

CENTRALIDADES

VOLUMEN 4

Mariano Arana, coordinador

Uruguay: La centralidad montevideana



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Ciencia Histórica

Editor general
Fernando Carrión M.

Coordinador editorial
Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial
Eusebio Leal Spengler
Fernando Carrión M.
Jaime Erazo Espinoza
Mariano Arana
Margarita Gutman
René Coulomb B.

Coordinador
Mariano Arana

Editores de estilo
Andrés Landázuri

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-20-9
© OLACCHI
El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas
Telf: (593-2) 246 2739
olacchi@olacchi.org
www.olacchi.org
Primera edición: julio de 2011
Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Prólogo	
Montevideo: la reconquista del territorio y la urbanidad	9
Mariano Arana	
Revisitada: ciudad reinventada	21
Liliana Carmona y Alma Varela	
Centralidades urbanas e históricas de Montevideo. Políticas urbanas e instrumentos de gestión: Plan Montevideo 1998-2005	49
Nelson Inda	
Las centralidades: componente clave en los procesos de planificación territorial. Una mirada sobre las estrategias e instrumentos idóneos para orientar su desarrollo	97
Juan Daniel Christoff	
Razones y estrategias para la regeneración urbana en Montevideo	131
Federico Bervejillo Terra	
De centralidades fragmentadas y cotidianos escindidos	163
Adriana Berdía	

Claves para entender el proceso de transformación del área central de Montevideo	189
Patricia Roland	
Las palabras y las cosas. La construcción de la costa de Montevideo como paisaje significativo	223
Alicia Torres Corral	
Heterogeneidad social y ambiental. El Parque Lineal del arroyo Miguelete.	249
Hugo Gilmet	
Aprovechando enseñanzas para avanzar: la actuación montevideana como fundamento de la nueva legislación territorial.	277
Roberto Villarmarzo	
Montevideo y las centralidades históricas metropolitanas. Los casos de La Paz, Las Piedras y Progreso	315
Salvador Schelotto	

Prólogo

Montevideo: la reconquista del territorio y la urbanidad

Mariano Arana¹

La ciudad resulta incomprensible sin su región inmediata, sin el país todo que la explica y fundamenta...

La ciudad es concreción de lo nuevo a la vez que sustento de memoria colectiva...

La ciudad es permanencia de pasado, afirmación de presente y proyección de futuro...

La ciudad, como construcción colectiva, es reflejo y ámbito de sentimientos compartidos, de potencialidades diversas, de aspiraciones comunes, de intereses encontrados... y fundamentalmente, la ciudad es un lugar para vivir².

La ciudad de Montevideo se presenta, en el contexto regional, como un caso peculiar. Señalemos, en primer lugar, que es la más austral y las más joven de las capitales americanas. Incluso

- 1 Arquitecto egresado de la Facultad de Arquitectura de Montevideo (Uruguay). Actual Senador de la República. Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2005-2008). Intendente de Montevideo (1995-2005). Doctor Honoris Causa de la Università di Ferrara (Italia). Profesor emérito de la Facultad de Arquitectura de Montevideo. Ex Catedrático de Historia de la Arquitectura y el Urbanismo Contemporáneo en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República (Uruguay). Miembro fundador del GEU (Grupo de Estudio Urbanos). Medalla de Oro de la Federación Panamericana de Arquitectos (1999). Actividad profesional fundamentalmente en el campo de la vivienda popular.
- 2 Libro del audiovisual "¿A quién le importa la ciudad?". Realización del Grupo de Estudios Urbanos, Montevideo, 2003.

teniendo en cuenta su área metropolitana, dista mucho de poder equipararse con otras ciudades del mundo y aún con otras de nuestro propio continente.

En efecto, su población no alcanza, a comienzos del siglo XXI, al millón y medio de habitantes, pero representa, en cambio, un porcentaje muy elevado respecto a la población total de Uruguay.

Si comparamos los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas en 2005, el número de habitantes de Montevideo ascendía a 1'325.968, mientras que la población del país no llegaba a los 3'250.000 habitantes. De ello se deduce que un 43% se concentra en la ciudad capital. Si agregamos la población urbanizada del departamento limítrofe de Canelones, el porcentaje del Área Metropolitana de Montevideo se eleva a un 54% respecto al total.

La señalada peculiaridad aún se acentúa al tener en cuenta que el área urbanizada de Montevideo es similar a la de París, aunque en nuestro caso se cuenta apenas con un quinto de los habitantes de la capital francesa.

Por consiguiente, se está ante una situación paradójica derivada de la baja densidad promedio y el muy elevado costo que la ciudad supone, realidad ciertamente problemática, dadas las complejas condiciones sociales de la población montevideana, tal como más adelante habrá de explicitarse.

De la colonia a la emancipación

Montevideo fue fundada en la margen izquierda del Río de la Plata hacia el primer tercio del siglo XVIII. La corona española la concibió como baluarte de contención militar frente a la agresiva política de expansión del imperio lusitano.

De plaza fuerte pasó a transformarse en ciudad comerciante y portuaria, y enclave estratégico del reino de España en el Atlántico Sur, esbozando tempranamente opciones geopolíticas que habrían de signar su potencialidad, así como también ulteriores rivalidades con la vecina ciudad de Buenos Aires.

Tres características territoriales singularizan su primigenia localización:

- La península donde se delineó el trazado del asentamiento original (sustento territorial de la denominada “Ciudad Vieja”).
- La bahía que se constituyó en puerto natural privilegiado.
- El “Cerro” que remata ese espacio geográfico y otorga su nombre al poblado.

Tal como lo señalan algunos de los trabajos seleccionados para el presente volumen (N. Inda, A. Berdía), el casco antiguo de Montevideo, implantado en la península fortificada, con una superficie algo mayor a las 100 hectáreas, habrá de dilatarse primero hasta lindar con el límite del ejido (conformando la llamada “Ciudad Nueva”), para posteriormente amplificarse más allá de él.

Conquistada la independencia, la demolición de las murallas y de la ciudadela de Montevideo, decretada en 1829 –aunque culminada recién unas seis décadas más tarde–, marcó el emblemático pasaje de la ciudad controlada a la “ciudad liberal” y “abierta” de la temprana república (república independiente definitivamente consagrada con la jura de la primera Constitución Nacional, el 18 de julio de 1830).

El Montevideo de la expansión

Superada la “Guerra Grande” (1839-1851), que confrontó a orientales con orientales³ –pero que involucró también a fuerzas políticas de la región y motivó la intervención de potencias europeas–, se registraron en Montevideo modificaciones relevantes impulsadas por la iniciativa privada. Subrayemos entre ellas:

3 Ciudadanos de la “Banda Oriental”, como se designaba el territorio del Uruguay actual, escindido de las Provincias Unidas del Plata (la Argentina de hoy).

- 1853: Primera fábrica de gas por cañería, destinada a iluminación y energía.
- 1854: Comienzo de la instalación de colectores de saneamiento.
- 1871: Inicio del suministro domiciliario de agua potable.
- A partir de 1887: Energía eléctrica para uso domiciliario.

Además de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que se verificó una verdadera explosión demográfica en la ciudad, la cual vio duplicar su población en tan sólo 60 años.

Tan señalado incremento se produjo por el efecto conjugado de una alta tasa de crecimiento vegetativo, la fuerte inmigración proveniente de Europa (italianos y españoles, sobre todo), y las migraciones internas, consecuencia de la modernización agropecuaria y la atracción de las fuentes de trabajo posibilitadas por la actividad comercial y por la instalación de un incipiente parque industrial en las afueras de la ciudad.

Como respuesta a las demandas generadas por el citado incremento, se registró un significativo empuje constructivo y una importante extensión de la estructura urbana de Montevideo. Esa realidad se materializó por el accionar del sector privado, a través de la actuación concertada de rematadores, especuladores inmobiliarios y agrimensores.

Tales agentes promovieron la venta de un alto porcentaje del territorio de la ciudad mediante la mecánica subdivisión del suelo, siguiendo el modelo de amanzanamiento en cuadrícula, modalidad de loteo perfectamente acorde con la tipología de viviendas *standard*⁴ y compatible a su vez con las aspiraciones y las posibilidades adquisitivas de los sectores poblacionales de medios y medio-bajos recursos.

De cualquier modo, el “ensanche” de la capital no habría sido económicamente viable de no haberse asegurado la fácil accesibilidad de los obreros y empleados a sus centros de trabajo, lo cual se consiguió

4 Viviendas introvertidas, de uno o dos niveles, organizadas en torno a patios generalmente cubiertos con claraboyas; tipo predominante hasta 1930.

gracias a la iniciativa empresarial privada que invirtió en los primeros tendidos de líneas de transporte colectivo de pasajeros (tranvías de tracción “a sangre” desde 1868, y electrificados a partir de 1906).

De esta suerte, comenzaron a diferenciarse algunas zonas de la capital, de acuerdo a la aptitud funcional de su localización, así como también según las distintas características ambientales de su territorio y las variadas condiciones socio-económicas de su población.

La expansión referida —con la consiguiente incorporación de antiguos núcleos urbanos y la creación de nuevos “barrios”, producto de la multiplicidad de fraccionamientos— no llegó a cuestionar, sin embargo, la “centralidad” del Montevideo de la época, circunscrita al casco antiguo y a su inmediata prolongación en dirección Este, hacia la “Ciudad Nueva” (F. Bervejillo, N. Inda).

La búsqueda de un orden

El desmedido y descontrolado crecimiento urbano de Montevideo motivó que, desde el sector público e incluso desde el ámbito privado, se buscaran respuestas tendientes a la obtención de una estructuración integral de la ciudad.

Pueden citarse entre ellas:

- El “Plan de Embellecimiento y Ensanche de Montevideo”, presentado en 1891 por el renombrado urbanista francés Edouard André.
- El “Concurso Internacional de Proyectos para el Trazado General de Avenidas y Ubicación de Edificios Públicos”, convocado en 1911.
- El plan regulador de la ciudad de Montevideo, elaborado desde el ámbito municipal en 1912.
- El proyecto para la Rambla Sur (reestructuración de la faja costera sobre el Río de la Plata), de 1925.
- El denominado “Plan Fabini”, de 1928.

- El Anteproyecto del Plan Regulador de 1930, estudio de “urbanización central y regional”, donado a la ciudad por el sector privado y confeccionado por un equipo de técnicos encabezados por el arquitecto y profesor uruguayo Mauricio Cravotto.

Los referidos planteos pusieron de manifiesto la irradiación del pensamiento urbanístico europeo, desde los diseños inequívocamente inspirados en las transformaciones del barón de Haussmann para el París del 2º imperio hasta las modernas ideas impulsadas por las vanguardias arquitectónicas a partir de las primeras décadas del pasado siglo.

Más allá de los valores de tales planteos, todos ellos denotaban una prevalente intencionalidad de carácter esteticista e higienista, acorde con los lineamientos teóricos dominantes.

De acuerdo al espíritu de un país que creía en sí mismo y que trató de afirmar su imagen a nivel internacional y en lo interno, se procuró ir consolidando un “Estado benefactor” cimentado en el generalizado arraigo de las concepciones democráticas e igualitaristas de avanzada, por las que el Uruguay transitó desde los primeros años del siglo XX y así previamente con la Reforma Escolar plasmada en el último cuarto del siglo precedente.

Mientras Uruguay crecía en confiabilidad democrática, Montevideo crecía económica, poblacional y territorialmente, esbozando de modo paulatino la incipiente metropolización de la capital (A. Berdía, R. Villarmarzo, S. Schelotto).

Nuevas pautas culturales estimularon a un significativo porcentaje de las capas medias en ascenso a afincarse fuera de la ciudad consolidada, prolongando así la mancha urbana sobre las zonas costeras del Este, incluso más allá de los límites administrativos del departamento.

Por su parte, los sectores de menores ingresos y aquellos que desde el área rural aspiraban a obtener mejores posibilidades laborales comenzaron a resolver sus viviendas mayoritariamente por autoconstrucción, aprovechando las atractivas ofertas promovidas por especuladores inescrupulosos.

En la práctica, estas operaciones semifraudulentas extendieron la ciudad en dirección Oeste y Norte, sobre las rutas de penetración a la capital.

La ciudad problemática

Truncada la relativa bonanza económica producto de las favorables colocaciones de los productos básicos durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), primero, y la Guerra de Corea (1951-1953), después, la sociedad uruguaya comenzó a evidenciar diversos síntomas de preocupantes desequilibrios que explicaría algunas variantes en el pensamiento técnico, sociológico y político nacional.

Montevideo, que superaba ya el millón de habitantes hacia 1960, evidenció en su población y en su territorio, indicios de una situación cambiante.

De la rigidez conceptual que por lo general caracterizó a los “planes reguladores”, se gestionó a nivel departamental, a partir de 1956, el “Plan Director para la ciudad de Montevideo”, definido como “el conjunto de normas técnicas puestas a disposición de la autoridad, que permita orientar la acción ejecutiva del Consejo Departamental en los aspectos del planeamiento para el desarrollo futuro de la ciudad, en forma continua, previsor y flexible”.

Si bien dicho Plan Director asumió la condición esencialmente dinámica de la realidad, tratando de incorporar la dimensión tiempo en la planificación y de ordenar la ciudad en forma parcial y progresiva, también propuso ciertos estereotipos teóricos y operativos difícilmente aplicables al Montevideo existente. Sobre todo, desatiendió la especificidad socio-económica de la población montevideana, en creciente desarticulación.

Hacia fines de los años 60, se acentuaron los problemas en lo productivo, en lo económico y en las condiciones de vida de los ciudadanos, a la vez que se magnificaron las confrontaciones políticas e ideológicas que derivaron en la aparición de la guerrilla urbana, cuestionado-

ra radical del sistema. La situación devino crítica con la quiebra institucional del país y la implantación de la dictadura⁵, autodefinida como “proceso cívico-militar”.

Más de 11 años de desborde autoritario trajeron como resultado un sinnúmero de quebrantos a distintos niveles.

En lo político: La proscripción de numerosos referentes de inequívoca vocación democrática, la supresión de las libertades, el control de todos los medios de difusión pública, la eliminación de las garantías individuales y el más abyecto desconocimiento de los derechos humanos.

En lo social: La eliminación de los fueros gremiales y la sistemática persecución de los dirigentes sindicales.

En lo económico: Fuerte endeudamiento del país, empobrecimiento de los asalariados (sus ingresos se redujeron a un tercio en el período), deterioro del sistema financiero.

En lo cultural: Estricto control de la enseñanza y masiva destitución de docentes, censura de publicaciones y espectáculos, inédita desafectación, en 1979, de cientos de monumentos históricos, mayoritariamente concentrados en la ciudad de Montevideo, facilitando, en múltiples casos, su rápida demolición.

Ciudad y sociedad: del colapso a la esperanza

Las regresivas opciones de la dictadura determinaron el progresivo deterioro de la ciudad, de los espacios y servicios colectivos y lo que es más grave aún, de la cohesión social. Sin embargo, si bien el golpe de estado desencadenó en forma casi inmediata los efectos señalados, el retorno a la institucionalidad democrática no generó de por sí su automática reversión.

5 El 27 de junio de 1973 se produjo un golpe de estado, que inició el gobierno de facto que duraría hasta el 15 de febrero de 1985, con la asunción de los parlamentarios democráticamente electos.

Las opciones macroeconómicas de sesgo liberal mantenidas en sus aspectos esenciales durante los primeros 20 años de la democracia reconquistada condujeron a una acentuada desarticulación del aparato productivo, a la disminución de las fuentes laborales y al consiguiente empobrecimiento de la población.

Un 31,8 % de la ciudadanía en condición de pobreza y un 4,72 % en condición de indigencia, de acuerdo al informe realizado por el Observatorio Montevideo de Inclusión Social en septiembre del 2007, habla a las claras de la magnitud del problema. Habla a las claras también, de un grado de desarticulación social que Montevideo y el Uruguay hasta entonces no conocían.

De algún modo, el correlato de esa desarticulación social se tradujo, en términos territoriales, en variantes perturbadoras.

Producto de la liberación de alquileres y del desenfreno inmobiliario y especulativo fomentado por la dictadura, se vulneró en particular el patrimonio arquitectónico de la Ciudad Vieja y del área central, incorporándose tipologías distorsionantes o generándose meros baldíos a cielo abierto destinados a estacionamiento vehicular.

Al mismo tiempo, muchos de los antiguos edificios testimoniales resultaron invadidos y tugurizados por parte de numerosas familias empobrecidas.

Ante tal coyuntura, impulsamos, a partir de 1980, un movimiento de resistencia ciudadana que convocaba a la conciencia pública en defensa del “patrimonio arquitectónico, urbanístico, paisajístico, ambiental y poblacional” (L. Carmona y A. Varela, N. Inda).

Tanto o más grave, y de consecuencias más dilatadas, fue el surgimiento e incesante incremento de los asentamientos irregulares en la periferia, carentes de infraestructura y de servicios básicos, consagrando una acentuada marginación y exclusión social.

El hecho resulta altamente preocupante en tanto es precisamente allí donde se registra el crecimiento mayoritario de la población, definiendo, además, lo que el arquitecto Juan Pablo Terra dio en llamar la “infantilización de la pobreza”. La mitad de los niños, en efecto, nacen entre las familias más sumergidas de Montevideo (A. Berdía).

Sociedad polarizada y dicotómica, entonces, que se traduce en contrastantes expresiones territoriales y urbanas.

Contrapuesta a esa situación de desprotección y de pobreza, surgieron emprendimientos comerciales y residenciales demandados por sectores de holgados recursos; nuevas centralidades que compitieron ventajosamente con la centralidad tradicional en respuesta a pautas culturales inducidas por el engañoso prestigio internacional de la sociedad de consumo.

Ciudad y sociedad dual, pues, que convive con la paradoja situación derivada de un crecimiento desmesurado de la mancha urbana, coincidente con una población envejecida y una bajísima tasa de crecimiento demográfico.

Resultó inexorable, en consecuencia, que se diera una fuerte puja cívica en procura de alcanzar el gobierno y el control de la ciudad.

Hacia la ciudad democrática

En 1990, con el advenimiento al gobierno municipal de una corriente renovadora y contestataria, se inició la implementación de un programa que buscó compatibilizar una visión “comprensiva” de la ciudad, desde el punto de vista técnico, con una apuesta política de claro compromiso ideológico y de alta sensibilidad social, apostando a la acción comprometida de la ciudadanía.

Es que, tal como lo sosteníamos junto al Grupo de Estudios Urbanos en 1983: “La construcción de la ciudad no es tan sólo una responsabilidad de especialistas, sino esencialmente de la comunidad”.

Congruente con estos postulados, se instauró por vez primera en el país un esquema de gestión descentralizada y abierta a la participación de los pobladores. En forma complementaria, se afirmó la necesidad de una concepción global de la ciudad y su área metropolitana, atendiendo a la multidimensionalidad de la misma en lo territorial, lo ambiental, lo paisajístico, lo económico-productivo, lo cultural y, muy en particular, lo poblacional.

Con tal encare, se concibió la planificación como el instrumento abarcador e idóneo capaz de alcanzar, exitosamente, alternativas válidas para el mediano y el largo plazo.

Luego de múltiples instancias de análisis, reflexiones y debates que contaron con la actuación protagónica de vecinos, técnicos municipales, docentes e investigadores universitarios nacionales y extranjeros, en 1998 el legislativo comunal aprobó, por amplio margen, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), involucrando no sólo a las áreas urbanizadas, sino también a las rurales del departamento de Montevideo.

La relevancia de este Plan puede aquilatarse en tanto sirvió, una década más tarde, como insumo privilegiado para la confección y aprobación, por parte del Parlamento Nacional, de la “Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” (D. Christoff y R. Villarmarzo).

Es de señalar que el Gobierno de Montevideo jerarquizó el Plan, como proceso continuo, adoptando y desarrollando diversos instrumentos de planificación y de gestión.

En particular, se trató de alcanzar el equilibrio socio-urbano mediante:

- El mejoramiento de la accesibilidad, a través de la estructuración de la movilidad de personas y mercancías, creando un sistema integrado de transporte de pasajeros y subsidiando el costo del pasaje a los sectores más debilitados de la población (operarios, jubilados y pensionistas, escolares y jóvenes estudiantes).
- La extensión y mejoramiento de la red vial y de la red de saneamiento; esta última, en especial, posibilitó un sustancial avance de la calidad sanitaria y ambiental, comprobable en la recuperación del arroyo Miguelete (principal curso de agua interior al departamento de Montevideo) y de la purificación de las playas, abiertas democráticamente al conjunto de la población.
- La apuesta igualmente democratizadora relacionada con el mantenimiento y equipamiento de los espacios verdes existentes, así como la creación de una importante cantidad de nuevos parques,

- plazas y plazoletas diseminados en toda la extensión del departamento (A. Torres Corral, H. Gilmet).
- Apoyo a la vivienda popular, buscando amortiguar la creciente brecha social, mediante la creación de una cartera municipal de tierras en áreas periféricas, destinándolas a conjuntos cooperativos a ser construidos fundamentalmente a través de la modalidad de “ayuda mutua” y, por otra parte, ofreciendo inmuebles en las zonas centrales, junto con créditos blandos con similar propósito.
 - La potenciación de un conjunto de centralidades, incluyendo la centralidad principal (L. Carmona y A. Varela, F. Bervejillo, N. In-da), más allá de la incidencia no siempre confluyente de las tendencias del mercado inmobiliario y de las variantes en el costo del suelo urbano (P. Roland).

Por otra parte, concientes de que la ciudad no es ni social ni territorialmente homogénea, se decidió identificar, para su seguimiento y control, una serie de zonas caracterizadas y de áreas con valores testimoniales (incluyendo ámbitos rurales por su relevancia económica y productiva o por su interés paisajístico ambiental y recreativo).

No cabe duda que no fue fácil efectivizar muchos de tales avances, habida cuenta de la inequívoca discriminación que durante 15 años tuvo que soportar Montevideo por parte de gobiernos centrales de distinto signo político.

De cualquier modo, la meta sigue siendo la de alcanzar la “ciudad democrática” integrada, plural, diversa y solidaria, con distribución equitativa de bienes, servicios y espacios de estímulo colectivo, en contraposición con la ciudad escindida, elitista y excluyente.

Cabe cuestionarse si ello puede ser obtenido con los exclusivos aportes de los pobladores montevidéanos o si, por el contrario, deben adoptarse decisiones de estrategia política a nivel nacional que permitan viabilizar financieramente a la ciudad capital y a su gente.

La cuestión está planteada, aunque, ciertamente, aún no resuelta.