

# **CINCO EJES ESTRATÉGICOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE MONTEVIDEO**

*Observatorio Metropolitano "Montevideo al futuro", Centro de Estudios para el Desarrollo. <sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Documento preparado por Dr. Arq. Leonardo Altmann Macchio.

## INTRODUCCIÓN.

Desde el CED hemos planteado que Uruguay tiene la oportunidad de ser el primer país desarrollado de América Latina. Encadenando este proceso al que apreciamos a nivel de la ciudad de Montevideo, desde el Observatorio metropolitano “Montevideo al futuro”, la consigna es imaginarnos, cómo sería la capital del primer país desarrollado de América Latina. Para ello presentamos cinco ejes estratégicos: *gobernanza metropolitana, ambiente, integración socio-territorial, movilidad y proyectos emblemáticos.*

Desde 2018, el CED ha abordado temáticas de la ciudad. En 2021 instalamos el Observatorio y desde allí, discutimos fundamentalmente aspectos de integración socio-territorial, movilidad y gobernanza metropolitana.

Para una agenda urbana metropolitana 2025-2030, proponemos avanzar en una serie de temáticas que *no agotan la gestión urbana o las competencias del nivel departamental, pero refieren a aspectos sustanciales de la metrópolis.* Como tales, implican un ensamble de acciones entre niveles de gobierno, diferentes espacios político-administrativos y agencias estatales, bajo el impulso, coordinación o participación del departamento de Montevideo.

Montevideo suele encabezar los rankings de ciudades con mejor calidad de vida a nivel latinoamericano (Consultora Mercer, 2023<sup>2</sup>). Sin embargo, la ciudad también enfrenta la consolidación de la fragmentación socioterritorial a pesar del largo ciclo de expansión económica uruguayo en el siglo XXI (CED 2018, 2019<sup>3</sup>), niveles de violencia urbana o congestión vehicular mayores a los de metrópolis latinoamericanas que la exceden varias veces en población (BID, 2021<sup>4</sup>), y un costoso boleto de sistema de transporte público. A su vez, enfrenta desafíos ambientales que incluyen el trabajo sobre medidas ante eventos climáticos extremos (inundaciones urbanas, olas de calor, erosión costera), a la vez que continuar la exitosa política de despliegue de red de saneamiento, surgida en 1853 pero que ha tenido un notable impulso en el último medio siglo.

Y más allá de éstos aspectos de planificación o gestión urbana, para que Montevideo sea la capital del primer país desarrollado de América Latina, requiere acompasar innovación económica e inversión.

---

<sup>2</sup> <https://www.mercer.com/es-es/insights/total-rewards/talent-mobility-insights/quality-of-living-city-ranking/>

<sup>3</sup> CED, 2018 (A. Iturralde - L. Altmann) Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo. <https://ced.uy/documentos/Informe-CED-Fragmentacion-Social-en-Montevideo-2018.pdf>

CED, 2019 (A. Iturralde - L. Altmann) Nueva pobreza urbana. Segunda parte. <https://ced.uy/documentos/Nueva-Pobreza-Urbana-2019.pdf>

<sup>4</sup> <https://publications.iadb.org/es/congestion-urbana-en-america-latina-y-el-caribe-caracteristicas-costos-y-mitigacion>

El ciclo post-dictadura, tuvo al país emprendiendo un sostenido proceso de crecimiento económico de largo plazo dentro de coherentes políticas de apertura a la región y al mundo. Montevideo atravesó este ciclo consolidándose como zona metropolitana con procesos dispares. Por un lado, integrando nuevas centralidades comerciales y residenciales, procurando calificar espacios públicos y frenar la expansión urbana formal dentro del departamento. Por otro, el área metropolitana ha sostenido una notable expansión, en el mayor de los casos con deficiencias y rezago en infraestructuras fuera de Montevideo, carencias en su sistema de movilidad, erosión de su integración socio-territorial y convivencia en sus periferias, degradación de su tejido urbano formal, y varias de sus zonas centrales e históricas. La proliferación de asentamientos irregulares en Montevideo y Canelones, evidente desde mediados de la década de 1980 tuvo un impulso significativo a partir de la crisis de 2002. A su vez, la renovación edilicia y urbana se ha enfrentado a la gestión del patrimonio y la conflictiva convivencia de diferentes épocas en la ciudad. La falsa oposición entre conservacionismo y renovación urbana dio como resultado una ciudad paralizada y de parque habitacional vetusto, solo traccionado en su transformación por la sostenida ráfaga de inversión inmobiliaria disparada por la vivienda promovida en la última década que encontró a la ciudad con débiles políticas de preservación patrimonial.

Las políticas aplicadas por el gobierno departamental desde 1990, procuraban jerarquizar la descentralización administrativa, participación ciudadana y detener una “involución urbana generalizada” mediante nuevas figuras planificadoras y de gestión. A cuatro décadas del retorno democrático, *Montevideo precisa explicitar que el ciclo post-dictadura* ha tenido aciertos en varias políticas e iniciativas tendientes a la mejora y calificación de espacios públicos y propiciar la participación ciudadana (CCZ, presupuestos participativos). Pero también *nos ha dejado una zona metropolitana con un hábitat precarizado, en particular sus periferias, polarizada en lo socio-territorial y con inversiones y gestión aún insuficientes en movilidad, limpieza y gestión de residuos*. Por otra parte, los procesos descentralizadores padecen una fuerte inercia, falta de innovación y enfrentan una necesaria reconfiguración institucional dentro de escenarios socio-políticos muy diferentes a los de hace tres décadas, en que fueron creados los centros comunales zonales y el presupuesto participativo. Éstos se presentan en un conflictivo mapa de yuxtaposición territorial y competencias entre municipios, juntas locales y centros comunales zonales. Y a su vez, entre éstos con las políticas sectoriales que segmentan el territorio (el caso más claro: seccionales policiales).

El departamento parece sumido en un derrotero de políticas dispar y un análisis autocomplaciente sobre la gestión departamental. En poco más de una década, Montevideo ha generado una superposición de iniciativas programáticas o de gestión desde la normativa de usos del suelo, prospectiva o planteo de proyectos urbanos (por citar algunos: Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 2013; Plan Estratégico 2030, 2015; Montevideo del mañana,

2018) los cuales han aumentado cada vez más brecha entre la ciudad imaginada por la burocracia y elencos gubernamentales del Palacio Municipal y la ciudad real.

Podemos manejar el escenario de un cierre de ciclo dado por el agotamiento del modelo basado en los postulados del Plan Estratégico de 1994 y el Plan de Ordenamiento Territorial de 1998 (aún vigente) que en general implican el modelo de usos y transformación del suelo y sus iniciativas derivadas.

Montevideo precisa redibujar su mapa, reconocer su historia y acoplarse a procesos nacionales, regionales y globales, con vistas a considerarse la capital del primer país de desarrollado de América Latina. Entonces, como primera etapa, *¿Qué proyecto territorial superador puede generarse y qué procesos de mejora de gestión podrían emprenderse en áreas clave como gobernanza, movilidad, ambiente, desarrollo urbano, infraestructuras?*

Este documento plantea una serie de ideas y propuestas que fijan temas nodales para Montevideo en el período 2025-2030, coincidente con los tres siglos de su proceso fundacional (1724-1730).

Cinco años, mirando estos casi trescientos años de vida puede parecer un “episodio”, un ciclo breve. Pero hay espacios de oportunidad para propuestas, ambiciosas pero no imposibles que retroalimenten los cambios del nivel nacional y coloquen a Montevideo como la capital del primer país desarrollado de América Latina. Así, proponemos siete ejes para la transformación de Montevideo.

## CINCO EJES ESTRATÉGICOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DE MONTEVIDEO.

### 1. Un territorio metropolitano requiere gobernanza metropolitana innovadora.

El departamento de Montevideo no puede dejar de considerarse como parte de una dinámica zona metropolitana de casi 2 millones de habitantes. La vida de la gente trasciende límites administrativos. El censo de 2011 mostró que salvo en el caso de Pando, las localidades de San José y Canelones situadas hasta a 35 kilómetros del centro de Montevideo tenían no menos de 45% de sus trabajadores en la capital para su ocupación principal, llegando hasta el 60% en lugares como Paso Carrasco y Toledo. En 2022, la Encuesta Continua de Hogares mostró un 40% de los ocupados metropolitanos de Canelones y San José trabajando en Montevideo.

Esta zona metropolitana, ha visto transitar en las últimas décadas, procesos institucionales que reconocieron gradual e insuficientemente su dimensión metropolitana, mientras los tres departamentos (Montevideo, Canelones y San José) y el gobierno nacional, respondían a diferentes velocidades a ella. En tanto, la descentralización administrativa, la creciente influencia de la participación ciudadana en la gestión urbana, o el ordenamiento territorial, han signado una trayectoria con incidencia de procesos locales, nacionales y globales.

La gobernanza metropolitana puede ser clasificada según diferentes niveles de institucionalización: desde los gobiernos metropolitanos (con autoridades electas -directa o indirectamente-, capacidades y recursos propios), pasando por agencias sectoriales metropolitanas, acuerdos de coordinación entre distintos niveles de gobierno o acuerdos de cooperación voluntaria entre entidades de tercer nivel de gobierno.

Es decir, la concreción de variados arreglos institucionales para reducir la fragmentación para la acción y gestión de territorios que funcionan de manera integrada, es un desafío que exige también adaptabilidad y flexibilidad en los acuerdos; ya que el propio andamiaje institucional metropolitano puede transformarse en una barrera de gobernabilidad al aparecer otro actor o un nivel intermedio de gobierno que compita por fondos y recursos con los niveles subnacionales y locales.

Montevideo debe asumir que, para cumplir los ambiciosos objetivos de ser hogar de una comunidad integrada, próspera y libre, debe promover y consolidar mecanismos de gobernanza renovados. Eso implica construir espacios de articulación más sólidos con las otras jurisdicciones metropolitanas y el nivel nacional, en áreas sensibles como movilidad, la gestión de residuos o de cuencas hidrográficas. Así como con

otros organismos públicos para despertar sinergias. En particular: ANEP, UDELAR, y los ministerios del Interior, Desarrollo Social, Ambiente y Vivienda y Ordenamiento Territorial.

A su vez, desde la regulación del desarrollo territorial, marco general del Ordenamiento Territorial Departamental tiene un rezago significativo en su planteo general. El Plan de Ordenamiento Territorial de 1998 ha agotado sus escenarios, y las Directrices Departamentales de 2013 fueron un producto falto de innovación. Iniciativas como los planes especiales de Ciudad Vieja y Arroyo Miguelete, o luego los planes parciales de Goes, Casavalle o Zona UAM, han procurado dinamizar áreas de la ciudad, con resultado dispar.

A pesar de avances como el corredor logístico en torno a la ruta perimetral, la zona logística del Cerro y la UAM, Montevideo no ha logrado impulsar procesos que declarativamente ha puesto en agenda una y otra vez. En particular la calificación del borde de la bahía, la resolución de la interfase rural - urbano, la consolidación socio-ambiental de las márgenes del Pantanoso, Miguelete y otros cursos de agua del departamento. Y por otra parte, los principales cambios de rehabilitación urbana han estado dado por el impacto de la vivienda promovida.

Desde las normativas urbanas y edilicias, la ciudad ha promovido un desarrollo en baja densidad en sus áreas intermedias y periféricas. La racionalización del suelo urbano requiere graduar densidades en sectores con todos los servicios, promoviendo aumentar alturas y factores de ocupación. En primera instancia, debe considerarse para el caso del ensanches de avenidas y posteriormente a otros sectores de la ciudad.

En definitiva, se plantean cuatro aspectos:

- a) Redibujo del mapa de gobernanza local.**
- b) Agencias Metropolitanas.**
- c) Sinergias sectoriales.**
- d) Renovar marco de ordenamiento territorial y ocupación del suelo.**

- a) La gobernanza local de Montevideo, definida por consejo vecinales, centros comunales y municipios, debe redibujarse desde una evaluación crítica de su implementación y resultados. De esta forma se debería acelerar y consolidar la prevalencia del espacio de los municipios como ámbitos de gestión y articulación local, sobre la base de la vieja estructura de los CCZ definitivamente integrados a los municipios. En la medida que se institucionalizó el tercer nivel de gobierno a nivel nacional, el mapa local de Montevideo debería reconocerlo. De ésta forma podría considerar únicamente municipios (representación política) y consejos vecinales (representación social). La descentralización de servicios departamentales trámites, denuncias, solicitudes y servicios, dadas hoy a través de los centros

comunales, pasarían directamente a los municipios. A su vez, cada municipio además de gestionar el presupuesto participativo en lo referente a su territorio podría promover la gestión asociada de infraestructuras o servicios de tipo deportivo, socio-cultural o espacios públicos, en formatos similares a los proyectos SACUDE, CRECE Flor de Maroñas o Polideportivo Colón. Igualmente, los municipios podrían jugar un rol destacado en las sinergias sectoriales que detallaremos en punto siguiente.

- b) Ha sido notoria la dificultad de crear un ámbito institucionalizado de cooperación de políticas metropolitanas entre las intendencias de Montevideo, Canelones y San José, en conjunto con el gobierno nacional. La constitución de 1996 integró en el art. 262, una disposición que habilitó mecanismos para mejorar la coordinación interjurisdiccional, que permitiría una coordinación metropolitana. Ni ese marco, ni el programa de coordinación flexible y voluntarista Agenda Metropolitana surgido en la órbita de la Presidencia de la República y OPP (2005-2015) lograron avances significativos. Tampoco puede considerarse que las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitanas (2011) consolidaran un territorio metropolitano desde su planificación y gestión en su conjunto, en la medida que aportaron apenas una serie de lineamientos generales.

Si bien sería de interés propiciar, al menos a nivel oficial la definición de la zona metropolitana, para que ésta puede asociarse, por ejemplo, a unidades geoestadísticas y reporte de información socioeconómica por parte de las estadísticas oficiales, la generación de un nivel de gobierno supradepartamental u organismo metropolitano con autoridades propias no se considera un horizonte viable de corto plazo.

La experiencia uruguaya con una institucionalidad fuertemente centralizada en lo administrativo y captación de recursos económicos, y contrapesos en la autonomía departamental, podría ser un ámbito propicio para la generación de Agencias Metropolitanas Sectoriales donde además de las jurisdicciones departamentales y el nivel nacional, participen actores privados o de la sociedad civil. Como temas prioritarios para éstas iniciativas se observan la movilidad, ambiente y gestión de residuos. Por otra parte, el financiamiento de estas podría darse desde fideicomisos que permitan darle continuidad a lo largo de las diferentes gestiones.

- c) Sinergias sectoriales locales para recuperar el dominio de lo público. La política urbana requiere complementar escalas de intervención simultáneas. Por lo cual, a las coordinaciones entre jurisdicciones se considera de interés potenciar microcoordinaciones en territorio. El fortalecimiento de redes barriales e institucionales podría tener un fuerte énfasis en los municipios. Éstos, por la ley 19.272 (art. 13) tienen competencias para “colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la

mejora de la gestión de los mismos”. Por otra parte, los municipios pueden actuar sobre “Los asuntos que el respectivo Gobierno Departamental asigne” (art. 7).

Este marco general, permitiría un trabajo articulado en varias dimensiones locales de alto impacto en las condiciones de vida locales. Además de un mayor despliegue de los programas de mejora de veredas en torno a centros educativos públicos, los mismos podrían contemplar programas piloto con ANEP, MEC, MSP, MIDES y MI, para calificar el entorno urbano (veredas, paradas de buses, acondicionamiento de espacios libres y/o públicos, alumbrado, seguridad y convivencia) en las proximidades de centros educativos, planteándose varias posibilidades de articulación territorial de acuerdo a la escala y localización en la ciudad (periferias, áreas centrales o intermedias).

Otra experiencia implicaría la recuperación de la seguridad y convivencia en espacios públicos. Si bien los grandes parques de la ciudad y el departamento tienen una escala de interés y uso que supera lo barrial, los municipios podrían contribuir en aspectos de mantenimiento y gestión, pero sobre todo de convivencia y seguridad. Para ello, los parques históricos de la ciudad (Rodó, Prado, Rivera, Batlle y Ordóñez) podrían instalar espacios de gestión local que contemplen: la recuperación física y de diseño urbano de los parques y acondicionamiento de espacios libres, la articulación entre guardiaparques y seguridad pública y la participación de comisiones vecinales. El precario estado de conservación y mantenimiento de muchos de éstos emblemáticos espacios de la ciudad requiere acciones decididas e inversión acorde.

Existen antecedentes como el Consejo del Plan Goes, el Plan Casavalle, los mencionados SACUDE y CRECE, planteados por la IM o el Centro Políticas Sociales Aparicio Saravia (MIDES) que articulan la concentración o generación de redes locales de equipamientos y servicios públicos y la gestión local. Para sostener estos procesos y dejarlos de considerar experiencias piloto es necesario cristalizar institucionalidad y disponibilidad de recursos.

Otra sinergia sectorial de alto impacto sería la de explicitar los distritos universitarios, promoviendo acciones de diseño y adecuación urbana, equipamiento y accesibilidad en los entornos territoriales donde se concentran sedes universitarias públicas y privadas.

- d) A nivel de planificación, regulación y gestión del desarrollo urbano y territorial, se observan algunos desafíos emergentes, dados por la necesaria evaluación del POT. Algunos de los aspectos significativos, a título indicativo, pueden referir a:

d1) Consolidar vía categorización del suelo al anillo vial perimetral como corredor logístico y promover que al sur de este el suelo sea categorizado como rural solo en casos de bordes de cursos de agua (rural natural) o zonas de fragilidad ambiental.



d2) Priorizar realojos de asentamientos irregulares que cumplan las siguientes condiciones se encuentren en áreas inundables, se localicen en suelo rural como enclaves que imposibilitan su consolidación infraestructural e integración a la trama urbana, afecten sitios de interés ambiental o patrimonial

## 2. Movilidad sostenible: entre gestión e infraestructuras.

La movilidad urbana se encuentra en una situación crítica en el departamento. Diversos estudios y diagnósticos han mostrado los desafíos que enfrenta Montevideo al respecto (Mauttone y Hernandez, 2017<sup>5</sup>; CINVE, 2023<sup>6</sup>). En las últimas dos décadas el crecimiento del parque de autos y motocicletas ha sido notable, en particular en el ciclo 2003- 2015. A nivel departamental, el plan de movilidad de 2010, suponía la creación de una red de troncales de transporte colectivo con régimen de carril exclusivo y terminales de trasbordo. La experiencia de los corredores Garzón y General Flores mostraron enormes carencias de adaptación a nuestra ciudad del modelo de carril exclusivo segregado, propiciando una imagen ciudadana negativa de este tipo de dispositivos.

El plan estratégico 2030 (2015) promovía jerarquizar el eje Avenida Italia. Aún sin estar acoplado a aquel planteo, solo puede mencionarse la construcción de su ciclovía y el ensanche desde Alejandro Gallinal a Portones como aporte relevante a esta arteria clave del funcionamiento metropolitano.

Gradualmente, la mejora de ciertas prestaciones de la tarjeta STM (boleto 1 hora, precio diferencial respecto al pago en efectivo, etc), el aumento de la cantidad de unidades de transporte colectivo eléctricas y ciertos ajustes al recorrido de algunas líneas periféricas o creación de líneas locales, o la nueva línea céntrica CE2 que vincula al Centro con la terminal Baltasar Brum (suburbanos) han dado lugar a un incipiente freno al deterioro en inversión e innovación en temáticas de movilidad.

Por otra parte en el último año se han planteado una serie de acciones de promoción de la movilidad activa como las ciclovías de 18 de julio y Rambla Sur, no exentas de polémicas en temas como diseño y pertinencia, pero que operan sobre la base de construir su demanda.

De todas formas, en el Montevideo actual, aparecen una serie de falsas oposiciones sociales y de políticas en torno a los desplazamientos:

- La ciudad de altos ingresos costera basada en transporte individual contra la ciudad de bajos ingresos periférica basada en el transporte colectivo.
- La ciudad de los cuidados contra la ciudad del trabajo.
- Fomento de la movilidad activa contra la movilidad motorizada individual.

---

<sup>5</sup> Mauttone, A., & Hernández, D. (2017). Encuesta de movilidad del área metropolitana de Montevideo. Principales resultados e indicadores (report). Montevideo: CAF, Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones, Intendencia de San José, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Universidad de la República, PNUD Uruguay. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1078>

<sup>6</sup> CINVE (2023) La transformación del sistema de transporte público en el Area Metropolitana de Montevideo. <https://cinve.org.uy/la-transformacion-del-sistema-de-transporte-publico-en-el-area-metropolitana-de-montevideo/>

- Desarrollo de infraestructuras costosas contra el urbanismo táctico y la gestión.

Para que las políticas de movilidad redunden en viabilizar desplazamientos de los montevideanos haciéndolos sostenibles en lo económico, social y ambiental, parece necesario integrar, en diferentes escalas y ámbitos de planificación, financiamiento y gestión, renovados planteos que reconozcan la diversidad socioespacial de la ciudad.

Hace casi diez años (2016) se realizó la última encuesta de movilidad metropolitana. Es necesario actualizar esta información de base, y más aún luego de los cambios en desplazamientos del post-pandemia: teletrabajo y reconfiguración de centralidades y concentración de oficinas en la costa montevideana (Buceo y especialmente Carrasco) en detrimento del área central. En 2016 los principales motivos de viajes eran trabajo (31%), estudio (17%) y cuidados (15%). En tanto, los viajes a pie (cortos o más de diez cuadras) constituían el principal medio de transporte (33%), seguido del auto (32%) y del ómnibus (25%). Con relación a la encuesta anterior (2009) sacando los viajes a pie, era clara la tendencia de aumento del automotor privado y descenso del bus. Los cortes por género o estrato socio-económico permitían apreciar como a medida que bajamos los estratos de ingresos disminuyen los viajes por trabajo y aumentan por cuidados y compras del hogar. En tanto en los sectores socioeconómicos altos el viaje por trabajo es casi 4 de 10 desplazamientos y el esparcimiento presenta un valor significativo. Respecto al género, las mujeres aparecen como mayores usuarias del transporte público y del desplazamiento a pie. Esto último remarca la importancia de trabajar en entornos urbanos seguros.

Los aspectos principales para lograr un sistema de movilidad urbana sostenible y que promueva la integración social en Montevideo metropolitano, sostenemos pasan por:

- Reforma institucional para priorizar el transporte público.**
  - Cambios en matriz vehicular de transporte público.**
  - Potenciar la movilidad activa con infraestructura, estímulos y gestión.**
  - Una apuesta por las Smart cities.**
- a) Creación de una Agencia Metropolitana de Transporte. El mejor desestímulo para el uso del automotor individual es un robusto, cómodo, puntual, eficiente y sostenible sistema de transporte público. En ese sentido, la experiencia del área metropolitana del MTOP y del trabajo de las intendencias de Montevideo, Canelones y San José, junto a las empresas prestadoras del transporte colectivo y el gobierno nacional, podrían impulsar esta nueva institucionalidad que genere, sin perjuicio de las competencias departamentales sobre el transporte colectivo, un espacio de articulación público-privado y multinivel de gobierno y multi-jurisdicción. De lo micro a lo macro, esta Agencia podría trabajar en: diversificación de modalidades de transporte público (tres de cercanía, tranvías), mejora de la gestión de aplicaciones del tipo “Como ir” integrando a toda la zona

metropolitana. Mejora y calificación de las paradas de buses. Rediseño de recorridos. Acordar diferentes subsidios a la demanda de forma coordinada a nivel metropolitano, aumentando los apoyos a beneficiarios TUS- MIDES y a viajeros frecuentes (descuentos incrementales luego de 20, 40 o 60 viajes mensuales).

- b) Es preciso cambiar la matriz vehicular del transporte público, más allá de la integración de vehículos eléctricos. Los trenes de cercanías y tranvías pueden implicar un cambio significativo. En este caso a través de: aprovechamiento de las nuevas vías del ferrocarril central y línea Minas de AFE. De ésta forma, podría, dentro de la Agencia Metropolitana de Transporte, integrar los trenes de cercanía: Montevideo – Las Piedras- Santa Lucía y Montevideo – Toledo-Pando- Empalme Olmos. A su vez, impulsar la propuesta del Tren-Tram Ciudad Vieja – El Pinar, presentada el pasado año por el Consorcio Tres Eses, para consolidar el corredor Av. Italia – Av. Giannattasio. De ésta manera, sería estratégico innovar sobre el eje 8 de octubre, sobre el que se podría trabajar con mejora de transporte público en el recorrido Tres Cruces – Zonamérica – Barros Blancos mediante carril exclusivo o desplazamiento de los buses en parte del recorrido hacia el par Rousseau – Joanicó – Gral Urquiza. Todos estos sistemas serán compatibles por la tarjeta STM.

Promover ante el Gobierno Nacional acciones para recuperar la estación Central Gral Artigas como terminal multi-modal (suburbanos + tren de pasajeros).

- c) Respecto a la movilidad activa, podrían potenciarse cuatro aspectos principales. El primero, consolidar una red de ciclovías que se proponga llegar a que un 5% de los viajes en Montevideo se realicen en bicicleta. Para cumplir este propósito sería necesario: crear nuevas ciclovías, incluirlas en los proyectos de ensanche o modificación de calzadas y avenidas. En particular en la zona central y áreas intermedias, podrían evaluarse las siguientes acciones:
- “Calles completas” para la propuesta de ensanche de Constituyente.
  - Ciclovía del sur: Durazno en toda su extensión (conecta ciclovía Rambla con distrito universitario Parque Rodó).
  - Ciclovías de acceso y parking para ellas en las terminales Baltasar Brum y Tres Cruces, para fomentar la multimodalidad. En Tres Cruces, a través de Mario Cassinoni en toda su extensión (y para conectar la de 18 de julio con hacia el sur). En Terminal Río Branco evaluar Cerro Largo + Andes o Florida como salida de Ciudad Vieja y La Paz desde Fernández Crespo a Rambla Portuaria. En caso de que se reinstale el transporte de pasajeros via tren, analizar el acceso por ciclovías desde Rondeau o Paraguay a la estación central.
  - Extensión de ciclovía en José Pedro Varela.

Considerando la incidencia de los viajes a pie sobre el total de los desplazamientos se hace necesario instrumentar una mejora masiva de pavimentos en veredas. Para ello se potenciará la sustitución de veredas de baldosas por hormigón, considerando el antecedente exitoso de la Ciudad Vieja (2015-16). Se elegirán zonas piloto para el desarrollo de ésta estrategia, asumiendo la intendencia la responsabilidad de reparación a través de un fideicomiso creado a tales efectos.

- d) Una apuesta por las *Smart Cities*. La zona metropolitana requiere integrar con más fuerza el mundo de los datos a la gestión, impulsando desarrollos innovadores, en lo referente a movilidad (tomando como partida experiencias exitosas como el centro de gestión de movilidad) aún cuando varias metrópolis del mundo lo despliegan en diversas áreas como resiliencia urbana y adaptación al cambio climático, eficiencia energética o seguridad ciudadana. En el caso de la movilidad, la ampliación de la información en tiempo real del flujo de vehículos, mejora de las prestaciones de la aplicación “Como ir” y combinarla con la aplicación STM, y concretar la postergada información en tiempo real de próximo bus en las paradas de las troncales de transporte público sería prioritario.

### 3. Ambiente y adaptación al cambio climático.

En el mundo actual las políticas en torno a la adaptación o mitigación de fenómenos asociados al cambio climático cumple un rol protagónico en las agendas de las ciudades. Complementariamente a los marcos nacionales dados por el acople a procesos globales como el acuerdo de Paris de reducción de emisiones o el marco de Sendai sobre reducción de desastres, actuando sobre exposición a amenazas, vulnerabilidad y capacidad, y características de las amenazas, para reducir las afectaciones, el territorio metropolitano enfrenta una serie de problemáticas ambientales. En ellas destacan la recurrencia de eventos climáticos extremos (inundaciones, temporales) y aquellos acumulativos (erosión costera, suba del nivel del mar). Esto, sumado a problemáticas tradicionales de la agenda de higiene urbana (limpieza de calles y espacios públicos, gestión de residuos). De todo ello, destacamos cinco aspectos que requieren aceleración de políticas innovadoras:

- a) **Inundaciones urbanas y drenajes.**
- b) **Arbolado**
- c) **Ruidos urbanos.**
- d) **Limpieza calles y veredas.**
- e) **Gestión de residuos**

- a) Inundaciones urbanas y drenajes. La recurrencia de lluvias intensas y copiosas en cortos lapsos, ha saturado parte de la red de drenaje de Montevideo. En los últimos años, han existido varios eventos en que en menos de una hora ha caído la mitad de la lluvia promedio mensual en la capital. Si bien la intendencia ha procurado profundizar la integración del aspecto drenajes al plan de saneamiento y a diversas intervenciones de mejora de vialidad y espacios públicos, el abordaje de ésta faceta ambiental plantea nuevas acciones. Éstas requieren: respuestas de infraestructuras subterráneas (tanques de amortiguación, como los seis ya realizados bajo espacios públicos) ampliación de la red para aumentar caudales y permitir una rápida circulación del agua. Y el trabajo sobre la impermeabilización del suelo. Por un lado, aumentando la presencia de jardines de lluvia, integrándolos en toda propuesta de reacondicionamiento de espacios públicos, parques y espacios libres. Por otro aumentar espacios de retención de agua en veredas (disminuir áreas impermeables en veredas).

Si bien existen varios diagnósticos e información abierta sobre áreas inundables, registros pluviométricos y otros factores de riesgo y amenazas, Montevideo debe encarar la realización de su mapa de riesgo. En este marco, se propone conformar un grupo con SINAIE, MA y MVOT que incluya encadenar este proceso a la aceleración de realojos en áreas inundables. Así como la promoción ante MVOT de línea de crédito blando para reformas de viviendas en áreas de riesgo medio.

b) Arbolado. Hace décadas que el arbolado urbano cumple funciones mucho más que estéticas, paisajísticas o de fomento de la biodiversidad dentro de la ciudad. En concreto, actúa como un factor de amortiguación de olas de calor, dependiendo de las especies y el mantenimiento, aportando sombra (reducción de temperatura superficial urbana), captura de partículas, además de la liberación de oxígeno y absorción de CO<sub>2</sub>. Para ello, podría trabajarse en diversas líneas vinculadas a las diferentes conformaciones de la espacialidad urbana de barrios y sectores de la ciudad, tomando algunas referencias generales:

- Incluir la plantación de árboles en veredas en los proyectos de nuevos fraccionamientos, en proyectos de regularización de asentamientos irregulares.
- Generar planes piloto de arbolado para espacios vacantes en grandes conjuntos de vivienda social.
- Incluir el arbolado como parte de un plan de “calles completas” (aceras amplias, infraestructura verde, mobiliario urbano, sector priorización de bicicletas con biciesenda o ciclovía)
- Fomentar plantación y sustitución efectiva de árboles de veredas derribados por eventos climáticos. Acelerar la política activa de sustitución de plátanos viejos (*Platanus x acerifoli*) por la variedad “*platanus occidentalis*” (que genera menos “pelusa”, por sus derivaciones tanto en afectaciones alérgicas como a nivel de obstrucción de pluviales residenciales u obstaculización del escurrimiento superficial)

c) Ruidos urbanos. La ciudad, al igual que otras metrópolis, ha encontrado problemas de convivencia importantes en lo referente a ruidos urbanos en diferentes ámbitos. Estos además, afectan la calidad de vida, vinculándose a problemas de sueño, estrés crónico o dificultades de concentración. Podrían considerarse tres grandes familias de ruidos urbanos sobre los que trabajar: locales bailables o gastronómicos en áreas urbanas, ruido del tráfico vehicular y otros ruidos (por ejemplo obras de construcción).

Según la defensoría del vecino de Montevideo, el 38% de los problemas de convivencia se producen por ruidos molestos. Considerando el marco nacional de la Ley de Prevención, Vigilancia y Corrección de la Contaminación Acústica (N° 17.852), debería promoverse una actualización del marco de control y denuncia de ruidos molestos, que hasta ahora descansa en el damnificado quien debe realizar la denuncia y pagar la inspección. Una nueva reglamentación debe contemplar mayor inspección, la denuncia via web o aplicación en tiempo real. La denuncia solo se cobrará en caso de que el ruido esté por debajo de los umbrales de tolerancia.

d) Limpieza calles y veredas. Este punto sigue siendo una de las principales carencias de la gestión departamental, acrecentada por las dificultades

derivadas del aumento de la población viviendo en situación de calle. El incremento de barrido de calles y veredas, con énfasis en entorno de contenedores de basura en áreas centrales, debe ser prioritario en articulación con los municipios. En áreas donde la infraestructura urbana no está consolidada (calles sin cordón cuneta, veredas sin pavimentar, áreas baldías, espacios libres) se trabajará junto al gobierno nacional en estrategias masivas de mejora en éstas áreas, promoviendo colaboración de Ministerio de Defensa Nacional y MIDES, dentro de un plan de shock de erradicación de basurales.

- e) Gestión de residuos. Desde 2019 el país cuenta con una normativa nacional vinculada a la gestión de residuos (Ley 19.829) y desde 2021 con un plan nacional de gestión de residuos. Por tanto, las políticas departamentales deben acoplarse a los principios de prevenir y reducir el impacto negativo de la generación y del manejo de los residuos y el reconocimiento de sus posibilidades de generar valor y empleo de calidad. Ampliar las áreas de la ciudad con separación de residuos y mejorar el control sobre los contenedores para garantizar que dicha separación tenga impacto dentro de la economía circular o recuperación.



#### 4. Integración socio-territorial. Convivencia, vivienda y gestión del suelo urbano.

Montevideo sufre, desde hace décadas un persistente proceso de fragmentación socio-territorial. En los estudios realizados por el CED desde 2018 observamos cómo entre barrios de Montevideo, aspectos como el clima educativo de los hogares, el tipo de empleo (calificación, formalidad) y la convivencia (planteado desde los delitos, en particular las rapiñas) muestran una creciente brecha: quienes partían de una situación menos favorable tuvieron menores mejoras que quienes lo hacían desde posiciones más consolidadas, en el plazo 2006-2020. Eso, a su vez, se relaciona con otros procesos de precarización del hábitat, expansión de asentamientos irregulares y precariedad dispersa en la trama consolidada de la ciudad y un crecimiento significativo de la población en situación de calle.

La cartera de tierras para vivienda social surgida en 1990 implicó un avance significativo y en particular su etapa reciente con énfasis en acceso al suelo en áreas centrales.

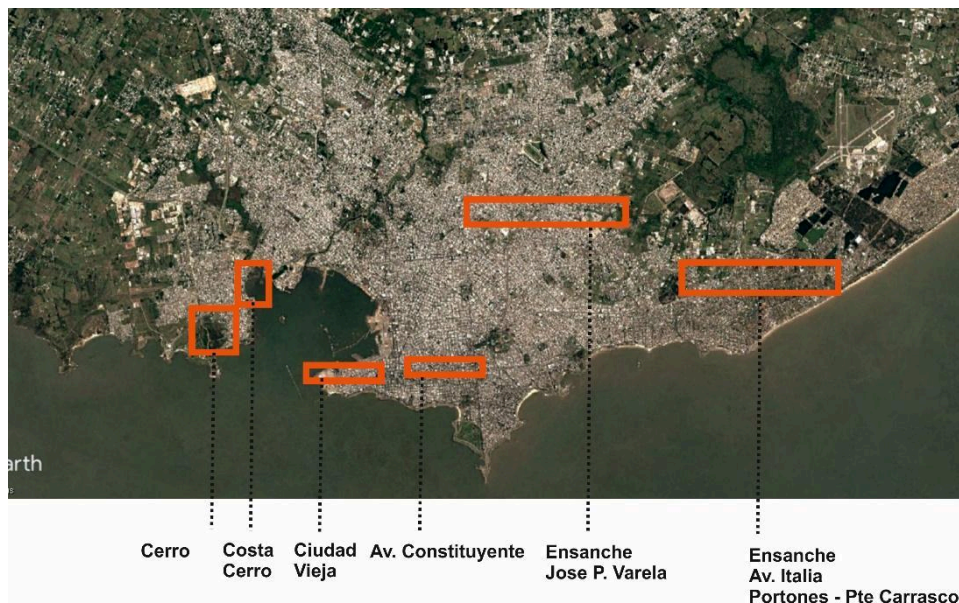
Sin embargo, Montevideo concentra aún el 52% de los asentamientos irregulares del país y la zona metropolitana en su conjunto casi el 75%.

El derecho a la vivienda y al suelo urbano de calidad, requiere un abordaje metropolitano y junto al gobierno nacional, que efectivamente “mueva la aguja”. Los departamentos metropolitanos podrían generar un acuerdo de política urbana y de acceso al suelo metropolitana. Esta, tendría como ejes centrales ciertos compromisos respecto a:

- Política de lotes con servicios y autoconstrucción asistida (gobierno departamental pone el suelo, y el nivel nacional canastas de materiales con subsidios parciales o totales).
- Articulación con nivel nacional para programa de subsidio de alquiler, o estímulo para integrarse al régimen de alquiler sin garantía.
- Consolidación de infraestructura urbana (vialidad, cordón, veredas) en áreas periféricas mediante procesos participativos impulsados por los municipios.

## 5. Promoción de proyectos urbanos emblemáticos.

La ciudad requiere proyectos emblemáticos como una agenda urbana de realizaciones que desencadenen procesos virtuosos de inversión en integración socio urbana y dinamización del mercado inmobiliario. De modo indicativo, planteamos:



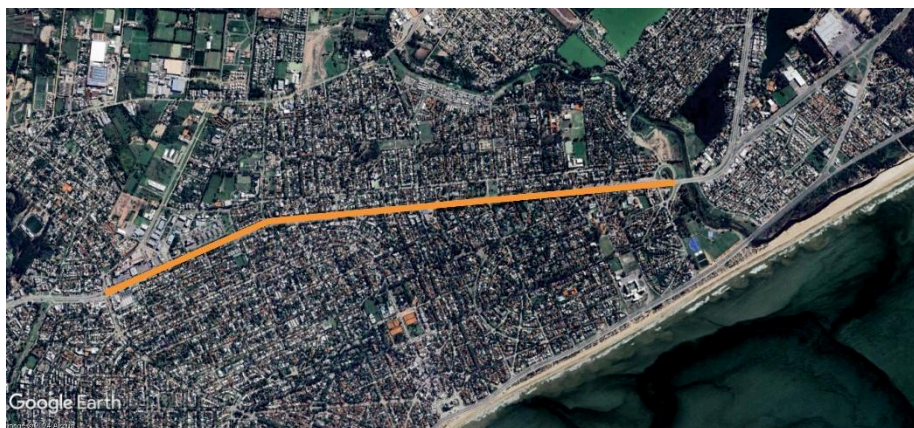
### Ensanche Constituyente

La dinamización del sector Cordón- Parque Rodó – Palermo a partir del fenómeno de la vivienda promovida ha generado una sustitución edilicia que permite vislumbrar la finalización del proceso de edificación en base a la línea de ensanche definida hace décadas. Dinamizando y promoviendo la construcción en los pocos padrones que están sobre la vieja alineación de la acera sur, se podrá concretar una notable avenida que una rápidamente el Centro con Pocitos y que integre aspectos innovadores de diseño urbano, sostenibilidad y movilidad activa.



### Ensanche Av. Italia + Tranvía.

Concretar el tranvía Ciudad Vieja – El Pinar debe ser un objetivo de primera línea para el Montevideo del futuro. El vertiginoso eje Av. Italia, sumado al renacimiento y reconfiguración de Carrasco como centralidad metropolitana requiere renovar las alternativas de movilización desde y hacia el este de la ciudad, un espacio con notables cualidades urbanas, ambientales y paisajísticas.



Complementariamente, en el tramo Portones- Puente Carrasco debería darse un ensanche de Av. Italia, que incluya la calificación de su entorno, a través de colectoras con ciclovías, jardines de lluvia y otros dispositivos de diseño urbano de calidad.

### Ampliación José Pedro Varela.

Hace casi ocho décadas las normativas departamentales definieron la Avenida José Pedro Varela como el gran conector transversal en el sector intermedio de la ciudad. Las operaciones en torno al Antel Arena, el viejo Mercado Modelo, el Nuevo Centro Shopping y otros edificios públicos en el eje José Pedro Varela, plantean la importancia de culminar el eje Varela (por Camino Osvaldo Cruz) hasta 8 de octubre y generar una transversalidad del área intermedia.



### Costa Cerro.

La costa oeste de Montevideo hace décadas es presa de iniciativas de calificación no concretadas sino parcialmente



El cerro merece abrir esa costa de humedales, muy diferente a las playas y rambla del sur, hacia la bahía y la ciudad. En la línea de lo realizado en el Parque Deborah Céspedes, debe completarse el trazado de la rambla costanera del Cerro, realizando realojos de viviendas situadas en áreas de fragilidad ambiental y completando el paseo costero. Complementariamente se promoverá régimen de inversión en vivienda promovida y reserva de suelo para vivienda social en su entorno, procurando mantener la heterogeneidad social.

### **Ciudad vieja. Entre la patrimonialización y el paisaje de infraestructuras.**

El renovado paisaje de infraestructuras del puerto requiere dinamizar el desarrollo de amplias zonas de la bahía y costa. El fracaso del Plan Fenix en los 90, y la falta de énfasis de la intendencia en abordar durante veinte años el borde norte de ciudad vieja y la franja Capurro- Bella Vista requiere una audaz operación en torno a la bahía de cooperación público- privada, poniendo en juego la enorme cantidad de suelo público disponible y la articulación de un gran proyecto urbano de borde portuario

como mix residencial y de servicios. Este se complementaría con otros aspectos que contribuyan a redefinir el perfil de la Ciudad Vieja, por su decaimiento como distrito financiero. La consolidación de un circuito patrimonial de mejora edilicia y espacios públicos, sumado a nuevas actividades (educativas, de economías innovadoras locales y globales) permitirá potenciar el rediseño del borde portuario y su definición como paisaje de infraestructuras.



### Cerro de Montevideo.

El Cerro de Montevideo, la elevación contigua a la bahía y de donde surge el nombre de la ciudad, muestra procesos de precarización del hábitat, invasión de suelo público, asentamientos irregulares. La zona debería convertirse en un gran atractivo turístico de la ciudad dando lugar al Parque del Cerro de Montevideo. Un gran proyecto convocante que incluya al Ministerio de Defensa (por la Fortaleza del Cerro), Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (política de shock de realojos y mejora del Hábitat, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio del Interior. El proyecto urbano debe recuperar los bordes del parque, consolidando la trama precarizada, y evitando su expansión informal. Recalificar y equipar el entorno del Cerro. Tomando como ancla la propuesta de rehabilitación del viejo parador, actualmente en curso.



De forma coordinada deben promoverse otras acciones (como la mencionada sobre la rambla del Cerro) que promuevan la integración socio-territorial y la revitalización urbana en el oeste montevideano.

