



## Conflictos urbanos ambientales por urbanismo de élite en el este del área metropolitana de Montevideo

*Victor Borrás Ramos<sup>1</sup>*

*Marcelo Pérez Sánchez<sup>2</sup>*

*Juan Alves Zapater<sup>3</sup>*

### Resumen

Montevideo en las últimas décadas ha experimentado un proceso de metropolización que reviste características singulares dependiendo del eje del acceso a la ciudad. Parte de la expansión hacia al este ha estado marcada por la movilidad residencial de sectores de ingresos altos hacia urbanizaciones cerradas y edificios en torno a lagos urbanos. La renovación experimentada ha dado lugar al surgimiento de conflictos entre las autoridades locales y grupos de vecinos organizados que se oponen a ciertas transformaciones urbanas. En este artículo se estudia el conflicto en los lagos Botavara y Pesquero en el Municipio de Ciudad de la Costa por el desarrollo inmobiliario en altura. Partiendo de un estudio de caso y haciendo uso de técnicas de entrevista, observación y análisis de prensa, en el artículo se identifican a los actores involucrados en el conflicto, se describen los reclamos, los principales hitos de la contienda y el repertorio de acciones seguido por el grupo de vecinos organizado. Los resultados del conflicto fueron desfavorables para los intereses de los habitantes de los lagos, la construcción de torres en altura no logró ser detenida. No obstante, retomando el enfoque de las productividades de los conflictos, el artículo sugiere una serie de efectos del conflicto que habrían fortalecido a los habitantes del barrio en general y, en particular, al grupo de vecinos como sujeto colectivo. Destacan procesos de reflexividad y producción territorial, la construcción política del grupo de vecinos como actor dispuesto a disputar los patrones de desarrollo urbano y la apropiación crítica por parte de algunos vecinos de los instrumentos jurídicos del ordenamiento territorial, utilizándose para argumentar sus posiciones ante el poder político y empresarial.

---

<sup>1</sup> Departamento de Sociología Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Correo electrónico: [victor.borras@cienciassociales.edu.uy](mailto:victor.borras@cienciassociales.edu.uy) ORCID <https://orcid.org/0009-0005-8328-9915>

<sup>2</sup> Programa Integral Metropolitano Universidad de la República. Correo electrónico: [mperez@pim.edu.uy](mailto:mperez@pim.edu.uy) ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1089-7128>

<sup>3</sup> Programa Integral Metropolitano Universidad de la República. Correo electrónico : [jalves@pim.edu.uy](mailto:jalves@pim.edu.uy) ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2042-6364>

**Palabras claves:** conflictos urbanos ambientales - área metropolitana de Montevideo - elitización - efectos del conflicto

## **Conflitos ambientais urbanos devido ao urbanismo de elite no leste da região metropolitana de Montevideú**

### **Resumo**

Montevideú nas últimas décadas experimentou um processo de metropolização que possui características únicas dependendo do eixo de acesso à cidade. Parte da expansão para leste foi marcada pela mobilidade residencial dos sectores de alta renda em direção a urbanizações fechadas e construções perto de lagos urbanos. A renovação sofrida deu origem a conflitos entre autoridades locais e grupos organizados de bairros que se opõem a certas transformações urbanas. Este artigo estuda o conflito nos lagos Botavara e Pesqueiro, no município de Ciudad de la Costa, devido ao desenvolvimento imobiliário em altura. Com base em um estudo de caso e utilizando técnicas de entrevista, observação e análise de imprensa, o artigo identifica os atores envolvidos no conflito, descreve as reivindicações, os principais eventos do conflito e o repertório de ações seguidas pelo grupo organizado de bairro. Os resultados do conflito foram desfavoráveis aos interesses dos habitantes dos lagos, a construção de torres em altura não pôde ser interrompida. Porém, voltando ao foco das produtividades dos conflitos, o artigo sugere uma série de efeitos do conflito que teriam fortalecido os moradores do bairro em geral e, em particular, o grupo de vizinhos como sujeito coletivo. Destacam-se os processos de reflexividade e produção territorial, a construção política do grupo de vizinhos como ator disposto a disputar os padrões de desenvolvimento urbano e a apropriação crítica por parte de alguns moradores dos instrumentos legais de ordenamento do território, sendo usados para defender suas posições perante o poder político e empresarial.

**Palavras chaves:** conflitos ambientais urbanos - área metropolitana de Montevideú - elitização - efeitos do conflito

### **Introducción**

La metropolización ha sido una característica de las ciudades latinoamericanas durante el siglo XX. Este proceso estuvo marcado, en un primer momento, por la expansión lineal

alrededor de las vías del ferrocarril y los principales corredores de acceso, resultado de la localización de las industrias y la formación de barrios populares (Griffin y Ford, 1980).

En las dos últimas décadas del siglo XX, el modelo de expansión de las ciudades latinoamericanas comenzó a reconfigurarse, resultado de procesos de reestructuración urbana, marcados por la retirada del Estado, la privatización y la desregulación. Esta nueva etapa estuvo signada por la construcción y remodelación de rutas intraurbanas que facilitaron y aceleraron el tránsito entre las periferias y la metrópolis, haciendo que las áreas metropolitanas pasaran a ser atractivas para sectores medios altos y altos (Borsdorf, 2003).

Como resultado de lo anterior, la estructura urbana lineal de las áreas metropolitanas latinoamericanas viró hacia una morfología fragmentada, caracterizada por una nueva forma de separación de funciones. La lógica de la polarización a gran escala dejó lugar a la dispersión de elementos heterogéneos, conviviendo en una misma región, viviendas sociales, barrios residenciales, centros comerciales, asentamientos informales y proyectos inmobiliarios de lujo (Janoschka, 2002).

A decir de Emilio Pradilla Cobos, emergió un nuevo proceso de transformación en la estructuración del sistema territorial, caracterizado por "...la formación de una trama de corredores urbanos (...) de centros comerciales, comercios y servicios individuales, oficinas corporativas, inmuebles mixtos, viviendas de lujo "autosuficientes" y otros nuevos soportes urbanos producidos por el gran capital inmobiliario-financiero trasnacionalizado" (Pradilla, 2018: 657).

En Montevideo el proceso de metropolización se dio de forma tardía respecto a lo sucedido en otras capitales de la región. La ciudad tuvo vínculos históricos con el área metropolitana, pero no fue sino en la década de 1990 que la metropolización se intensificó, resultado de nuevos patrones de movilidad residencial intraurbana asociados, tanto a la expulsión de sectores populares de áreas centrales e intermedias hacia los corredores periféricos metropolitanos, en el oeste, el norte y el noreste de Montevideo, como al movimiento residencial de sectores medios altos y altos que, en las últimas dos décadas, se han relocalizado en el eje costero sureste así como en zonas rurales de Montevideo y Canelones (Artigas, 2007; Ceroni, et. al. 2016; Borrás, 2019; Rubini, 2020; Pérez Sánchez y Ravela, 2019; Pérez Sánchez, 2015, 2022).

Los nuevos desarrollos inmobiliarios metropolitanos para sectores medios altos y altos incluyen tanto barrios privados, como proyectos inmobiliarios cercanos a la costa entre los que destacan torres náuticas, condominios y edificios medianos, ubicados en tornos a las principales arterias viales y a la conexión global (aeropuerto, acceso perimetral al puerto y enclaves del capital de tipo zonas francas) (Falero, 2011).

Junto a los nuevos desarrollos residenciales convergen algunas de las transformaciones territoriales descritas por Pradilla Cobos (2018) para las grandes metrópolis latinoamericanas, también novedosas para la capital uruguaya. Centros comerciales, edificios que albergan oficinas corporativas, campos deportivos y colegios privados, son algunas de las consecuencias del proceso de reterritorialización que opera en el este del área metropolitana montevideana.

Estas transformaciones sugieren la conformación de una aglomeración urbana con un funcionamiento relativamente unitario, tanto interno, como con respecto a Montevideo, su metrópolis; sin embargo, estas dinámicas no se encuentran exentas de conflictos (Patiño et al, 2019, Alves y Pérez Sánchez, 2022). Por el contrario, la expansión metropolitana hacia el este de la ciudad está marcada por una diversidad de disputas, que tienen entre sus protagonistas a desarrolladores inmobiliarios, vecinos de la zona y representantes de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

Los sucesivos conflictos en torno al desarrollo de distintos emprendimientos inmobiliarios en el este del área metropolitana, sugieren que las transformaciones allí suscitadas, lejos de ser tomadas por las y los vecinos de la zona como dadas, o propias del ritmo natural de la ciudad, son objeto de problematización y conflicto. Llevando tanto al cuestionamiento de los patrones de desarrollo urbano, como a un ejercicio reflexivo de revalorización de la región en general y de sus atributos ambientales en particular (Sommaruga, et. al. 2020).

Al igual que en otras ciudades de la región, en el área metropolitana de Montevideo proliferan conflictos a nivel local por temáticas tan diversas como los usos del espacio público, la gestión de aguas, la contaminación, el patrimonio, la renovación urbana, desalojos y realojos, entre otros. Según Patrice Melé (2013) la multiplicación de estas situaciones en las ciudades contemporáneas estaría dando cuenta de un cambio en la percepción de la incertidumbre y los riesgos de las dinámicas urbanas. Según el autor, hay una sensación común entre los habitantes de las ciudades de pérdida de control de las transformaciones de los espacios

urbanos, esto lleva en algunos casos a buscar estrategias colectivas para retomar el control, en particular de aquellas situaciones que se consideran perjudiciales, de riesgo o molestas.

El escenario es propicio para la propagación de los denominados conflictos de proximidad, “...conflictos que movilizan a personas afectadas por obras o iniciativas que modifican desfavorablemente su entorno inmediato” (Azuela y Mussetta, 2009: 194). Se trata, por tanto, de procesos que involucran a vecinas y vecinos organizados por el control del espacio cercano a sus viviendas y que se manifiestan en acciones colectivas que intentan incidir en los objetivos y procedimientos de la acción pública. Este tipo de conflictos de proximidad<sup>4</sup> se caracterizan por redefinir la inscripción territorial de los vecinos, en particular de aquellos habitantes que se constituyen en actores colectivos y que, en tanto tal, se convierten en “representantes del territorio” en la interlocución con actores públicos o privados que vienen a intervenir en éste (Melé, 2013).

El presente artículo reflexiona sobre un tipo particular de conflictos urbanos metropolitanos de proximidad, los conflictos urbanos ambientales, entendidos como disputas entre actores sociales por el desacuerdo en torno a la apropiación y uso de un bien natural (Ramírez Hernández, 2009). En concreto, se analiza el conflicto que ha suscitado el desarrollo de proyectos inmobiliarios de gran porte destinados a sectores de ingresos altos en el margen de los lagos urbanos del Municipio de Ciudad de la Costa, en el sureste del área metropolitana de Montevideo.

En la Figura 1 se muestra el mapa de Montevideo y el área metropolitana de Montevideo, definida como las localidades urbanas ubicadas en un radio de 30 kilómetros desde el kilómetro cero de la ciudad, y se señala el sector de los lagos de Ciudad de la Costa.

**Figura 1.** Mapa de Montevideo y el área metropolitana de Montevideo.

---

<sup>4</sup> En la literatura, estos conflictos también son considerados despectivamente como NINBY, referidos a la terminología en inglés “Not in my back y ard”.



**Fuente.** Elaboración propia en base a cartografía disponible en <https://www.gub.uy/infraestructura-datos-espaciales>

Dos son los propósitos del artículo: (a) describir y analizar el conflicto por la instalación de torres náuticas en torno a dos lagos urbanos, indagando en los principales hitos de la contienda y el repertorio de estrategias utilizadas en este marco por el grupo de vecinas y vecinos organizados y (b) analizar los efectos del conflicto, o lo que se ha dado a llamar en la bibliografía las productividades del conflicto, los resultados de la contienda en términos territoriales, políticos y jurídicos (Melé, 2016) .

## Aperturas conceptuales

### *Urbanismo de élite y patrón de acumulación neoliberal*

Para abordar el tema de las urbanizaciones de élite existen diversos enfoques en el campo de las investigaciones urbanas. Uno de ellos, como optamos en este trabajo, pone el foco en el sector inmobiliario y sus actores más relevantes, promotores inmobiliarios, y en el Estado, en la producción de estas mercancías inmobiliarias que disparan los conflictos. Para analizar el sector inmobiliario, a su vez, existen diversas líneas. Una primera línea, remite a ocuparse de la industria de la construcción propiamente dicha. La segunda línea, se centra en la promoción inmobiliaria como proceso general en sus distintas etapas y agentes. Una tercera línea, remite a la búsqueda por “desentrañar los efectos del patrón dominante y de otras formas de la promoción inmobiliaria sobre la producción de la ciudad” (Lovera, 2014: 310). Específicamente, nos interesa la tercera, pues nos permite abordar cómo los conflictos forman

parte inherente de los procesos urbanos que se dan en la actual etapa de producción de la ciudad capitalista caracterizada como neoliberalismo urbano (Brenner, *et. al.* 2015).

El neoliberalismo como ideología sostiene la creencia de que los mercados desregulados y abiertos son la mejor opción para el desarrollo económico, ideología que sustenta el proyecto de la clase dominante para restaurar las condiciones de acumulación del capital. Además, vale señalar, que el encuentro entre ciudad y capitalismo no es nuevo y está entrelazado desde la creación de la expansión industrial capitalista que requirió del espacio urbano para el desarrollo de sus fuerzas productivas (Engels, 1973; Lefebvre, 1973). En tal sentido, como señala Ornelas, es en “términos históricos que hablamos de ciudad neoliberal, no porque el neoliberalismo haya inventado lo urbano y su compleja problemática, sino para comprender y explicar adecuadamente lo que cambia en la ciudad y en la gestión urbana bajo este modelo” (Ornelas, 2000: 58).

Ahora bien, no se debe interpretar al neoliberalismo urbano como una cuestión homogénea, como a veces trasunta en las ideas de globalización, sino que se le debe prestar atención a los contextos territoriales específicos y, en ese sentido, preguntarnos por el “neoliberalismo realmente existente”, como afirman Brenner, *et. al.* (2015), en tanto la reestructuración neoliberal se produce en contextos concretos, con determinadas normativas, políticas públicas y luchas políticas.

### *Conflictos urbanos metropolitanos*

La metropolización de las ciudades latinoamericanas en las primeras décadas del siglo XXI está marcada por el desplazamiento constante de los bordes urbanos por la presión de formatos residenciales por parte de las élites. El fenómeno, conocido como “suburbanización de las élites” (Torres, 1998), está caracterizado por el desarrollo de fragmentos urbanos con significación propia. Dado que los proyectos inmobiliarios asociados a este tipo suburbanizaciones consideran a los territorios receptores como meros contenedores físicos, prescindiendo así de los lugares, de su historia e identidad (Pintos, 2019), en ocasiones se desencadenan conflictos, dada la oposición de los vecinos originarios a este tipo de desarrollos. Estos conflictos, suelen constituirse de forma más o menos directa en oposición a procesos de extractivismo urbano o inmobiliario, que pretenden naturalizar los negocios de este tipo y expropiar a los habitantes originarios de bienes comunes (Hidalgo et al., 2016, Pintos, 2019).

Los conflictos territoriales urbanos pueden definirse como diferentes niveles de oposiciones o antagonismos entre actores por el control del territorio urbano. Suelen surgir en torno a grandes proyectos de infraestructura e inmobiliarios que alteran los usos del suelo y generan externalidades negativas para los residentes originarios (Azuela y Cosacov, 2013). Pueden distinguirse dos situaciones ideales de conflictos: los conflictos latentes, entendido por ellos diversidad de situaciones de tensión que evidencian fronteras físicas y simbólicas, pero que no necesariamente provocan conflictos visibles; y los conflictos abiertos, fenómenos evidentes, entre protagonistas conscientes de la incompatibilidad de sus posiciones respectivas sobre intereses y valores, con materializaciones en el espacio público y de forma privilegiada en los medios (Robert, et. al. 2017).

Entre los distintos tipos de conflictos territoriales urbanos en contextos de metropolización destacan los conflictos urbanos ambientales, “procesos sociales suscitados por el desacuerdo que genera la apropiación, distribución y utilización de los recursos naturales; y a la movilización y denuncia contra los causantes de los daños ecológicos” (Ramírez Hernández, 2009:76). Si bien como señalan Azuela y Mussetta (2009) los conflictos ambientales “en estado puro” no existen, ya que en mayor o menor medidas se encuentran imbricados por otras dimensiones (sociales, culturales o patrimoniales, entre otras), las disputas de proximidad que surgen en contextos de metropolización suelen estar signadas por argumentos ambientales, dándole a esa dimensión particular relevancia.

En este marco, el desarrollo de proyectos inmobiliarios de gran porte en áreas ambientalmente frágiles (lagos, espejos de agua, áreas costeras, área de producción hortícola, entre otras) puede potencialmente desencadenar disputas y conflictos de este tipo, en tanto se den una serie de modificaciones del ambiente que afecte la calidad de vida de las personas y ello sea problematizado, dando lugar a la oposición entre diferentes actores en torno a los modos diferenciados de apropiación, uso y significados de los bienes naturales (Merlinsky, 2020).

Según Santos (2020), es clave para comprender los conflictos ambientales atender a la disputa en torno a distintos lenguajes de valoración de la naturaleza. Estos lenguajes, en la actualidad condensan dos discursos antagónicos; uno centrado en una racionalidad instrumental tendiente a la maximización de recursos económicos, el otro tendiente a jerarquizar el carácter común de los bienes naturales y su centralidad en la reproducción de la existencia. Desde esta perspectiva los conflictos darían cuenta de disputas por el sustento mismo de la vida, y no solo por mantener o aumentar la calidad de vida.



## *Dos miradas a los conflictos urbanos*

El estudio de los conflictos urbanos admite diversos abordajes, en este artículo se priorizan dos que, si bien responden a tradiciones bibliográficas independientes, pueden resultar complementarios. El primero se centra en la caracterización de los conflictos, su historicidad, principales hitos, el entramado de actores en disputa y sus estrategias o “repertorios de protesta” (Tarrow: 2011). El segundo se centra en los efectos sociales o productividades de los conflictos, es decir los resultados alcanzados en procesos de conflictos urbanos abiertos (Melé, 2016), “las marcas de los conflictos” (Robert, et. al. 2017:10).

En lo que sigue se presenta de forma sintética ambos abordajes.

### *Primer abordaje: conflictos urbanos y repertorios de protesta*

Los conflictos urbanos abiertos suelen estar marcados por distintos episodios de protesta, entendidos como el momento en el que “la gente ordinaria —frecuentemente en alianza con ciudadanos más influyentes y con cambios en la opinión pública— une fuerzas para confrontar a las elites, autoridades y a sus opositores” (Tarrow, 2011:6). En la bibliografía suele diferenciarse entre ola y ciclo de protesta, al tiempo que la primera se trata de una manifestación espontánea y temporal, el flujo y reflujo de protestas puede marcar la presencia de un ciclo de protestas, dado por el surgimiento y el retroceso de olas de protesta (Inclán, 2017).

Las disputas en torno a determinadas temáticas suelen expresarse con distintos grados de intensidad a través del tiempo, en este marco los ciclos de protesta se refieren a una fase de alto conflicto y difusión rápida de acción colectiva de los sectores más movilizadores a los menos. Entre las características de los ciclos de protesta se mencionan la innovación rápida de las formas de contención, la creación de nuevos o transformados marcos de acción colectiva, que pueden combinar participación organizada y desorganizada, una intensificación de la información y la interacción entre los retadores y las autoridades (Tarrow, 2011).

En definitiva, los conflictos abiertos se caracterizan, entre otros aspectos, por una diversa gama de protestas que pueden incluir performances artísticas, marchas, mítines, huelgas y bloqueos, invasiones y tomas de tierra y edificios, hasta daños a la propiedad, disturbios y agresiones evidentes hacia otros individuos. Al conjunto completo de medios, estrategias y

tácticas, con los que cuenta un grupo para llevar adelante sus reclamos, se los denomina “repertorios de protesta”.

El despliegue de un determinado repertorio requiere de coordinación y planificación, de modo de lograr concitar la atención de las autoridades y la opinión pública. Inclán (2017) se refiere a este aspecto como sincronización de la protesta y alega que supone un elemento central para captar la atención de las autoridades y del público en general.

En cuanto a la tarea de identificar las protestas o construir un repertorio de los conflictos socio ambientales hay diversas aproximaciones, vale mencionar, el esfuerzo de Mathilde Allain (2019) de hacerlo para el caso chileno, quien advierte el rol de los investigadores para visibilizar o no procesos sociales.

#### *Segundo abordaje: efectos de los conflictos urbanos*

El enfoque de las productividades de los conflictos, originalmente propuesto para el análisis de los conflictos urbanos de proximidad (Melé, 2013), propone analizar el rol de estos en la producción de ciudad, es decir, los conflictos en tanto motor de cambio, de transformación de algo (Robert, et. al. 2017). Los antecedentes sugieren hacer operativo el enfoque atendiendo a los efectos de los conflictos en tres dimensiones: la territorial, la política y la jurídica.

La productividad territorial se asocia a los procesos de producción del espacio por parte de actores sociales conscientes de una solidaridad, quienes replantean su inscripción espacial a través de la defensa del territorio contra otros usuarios. Entre las redes de habitantes que desarrollan conflictos de proximidad, predomina una sociabilidad y un tipo de acción colectiva con fuerte anclaje espacial. Vecinas y vecinos organizados identifican cualidades y, a través de sus acciones, revalorizan su entorno inmediato, produciendo con ello nuevas representaciones del espacio y una reapropiación territorial o reterritorialización (Melé, 2016).

La productividad política de los conflictos urbanos, supone que estos son marcados por “momentos de negociación o por el involucramiento de los grupos movilizados en instancia de participación o de concertación” (Melé, 2016:17) que pueden dar lugar a la integración en la disputa de actores políticos e instituciones públicas, así como la politización de los planteos de los distintos actores en disputa. La productividad política en ocasiones, aunque no necesariamente, puede estar asociado a procesos de conciliación y resolución, aunque sea momentánea, de los conflictos (Merlinsky, 2020).

Por su parte, la productividad jurídica está presente en la medida que el conflicto pasa a desenvolverse en instancias públicas que se rigen conforme el derecho. Dicha productividad puede suponer el aprendizaje sobre, y la utilización de, un repertorio jurídico por parte de los actores en disputa. Más allá del recurso a la judicialización del conflicto, la productividad jurídica remite así mismo a la exposición de los habitantes movilizados al orden jurídico, en su búsqueda de argumentar frente a la prensa o a actores públicos. Se trata, por tanto, de experiencias que permiten adquirir competencias sobre las diferentes calificaciones jurídicas del espacio y sus efectos reales o simbólicos y, se podría decir, momentos de socialización jurídica (Melé, 2016, Merlinsky, 2020, Maldonado, 2021).

### **Metodología**

Para el análisis de los conflictos urbanos ambientales en torno a desarrollos inmobiliarios en el área metropolitana de Montevideo se parte del estudio de un caso instrumental, experiencia singular de conflicto a través de los cuales se busca reflexionar sobre una problemática más general; las tensiones y disputas de los procesos de metropolización montevideana asociados a la suburbanización de las élites.

Como señala Merlinsky los estudios de caso pueden ser idóneos en la búsqueda por “... generar categorías y propiedades aplicables al análisis del conflicto socio-ambiental, sus condiciones de emergencia, su matriz territorial y la constitución o redefinición de los actores que se produce en el transcurso del proceso contencioso” (2008: 2).

En cuanto al diseño metodológico, se adopta una perspectiva multimétodo (Bericat, 1998) que combina técnicas de análisis documental y registros de prensa, con observación y análisis del discurso de los principales actores involucrados en los conflictos, obtenido a través de entrevistas en profundidad. Entre los actores entrevistados se incluyen promotores inmobiliarios, directores políticos del Gobierno Departamental de Canelones y del Municipio de Ciudad de la Costa, integrantes de comisiones de vecinos y grupos de vecinos organizados que emergieron en el contexto del conflicto.

Las dimensiones sobre las que recala el análisis son: (i) contexto en el que surge el conflicto, (ii) hitos del conflicto y repertorio de contención utilizado por vecinas y vecinos y (iii) efectos territoriales, políticos y jurídicos del conflicto.

### **Resultados**

### *Reconfiguración espacial del sureste del área metropolitana montevideana*

El Municipio de Ciudad de la Costa, ubicado al sureste de Montevideo, es la región metropolitana más habitada de la capital uruguaya. Durante el siglo XX en la zona se constituyeron una serie de balnearios, con casas de segunda residencia de sectores de ingresos medios montevideanos. A partir de la década de 1980 aumentó la población que se radicó de forma permanente en la zona, resultados de sucesivos movimientos de migración intraurbana. Desde entonces, los balnearios comenzaron a fusionarse para formar una única área urbana, que fue declarada ciudad en 1994 y se instituyó como Municipio a partir de la Ley Número 19272 del año 2014 que crea este tercer nivel de gobierno.

Entre los años 1996 y 2011, último dato censal disponible, la población residiendo en el área metropolitana de Montevideo pasó de 294.101 a 363.333 habitantes. Ciudad de la Costa, junto al Municipio de Ciudad del Plata ubicado al oeste de la capital uruguaya (ver Figura 1), fueron las regiones que experimentaron mayor crecimiento poblacional intercensal. Al año 2011 en Ciudad de la Costa vivían 120.850 personas, un 40% más que en 1996.

Ahora bien, mientras el crecimiento hacia la zona oeste se debe, fundamentalmente, a la radicación de población de ingresos medios bajos y bajos provenientes de Montevideo, en el caso de Ciudad de la Costa, el crecimiento responde fundamentalmente al proceso inverso; la movilidad residencial intraurbana, desde el área central y la costa sureste de Montevideo, de hogares de ingresos medios altos y altos.

El análisis de información intercensal permite apreciar un proceso de homogeneización social en Ciudad de la Costa que, en términos agregados, sugiere un proceso de reemplazo de población de ingresos medios por sectores medios altos y altos. No obstante ello, al interior del Municipio se advierten fuertes contrastes, persistiendo al norte zonas populares, linderas de conjuntos habitacionales de lujo, así como áreas intermedias, donde el peso de la población radicada en la zona hace más tiempo es mayor (Veiga, 2006, Aguiar, 2016, Borrás, 2019, Rubini, 2020).

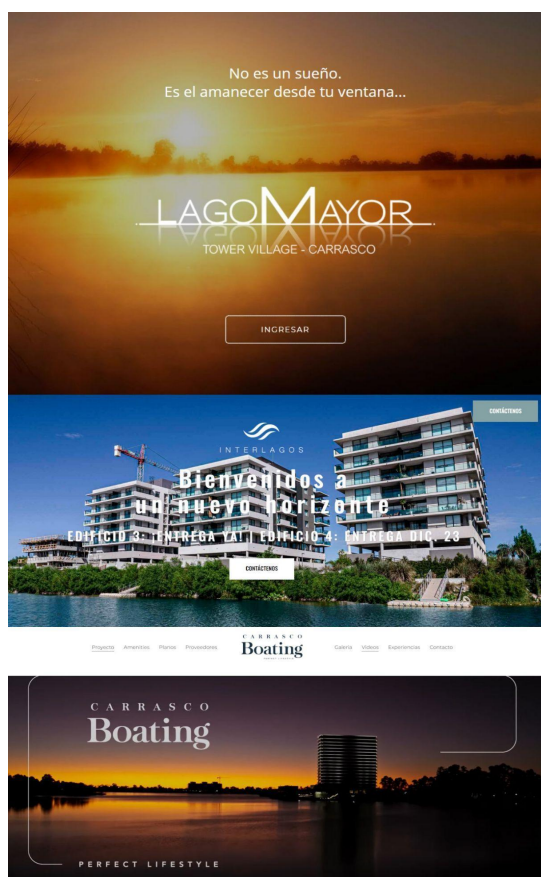
El proceso de reestructuración urbana y recambio poblacional que atraviesa el sureste del área metropolitana montevideana, tiene entre sus rasgos sobresalientes un abanico de ofertas residenciales novedosas, que incluye barrios privados (Pérez Sánchez, 2022) y, más recientemente, edificios de mediana y gran altura, sobre frentes de agua. Las ubicaciones

predilectas para estos últimos emprendimientos han sido algunos de los más de veinte lagos urbanos de la ciudad.

Promovidos por algunos de los principales desarrolladores inmobiliarios nacionales y regionales, con el beneplácito de los gobiernos departamentales y municipales, quienes a través de excepciones y modificaciones a las normativas de ordenamiento territorial local, han habilitado e incentivado este tipo de emprendimientos, los proyectos inmobiliario en altura sobre frentes de agua, por su escala e interés comercial, se han convertido en la expresión más elocuente de la expansión del capital inmobiliario en Ciudad de la Costa. La Figura 2 muestra las promociones web de algunos de los desarrollos, que incluyen conjuntos de edificios de entre 6 y 20 pisos.

Los desarrollos asumen algunas de las características reseñadas en la bibliografía sobre *waterfronts*; grandes proyectos urbanos orientados a la atracción de capital extranjero, las subas en las plusvalías urbanas, la creación de nuevas zonas de consumo y la generación de puestos de trabajo. Por lo general, combinan la oferta residencial con funciones económicas, administrativas, estructuras comerciales, actividades culturales y turísticas, así como con el mantenimiento de actividades ligadas a usos previos de la zona, como las actividades náuticas (Wertheimer 2021).

**Figura N° 2.** Captura de web de desarrollos inmobiliarios en frentes de agua de Lago Botavara y Pesquero



**Fuente.** Elaboración propia en base a capturas de pantalla de la web

### *Conflictos urbanos ambientales en los lagos de Ciudad de la Costa*

En los balnearios que en la actualidad integran el Municipio de Ciudad de la Costa, se instalaron sobre comienzos del siglo XX empresas areneras. Una vez éstas dejaron de funcionar, las cavidades inundadas dieron lugar a lagos que rápidamente fueron apropiados por los vecinos de la zona con fines recreativos. Hoy en día en la zona existen una veintena de lagos que forman parte del patrimonio de la ciudad y de la identidad de sus pobladores (Sommaruga, et. al. 2020).

En la última década los lagos sufrieron un fuerte proceso de deterioro ambiental, relacionado al crecimiento urbano de la zona, la contaminación por exceso de nutrientes y el relleno de los perímetros con fines edilicios. Estas problemáticas concitaron reclamos de residentes en al menos cinco de los espejos de agua. Las movilizaciones se han promovido fundamentalmente por grupos de vecinos organizados en torno a comisiones barriales, que expresan su preocupación respecto al presente y al futuro de los lagos de la ciudad, en tanto subconjuntos espaciales amenazados por las nuevas dinámicas urbanas. Lo anterior denota aspectos

específicos de lo que en la bibliografía se han dado a llamar conflictos de proximidad (Melé, 2013, 2016).

La Figura 3 muestra el mapa de la zona sureste del área metropolitana de Montevideo y la localización de los lagos en torno a los cuales se han registrado conflictos.

**Figura 3.** Mapa de la zona sureste del área metropolitana de Montevideo y localización de los lagos donde se han desarrollado conflictos.



**Fuente.** Elaboración propia en base a cartografía disponible en <https://www.gub.uy/infraestructura-datos-espaciales>

Los conflictos registrados han tenido como denominador común las demandas ambientales relacionadas con la contaminación de los lagos y el reclamo por su recuperación. En los siguientes párrafos se describen sucintamente los procesos dados en cada lago.

(I) Lago Shangrilá. Ante el deterioro del espejo de agua, en el año 2014 un grupo de vecinos nucleados en torno a la Comisión Pro Fomento de Shangrilá comenzaron a reclamar soluciones ante el Gobierno Departamental. Ante las demandas, las autoridades trazaron un plan de recuperación del Lago que, desde el año 2018, integra de forma activa al Municipio de Ciudad de la Costa, vecinos y vecinas del barrio y científicos del Centro Universitario Regional Este (CURE) de la Universidad de la República en el mantenimiento y el monitoreo del Lago, constituyéndose en un caso exitoso de articulación y participación pública y comunitaria.

(II) Lago Lagomar. Organizaciones vecinales y vecinos organizados en torno al grupo Rescatemos el Lago Lagomar comenzaron reclamos ante las autoridades departamentales por la contaminación y el relleno en las márgenes del Lago Lagomar por parte del Country Club Lagomar con el objetivo de ampliar sus instalaciones. Ante las negativas del Club de detener las obras se suscitó un conflicto en principio ambiental, pero que incluye así mismo aspectos patrimoniales y paisajísticos. Retomando el planteo de Azuela y Mussetta “la reivindicación ambiental se articula de manera impredecible con otros aspectos que no son ajenos al conflicto, sino que son parte del mismo” (Azuela y Mussetta, 2009:212).

El litigio concluyó, transcurridas distintas instancias de denuncia y reclamo, con la orden de las autoridades locales de interrumpir las obras y la reapropiación del espacio público circundante al Lago por parte de los vecinos. Destaca en este marco el desarrollo del proyecto “Recuperación y revalorización del uso público del Lago Lagomar” desarrollado por la Universidad de la República y las organizaciones de vecinos que comienza a ejecutarse en el año 2020.

(III) Lago La Caleta. El conflicto inició en 2015 con los reclamos del grupo de vecinos organizados en torno a la Comisión de Vecinos del Lago La Caleta, por el relleno del margen del lago para la edificación de cuatro torres en altura por parte de una sociedad de capitales argentinos. Al igual que en los anteriores casos, los vecinos inscribieron su reclamo en torno a demandas ambientales. La especificidad de este conflicto respecto a los anteriores, está en el hecho de que entre los querellantes se encuentran desarrolladores inmobiliarios, actores claves en varias de las disputas que se generaron en el área metropolitana montevideana en los últimos dos lustros (Patiño et al, 2019, Alves y Pérez Sánchez, 2022). Además, a diferencia de lo ocurrido en los otros dos casos, el conflicto no derivó en una resolución favorable a los vecinos; las torres náuticas fueron construidas, diluyéndose en los meses siguientes las protestas.

(IV) Lago Botavara y lago Pesquero. El conflicto en torno a los lagos Botavara y Pesquero, constituye uno de los casos de particular interés porque a los reclamos ambientales por contaminación y relleno, se suma las disputas de vecinos de la zona contra el establecimiento de torres náuticas que, por su escala, contrastan fuertemente con el paisaje de la zona. Los actores involucrados en la disputa coinciden con los observados en el caso del conflicto en el Lago La Caleta; un grupo de vecinos organizados, autoridades departamentales y municipales, y empresarios nacionales y extranjeros. Sin embargo, el conflicto de los lagos Botavara y



Pesquero destaca frente al anterior tanto por su envergadura -supone la construcción de decenas de torres en una zona donde ninguna construcción supera los dos pisos- como por la notoriedad pública que adquirió entre los años 2019 y 2020. Este conflicto ilustra como ningún otro las disputas de proximidad (Melé, 2013) en torno a las dinámicas urbanas metropolitanas, en contexto de elitización y expansión del capital inmobiliario (Borsdorf, 2003, Janoschka, 2002, Pradilla, 2018, Wertheimer 2021). En los próximos apartados se profundiza en este conflicto.

### *Origen, hito y repertorios de protesta del conflicto en los lagos Botavara y Pesquero.*

Los márgenes de los lagos Botavara y Pesquero se constituyen por lotes públicos y privados de aproximadamente 400 metros cuadrados, con un largo de 40 metros de los cuales los últimos 10 se encuentran dentro de los lagos. Ello ha llevado a que, históricamente, los propietarios rellenen los bordes del lago que corresponde a su propiedad. Si bien algunos vecinos cuestionaron estas prácticas, no fue hasta el año 2010, cuando las prácticas de relleno aumentaron en aras del desarrollo del primer proyecto inmobiliario de envergadura, que se manifestó el conflicto entre vecinos, empresarios y autoridades locales, en torno a la planificación y gestión de los márgenes de ambos lagos.

Respecto a esta primera etapa del conflicto, los testimonios de los vecinos aluden a la falta de información y de comunicación por parte de las autoridades locales, así como a las promesas posteriores que fueron incumplidas respecto a la magnitud de los proyectos y las externalidades positivas de los mismos.

“...pensaban rellenar y hacer un edificio. Nos empezamos a mover, reunión con la empresa, reunión con la intendencia, al final una movida general del barrio porque esto era un lugar tranquilo no es para meter ese mamotreto (...) nos prometieron que iban a ser solamente tres torres ahí, alejadas.” (Integrante del grupo de Vecinos de los lagos La Botavara y Pesquero).

Las negociaciones con la Intendencia de Canelones y el compromiso de no intensificar el uso del suelo en torno a los lagos lograron disipar los reclamos. Sin embargo, este primer hito marca un rasgo distintivo que se mantuvo a lo largo de toda la contienda, la falta de información, cuando no el carácter parcial de la misma, así como la ausencia de instancias de diálogo entre empresarios, autoridades locales y vecinos, previo al desarrollo de los emprendimientos, todo lo cual revistió de un manto de incertidumbre al proceso.

A partir del año 2018 los trabajos de relleno se retomaron, en el marco del desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios promovidos desde la Agencia de Promoción de Inversiones (API) de la Intendencia de Canelones creada en el 2015. Según se señala en la web del organismo, “se apuesta fuertemente al desarrollo de inversiones inmobiliarias conjugando esfuerzos públicos y privados en pos del crecimiento del departamento” (Agencia de Promoción a la Inversión, Sección Crecimiento Inmobiliario, s.f.). En la Figura 4 se muestran imágenes satelitales de los años 2012 y 2022 donde se aprecia las transformaciones ocurridas en los márgenes de ambos lagos.

**Figura 4.** Imágenes satelitales de Lago Calcagno (Botavara) y Pesquero - 2012 y 2023



**Fuente.** Imágenes satelitales de Google Earth, imágenes históricas 2012 y 2023.

En este contexto, los vecinos retomaron las movilizaciones y se organizaron en torno al Grupo de Vecinos de Lago Botavara y Pesquero. El grupo nucleó a vecinos y vecinas principalmente de clase media, con distintas trayectorias de participación en organizaciones vecinales de la zona, con más o menos tiempo de afincamiento en el Municipio, que compartían como rasgo común la residencia próxima al lago y el entender que estos proyectos inmobiliarios afectan su entorno inmediato. El perfil sociodemográfico de los miembros del grupo de vecinos, así como el tipo de reivindicaciones concuerda con lo descrito en investigaciones antecedentes que han estudiado conflictos urbanos ambientales (Wertheimer, 2021) y de proximidad (Azuela y Mussetta, 2009; Melé, 2013).

El reclamo de los vecinos se sustentó en dos pilares fundamentales, por un lado, aseguraban que el relleno del perímetro de ambos lagos y los desarrollos de gran porte allí previstos afectan su calidad de vida y las condiciones ambientales del entorno. El argumento se basó en buena medida en informes técnicos producidos en conjunto por la Universidad de la

República y la Intendencia de Canelones (Goyenola *et. al.*, 2014). Por otra parte, se enfatizó el hecho de que este tipo de procesos de construcción contravenían lo dictado por el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Micro Región de la Costa (Intendencia de Canelones, 2010), el cual en su apartado 7.3.3 señala:

“...se declara de interés los lagos de la Microrregión de la Costa. [Entendiendo que] (...) integran el paisaje protegido, y son parte del sistema de drenaje pluvial de la Microrregión (...). [Dado lo cual] (...) No se permitirá el relleno de sus bordes ni modificaciones de los espejos de agua, salvo en aquellos casos en que se demuestre previamente, a través del estudio y permisos correspondientes; que dicha actividad se encuentra dentro de las previsiones del presente decreto y del plan de manejo correspondiente, no afectando el sistema de drenaje pluvial ni el medio ambiente” (Intendencia de Canelones, 2010,p. 7).

La perspectiva de los vecinos no fue compartida por las autoridades departamentales, quienes por el contrario promueven este tipo de emprendimientos. En particular, los lagos Botavara y Pesqueros son señalados por los jerarcas como zonas privilegiadas para el desarrollo inmobiliario. Al momento de publicarse este artículo, en el perímetro de ambos lagos se ha construido casi una decena de torres del tipo de las que se muestran en la Figura 5, previéndose la instalación de treinta más.

Desde el Gobierno departamental se argumenta que este tipo de desarrollos son fundamentales para el departamento, dado tanto la mano de obra que se genera en la industria de la construcción, como lo que le reviste a la Intendencia en términos de recaudación. En particular, el formato torres náuticas permite el cobro de retorno por mayor aprovechamiento<sup>5</sup>:

“el mayor aprovechamiento es cuando se permiten edificios de mayor altura, la altura en todo el departamento son 8.50, arriba de 8.50 se cobra un mayor valor por metro cuadrado. Eso justamente se destina un fondo de gestión urbana donde se aplica a los municipios que no tienen inversiones, que les falta luz, que les falta calle, que les falta limpieza, que les falta asistencia social” (Director Intendencia de Canelones).

---

<sup>5</sup> Cabe aclarar para nuestro caso, como reseña Pérez Sanchez (2022), que el retorno por mayor aprovechamiento o recuperación de plusvalías urbanas resulta un tema bastante trabajado y recurrente en los estudios urbanos actuales, entre los que se destacan varios aportes, entre ellos los producidos desde el Lincoln Institute of Land Policy en la región. Sin duda, esta discusión impregna los debates actuales sobre las políticas públicas y el ordenamiento territorial, en tanto se visualiza como una herramienta de redistribución territorial. Uruguay no está exento de este debate, como muestran algunos trabajos (Artigas, 2007; Casanova, 2005; Brenner, 2015; García Grisoni et al., 2019), así como en la Ley N° 18.308 de 2008 se introdujo el tema con el nombre de «retorno por mayor valor inmobiliario», definido como un instrumento para concretar esta recuperación.

**Figura 5.** Torres náuticas y hotel construido en el margen del Lago Botavara sobre Avenida de las Américas



**Fuente.** Fotografía tomada por los autores en el trabajo de campo.

Un hito significativo en el nuevo escenario de conflicto que se estableció a partir del año 2018 fue el corte de la Avenida Giannattasio (avenida principal del Municipio de Ciudad de la Costa) por parte del Grupo de vecinos en febrero del año 2019, como forma de reclamar e impedir el paso hacia los lagos de los camiones de las empresas constructoras que transportaban material de relleno. Desde entonces, se llevaron adelante una nutrida y diversa gama de acciones en distintos ámbitos -políticos, ejecutivos y legislativos, tanto a nivel nacional como local, públicos, sociales, mediáticos- reclamando por las condiciones ambientales de los lagos y oponiéndose a su relleno y a la construcción en altura en las márgenes de los mismos.

El repertorio de acciones vinculadas al sistema político incluyó, a nivel del gobierno nacional: denuncias ante la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, reclamo ante la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados y reuniones con referente de todo el espectro político. A nivel del segundo nivel de gobierno, departamental, desde el comienzo del conflicto en el año 2010 se llevaron adelante acciones, reclamos y denuncias. Se incluyeron entre estas: reuniones con el Ejecutivo de la Intendencia, la Dirección de Planificación y el Área de Gestión Ambiental, así como con Ediles de la Junta Departamental. En este proceso el Grupo de Vecinos del Lago Botavara y Pesquero se constituyó en representantes del barrio frente a la

problemática de los lagos y, en particular, a algunos de sus miembros, en interlocutores reconocidos por la administración pública y los empresarios inmobiliarios.

El principal hito del conflicto en la arena política lo constituyó, según los vecinos, la audiencia solicitada a la Intendencia de Canelones que se desarrolló el 28 de febrero de 2019 en el Centro Cívico Costa Urbana, donde se ubica la sede administrativa del Municipio de Ciudad de la Costa. A dicha instancia acudieron los referentes del Grupo de Vecinos, acompañados por una movilización de más de un centenar de vecinos, evidenciando la capacidad de coordinación y sincronización de acciones lograda por el colectivo en el punto más álgido del conflicto. En sus palabras:

“La reunión en el Costa Urbana fue un lugarcito así [chico] que éramos 120 personas, la gente se quedó afuera, los tipos claro, habían armado algo para 5 personas (...) Y nosotros llevamos 120 personas y no sólo eso, sino que además llevamos 2 o 3 canales de televisión” (Integrante del grupo de Vecinos de los lagos La Botavara y Pesquero).

Dicha instancia, de la que participaron autoridades del Gobierno Departamental, transcurrió a decir de los vecinos en un ambiente de tensión, dada la negativa de las autoridades al ingreso de los medios. Finalmente, ante la insistencia de los vecinos, “La gente, empezaron a volar las sillas, pudrimos todo y ahí se agarra la cabeza y le dice ‘Dejá que entren’” (Integrante del grupo de Vecinos de los lagos La Botavara y Pesquero).

La audiencia del Centro Cívico marcó de algún modo un punto de inflexión en el conflicto, donde las autoridades dejaron clara su intención de continuar con los desarrollos inmobiliarios en los lagos. Si bien las acciones de los vecinos continuaron, en particular a través de campañas de difusión en la vía pública y redes sociales (Figura 6), la intensidad del conflicto tendió a menguar, al tiempo que los proyectos inmobiliarios continuaron su curso.

**Figura 6.** Fotos de campaña de intervención en vía pública del Grupo de Vecinos de Lago Botavara y Pesquero



**Fuente.** Imágenes recuperadas de redes sociales del Grupo de Vecinos de Lago Botavara y Pesquero y fotografía tomada en salida de campo.

La evaluación que hacen las y los vecinos del conflicto en los lagos es negativa. Según entienden, en los primeros meses de la contienda se logró posicionar el tema en la agenda pública y frenar las ventas de las unidades. Sin embargo, con el paso del tiempo y el descreimiento en las autoridades, la disputa tendió a disiparse, y el relleno, la construcción y la venta de unidades retomaron su ritmo habitual e incluso se incrementaron. A decir de uno de los vecinos, “Nosotros lo que hicimos fue poner curitas, en el balazo”, enlentecer el proceso de extractivismo inmobiliario (Hidalgo et al., 2016, Pintos, 2019).

### **Discusión final: efectos del conflicto en los lagos**

El conflicto en los lagos ilustra de forma singular la disputa entre dos lenguajes de valoración del territorio en general y de los lagos en particular (Santos, 2020). El primero, expresado en el discurso de los jefes departamentales alude a la racionalidad instrumental y la maximización del beneficio económico, bajo el argumento del derrame hacia otras zonas del departamento. El segundo, expresado en la voz del Grupo de Vecinos, sugiere una valoración de los lagos como un bien natural constitutivo de la identidad territorial y, en definitiva, de la vida en el barrio.

El desenlace de la contienda dio cuenta de la imposición de la lógica del beneficio a través del desarrollo inmobiliario privado, con beneplácito del sistema político. En tal sentido, el conflicto puede ser calificado como una derrota del Grupo de Vecinos. No obstante, el enfoque de la productividad del conflicto (Azuela y Mussetta, 2009, Melé, 2013, 2016, Merlinsky, 2020, Maldonado, 2021) permite visibilizar algunos efectos de la contienda que ayudan a replantear los resultados de la misma. Pasado por el tamiz de las productividades, se advierte en el conflicto en los lagos Botavara y Pesquero una serie de resultados que habrían fortalecido a los habitantes del barrio y, en particular, al grupo de vecinos como sujeto colectivo.

En primer lugar, en el marco del conflicto las y los vecinos desarrollaron un proceso de reflexividad territorial (Melé, 2016) en el cual se revalorizaron los lagos. Como subrayan los propios vecinos, "los lagos forman parte del patrimonio de la ciudad y de la identidad de sus pobladores" (Vecinos del Lagos Botavara y Pesquero). Puede identificarse así un efecto territorial del conflicto, expresado en el replanteamiento de la inscripción territorial de sujetos colectivos que, conscientes de una solidaridad con un fuerte anclaje espacial, toman posición respecto a la defensa de los lagos como bienes naturales que deben ser recuperados para uso común, ante la amenaza de expoliación que representa el capital inmobiliario (Hidalgo et al., 2016, Pintos, 2019).

En otras palabras, el conflicto en los lagos Botavara y Pesquero propició una reapropiación territorial de los lagos y su entorno por parte de los vecinos. Tanto en términos prácticos, ya que el Grupo de Vecinos comienza a organizarse para monitorear los lagos, desarrollan reuniones en torno a los mismos y asumen como propio el rol de salvaguardarlos, como simbólicos, ya que, ante la amenaza de reestructuración urbana, el componente intangible de los lagos, en tanto "parte de la identidad de los pobladores", se renueva y refuerza.

En segundo lugar, si bien desde el Grupo de Vecinos se deja en claro que los reclamos no tienen ribetes políticos partidarios, se aclara que "una cosa es la política y otra cosa es la política partidaria" (Integrante del grupo de Vecinos de los lagos La Botavara y Pesquero). El conflicto en los lagos, sí supuso para los vecinos una problematización de las formas de producir la ciudad y, en particular, un cuestionamiento a los patrones dominantes de desarrollo urbano, que sin duda tiene connotaciones políticas.

Así mismo, el período de conflicto implicó para el grupo de vecinos como colectivo un aprendizaje en término de toma de decisiones a la interna y de diálogo y negociación con los restantes actores políticos y empresariales involucrados en la disputa, así como con otros grupos de vecinos organizados de la zona, que se han movilizado por reclamos ambientales en torno a otros lagos urbanos del Municipio (lago La Caleta, lago Shangrilá y lago Lagomar).

Puede decirse entonces que el conflicto en los lagos sugiere cierta productividad política del conflicto, marcada por los procesos de reflexividad colectiva y participación (Merlinsky, 2020). Así, retomando los planteos de Robert y colegas (2017), el conflicto en los lagos se constituye tanto en reflector como en parte de la gobernanza metropolitana, evidenciando visiones antagónicas sobre el ordenamiento urbano; una tendiente a la negociación entre actores, representada por el discurso del Grupo de Vecinos, y otra impuesta desde arriba, representada en los discursos, pero, sobre todo, en el accionar de los actores político partidario y empresariales.

En tercer lugar, tanto el análisis del discurso de vecinas y vecinos de los lagos, como el análisis del material de propaganda y difusión utilizado, dan cuenta de una exposición al orden jurídico y una apropiación de dicho léxico para la argumentación. Ejemplo de ello es la carta abierta difundida por Grupo de Vecinos en 2019, momento más álgido del conflicto.

"De acuerdo a la normativa vigente de edificación de la Intendencia Municipal de Canelones (Costa Plan), sobre los bordes de lagos, solo se permite la edificación de una vivienda cada 500 m<sup>2</sup> de terreno (Art.7.3.3, Art.11, Art 42.3.4, Art. 68). Pero mediante Régimen de Excepción, la Intendencia se arroga el derecho de permitir edificación de torres en altura, como ha pasado en el entorno de Av. De las Américas y Racine (la zona del Complejo Punta Cala) y sobre la calle Kennedy." (Carta abierta Grupo de Vecinos de los lagos Botavara y Pesquero).

En el marco del conflicto y, en particular, ante la exposición instancias públicas que se rigen conforme el derecho (audiencias municipales y comparencias ante la Dirección de Medio Ambiente y ante comisiones legislativas locales y nacionales), los habitantes de los lagos organizados en torno al Grupo de Vecinos adquirieron competencias sobre las diferentes normativas que rigen el ordenamiento territorial nacional en general y, en particular, el del Municipio de Ciudad de la Costa, el Costa Plan (Intendencia de Canelones, 2010).



Lo anterior sugiere cierto grado de productividad jurídica del conflicto que, si bien no se concretó en una transformación en el campo jurídico, permitió traer a las normas jurídicas, “normalmente «distantes» en el tiempo y en el espacio” (Merlinsky: 2020, 7), a la discusión pública, y su uso por parte de los habitantes de los lagos para cuestionar el accionar de los distintos niveles de gobierno.

En resumen, el análisis del conflicto en torno a los lagos de Ciudad de la Costa resulta instrumentalmente relevante para ilustrar en un caso concreto -el área metropolitana de Montevideo- los desacuerdos que surgen en el marco de procesos de crecimiento y expansión de las ciudades latinoamericanas en su nueva etapa de metropolización y reestructuración neoliberal (Brenner, et. al., 2015, Pradilla, 2018).

Como se intentó mostrar en el correr del artículo, este tipo de conflictos develan disputas entre dos lenguajes de valoración del territorio (Santos, 2020), uno centrado en los lagos como bien común constitutivo de la identidad del barrio y otro orientado por una racionalidad de tipo instrumental, motivada por la maximización del beneficio económico, tanto público como privado. En definitiva fue ésta última perspectiva la que se terminó imponiendo, sin embargo, los efectos territoriales, políticos y jurídicos propiciados por el accionar del grupo de vecinos organizados pueden haberlos fortalecido como sujetos colectivos y, potencialmente, apelar a estos en el futuro, en la medida que logren posicionarse como actores relevantes en la producción de la ciudad.

## Bibliografía

Agencia de Promoción de la Inversión (s.f.) Recuperado de <https://inversion.imcanelones.gub.uy/crecimiento-inmobiliario>

Aguiar, S. (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo* (Tesis doctoral) Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/9905>

Allain, M. (2019). Conflictos y protestas socio-ambientales en Chile: Reflexiones metodológicas y resultados. *Revista De Sociología*, 34(1), 81–101. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2019.54271>

Alves Zapater, J. & Pérez Sánchez, M. (2022). Conflictos por el suelo en la zona noroeste de Montevideo: una aproximación a partir de tres casos. En A. Cano, G. Parrilla y V. Cuadrado (comp) . *Las formas de la desigualdad, los modos de lo común: experiencias universitarias*, (pp. 45-64). Montevideo, Uruguay: PIM, UDELAR.

Artigas, A. (2007). *Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales. El caso de la Ciudad de la Costa. Departamento de Canelones 1985-2000* (Tesis de maestría). Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Uruguay. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/5575>

Azuela, A., & Cosacov, N. (2013). Transformaciones urbanas y reivindicaciones ambientales: En torno a la productividad social del conflicto por la construcción de edificios en la Ciudad de Buenos Aires. *EURE (Santiago)*, 39 (118), 149-172.

Azuela, A., & Mussetta, P. (2009). Algo más que el ambiente: conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Revista de ciencias sociales*, 1(16), 191-215.

- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social: Significado y medida*. España, Barcelona: Ariel.
- Borrás, V. (2019) Cambios y continuidades en la configuración socioespacial de Montevideo y el Área Metropolitana: una mirada longitudinal 1996-2016. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández y M. Pérez (coord.) *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. (pp. 45-73). Uruguay, Montevideo: Editorial La Diaria.
- Borsdorf, A. (2003). Hacia la ciudad fragmentada: tempranas estructuras segregadas en la ciudad latinoamericana. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (7), 741-98.
- Brener, N. (2015). *Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la nueva ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Universidad de la República). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/8317>
- Brenner, N.; Peck, J. y Theodore, N (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados (pp. 211- 243). Observatorio Metropolitano de Madrid (ed.) *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. España, Madrid: Traficantes de sueños, Mapas.
- Casanova, R. (2005). *Reconocimiento de los efectos de intervenciones territoriales en los valores del mercado inmobiliario: caso Montevideo* (Tesis de Maestría) Uruguay, Montevideo: Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/5580>
- Ceroni, M., Da Fonseca, A., Schön, F., y Domínguez, A. (2016). Territorio Estratégico y Segregación: La Región Noreste del Área Metropolitana de Montevideo. *Revista de Economía, Sociedad y Territorio*, 16(51), 403- 427. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/111/11145317005.pdf>
- Engels, F. (1973). El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. En: K. Marx y F. Engels, *Obras escogidas en dos tomos*. Unión Soviética, Moscú: Progreso.
- Falero, A. (2011). *Los enclaves informacionales de la periferia capitalista: el caso de Zonamérica en Uruguay. Un enfoque desde la Sociología*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Universitarias.
- García Grisoni, M., Ravela, J., Jorge, M., y Pérez Sánchez, M. (2019). Renta del Suelo Urbano: una aproximación teórica-metodológica a partir del abordaje de dos grandes desarrollos urbanos en Montevideo. En: S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández, M. Pérez Sánchez (Coords.) *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. (pp. 207-235) Montevideo: La Diaria.
- Goyenola G, Teixeira-de Mello F, Mazzeo N, Bianchi P, Fuentes M, Benítez C, Pacheco JP, Fosalba C (2014) *Bases técnicas para el establecimiento de un plan de gestión ambiental de los lagos de la Ciudad de la Costa y zonas aledañas*. Maldonado, Uruguay: CURE-UDELAR; Comuna Canaria.
- Griffin, E., & Ford, L. (1980). A model of Latin American city structure. *Geographical review*, 397-422.
- Inclán Oseguera, M. D. L. L. (2017). A la sombra de Sidney Tarrow: Conceptos básicos para el estudio de los movimientos de protesta. *Política y gobierno*, 24(1), 189-212.
- Hidalgo, R., Camus, P., Paulsen, A., Olea, J., y Alvarado, V. (2016). Extractivismo inmobiliario, expoliación de los bienes comunes y esquilma del medio natural. El borde costero en la macrozona central de Chile en las postrimerías del neoliberalismo. En: *Innsbrucker Geographische Studien, Die Welt verstehen-eine geographische Herausforderung. Eine Festschrift der Geographie Innsbruck für Axel Borsdorf* (pp. 251- 270). Innsbruck: Geographie Innsbruck.
- Intendencia de Canelones (2010) *Plan de Ordenamiento Territorial e la Microregión de la Costa: COSTAPLAN*. Canelones, Uruguay: IC. En <https://www.imcanelones.gub.uy/es/conozca/gobierno/normativa-departamental/direccion-de-planificacion/instrumento-aprobado-plan-de-ordenamiento-territorial-de-la-microrregion-de-la-costa-costaplan>
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure (Santiago)*, 28(85), 11-20.
- Lefebvre, H. (1973). *El derecho a la ciudad*. España. Barcelona: Península.
- Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, número 19272, 2014.
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, número 18308, 2008.

- Lovera, A. (2014). El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina. En: B. Ramírez y E. Padrilla Cobos (Comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 301-349). México, Ciudad de México: UAM.
- Maldonado, M. L. (2021). Jueces, figuras jurídicas y conflictos urbano-ambientales: la causa “Mendoza” en Argentina. <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/1257>
- Melé, P. (2013). *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. Francia, Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Melé, P. (2016) ¿Qué producen los conflictos urbanos? En: F. Carrión, J. Erazo (coord.) *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política. México* (pp. 127-156). México, Ciudad de México: UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI.
- Merlinsky, M. G. (2008). Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux-Novo Mundo Mundos Novos-New world New worlds*.
- Merlinsky, G. (2020) La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación. *Agrociencia Uruguay*. 2020:358.
- Ornelas, J. (2000). La ciudad bajo el neoliberalismo. *Papeles de población*, 6(23), 45-69. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202303.pdf>
- Patiño, L.; Gomes, F.; Fernández, L.; Pérez Sánchez, M.; Fascioli, M.; Isach, L. (2019). La ciudad en disputa. Una aproximación a los conflictos territoriales del área metropolitana de Montevideo. *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 106-134). Montevideo, Uruguay: La Diaria, Impreso en Mosca.
- Pérez Sánchez, M. (2015). *Barrios privados y sectores populares en el Cono Sur: algunas formas de dominación territorial. Análisis a partir del estudio de dos casos en las regiones metropolitanas de Montevideo y Santiago de Chile* (Tesis de la Maestría). Uruguay, Montevideo: UDELAR. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/17013>
- Pérez Sánchez, M. (2022). *La producción de los barrios privados en Uruguay: caracterización y análisis de la convergencia entre las estrategias privadas y públicas* (Tesis doctoral). Argentina, Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Pérez Sánchez, M. y Ravela, J. (2019). Montevideo, ¿ciudad cercada? El fenómeno de los barrios privados. En: S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández, M. Pérez Sánchez (Coords.), *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad* (pp. 141-173). Montevideo: La Diaria.
- Pintos, P. (2019). Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján. En: A. Vásquez Duplat (Comp.). *Extractivismo urbano: Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. (pp. 23-39) Argentina, Buenos Aires: El Colectivo.
- Pradilla Cobos, E. (2018). Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas. *Cadernos Metrópole*, 20, 649-672.
- Ramírez Hernández, A. (2009). Análisis de los conflictos ambientales en interfases urbano-rurales. *Nodo: Arquitectura. Ciudad. Medio Ambiente*, 3(6), 71-96.
- Robert, J., Hattemer, C., Berneth, L. y Lulle, T. (2017) Editorial. Ciudades y conflictos en América Latina: ayer, hoy y mañana. *Revista Territorios* 35. pp. 9-21
- Rubini, A. (2020). *Movilidad residencial y segregación urbana. Un estudio para la ciudad de Montevideo* (Tesis doctoral) Montevideo, Uruguay: UDELAR. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/27870>
- Santos, C. (2020). *Naturaleza y hegemonía progresista en Uruguay: los conflictos ambientales durante los gobiernos del Frente Amplio*. Argentina, Buenos Aires: Gorla.
- Sommaruga, R, Piazza, N., Campos, N. y Álvarez, R. (2020) *Parque del Lago Lagomar. Recuperación y revalorización del uso público del Lago Lagomar*: Uruguay, Montevideo: Programa Paisaje & Espacio Público / Instituto De Diseño / FADU. UDELAR.
- Tarrow, S. (2011). Global, conventional and warring movements and the suppression of contention. Themes in contentious politics research. *Política & Sociedade*, 10(18), 25. 25-49.
- Torres, H. (1998). Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: La suburbanización de las élites. *El nuevo milenio y lo urbano. Seminario de investigación urbana (resúmenes)*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Veiga, D. (2006). Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo. *El Uruguay desde la sociología*, 4, (161-175).

Wertheimer, M. (2021). Conflicto y ambientalización ante procesos de renovación urbana en la ribera de la ciudad de Buenos Aires. *Cahiers des Amériques latines*, (97), 95-116.

Cómo citar este trabajo: Borrás Ramos, V.; Pérez Sánchez, M. y Alves Zapater, J. (2023). *Conflictos urbanos ambientales por urbanismo de élite en el este del área metropolitana de Montevideo*. *Cardinalis*. (21), 29–56. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/44071>



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)