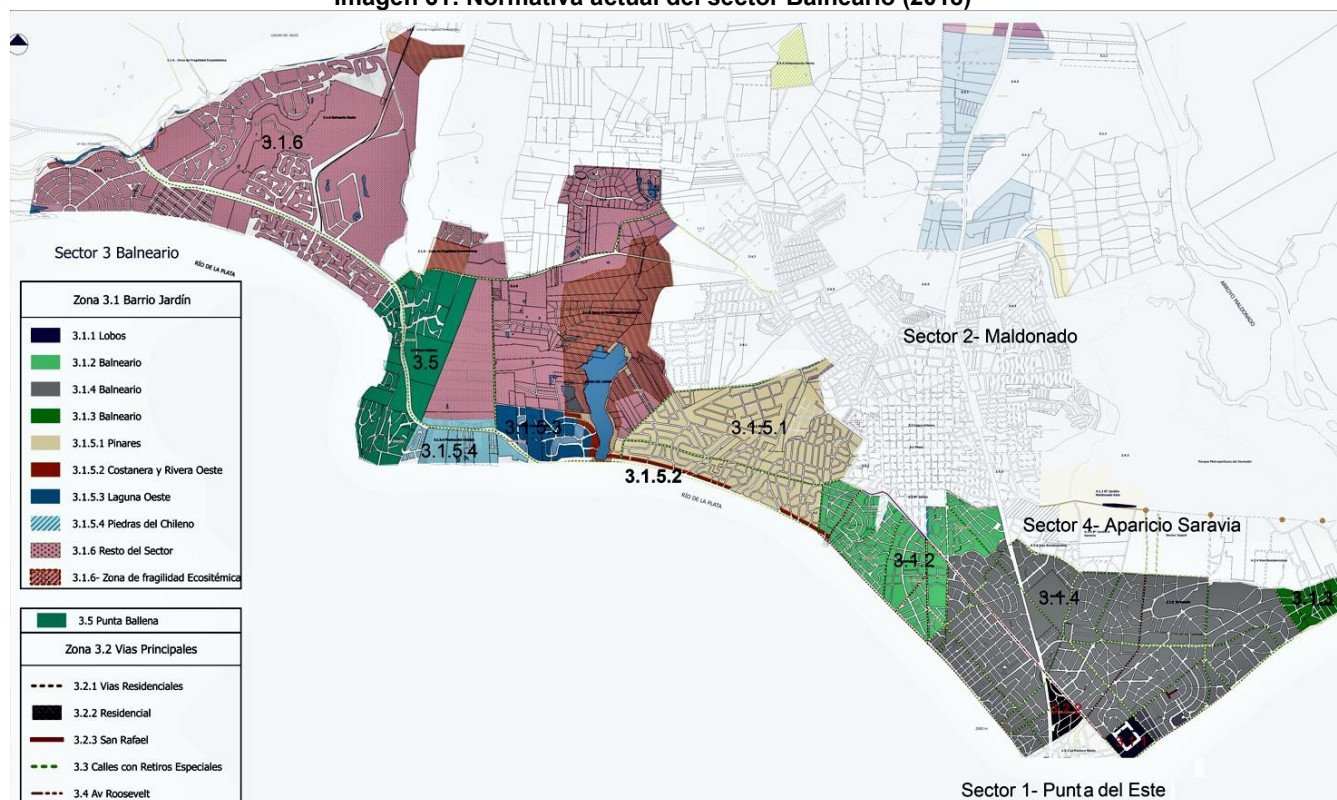
La normativa de éste sector tuvo modificaciones importantes desde la OGC de 1974. En su concepción original, abarcaba los ámbitos de la región no incluidos en los sectores Maldonado y Punta del Este. (Imagen 63). Salvo para las “costaneras” y unas pocas y acotadas “vías principales” donde se habilitaban alturas (en el caso de Roosevelt, a partir de 1979 hasta 54 mts), se planteaba una ocupación baja, con FOS de 40 % y altura de 7 mts.

Las principales modificaciones en subzonas y parámetros edificatorios se dieron en 1980, 1991, 2009, 2010 y 2013. En 1980 se creó la zona 3.4 Punta Ballena, que incluía la normativa sobre la

ruta panorámica, preservando las visuales. Así se ajustaban las disposiciones de los anexos de la OGC (1977-79) que mencionamos en el apartado 4.1. El decreto 3415, del mismo año, dividió el sector Balneario en 3.1 Barrio jardín, 3.2 vías principales, 3.3 calles con retiros especiales y 3.4 Punta Ballena. Más allá de la profundización de la jerarquización vial como opción para propiciar alturas medias, la principal novedad de esta norma fue subdividir la zona 3.1 en seis sub zonas donde se reconocen matices dentro de la noción del bosque urbanizado, bajando el FOS a 20 % para los predios mayores a 1000 m² y evitando la posibilidad de desarrollos en altura en el sector Balneario

En 1991, el decreto 3646 amplió de forma significativa la capacidad edificatoria de varias subzonas del sector balneario, profundizando sus diferencias. (imágenes 61, 62, 63). Como fue mencionado, la zona 3.1.1 fue habilitada para bloques medios y torres de hasta 45 mts y ese sector luego fue incorporado a la normativa de La Pastora. Los bloques bajos o conjuntos de ellos (altura 9 mts) fueron permitidos en las subzonas 3.1.2 y 3.1.3, y sin bien se mantuvo el bajo FOS de 20% las resoluciones tipo-morfológicas, de esta disposición y la ampliación de vías de tránsito incorporadas a la normativa de jerarquía vial que suponía admitir hasta 12 mts, desafiaba la imagen urbana de la vivienda única y exenta, de hasta dos niveles, en las zonas de barrio jardín. La zona 3.1 igual mantiene una normativa genérica que vincula el tamaño del predio al FOS: predios menores a 500 m²: 30 %, predios mayores: 20% (imagen 62).

Imagen 61: Normativa actual del sector Balneario (2018)



Fuente: elaboración propia a partir de IDM (2018)

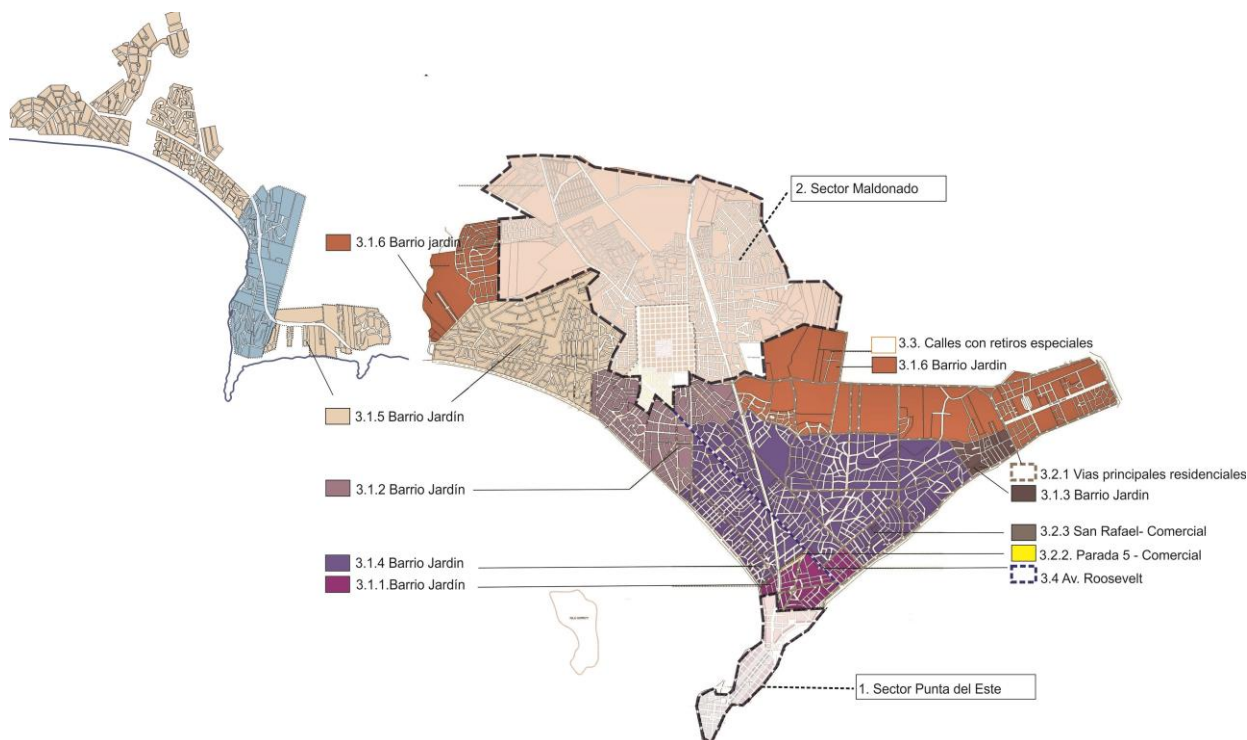
En 2009, tres normas departamentales actuaron sobre la zona 3.1. El decreto 3853 creó la zona 3.2.2 en el entorno del Punta Shopping, que incrementaba el FOS a 35% en el área, habilitaba el uso comercial y permitía a los predios frentistas a la avenida Pedragosa Sierra optar por la normativa de La Pastora.

El decreto 3857 dividió en dos la zona 3.1.5 habilitando una subzona costanera donde se permitían para predios mayores a 1800 m², bloques bajos de hasta 12 mts de altura. Finalmente, el decreto 3858 (luego modificado por el 3876, al año siguiente) pasó el fraccionamiento Lobos (no ocupado hasta ese momento) a normativa 3.1.1, permitiendo que allí se desarrollaran torres hasta 70 mts en ciertas condiciones de tamaño de predios y ocupación.

En 2013, el decreto 3917 modificó nuevamente la zona 3.1.5 y definiendo nuevas subzonas: Zonas: 3.1.5.1. Pinares, 3.1.5.2. Costanera y ribera Oeste de la Laguna del Diario, 3.1.5.3. Laguna Oeste

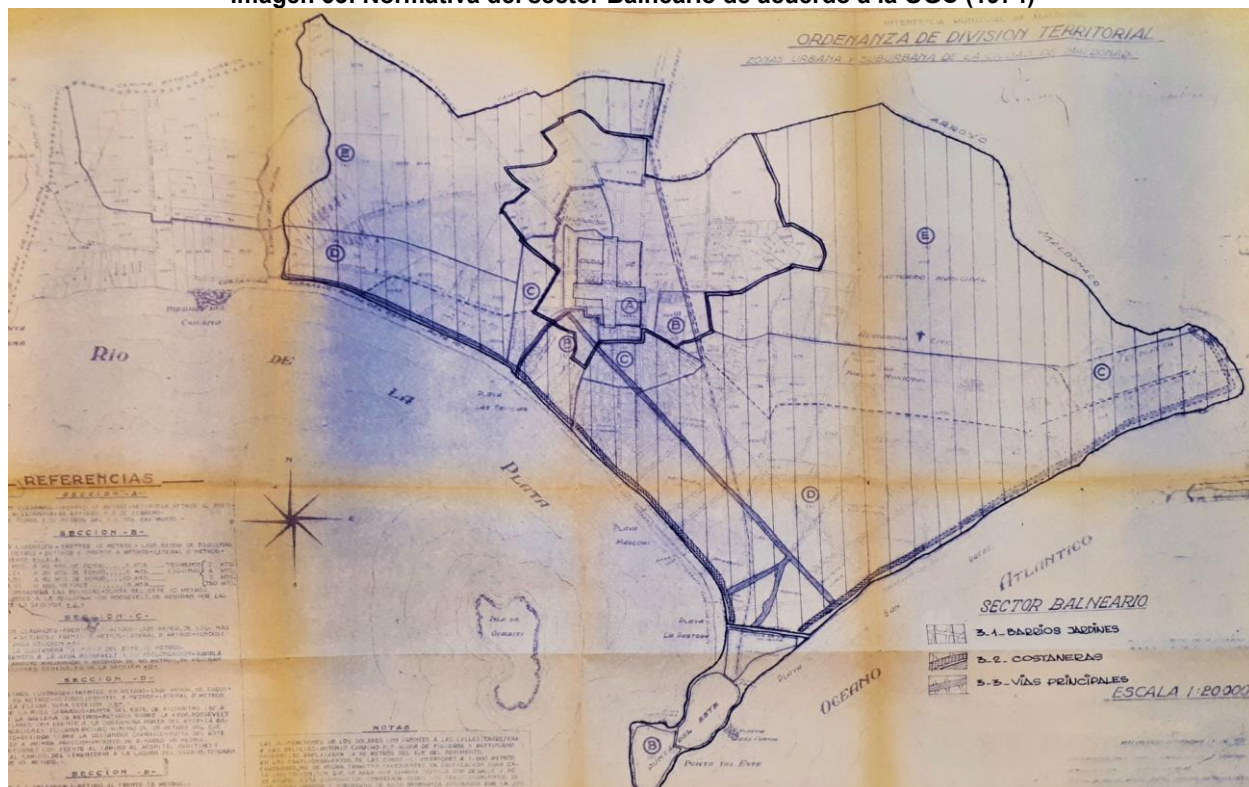
y 3.1.5.4. Piedras del Chileno. Esto implicó ampliar la zona de bloques bajos a las vías costeras a la Laguna del Diario y habilitar en determinadas condiciones de tamaño y ocupación una altura de hasta 15 mts en Piedras del Chileno (entre Punta Ballena y Laguna del diario, entre ruta 10 y la costa) (Imagen 61).

Imagen 62: Normativa del sector Balneario de acuerdo al TONE (1997)



Fuente: elaboración propia a partir de ITU (2008)

Imagen 63: Normativa del sector Balneario de acuerdo a la OGC (1974)

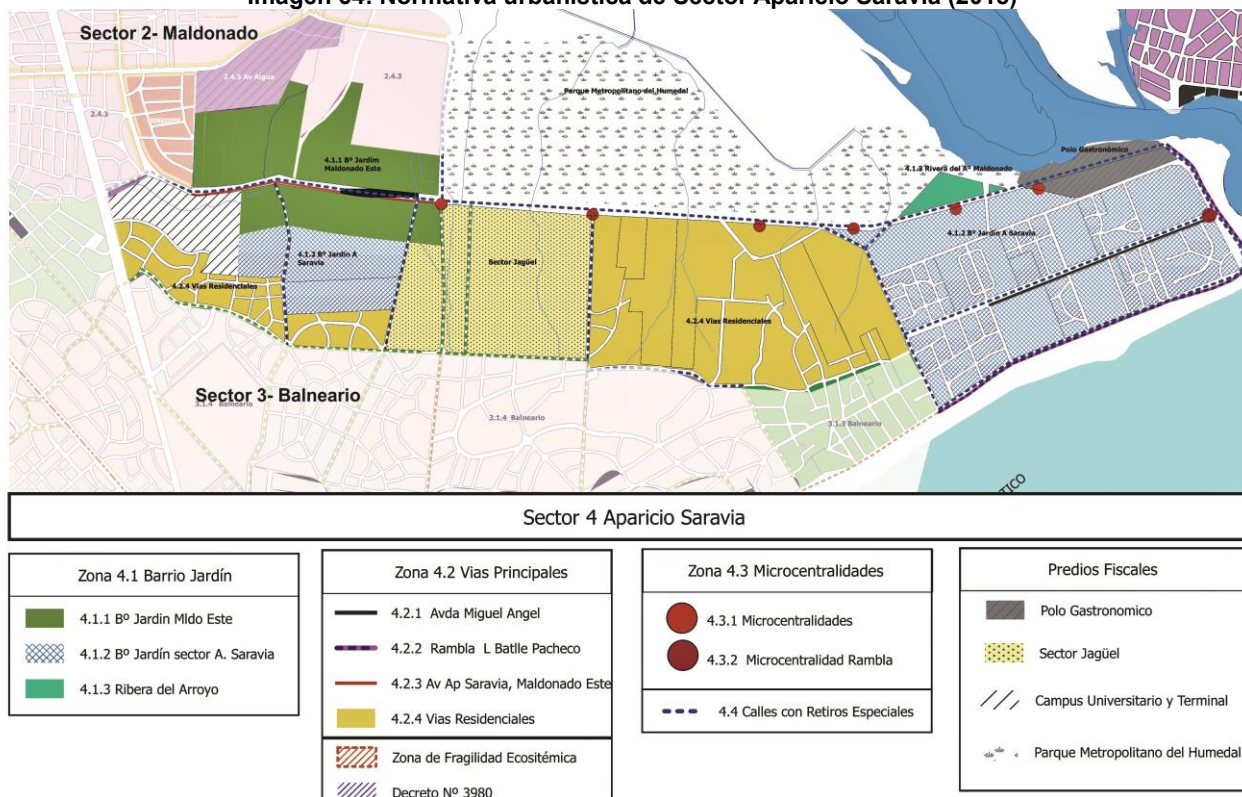


Fuente: IDM (1974)

Sector 4: Aparicio Saravia.

Este sector, que estaba bajo la normativa 3.1.6 Barrio jardín (7 mts de altura, FOS de 30 o 20% de acuerdo al tamaño del predio, mayor o menor a 500 m2) (imagen 62 y 63) tuvo importantes cambios a partir de la aprobación del “Plan Local Eje Aparicio Saravia” en 2012 (decreto 3911) (imagen 64).

Imagen 64: Normativa urbanística de Sector Aparicio Saravia (2018)



Fuente: IDM (2018)

Este instrumento de ordenamiento territorial planteó jerarquizar y valorar el sector noreste de Maldonado – Punta del Este, actuando sobre un área de fragilidad ambiental promoviendo proteger la planicie de inundación del arroyo Maldonado y optimizar el uso del suelo urbano. Desde ese aspecto el Plan generaba subzonas de barrio jardín de baja ocupación pero que admitían bloques de hasta 12 mts, aunque mantenía zonas con los parámetros genéricos del barrio jardín (zona 3.1). En la jerarquización vial, la Av. Miguel Angel concentraría Torres de hasta 70 mts para predios mayores a 6000 m2 (FOS de 20%). También *microcentralidades*, bajo la forma de Operación Territorial Concertada de realización optativa propuesta por particulares o a solicitud de la Administración Departamental. En ellas, las superficies de los basamentos comerciales, de servicio e institucionales no se computarían en el cálculo del FOT pero si en el cálculo del FOS.

Región La Barra.

En La Barra, los cambios en sectores y atributos edificatorios se dieron particularmente en la última década (Imagen 65). En la OGC 1974, la región reconocía una normativa genérica de barrio jardín en baja ocupación, con hasta 7 mts de altura y 40 % de FOS y otras dos zonas donde se preveía mayor ocupación: costanera y ruta 10. En la primera hasta 75% de FOS pero habilitaba un solo nivel (hasta 3,50 mts), en tanto en la ruta 10, la altura era 7 mts pero el FOS 50%.

Imagen 65: Normativa urbanística Región La Barra - OGC (1974) modificada por decreto 3409 (1980).



Fuente: Montaje a partir de IDM (1974)

Los cambios ocurridos en este sector son contemporáneos a los que se sucedieron en el resto del aglomerado, habilitándose una lectura de ciclos de cambio de normativa. Las principales variantes fueron realizadas en 1980, 2010 y 2017- 2018.

El decreto 3409, de 1980, discriminó la subzona La Barra del resto del “barrio jardín” que funciona por exclusión (imagen 63). Allí ya se identifican dentro de la misma zonificación las manzanas de La Barra al sur de ruta 10 con los mismos atributos que el amanzanado de Manantiales.

Sin embargo, las grandes transformaciones se dan desde 2010 en adelante (decreto 3859), cuando se crean nuevas subzonas que plantean intensificar el uso del suelo trayendo la alternativa de bloques bajos para predios grandes, manteniendo tendencias observadas en otros lugares del aglomerado. El ajuste normativo llega hasta el momento de trabajar en ésta tesis (2018-19) apreciándose en los decretos 3982, 3990 (ambos habilitan bloques bajos en diferentes ámbitos de la subzonas costaneras) y 4006 (la zona 1.2.1 se declara área protegida), y dando cuenta de los sectores urbanos y rurales al Este del arroyo Maldonado, viven procesos de transformación significativa (Imagen 66).

Otros sectores del aglomerado.

Los balnearios al oeste del arroyo El Potrero (Sauce de Portezuelo, Ocean Park) en su menguada ocupación urbana no han determinado transformaciones significativas en la normativa, manteniéndose lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Piriápolis para el sector Arco de Portezuelo (decreto 3733, de 1999), con alturas máximas de 7 mts y FOS de 30% o 20% de acuerdo a si el predio es mayor o menor a 500m².

Los enclaves de ruta 39 (Canteras de Marelli, Barrio Hipódromo) han sido señalados con normativas del sector Maldonado, considerándose en las sub zonas 2.4.1 y 2.4.3 respectivamente. Alrededor de ésta carretera entre Maldonado y San Carlos, se han planteado importantes cambios en la categorización del suelo, adjudicando usos logísticos y de protección ambiental dentro del

instrumento de ordenamiento territorial PAI Hipódromo- Ruta 39 (Decreto 3933, año 2015) para desestimular un perfil residencial de este corredor vial.

Imagen: 66 Normativa urbanística actual Sector La Barra (2018)



Fuente: montaje a partir de IDM (2018)

Excepciones

Las excepciones a la normativa edilicia y urbana (habilitadas por el gobierno departamental de acuerdo al art. 21 del TONE) permitiendo mayores ocupaciones o alturas han sido una constante en las últimas décadas en el desarrollo urbano de Maldonado- Punta del Este, condicionado y reconfigurado espacialmente diversos ámbitos, en particular por habilitar alturas en la rambla.⁹¹

⁹¹ Fue paradigmático el caso de la zona de parada 16 de la playa mansa. Allí se otorgaron dos excepciones a los edificios Le Jardin y Aquarela, ambos de 25 pisos, en una zona donde se permitía una vivienda por predio de hasta 2 pisos de altura o pequeños bloques de hasta cuatro pisos de altura sobre la primera línea de la costa. También al edificio Delamar, en La Barra, un largo bloque de 4 niveles que acompaña el trazado de la ruta y la costa, en un valorado sector de predios frentistas a ruta 10. Fue polémica la habilitación a los promotores para utilizar la planta baja para locales comerciales impidiendo el acceso

Como fue analizado en el capítulo 3, la historia de Punta del Este es la de las excepciones. Muchas de sus construcciones más significativas de mediados del siglo XX (Hotel *Nogaró*, Complejo *Arcobaleno*) fueron realizadas por fuera de los parámetros de la normativa vigente, con la anuencia del gobierno departamental. Desde 2000, el cambio en el abordaje ha referido a si el gobierno departamental ha cobrado o no, por apartarse de la norma y cuánto, en términos de renta urbana y redistribución. A su vez, los decretos departamentales 3742/2000 y 3786/2003, aprobados en 2000 y 2003, transformaron el régimen de excepción, asociándolas a la exoneración de diversos tributos asociados a la gestión de las obras y la propia contribución inmobiliaria, para dinamizar la industria de la construcción dentro de la grave crisis que vivía el Uruguay otorgándose “una especie de franquicia a la reglamentación” (Sciandro y Zeballos, 2019).

Tras el cambio de signo político del gobierno nacional y departamental en 2005, (ambos pasaron a manos del Frente Amplio), y de la aprobación de la LOTDS en 2008, en el quinquenio 2010-15 la Intendencia aplicó la disposición que creaba y reglamentaba la recuperación de plusvalía urbana y obtuvo una recaudación promedio anual que superó el millón dólares (Decretos 3851/2009 y 3870/2010).

En 2015, el nuevo gobierno departamental (Partido Nacional) en un contexto considerado menos favorable desde lo económico y argumentando un descenso significativo en la cantidad de ocupados en el rubro construcción en Maldonado, promovió nuevamente la política de excepciones como incentivo (dec. 3941/15) estableciendo los siguientes incentivos:

- Exoneración de las tasas de edificación.
- Exoneración de la contribución inmobiliaria y demás tributos asociados a esta hasta julio 2020.
- Exoneración del retorno de mayor valor inmobiliario.

Los beneficios eran aplicables a quienes gestionaran un permiso de construcción e iniciaran en forma regular una obra nueva o la ampliación de una edificación existente, antes de diciembre de 2016 (luego se extendió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2018).

A mediados de 2017 (dec 3965/17) se establecieron plazos para iniciar y finalizar las obras autorizadas, y se dispuso un compromiso de mano de obra local a emplear⁹²; al tiempo que se creaba una comisión de seguimiento de la junta departamental e intendencia para las obras amparadas en esta política.

De acuerdo a la información de los expedientes procesados (Sciandro y Zeballos, 2019; García, 2018) veintiocho proyectos solicitando excepciones fueron ingresados, siendo emprendimientos de diferente tipo y que planteaban distintas facetas de apartamiento a la normativa vigente: principalmente en alturas, factor de ocupación del suelo, factor de ocupación total o número de pisos. Al ser variada la ubicación de los emprendimientos en la aglomeración y tener diferentes potenciales edificatorios diferentes sectores es muy desigual la relación entre el valor permitido y lo fijado por la norma.

Si bien las excepciones a la normativa urbana había sido una constante en las últimas décadas en el desarrollo urbano del aglomerado Maldonado- Punta del Este, el gran cambio a partir de las disposiciones de 2010, fue “cobrarlas” en términos de captación de plusvalía urbana.⁹³ Esto fue notado por los desarrolladores como un elemento más de recaudación del gobierno departamental a cuenta de su ganancia. Por ello la intendencia, al activar otra ronda de incentivos a la construcción sobre la base de excepciones decidió suspender el cobro de retorno por valorizaciones, además de una serie de exoneraciones tributarias, similar a las del período 2000- 2005.

Síntesis de las transformaciones en la morfología institucional.

Los principales vaivenes del marco regulatorio del uso del suelo a nivel departamental, se observan asociados a los ciclos de la construcción y expansión económica (1980, 1991, 2010) demostrando permeabilidad y favorecimiento del negocio inmobiliario.

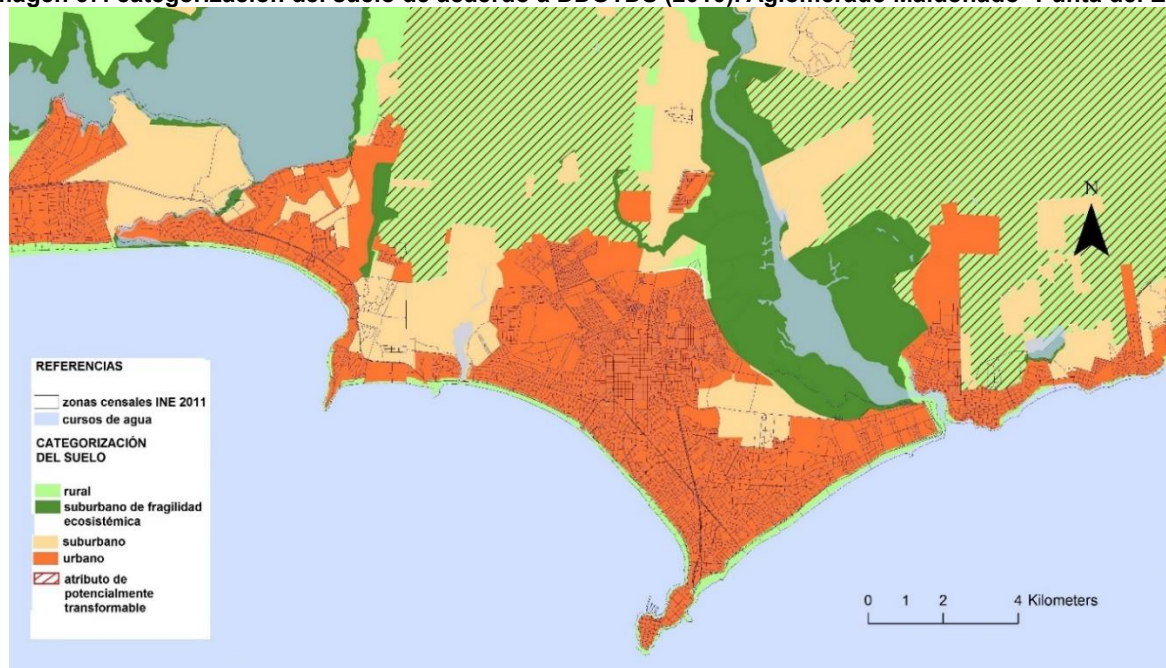
público a la costa, a cambio de entregar otros terrenos a la comuna, que posteriormente fue propuesta revocar por la administración departamental de 2005

⁹² Art. 3 “El 70% de la mano de obra a emplear deberá haber estado registrada en el BPS de este Departamento y en caso de primer trabajo en la construcción podrá acreditarse con una constancia de domicilio. Las empresas comprendidas deberán procurar una cuota del 5% de mano de obra calificada femenina, un 5% de mano de obra no calificada femenina y un mínimo de un 4% para personas con discapacidad”.

⁹³ La normativa de Maldonado instrumentó solo una parte de la posible captación de plusvalía urbana, en términos de mayores aprovechamientos. Los incrementos de valor por cambio de categoría del suelo no fueron reglamentados (García, 2018).

Esto se da a diferentes escalas, y dentro un esquema de usos del suelo heredado de la ordenanza de 1974 pero cada vez más desdibujado. Ya sea en instrumentos de ordenamiento territorial específicos que sirvieron para enmarcar diferentes acciones (Plan Aparicio Saravia, para el posible desarrollo de edificios en altura en la avenida Miguel Angel), los cambios de zonificación en la subzona 3.1.5 en el área de Puntas del Chileno (vinculados a la expectativa del proyecto de puerto deportivo propiciado por la intendencia), o en el fraccionamiento Lobos (donde se construye actualmente la Torre Trump), o dentro de la lógica de excepciones, inercial dentro de la historia del desarrollo urbano de la región, pero potenciada al asociarse con exoneraciones tributarias y otros estímulos a la industria de la construcción, para reactivar la economía.

Imagen 67: categorización del suelo de acuerdo a DDOTDS (2010). Aglomerado Maldonado- Punta del Este.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos IDM- DINOT

También se evidencia en el creciente incremento de la capacidad edificatoria en amplios sectores del aglomerado, aumentando alturas permitidas o FOS, o a través de la jerarquización vial. Los cambios recientes que habilitan la aparición de la tipología de bloques bajos en sectores como Pinares o La Barra y ampliación de La Pastora son parte de la permanente renovación de estímulos mediados por el gusto, la demanda y la rentabilidad, de poseer una vivienda en Punta del Este.

La ciudad “permanente” muestra emergentes estrategias de optimización del suelo urbano (aumento de 7 a 9 mts de altura, del FOS de 50% a 70%, disminución de retiros laterales) en los barrios de Maldonado, normativa de vivienda social permitiendo hasta 12 mts de altura en ámbitos de 9 mts). Esto sugiere una tensión entre lograr una ciudad compacta y contenida en su dinámica expansión, y lidiar con la tensión de afincarse en un suelo de alto valor.

La nueva normativa derivada de la LOTDS implicó un desafío para el departamento. La reglamentación de algunas disposiciones de captación de plusvalía urbana y la generación de una cartera de tierras departamental y Fondo de gestión territorial, constituyeron innovaciones significativas. En lo referente a la categorización del suelo (imagen 67), las estrategias derivadas de la LOTDS, en particular considerar el atributo de potencialmente transformable para los territorios al sur de la ruta 9, implicó una operación que valida un modelo de usos del suelo donde una cada vez más ancha faja costera se posiciona y queda “latente” para diversos usos vinculados al turismo residencial, en detrimento de las actividades rurales productivas tradicionales.

En éste capítulo de análisis hemos apreciado las “transformaciones urbanas” del aglomerado, articuladas por las morfologías físico-espacial, social e institucional en el lapso 1985-2018, a partir de indicadores y descriptores que permiten apreciar aspectos cuantitativos y distribución espacial. Para el análisis diacrónico de estas transformaciones, nos hemos apoyado en una situación de partida correspondiente al período 1963-1985, también articulada en torno a las morfologías.

CONCLUSIONES- CUATRO TÓPICOS CONCLUSIVOS

"Al influjo de presiones de fuerza o de hechos consumados, año tras año se construyen (en Punta del Este) nuevos edificios en altura contraviniendo las disposiciones de edificación y aumento de las dificultades existentes (...) El caballo de Troya que se esgrime para ir concediendo estas excepciones es el de fomentar a los inversores extranjeros y el de dar trabajo a los obreros..."
(Diario Acción; 16 de abril de 1969).

"Edificios como el que se trata dan jerarquía a Punta del Este y repito, que estos edificios son el progreso y al progreso no lo detienen las ordenanzas"
(Edil Bolívar Cardoso, Junta Departamental de Maldonado, 23/12/1960. DDSS JDM. Acta 528 pág 312).

"No es posible frenar el progreso de Punta del Este cuando se crean fuentes de trabajo que van a favorecer una gran masa de trabajadores"
(Edil Dante Rosa. Junta Departamental de Maldonado, 23/12/1960. DDSS JDM acta 528 pág 312).

"Se invierte en Punta del Este. Es el único lugar donde reditúa el dinero colocado más que en ninguna otra parte no solo del cono sur sino de los países del norte. Por ejemplo, si se invierte en Miami, no halla la misma financiación de Punta del Este (...) aquí la inversión se recupera rápidamente y eso atrae"
(Rafael Perez Catalá. Desarrollador inmobiliario.
Diario El País 29/11/1979: "Están construyendo en Punta del Este por valor de 100 millones de dólares")

"En el contexto de este creciente "desorden local- global", la mayoría de los gobiernos locales – independientemente de su orientación política y contexto nacional, hasta cierto punto- se han visto obligados a ajustarse a elevados niveles de incertidumbre económica, tomando parte en formas cortoplacistas de competencia interespaial, marketing local y recortes regulatorios con el fin de atraer inversiones"
(Brenner, y Theodore, 2002)
"Las ciudades y geografías del Neoliberalismo realmente existente"

En nuestra hipótesis de partida, se planteó que las transformaciones urbanas ocurridas en el aglomerado Maldonado- Punta del Este a partir de la implementación del proceso neoliberalizador uruguayo, tuvieron aristas propias de acuerdo a su contexto y trayectoria, dando lugar a una espacialidad nueva, diferenciada de la etapa del estado batllista; y para el caso del aglomerado Maldonado – Punta del Este, esto se evidenciaba en transformaciones socio- espaciales apreciables en la demografía, condiciones de vida, y relaciones entre el marco regulador del suelo y el desarrollo del mercado inmobiliario.

Los cuatro tópicos conclusivos refieren a la conformación de esta ciudad posterior al período batllista, en tanto ciudad uruguaya de la neoliberalización y se presentan articuladas en torno a cuatro tópicos, abordando los variados perfiles y escalas de las transformaciones urbanas del Aglomerado Maldonado – Punta del Este entre 1985 -2018, y el diálogo de ellas con las configuraciones territoriales del modelo heredado. Atendiendo a esa trayectoria propia del Uruguay urbano, del estado de bienestar precoz y descomposición leve y tardía, al propio peso de la idea de "impulso y freno" (Real de Azúa, 1964) en la conformación del *batllismo*, se deja abierta la discusión sobre la ciudad batllista y, más que una ciudad neoliberal uruguaya, una ciudad "post- batllista".

Tópico 1: El territorio heredado: turismo, exclusividad y reescalamiento desde el origen.

El estudio de las "transformaciones urbanas" plantea actualmente el desafío de la obsolescencia de viejos encuadres teórico- metodológicos derivado de la crisis epistemológica estudios urbanos que refieren Brenner y Schmid (2015). Aunque quizás los estudios urbanos estén viviendo, paradójicamente, sus propios procesos de *destrucción creativa*, al reconfigurar repertorios, abordajes y escalas; indagando la urbanización del capitalismo contemporáneo.

En esta tesis hemos trabajado, para el caso uruguayo, las relaciones entre los patrones hereditarios de organización territorial derivados del modelo de desarrollo de escala nacional y las geografías del *neoliberalismo realmente existente* vinculadas a una lectura polimórfica del espacio social y desde la experiencia del aglomerado turístico de Maldonado – Punta del Este.

El modelo heredado, ese *keynesianismo espacial uruguayo* vinculado a los arreglos institucionales de la etapa del Estado de bienestar y la primacía del modelo de desarrollo interno por sustitución de importaciones, podemos definirlo como “ciudad batllista” (reflejo espacial del *modelo de país batllista* que atravesó el siglo XX uruguayo), dentro de la que Maldonado – Punta del Este representó un caso particular. La promoción del desarrollo turístico (“Uruguay país turístico”) configuró un elemento central del modelo económico y cultural del batllismo, una sociedad salarial, de prosperas condiciones de vida e *hiperintegrada* socialmente. A pesar de lo central de la escala nacional en la etapa “batllista”, Punta del Este muestra un *determinismo de reescalamiento* al ser destino de veraneo, y por tanto, de inversiones inmobiliarias y transporte por parte de las elites de Buenos Aires, desde los inicios del siglo XX. Hemos visto al empresario naviero argentino Nicolás Mihanovich, quien dominaba el movimiento en el río Uruguay, extender sus destinos a Punta del Este y participar como desarrollador en los primeros remates de solares. A mediados de siglo XX, es otro argentino, Mauricio Litman, quien desarrolló una actividad que vincula desarrollo inmobiliario (loteos, construcción) y cultural (festivales de cine), jerarquizando a Punta del Este como polo de veraneo de la exclusividad argentina ante la masificación de Mar del Plata promovida por el primer peronismo. La fricción de las relaciones diplomáticas entre Uruguay y Argentina en la década de 1950, deprimió al balneario, y reinventó al turismo interno de los sectores altos uruguayo. Esta situación tuvo como reflejo el propio despegue de Punta del Este a partir de 1956 a partir del restablecimiento de las relaciones entre ambos países, tras la caída del peronismo. A mediados de 1960, casi el 90% del turismo externo uruguayo eran argentinos, con Punta del Este como destino destacado. Más allá de la diversificación de orígenes de flujos de inversión vinculados al desarrollo inmobiliario en la región a partir de los 70, desde aquellos indicios a los desarrollos posmodernos sobre Punta del Este bajo el cono *metropolitano* de Buenos Aires (Capandeguy et al, 2002) o la correlación significativa entre el desarrollo de la economía argentina y la superficie construida en Punta del Este, evidente hasta en el proceso reciente posterior a 2005, donde cae la construcción a pesar de que Uruguay mantenía en general el crecimiento sostenido de su PBI, por factores históricos y de aglomeración, el turismo receptivo uruguayo ha sido tenido un componente principal argentino y de Buenos Aires en particular. Jacob (1986) evidenció este estructural vínculo económico entre los países rioplatenses, a través del turismo, dentro del modelo batllista.

En las configuraciones espaciales sucesivas del balneario ha permanecido el reflejo de la exclusividad euroamericana del momento, incluyendo la dimensión cultural (estaciones balnearias francesas, ciudades jardín balnearias, y más recientemente comunidades cerradas). La tensión entre amplios sectores de segunda residencia y vivienda de temporada, con una ciudad “permanente” que funciona como “soporte” del dinamismo del balneario en tanto provee mano de obra, servicios; también están en el origen. Y, en este caso tiene la característica de tratarse de un viejo enclave urbano uruguayo (Maldonado) que buscó profundizar su identidad local y poner en valor su patrimonio material e inmaterial (ciudad colonia militar) ante el avance del balneario *rioplatense* y sus estrategias de desarrollo urbano y edilicio distantes del modelo hispano-criollo: sinuosos trazados de barrios jardín contra la vieja cuadrícula española, amplios chalet de tipo californiano, residencias de arquitectura moderna, contra las austeras residencias particulares entre medianeras, con reminiscencias de la casa-patio y arquitectura mediterránea.

Tópico 2: Un análisis de lo urbano con trayectorias y contextos.

Lo urbano, más allá de ser un concepto en disputa y constante reinención, desde lo teórico y la praxis, requiere un posicionamiento en términos de proceso y escala. Es así que, hemos rastreado en la genealogía de los estudios urbanos uruguayos, vinculándonos a la histórica línea del ITU estructurada en torno a la figura del *expediente urbano*. Esta ha logrado un desarrollo heterodoxo, recreando figuras de análisis urbano empiristas derivadas de la tradición euroamericana, llevándolas a las condicionantes de ocupación del territorio uruguayo en términos de procesos sociales. La presente tesis planteó que esta trayectoria de interpretación también fuera *reescalada* y resignificada al colocarse como parte de las dimensiones empíricas de un análisis que

conceptualice el modelo heredado y sus transformaciones en el proceso neoliberalizador para el aglomerado Maldonado- Punta del Este.

Roy (2013; 158) señala que *“en América Latina el análisis urbano está impregnado de los legados de la teoría de la dependencia”* estructurada por su contrapunto con la teoría de modernización, polos de desarrollo y crecimiento “por goteo”. En efecto, las geografías de “centro- periferia” referían a la primacía de las ciudades parasitarias e involutivas de economías informales. Allí incidía la forma en que América Latina vinculaba históricamente a la economía mundial en términos de dependencia. Así como que subdesarrollo no era la antesala del desarrollo futuro sino la contracara del desarrollo de los países centrales. Algunos de estos postulados fueron puestos en perspectiva de una “urbanización dependiente” (Castells, 1983) pero enfatizando en el papel de las luchas urbanas y la masiva informalidad de las grandes metrópolis latinoamericanas.

El salto de contexto a Uruguay muestra que si bien el país tuvo en el origen de sus asentamientos urbanos un orden social y espacial entre centro y periferia (Rama, 1997), al analizar los arreglos institucionales y el espacio producido; el país mostró una trayectoria particular en el contexto latinoamericano, con su condición de tempranamente urbano, persistentemente macrocefálico e integrado socialmente y destacado por su nivel socio-cultural: país de cercanías y sociedad amortiguadora, “secularizada, mesocrática, civil” (Real de Azúa, 1964).

El salto de escala estaba dado por posicionarse en un ámbito por fuera de la capital. Al excepcional macrocefalismo uruguayo se superpuso que Montevideo fuera el gran escenario de las transformaciones urbanas del Uruguay. Y a pesar del desarrollo industrial promovido por el modelo de crecimiento interno, Maldonado- Punta del Este no fue un sector de relevancia para el desarrollo manufacturero y desde el punto de vista de conformación urbana, la ciudad de Maldonado no había recibido los empujes de la modernización: ni amplias avenidas, ni trazados pintoresquistas ni parques. Ni siquiera la llegada a su periférica y tardía estación de ferrocarril tenía connotaciones de jerarquización urbana (que otras ciudades del interior uruguayo si habían tenido).

Posicionarse para el análisis de las transformaciones urbanas desde el contexto y trayectoria (incluyendo aquí los procesos socio-espaciales y los dispositivos teórico- metodológicos con que fueron estudiadas estas configuraciones espaciales en el país) permite ampliar una agenda de indagación sobre lo urbano en el Uruguay fuera del área metropolitana de Montevideo y enfrentarse a territorios donde no existió un “urbanismo de industrialización” en la etapa del Estado de bienestar. En efecto, este trabajo deja abierta una plataforma para estructurar otras líneas de indagación con eje en la heterogeneidad del Uruguay urbano desde contexto y trayectoria, reconociendo el diálogo entre ello y discursos totalizadores de la *era urbana*, y la problematización de la epistemología de lo urbano euroamericano.

Tópico 3: Momentos y dimensiones de la urbanización desde la trayectoria de las morfologías.

Respecto a las hipótesis planteadas en la tesis, el proceso neoliberalizador iniciado en la década de 1970 implicó transformaciones relevantes en lo socio- espacial, apreciables en la demografía y condiciones de vida en Maldonado- Punta del Este. Se ha generado un nuevo repertorio de desigualdades urbanas, y enfatizando un marco regulador del suelo explícitamente facilitador del desarrollo inmobiliario, tanto en su régimen general como en las prácticas excepcionales.

En la morfología física, el Aglomerado mostró en el período 1985- 2018 una trayectoria de la bipolaridad al mosaico. Al inicio del período la pieza urbana funcionaba sobre la tensión entre las ciudades de Maldonado- Punta del Este. Desde la década de 1990, con el impulso de La Barra y Punta Ballena, el aglomerado mutó a una configuración multipolar, donde los vínculos entre los diferentes sectores se profundizaron, en tanto se producían nuevos polos de desarrollo de población permanente con operaciones urbanas de significación en superficie y unidades habitacionales (Cerro Pelado). En el siglo XXI apareció una nueva configuración de mosaico territorial, donde nuevos enclaves (clubes de campo, urbanizaciones campestres cerradas) comenzaron a instalarse en las proximidades del aglomerado. La disposición de declarar suburbano el suelo al sur de la ruta 9 (en 2010, con las directrices departamentales de OT pasó a categoría potencialmente transformable) facilitó ello, y en la última década ha sido por demás dinámico al este del arroyo Maldonado. A estos procesos, se sumó una ampliación significativa de superficie con usos urbano- habitacionales, con diferentes dinámicas condicionadas por la ocupación estacional y la presión por

nuevas viviendas para la población permanente. Y una presión por la consolidación infraestructural que llevó a la privatización del servicio de agua y saneamiento.

La morfología social tuvo una trayectoria donde destacó un cambio en matriz de inmigración, que sumó a la estructural, motivada por trabajo en la construcción y servicios, la residencia permanente de alto nivel de vida. Los asentamientos pasaron de ser pequeños enclaves vinculados a redistribución poblacional dentro del aglomerado (Barrio Kennedy, Maldonado Nuevo) a grandes sectores de precariedad urbano- habitacional concentrada (La Capuera, Los Eucaliptos) referidos a la población migrante. La periferia se consolidó como heterogénea tras la ordenanza que zonificó la vivienda social y la confina lejos de áreas centrales. Se constató la configuración un nuevo territorio de la desigualdad en Maldonado – Punta del Este donde la diferenciación socioeconómica expresada en el territorio fue mediada por la estructural condición de ocupación permanente o estacional de las viviendas, profundizada por la crisis de 2002 y por renovadas pautas culturales de afincamiento de los sectores de mayores ingresos. La inercia migratoria consolidó ámbitos de precariedad urbano- habitacional concentrada. En resumen, en Maldonado – Punta del Este persisten los patrones específicos del contexto con un nuevo mosaico de desigualdad espacial.

La morfología institucional, referida en su aspecto de marco regulatorio de uso del suelo, tuvo una trayectoria de cambios frecuentes en parámetros urbanísticos para aumentar capacidad edificatoria. Por otra parte, hubo una reconfiguración de las políticas de estímulo a la construcción: del cambio de norma o la excepción, a una excepción como estímulo, vinculada a beneficios impositivos y tributarios. La normativa urbanística departamental, aunque intentó mantener aspectos generales de espacialidad y caracterización de diferentes ámbitos en el aglomerado, continuó una creciente permeabilidad a las demandas del sector inmobiliario respecto a ciertas soluciones tipo-morfológicas (torres, bloques bajos) aunque reconfiguró sus prácticas a partir de la sanción de la LOTDS por la aplicación del retorno de mayor valor inmobiliario. Se ha verificado que las variaciones en la normativa urbana y sus excepciones admitidas, acumulativamente afectaron cualidades espaciales de ámbitos del aglomerado que son parte de su activo e imagen de marca (excesivo desarrollo de torres en rambla del sector balneario y barrio jardín, principalmente).

Tópico 4: Impulso y freno en la ciudad post-batllista.

“Toda la cuestión (del ascenso de las clases medias en el río de la plata al inicio del siglo XX) se centraba (...) en la distribución democrática de la renta agraria (...) Uruguay inauguró el welfare state en América Latina. Singular welfare state sin industria, con pies de barro, pasto y pezuñas”

(Alberto Methol Ferré. “El Uruguay como problema”. 1971)

“Todavía no se desplegaba la triste elocuencia de las cifras y de porcentajes pero, por delante de ellas, todo cobraba una apariencia de fraude, de presunción, de quieroy no puedo, de complicidad vergonzante y equivoca. (...) El haber anquilosado una superestructura política haciéndola sólo nominalmente representativa tan inepta para recibir auténticas inflexiones del entramado social como para comunicar a éste impulsos valederos. Haber angostado por sectarismo político y religioso la generosidad y amplitud de su veraz llamado a construir un país nuevo. Haber empanzanado en la rutina política y en la torpeza burocrática toda dirección dinamizadora”

(Carlos Real de Azúa. “El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo”. 1964)

En el caso de Maldonado – Punta del Este dentro del proceso neoliberalizador uruguayo aparecen dos claves de *reescalamiento* estatal, con derivaciones socio-espaciales significativas para comprender los procesos de destrucción creativa que mediaron en la configuración de los espacios del Uruguay posterior a la década de 1970, a partir de contexto y trayectoria. Y que, a su vez, retoman polémicas sobre la crisis del estado de bienestar uruguayo en la década de 1960 y se resignifican a través de lo ocurrido en las siguientes décadas:

- El batllismo como “impulso y freno” (modelo de desarrollo de la escala nacional).
- “El Uruguay como problema” (reescalamiento estatal en la cuenca del Plata)

Real de Azúa (1964) en su clásico ensayo “El impulso y su freno” se preguntaba qué se detuvo el impulso reformista del primer batllismo, (que generó, en Uruguay, el primer estado de bienestar de Latinoamérica, tempranamente moderno y progresista). El ensayo sugiere que el *batllismo* fue al

mismo tiempo impulso y freno; que sus bases no fueron lo suficientemente sólidas y engendró una reacción conservadora interna, vinculada a la burocratización y un entumecimiento del empuje reformista. Una sociedad de nivel de vida desarrollado y estructura económica subdesarrollada. La imagen de “impulso y freno” ha sido una metáfora recurrente al referirse a los procesos de transformación social e institucional en Uruguay. Y también su etapa *neoliberal* muestra impulsos y frenos, inscriptos además, en la lógica de resolver las cuestiones del país en clave democrática. El impulso neoliberalizador de inicios de los 90 fue frenado por el plebiscito de diciembre de 1992 en que el 72% del electorado uruguayo derogó los artículos de la ley de empresas públicas que habilitaba su privatización. En el desarrollo posterior, este contundente pronunciamiento electoral reconfiguró y suavizó el programa de neoliberalización y lo llevó hacia otras figuras normativas que permitieron procesos de concesión y tercerización, haciéndose evidente lo señalado por Brenner y Theodore (2002; 141) sobre lo adaptativo e iterativo del neoliberalismo realmente existente:

“La destrucción creativa del espacio institucional a escala urbana no implica una transición lineal desde la “ciudad del estado de bienestar” hacia un nuevo modelo de “ciudad neoliberal”. Por el contrario, esos múltiples procesos de cambio institucional local suponen un proceso de búsqueda controvertido, que procede por prueba y error, en el que las estrategias neoliberales se movilizan en combinaciones y formas específicas del lugar con el fin enfrentarse a algunos de los múltiples problemas regulatorios que han sufrido las ciudades capitalistas avanzadas posteriores a la década de 1970”.

En 2005, la reforma constitucional por iniciativa popular y aprobada por el 65% del electorado, que dispuso que los servicios de agua y saneamiento pasaran a ser brindados por entidades públicas, hizo caer o no renovar las concesiones realizadas en ese sentido (entre las que se encontraban, principalmente las del departamento de Maldonado), constituyendo otro “freno” al “impulso” neoliberalizador. En buena medida, el freno al impulso neoliberalizador estuvo dado por una movilización social y política, en que el peso tangible y simbólico del estado uruguayo como garante de los procesos de justicia e integración social, retomaba los viejos “impulsos” del batllismo. Por otra parte, la ordenanza costera del departamento de Maldonado (1992) fue un giro defensivo del ámbito departamental respecto a garantizar el acceso a la costa y evitar la privatización del acceso a las playas. El impulso a los barrios privados dado por la ley urbanización en PH (2001) tuvo su freno a partir de la LOTDS en 2008, impedirse las urbanizaciones cerradas de uso permanente, y regular aspecto de la estructura circulatoria de las urbanizaciones para evitar la formación de enclaves cerrados. Es así que consideramos que los proyectos de neoliberalización uruguayo en Maldonado- Punta del Este tuvieron sus momentos de “impulso” y “freno” (Tabla 21).

A fines de la década de 1960 y también en la crisis del *estado batllista* Alberto Methol Ferré, en “El Uruguay como problema” (1971) enfocaba esta crisis *“no abrupta sino lenta y pertinaz, como una decrepitud”* (Methol Ferre, 2015 [1971]; 53) desde una perspectiva geopolítica apuntando a resignificar a Uruguay como *“llave de la Cuenca del Plata y del Atlántico Sur”*. Methol señalaba un aspecto determinante de la trayectoria uruguayo y del estado de bienestar que se descompone a partir de los 70: *“un estado de bienestar sin industria, con pies de barro, pasto y pezuñas”*, basado en la redistribución democrática de la renta agraria. La *urbanización sin industrialización*, que Lefebvre mencionaba como cualidad de los países africanos o latinoamericanos a partir de mediados del siglo XX, en la trayectoria uruguayo se remontaba al propio estado de bienestar. A su vez, desafía la propia categoría de urbanización concentrada, basada en la aglomeración, planteada por Brenner y Schmid (2015) al cruzar momentos y dimensiones de la urbanización.

El pensamiento de Methol fue clave en el posterior desarrollo del MERCOSUR y la integración regional. Su posicionamiento sobre la necesidad de “trascender” al Uruguay, consideraba que el desarrollo se daría en integración con la región, atendiendo a aspectos como infraestructura y mercado interno, para una industria de sustitución de importaciones de base regional: *“No hay independencia ni desarrollo sin industrialización (...) nuestra industrialización está esencialmente atada a la de la cuenca (...) los supuestos de “cada uno en su casa” han concluido”* (Methol Ferre, 2015 [1971]; 107). Si bien el MERCOSUR no se planteó como un bloque regional con atributos supranacionales como la UE; como destaca Brenner (1999) el *reescalamiento* estatal implicaba un ataque al ámbito nacional, donde se había solventado los arreglos regulatorios del *keynesianismo*, tanto desde lo subnacional como en lo supranacional. El *reescalamiento estatal uruguayo* también

fue con “impulsos y frenos”, y “amortiguado”: el MERCOSUR no ha ido más allá de una imperfecta unión aduanera y volvió a Uruguay más permeable a los vaivenes económicos de sus grandes vecinos al dirigir hacia ellos sus principales exportaciones, como fue evidente en la devaluación brasileña de 1999 y la crisis argentina de 2001. A nivel subnacional, si bien el Estado vivió un leve proceso de desconcentración y descentralización de algunas de sus funciones, los niveles subnacional y local no asumieron nuevas competencias. Aunque, en el caso de Punta del Este subyace una vocación de *reescalamiento*, como fue señalada, en términos de competitividad territorial y políticas de beneficios para radicar inversiones. Ese fue el caso del cambio de paradigma en el manejo de las excepciones a la normativa urbanística: de la excepción como respuesta a la excepción como estímulo, su vinculación con beneficios y estímulos y su diferencia reconfigurada, de cobrarla en términos de captación de plusvalía. De todas maneras, la correlación de volumen construido parece estar más atada a los vaivenes de la economía argentina que a la propia práctica de los estímulos locales.

**Tabla 21: síntesis de morfologías y trayectorias de las transformaciones urbanas
Aglomerado Maldonado – Punta del Este (1985- 2018).**

TRANSFORMACIONES URBANAS AGLOMERADO MALDONADO - PUNTA DEL ESTE (1985- 2018)				
MORFOLOGÍA FISICO- ESPACIAL	CIUDAD BATLLISTA	CIUDAD POST- BATLLISTA	PROYECTO DE NEOLIBERALIZACIÓN (IMPULSO)	PROYECTO DE NEOLIBERALIZACIÓN (FRENO)
	Bipolaridad Maldonado- Punta del Este	Mosaico urbano- territorial	Uruguay plaza financiera (1974)	
	Bosque urbanizado con chalets y enclaves en altura	Bosque urbanizado, torres sobre la rambla, urbanizaciones campestres	Privatización de agua y saneamiento en Maldonado	Plebiscito contra ley empresas públicas (1992)
	Maldonado: población permanente. Punta del Este: estacional	Creciente radicación de población permanente en sector balneario		Reforma constitucional: agua y saneamiento (2004)
	Áreas de borde urbano con tejidos residenciales en Maldonado	Periferias heterogéneas con vivienda social, asentamientos y barrios residenciales	Ordenanza clubes de campo (1978), Ley urbanizaciones en PH (2001)	Ley de ordenamiento territorial (2008): Prohibición barrios privados de ocupación permanente.
	Ferviente fraccionamiento de la franja costera	Se densifican y ocupan estos fraccionamientos.		
MORFOLOGÍA SOCIAL	Migración por motivos laborales	Persiste la migración por motivos laborales pero se suma a la de sectores altos por nivel de vida, seguridad y paisaje	Programas de vivienda social en periferia (ordenanza deptal, 1980)	Fondo de gestión urbana y cartera de tierras. (2008)
	Polarización ciudad permanente / ciudad estacional	Nuevo mosaico de desigualdad espacial: división social de espacio		
MORFOLOGIA INSTITUCIONAL	Normativa urbanística departamental adaptativa a tendencias; excepciones.	Se profundiza la normativa departamental adaptativa y las excepciones se complementan con incentivos tributarios.	Excepciones a la normativa combinadas con incentivos tributarios (2000, 2003, 2005, 2015)	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008) Cobro por mayor valor inmobiliario en Maldonado (2007), Ordenanza costera (1992) Ordenanza bosque urbanizado (1988).

(*) En el caso de las columnas correspondientes a proyectos de neoliberalización, los casilleros con fondo gris corresponden a proyectos del ámbito departamental, y en blanco los que surgieron del ámbito nacional.

Fuente: elaboración propia

La persistencia del *reescalamiento*, puede rastrearse en polémicas surgidas en las décadas de 1930, 50 y 60 acerca de “nacionalizar” a Punta del Este, considerándolo un territorio fuera del departamento de Maldonado y manejado directamente por el Estado nacional. La integración regional, evidente en operaciones infraestructurales como los puentes del río Uruguay y la consolidación de la red vial regional, implicó un acercamiento al mercado brasileño por parte de Punta del Este y a un sector medio del público argentino que llegaba via carretera y no por avión o barco. Maldonado, se *reescaló* al posicionarse como un polo de radicación de infraestructuras de alcance regional para población permanente, por ejemplo, a nivel de la educación terciaria y universitaria (Altmann Macchio, 2015).

Al observar el proceso de neoliberalización en Uruguay, un componente estructurante fue la desregulación económica y los intentos de colocar a Uruguay como una plaza financiera. Esto reconfiguró el caudal y origen de las inversiones para desarrollos inmobiliarios en Punta del Este y fue determinante en las condiciones para el boom de la construcción de 1975-81.

Dentro de la trayectoria uruguaya, el *keynesianismo espacial* dado por lo que denominamos “ciudad batlista”, la conformación de una ciudad post- batlista, para el caso de Maldonado- Punta del Este, ha estado determinada por proyectos de neoliberalización con impulsos y frenos. Los procesos de destrucción creativa pueden apreciarse sintéticamente en una trayectoria desde el balneario rioplatense de la *ciudad batlista*, al producto balneario global de la *ciudad post batlista*. La lucha entre permanencia y reconfiguración; exclusividad y masividad, la sociedad aluvional de migrantes por trabajo en la construcción y servicios y una población permanente de altos ingresos que se incrementa, todo ello enmarcado y condicionado por el favorecimiento del uso del territorio para el turismo, con algunos acentos defensivos. Un turismo como *paisaje operativo* de urbanización extendida y una urbanización diferencial donde la destrucción creativa se retroalimenta de los ciclos de vida de ciudades turísticas, y el peligro latente de distorsión de los atributos paisajísticos y sociales que la hacen singular, perfilan su imagen de marca y direccionan inversiones.

La lectura desde una “ciudad batlista” y de una “post-batlista”, observada con impulsos y frenos en los proyectos de neoliberalización, donde a su vez se discriminan aquellos que surgen del ámbito nacional y departamental, permite incorporar las variables de contexto y trayectoria a las transformaciones urbanas uruguayas, para el caso de Maldonado – Punta del Este. (Tabla 21). Los vaivenes de impulsos y frenos en los ámbitos nacional o departamental los énfasis transversales a los diferentes niveles de gobierno, ya sea en impulsos (urbanizaciones en PH, privatizaciones de servicios) o frenos (ley de ordenamiento territorial, cobro de mayor valor inmobiliario), pero evidenciando la centralidad del ámbito nacional para el caso uruguayo, y la potencia que significa para los gobiernos departamentales, tener la categorización del suelo dentro de sus acotadas potestades.

Al abordar las transformaciones urbanas de la neoliberalización desde trayectoria y contexto, también se *reescala* la agenda de la cuestión urbana uruguaya, focalizando en la ciudad uruguaya del estado de bienestar, es decir, una ciudad (o una urbanización) *batlista* y una urbanización *post batlista*. Allí se abre la discusión sobre las implicancias espaciales y escalares de la particular trayectoria del Uruguay en tanto sociedad integrada y fuerte y precoz estado de bienestar en el contexto latinoamericano.

BIBLIOGRAFÍA

ALTMANN MACCHIO, L. (2015) "Universidad y desarrollo urbano en el interior de Uruguay. Los casos de Maldonado y Salto". En Actas del VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. UPC Catalunya- 2015. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/80494>

----- (2018) "Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)". Ponencia presentada en el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología- ALAS. Recuperado de: http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/0799_leonardo_daniel_althmann_macchio.pdf ISBN 978-9974-8434-7-9

----- (2019). "Trayectoria de lo urbano y reconfigurado macrocefalismo Uruguayo". Capítulo Uruguay del libro "Sistemas urbanos en América Latina y el Caribe" (Editores. Jhon Montoya. Universidad Nacional de Colombia y Francisco Maturana. Universidad Alberto Hurtado. Chile. En prensa. A publicarse en 2020.

ALVAREZ LENZI, R. (1972), "Fundación de poblados en el Uruguay". Instituto de Historia de la Arquitectura, FADU- UDELAR.. Montevideo

ÁLVAREZ PEDROSIAN, E. (2013.). "Casavalle bajo el sol: investigación etnográfica sobre territorialidad, identidad y memoria en la periferia urbana de principios de milenio". UCUR CSIC UDELAR. Montevideo.

ALVAREZ RIVADULA, (2014) "Asentamientos irregulares y política en perspectiva histórica y comparada". ponencia presentada para el seminario "15 años, más de cien historias". Montevideo. Programa de mejoramiento de Barrios en Uruguay. 10 de Setiembre de 2014, Recuperado de http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/ponencia_dr_mjar.pdf

ANTÍA, F. (2001) "La economía uruguaya en 1985-2000: políticas económicas, resultados y desafíos". Documento de trabajo N°4-Instituto de Economía. FCEA- UDELAR. Montevideo.

ARTICARDI, J. (2016) "Dilemas Modernos: el proyecto urbano en Montevideo y la Costa Balnearia". Ed. UCUR- CSIC UDELAR. Montevideo

ARTIGAS, A., CHABALGOITY, M., GARCÍA, A., MEDINA, M., & TRINCHITELLA, J. (2002). "Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo". Revista Eure, 28(85), 151–170. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612002008500008>

ASCHER, F. (1995) "Métapolis ou l'avenir des villes". Odile Jacob. París.

ASTORI, D. (1989) "La política económica de la dictadura. El Uruguay de la dictadura 1973–1985". Ed. Banda Oriental. Montevideo.

BARRACHINI, H. (1978). "Historia de las comunicaciones en el Uruguay". Instituto de Historia. FADU- UDELAR. Montevideo.

BARRAN Y NAHOUM (1981). "Batlle, los estancieros y el imperio británico". Ed. Banda Oriental. Montevideo.

BERVEJILLO, F., y M. LOMBARDI (1999): "Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur", ponencia presentada en el V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca.

BERVEJILLO, F. Y YIM, C. (1995) "Estudio general para el diseño de las directrices de ordenamiento territorial y desarrollo del Uruguay". Informe de consultoría. Multicopiado. DINOT. Montevideo.

- BERVEJILLO, F. (2008) "El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos" en CALVO, J.J.; y MIERES, P. (ed) (2008): "Sur: migración y después". Ed. UNPFA- Rumbos. Montevideo.
- BOADO, M (2008). "La movilidad social en el Uruguay contemporáneo", Universidad Candido Mendes - IUPERJ - UdelaR – CSIC. Montevideo.
- BOYER, M. (2002) "El turismo en Europa, de la edad moderna al siglo XX". En Revista Historia Contemporánea 25, 2002, (págs 13-31),
- BRENA, A. (1957) "Frente al bicentenario de Maldonado". Ed. Torre del Vigía. Maldonado.
- BRENNER, N., & SCHMID, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? City, 19(2-3), 151-182. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1014712>
- BRENNER, Neil y THEODORE Nik (2002) "Las ciudades y geografías del Neoliberalismo realmente existente" en SEVILLA BUITRAGO, Alvaro (ed) "Neil Brenner: teoría urbana crítica y políticas de escala" (pags 113-160). Ed. Icaria. Madrid.
- BRENNER, Neil (2017) "La era de la urbanización" En SEVILLA BUITRAGO, Alvaro (ed) "Neil Brenner: teoría urbana crítica y políticas de escala" (pags 255-269). Ed. Icaria. Madrid.
- (1999): "La globalización como reterritorialización: el reescalamiento de la gobernanza urbana en la Unión Europea". En SEVILLA BUITRAGO, Alvaro (ed) "Neil Brenner: teoría urbana crítica y políticas de escala" (pags 63-112). Ed. Icaria. Madrid.
- BUTLER, R.W. (1980). "The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources". Canadian Geographer. Vol. 24. Núm. 1, págs. 5-12.
- (1997). "Modelling Tourism Development. Evolution, Growth and Decline". Tourism, Development and Growth. Wahat, S. y Piyram, J.J. (Eds.). Routledge, Londres, Nueva Yourk. págs. 109-122.
- CAETANO, Gerardo (2011) "La República batllista". Ed. Banda Oriental. Montevideo.
- 2012 "A propósito de las políticas de ciudad en Uruguay: la ciudad batllista y algunos ecos contemporáneos". En Revista de la Facultad de Arquitectura N°10 (pags 26 a 43). Montevideo.
- CALVO, J.J. (coord) (2013): "Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay". Fascículo 1: "Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011". Ed. INE- UNPFA- UDELAR- MIDES. Montevideo.
- CARMONA, L. y GOMEZ, M.J. (1999) "Montevideo, proceso planificador y crecimientos". Ed. IHA- FADU- UDELAR. Montevideo.
- CAPANDEGUY, D. (2002) "Uruguay y sus territorialidades rurales contemporáneas". Paper en Maestria en Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano- FADU UDELAR. Multicopiado. Montevideo.
- CAPANDEGUY, D., SPRECHMANN, T., AGUIAR, C. (2006) "La ciudad celeste: un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI". Ed. Fundación Colonia del Sacramento. Montevideo.
- CAPANDEGUY, Diego; SPRECHMAN, Thomas; GASTAMBIDE, Federico, (2013): "¿Un nuevo país? Claves de acción sobre el territorio". En Revista de la Facultad de Arquitectura N° 11 (pp 15-31). Facultad de Arquitectura. Montevideo.

- CAPURRO, F (1947) "San Fernando de Maldonado". Ed. Palacio del Libro. Montevideo.
- CASTELLS, M. (1977). "La cuestión urbana". Ed. Siglo XXI. México.
- (1983), *The City and the Grassroots*. Berkeley, CA: University of California Press-
- CHOCICA LARROSA, M. (2010) "25 Años de Democracia Directa en Uruguay: "Razones del Fracaso/Claves del Éxito". Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010. Recuperado de http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_49_Chocica.pdf
- CIDE (1965). "Plan Nacional de Desarrollo (1965-74)". Ed. CECEA. Montevideo.
- CIESU (1991): "Bibliografía nacional sobre urbanización". Instituto Nacional del Libro. Montevideo.
- COURIEL, J., SPALLANZANI, M.; CECILIO, M. (1999) "La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia montevideana". Ed. Facultad de Arquitectura. Montevideo.
- CLAEH- CINAM, (1963). "Situación económica y social del Uruguay Rural". Ed. CLAEH. Montevideo.
- COLLIN DELAVALD, A. (1991). "Une coopération municipale en Uruguay". En *Villes en Parallèle* N° 17-18 pp. 270-275
- CORBIN, A. (1993) "El territorio del vacío. Occidente y la invención de la playa". Mondadori- Grijalbo. Barcelona.
- CORBOZ, A. (2005) "El territorio como palimpsesto". En Ramos, A. (ed) "Lo urbano en 20 autores contemporáneos" (pags 25-35). Ed. UPC. Barcelona.
- COURIEL, J. (2013): "De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo". Ed. Trilce. Montevideo.
- CRAVOTTO, M. (coord.) (1930): Anteproyecto de Plan Regulador de Montevideo: estudio de urbanización central y regional. Edición propia. Montevideo.
- DA CUNHA, N. et al (2012) "Visite Uruguay: del balneario al país turístico (1930-1955)" Ed. Banda Oriental. Montevideo
- DAVID, Paul. (2007). "Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science. *Cliometrica, Journal of Historical Economics and Econometric History*". En *Cliometrica* 1(2):91-114 Mayo 2007.
- DE MATTOS, C. (2007) Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. Nueva Sociedad, 212, 82-96, 181. <https://doi.org/ISSN:0251-3552>
- (2014). "Gobernanza neoliberal financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI". Avance de investigación. Recuperado de https://flacso.edu.ec/cite/de-mattos-c_2014_gobernanza-neoliberal-financiarizacion-y-metamorfosis-urbana-en-el-siglo-xxi/
- DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES (Compilador) (2013) "I Seminario: Transformaciones en los marcos políticos-institucionales a escala regional. II Seminario: Políticas sociales desde el territorio". ISBN: 978-9974-0-1022-2. Salto.
- DGEyC (2005); Anuario Estadístico Ciudad de Buenos Aires. Cap. 1 Dinámica y estructura de la población. Buenos Aires: DGEyC, pp.30-37. Recuperado de

- http://www.estadistica.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2005.pdf
- DEMASI, C. MARCHESI, A. MARKARIAN, V. RICO, A. YAFFÉ, J. (2009) La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985. Ed. Banda Oriental. Montevideo:
- DGEC- Uruguay (1962). Manual del empadronador del Censo. Montevideo.
- Diario de Sesiones de la Junta Departamental de Maldonado (DDSS JDM). Disponible en <https://www.juntamaldonado.gub.uy/index.php/documentos/actas.html>
- DIAZ DE GUERRA, M. (1988) "Historia de Maldonado". Ed. Intendencia de Maldonado. Maldonado.
- DIAZ PELLICER, L. (2012) "El Turismo Receptivo En Uruguay (1930 - 1986)". Documentos de trabajo del Programa de historia económica y social. Unidad multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales- UDELAR. Montevideo.
- FARAONE, R. (1968) "El Uruguay en que vivimos (1900-1968)". Ed. Arca. Montevideo.
- FERNÁNDEZ, V.R. (2017): "La trilogía del erizo-zorro: redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia". Anthropos Editorial. Barcelona. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fé.
- FINCH, H. (2014) "Historia económica del Uruguay contemporáneo". Ed. Banda Oriental. Montevideo.
- FISCHER, D. y PISANI, S. (2007) "Al este de la historia". Ed. Aguilar. Montevideo.
- GALCERÁN, V. (1997). Proyecto político y planificación en la provincia de Buenos Aires (1876-1890). En: VI Encuentro de Geógrafos de América Latina. Buenos Aires, 16 de marzo de 1997.
- GATTAS, M. y GIURIA, B. (1993) "Crónica de Punta del Este". Ed. Linardi y Risso. Montevideo.
- GARCÍA, R. (2018) "Análisis de la política de exoneración tributaria y flexibilización urbana en el departamento de Maldonado". Documento de trabajo en DINOT- MVOTMA Montevideo.
- GERBER, E. (2015). "Significados y usos de la alteridad. Una aproximación etnográfica a los procesos de producción de subjetividad vinculados a la movilidad geográfica en la ciudad de Maldonado". Tesis presentada para obtener el título de Magíster en Psicología Social. Montevideo. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/9218>
- GORELIK, A. (1998). "La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936". Ed. UNQ. Buenos Aires.
- (2002) "Ciudad", en Carlos Altamirano, Términos críticos para un diccionario de sociología de la cultura, Buenos Aires. Editorial Paidós,
- (2015). "Terra Incógnita: para una comprensión del Gran Buenos Aires" en Kessler, G. (dir.). Historia de la provincia de Buenos Aires. Tomo N° 6.: Edhasa-UNIPe Buenos Aires
- GORGORSO, R. (2011) "Puzzles urbanos". Ed. Del autor. Montevideo.
- HARVEY, David (1982): "Los límites del capitalismo y la economía marxista". Ed. Fondo de Cultura Económica. Mexico.
- (2013): "Ciudades rebeldes". Ed. Akal. Madrid.

- HAUPT, A., & KANE, T. T. (2003). Guía rápida de población. Population Reference Bureau, Washington, DC. Recuperado de http://www.prb.org/pdf/PopHandbook_Sp.pdf
- HOBSBAWM, E. (1994) "Historia del siglo XX".. Ed. Crítica- Gibriljo Mondadori. Buenos Aires
- INE (Instituto Nacional de Estadística- Uruguay). Censos de población: 2011, 2004 (censo fase 1), 1996, 1985: 1975, 1963:
- INE (2019). Anuario Estadístico Nacional.- República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/anuario-estadistico> . [Consultado 10/01/2020].
- INTEC (2000). "De los asentamientos irregulares al suburbio pauperizado". Multicopiado. Montevideo.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MALDONADO (1991): "Lineamientos generales del Plan Director de Maldonado- Punta del Este". Maldonado. Ed. Intendencia de Maldonado.
- ITU – FADU - UDELAR (1977). Expediente urbano de Maldonado. Archivo del ITU. Montevideo.
- (2008) "Cuadernos del territorio. Construyendo el territorio departamental entre todos".. Ed. Intendencia de Maldonado- ITU- FADU- UDELAR. Montevideo
- (2013) "Aglomeración Maldonado - Punta del Este - San Carlos. Enfoques y propuestas hacia un Modelo transformador". Montevideo. Ed. ITU- FADU- UDELAR
- JACOB, Raul (1986): El modelo batllista. ¿Variación sobre un viejo tema?. Ed. Proyección. Montevideo.
- (2000) La Quimera y el oro. Ed. Arpoador. Montevideo.
- (2013) "La industria" en Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios, N°. 22, Comisión del Bicentenario- IMPO. Montevideo.
- KESSLER, G. (Dir) (2015) "Historia de la provincia de Buenos Aires. Tomo 6 el Gran Buenos Aires" Edhasa: UNIPE:. Buenos Aires.
- KLACZKO, Jorge y RIAL, Juan (1981): "Uruguay: país urbano".. Ed. Banda Oriental. Montevideo
- LABAT, Juan P. (2016) "Evolución de la segregación residencial en la ciudad de Maldonado y sus alrededores 1985-2011". Tesis Maestría en Demografía y Estudios de Población. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Unidad Multidisciplinaria. Montevideo.
- LEFEBVRE, Henri (1978 [1968]): "El derecho a la ciudad". Ed. Península. Barcelona.
- (1972 [1970]). "La Revolución urbana". Ed. Alianza editorial. Madrid.
- (2015 [1974]): "La producción del espacio" Ed. Capitán Swing. Madrid.
- LEICHT, E, RABELLINO, C Y VARELA, A. (2013.). "Maldonado en perspectiva: asimetrías y desafíos". En: Revista de la Facultad de Arquitectura n.10, pp. 144-155. Montevideo.
- LIGRONE, P. (1995). "Transformations territoriales du littoral sud de l'Uruguay et grands projets d'intégration régionale des défis stratégiques pour l'aménagement du territoire". Tesis doctoral en Urbanismo y Ordenamiento Territorial. Université Paris 3 La Sorbonne Nouvelle , Francia. Recuperado de http://www.fadu.edu.uy/sepep/files/2013/01/Tesis-Doctoral_Pablo-Ligrone.pdf

----- (2016) "Manejo de bordes de crecimiento urbano en Uruguay". En Bitácora Urbano Territorial, Volumen 26, Número 1, p. 73-82, 2016. ISSN electrónico 2027-145X. ISSN impreso 0124-7913. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n1.43182>

LUCCHINI, A. (1970). "Julio Vilamajó: su arquitectura". Ed. IHA- FADU- UDELAR. Montevideo.

LOMBARDI, M. Y ALTESOR, H. (1987) "El cambio en las ciudades". Ed. Banda Oriental. Montevideo.

MACEIRA, VERÓNICA (2015). "Aportes para el análisis de la desigualdad y la heterogeneidad social en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2012)". Ponencia al XII Congreso de Especialistas de Estudios del Trabajo; ASET, agosto 2015.

MAZZONI, F. (1947) "Senda y retorno de Maldonado". Ed. Del autor. Maldonado.

MARTÍNEZ, E.J. (Coord) (2001) "Modos de producción y gestión del territorio metropolitano". Informe de investigación. ITU FADU UDELAR. Montevideo. Disponible en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/123456789/18008>

----- (2000) "Análisis de la dinámica territorial en ciudades intermedias en relación a trazados viales". Informe de Consultoría ITU- FADU UDELAR. Montevideo. Ed. Congreso de Intendentes, Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

----- (2012). "Transformaciones urbanas y sus pobladores metropolitanos". Ed. CSIC UDELAR. Montevideo.

MARTÍNEZ, E.J. y ALTMANN MACCHIO, L. (2016) "Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en Uruguay (1908-2011)". Ed. UCUR- CSIC – UDELAR.

----- (2018) Ciudades intermedias del Uruguay. Procesos urbanos y acondicionamiento del suelo (1985- 2011)". En prensa. (CSIC UDELAR, 2020).

MARTÍNEZ ET AL, (2018). "Lógicas territoriales del Uruguay Agroexportador". Ed. MVOTMA. Montevideo.

MARTÍNEZ, E.J.; DELGADO, M.; ALTMANN, L. (2016). "Sistema urbano nacional. Una caracterización en base a la movilidad de pasajeros". Ed. MVOTMA. Montevideo.

MARTORELLI, H. (1968). "La sociedad urbana". Ed. Nuestra tierra. Montevideo.

----- (1978) Urbanización y desruralización en el Uruguay. Ed. CIESU. Montevideo.

MAZZINI, E. Y MÉNDEZ, M. (2009) "Polémicas de arquitectura y en el Uruguay del siglo XX". Ed. UCUR CSIC UDELAR.

MAZZONI, F. (1947) "Senda y retorno de Maldonado". Ed. Del autor. Maldonado.

METHOL FERRE, A. (2015 [1971]) "El Uruguay como problema". Ed HUM. Montevideo.

MEDINA, M. (2005). "Construir el futuro revalorizando el pasado. El turismo cultural, una oportunidad de desarrollo en el territorio metropolitano de Montevideo". Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. FADU- UDELAR.

MENDEZ, M. (2013). "Punta del Este", en Nisivoccia et al (2013). "La aldea feliz..." pags (102- 116). Ed. FADU –UDELAR. Montevideo.

- MEZZERA, J. (2008) "Inmigración en las márgenes de Maldonado y San Carlos" En Mieres y Calvo (Coords) "Sur: migración y despues". (pag 191-216) Ed. Rumbos. Montevideo.
- MUSSO, C. (2004): "Las ciudades del Uruguay". Ed. Facultad de Arquitectura. Montevideo.
- MILLOT, J. Y BERTINO, B. (1991). "Historia económica del Uruguay". Ed. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- MOLINA, S. (2006) "El posturismo. Turismo y posmodernidad". México: Trillas.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (Uruguay) (1920) "Contribución de la sección Embellecimiento de pueblos y ciudades al Congreso Panamericano de Arquitectura". Ed. MOP. Montevideo.
- NISIVOCCIA, et al, (2013). "La aldea feliz. Episodios de la modernización en Uruguay". Ed. FADU UDELAR. Montevideo.
- NOVICK, A, (2011) "Los proyectos territoriales en perspectiva", en Charriere, Margarita, Linares, Pedro, Potocko, Alejandra, Planes, proyectos e ideas para el AMBA, CPAU, Buenos Aires, 2011.
- NUESTRA TIERRA (1968). Serie "Los departamentos". Volumen 13: Maldonado.
- ODDONE, G. (2013). "Uruguay en el mundo actual". en Nuestro tiempo. Libro de los Bicentenarios, N°. 8, Comisión del Bicentenario- IMPO. Montevideo.
- ONU Habitat (2007). The State of the World's Cities. Report 2006/2007. Londres.
- OPP- DINOT (2018). "Sistemas de ciudades y equipamientos". Ed. MVOTMA. Montevideo.
- PANIZZA, F. (1990) "Uruguay: batllismo y después". Ed. Banda Oriental. Montevideo.
- PONTE, C. Y CESIO, L. (2008): "Arquitectura y patrimonio en Uruguay". Ed. FADU- CSIC. Montevideo.
- PORTILLO, A. (2003). "Montevideo, una modernidad envolvente". Ed. Facultad de Arquitectura. Montevideo.
- PRADILLA COBOS, E. (2014) "La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina" en Caderno Metropole., São Paulo, v. 16, n. 31, pp. 37-60
- QUINTANA, C. (2016) "Política pública de turismo en Uruguay: de la política de desarrollo turístico al desarrollo de la política turística (1986-2010)". Tesis de Maestría en Economía y Gestión del Turismo Sustentable. FCS- UDELAR. Montevideo.
- RAMA, A. (1997) "La ciudad letrada". Ed. Arca. Montevideo.
- REAL DE AZÚA, C. (1964). "El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo". Ed. Arca. Montevideo.
- REYES ABADIE, W.; MELOGNO, T., BRUSCHERA, O. (1966). "La Banda Oriental: pradera, frontera, puerto". Ed. Banda Oriental. Montevideo.
- RIELLA, A. y MASCHERONI, P. (2009): "Población, ingresos y hogares agrodependientes", Anuario OPYPA-MGAP, Montevideo.
- ROMERO, J.L. (2001): "Latinoamérica. Las ciudades y las ideas". Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.
- ROY, A. (2013). Las metrópolis del siglo XXI: nuevas geografías de la teoría. Andamios, 10(22), 149-182.

- SASSEN, S. (2015). "Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global" (Trad. Stella Mastrangelo). Katz Editores. Buenos Aires.
- SCIANDRO, J., ZEBALLOS, L. (2019): "Excepciones como instrumento de planificación en Maldonado". En Tekoporá. Revista Latinoamericana De Humanidades Ambientales Y Estudios Territoriales. ISSN 2697-2719, 1(1), 171-180. Recuperado a partir de <http://revistatekopora.cure.edu.uy/index.php/reet/article/view/23>
- SCHUMPETER, J. (1942) Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper & Bros.
- SEIJO, C. (1999 [1945]): "Maldonado y su región". Ed. Intendencia de Maldonado. Maldonado.
- SEVILLA BUITRAGO, A. (2017): "Estado, escala, urbanización. Una conversación con Neil Brenner", en SEVILLA BUITRAGO, A. (ed) "Neil Brenner: teoría urbana crítica y políticas de escala" (pags 43-63). Ed. Icaria. Madrid.
- SOJA, E. W. (1985) "La espacialidad de la vida social: hacia una reteorización transformativa", en Gregory, Derek y John Urry, comps. (1985) Social Relations and Spatial Structures. Londres: Macmillan. (Traducción: H. A. Torres)
- (1995): "Seis discursos sobre la post metrópolis" en Ramos, A. (ed) "Lo urbano en 20 autores contemporáneos" (pag 91-99). Ed UPC. Barcelona.
- (2008). ".Postmetrópolis". Ed. Traficantes de sueños. Madrid.
- SVAMPA, M. (2001). Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados. Ed. Biblos. Buenos Aires.
- TERRA, J.P. (1968). "La vivienda". Ed. Nuestra Tierra,. Montevideo.
- THEODORE, N. PECK, J. Y BRENNER, N. (2009) "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados" Temas Sociales nº 66 marzo 2009.
- TOPALOV, C. (2012). "Treinta años de sociología urbana. Un punto de vista francés". Conferencia dictada por Christian Topalov en la Universidad de General Sarmiento, octubre de 2012. Transcripción disponible en <https://topalovuam.wordpress.com/2013/08/14/treinta-anos-de-sociologia-urbana-un-punto-de-vista-frances/> Consultado 30/10/2019.
- TORRES, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. Revista EURE (Vol. XXVII, Nº 80), pp. 33-56, Santiago de Chile.
- (2006) El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990) Serie Difusión Nº 3 SI/FADU/UBA
- TROCHÓN, I. (2017): "Punta del Este. El Edén oriental (1907-1997)". Ed. Fin de siglo – Intendencia de Maldonado. Montevideo.
- VARELA, A. (2017) "Paraísos exclusivos". Tesis de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. FADU UDELAR. Montevideo.
- VEIGA, D. (2010): "Estructura social y ciudades en el Uruguay. Tendencias recientes". Ed. CSIC – FCS- UDELAR. Montevideo. Yaffe, 2010;
- WELTI, C. (1997). Demografía i. México DF.: programa latinoamericano de actividades en Población (PROLAP), pp. 58-60.

YAFFÉ, J. (2009). "Dictadura y neoliberalismo en Uruguay" Ponencia remitida para ser presentada en las Séptimas Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 3 y 4 de agosto de 2010.

YAGUE, J. Y DIAZ PUENTE, J. (2009) "Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI". ESTUDIOS GEOGRÁFICOS. LXIX, 264, ENERO-JUNIO, 247-280, 2008 ISSN: 0014-1496.

REVISTAS

Revista La Ballena de Papel, N°2; 1968. Maldonado.

Revista del Instituto de Urbanismo. Números 6 y 8 (1940). Montevideo.

"Arquitectura": Revista de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Números: 185 (1935), 171, (1939), 210 (1944) 217 (1947), 221 (1949)

DIARIOS

Correo de Punta del Este. Edición digital: <https://correopuntadeleste.com/>

Diario Punta del Este (Maldonado)

26 de enero de 1956

13 de febrero de 1956

23 de febrero de 1956

7 de marzo de 1956

6 de abril de 1956

8 de abril de 1956

27 de abril de 1956

El País (Montevideo)

27 de abril de 1956

29 de noviembre de 1977

La Mañana (Montevideo)

26 de abril de 1956

28 de marzo de 1977

Acción (Montevideo)

16 de agosto de 1955.

16 de abril de 1969

24 de julio de 1969

El Día (Montevideo)

6 de febrero de 1970

RECURSOS WEB:

Archivo Nacional de Planos de Mensura. Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
<http://planos.mtop.gub.uy/eplanos/servlet/hinicio>

Biblioteca Nacional de Uruguay- Mapoteca digital:
<http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/handle/123456789/8>

Centro de Información Oficial de Uruguay (IMPO). Repositorio digital de leyes y decretos.
<http://www.impo.com.uy>

Geoportal de Obras Sanitarias del Estado (incluye la información por tramo de saneamiento respecto a la fecha de habilitación del mismo)
<https://gisportal.ose.com.uy/visorose2016?Depto=Maldonado&Localidad=Maldonado>

ARCHIVOS CONSULTADOS:

Casa de la Cultura de la Intendencia de Maldonado.

Instituto de Historia- FADU- UDELAR

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo- UDELAR.

ANEXO I

Evolución de la normativa urbana departamental (1985- 2018) en lo referente a zonificación, categorización del suelo y atributos edificatorios.

Año	Decreto	Ámbito territorial	Tema				Observaciones
			Parámetros edificatorios	Zonificación	Ordenamiento territorial	Otros	
1988	3602	Balnearios costeros del Departamento de Maldonado				Bosque urbanizado	Regula uso y manejo de los bosques costeros urbanizados del Departamento. <i>"El bosque urbanizado se integra como una específica condicionante a la definición microclimática y ambiental de la costa del Departamento, complementando el cordón de playas (...). El manejo del bosque incluye medidas que tienden a preservar el género dominante del mismo pinus, ya que su imagen es parte fundamental en la percepción de la identidad de la zona. El instrumento básico de la preservación del bosque será la reforestación continua de todos los predios que aseguren en el tiempo y en el espacio, la existencia del bosque"</i> (Art. 1)
1990	3631	Sector balneario	Baja el FOS zona 3.1, de 40 % a 20 % para predios de 1000 m2				Se modifican artículos 80, 81 y 82 de la OGC en su versión decreto 3415 de 1980.
1991	3645	Maldonado ciudad	Se cambian parámetros de ocupación de la parcela promoviendo la densificación, flexibilizando retiros.			Se crea comisión asesora de conservación de patrimonio arquitectónico y urbanístico del casco urbano de Maldonado	Modifica artículos 78-79 de OGC
	3646	Sector balneario		Cambia límites y atributos de las zonas del sector Maldonado y Balneario. Se aumenta la capacidad edificatoria en varios sectores y se habilita la tipología de bloques			Se modifican artículos 78, 80, 81 y 82 de la OGC

1992	3650	Departamento de Maldonado				Reconoce la modalidad de tiempo compartido	Le otorga al tiempo compartido las prerrogativas de la industria hotelera tradicional.
1993	3681	Zona balnearia del departamento	Define 1000 m2 predio minimo para fraccionar en zonas balnearia				
	3680	Departamento de Maldonado	Las excepciones a la OGC se establece deben ser votadas por 3/5 de la junta departamental				
	3682	Faja costera departamento de Maldonado		Declara suburbana toda franja de costa del departamento definida por 2 km hacia dentro de la maxima crecida del Rio de la Plata y Océano Atlántico			
1994	3689	Áreas urbanas y suburbanas del departamento de Maldonado			Se deroga ordenanza de clubes de campo y country cerrado		
1995	3695	Ciudad de Maldonado				Se define el Trazado de la ruta perimetral de la ciudad de Maldonado	
1997	3718	Departamento de Maldonado	Texto ordenado de Normativa Edilicia- TONE				Compila y ordena las normas departamentales en lo edilicio y urbanístico.
1999	3733	Region Piriapolis: Piriapolis, Arco de Portezuelo y Solis			Plan de ordenamiento territorial de Piriapolis		Se aprueba Plan de Ordenamiento Territorial de Piriápolis y región. Incluye ambitos al oeste del arroyo El Potrero. Modifica OGC
2000	3742	Departamento de Maldonado				Estímulo a la construcción por 24 meses mediante exoneracion de tasas.	Incluye tratamiento especial de grandes proyectos mediante comisión del legislativo departamental y la noción de areas caracterizadas bajo concertación público- privada
2001	3753	Costas litorales y lacustre				Comisión de cuencas. Creación	Se crea la comisión honoraria departamental de la cuenca y aguas de la laguna del sauce, sistema lacustre y faja costera departamental sobre rio de la plata y océano atlántico.
2002	3763	Departamento de Maldonado				Estímulo a la construcción por 24 meses mediante exoneracion de tasas.	Es un ajuste de redacción del 3742/2000, se menciona el art. 21 del TONE referente a las excepciones en area o altura, admitidas por 3/5 de la Junta Departamental. Ello derivó en que las excepciones fueran el denominador común de las actuaciones en el contexto de este decreto (Gorgoroso, 2011).

2003	3786	Departamento de Maldonado				Se reiteran los estímulos a la construcción hasta fin de la administración (2005) mediante exoneraciones de tasas	Reitera en líneas generales el contenido del 3742/2000
2005	3799	Departamento de Maldonado	Excepciones a parámetros del TONE- requieren mayoría especial de la Junta Departamental				Se modifica el art. 21 del TONE sobre excepciones. Al texto referido a la necesidad del apoyo de 3/5 de la Junta departamental e informe técnico y del intendente departamental para aprobar permisos de construcción "que se aparten en puntos faltos de entidad del presente Texto Ordenado de Normas de Edificación" se añade que "cuando se disponga modificar, total o parcialmente, los parámetros de edificación establecidos en el presente Texto Ordenado de Normas de Edificación, se requerirá para su aprobación una mayoría otorgada por 2/3 del total de componentes de la Junta Departamental"
2007	3833	Faja costera departamento de Maldonado		Se declara suburbano todo el suelo al sur de ruta 9 en todo el departamento			
2009	3851	Departamento de Maldonado			Se reglamenta cobro de retorno por mayor inmobiliario definido en LOTDS. Se crea cartera de tierras departamental y Fondo de Gestión Territorial		Se define fórmula de cálculo sobre el mayor valor y edificabilidad. Este cobro si se hace en tierra va a la cartera de tierra y si es en dinero va al fondo de gestión territorial
	3853	Sector balneario	Se extienden los límites de La Pastora (zona 1.3) y se crea zona 3.2.2				
	3857	Departamento de Maldonado	Excepciones a parámetros del TONE- Mayoría especial de la Junta Departamental				Se vuelve a modificar el art. 21 del TONE retornando a su redacción de 1997: "Artículo 21º) La Intendencia Municipal con informe favorable y fundado de las Oficinas Técnicas competentes, podrá autorizar permisos o gestiones de construcción que se aparten en puntos faltos de entidad del presente Texto Ordenado de Normas de Edificación. Cuando la excepción se refiera a áreas, alturas o retiros deberá ser debidamente fundamentada por el gestionante, contar con los informes técnicos respectivos, la opinión favorable del Intendente y pasar a la Junta Departamental, requiriéndose para la anuencia de este Órgano una mayoría otorgada por 3/5 de votos del total de sus integrantes."

	3858	Fraccionamiento Lobos	Lobos pasa a ser la zona 3.1.1 y habilita bloques en altura exentos.				Habilita para los predios de 7000m2 (fraccionamiento original) hasta 70 mts de altura para predios con fos de hasta 30 % y base inscrita de circulo de 42,5 mts diametro
	3859	Sector balneario	Subdivide sector 3.1.5 en costanera y resto de sector , habilitando bloques bajos				Habilita bloques bajos sobre costanera para predios de 1800 m2,
		La Barra	Se crea nueva subzona a partir de al zona 1.4				Nueva subzona habilita bloques bajos para predios grandes (2000 mts) ocn FOS 25 %
	2010	3866	Departamento de Maldonado		Directrices departamentales de OT y DS		Categoriza todo el suelo del departamento. Reconoce variedad de procesos y gestión en suelo suburbano. Ej: residencial campestre en padrones rurales (Art. 11). Se revisa el cálculo de mayor valor inmobiliario. Se establecen diferentes regímenes de gestión del suelo (ocho regímenes, desde el particular y otros vinculados a prioridad social, ordenamiento concertado o diferido, prioridades patrimoniales, paisajísticas o ambientales)
		3867	Departamento de Maldonado		Directrices departamentales de OT y DS		Plantea las orientaciones de desarrollo territorial para las ocho microregiones del departamento. Tomando como base el trabajo participativo de los "Cuadernos departamentales" define las microregiones y estrategia de desarrollo territorial a partir de dimensiones: físico- espacial, ambiental, social y jurídico- institucional. El aglomerado Maldonado - P del Este abarca cuatro migroregiones (Maldonado, Punta del Este, San Carlos, Laguna del Diario, Piriápolis). En Art. 60 establece la planificación derivada que incluye plan local de la aglomeración.
	3870	Departamento de Maldonado			Retorno por valorización inmobiliaria. Se plantea nueva forma de calculo.		Sobre el retorno por mayor valor se plantea una La base de cálculo para determinar el retorno de los mayores valores será el "Costo de Edificación (CE)", actualizado por el Índice del Costo de la Construcción (INE), calculado al último día del mes inmediato anterior a la fecha de su liquidación.- Se establece forma de pago y tope de 5 % de la inversión.
	3876	Sector balneario	Nueva delimitación del sector Maldonado. Se crea zona 3.2.2 residencial.				
		La Barra	Se crean sub zonas 1.41 y 1.42 se habilitan bloques bajos en la 1.41				

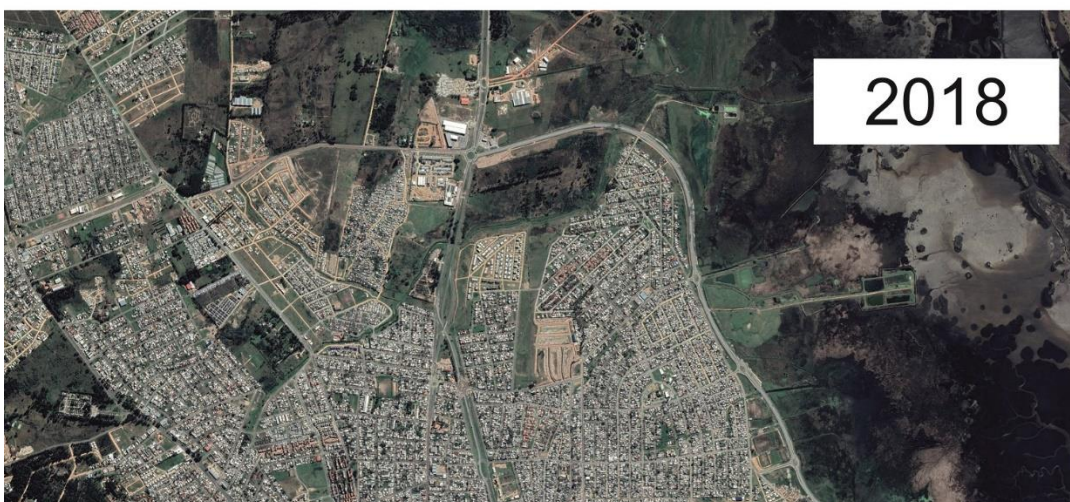
	3885	Sector Maldonado	Se cambian los límites de las subdivisiones y se crean nuevas áreas, fomentando la densificación y desarrollo en altura.				Sector 2.1: se agranda la zona vinculada a la plaza fundacional. Sector 2.3: se achica la parte del barrio jardín vinculado a Maldonado y se pasa al sector Punta del Este. Sector 2.4: cambia su denominación de "resto del sector" a barrios. Se crean tres subzonas, de las cuales, la que abarca mayor superficie (2.4.3) se le suma altura de 7 a 9 mts y se extiende el FOS de 50 a 70 %. Se realiza jerarquización vial con avenidas principales: Lussich y Wilson Ferreira, que admiten bloques de 28 mts o de 13 mts. Vías secundarias: Cno de los Gauchos, Leandro Gómez, Avenida Aiguá y José Batlle y Ordóñez: hasta 13 mts.
2012	3911	Sector balneario	Se crean cuatro nuevos sectores en Maldonado y Punta del Este en el ex 3.1.6 (barrio jardín): 4.1, 4.2, 4.3 y 4.4		Plan Local Aparicio Saravia		El plan zonifica y crea zonas de vías principales (Rambla, Avenida Miguel Angel) con posibilidad de desarrollo en altura de 63 mts en predios de mas de 6000 m2. Define nuevas centralidades y zonas de gestión diferenciada. También las diferentes zonas apuntan a una baja ocupación (FOS de 20 %) pero habilitando hasta 15 o 12 mts de altura de acuerdo a superficie y dimensiones del lote. Se incluyen operaciones urbanas de realojo del asentamiento El Placer bajo el rotulo "zonificaciones en predios fiscales": barrio de interés social. Plantea proyectos urbanos como campus universitario en ex predio Hípico, centro de convenciones en El Jaguel, polo gastronómico en El Placer y nueva terminal de buses.
2013	3914	Departamento de Maldonado	Se autoriza ampliación de altura para programas de viviendas de interés social				Se autoriza alturas hasta 12 mts (PB + 3 niveles) conjuntos de vivienda MVOTMA o intendencia, para lugares en que normativa habilita 9 mts si se mantienen retiros de 4 mts, manteniendose igual el resto de los parámetros
	3917	Sector balneario	Se subdivide zona 3.1.5 (Piedras del Chileno) Se crean cuatro subzonas en las cuales se habilitan bloques bajos de acuerdo a diferentes parámetros de predios.				Se habilitan bloques de hasta 15 mts en costa al sur de ruta interbalnearia en predios del Chileno, para predios 2500m2 con 30 mts de frente. Se habilitan bloques de bajos de hasta 12 mts en ruta costanera y ribera de Laguna del diario.
2015	3933	Ruta 39			PAI Hipódromo - Ruta 39		Categoriza suelo en el entorno de la ruta 39: pasa el padron del conjunto urbaneste a urbano, crea el parque del humedal, habilita suburbano logístico en el entorno de la ruta 39 dejando los actuales enclaves urbanos de Canteras de Marelli e Hipódromo (se fracciona la ex pista). FOS: 40% y 7 mts.

2017	3966	Sector balneario	Se agrega la avenida José Terrandel a las vías principales residenciales (habilita bloques bajos)				
	3967	Sector Maldonado	Se crea nueva subzona 2.5.4 Av. Roosevelt en Sector Maldonado habilitando 55 mts en predios de 2000 m2 y 40 mts de frente				
	3970	La Barra	Se crea zona 1.6 habilitando bloques bajos				En la zona 1.6 de La Barra se habilitan bloques bajos (9 mts) para predios de 900 m2 con 30 mts de frente con FOS 20 %.
	3971	Sector Maldonado			Revisión parcial de directrices departamentales.		Se incorporan padrones de "urbanización al norte" a suelo urbano.
	3974	Sector Maldonado y Balneario			Revisión parcial Plan Aparicio Saravia, ajuste zonificación en Maldonado Este		Fraccionamiento y cambio en zonificación
	3982	La barra	Zona 1.2 se subdivide en dos subzonas se habilitan bloques bajos en sector costanero. En el sector 1.6 se habilitan conjuntos de bloques				Los bloques bajos para predios mayores a 1200 m2 y frente de 30 mts. FOS 40 %
		Suelo suburbano			atributo de suburbano		Para suelo categorizado como suburbano con predios mayores a 20 ha se habilitan bloques de hasta 12 mts
2018	3985	Sector Maldonado			PAI Cerro Pelado		Urbanización al norte de cerro pelado. Se proveen lotes de 300 mts y altura max 9 mts con FOS 70%. Para los predios de 4000 m2 (2da etapa, se provee FOS 20 % y altura max 7 mts y una sola vivienda aislada por predio)
	3990	La Barra	1.4.1 y 1.4.2 Zona cambia de límites y atributos				Se autorizan bloques bajos en zona costanera (hasta 12 mts para 2000m2 y 9 mts para 1200 m2)
	4002	PAI La barra	UPH club de campo con destino turístico				
	4006	La Barra	Zona 1.2.1 residencial se declara area protegida				

Fuente: elaboración propia con datos IDM

ANEXO II: Secuencia de transformación en ocupación urbana del suelo en zonas relevantes.

Sector norte ciudad de Maldonado



Fuente: imágenes UTE (2003), Google Earth (2007, 2018)

La Capuera



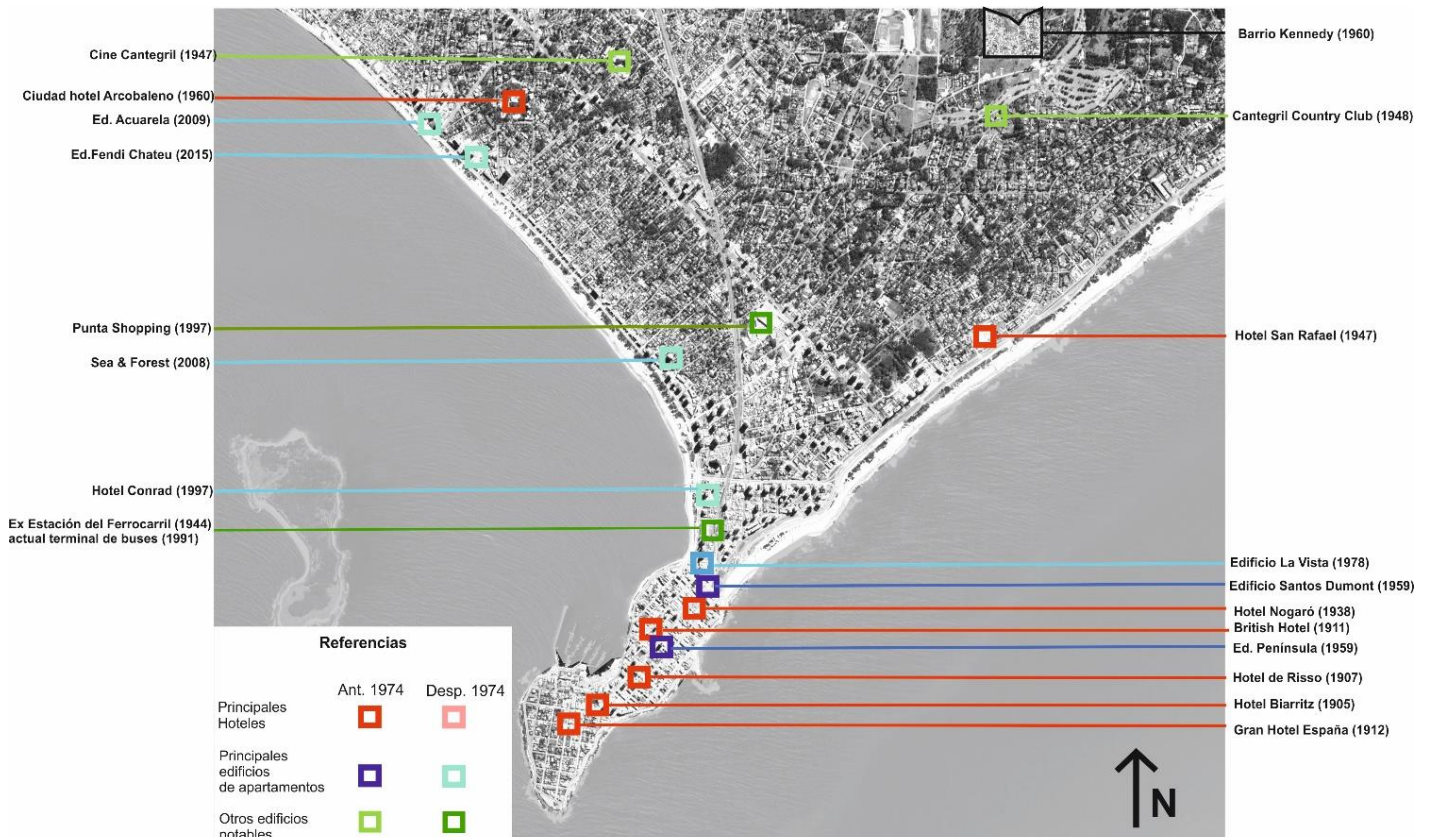
Fuente: imágenes Google Earth (2002, 2018)

La barra, ámbitos rurales con urbanización campestre



Fuente: imágenes Google Earth (2002, 2018)

ANEXO III: Hitos constructivos en península y balneario



Fuente: elaboración propia sobre imagen Google Earth y datos Trochón (2017), IDM (2018).

ANEXO IV: Esquema de Principales vías de tránsito del aglomerado.



Fuente: Elaboración propia