

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	

Presentación

Lo urbano, entendido como una forma específica de organización socio-territorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia en tanto, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población mundial habita en ciudades. Las tendencias en las que actualmente se enmarca el proceso urbano –donde las lógicas de la globalización están condicionadas, entre otros factores, por la consolidación de una nueva fase de acumulación territorial del capital, por realidades mediatizadas a través de sofisticadas tecnologías de la comunicación y por paradigmas culturales de impronta posmoderna estructurados alrededor de la dicotomía global-local– han determinado que su sentido se redefine desde una noción de concentración demográfica y de urbanización, hacia la idea de estructuras socio-espaciales dispersas y fragmentadas.

Esta concepción implica entender que, si bien la dinámica de las ciudades se genera a partir de un conjunto de interrelaciones de carácter endógeno entre los diferentes sistemas que la conforman, no es menos cierto que los flujos informacionales determinan una serie de articulaciones externas que configuran la emergencia de una organización suprafísica sobre la cual se redefinen los procesos sociales, políticos, económicos y culturales donde converge y se reproduce lo urbano.

En esta perspectiva, se vuelve necesario identificar desde el debate académico las distintas entradas teóricas del campo disciplinar de los

estudios de la ciudad, con el objetivo de entender esta suerte de reescalamiento conceptual de la condición urbana, incorporando además una lectura transversal de carácter multidisciplinario que más allá del hecho espacial per se, permita dar cuenta de la complejidad de esos procesos. El análisis de la problemática urbana, otrora enmarcado en el aspecto morfológico-funcional de las ciudades, ha incorporado –tanto teórica como metodológicamente– temáticas relacionadas, por ejemplo, con la interacción Estado-sociedad en los procesos de democratización y sus consecuencias en el gobierno de la ciudad; con la dialéctica cultural del espacio a través de la comprensión de los imaginarios urbanos; con las implicaciones socio-políticas de la seguridad ciudadana frente a la violencia urbana; con la movilidad sustentable y la gestión del riesgo como respuesta a los impactos ambientales en las estructuras urbanas, con el hábitat popular y la inclusión social; entre otros. La interpelación de estos temas permitirá construir una visión de conjunto del fenómeno urbano.

La colección *Centralidades* nace para aportar profundas descripciones a la literatura urbana, no solo del entorno urbano histórico y reciente, sino de la hondura psicológica de quienes lo habitan. Esta colección presenta –para el debate– las lecturas de reconocidos académicos y académicas provenientes de diversos países de Latinoamérica, quienes, reunidos en torno a un país, muestran de varias formas esos “centros” de los que habla cada uno de los doce libros.

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 montevidéana, 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.

Revisitada: ciudad reinventada¹

Liliana Carmona² y Alma Varela³

Introducción: de la resistencia al estallido

La revisión crítica de los postulados del Movimiento Moderno iniciada en los años sesenta, dio lugar a relevantes cambios conceptuales, entre los que se destaca la emergencia de sucesivas cartas internacionales sobre patrimonio. Desde entonces, la conservación y reha-

- 1 El artículo fue publicado originalmente bajo el título "*Ciudad heredada, intervenida, reinventada. A propósito del sistema de peatonales de la Ciudad Vieja de Montevideo*", en: *Pampa, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 2, N° 2, Santa Fe, Argentina, UNL, octubre de 2006, pp. 165-184. Esta nueva versión incorpora un título final, evaluando los cambios en el lapso transcurrido desde la investigación realizada en 2004.
- 2 Es arquitecta desde 1982. Realizó estudios de Bellas Artes y de especialización en Semiótica Arquitectónica. Desde 1980 es investigadora del Instituto de Historia de la Arquitectura de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, del cual es profesora titular. También actuó en la docencia en Historia de la Arquitectura Nacional (1996-2006), y en Medios y Técnicas de Expresión (1986-2005). Actualmente, en Régimen de Dedicación Total, es profesora invitada en cursos de grado y posgrado. Realizó múltiples investigaciones que dieron lugar a artículos publicados en revistas latinoamericanas y numerosos libros. Ha recibido premios por los trabajos en coautoría: "San Felipe y Santiago de Montevideo, Virtual", 2004 (Primer Premio en ARQUISUR 2007 Investigadores Formados) y "Montevideo a cielo abierto. El espacio público", 2003 (Mención en la XIV Bienal Panamericana de Arquitectura de Quito 2004). Es investigadora activa Nivel II, área Humanidades, del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.
- 3 Es arquitecta desde 2006 y máster en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Desde 1999 desarrolla actividades de investigación y docencia directa en la Facultad de

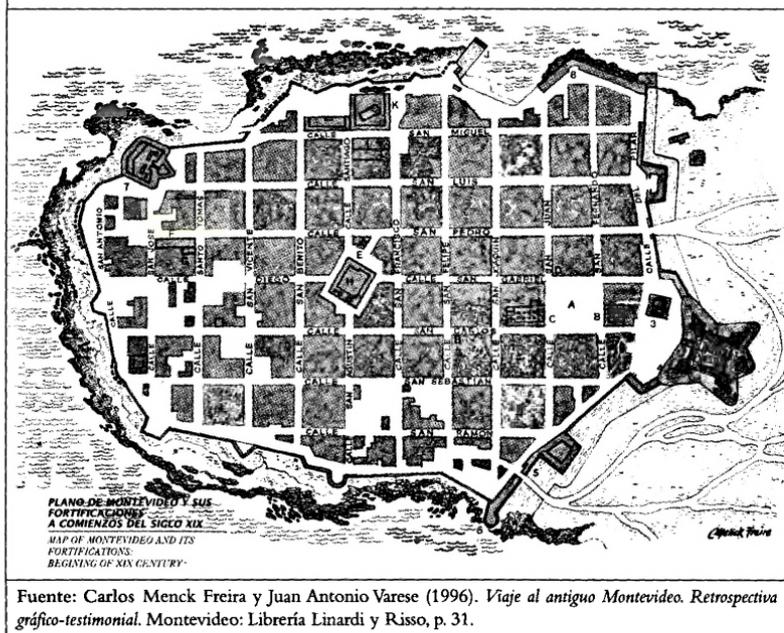
bilitación de los centros históricos ha ido cobrando interés mundial. Si bien las políticas e intervenciones desarrolladas sobre dichos centros presentan particularidades relativas a cada contexto, los gestores urbanos han debido afrontar problemáticas comunes derivadas de sus propias actuaciones. En tanto se ha constatado con frecuencia que las obras de rehabilitación y renovación conllevan la valorización económica del suelo y el desplazamiento de la población de menores recursos —a no ser que se tomen medidas expresas para evitarlo—, uno de los asuntos actuales de interés común es el logro de la integración social en los centros históricos afectados a estos programas.

El proceso de puesta en valor y revitalización de la Ciudad Vieja de Montevideo —casco histórico fundacional—, que lleva ya dos décadas de experiencias, se mantuvo por un largo período como un caso resistente a la apropiación social. Mientras que algunas obras desplazaban a los residentes —generalmente intrusos en fincas abandonadas—, los nuevos ocupantes solían cumplir un ciclo en que la infructuosa adaptación desencadenaba la emigración del área. Las características de la Ciudad Vieja, como centro financiero, administrativo, comercial y portuario, implicaban una cantidad importante de población flotante durante el día, pero al término del horario de oficinas sobrevenía la sensación de desierto e inseguridad en sus calles. Para sorpresa de los gestores urbanos, a partir del 2003 el cambio en las lógicas del esparcimiento nocturno, actuando sobre el sedimento de una labor continua de rehabilitación y sensibilización sobre la Ciudad Vieja, provocó un estallido de apropiación de su sistema peatonal, el cual se proyecta a otros espacios y actividades del centro histórico.

Arquitectura de la Universidad de la República. Ha sido docente visitante de la École Nationale Supérieure d'Architecture de Marseille, Francia (2007) y también en Montpellier, Francia (2009). Desde 2009 es Arquitecta en la Comisión Especial Permanente del Consejo Auxiliar de los Pocitos, Unidad de Patrimonio de la Intendencia de Montevideo. Ha participado en proyectos de arquitectura y urbanismo en Uruguay, Francia y Níger. Ha obtenido varios premios en concursos de arquitectura y urbanismo, destacando los trabajos en coautoría: "Cerro Activo" (Primer Premio en el Concurso de Ideas para el Cerro Pan de Azúcar 2010), "Construyamos el Territorio Departamental entre todos" (Mención Especial en el Concurso Nacional de Innovación para el Desarrollo Humano y Local – Programa ART-PNUD 2009).

El auge contemporáneo de las peatonales, soporte del fluir de ciudadanos de variada situación socioeconómica y una amplia franja etaria según las horas y los días, representa un cambio significativo no sólo en la vitalidad del centro histórico, sino en el imaginario que sobre éste construyen los montevidEOS. La resignificación del espacio público, como patrimonio colectivo e integrador social por excelencia, abre nuevas perspectivas a la recuperación integral de la Ciudad Vieja en sus valores patrimoniales, socioeconómicos y ambientales.

Mapa 1. Ciudad Vieja: plano de Montevideo y sus fortificaciones a comienzos del S. XIX



Ciudad Vieja, de la degradación a la rehabilitación

Hasta los años 'setenta del siglo XX, el casco original de la ciudad-fortaleza de Montevideo fue objeto de un proceso acumulativo que desarrolló sus cualidades originales dejando la impronta de cada época. A pesar de las transformaciones en la traza y morfología de su borde peninsular, y la falta de mantenimiento de parte del *stock* edilicio, las cualidades esenciales de su área interior se mantuvieron sin mayor afectación.

A partir de la creación en 1971 de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación, numerosos monumentos, predios, edificaciones privadas, públicas civiles y religiosas, restos de fortificaciones, plazas e incluso el trazado urbano de origen colonial de la Ciudad Vieja recibieron la designación de Monumento Histórico.

Esta especie de situación congelada, al promediar los años setenta comenzó a diluirse en un acelerado proceso de transformación. El auge de la industria edilicia alentado por la liberación del precio de los alquileres, la cantidad de edificios declarados como "finca ruinosa" y la desafectación como Monumento Histórico de parte importante de las declaraciones precedentes, conspiraron contra el mantenimiento general de las cualidades de la Ciudad Vieja. El período estuvo pautado por los derrumbes, demoliciones y sustituciones edilicias. Y cuando el auge de los negocios inmobiliarios decayó, sobrevino la presencia de nuevos edificios extraños al contexto histórico, el incremento alarmante de terrenos baldíos, el deterioro físico de las construcciones preexistentes y su acentuada tugurización. Ello contribuyó a la degradación del ambiente urbano y de la imagen, provocando un fuerte perjuicio a la calidad de vida. El proceso fue acompañado por la progresiva disminución de la población residente.

La percepción del estado límite alcanzado por la Ciudad Vieja comenzó a aflorar en los años ochenta. En 1981, la Sociedad de Arquitectos del Uruguay organizó un simposio en la ciudad de Colonia sobre patrimonio cultural y natural, en cuyas conclusiones se recomendó la adopción inmediata de medidas de salvaguarda para casos de grave afectación ambiental, entre los cuales se incluyó la Ciudad Vieja de Montevideo. Como repercusión, en el mismo año la Intendencia Municipal de Mon-

tevideo formó un Grupo de Trabajo destinado a elaborar un Plan Global para el área.

A inicios de 1982 se sumó la labor del Grupo de Estudios Urbanos—organización privada integrada por arquitectos y estudiantes—, que puso a disposición de la Intendencia una propuesta de rehabilitación incluyendo diagnóstico, instrumentos jurídicos a crear y recomendación de inventario patrimonial.

El proceso decantó en la elaboración de una ordenanza de construcción específica para el área y la creación de una Comisión Especial Permanente encargada de orientar su aplicación y de promover y coordinar las intervenciones para la puesta en valor. El Decreto Municipal de 1982, definió la nueva postura con el enunciado de su artículo 1º: “Declárase de interés municipal mantener y valorizar el carácter testimonial que poseen las construcciones y entornos urbanos que conforman la Ciudad Vieja de Montevideo”.

Con el propósito de ampliar el espectro de posibles intervenciones, en 1983 el Comité de Coordinación Cultural Franco-Uruguayo organizó un Concurso de Ideas para la Ciudad Vieja. El proyecto ganador, perteneciente a los arquitectos H. Benech, T. Sprechmann, A. Villamil y R. Otero, tomó como tema central la reconstrucción parcial y el señalamiento de las fortificaciones como restitución de la memoria de la muralla colonial.

La creación de instrumentos jurídicos, la realización de estudios socio-económicos y el Inventario Básico del Patrimonio Arquitectónico de 1983 permitieron sentar las bases para el Plan de Rehabilitación Integral de la Ciudad Vieja, dirigido a reactivar su carácter polifuncional, favorecer el repoblamiento con una política de vivienda y mejorar la calidad de vida para promover otras actividades, especialmente las culturales.

El proceso de gestión, que llega a nuestros días con la reciente elaboración de un Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora para el área, derivado del Plan de Ordenamiento Territorial para Montevideo (1998-2005), comprende la acción combinada de sucesivas iniciativas y actuaciones.

Los ochenta: Sistema de espacios públicos sector sureste

La segunda mitad de la década de los ochenta fue rica en propuestas destinadas a revertir los procesos de degradación de la Ciudad Vieja, sembrándose parte de las ideas posteriormente desarrolladas. Como modalidad operativa para la puesta en valor, se optó por estimular la inversión privada mediante intervenciones públicas cuya concentración en lugares de interés aumentara el efecto de demostración. A esta concepción responde la propuesta del “Sistema de espacios públicos sector sureste”, desarrollada desde 1988 por la Comisión Especial Permanente, con el Servicio de Paseos Públicos del Municipio, vecinos y comerciantes.

El fundamento del proyecto reconoció la particularidad del sector sureste como faja de enlace entre la Ciudad Vieja, la Ciudad Nueva y el paisaje natural costero, y destacó que sus diversos centros de interés, considerados hasta entonces de manera aislada, requerían ser integrados en un sistema recorrible.

Como centros de interés, el sistema incluyó:

- La Placita de la Contraescarpa. Su diseño apuntó a recuperar la memoria del Montevideo fortificado poniendo en valor el hallazgo de vestigios.
- La Plaza España sobre la costa sur. En 1987 se concursó un nuevo diseño, el proyecto ganador, perteneciente al Arq. F. Fabiano, no fue ejecutado.
- La Plaza Golda Meir. Fue adjudicada por concurso al escultor Hugo López Chirico; incluyó el monumento homónimo y el tratamiento del pavimento y forestación, parcialmente realizados.

Para integrar los centros de interés en un sistema de espacios públicos, se concibió su vinculación mediante la peatonalización y puesta en valor de los tramos correspondientes de las calles Bartolomé Mitre, Bacacay, Sarandí y los pasajes Policía Vieja y Centenario.

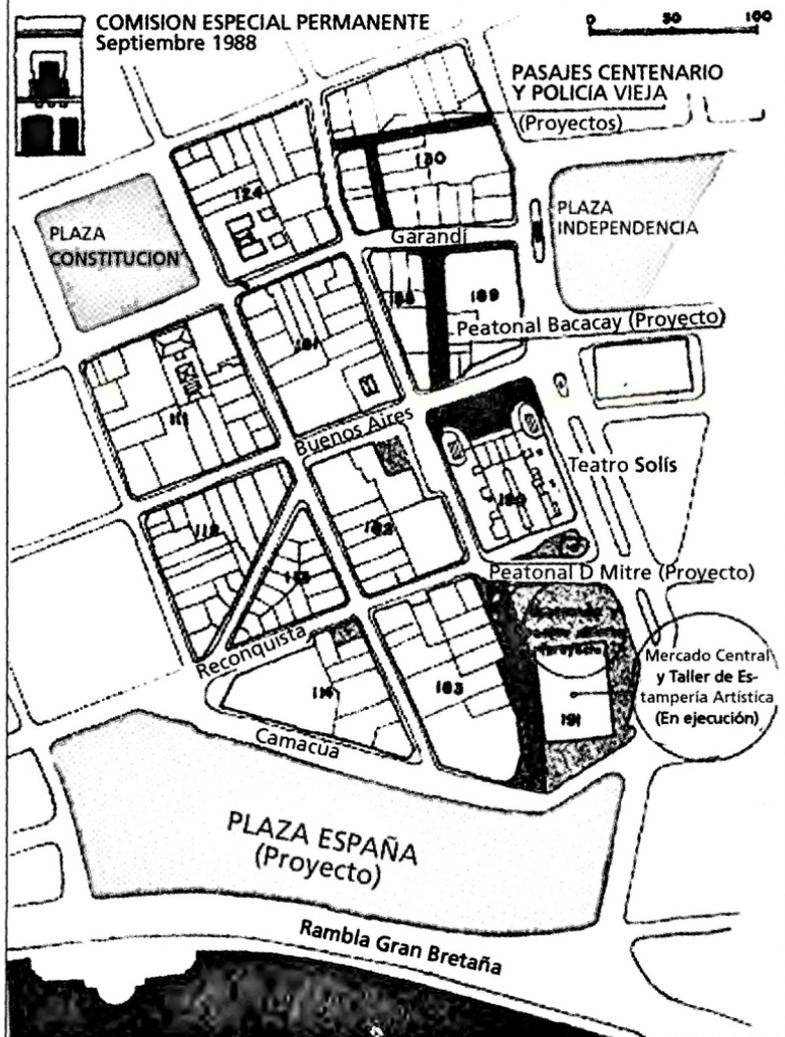
De este sistema de peatonales se concretó lo relativo a las calles Bacacay y Sarandí, así como a los pasajes Policía Vieja y Centenario.

Si bien las obras concretadas materializaron una parte sustancial del proyecto, no se obtuvo la respuesta de apropiación social esperada. Los comerciantes presentaron una fuerte oposición a las intervenciones, argumentando que la eliminación del automóvil perjudicaría sus actividades. Las peatonales languidieron por varios años antes de que la ciudadanía descubriera el atractivo de las nuevas visuales del espacio público y que los comerciantes se vieran favorecidos al punto de solicitar la extensión del sistema.

Otras propuestas para el área resultaron efímeras o frágiles, como la revitalización de la Plaza Zabala con una feria de antigüedades y artesanías asociada a un recorrido urbano que tuvo éxito transitorio; o el proyecto del Centro Cultural Las Bóvedas, que debió diversificar su perfil funcional. Sólo las intervenciones en los alrededores del Mercado del Puerto –cuyo atractivo ciudadano y turístico había resistido el proceso de degradación de la Ciudad Vieja–, tuvieron inmediata aceptación al recalificar un ámbito ya consagrado.

A pesar de los esfuerzos realizados, la escasa apropiación social de las obras parecía demostrar la inviabilidad de revitalizar sectores del centro histórico hasta que no se procesara una recuperación socioeconómica y física aprehensible.

Mapa 2. Sistema de espacios públicos sector sureste, proyecto 1988



Fuente: Juan A. Crispo Capurro (1988). "Ciudad Vieja, una experiencia repetible de gestión urbana". En *Arquitectura* N° 258. Montevideo, Sociedad de Arquitectos del Uruguay, p. 33.

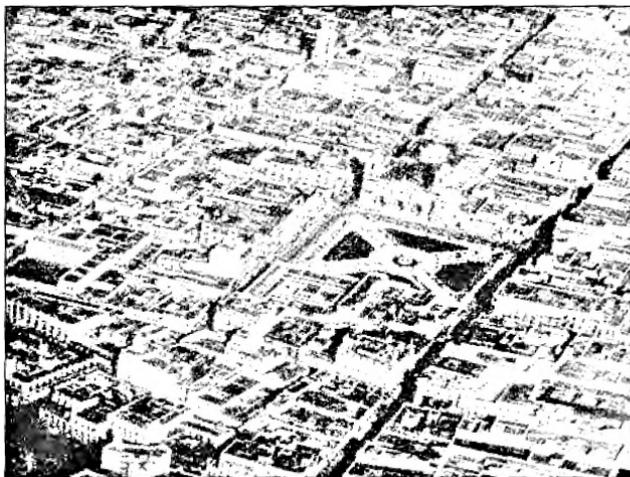
El nuevo milenio: apropiación social. Razones para el éxito

El reciente y súbito auge del sector de peatonales (Melián, 2003: 2-3), especialmente por la noche, representa el fruto largamente esperado de una labor persistente

El denso flujo de ciudadanos que se apropia del espacio público constituye una verdadera reinención del sistema de peatonales ideado por los urbanistas, dándole nueva forma y diseminando sus efectos. A ello contribuyó particularmente el cambio en la cultura del esparcimiento, cuyas lógicas escapan a la determinación del urbanista. Es justamente el nuevo sentido que el habitante contemporáneo encuentra en el centro histórico lo que habilita su redescubrimiento, y permite otorgarle el verdadero significado de patrimonio. Como señala Bernard Toulier (2004), para hacer revivir un patrimonio hay que ir más allá de lo que significa.

La efectiva revitalización de este sector de la Ciudad Vieja puede atribuirse fundamentalmente a la acción combinada de cinco factores.

Fotografía 1. Ciudad Vieja: potencialidades de la configuración urbana



Fuente: Centro de Documentación e Información del Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo. Archivo fotográfico, foto N°. 3 055.

Sensibilización hacia el patrimonio

Desde inicios de los años ochenta, el progresivo interés por el centro histórico montevideano se canalizó en el desarrollo de diversas actividades por parte de organizaciones públicas y privadas, las cuales sembraron un camino de sensibilización a la población sobre su valor patrimonial.

El Grupo de Estudios Urbanos abrió esta brecha con una tarea militante de divulgación del valor arquitectónico, urbanístico y ambiental de la Ciudad Vieja, así como la denuncia de su grave deterioro. El audiovisual “Una ciudad sin memoria”, producido por el grupo, fue difundido en diversas organizaciones sociales, educativas, deportivas, religiosas y barriales.

El Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales desarrolló el interés proyectual sobre el área a partir de propuestas basadas en las potencialidades de sus tipologías y morfología. Su publicación *Propuestas a la ciudad de Montevideo-1986* insertó el tema en el ámbito académico y marcó una época en la formación de arquitectos en el Uruguay.

La Sociedad de Arquitectos del Uruguay –asociación gremial de profesionales– apoyó activamente a los poderes públicos participando especialmente en la elaboración del “Informe de áreas caracterizadas” y del Inventario Básico del Patrimonio Arquitectónico.

A partir de 1995, la reedición anual del Día del Patrimonio, en el cual cada vez más edificios públicos y privados de valor patrimonial abren sus puertas para ser visitados, constituye uno de los eventos de sensibilización de mayor trascendencia ciudadana. La Ciudad Vieja concentra el principal interés, ostensible en la masiva concurrencia de visitantes.

Este proceso de sensibilización, entendido como conocimiento a compartir, ha fortalecido progresivamente el sentido de pertenencia e identificación con el centro histórico.

Reinserción socioeconómica de la población residente

La imprescindible redinamización económica y la integración socio-espacial del área comenzaron a ser abordadas por el programa “Ciudad Vieja Renueva”, que desarrolló la Intendencia Municipal de Montevideo junto con vecinos, empresarios y organizaciones de la Red Acercándonos.

La escuela taller tiene por objetivo capacitar a la población residente para posibilitar su inserción laboral. Promueve, además, la reactivación económica del área con cursos de gestión para nuevas empresas y para empresarios ya establecidos.

El subprograma Emplea promueve oportunidades laborales para la población residente, procurando involucrar al sector empresarial y comercial. También ofrece a los empresarios la selección de personal de la zona con apoyo socio-educativo y brinda financiación a micro emprendimientos.

Los participantes ya han realizado la rehabilitación de fachadas de la Ciudad Vieja mediante convenio con los vecinos interesados. Los primeros trabajos, efectuados en las calles Treinta y Tres, Juncal e Ituzaingó, se encuentran en el área de influencia de las peatonales.

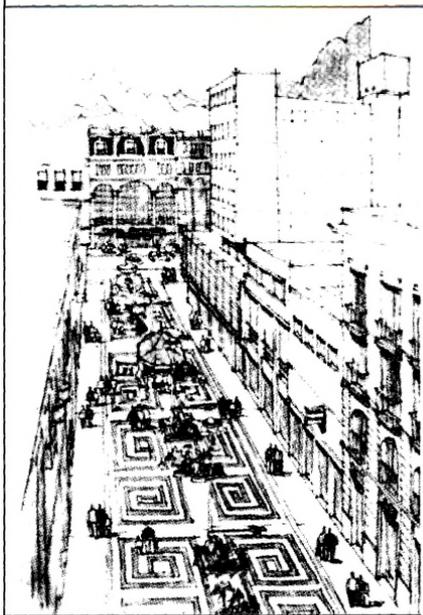
El programa integra un proyecto con los municipios de Bilbao (España), Torino (Italia), Rosario (Argentina) y Santo André (Brasil), destinado a sensibilizar a los jóvenes en la problemática de las áreas centrales degradadas y promover iniciativas innovadoras y transferibles que aporten a la inclusión social de la población de las áreas centrales. Mediante concursos de ideas dirigidos a jóvenes de los municipios miembros, asigna fondos para concretar iniciativas que potencien el desarrollo económico-social local y su proyección turística.

La participación de las fuerzas sociales y económicas en el programa Ciudad Vieja Renueva abre una alentadora perspectiva a la resignificación del área de valor patrimonial por quienes la viven cotidianamente.

Rehabilitación edilicia y del ambiente urbano

Las obras de peatonalización realizadas con inversión pública implicaron una calificación primaria de las vías seleccionadas por sus cualidades, usos o ubicación. Los pavimentos de estudiado diseño, la dotación de equipamiento urbano y el traslado de la circulación vehicular a calles paralelas han mejorado el ambiente urbano. No obstante, en tanto la estrechez de las calles implica una fuerte presencia de la edificación como conformadora del espacio público, su aspecto ennegrecido, testimonio del paso del tiempo, dominaba la percepción del peatón.

Imagen 1. Peatonal Bacacay:
acondicionamiento del espacio público



Fuente: Juan A. Crispo Capurro (1988). "Ciudad Vieja una experiencia repetible de gestión urbana". En *Arquitectura* N°. 258. Montevideo, Sociedad de Arquitectos del Uruguay, p. 37.

Paulatinamente, los propietarios de edificios, motivados por las acciones de sensibilización, fueron encontrando interés y beneficio en la rehabilitación de sus bienes, contribuyendo a que las fachadas pudieran ser apreciadas y resignificadas. Las obras de mantenimiento, conservación o reciclaje renovaron la imagen de numerosos edificios caracterizadores del área.

A este proceso general se agregó la intervención en edificios de fuerte presencia en el sector y significativos por sus valores arquitectónicos, históricos o por sus usos. En el año 2003 se inauguró la rehabilitación del edificio de la ex ferretería Casa Mojana, con destino al Centro Cultural de España. La intervención puso en valor un edificio representativo de la influencia del Art Nouveau en Uruguay. En el 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo instaló sus oficinas en el edificio del ex Hotel Colón, tras la intervención abordada como rescate de preexistencias, lo cual constituye un caso destacable de rehabilitación de un edificio gravemente degradado aplicando tecnologías especializadas de diagnóstico. La rehabilitación del emblemático Teatro Solís⁴ –referente de la actividad cultural de Ciudad Vieja–, se orientó a restaurar aquellos ambientes y elementos definidos como patrimoniales y a adecuar su estructura e infraestructura tecnológica a los requisitos de un teatro del siglo XXI.

El conjunto de actuaciones pone en evidencia el verdadero sentido del patrimonio, abarcando lo excepcional y lo cotidiano, y rescatando para la vida presente aquello que merece ser preservado y transmitido.

Cambio en las lógicas del consumo de espacios nocturnos

La imprevista apropiación de las peatonales del sector este de la Ciudad Vieja puede explicarse por la correspondencia entre sus potencialidades latentes y el reciente cambio de modelo en el esparcimiento nocturno, asociado a una tendencia a la movilidad del flujo lúdico.

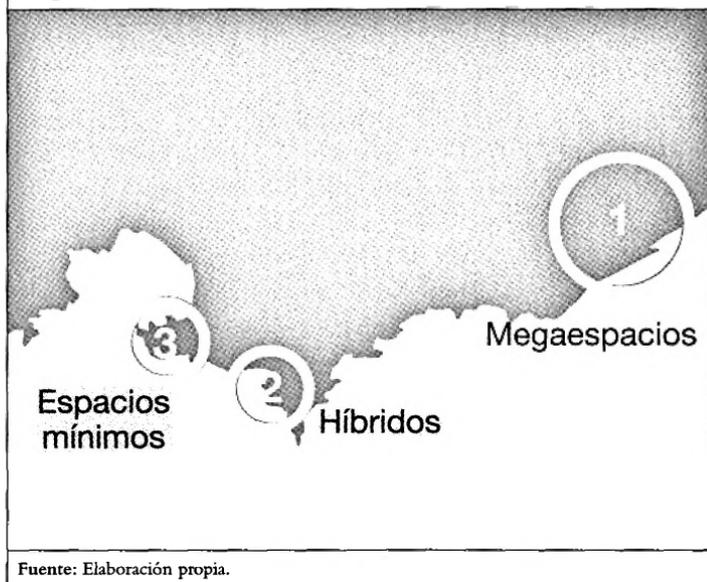
4 Este artículo se terminó de escribir en junio de 2004. El Teatro Solís fue reinaugurado en agosto de ese mismo año.

Previo al éxito de la “movida nocturna” de la Ciudad Vieja, el consumo de ámbitos para el ocio era capturado por mega espacios ubicados fuera de las áreas centrales, particularmente en la zona de Carrasco. Estos grandes contenedores se caracterizaban por albergar el paquete completo de ofertas posibles: cena, barras para beber y pistas de baile para distintos perfiles. Los locales diseminados en el área no constituían un sistema, aunque próximos entre sí estaban concebidos como universos autónomos para agotar la satisfacción sin tener que salir de ellos.

Antes de finalizar el ciclo de vida de los mega espacios, el flujo lúdico emigró a los barrios contiguos de Pocitos, Punta Carretas y Parque Rodó, reubicándose en la estructura urbana con mayor proximidad a las áreas centrales para capturar un mercado más amplio. Este desplazamiento con acotada vigencia generó una especie de híbrido con locales de diversa oferta y escala, oficiando la transición para la instalación de un nuevo modelo.

Con la decadencia de esta interfase, el flujo lúdico nocturno comenzó a deslizarse hacia la Ciudad Vieja asimilando una oferta que rápidamente formalizó un modelo conceptual y estructuralmente distinto. El mega espacio pasó a ser sustituido por los “espacios mínimos”, tomando como soporte la edificación preexistente erigida en un parcelario denso, de frente angosto y predominantemente poco profundo debido a la irregularidad de las manzanas del sector. Dichas características favorecieron la contigüidad de los locales, los cuales comenzaron a instalarse a ritmo acelerado en 2003, primero en la peatonal Bacacay y luego en Bartolomé Mitre, favorecidas con el cambio en la demanda (Melián 2003: 2-3).

Mapa 3. Ámbitos para el ocio: mapeo de los desplazamientos recientes



La conveniencia de la concentración de establecimientos para el ocio provocó la revalorización de boliches con tradición histórica y el reciclaje de las plantas bajas de los edificios con destino a locales gastronómicos, *pubs* con música en vivo y discotecas de pequeña escala. Las refuncionalizaciones tendieron a exaltar la materialidad de las preexistencias, despojando a los muros de sus revoques para dejar a la vista los antiguos mampuestos pétreos o cerámicos, o exaltando el sistema constructivo original en busca de un aura histórica capaz de calificar las nuevas intervenciones. Algunos establecimientos ya existentes se reconvirtieron para adecuarse al gusto por la sofisticación contemporánea en contexto histórico; otros, de reconocida trayectoria e identidad, se trasladaron a la zona; otros son emprendimientos aventureros en busca de un perfil propio y redituable.

La característica adyacencia de los locales habilita su vínculo espacial a través de la calle, de escala acotada y con fuerte presencia de las fachadas.

La proyección de los “espacios mínimos” al exterior, con barras para la venta de bebidas, favorece la apropiación del espacio público como contenedor fundamental del ocio. De este modo, la anterior lógica del consumo de espacios nocturnos como universos autónomos y ensimismados se transforma en un sistema que tiene como esencia la propia ruta: el flujo lúdico toma la forma del espacio público que se expande en las vesículas de las plantas bajas. La emigración del esparcimiento nocturno a la Ciudad Vieja deviene en un modelo similar al de varios centros históricos europeos, basado en el discurrir entre espacios mínimos a través del espacio público significativo y de escala acotada. Al norte del sector de peatonales se diseminan algunas discotecas que, obedeciendo más a la lógica del universo autónomo, no requieren de continuidad espacial con el resto y en general ofician de estación final del recorrido, ya avanzada la noche.

La apropiación de este sector de la Ciudad Vieja por el modelo lúdico vigente se sirvió de sus calles como escenario y de las fachadas como calificado telón de fondo.

Fotografía 2. Peatonal Bacacay. Escenario privilegiado para la nueva lógica del esparcimiento nocturno



Fuente: Fotografía de Alma Varela, junio de 2004.

Fotografía 3. Bartolomé Mitre nocturno:
locales con aura histórica



Fuente: Fotografía de AlmaVarela, junio de 2004.

La memoria urbana en la lógica lúdica

Las aptitudes del sector para satisfacer la nueva lógica lúdica obedecen a la singularidad de su construcción histórica. Sus calles angostas y con orientaciones diversas ofrecen laberínticos recorridos de los que emergen memorias de historia urbana y ciudadana.

La traza quebrada de la calle Bartolomé Mitre, que pone fin al regular damero colonial, tiene su origen en el repliegue de la ciudad provocado por el amurallamiento de mediados del siglo XVIII. La modificación del proyecto del frente fortificado obligó a demoler dos hileras de manzanas al este de Bartolomé Mitre⁵. El nuevo frente fortificado definió la traza zigzagueante de esta calle.

5 El emplazamiento definitivo de las fortificaciones constituyó un grave error estratégico cuya posterior constatación promovió la invención de variadas soluciones como la edificación de una segunda línea de defensa o el fantástico dragado de un canal entre la bahía y el Río de la Plata, el cual hubiera dejado a la península en situación isleña.

El Pasaje Policía Vieja también tiene un origen singular. Durante la Colonia, la manzana que hoy lo contiene no estaba delineada y formaba parte de la plazoleta de la ciudadela. A ella daba frente un cuartel, cuyo aljibe siguió abasteciendo al vecindario aún luego de demolido el edificio, lo que explica que al delimitarse la manzana se dejara un pasaje de servicio.

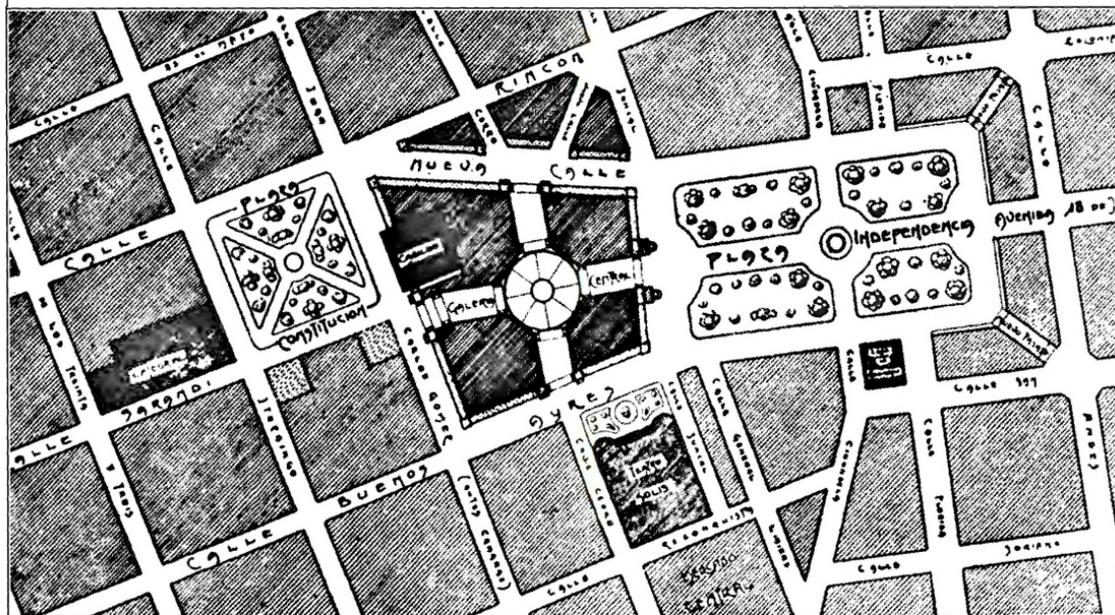
El sector de peatonales completó su amanzanado con el advenimiento de la República, cuyas autoridades dispusieron la demolición de las fortificaciones y encargaron el trazado de expansión urbana. La Ciudad Nueva mantuvo como modelo el damero indiano, pero modificó su orientación. El tramo oblicuo del remate de la calle Sarandí proviene de su vinculación con el eje de la Ciudad Nueva, siguiendo su dirección. El nuevo enlace otorgó jerarquía a la calle, atrayendo la localización de actividades sociales y comerciales.

La calle Bacacay también corresponde al trazado de la Ciudad Nueva, y su orientación acompaña la de uno de los baluartes de la ciudadela.

La irregularidad del sector de enlace entre las dos ciudades fue posteriormente estudiada por el arquitecto italiano Carlos Zucchi, quien concibió además la realización de un centro cívico en el remate de la calle Sarandí. Éste puede ser considerado el primer imaginario del circuito de peatonales.

Las aptitudes del lugar, captadas visionariamente por Zucchi, volvieron a aflorar hacia 1911 en un concurso internacional de proyectos para mejorar la ciudad. El arquitecto italiano Augusto Guidini, ganador del concurso, incluyó en su proyecto una galería central, tomando como referente la galería Vittorio Emanuele II de Milán. La propuesta comprendía la apertura de una nueva calle vinculando las plazas Constitución e Independencia por el norte y una monumental galería en forma de cruz con cubierta acristalada. La nave principal tomaba la calle Sarandí entre las dos plazas, mientras que la transversal seguía la dirección de Bartolomé Mitre desde el Teatro Solís hasta la nueva calle. El pasaje Centenario corresponde a un tramo de la calle ideada por Guidini para vincular las plazas, ya que su propuesta fue retomada por la municipalidad, aunque quedó inconclusa. El actual flujo lúdico nocturno de la Ciudad Vieja evoca la traza de la fastuosa galería de Guidini.

Mapa 4. Galería Central: Augusto Guidini, 1911. Planta



Fuente: Centro de Documentación e Información del Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo. Archivo fotográfico, foto N°. 14 860.

Imagen 2. Galería Central:
Augusto Guidini, 1911



Fuente: Centro de Documentación e Información del Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Montevideo. Archivo fotográfico, foto N°. 14 413.

Usos contemporáneos de espacios históricos

Como un proceso de acción y reacción, la labor persistente de rehabilitación del centro histórico hizo posible la apropiación social de sus peatonales. Del mismo modo, las obras de conservación y renovación operadas en las peatonales al ser capturadas recientemente por el flujo lúdico nocturno, inducen cierto efecto revitalizador expansivo. De hecho,

la puesta en valor del espacio público se mantiene presente en todas las horas y días de la semana, dando nuevo sentido a otros usos que atraviesan el centro histórico en múltiples direcciones. Esta nueva mirada a la Ciudad Vieja, por parte de los montevideanos que permanecían ajenos e indiferentes al área, abre nuevas perspectivas a la diversificación de su población flotante y al fortalecimiento de la pertenencia de sus residentes.

Usos diurnos

Acorde al carácter polifuncional de la Ciudad Vieja, durante el día el sector de peatonales oficia de tránsito hacia el circuito bancario y administrativo. Al ingresar a la Ciudad Vieja desde la Ciudad Nueva, el peatón privilegia con su recorrido a la calle Sarandí, para luego desviarse hacia el distrito bancario atravesando la Plaza Constitución, preferida como condensación de la historia y la vida social del centro histórico.

Además de la condición de área de atravesamiento, el sector de peatonales presenta un atractivo diurno propio debido a la presencia de comercios de tipo exclusivo. Galerías de arte, casas de antigüedades, museos con quioscos especializados, joyerías y la reciente instalación de *boutiques* de diseñadores jóvenes, caracterizan a la calle Sarandí y su entorno inmediato. El rubro gastronómico que da soporte a la vida nocturna del sector proporciona ámbitos aptos para el menú ejecutivo y el almuerzo de negocios.

Al comercio formalmente establecido se suman actividades informales vinculadas a expresiones artísticas, como sucede en gran parte de los centros históricos calificados. Estatuas vivientes, músicos callejeros y artesanos animan el espacio público.

La vida diurna del sector es protagonizada por la población flotante que trabaja en los servicios financieros, administrativos, comerciales y profesionales; por los usuarios de dichos servicios y por la población residente, ocupada parcialmente en actividades subsidiarias del trabajo formal. La diversidad socioeconómica de la población asociada a los usos diurnos favorece la integración social.

El paseo sabatino

El interés por revitalizar la Ciudad Vieja atrayendo población flotante fuera de los días de funcionamiento de oficinas fue abordado desde el sector privado por la Asociación de Comerciantes.

El emprendimiento denominado Paseo Cultural de Ciudad Vieja comprende la implementación de actividades musicales, de danza y canto en la peatonal Sarandí y la Plaza Constitución durante la mañana y tarde del sábado. A través de los espectáculos y de una feria de artesanías y antigüedades al aire libre, se procura atraer la concurrencia para dinamizar las actividades del comercio especializado y gastronómico del entorno.

La propuesta está dirigida fundamentalmente a un sector socioeconómico medio, con cierta amplitud en su composición etaria y nivel cultural.

La “movida” nocturna

De jueves a sábado, las peatonales del sector este del centro histórico son tomadas por el flujo de exploradores de espacios nocturnos. A lo largo de la noche, se va produciendo la renovación etaria. Primero accede un público de edad mediana y madura y hábitos sedentarios, el cual requiere una mesa a cubierto para la cena con música en vivo. Promediando la medianoche, se inicia la sustitución por gente más joven que recorre sin rumbo fijo el circuito haciendo estadías transitorias en distintos establecimientos con distintos grupos de amigos para tomar un trago y una pica-da. En algunos locales, de la música en vivo se pasa a la disco y de la cena al baile. Hay quienes optan directamente por discurrir en la vereda con bebida comprada en una barra y hacer del espacio público su ámbito lúdico a cielo abierto. La música de los locales, dirigida a un público diverso, abarca una amplia variedad de estilos: ambient, celta, blues, jazz, pop, reggae, rock, electrónica y hasta tango. Aunque la concurrencia mayoritaria pertenece a los sectores socioeconómicos medio y alto, algunas discotecas de mediano porte destinadas a un público masivo amplían el espectro.

Fotografía 4. La seducción del tiempo
en los espacios mínimos



Fuente: Fotografía de Alma Varela, junio de 2004.

Fotografía 5. Interiores para grupos diversos



Fuente: Fotografía de Alma Varela, junio de 2004.

La localización del fenómeno se deduce de la observación del propio flujo lúdico como determinante del sistema, cuya forma se asemeja a una cruz. La dirección dominante norte-sur ocupa la calle Bartolomé Mitre —entre Buenos Aires y 25 de Mayo—, y se complementa con los tramos paralelos de Bacacay y Policía Vieja, los cuales ofrecen continuidad al circuito. El trayecto laberíntico con pasajes estrechos horadados en la manzana agrega un particular atractivo. Con frente a estas calles se localiza la mayor parte de los locales para el ocio que se prolongan con un eco discontinuo

por la calle Juncal, donde el espacio público pierde su escala acotada. El eje este-oeste está constituido por la peatonal Sarandí —desde Puerta de la Ciudadela hasta Plaza Constitución—, hilvanando las vías norte-sur y expandiendo el flujo. Su relativa mayor amplitud con presencia puntual de locales para el ocio descomprime el circuito y opera como significativa escenografía. La forma y localización del sistema evoca y actualiza la galería concebida por Guidini.

Mapa 5. Diagrama de usos del sector este de la Ciudad Vieja de Montevideo



A modo de conclusiones: Ciudad Vieja, patrimonio revivido

El casco histórico de la Ciudad Vieja permaneció hasta hace poco tiempo como algo prácticamente desconocido para muchos jóvenes. A ello contribuía su imagen degradada y la inseguridad nocturna. Hoy, sin embargo, pueden palpase los logros del largo proceso de rehabilitación favorecido por el cambio en las lógicas del esparcimiento nocturno. Los propietarios de establecimientos gastronómicos y bailables estiman en 20.000 las personas que cada fin de semana ingresan al área de peatonales (Bianchi, 2004: 1), cifra equivalente a la población residente en toda la Ciudad Vieja⁶.

La actividad lúdica contemporánea, ha transformado bruscamente la vida nocturna del sector este. Las calles próximas a las peatonales se saturan de autos estacionados, causa de los residentes reclamen por el nivel sonoro y por los desperdicios producidos debido al uso intensivo y poco convencional del espacio público. Aún es época de reacomodamiento en busca de un equilibrio que necesariamente deberá atender los diversos intereses para ser exitoso y no paralizante ni excluyente. El encuentro de voluntades para repoblar el área –Gobierno Nacional, administración departamental y actores privados– aspira a capitalizar el estallido de empatía con la Ciudad Vieja. Los incentivos y subsidios para la demanda de vivienda pretenden atraer especialmente a parejas jóvenes sin hijos y gente que vive sola, pertenecientes a sectores socioeconómicos medios. El aliante se orienta a una oferta que concentre en el mismo sitio las posibilidades de trabajar, vivir y distraerse.

La reciente movida nocturna no sólo cambió la dinámica del sector, sino que modificó el imaginario que los ciudadanos tenían del centro histórico. Esta fase de apropiación social aún no decantada se presenta como oportunidad especial para intensificar la divulgación patrimonial mediante mecanismos didácticos de interpretación de la memoria e identificación de elementos relevantes. El sector de peatonales está poblado de huellas de ciudad desaparecida o imaginada –desde la ciudad fortaleza hasta la fas-

6 En los años sesenta, previo al proceso de degradación de la Ciudad Vieja, la población residente rondaba las 22.200 personas, llegando a descender al orden de 15.700 en 1985.

tuosa galería—, que deben hacerse emerger como conocimiento compartido para adquirir un significado presente que asegure la transmisión de esa herencia social.

El patrimonio revivido en las peatonales, como ámbito de actividades diversas en el día y en la noche, propicia la integración socio-espacial y fortalece la identidad cultural. Su apropiación no sólo constituye un exitoso retorno al espacio público en la era de los contenedores, sino que ofrece una perspectiva alentadora de retorno al centro histórico.

A seis años del estallido

Escribir sobre historia reciente tiene la ventaja, como en este caso, de que los escasos seis años transcurridos desde la elaboración del artículo —en pleno estallido de apropiación lúdica de las peatonales—, otorgan ya cierta perspectiva para evaluar la estabilidad del fenómeno.

En este lapso es posible identificar cambios en las lógicas del esparcimiento nocturno, tanto en la localización como en el perfil de los programas para el ocio. En la escala mayor, desaparecen los mega espacios ubicados al este de la ciudad, mientras que en los barrios costeros próximos a las áreas centrales se mantiene una oferta variada de esparcimiento nocturno de diversa escala, con focos de mayor intensidad propiciados por centralidades no tradicionales.

En el sector de peatonales de la Ciudad Vieja, se reafirma la tendencia especializada del uso diurno, con afluencia de nuevos usuarios aportados por el turismo regional y europeo. Por otro lado, disminuye la intensidad y dinamismo de apropiación masiva nocturna del espacio público. Éste deja de ser usado como recorrido lúdico entre boliches, oficiando como extensión de los locales al tiempo que vía peatonal. El cambio de modo de uso, si bien no ha favorecido la integración socio-espacial, continúa capitalizando las singularidades urbanas y alcanzando una estabilidad menos conflictiva con los vecinos.

46 | El nuevo marco resulta permeable al usuario de otras actividades recreativas, particularmente del Teatro Solís, el cual se ha integrado física-

mente al sistema. La concreción del tercer tramo de la peatonal Sarandí (2004-2005), en dirección al borde oeste de la península, ha traído aparejada la modificación de su entorno físico espacial: rehabilitación edilicia, reciclajes y sustituciones, así como instalación o recaracterización de bares que se extienden al espacio público. Esto ha cambiado el perfil y dinamismo del tramo, tanto en el día como en la noche. Si bien los locales gastronómicos no apuntan al carácter y ambientación de los boliches nocturnos ubicados en el primer sector de las peatonales, igualmente descomprimen el sistema, desdibujando la frontera con “la ciudad nocturna vacía”.

Así, desde la Ciudad Nueva hacia la Ciudad Vieja —en sentido inverso al crecimiento urbano—, un flujo de revitalización y rehabilitación va penetrando y bifurcándose en el centro histórico, recuperado para la vida urbana.

Bibliografía

- Bianchi, César (2004). “Los sábados pasan 20 mil personas por Ciudad Vieja”. En: *Diario El País*, Tercera Sección, Montevideo, 20 de marzo, p. 1.
- Carmona, Liliana (1997). *Ciudad Vieja de Montevideo 1829-1991. Transformaciones y propuestas urbanas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Grupo de Estudios Urbanos (1983). *Una ciudad sin memoria*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Melián, Victoria (2003). “La repentina invasión del centro histórico”, en: *Diario El Observador*, Segundo Cuaderno, Montevideo, 27 de diciembre, pp. 1-3.
- Intendencia Municipal de Montevideo, Sociedad de Arquitectos del Uruguay (s/f) [1984]. *Fascículo 1. Informe sobre áreas caracterizadas*. Montevideo: Sociedad de Arquitectos del Uruguay.
- Intendencia Municipal de Montevideo (2004). www.montevideo.gub.uy/-ciudadvieja/. Visitado en junio-julio de 2004.
- Seré, Mabel y Álvaro De Ferrari, (colaboradores) (1984). *Ciudad Vieja 1724-1829. San Felipe y Santiago de Montevideo*. Montevideo: Edición Facsimilar del Instituto de Historia de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (1986). *Propuestas a la ciudad de Montevideo-1986*. Montevideo: TIUR.

Toulier, Bernard (2004). "Metodología de inventario y gestión del Patrimonio". Conferencia dictada en el Seminario/Taller para Docentes y Miembros de Organismos Vinculados al Patrimonio, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo 11 al 15 de junio.

Centralidades urbanas e históricas de Montevideo. Políticas urbanas e instrumentos de gestión: Plan Montevideo 1998-2005

Nelson Inda¹

Presentación de Montevideo

A través del Plan de Ordenamiento Territorial, Montevideo se ha dotado de una serie coordinada de instrumentos que permiten y permitirán regular su desarrollo equilibrado y calificar su legado físico y espacial. Políticas urbanas e instrumentos de gestión conforman dos aspectos complementarios de las estrategias de actuación que se implementaron desde los inicios de la década de los noventa y se sintetizaron en el Plan aprobado en el año 1998, vigente hasta hoy.

Describiremos solamente aquellos instrumentos que permiten la revalorización arquitectónica, urbanística, espacial y paisajística de la ciudad y su territorio, en relación directa con la conformación del Montevideo urbano como centralidad metropolitana y nacional, y con la preservación de las centralidades históricas y áreas caracterizadas de la ciudad.

1 Arquitecto, primer Director de Planificación Territorial de Montevideo, responsable del Plan de Ordenamiento Territorial, coordinador de la Comisión Técnica Interpartidaria "Montevideo Siglo XXI", integrante del Grupo de Estudios Urbanos (GEU), asesor del Banco Hipotecario del Uruguay en la Formulación y Ejecución de Programas para el Centro Histórico. Recibió la Primera Mención (2º lugar) en el concurso "Propuestas modificativas de la percepción del entorno urbano de la Ciudad Vieja de Montevideo". También es integrante de la Comisión SAU-IMM para la definición conceptual y territorial de las áreas caracterizadas de Montevideo.

Por otra parte, pondremos en evidencia la importancia esencial que en estas acciones ha tenido el apoyo popular y la ancha base de consenso ciudadano, lo cual permitió actuar sobre ideas compartidas, deseos colectivos y una voluntad política sensible al sentir mayoritario.

El Municipio de Montevideo tiene una dimensión de 528 km², con una población de 1'338.600 habitantes localizados en 192 km² urbanizados. El área rural que la corona, de la cual casi las dos terceras partes se encuentran en plena producción horti-frutícola, comprende la superficie restante de 336 km². El total de viviendas alcanza la cifra de 400.000, localizadas en 191.000 padrones. El incremento poblacional es de un 0,5% anual, y en la ciudad se construyen alrededor de 400.000 m² por año que corresponden al 1% del total del área total construida.

La ciudad de Montevideo y su área inmediata conforman una unidad espacial, política, cultural y funcional, y su población permanece estable desde hace más de cuarenta años.

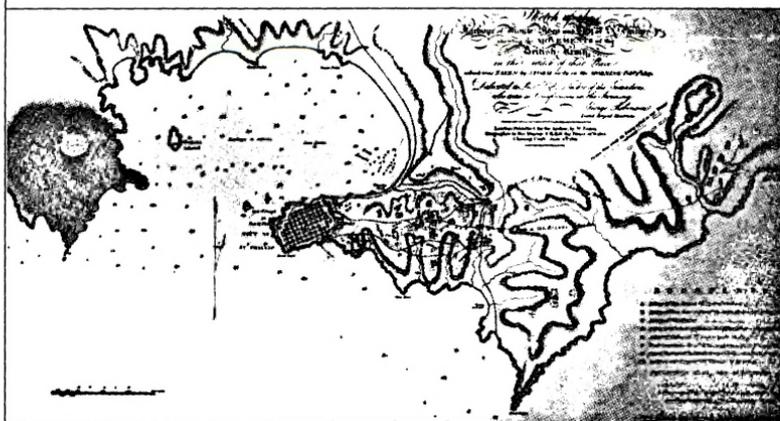
Haciendo historia

Montevideo fue fundada, por razones estratégicas, alrededor de 1726 por el Imperio Español, utilizando y equipando como puerto esa rareza de la costa uruguaya que es la Bahía de Montevideo. La ciudad, asentada primitivamente en la península que oficia de cierre de la bahía, se desarrolló hasta nuestros días a través de sucesivos ciclos arrítmicos de grandes empujes constructivos que colonizaron sus territorios inmediatos y densificaron el área urbanizable. La ciudad fundacional, diseñada de acuerdo a las Leyes de Indias, constaba de unas 70 manzanas cuadradas de 100 varas españolas de lado y calles de 12 varas de ancho. Salvo algunos edificios emblemáticos, como la Catedral, el Cabildo y Reales Cárceles o el Hospital Maciel, son muy pocas las edificaciones coloniales que han perdurado hasta hoy.

Montevideo fue en sus inicios ciudad-territorio y puerto-amurallado, al igual que La Habana, San Juan o Cartagena de Indias, y es en el siglo XIX que se estructuró el sustento físico de la ciudad de hoy, dibujándose

sobre una variada y atrayente topografía las actuales avenidas y parques (imagen 1). Las construcciones eclécticas finiseculares –francesadas o italianizantes– que sustituyeron a las incipientes arquitecturas coloniales del siglo XVIII, junto a los conventillos, la casa “standard” y las casas–quintas, conformaron el soporte formal para la ciudad madura del siglo pasado. La ciudad se enriqueció rápidamente, en los finales del siglo XIX y principios del XX, con el equipamiento funcional de la calle, la creación de importantes parques y plazas, la presencia del árbol en el espacio público, la ejecución de los nuevos edificios representativos, las felices inserciones arquitectónicas del Art-Decó y el Movimiento Moderno, y, sobre todo, con una actitud cultural cargada de modernidad y respetuosa de las arquitecturas legadas de parte de la población montevideana.

Imagen 1. El sustento físico: la bahía, la península, el cerro, la costa, los arroyos y “cuchillas”



Fuente: Bosquejo de St. Philip del puerto de Montevideo (1807). Dibujo de George Robinson. Museo Histórico Municipal, Montevideo.

La ciudad, en el primer tercio del siglo pasado, se estructuraba en base a una centralidad reconocible y reconocida por los montevideanos, así como una serie de “áreas caracterizadas” en su manifestación espacial, for-

mal y social. Tanto la ciudad primitiva –la “Ciudad Vieja”–, como los barrios resultantes de propuestas urbanas independientes como Villa Restauración, Villa Cosmópolis, La Aguada, Goes, etc–. estructuraron un tejido unitario con acentos espaciales de calidad inusual (imagen 2).



En esa primera mitad del siglo, Montevideo había logrado una reconocida madurez estructural, una armónica diversidad formal y una rara unidad espacial-territorial.

En la década de los cuarenta los cambios en los modos de vida, en los gustos, en los símbolos de prestigio social y en las pautas de confort influyeron directamente sobre leyes y ordenanzas, y provocaron sustanciales y de-sequilibrantes transformaciones.

La ciudad, desde fines de esa década, fue requerida por formas arquitectónicas y visiones urbanas que se contrapusieron formalmente y conceptualmente con la ciudad existente. Como efecto más destacado, se

promovió, y se incentivó la sustitución arquitectónica indiscriminada, en la medida que se privilegiaba la sobre-altura de la edificación como gesto, signo y concreción de belleza y progreso de la ciudad,

La Ley de Propiedad Horizontal de 1946 –que permitió la copropiedad del suelo–, la Ley de Centros Poblados del mismo año, el “paquete” de ordenanzas municipales del 47 que consagraron una altura de 27 m para todo Montevideo y, por otra parte, la “ciudad-jardín” y el “conjunto habitacional” como visión ordenadora de un gran sector del área urbanizada y urbanizable, fueron algunas consecuencias de las ideas arquitectónicas, urbanísticas y culturales del momento y que, aplicadas acriticamente, comprometieron el porvenir de Montevideo.

Las repercusiones inmediatas y visibles se manifestaron en el hiperdesarrollo de las zonas costeras, el vaciamiento poblacional de las áreas mediterráneas, la pérdida de valores en las centralidades históricas, la descharacterización arquitectónica, la tugurización, las “villas miserias” y el asentamiento poblacional desestructurado. Todo ello era, y de alguna forma lo es hoy, la muestra de un proceso que, acelerado en la década de los ochenta, sólo podía desembocar en una ciudad sectorizada socialmente, desagregada en su estructura y deformada en su materialización urbana y arquitectónica.

La ciudad de los últimos decenios

Es preciso referirse a dos mutaciones –o dos revoluciones–, sin las cuales es imposible explicar y describir los instrumentos de calificación urbana que orientaron la inserción de nuevas construcciones en Montevideo.

La primera, surgida a principios de los ochenta, –a la que he llamado una revolución cultural-urbana–, fue liderada por el Arq. Mariano Arana, hasta hace pocos años Intendente de Montevideo y posteriormente Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial. La segunda –de carácter Político-instrumental–, empezó a ser procesada por el nuevo Gobierno Municipal desde principios de los noventa.

En plena dictadura cívico-militar, el Grupo de Estudios Urbanos –conformado por jóvenes arquitectos y estudiantes encabezados por el ex-docente universitario Arq. Arana– irrumpió en la “Pax Militar”, agitando la bandera de la defensa de la Ciudad Vieja de Montevideo. El área de mayor relevancia patrimonial era literalmente devastada por la efervescencia constructiva generada por el sistema económico basado en “la tablita”, cuyas rentabilidades se dirigían en gran parte a la especulación inmobiliaria. El casco histórico se destruía y degradaba rápidamente. En pocos años, más del 12% de la superficie edificable se había demolido para ser sustituida por nuevos edificios de dudosa calidad arquitectónica o directamente por estacionamientos a cielo abierto.

En un momento político absolutamente especial, con las libertades individuales cercenadas, el montevideano se sensibilizó rápidamente en la defensa no sólo de su barrio histórico, sino de las arquitecturas irremplazables, los ambientes calificados de toda la ciudad y las calidades del medio rural. Un gran movimiento de opinión pública permitió establecer una ordenanza de protección del casco histórico de Montevideo, y se integró una Comisión Especial Permanente, con representación institucional externa a la Intendencia Municipal, para regular directamente el desarrollo arquitectónico y urbanístico del área en armonía con los valores pre-existentes ya reconocidos públicamente. El montevideano, a partir de esas primeras acciones desarrolladas, comenzó a valorizar las pre-existencias urbanas, el entramado social agredido, las relaciones funcionales y las culturas auténticas y singulares de la ciudad y sus barrios.

Desde entonces:

- El montevideano reconoce la ciudad como propia.
- La sustitución, demolición y reemplazo de las piezas arquitectónicas no es inexorable.
- La demanda social se califica.

El montevideano asume el papel de ciudadano dueño de su ciudad

Una segunda revolución, muy relacionada con la primera, irrumpió sorpresivamente diez años después.

En 1990, el Gobierno Municipal cambió y comenzó un riquísimo proceso político, cultural y social que llega hasta hoy. Esta segunda revolución, que consideramos político-instrumental, se basó en un cambio sustantivo: la participación ciudadana a través del funcionamiento de la descentralización política y la desconcentración administrativa implementado en el primer quinquenio de los noventa. La creación de 18 centros comunales para otras tantas divisiones territoriales, y el involucramiento de los montevideanos en las decisiones de gobierno se complementaron con la incidencia de la nueva estructura en el presupuesto municipal. La participación a través de la descentralización permitió compartir y repartir consensuadamente la inversión en obras y servicios, y dio lugar, desde el punto de vista urbano y arquitectónico, a transformaciones importantes y trascendentes. La obra directa municipal se renovó en su espacialización en la medida en que, con la descentralización, se localizó de acuerdo a las necesidades locales y a los convenios previos surgidos del presupuesto participativo.

Otro aspecto no menos importante fue la exigencia de los centros comunales, en el momento en que se discutía el presupuesto, de contar con la referencia "jerárquicamente superior": el Proyecto General para Montevideo y, junto con ello, la exigencia de ordenamientos basados en las calidades pre-existentes de la ciudad, reconocidas y asumidas.

En esos años, las relaciones de cooperación entre el poder público y un sector privado activo y alerta permitieron experimentar instrumentos de actuación con activa participación de la sociedad montevideana y un poder político dispuesto a efectivizarlas. Es así que se procesaron, con el apoyo de la población, la gran mayoría de los instrumentos con que cuenta hoy Montevideo, sintetizados en el Plan de Ordenamiento Territorial. Desde ese tiempo, las propuestas arquitectónicas y físicas se apoyan en la búsqueda de un nuevo equilibrio estructural, una mejor relación entre la población y los equipamientos, y fundamentalmente la más perfecta ade-

cuación de las formas y dimensiones arquitectónicas con la proporción y percepción del espacio público históricamente conformado.

La administración municipal

El Municipio de Montevideo, en su dimensión territorial urbano-rural, presta servicios directamente o por concesión, ordena las actividades privadas, realiza obra directa y administra los recursos de los montevidianos.

Su actuación se rige por el Programa de Gobierno, el cual se expresa institucionalmente en el presupuesto quinquenal: el acto político y administrativo más importante que realiza el nuevo Gobierno cuando se instala. En él, se definen los recursos y el “gasto” para el período de cinco años. El presupuesto se estructura por “programas”, cada uno de los cuales debe tener un rubro específico y estar sujeto a una rendición de cuentas anual.

Un sistema históricamente cerrado y que apuesta solamente a los recursos municipales “pre-supuestos” ha entrado en crisis frente a la dinámica de los cambios en los modos de usar y construir la ciudad. La cultura de gobernar estuvo, y aún está, estrechamente ligada a las posibilidades e imposibilidades del sistema presupuestal. Por lo tanto, las propuestas de gestión de la obra en Montevideo debe reconocer esta característica tan especial tanto para adaptarse como para encontrar alternativas más dúctiles y eficaces.

En este período, se comprobó que la rigidez del presupuesto municipal no era el marco ideal para dar respuestas a todas las demandas surgidas de un nuevo modo de ver, leer y actuar en la ciudad. El ejercicio del gobierno incorporó el reconocimiento a la actividad privada como un recurso para ser utilizado en la reestructuración y el equipamiento de todo el territorio montevidiano, primero tímidamente, luego con audacia y convencimiento. Desde entonces, se interactúa con las iniciativas positivas del sector privado, permitiendo de ese modo financiar partes del equipamiento de Montevideo y orientar su localización. Así surgió el concepto de “contrapartidas” a excepcionalidades, a aprobaciones que no

se regían estrictamente por la ordenanza específica, y a situaciones especiales con respuestas atípicas.

Con los cambios en todos los órdenes ocurridos en los primeros años de la década de los noventa, se comenzó a reconocer que el presupuesto municipal tenía una capacidad de inversión muy limitada: en ese momento unos 25 millones de dólares. En Montevideo se construye, por año, en términos medios, el 1% de su *stock* total construido. Se trata de un valor potencial importante, en cuanto cuadriplica la inversión en obras físicas de la propia Intendencia Municipal. Si le adicionamos el ahorro que puede realizar la población montevideana, y la inversión que, a su vez, ejecuta el Gobierno Central —ya que Montevideo es capital de Uruguay—, estamos considerando una inversión varias veces superior a la del Gobierno Municipal a través de su presupuesto.

La capacidad de inversión pública y privada se debe asumir, cuantificar, dirigir, compatibilizar y localizar de acuerdo a la conveniencia de la ciudad.

Políticas urbanas

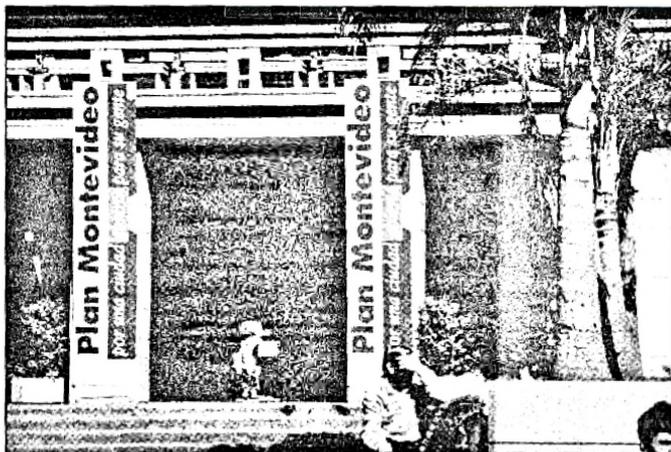
El Plan Montevideo

La actuación calificada y continua en el espacio público montevideano, orientando la actividad privada, comenzó con la referencia de la Ciudad Vieja en la década de los ochenta, y maduró en los años posteriores. En la década de los noventa, se intensificó y profundizó la obra directa municipal, muy especialmente el ordenamiento de la acción del privado a través de nuevos instrumentos y estrategias de actuación que contaron con un poder político dispuesto a efectivizarlos y una población consecuente en su adhesión. En 1992, en el marco de la reestructura municipal, se creó la División de Planificación Territorial, integrada a la Unidad Central de Planificación Municipal. Por primera vez, la administración municipal y los montevideanos contaron con un instrumento institucional orientado a visualizar el territorio con voluntad de futuro y diseñar las políticas, instrumentos y estrategias de actuación más conveniente.

Desde esos años, la lectura, la interpretación, el descubrimiento y la proyección en el futuro de las porciones “caracterizadas” de la ciudad no desconocen los fuertes caracteres unitarios y la cohesión que Montevideo posee. El desarrollo arquitectónico relativamente controlado, el nivel de vida de la población y fundamentalmente la homogeneidad de las expresiones culturales urbanas le han significado a Montevideo un espacio urbano con rasgos comunes de conformación, dimensión y equipamiento.

Al principio de 1995, con el inicio de la administración del Arq. Arana, un Plan Urbano y Territorial para Montevideo surgió como respuesta natural a una demanda sentida por los montevideanos (fotografía 1).

Fotografía 1. El Plan se discute en Montevideo, 1997



Fuente: Fotografía del autor (acceso del Palacio Municipal, 1997)

En él se verían plasmadas las ilusiones, anhelos y deseos de la población. Fue la respuesta real y efectiva a los planteos que provenía de la descentralización y el modo de institucionalizar las relaciones que se habían ido estableciendo con el sector privado. Era, también, el modo de superar la rigidez del presupuesto para encontrar recursos estratégicos. A su

vez, el “Plan Montevideo” permitió coordinar y relacionar (¡por fin!) todos los planes sectoriales que, surgidos de la antigua estructura del Municipio, no se coordinaban. Cada plan sectorial (de saneamiento, vial, de tránsito y transporte, de paseos públicos, etc.) contaba con un carril técnico-administrativo independiente con financiamiento presupuestal propio.

Comenzada su elaboración en 1995, en los años siguientes la Universidad de la República, a través de la Facultad de Arquitectura, formuló las bases sobre las cuales se acordó la propuesta de articulado. Finalmente, en 1998, se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT), un verdadero contrato colectivo entre los montevideanos y la administración municipal. En él han sido consensuados los objetivos a lograr y los instrumentos a utilizar.

No se trata de un programa político partidario. Es, ni más ni menos, la orientación de las acciones que permiten actuar sobre los elementos físicos y espaciales. Propone una estrategia de actuación y formula un código urbanístico y arquitectónico no solamente con una visión formal —que la tiene—, sino con una direccionalidad estructural. Se trata de conducir la construcción de la ciudad en base a una idea que conforma y le da sentido a una nueva estructura. Se adiciona, además, la propuesta de los nuevos modos de gestión que ya se practicaban, complementando los sectores privado y público. De los 3 roles que tiene el Municipio —brindar servicios, ordenar las actividades y hacer obras—, el Plan se interrelaciona con los dos últimos, además que a través de nuevas formas de gestión, procura transitar el camino de la obtención de los recursos extrapresupuestarios.

En Montevideo se construye promedialmente unos 400.000 m² por año, cuando el *stock* total construido es de 44'000.000 m². Una ciudad que no aumenta su población en términos cuantitativos y que se rehace físicamente a sí misma cada cien años —si aceptamos esta lógica lineal—, deberá y debe afrontar el desafío de conformar nuevas armonías, aceptando el histórico dinamismo constructivo. Proyectar en el futuro sus calificados espacios, sus arquitecturas trascendentes y sus calidades ambientales es un reto cultural. Las estrategias aplicadas al dinamismo constructor priva-

do deberán adecuar la “visión culta de la ciudad” con la capacidad real de espacializar y contemplar las posibilidades materiales ya anotadas.

Las propuestas del Plan provienen de una lectura estructural y a la vez sensible ante el acontecimiento local y los hechos cambiantes. Es el marco de referencia y a la vez orientador preceptivo de la actividad privada. Permite coordinar las acciones públicas y encuadra las actividades municipales, además de ser el vínculo entre la administración municipal y los montevidéanos en el acto de construir ciudad.

El Plan es una respuesta a demandas y a su vez es una propuesta de ciudad y territorio. Propone un modelo de ciudad aceptable y aceptado. El modelo urbano-territorial estructura y ordena la construcción del territorio montevidéano y sugiere actuaciones puntuales de valor generativo o estratégico.

En referencia directa a las centralidades históricas y urbanas, el Plan Montevideo plantea una serie de objetivos físicos, estructurales y espaciales, así como instrumentos de gestión que actúan directamente en la valoración de la urbanidad existente y la ciudad posible.

Objetivos

Desde 1990 las propuestas arquitectónicas y físicas se apoyan en la búsqueda de un nuevo equilibrio socio-urbano, una mejor relación entre densidades de población y equipamientos, y fundamentalmente la más perfecta adecuación de las formas y dimensiones arquitectónicas con la proporción y percepción del espacio público. Por otra parte, las relaciones de cooperación entre el poder público y el sector privado permiten experimentar instrumentos de actuación con activa participación de la sociedad montevidéana.

Por otra parte, como estrategia complementaria, se buscó desacelerar y minimizar el ritmo de crecimiento y sustitución de las porciones de ciudad ya formalizadas e hiper-desarrolladas.

Reconocimiento de las calidades arquitectónicas y urbanísticas

Montevideo es una ciudad ya conformada en su base territorial espacial y arquitectónica. Las arquitecturas legadas son de excelente factura formal y constructiva, y conforman áreas históricas con características propias sintetizadas en la “calle montevideana”, armónicamente proporcionada (fotografía 2).

Fotografía 2. La calle montevideana: calzada, acera, árboles, ritmicos y fachadas homogéneas



Fuente: Reus al Norte. Fotografía del Archivo GEU

Debemos completar la ciudad con una inteligente y sensible política de sustitución de piezas arquitectónicas. Ante la demolición sin sentido y acrítica y la consecuente pérdida de valores sustantivos, el Plan permite un

sistema de nuevas inserciones voluntariamente calificadas que revaloriza las partes “caracterizadas”, fortalece las centralidades históricas y refuerza su unidad esencial como centro urbano metropolitano y nacional.

Cooperación público-privada

Las nuevas modalidades de actuación que relacionan a la administración municipal con el sector privado permitieron institucionalizar definitivamente instrumentos de gestión y construcción del espacio público en base a la participación y cooperación de las organizaciones civiles.

Estructura urbana y modelo

La vertebración de la ciudad se sustentó desde su fundación en su base geográfica. El puerto se ubicó en la bahía protegida, la ciudad amurallada en la península y la fortaleza en el cerro, completando la defensa militar del enclave español. La costa ofreció desde siempre su atrayente paisaje, y desde mediados del siglo pasado es el espacio de uso recreativo y visual más importante para la población.

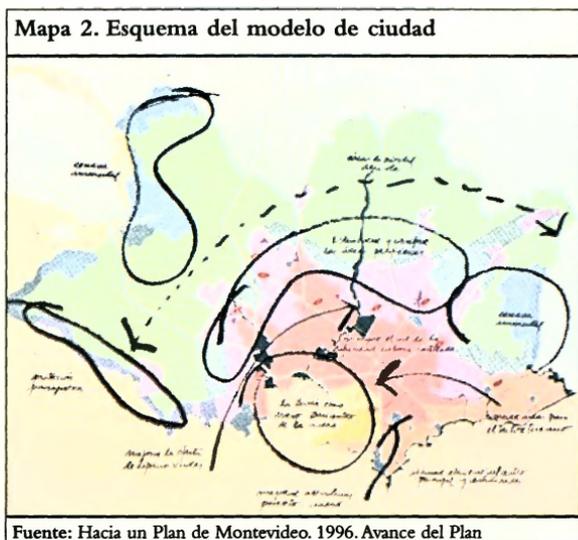
En la dimensión municipal, los humedales y arroyos que limitan Montevideo constituyen áreas de extraordinaria calidad ambiental, los cuales complementan un territorio rural productivo que nos ofrece un paisaje atractivo y ordenado, resultado del trabajo de generaciones de montevideanos. El territorio rural define, al igual que la costa, una relación esencialmente “visual” con la ciudad.

La variada topografía de cuchillas y cursos de agua ordenó el desarrollo estructural posterior y condicionó, a su vez, las relaciones y las direcciones de los diferentes crecimientos “amanzanados”. La ciudad, en su proceso de desarrollo proyecta en el tiempo su historicidad en las características diferenciales de sus partes. Hoy, el montevideano se reconoce e identifica en la unidad sustantiva de las “áreas caracterizadas”. Las calidades urbanas-arquitectónicas legadas se manifiestan tanto en las calles y su

arbolado como en los edificios simbólicos y los espacios de “esparcimiento y representación”: las plazas y los parques.

Montevideo es una ciudad conformada y formalizada. Mediante el Plan, se completa y complementa respetando y valorizando sus calidades espaciales, urbanas y arquitectónicas. El reequilibrio urbano-social se atiende dotando a la Bahía de Montevideo —el espacio-génesis—, el rol de eje de crecimiento, desarrollo y prefiguración de la ciudad propuesta.

El modelo de ciudad se complementa esquemáticamente (mapa 2) dignificando y equipando las centralidades históricas, revalorizando las áreas caracterizadas, mitigando los efectos del hiper-desarrollo costero, calificando las avenidas radiales, preservando el área rural y conformando la unidad de Montevideo como centralidad urbana metropolitana.



En el Plan:

- Todo el territorio es objeto de preservación y revalorización.
- La sustitución de las piezas arquitectónicas es selectiva e intencionada.
- Se ordena voluntariamente la capacidad constructiva privada en el marco de una estrategia estructural.
- Las obras se relacionan con el presupuesto municipal.
- Se proponen nuevos modos de gestión público-privada.

Instrumentos de gestión

Ordenamiento de acción territorial

De acuerdo al Plan, la Intendencia Municipal puede y debe tener una participación activa no solamente en el ordenamiento del territorio montevideano, sino en la calificación, equipamiento y construcción del tejido urbano.

La obra directa municipal no sólo puede inscribirse en el presupuesto municipal, sino que, con nuevas figuras de gestión, se pueden encontrar los imprescindibles recursos extra-presupuestales que permitan realizar las propuestas “en plan” de modo efectivo y rápido. Los instrumentos que presentamos pueden asociarse y complementar las diferentes escalas de los planes sectoriales (art. 55 del Plan Montevideo)

Programa de acción territorial

El Plan Montevideo es un programa de la Intendencia Municipal que no tiene independencia financiera. La puesta en funcionamiento del Plan comprometió, de hecho, la coordinación y aprobación de los planes sectoriales tradicionales en el Municipio montevideano, y cuestionó la estructura departamental por afinidades disciplinares. Desde entonces, las obras directas a realizarse por el sector público en relación con la vialidad urbana y rural, el espacio público, el saneamiento, etc.,

y que responden a las prioridades y secuencias “en plan” se deberán reflejar directamente y en rubro independiente en el presupuesto municipal.

En este sentido, el Plan obliga, como instrumento básico, a la realización anual del Programa de Acción Territorial, que tiene como objetivo “establecer las etapas para el cumplimiento de las directrices y estrategias” del propio Plan. Este requerimiento permite realizar el avance y seguimiento anual de las obras públicas de tal forma que sea posible coordinar los requerimientos del Plan con el presupuesto quinquenal y la obra directa municipal. Por otra parte, requiere a su vez un necesario y obligatorio ajuste en las rendiciones de cuentas anuales.

De acuerdo al Plan, el Programa de Acción Territorial “[...] será aprobado por el Intendente Municipal previa consideración de la Comisión Permanente del Plan, remitiéndose a la Junta Departamental para su conocimiento. [...] La Unidad Central de Planificación Municipal elaborará y elevará anualmente, en oportunidad de la preparación de los presupuestos y rendiciones de cuenta, un informe de avance y seguimiento en que se registre lo actuado y se proponga medidas para el mejor cumplimiento del Programa” (art. D15 del Plan Montevideo).

Centralidad urbana. Áreas de Promoción

La bahía fue el asiento natural de las actividades más relevantes de la ciudad hasta fines del siglo XVI. Escenario natural, en sus costas se nuclearon los primeros pobladores independientes de la ciudad primitiva y se desarrollaron los primeros balnearios públicos. Los grandes equipamientos de la ciudad se localizaron en su entorno: el puerto refundado en 1904, la estación central del ferrocarril de fines del siglo XIX, y la industria frigorífica y lanera hasta bien entrado el siglo XX.

Hacia 1900, Montevideo se extendió en torno a la bahía incluyendo los barrios industriales y obreros de Villa del Cerro y la Teja, así como algunos equipamientos como las prestigiosas sociedades deportivas Nacional de Regatas y el Rowing Club.

El desarrollo industrial del país de la década de los cuarenta incluyó la implantación mayoritaria de los establecimientos industriales y la instalación de grandes equipamientos en el frente de la bahía. Esta situación significó su marginalización visual y funcional para el montevideano, y su transformación en el “patio trasero” de Montevideo.

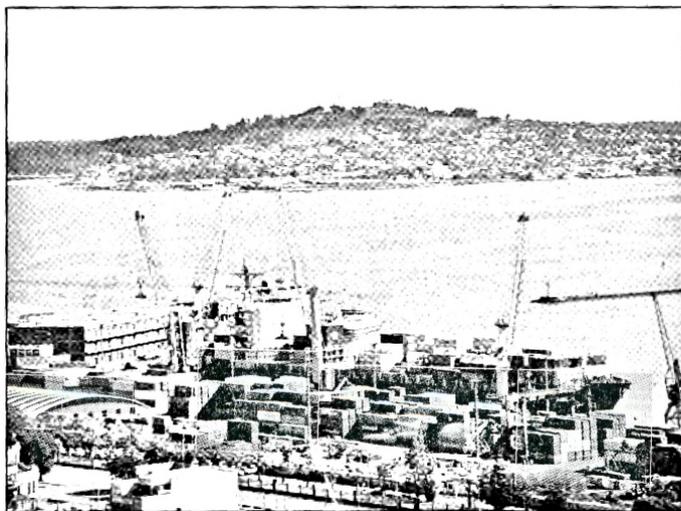
Los cambios en el sistema productivo y de transporte provocaron el abandono de las instalaciones localizadas en la zona, dando lugar a áreas deterioradas, abandonadas, o simplemente subutilizadas.

La oportunidad es única y el desarrollo de la bahía es ahora considerado vital para un nuevo equilibrio, una nueva imagen y una nueva estructura de ciudad. La gran plaza de agua de 4 km de diámetro dominada por el cerro, la península y un gran frente terrestre disponible sigue siendo el paisaje singular e identificador de Montevideo.

Su excelente accesibilidad y ubicación estratégica permite, con un cambio cultural que lo sustente, utilizar el impactante *stock* de tierra disponible y de edificaciones en desuso o mal utilizadas. La recuperación del polígono de la bahía como “espacio público” calificado representa, a su vez, un factor desencadenante de procesos de renovación urbana en los tejidos más deprimidos de Montevideo.

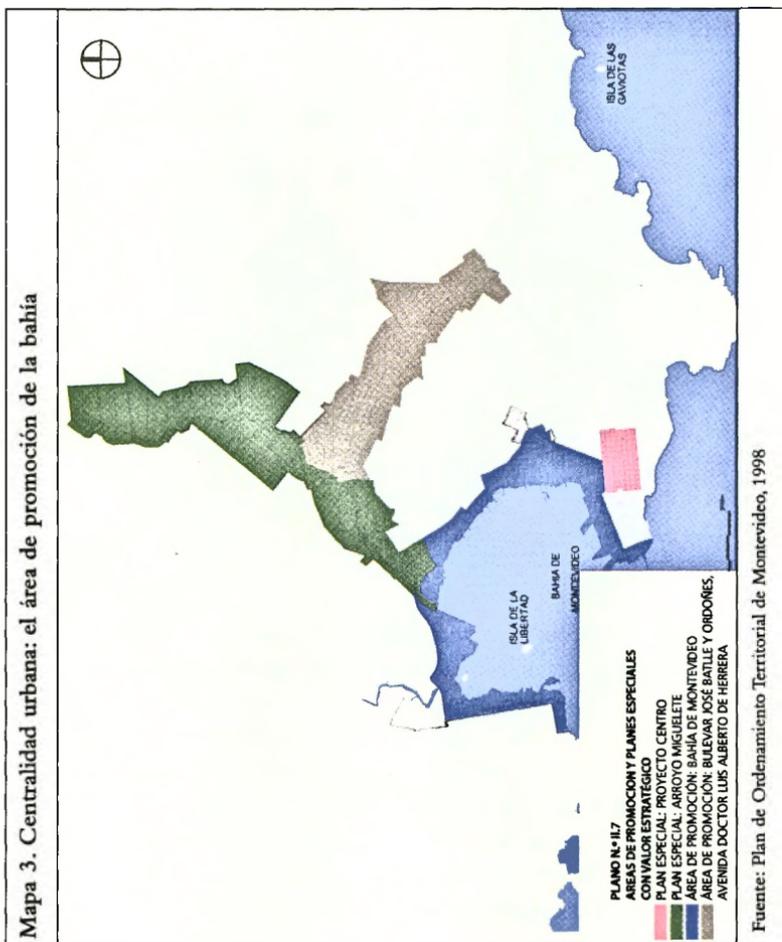
La zona de la bahía (figura 3) —eje emblemático del desarrollo de la ciudad, tanto a nivel de centralidad histórica como de nueva centralidad urbana—, de acuerdo al Plan Montevideo es “área de promoción”, y, por lo tanto, por iniciativa pública o privada, en determinadas condiciones, partes de esa zona pueden obtener condiciones excepcionales en el ordenamiento urbanístico-arquitectónico. Esta área de promoción permite desarrollar una serie secuencial de instrumentos de transformación urbana.

Fotografía 3. La bahía y las centralidades históricas

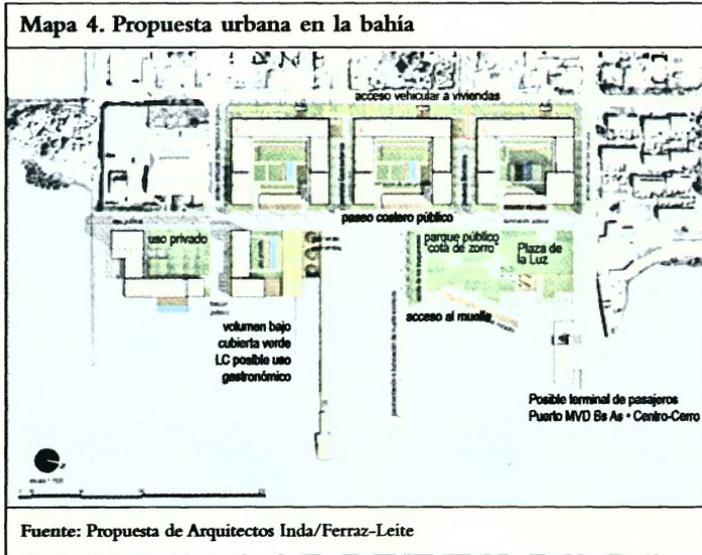


Fuente: www.yannarthusbertrand.org

Se trata de una “unidad territorial objeto de intervenciones urbanas prioritarias” (imagen 8), con las cuales puede accederse a un régimen específico en el ordenamiento arquitectónico y en su potencialidad volumétrica.



Por iniciativa municipal o por propuesta de mas de un 60% de propietarios de un sector del área, se puede formalizar una “unidad de actuación”, asociando a los propietarios con el Municipio y permitiendo de este modo liberar el suelo a los efectos de proponer un “proyecto urbano de detalle” (mapa 4).



La “unidad de actuación” permite la realización de emprendimientos de jerarquía y dimensión para dinamizar rápidamente el área promocionada. De acuerdo al Plan, es un “instrumento de gestión que tiene por objeto el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, en una superficie delimitada [...] a fin de garantizar una ejecución unitaria y sincronizada del mismo” (art. D.64 del Plan Montevideo).

Por su parte, el “proyecto urbano de detalle” es el instrumento mediante el cual “es posible completar y definir alineaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes” (art. D.57 del Plan Montevideo).

La costa y el área rural

La ciudad se vertebró desde su inicio en directa relación con su entorno geográfico. La ciudad colonial fue enclave urbano y militar, además de región productiva.

La ciudad amurallada se conformaba directamente con el vacío territorial de su ejido y se complementaba, a su vez, en la zona de propios y chacras que se extendía en la fértil ondulación montevideana.

Por otra parte, la costa, despreciada en sus inicios, se manifestó a través del rítmico encadenamiento de playas de arena, la fuerte presencia de médanos y el acento geográfico de la bahía.

La manifiesta calidad de las fronteras urbanas en los límites con el Río de la Plata y con el espacio rural de paisaje productivo conforman dos singularidades en donde el cielo montevideano es el protagonista principal.

Cielo y mar y cielo y tierra definen “espacios públicos visuales” de disímil naturaleza, pero de la misma jerarquía perceptiva que el espacio público tradicional de calles, plazas y parques.

Montevideo cuenta hoy con una corona rural en plena producción en gran parte de su área, la cual es indispensable para reforzar la relación equilibrada entre la ciudad, dimensionalmente formalizada, y su propio territorio.

El área rural propiamente dicha se enriquece con elevaciones, como la Cuchilla Pereyra, o áreas naturales de equilibrio ecológico milenario, como las humedades de Santa Lucía al oeste y los bañados de Carrasco al este.

Por otra parte, la costa, verdadera ventana entre el territorio y el espacio “visual” de agua y cielo, a través del tiempo se ha fragmentado en tres zonas geográficamente distintas y con ocupaciones físicas disímiles.

- La propia bahía en el eje de simetría de la costa montevideana.
- La costa oeste casi en estado natural, con bordes de dunas, playas solitarias, escasa ocupación habitacional y, de hecho, una porción complementaria del área rural.
- Y la costa este, hiperdesarrollada e hiperequipada a través del rosario de playas, nuevos equipamientos y una ocupación residencial de niveles socio-económicos medios y medio-altos.

Una actuación basada en la lectura valorativa de estos espacios estructuradores del territorio han permitido diseñar y consensuar una política fuertemente defensiva, sin, por supuesto, coartar las posibilidades de desarrollos con planteos alternativos pero altamente calificados.

El área rural, con más de 300 km², se encuentra supervisada por una comisión especial permanente conformada por representantes municipales, de asociaciones rurales y vecinos de la zona con asistencia técnica municipal. Toda actuación física en el área, tanto arquitectónica como urbanística o paisajística debe ser aprobada preceptivamente por dicha comisión.

Una división calificadoradora por parte del Plan, sectorizándola en agrícola, ecológicamente significativa y de usos mixtos, es el marco de referencia en relación con las decisiones de ordenamiento de la actividad privada. Esto permite coordinar las acciones públicas y encuadra las actividades municipales y las privadas preservando las características productivas y naturales de la zona. En cuanto a la frontera costera, la costa oeste tiene un estatuto especial y forma parte, a todos los efectos, del territorio rural.

En tanto, la costa este (fotografía 4), es la imagen y el espacio unificador del Montevideo urbano. Con más de 20 kms de longitud y equipada para actividades marinas, es requerida por toda la población montevideana para su esparcimiento. Por sus características únicas, tanto espaciales como paisajísticas y arquitectónicas, es un verdadero eje central de la ciudad. En base a estas características y a su fragilidad ambiental fue declarada Patrimonio Cultural Nacional, por lo que, además de la responsabilidad municipal, sobre ella actúa en forma inapelable la Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación. Todas las acciones que se realicen sobre la costa este, conocida como la "Rambla", deberán tener en cuenta, para ser aprobadas, las diferentes caracterizaciones paisajísticas y arquitectónicas que conforman verdaderas unidades diferenciales inscritas en la totalidad de la frontera costera.

Fotografía 4. La costa este



Fuente: Fotografía del autor

Plazas y parques

Las plazas, que no son pocas, y los parques urbanos con una superficie total de 799 hectáreas, vertebran desde siempre la espacialidad urbana en relación con la estructura habitacional.

Las plazas centrales, como la Matriz o Independencia, y los más importantes parques urbanos, como Batlle y Ordóñez —en su origen el Parque Central o Rodó—, han sido declarados Monumentos Históricos Nacionales y, por lo tanto, con el apoyo municipal, el mantenimiento y acrecentamiento de sus calidades le corresponden a la Comisión de Patrimonio.

La plaza Matriz fue el centro cívico y religioso de la primera época, y continúa teniendo un fuerte acento evocador e identificador. Se complementa en su relación con la ciudad republicana, con la plaza Independencia, especie de bisagra entre la Ciudad Vieja y la Ciudad Nueva. Formulada en primera instancia en 1830, pasó por diferentes vicisitudes formales y propuestas edilicias hasta llegar a nuestros días como centro cívico y ceremonial.

Fue a fines del siglo XIX y a principios del XX en que reconocidos paisajistas y técnicos conformaron la plaza Zabala, formalizaron la Plaza Cagancha, crearon los grandes parques, la Rambla Sur, etc., y se constituyó el propio Servicio de Paseos Públicos de la Ciudad. Fue entonces que Montevideo definitivamente estructuró la ciudad de hoy y, a través de sus primeras plazas y parques, conformó y le dio carácter a las actuales áreas centrales históricas.

La política municipal en relación con estas áreas públicas calificadas se ha dirigido básicamente a mantener en forma decorosa lo que en la década del ochenta se deterioraba rápidamente. Para ello, se institucionalizó el sistema de patrocinio para la conservación, equipamiento y mantenimiento de las plazas existentes y a construir. En este sistema han participado empresas privadas y sociedades de vecinos, las cuales han permitido la formulación de nuevos espacios de recreación junto a la habitación. Junto a ello, algunas peatonalizaciones, realizadas con el apoyo y el aporte vecinal de gran impacto, han permitido ganar para el montevideano algunos espacios públicos como la calle Sarandí, eje vertebral del paseo cultural de la Ciudad Vieja y conformador lateral de la plaza Matriz.

Los parques se han identificado en la historia como la mejor imagen de la ciudad en donde el vegetal tiene presencia significativa. Una política de “concesión sin concesiones”, en donde se alienta y se respeta a aquellas asociaciones privadas (deportivas o sociales) que usufructúan parte de los parques montevideanos ayudando a su cuidado y mantenimiento y, por otra parte, una exigencia muy alta con las contrapartidas que otorgan utilidad social al aporte privado, han permitido dignificar nuevamente los espacios públicos centrales (fotografía 5).

Fotografía 5. Sociedad público-privada en el espacio público.



Fuente: Fotografía del autor

Suelo suburbano o potencialmente urbanizable

Montevideo es el centro de un área de funcionamiento cotidiano en la cual oficia de ciudad matriz, conformando a partir de su centralidad un área metropolitana de unos 10.000 km² y una población total de 1'600.000 habitantes. La presencia de esta área funcional supra-municipal no hace más que confirmar el acto fundacional de Montevideo en el régimen colonial. Montevideo fue la última gran ciudad fundada por el imperio, y su dimensión sobrepasaba la propia ciudad de “los solares del pueblo” para conformar una compleja jurisdicción territorial. La ciudad se integraba y complementaba con el Ejido, los Propios y Dehesas, así como con el territorio como jurisdicción político-administrativa limitada por accidentes geográficos muy determinantes como el Río de la Plata, el arroyo Cufre, las sierras de Minas y la Cuchilla Grande, localizados en jurisdicciones políticas diferentes a la administración montevideana.

El área metropolitana, como formación básicamente radio concéntrica, comprende el municipio montevideano y parte de los municipios lin-

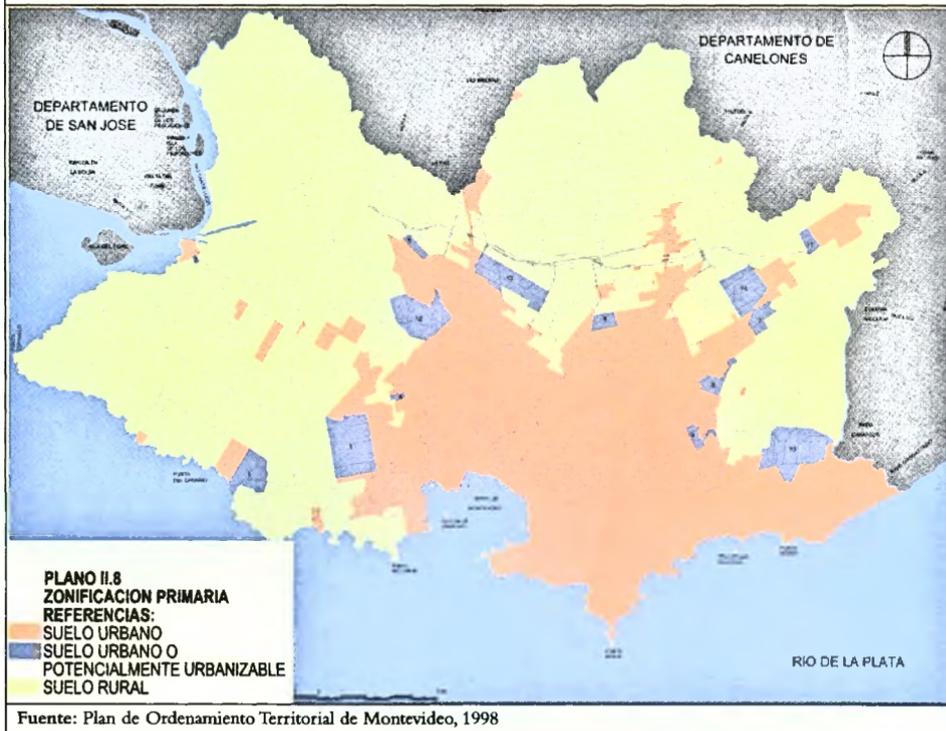
deros, en los cuales se distribuye una población de alrededor de 300.000 habitantes en ciudades y pueblos de 20.000 habitantes como media. El conjunto de funciones que se desarrollan en el área, salvo en la línea costera, una interdependencia real entre la ciudad-metro y los municipios vecinos en la medida en que muchos de los grandes equipamientos o servicios se encuentran localizados en estos últimos: el aeropuerto en Canelones, el abastecimiento de agua potable en Florida, algunos establecimientos agro-industriales en San José, etc.

El Montevideo urbano oficia de ciudad central para la dimensión territorial metropolitana, pues es la ciudad matriz y como tal se la identifica. Con el Plan se pretende reforzar la conformación unitaria y delimitada de la urbe montevideana calificando su actual dimensión física y fortaleciendo sus límites. Para ello, se propone una serie de polígonos periféricos, en zonas descaracterizadas, denominados "suelo suburbano" o "potencialmente urbanizable". Mediante esta figura se puede transformar un suelo rural en urbano bajo determinadas condiciones. Por iniciativa municipal o privada, un área "no-urbanizable" puede urbanizarse para permitir delinear fuertemente la frontera urbano-rural y, a la vez, colocar esa tierra organizada al alcance de sectores económicamente carenciados.

La urbe montevideana, de este modo, se conforma con identidad propia, y desaparecen las confusas zonas de ambivalencia ciudad-campo.

Por lo tanto, el "[...] suelo suburbano o potencialmente urbanizable es aquel que, teniendo características y equipamiento rural, se destina a la expansión de los usos urbanos [...] mediante la aprobación del Programa de Actuación Urbanística" (art. D.28 del Plan Montevideo), sólo aprobable por las autoridades municipales "en Plan" (mapa 5).

Mapa 5. La conformación de la frontera urbano-rural



Ordenamiento de la acción privada

Montevideo es una ciudad ya conformada en su base territorial espacial y arquitectónica. Las arquitecturas legadas son de excelente factura formal y constructiva, y conforman un “espacio público” armónicamente proporcionado. La ciudad se está completando con una inteligente y sensible política de sustitución de piezas arquitectónicas. A la demolición sin sentido y acrítica, a la pérdida de valores sustantivos, los nuevos instrumentos permitieron y permiten un sistema de nuevas inserciones voluntariamente calificadas que revalorizan las porciones de ciudad “caracterizadas” y refuerzan la unidad esencial del territorio montevideano.

Las directivas del Plan se reflejan en la acción dirigida a la estructuración del espacio público en sistemas de espacios verdes, red de calles, tejido habitacional y equipamientos, relacionando la obra municipal directa con las estrategias de ordenamiento y direccionalidad del esfuerzo privado. Los instrumentos se adecuan e interactúan con las tipologías espaciales, y conforman, a su vez, un sistema de actuación que se potencia en su uso combinado.

El plan ha permitido ordenar, clasificar, interrelacionar y jerarquizar los diferentes instrumentos de preservación y revalorización arquitectónica. A efectos de una exposición más clara, agrupo estos instrumentos en dos, aunque no están clasificados con esta denominación:

1. Directos o visibles, en cuanto se actúa en un universo perfectamente localizado y formalizado.
2. Indirectos o invisibles, cuanto se actúa estratégicamente sobre un universo formalmente difuso.

La preservación visible

Las medidas directas o visibles comprenden las áreas patrimoniales con comisiones especiales permanentes –reguladas por planes especiales desde la aprobación del Plan y los bienes de interés municipal. Desde el pun-

to de vista institucional, dependen de la Unidad para la Conservación del Patrimonio Edificio y Ambiental de Montevideo, la ciudad está subordinada a la dirección del Plan Territorial y de ella dependen los equipos técnicos de apoyo de cada comisión.

Centralidades históricas-áreas patrimoniales

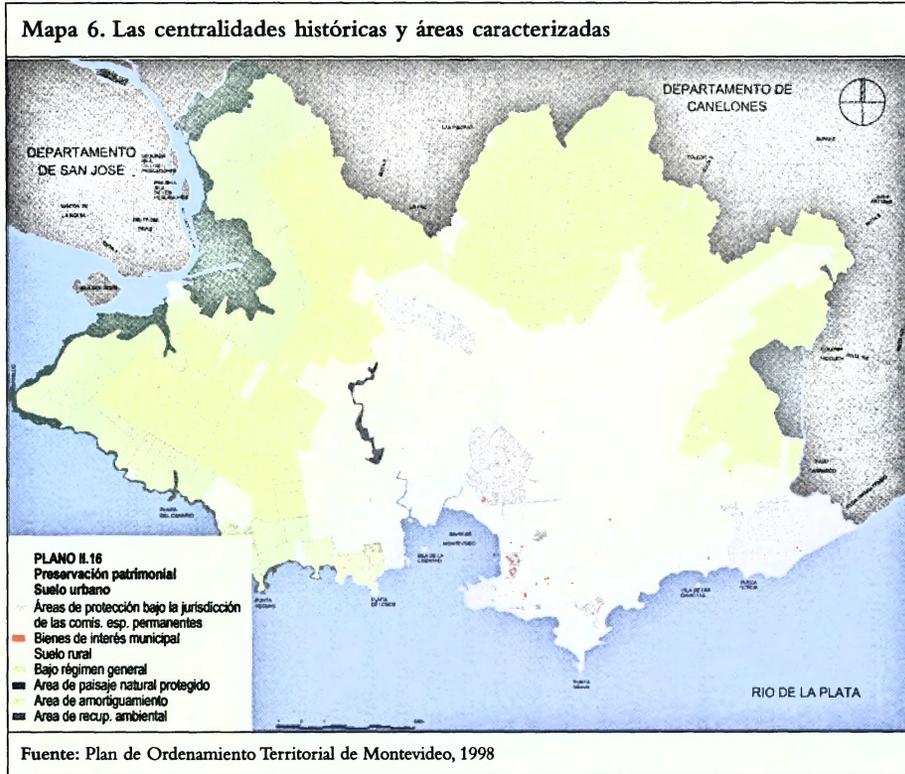
Las llamadas áreas patrimoniales son cuatro, y se corresponden con aquellas porciones “caracterizadas” de la ciudad de reconocido equilibrio arquitectónico-urbanístico que, poseyendo altas calidades arquitectónicas y espaciales identificatorias del montevideano, han visto distorsionado su desarrollo armónico debido al alto grado de demanda constructiva por parte del capital inmobiliario.

En estos casos, el sistema de ordenamiento de la actividad privada se basa en una relación directa entre la propuesta arquitectónica, volumétricamente precisa y singular, y un cuerpo de personalidades notables que aceptan, sugieren, provocan y aprueban: la Comisión Especial Permanente. La propuesta arquitectónica es singular y específica para un sitio específico y singular.

Cuatro comisiones especiales (mapa 6) ordenan preceptivamente las arquitecturas de más de 10% del área urbana de Montevideo, apoyadas en un sistema de “inventario” valorativo de las piezas arquitectónicas y los espacios urbanos de cada sector. Su constitución es por representación técnica institucional, participando la propia Intendencia, la Sociedad de Arquitectos, el Banco Hipotecario, la Facultad de Arquitectura, los promotores inmobiliarios, vecinos, etc. Las sedes, localizadas en edificios emblemáticos del área correspondiente, son administradas por la Intendencia Municipal, así como el financiamiento del equipo técnico de apoyo.

Este sistema basado en la regulación calificada de las nuevas inserciones a través de las comisiones y el inventario complementario se encuentra enmarcado en los Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora (art. 235 del Plan Montevideo) de cada área caracterizada.

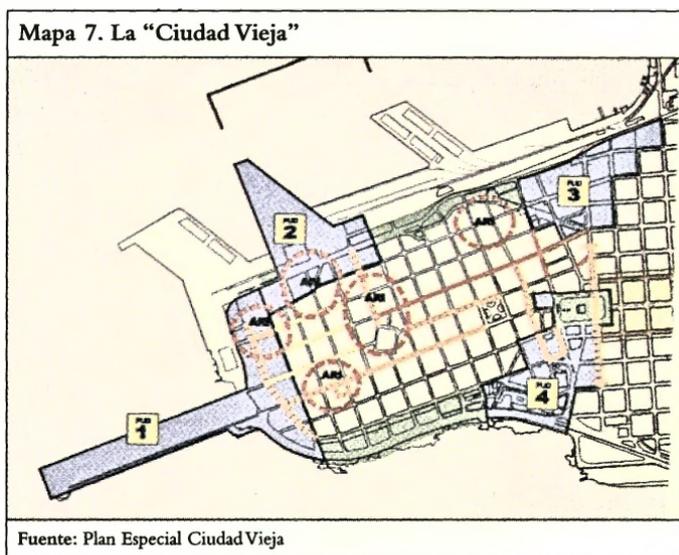
Mapa 6. Las centralidades históricas y áreas caracterizadas



Comisión especial permanente de Ciudad Vieja

Actúa en la “Ciudad Vieja”, casco primitivo de la ciudad (mapa 7) con una dimensión de 100 hectáreas. La estructura amanzanada indiana es conformada por arquitecturas eclécticas y algunos extraordinarios ejemplares de arquitectura del Movimiento Moderno. Cuadro urbano especialmente homogéneo, en el recinto funciona el sistema bancario del Uruguay, así como una intrincada red de actividades. Un sector importante del área se encuentra ocupado por residencia permanente de sectores medios y medios-bajos.

Una seria problemática de vaciamiento poblacional y de algunas actividades tradicionales, como la localización reciente de usos turísticos y de esparcimiento demuestran una dinámica de transformación acelerada y riesgosa para la calidad del área.



Consejo auxiliar de Los Pocitos

Comprende la zona de mayor demanda constructiva. Localizada junto a una playa natural de belleza particular, fue una de las primeras estaciones balnearias con una superficie de 200 hectáreas. La estructura urbana es amanzanada en la versión republicana (100 x 100 m), y su arquitectura tomada por las medianeras se emparenta con las propuestas suburbanas en la formalización del chalé. Las arquitecturas revelan los más disímiles estilos propuestos por el siglo XX, y un marco signado por el árbol en el espacio público le otorgan una homogeneidad y calidad inusual.

Comisión especial de Prado-Capurro

Los zonas de Prado y Capurro comprenden una superficie de alrededor de 1.000 hectáreas. Conformadas a fines del siglo XIX, presentan hasta hoy las características espaciales de un área de “casas-quinta”. Un arroyo en franco proyecto de recuperación —el “Miguelete”— la recorre en toda su extensión. Además el parque del Prado, de más de 100 hectáreas, centraliza la calidad espacial y ambiental del área.

Predomina el verde arbóreo de relevancia paisajística sobre la factura edilicia, y ésta se inscribe en el espacio conformando volumetrías predominantemente aisladas en su predio.

Reducto de las clases dominantes en el entre-siglo anterior, la revalorización de la estructura del espacio público solo puede provenir de un manejo adecuado y realista tanto del equipamiento vegetal como de la reutilización de una arquitectura que ha perdido su funcionalidad original.

Comisión especial de Carrasco y Punta Gorda

Paradigma de “ciudad-jardín montevideana” (figura 6), con más de 800 hectáreas, su estructura es de manzana abierta. El jardín visible es el protagonista principal, dialogando con las arquitecturas de excelente factura constructiva,

muchas de ellas consecuentes, en su versión doméstica, con las corrientes renovadoras del siglo pasado. Su formalización se adapta a la línea costera y conforman un verdadero balcón sobre el Río de la Plata y sus playas.

A más de veinte años de la creación de la primera comisión y con una decena de años de funcionamiento de las restantes, el sistema de comisiones ha sido un modo exitoso de recuperar, revalorizar y proyectar en el futuro calidades espaciales, arquitectónicas, artesanales y culturales de sustantivas porciones del territorio montevidéano.

El ordenamiento cualitativo y particularizado ha sustituido al cuantitativo y generalista.

Las comisiones han logrado, en este tiempo, una actuación de creciente aceptación y prestigio, aunque no exenta de críticas. Con todo, debemos convenir que gran parte de los logros indudables del sistema y sus modos de operar no sólo se deben a la constitución altamente representativa o al apoyo técnico calificado, sino a la reconocida calidad personal y a la idoneidad técnica de sus miembros.

Fotografía 6. La "ciudad-jardín" y sede de la comisión



Fuente: Fotografía del autor

Bienes de interés municipal

El inventario valorativo que oficia de apoyo a las actuaciones de las respectivas comisiones está complementado por una figura más de protección y revalorización del legado físico y espacial: la declaración de bien de interés municipal, tanto para obras arquitectónicas como para conjuntos urbanos o históricos (fotografía 7).

El bien declarado solo podrá ser mejorado, mantenido o reformado bajo la tutela directa de la Unidad de Patrimonio Municipal. Los Monumentos Históricos Nacionales, por el sólo hecho de serlo, pasan a formar parte del listado municipal con todas sus consecuencias. La Unidad, además, tiene un cometido muy importante en relación al manejo de incentivos y premios a las piezas o conjuntos con declaración de interés. En los últimos años, se ha logrado poner en funcionamiento un mecanismo ágil y directo que relaciona las recuperaciones de fachadas, el buen mantenimiento y la recuperación o reciclaje con el grado de calidad del bien en las áreas inventariadas.

Ello permite, con el asesoramiento de la Unidad, reducir hasta un 100% los impuestos inmobiliarios que deben aportar los propietarios al Municipio.

Fotografía 7. El Montevideo moderno protegido. Edificio Centenario



Fuente: Fotografía del Autor

La preservación invisible

Las medidas indirectas o invisibles comprenden el ordenamiento general, el sistema de acordamientos y el Programa de Reciclajes de Antiguas Viviendas.

Ordenamiento general

La ciudad de finales de la década de los ochenta, en términos generales, se desmembraba en su periferia, se descaracterizaba en las áreas más armónicas y perdía los caracteres identificatorios esenciales del espacio público: proporción-carácter-armonía.

La superposición conceptual y física de la ciudad a la “europea” con la “ciudad-jardín” de la democracia política y la igualdad de oportunidades inmobiliarias encontraban su reflejo en las posibilidades desmedidas de los predios privados para multiplicarse en altura. La dimensión del progreso se medía por cantidad y multiplicidad de las sustituciones de piezas arquitectónicas en la ciudad. Ese desproporcionado y universal potencial constructivo de los predios montevideanos permitían y sustentaban la natural expectativa de los propietarios, los cuales esperaban reeditar por el valor de cambio del inmueble cuando el inversor inmobiliario enajenase su propiedad para construir un nuevo edificio de apartamentos en altura.

Causas y efectos acumulados alentaban el natural desequilibrio estructural de un Montevideo que se hiperdesarrollaba en la costa este, se subdesarrollaba en el área mediterránea y simplemente se degradaba en las zonas cercanas a la bahía.

La altura de la edificación futura es, pues, el parámetro clave para definir la densidad del uso del territorio local, la calidad urbana y arquitectónica, y la valorización o revalorización de la arquitectura existente.

En el territorio montevideano no atendido por comisiones especiales, se optó por un “techo” de 9 m para todas las construcciones futuras, salvo que por razones morfológicas o estratégicas esa altura no conviniese.

Al comienzo de los noventa, y con esta óptica, se reordenaron zonas de alta demanda constructiva como Punta Carreta-Pocitos-Malvín-Par-

que Rodó, lo cual posteriormente se extendió a toda la ciudad, en pleno proceso de implementación del Plan Montevideo.

Una política urbana “agresiva” en este sentido permitió, en poco tiempo, revalorizar en términos arquitectónicos y económicos amplias áreas de la ciudad. La nueva calificación del espacio público y la tranquilidad de no ser afectados por demoliciones han revalorizado la edificación existente desestimulando de esa forma la sustitución.

La ciudad en su conformación total y en sus formalizaciones locales apuesta a una unidad diversa y armónica. Montevideo es una y su historicidad es total.

Acordamiento

A esta forma de defender y valorizar el espacio público debe agregarse algunos ordenadores complementarios, como el llamado “acordamiento” en altura (fotografía 8) o en planta.

Estos ordenamientos permiten minimizar los efectos negativos de los edificios ya construidos con medianeras expuestas y un nuevo ordenamiento de menor altura en sus laterales. La propuesta permite edificaciones de la misma altura de la sobresaliente si dispone determinadas relaciones con los predios vecinos. Se permite, con el edificio básico, conformar una unidad edilicia abriendo fachadas hacia el predio de menor altura.

El acordamiento en altura permite tanto relacionar un edificio aislado con un entorno de menor altura como salvaguardar un edificio patrimonial de la posible agresión del vecino, permitiendo la fachada en la medianera. El acordamiento es opcional salvo cuando se puede construir con mayor altura en un predio lindero “a un edificio catalogado de Interés Municipal o de Patrimonio Nacional [...] que [...] deberá acordarse de la siguiente manera” (art. 171 del Plan Montevideo).

Fotografía 8. Acordamiento en altura



Fuente: Fotografía del autor

Reciclaje

En los años ochenta, importantes zonas de la ciudad, y en forma principal las centralidades históricas, contaban con estructuras edilicias sin uso, subutilizadas o utilizadas para fines inaceptables desde el punto de vista del rendimiento social acorde con la inversión histórica. Es el caso de la casa “standard” de los constructores italianos de fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Grandes sectores de espacio público “coral” se homogeneizaban con la sucesión de esas fachadas en las cuales horizontales y verticales, cornisas y pilastras dialogaban y dialogan con el árbol localizado rítmicamente en la acera.

La casa “standard”, desvalorizada cultural, económica y funcionalmente, tenía el destino marcado en su destrucción irremediable.

El manejo combinado de ordenamientos que desalientan la sustitución y programas de reciclaje de viejas construcciones permitieron reformular el uso de espacios públicos cuyo destino final hubiese sido la degradación y el desprestigio social.

Desde fines de la década de los ochenta, por convenio entre la Intendencia Municipal Montevideo y el Banco Hipotecario del Uruguay, se ha podido desarrollar este programa que combina una ordenanza de preservación de viviendas expresamente adaptado para aceptar el cambio de tipología, y un crédito hipotecario muy accesible, dirigido básicamente al pequeño constructor y al adquirente de clase media (fotografía 9).

La ordenanza específica para el reciclaje de esta tipología determinaba que “será de aplicación en que se amplíe la capacidad locativa [...] en una o varias unidades [...] y [...] deberá mantenerse el volumen original de la vivienda, el cual podrá ser incrementado en un 15% como máximo”. A su vez, especificaba unas relaciones de alturas, dimensiones de escaleras, etc. que permitían reciclar las viejas construcciones.

Por otra parte, el Banco Hipotecario del Uruguay abrió una “línea de crédito para reciclaje” que permitía con facilidad la “adquisición de vivienda usada con rehabilitación de construcciones por aumento del número de unidades habitacionales”, y otra “línea” para la adquisición de las unidades por parte de los ahorristas del banco.

El programa estuvo dirigido en su origen a la recuperación del *stock* construido en la “Ciudad Vieja”, y luego se extendió a otras zonas del Montevideo central cuando el “techo constructivo de 9 m” alentaba el reciclaje por sobre la demolición-sustitución.

Este convenio ha permitido refuncionalizar más de 300 ejemplares de esas viejas y significativas construcciones con valor “coral”, reconvirtiéndolas en 1.400 viviendas

El programa fue suspendido en el 2003, en plena crisis bancaria.

Fotografía 9. Reciclaje de viejas viviendas



Fuente: Fotografía del autor

Instrumentos complementarios

El Plan desarrolla otros instrumentos de gestión que permiten complementar los descritos y los de ordenación o, por vía independiente, actuar en las más diversas circunstancias de desarrollo urbano. Estos instrumentos “podrán constituir sistemas integrados” (del art. D.62 del Plan Montevideo) a efecto de cumplir con los objetivos propuestos “en Plan”.

Ellos son el “sistema de cautelas urbanísticas”, que permite a los propietarios privados participar en operaciones urbanas implementadas por el Municipio, recibiendo de este “obligación de crédito [...] con la que adquirirán los derechos y obligaciones” que resulten de beneficiarse con los resultados de la operación (art. D.69, D.70 y D.71 del Plan Montevideo); la “expropiación”; la “concesión de obra pública [...] mediante un llamado a licitación pública” (art. D.76 del Plan Montevideo); el “contra-

to-programa”, que permite que “la Intendencia Municipal, de oficio o a iniciativa de parte interesada, [pueda] convocar a expresiones de interés para la celebración de un contrato-programa de urbanización o de recuperación urbana” (art. D.77 del Plan Montevideo); y el “convenio de co-gestión [...] con otras administraciones públicas a partir de objetivos de orden territorial, comunes y concretos” (art. 79 del Plan Montevideo).

Conclusiones

El Plan Montevideo no es un programa de Gobierno ni debe ser tomado como tal. Sus objetivos y metas superan la cronología político-administrativa y deberían tener permanencia en el tiempo. Trascendiendo las etapas estrictamente políticas, el POT ha sido lo suficiente rígido como para establecer objetivos-anclas con permanencia temporal, y a su vez lo suficientemente flexible como para aceptar las variaciones del natural y cambiante mundo de las ideas y los intereses, reconociendo los valores permanentes y asimilando los circunstanciales.

Estos años de vigencia del Plan, inclusive con sus carencias y ausencias, y en ocasiones con la falta de vocación y de impulso para aplicarlo, me lleva al convencimiento de que es posible actuar con voluntad creadora para calificar nuestra ciudad y por extensión el resto de nuestras ciudades. Con todo, la re-definición de las ideas básicas y de los principales instrumentos es un deber de los montevideanos, quienes aun no han concretado la imprescindible discusión con el sentido de transformación operativa que el desarrollo de Montevideo no solamente solicita, sino que reclama.

En el tiempo de vigencia del Plan, han sido incontestables los cambios operados tanto a nivel físico como en relación a las políticas urbanas y territoriales. Estos se verifican en el sentido del Plan como en relación a situaciones negativas aun no resueltas. Con todo, es evidente la necesidad de una nueva lectura y una nueva reinterpretación de la ciudad por parte de quienes tienen la responsabilidad de administrarla, armonizar su desarrollo y resolver sus conflictos.

Se ha puesto en evidencia, además, las dificultades para operar en el territorio montevideano y armonizar sus intereses no solamente en la conocida dicotomía público-privada, sino en la propia relación público-público. Movilizar, en una única dirección y con sentido acorde, dos instituciones estatales e inclusive con intereses políticos afines puede tornarse tan difícil o más que el de congeniar los intereses de los particulares en relación a los bienes comunes.

También es evidente y verificable la importancia sustancial de que Montevideo cuente con un acuerdo ciudadano expresado en un Plan Territorial y Urbano.

Revisar el Plan Montevideo, tal como lo establece el propio Plan para un plazo ya excedido, necesitará, de acuerdo a la experiencia reciente, revisar algunos aspectos interdependientes interrelacionados e insoslayables para superar falencias en relación a las centralidades históricas y enriquecer sus valores.

En primer lugar, el eje de desarrollo de Montevideo “en Plan”, esto es la bahía y su transformación emblemática, ha perdido vigencia ante la imposición de los intereses portuarios y la inercia en la relocalización de la refinería estatal de petróleo. La recuperación y revalorización de la bahía sustentaba la “nueva-vieja” idea de ciudad y pretendía ser el motor que permitiría re-equilibrar su desarrollo. Por tanto, el gran escenario histórico de la ciudad deberá ser sustituido por otro “eje de desarrollo”.

La revisión del Plan deberá encontrar sucedáneos para la idea prácticamente abortada. Una nueva idea-síntesis se debería sustentar y apoyar en un espacio de historicidad aceptada, la formulación de una formalización aprehensible, una localización irreprochable y un funcionamiento comprobado, todo en condiciones apropiadas para la ciudad y apropiables por los montevideanos. Se impone, entonces, una nueva “utopía realizable” que aproveche las calidades de las centralidades identificatorias o proponga una nueva centralidad emblemática.

En un segundo plano, hasta que no varíe la legislación y la cultura política administrativa, la obra municipal directa deberá estar vinculada al presupuesto y a las rendiciones de cuentas anuales. Cada plan de acción en las áreas caracterizadas deberá relacionarse –por ahora– a través de un

mecanismo existente y hasta el momento no activado, como lo es el Programa de Acción Territorial, en el cual se proponen anualmente y en forma obligatoria las obras "en Plan". Es de vital importancia que el Plan en sí promueva obras catalizadoras y emblemáticas financiadas directamente por el presupuesto municipal, de tal forma que se dote a éstas y al área de su localización de las fortalezas políticas imprescindibles.

Por otra parte, el reconocimiento de la importancia de la obra privada en la construcción de la ciudad y su territorio implica una vinculación mucho más firme que la tradicional del ordenamiento de funciones y de volumetrías para transformarse, a través de incentivos y prohibiciones, en un verdadero director de la forma y de la localización del aporte privado. Para ello, se debe lograr un nuevo impulso para las áreas de promoción y las potencialmente urbanizables en las cuales por iniciativa pública o por iniciativa de los propietarios, se movilizan una serie de recursos que permiten formular propuestas urbanas perfectamente adaptadas a la demanda y a la localización específica.

Para todo ello, se requiere un sistema de gestión activo y con iniciativa, y que además utilice las herramientas que el propio Plan dispone.

El seguimiento del desarrollo de las obras previstas, sus plazos y los recursos afectados es de una importancia obvia para poder llegar a los objetivos prefijados. El propio Plan establece la obligatoriedad de un informe anual de avance y seguimiento a ser elevado a la Junta Departamental. Un sistema de auditoría y monitoreo, el cual se debe basar en la formulación del programa de actuación, debería ser organizado por la propia administración municipal con participación activa de la sociedad montevideana. El sistema debería concretar, además, la imprescindible coordinación sectorial en el propio municipio y con los demás entes públicos, así como el seguimiento de la cantidad y la calidad de obra privada.

Por último, el desarrollo armónico de cualquier área del territorio exige y exigirá respetar la naturaleza, revalorizar las culturas locales, aceptar y dirigir la dinámica del sector privado, considerar la acumulación de experiencia del sector público, incorporar las demandas sociales y reconocer y bien-utilizar las lógicas de la actividad inmobiliaria.

El manejo de la capacidad de reproducción física de Montevideo deberá apoyarse en continuidad con las directivas del Plan en la sustitución selectiva de cada pieza arquitectónica con criterio estructural y formal, tanto en las áreas históricas como en la ciudad en general.

El desarrollo de las prioridades se apoyará en la cooperación público-privada a través de la concreción de “unidades de actuación” en las áreas de promoción o en las zonas potencialmente urbanizables, como lo permite el Plan, o sustituyendo estas figuras por otras mas convenientes. Para ello es indispensable seguir incentivando las usinas de ideas ya activadas en la elaboración del propio Plan, como la Universidad de la República y las organizaciones no gubernamentales de investigación urbana. También es estratégico en ese sentido lograr el involucramiento tanto de las instituciones que cohesionan los colectivos sociales como del individuo en particular.

Tanto es así que el Plan define, y lo debe seguir haciendo, la funcionalidad y la capacidad constructiva de cada uno de los padrones. De este modo, el territorio se organiza y el propietario se involucra con un interés real y específico en las determinaciones del ordenamiento urbano.

Montevideo es una ciudad formalizada y conformada, y necesita ser completada en uno y otro aspecto. Sus centralidades históricas y urbanas, perfectamente definidas, identifican al montevideano con su ciudad.

Operar los cambios que el porvenir de Montevideo requiere implican aceptar, asumir y correr los riesgos de propuestas imaginativas y contundentes como la Torre de Antel en la bahía (fotografía 10) y, en paralelo, revalorizar las calidades trascendentes del “Montevideo de siempre”, como lo señala el dibujante Pancho en su viñeta tan ilustrativa (imagen 3).

Fotografía 10. Torre Antel en la Bahía de Montevideo



Fuente: Fotografía del autor

Imagen 3. Viñeta de Pancho.
“El montevideano de siempre”



Fuente: Dibujo de Francisco Graells, *Semanario Brecha*, 1993

Bibliografía

- Comisión Consultora para la Revisión del Plan Director (1982). "Documentos del Plan Director de Montevideo", N°. 1 y 2. Intendencia Municipal de Montevideo.
- Comisión SAU (Estudios Territoriales del Plan Regulador de la Intendencia Municipal de Montevideo) (1985). "Lectura, interpretación y metodología de actuación en las áreas caracterizadas de Montevideo", Fascículo SAU N°. 1.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2003). "Las dimensiones del espacio público". Subsecretaría de Planeamiento.
- Grupo de Estudios Urbanos (1983). "Guía de la Ciudad Vieja de Montevideo". Montevideo: GEU.
- "La Ciudad Vieja de Montevideo. aspectos socioeconómicos y ambientales." Montevideo: GEU.
- Habitplan Consultores (1989). "Renovación urbana. La calle Piedras". En Documentos de Arquitectura N°.8
- Intendencia Municipal de Montevideo. División de Planificación Territorial (1994). *Visión de Ciudad*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.
- Intendencia Municipal de Montevideo. División de Planificación Territorial (1996). *Hacia un Plan de Montevideo*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.
- Intendencia Municipal de Montevideo (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.

Las centralidades: componente clave en los procesos de planificación territorial.

Una mirada sobre las estrategias e instrumentos idóneos para orientar su desarrollo

Juan Daniel Christoff¹

Introducción

Los procesos de toma de decisiones sobre el territorio de las ciudades han ido perfeccionándose en las últimas décadas, promovándose desde los municipios diversas herramientas de gobierno para su administración. A ello han contribuido los avances realizados —en el intento responsable de orientar el crecimiento y desarrollo de la ciudad— para la comprensión de las nuevas lógicas que intervienen en su proceso de construcción, y en particular para la profundización en el conocimiento de los distintos componentes que lo constituyen.

Así es el caso de Montevideo y otras ciudades latinoamericanas, las cuales han creado nuevos instrumentos de ordenación, gestión y ejecución del territorio que interpretan y proponen, con diferentes alcances y detalle, mediante el desarrollo de planes generales, planes parciales o proyectos específicos.

1 Arquitecto, profesor titular del Anteproyecto y Proyecto de Arquitectura y Urbanismo/Universidad de la República (2003–2008), Codirector del Estudio Christoff, de Sierra/Arquitectos y Asociados (1992–2010), asociado a la Sociedad de Arquitectos del Uruguay/miembro del Colegio de Jurados (1992–2010), Director de la División de Planificación Territorial de la Intendencia de Montevideo (1998–2004), Director General de la Unidad Central de Planificación Municipal (2004–2005).

En todos los instrumentos aplicados, están involucradas las centralidades, de una manera u otra, como un aspecto sustancial y estructurante de la urbanidad de la ciudad. Sin embargo, no parecen existir los instrumentos de planificación idóneos que garanticen su adecuado manejo y sostenibilidad en el tiempo.

Esta constatación nos alienta a explorar para intentar descubrir, y tal vez encontrar, desde la experiencia montevideana, aspectos comunes con otras ciudades y sus problemáticas, a fin de abordar en su verdadera magnitud las centralidades y su aportación a la vida urbana. Desde nuestra experiencia práctica, nos surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo consideramos las centralidades en la planificación territorial actual? ¿Cómo planificamos su mantenimiento, transformación o desarrollo? ¿Cuáles son sus aportes a la ciudad y sus condiciones más relevantes e imprescindibles? ¿Cuáles son las claves para su adecuado manejo? ¿Qué acciones se realizan desde lo público y como se convoca a la sociedad civil para participar en su proceso de planificación?

Para responder esto, intentaremos previamente identificar algunas características comunes de las centralidades.

Características comunes y cualidades emergentes de las centralidades

Las centralidades como procesos de acumulación

Las centralidades urbanas son la expresión físico-espacial de las circunstancias socioculturales que las generan, inmersas en un proceso de acumulación en el tiempo. Estas circunstancias y procesos se ven influenciados por aspectos físicos, como la configuración formal y las características espaciales de las centralidades, su ubicación relativa y la conectividad que permite la estructura vial y el sistema de transporte público con el resto del territorio.

Toda centralidad es un capital de lo urbano, un capital acumulado como concentración de funciones urbanas, en el sentido económico del

término, pero también en un sentido histórico, social y cultural. Prueba de ello es la imprescindible convalidación social que debe tener una centralidad para ser convocante, mantenerse en el tiempo y constituirse en una referencia en la vida urbana de los habitantes. Inclusive dentro de los procesos de transformación permanente de la ciudad, muchas centralidades mantienen una posición más fuerte en el imaginario ciudadano, en la memoria colectiva, que la conferida por el verdadero rol funcional que desarrollan. En este sentido, se producen dislocaciones o desfases, a favor o en contra, entre la percepción del rol social asignado a la centralidad y el real. En el caso de Montevideo, por ejemplo, las centralidades urbanas intermedias son percibidas con una diversidad funcional de mayor alcance que el constatable objetivamente, y tienden a ser áreas con servicios comerciales y que pierden otras ofertas sociales o culturales –cines, teatros, clubes sociales, etc.–.

Las centralidades en la ciudad actual, heterogénea y compleja, conforman redes que estructuran el territorio. La dispersión de las mismas señala la intensidad de urbanización, y la tensión del rol atractor y de alcance de cada uno de sus nodos. Dependiendo de la dimensión que evaluemos, funcional o simbólica, material o inmaterial, la conformación de la red o las redes resultantes es variable. Existiendo en una ciudad más de una red de centralidades, la pertenencia de una centralidad a más de una red habla de la multifuncionalidad y grado de diversidad de la misma, de su competitividad e integración al sistema urbano general, y de su capacidad de sostenimiento en el tiempo.

La vulnerabilidad de las centralidades urbanas como producto de su multidimensionalidad

Esta red múltiple de centralidades conforma un sistema. Este sistema de centralidades está en permanente equilibrio inestable, existiendo complementariedad y competencia entre las mismas, lo que genera, en forma variable, centralidades ganadoras y perdedoras en los diferentes roles que comparten, sean administrativos, comerciales, culturales o económicos.

El sistema de centralidades y las centralidades, por su conformación multidimensional y rol polifuncional, se constituyen en un sistema de referencia de la ciudad, condesando un conjunto de valores de lo urbano. Esto es su principal fortaleza, pero a la vez su aspecto más vulnerable. Las centralidades, como especializaciones paulatinas en el territorio donde se da el intercambio de bienes y servicios, para permanecer deben adecuar, en forma permanente, su participación conferida en el sistema mediante procesos dinámicos extendidos en el tiempo.

En forma esquemática, las centralidades pueden catalogarse en principales, intermedias y pequeñas, en virtud de su mayor o menor alcance sobre la macro, meso o micro escala territorial, como consecuencia de la diversidad y complejidad funcional que contengan, de la participación y permanencia de los actores involucrados, y de la convalidación social de las mismas.

Las centralidades principales vinculadas al centro histórico están en condiciones más favorables para recibir transformaciones positivas. De hecho, están en proceso de transformación y puesta en valor, con mayor o menor éxito, en buena parte de las ciudades latinoamericanas. Esto es debido a que los centros históricos principales condensan la historia de la ciudad, tienen diversidad de funciones urbanas —públicas y privadas—, y un fuerte carácter simbólico, pues ha sido antes la ciudad toda. Las apuestas para su mantenimiento y transformación suelen dirigirse a la puesta en valor o recuperación de estas cualidades excepcionales.

En cambio, las centralidades urbanas de carácter intermedio, en términos generales han perdido el rol relevante que tuvieron en el proceso histórico de construcción de la ciudad, siendo dependientes de la especialización que han adquirido por la pérdida de diversidad.

Las centralidades pequeñas, vinculadas a las dinámicas locales del territorio, son más fluctuantes. Estas centralidades locales son más vulnerables e inestables, dependen menos de su historicidad y multi-dimensionalidad, y más del éxito de la actividad específica que las generó, habitualmente la comercial.

Otros elementos que constituyen centralidad, han sido el origen de alguna de ellas y son un aspecto recurrente en la historia de la ciudad son

los eventos puntuales que constituyen lo que podríamos llamar las centralidades “efímeras”, atractores temporales para la ciudadanía, como las ferias semanales o las vinculadas a las festividades tradicionales, los espectáculos públicos, los recitales musicales, etc. Estos encuentran su implantación en las centralidades urbanas o en los espacios públicos jerarquizados, como plazas o parques principales, confiriéndoles un valor adicional y un posicionamiento temporal más destacado. En el caso de las centralidades implican un estímulo positivo pero efímero, y pueden ser de utilidad, mediante una adecuada comunicación y marketing, para el logro de un reposicionamiento definitivo, sobre todo en aquellas que han perdido su rol histórico y su carácter estructurante.

La estructuración de la ciudad metropolitana, el impacto de las lógicas del consumo y los mecanismos de marketing

Dentro de los actuales procesos de construcción de lo urbano y de la estructura policéntrica de la ciudad, merece una mención especial, por el impacto ha generado sobre el territorio, la aparición de las nuevas centralidades.

Estas nuevas centralidades, como áreas especializadas, generan dos fenómenos: por un lado, la concentración de actividades, porque cualquier actividad por más especializada que sea demanda otras complementarias o subsidiarias que terminan localizándose en su entorno inmediato; y por otro, la expansión del territorio, ya que en muchos casos su localización excede lo urbano trascendiendo al territorio metropolitano.

Esta realidad, la describió, Carlos A. de Mattos (2002: 26-29) como “policentralización metropolitana”:

Una de las principales consecuencias del proceso simultáneo de expansión territorial y dispersión productiva que ha afectado a las principales metrópolis latinoamericanas durante las últimas décadas ha sido el significativo aumento del número de funciones y actividades que hasta entonces habí-

an estado localizadas en sus centros tradicionales y que se desplazan hacia nuevos lugares del territorio metropolitano. Este proceso, que afirma la transición desde una estructura articulada en torno a un centro principal, hacia una organización policéntrica –que ya había comenzado a perfilarse en el período industrial–desarrollista– redundando en una progresiva declinación del papel y de la importancia de esos centros tradicionales, en beneficio de nuevas centralidades que transforman radicalmente el funcionamiento de la urbe.

Esta transformación tuvo sus principales fuerzas impulsoras, por una parte, en la afirmación y el despliegue de las empresas organizadas en red, y, por otra parte, en ciertos cambios en las preferencias locacionales de las principales actividades productivas bajo el estímulo derivado de los nuevos sistemas y condiciones en transportes y comunicaciones. (...) Estas nuevas centralidades suelen contar con una elevada participación del terciario avanzado, y, en particular, de los servicios a la producción, que generalmente tienden a localizarse en la proximidad a las sedes corporativas de las principales empresas, [...] originando algunas iniciativas privadas de gran dimensión e impacto –como es el caso de los “shopping-malls” y de algunas grandes superficies comerciales– también con fuerte influencia en la policentralización metropolitana.

Cabe destacar, sin embargo, que en general las intervenciones privadas de mayor impacto estructurante en la morfología urbana y en la configuración de nuevas centralidades se han realizado en forma inconexa y fragmentaria, atendiendo principalmente a la rentabilidad de las inversiones respectivas y soslayando toda consideración sobre cuál podría ser la localización más apropiada desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento de cada ciudad en su conjunto.

Al sistema articulado de la red de centralidades existentes se suman estas nuevas centralidades, los cuales impactan sobre la estructuración del territorio, compitiendo fuertemente con el resto, alcanzando altos niveles endógenos de prestación de servicios, diversidad funcional y valor simbólico, y respondiendo a las nuevas lógicas de consumo reafirmadas por los mecanismos del marketing.

la sociedad a nivel planetario—, es oportuno preguntarse: ¿Como articular ambas participaciones a favor de un resultado que sostenga la vida urbana de las ciudades? ¿Cómo lograr disminuir la vulnerabilidad de las centralidades más débiles, vinculadas a lo local e imprescindibles en un sistema territorial diverso, y, a su vez, capitalizar las nuevas centralidades, vinculadas a lo global, a favor de un modelo de ciudad más equilibrado y democrático? ¿Es posible la administración de todas ellas? ¿Cuál es la tendencia?

Integración de las centralidades en el modelo de ordenación territorial de la planificación actual

En una dimensión conceptual, los modelos urbanizadores actuales oscilan entre la perimida noción de ciudad tradicional, defendible en algún caso por su escala y localización particular —o por sus variantes de un continuo urbano comprensible— y la noción a-crítica, pero real, de “ciudad difusa”, como territorio urbano determinado por la ausencia de límites y dispersión territorial, la hegemonía de la movilidad-conectividad y el consumo extensivo de suelo propio de los procesos actuales de metropolización del territorio.

Entre ambas, surge una nueva hipótesis de interpretación del territorio basada en la lectura de la realidad y en lo deseable: la “ciudad policéntrica” como sistema de relaciones entre los diferentes centros urbanos, con sus respectivas identidades, alcances, roles y potencialidades, y el vínculo con las periferias y los componentes geográficos del territorio.

La nueva planificación urbana busca recuperar su condición de vértice ordenador de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no sea el “sueño de un orden” homogenizador, sino más bien la posibilidad de construir “múltiples ordenes”. Ello supone que la planificación pase de física a estratégica, de uniformadora a integradora, y la conciba como un proceso en el que la planificación-gobierno guíen la gestión urbana desde una perspectiva de largo plazo y no teleológica” (Carrión, 2001: 19).

Si bien, en forma visible, tanto la ciudad difusa como la policéntrica se expanden sin límite aparente en el territorio, la forma de relacionarse de sus componentes y el rol de los mismos en el sistema general es distinto, pues son dos términos opuestos. Al decir de Arq. Carlos Martí Arís en su artículo “De la periferia urbana a la ciudad policéntrica”:

Hay una diferencia sustancial entre las dos situaciones: mientras que el modelo de ciudad policéntrica, si seguimos usando el símil de la irrigación, se basa en la noción de riego controlado, es decir, en la acción coordinada de embalses, canales, compuertas y acequias que garantiza una ocupación del territorio en el que se preserva su base geográfica y topográfica, en cambio, la práctica habitual de la ciudad difusa equivale a un riego por inundación que pone en peligro la supervivencia de la base territorial, propiciando así la formación de un territorio sin identidad y sin memoria (Martí, 2005).

Afliándonos a la hipótesis del policentrismo, como lo hace el Plan de Ordenamiento de Montevideo, el territorio opera como una red de centralidades con sus territorios vinculados, algunas históricas, como el centro principal, y otras más recientes o nuevas, todas las cuales, conectadas entre sí en un sistema abierto, dinámico y multifocal dan sentido al sistema urbano-territorial general. Estos centros buscan su posición relativa en el sistema mediante una tensa relación de fuerzas de afirmación y retracción en el escenario global y temporal, respondiendo con sus particularidades y potencialidades locales.

El mantenimiento de la estructuración policéntrica del territorio en el contexto metropolitano exige realizar transformaciones potentes en las actuales centralidades históricas, equivalentes pero de signo contrario a las amenazas que enfrentan, incorporando nuevos roles y actuando en sus debilidades. Se trata del cambio para lograr la permanencia de las centralidades, el mantenimiento del sistema urbano general y la vida urbana.

Finalmente, si el nivel de urbanidad de la ciudad está directamente vinculado a la fortaleza de las centralidades urbanas, se concluye que el modelo policéntrico es también una apuesta tendiente al logro del acceso democrático a la ciudad.

Modelo del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo

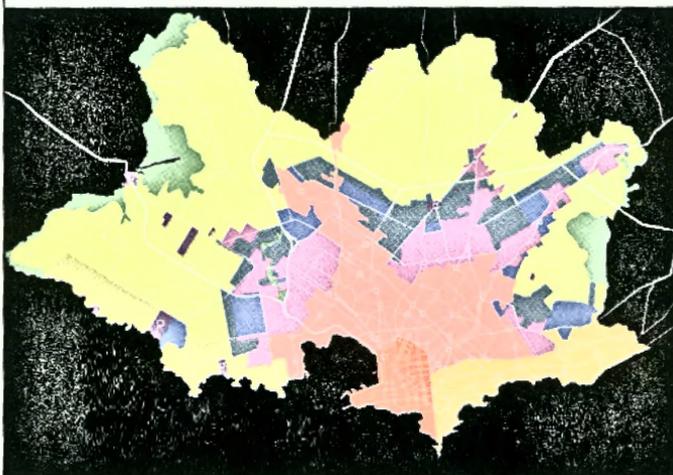
En la experiencia planificadora de Montevideo, un hito significativo ha sido el Plan de Ordenamiento Territorial -POT (Intendencia Municipal de Montevideo, 1998), vigente desde 1998 y actualmente en proceso de revisión. El mismo se fundamentó en un plan estratégico previo, que debería ser actualizado en forma adecuada y permanente, y en un conjunto de preceptos u objetivos estratégicos generales sobre la ciudad. El POT es un plan de ordenamiento general, un plan físico, aunque no renuncia en incidir sobre otras dimensiones ligadas al espacio montevideano. Plantea un modelo de interpretación y una propuesta global del territorio urbano y rural, constituido por tres componentes básicos: las estructuras y sistemas territoriales, la zonificación, y los instrumentos de desarrollo y seguimiento del Plan.

Las estructuras y sistemas territoriales identifican los elementos que cohesionan y dan integralidad al territorio departamental y lo relacionan con los espacios próximos en las escalas urbana, metropolitana, nacional y regional. Entre ellos se identifican las redes de infraestructura (energía eléctrica, agua potable, saneamiento, telefonía, alumbrado público, etc.), los sistemas de espacios públicos y áreas verdes, la red de jerarquización vial y las directrices del transporte público y de carga, y, por supuesto, el sistema de centralidades y grandes equipamientos.

Estos sistemas, a excepción de las centralidades, han sido históricamente abordados en forma independiente desde visiones sectoriales especializadas que en general se expresan en decisiones de servicios municipales autónomos o en actuaciones de las empresas públicas.

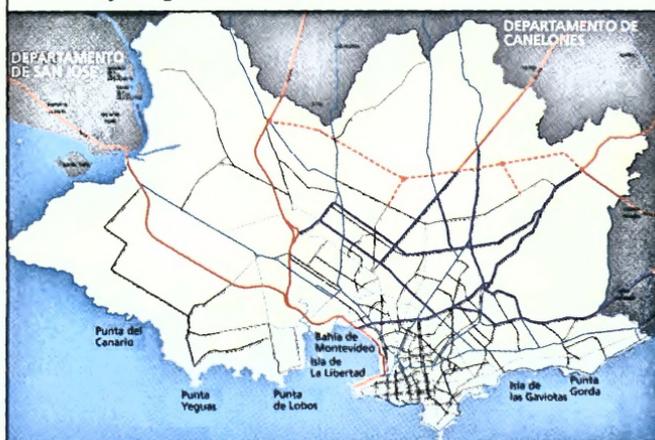


Plano 1. Zonificación secundaria



Fuente: Cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998)

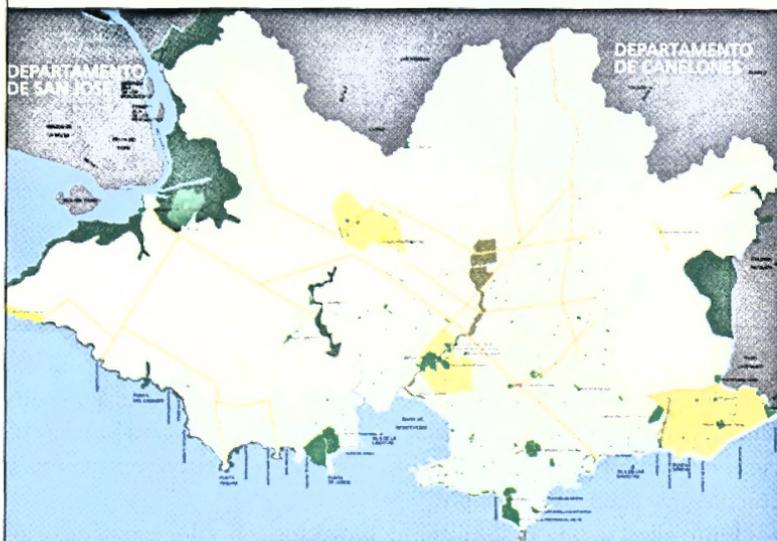
Plano 2. Jerarquización vial



Fuente: Cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998)

La zonificación permite diferenciar los sectores del territorio: en primer lugar lo rural y lo urbano, luego las diferentes zonas o áreas homogéneas con características comunes dentro de lo urbano o potencialmente transformables a urbano, y por último, con un mayor grado de detalle, los usos y ocupación del suelo urbano expresados en parámetros de fraccionabilidad, edificabilidad y uso del suelo. Este es el componente del modelo territorial más ligado a las prácticas habituales de la normativa reguladora de los planes directores anteriores.

Plano 3. Plano sistema de espacios verdes



Fuente: Cartografía del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (1998)



Por último, para el desarrollo de este Plan se definen y despliegan un conjunto de instrumentos de ordenación y planeamiento, de gestión y ejecución, de control y seguimiento que permiten su perfeccionamiento y complementación en el tiempo.

Entre ellos, se ubican los planes y proyectos con valor estratégico, los cuales se constituyen en grandes piezas de planificación con capacidad de inducir transformaciones positivas e incentivar mejoras hacia el resto del territorio.

También entre ellos se identifica el régimen de gestión del suelo: el general, para la aplicación de la normativa urbana general para el ordenamiento de las diferentes zonas definidas, el patrimonial en zonas con características o valores a preservar, y el específico, que permite modificar sectores bajo el régimen general para el cumplimiento de los preceptos generales del Plan.

Estos instrumentos de desarrollo y seguimiento del Plan Montevideo se constituyen en la verdadera innovación en las prácticas urbanísticas de la tradición uruguaya, poniéndose a la altura de las técnicas planificadoras contemporáneas y siendo un antecedente que incide conceptualmente en la recientemente aprobada legislación nacional en materia de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

El modelo territorial, sintéticamente expuesto, retoma las prácticas sectoriales y la expresión reguladora de la normativa de los planes físicos, e incorpora la visión estratégica a través de la aplicación de los nuevos instrumentos.

En este contexto de planificación es que están consideradas las centralidades, en todas sus escalas, tanto urbanas como rurales (la red de centralidades) siendo su incorporación sistémica a las estructuras y sistemas territoriales del Plan general, a las normativas referidas a la zonificación, al uso del suelo para la localización de las actividades o al desarrollo de algún instrumento de ordenación detallada del territorio, como lo es, entre otros, el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja y 18 de Julio.

El Plan de Ordenamiento toma una clara postura en su modelo de interpretación territorial, identificando el policentrismo existente en Montevideo producto del proceso histórico paulatino de ocupación y uso del territorio. Además, identifica el sistema polinuclear de centralidades existentes, tipificándolas de acuerdo a su rol y alcance territorial. Se abandona definitivamente la interpretación territorial radio-céntrica abstracta, prevaleciente en planes reguladores y directores anteriores, y las versiones posteriores del paradigma del territorio como un continuo urbano, pasando al reconocimiento de las particularidades del territorio y su evolución real e histórica en donde las centralidades son un componente primordial. El POT reconoce al centro principal con su rol jerárquico y estratégico para la ciudad y el país, las centralidades urbanas y metropolitanas con su lógica estructurante del proceso histórico de conformación de la ciudad, las centralidades zonales con impacto en la meso-escala territorial y las pequeñas centralidades locales con su micro-escala más cotidiana para los ciudadanos.

En síntesis, el Plan reconoce y localiza la red de centralidades que estructuran el territorio, describiéndolas como “materializaciones decisivas en los procesos de estructuración urbana [...] estrechamente unidas a los procesos de reequipamiento público y privado”. Y reafirma su condición estructurante general y su aportación a los valores particulares: “Al mismo tiempo, son hitos fundamentales que posibilitan el reconocimiento y la percepción ciudadana de los valores urbanos generales y locales” (Memoria de Ordenación del POT).



Fotografía 1. Centralidad principal, calle 18 de Julio



Fuente: Fotografía del autor

Fotografía 2. Centralidad local "Orinoco", barrio Malvin



Fuente: Fotografía del autor

Idoneidad de los instrumentos de planificación del POT para la promoción de las centralidades

El Plan valora, en lo descriptivo y declarativo, la condición de las centralidades de acumulación histórica significativa y su capacidad de condensador de la urbanidad de la ciudad actual. Sin embargo, y en la medida que un plan es una acción de carácter retroprogresiva, es decir, que necesariamente tiene que mirar hacia atrás y hacia adelante, cabe la pregunta: ¿Qué propone –en lo operativo– para el mantenimiento sostenible del sistema policéntrico al que adhiere?

El Plan no define ningún instrumento de desarrollo específico para el sistema de centralidades en su conjunto, sino que las aborda desde figuras de planificación con base territorial concreta, de mayor o menor escala, como planes especiales o planes zonales, o mediante el abordaje subsidiario en la planificación de los demás sistemas territoriales. Esto genera visiones urbanísticas difícilmente integradas al sistema territorial general o visiones especializadas o sectoriales de las problemáticas.

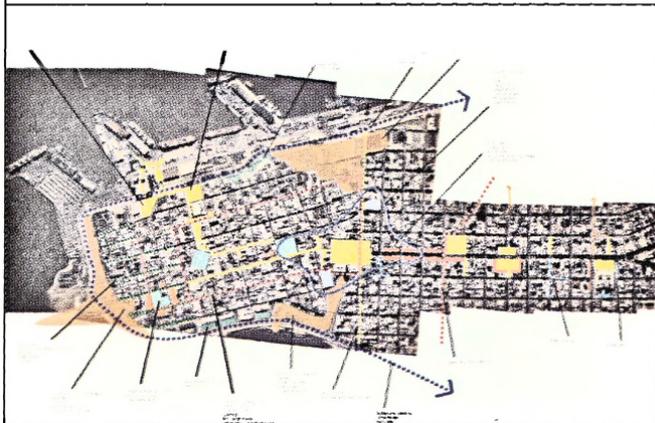
En la experiencia planificadora montevideana es valorable, en la medida que nos deja algunas lecciones, la aplicación de uno de los instrumentos de desarrollo del Plan Montevideo: el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja y 18 de Julio.

Ciudad Vieja: historia de Montevideo

Un ejemplo montevideano del manejo de claves interpretativas para la consolidación de una centralidad, lo constituye el Plan Especial de Ciudad Vieja, el cual, abordando una parte de la centralidad principal de Montevideo –su sector de mayor valor histórico y patrimonial–, logra resultados visibles en la ordenación, protección y mejora del área. Esto se alcanza a partir de una interpretación acertada del rol de esta centralidad en el sistema territorial metropolitano, la lectura de su diversidad y la articulación de diversos actores públicos y privados. Este Plan define y articula un conjunto de asuntos estratégicos acordes al alcance territorial y la

complejidad de la centralidad histórica, a la vez que promueve modos de actuación consecuentes y planifica su avance mediante la definición de escenarios temporales con acciones acordadas.

Plano 6. Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja y 18 de Julio. Plano síntesis del Anteproyecto del Plan. Arq. Federico Bervejillo – Juan Bastarrica



Fuente: Equipo redactor del anteproyecto del Plan de Ciudad Vieja y 18 de Julio

Entre los asuntos estratégicos considerados en el Plan de Ciudad Vieja se encuentran: el patrimonio y la calidad urbana, la centralidad y el desarrollo económico, la vivienda y el desarrollo social local, la accesibilidad y la movilidad, y la gestión del plan especial. Para el desarrollo de estos asuntos se definen los siguientes modos de actuación: comunicación (disponibilidad de la información urbana, nueva imagen del área, campañas de promoción), regulación e incentivos (catalogación de bienes, normas de edificación, guías de diseño e incentivos para la conservación, fondos rotatorios para la rehabilitación de bienes), calificación y rehabilitación (programas sectoriales de calificación de espacios públicos, actuaciones integradas de rehabilitación) y reestructuración (sistemas generales de la ciudad con incidencia en el área, desarrollo de proyectos urbanos, etc.).

Imagen 2. Programa de rehabilitación de fachadas.
Plaqueta en vivienda rehabilitada por el Fondo
Rotatorio (Programa Ciudad Vieja / Renueva)



Fuente: Fotografía del autor

Este ejemplo exitoso de transformación progresiva de la Ciudad Vieja de Montevideo se ha visto promovido por una acción constante y acumulativa en el tiempo de la administración municipal, desde la acción fundacional de contralor patrimonial de la Comisión Especial de Ciudad Vieja, pasando por la aprobación del Plan Especial como hoja de ruta, hasta las recientes actuaciones de transformación en el espacio público y en edificios públicos patrimoniales relevantes, lo cual ha impulsado o incentivado la puesta en conservación de numerosos edificios privados mediante su refuncionalización para otros usos, como por ejemplo: comercios, oficinas, galerías de arte y, más recientemente, hotelería.

Fotografía 3. Peatonal Sarandí. Revitalización de la Plaza Matriz realizada en la década de los ochenta (segunda etapa realizada en el 2005)



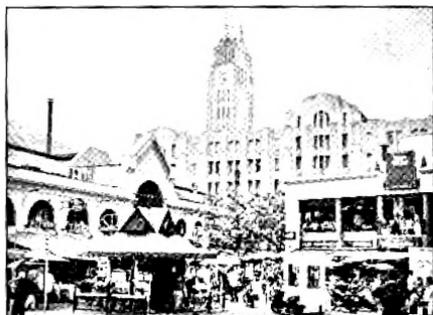
Fuente: Fotografía del autor

Fotografía 4. Rehabilitación del edificio Jaureguiberry, en la Peatonal Pérez Castellano. Cartel del programa de rehabilitación. Ambas en construcción



Fuente: Fotografía del autor

Fotografía 5. Espacio público frente al tradicional Mercado del Puerto



Fuente: Fotografía del autor

Fotografía 6. Revitalización de la rambla portuaria en el entorno de la Plaza Garibaldi. (en construcción)



Fuente: Fotografía del autor

En el contexto actual, ya superado su reposicionamiento, el reto parece estar en mantener el equilibrio entre los diferentes asuntos estratégicos definidos en el Plan Especial de Ciudad Vieja, a los efectos de mantener la diversidad social propia de la escala local reteniendo los residentes y las actividades del área, y, desde una visión más global, promoviendo nuevos roles y actividades de la ciudad contemporánea. La consolidación en el tiempo de la centralidad histórica esta ligada al desarrollo de proyectos especiales de reestructuración en áreas de oportunidad, los cuales permitirán el mantenimiento del rol protagónico dentro de las actuales dinámicas urbanas y ante el surgimiento de nuevas centralidades que compiten por absorber actividades administrativas y de servicios que históricamente han estado localizadas en la centralidad principal.

Fotografía 7. Iniciativa privada de transporte turístico en el circuito histórico



Fuente: Fotografía del autor

Plano 7: Proyecto urbano Puertas de San Juan



Fuente: Proyecto de San Juan. Autores: Ernesto Sposito y Alvaro Cayón (IMM)

Esta experiencia en la centralidad histórica de la Ciudad Vieja de Montevideo probablemente no sea replicable a las demás centralidades de Montevideo, ni siquiera a las demás centralidades urbanas principales por diversos factores, entre otros:

- Las condiciones particulares de la centralidad histórica y principal de Montevideo no son extensibles a la realidad de las demás centralidades pertenecientes a la red, las cuales tienen menor masa crítica, densidad de actividades y roles para responder con estrategias complejas y complementarias a las nuevas condiciones de lo urbano. Las posibilidades de actuación en la Ciudad Vieja refieren a su alcance territorial de escala urbana, metropolitana y nacional, a la presencia de grandes equipamientos e instituciones públicas del país, al alto valor diferencia de su ubicación en la ciudad, al valor patrimonial de sus edificaciones y espacios públicos, y a su posición de referencia en el imaginario urbano colectivo.
- El instrumento aplicado en la Ciudad Vieja con una base territorial única, la inversión municipal y la contribución de la cooperación internacional en la revalorización del espacio público, la participación de diversos actores públicos en forma coordinada y la estrategia comercial de los actores privados bajo el eslogan prestigioso de la Ciudad Vieja no son compartidos por el resto de las centralidades que están, en términos generales, ligadas o dependientes de actividades comerciales, administrativas y de servicios más cotidianas, teniendo menos fortalezas y más volatilidad para participar en la competencia sobre el territorio y, por tanto, siendo más frágiles para mantenerse y reposicionarse.

Sin embargo, esta experiencia de planificación-gestión ha permitido ensayar instrumentos, como algunos programas específicos, que considerados adecuadamente pueden colaborar al logro de las visiones estrategias particulares que se deben definir para cada centralidad de menor jerarquía, cada una de las que demandará un necesario impulso y apoyo de la administración municipal.

Por otra parte, si fuera posible replicar la experiencia, caben las preguntas: ¿Es posible y deseable que el gobierno de la ciudad pueda promover instrumentos de planificación específicos para cada una de las centralidades? ¿Cómo administrar simultáneamente desde las particularidades de cada centralidad su participación interactiva en la red a la que pertenece? ¿Es idóneo un instrumento de planificación general de todo el sistema de centralidades para contemplar la diversidad de las centralidades?

Las centralidades, el “menos” planificable de los sistemas territoriales

Las centralidades, al igual que los demás sistemas territoriales, dan cohesión y orden general a la ciudad y el territorio. Sin embargo, las centralidades, a diferencia de los demás sistemas territoriales, demandan para su planificación la articulación de diversos factores, los cuales exceden la sectorialidad predominante y las visiones técnicas que ordenan los demás sistemas más duros, por ejemplo: las redes de infraestructura en general —agua, telefonía, saneamiento, alumbrado, vialidad, etc.—, e inclusive, los sistemas de transporte público, de carga, espacios públicos y áreas verdes.

Para la planificación de los demás sistemas territoriales, se toman las centralidades como un insumo primordial de ubicación y rol urbano, muchas veces en términos abstractos, para construir en forma independiente la red estructurante del territorio y las respuestas técnicas sectoriales.

En cambio, para la planificación de las centralidades existen razones diversas, por ejemplo: históricas, materiales e inmateriales —como el valor simbólico y referencial—, que no son cuantificables en términos objetivos de funcionalidad o uso. También interactúan con las características de los entornos inmediatos que les dan soporte —densidades, morfología, identidades sociales, etc.—, con los grandes equipamientos urbanos que muchas veces influyeron en su creación —puerto, actividades productivas, hospitales, etc.— y, por supuesto, con el resto de los sistemas territoriales, que son discontinuos y competitivos.

Todas estas lógicas superpuestas consiguen que el sistema de centralidades sea, de los sistemas territoriales, el “menos” planificable en términos de acciones directas, debiendo conjugar otro conjunto de interpretaciones y modalidades de actuación.

El sistema de centralidades es un componente fundamental de la definición del territorio, ya que en ellas se condensan las funciones centrales y la complejidad de lo urbano. Este sistema tiene una intensa vinculación con el sistema de movilidad general de la ciudad, fundamentalmente a través del transporte público, que garantiza la conectividad y accesibilidad a las centralidades, y con el sistema de espacios públicos, ya que el poder de atracción de las centralidades se funda en una buena dotación y calidad de plazas, calles y áreas verdes.

Algunas claves para interpretar y proponer sobre las centralidades

Las centralidades, por sus características definitorias y la densidad de las dimensiones que involucran, para mantenerse vitales dentro del sistema territorial general al que pertenecen y responder simultáneamente a las particularidades constitutivas de cada una de ellas, deben lograr mantener una buena *accesibilidad-conectividad* desde y hacia el territorio, sostener su *integración diversificada* —funcional y simbólica— readecuándose permanentemente a las nuevas realidades, promover su *atractividad* incentivando sus valores o aspectos que la diferencian del resto, y alcanzar *visibilidad* mediante la aplicación de nuevos mecanismos de comunicación y marketing.

Para el logro de estas cuatro cualidades básicas, se hace necesaria la aplicación de modos de actuación que involucren la dimensión económica y social, participando los diferentes actores públicos y privados, la administración municipal como principal articulador de los intereses, y los demás actores desde su rol específico. Las transformaciones a llevar a cabo tienen que agregar valor al espacio público mediante la solución de los problemas actuales como la seguridad, la accesibilidad al transporte públi-

co y la disponibilidad de estacionamientos, la mejora del equipamiento y la imagen urbana, etc., pero también en la mejora y reestructuración del espacio privado, reconvirtiendo actividades instaladas e incentivando la incorporación de nuevos usos o el reintegro de usos perdidos.

Visiones transversales con instrumentos combinados

En lo instrumental, es posible el manejo del sistema de centralidades desde la articulación transversal y sincrónica de varios instrumentos que son complementarios en sus definiciones y aportaciones en el tiempo, como lo son: los planes, los programas y los proyectos.

Planes

Los planes aportan interpretaciones y visiones globales integradas de todos los componentes del territorio, aspectos sistémicos generales y características particulares de cada localidad, promoviendo objetivos a alcanzar en diferentes escenarios temporales y generando instrumentos para su desarrollo y concreción.

Estos planes pueden ser estratégicos generales o de ordenación territorial, pero siempre reconociendo las dimensiones del territorio que abordan, o excluyen, y la necesaria articulación que se demanda entre ellos. En tal sentido, cada plan debe formularse intentando encontrar los instrumentos que le permitan interpretar la complejidad de lo urbano y la complementación de las diferentes visiones sobre la realidad, ya que no existen estrategias en abstracto sin su aplicación en un territorio concreto, ni ordenación territorial sin la definición de estrategias a seguir.

En el caso de Montevideo, el Plan Estratégico y el Plan de Ordenamiento Territorial se realizaron en forma independiente en el tiempo y lograron grados de formulación y desarrollo muy disímiles. En la actualidad, existe la oportunidad de profundizar en el Plan Estratégico de la Ciudad aportando la experiencia de la descentralización iniciada en los

años noventa con los PlaedeZ –Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal– y con el presupuesto participativo, además de, simultáneamente, revisar el Plan de Ordenamiento Territorial vigente hasta el 2005.

Esta oportunidad de visiones superpuestas y complementarias debe acompañarse en el tiempo, aprovechando las nuevas oportunidades emergentes en Montevideo y logrando canalizar los presupuestos públicos y la inversión de los privados en función de las prioridades generales, socialmente acordadas, para el logro de los preceptos generales definidos para la ciudad.

Cuanto más abarcativo sea del territorio, más debe convertirse un plan en estratégico para la obtención de los preceptos generales, y, por tanto, ser menos determinante en la ordenación física, permitiendo más de una conformación a partir de otras escalas de análisis y propuestas del territorio.

Para la planificación del sistema de centralidades es imprescindible una visión estratégica global del territorio que permita la visión conjunta y articulada con lo planificado para los demás sistemas territoriales, fundamentalmente el sistema de transporte público y la planificación-gestión del sistema de espacios públicos y áreas verdes.

El desarrollo del sistema de movilidad por transporte público determina el grado de accesibilidad democrática a la ciudad, pero también colabora con el posicionamiento de las centralidades si se planifican adecuadamente los recorridos del sistema y la instalación de sus terminales locales inter-modales.

Por su lado, los espacios públicos permiten que las centralidades se distinguan y jerarquicen, diferenciándose por la calidad de sus espacios abiertos, su grado de mantenimiento, las características de su infraestructura y el valor de la escena urbana general.

En el caso de las centralidades principales –que deben competir con las nuevas centralidades a nivel local y con otras de igual jerarquía a nivel regional–, la dotación de nuevas redes de infraestructuras urbanas –fibra óptica, recolección de residuos, transporte público ecológico, etc.– se hace imprescindible para responder a las nuevas demandas y estándares internacionales. Esto genera transformaciones relevantes en los espacios públicos, generalmente con infraestructuras obsoletas heredadas de principios del siglo pasado.

Programas

Los programas específicos se deben focalizar en los asuntos estratégicos identificados, respondiendo a los problemas principales y a las capacidades de cada centralidad, además de ser de carácter operativo y con horizontes temporales definidos que permitan la obtención de logros objetivos y visualizables. Se debe construir un portafolio de programas para ser aplicados en forma variable –transitorios o permanentes, con logros a corto o largo plazo, de aplicación puntual o paulatina, públicos, privados o mixtos– en función de las condiciones endógenas de cada centralidad particular.

Estos programas pueden ser de desarrollo local, mejora de la imagen urbana, renovación de infraestructura, puesta en valor o recuperación del *stock* edificado, comunicación y marketing, etc. En Montevideo se ha incursionado con programas de relocalización de vendedores ambulantes, normas y gestión de cartelería privada para la renovación de la imagen pública del área, fondos rotatorios para la renovación de bienes privados, recuperación de veredas y espacios públicos, acuerdos interinstitucionales referidos a la seguridad en los espacios públicos de las centralidades –policía turística en Ciudad Vieja o programas de promoción y venta articulados con los intereses de los actores privados, como el sector de boliches de Ciudad Vieja o Zona Diseño– sector urbano donde se localizan casas de equipamiento y decoración.

El resultado de estos programas es altamente positivo, logrando resultados visibles y posicionamientos urbanos a corto plazo, pero tienen la debilidad de desvanecerse en el tiempo si no están acompañados de acciones más potentes mediante proyectos que los integren o visiones que resuelvan los problemas más estructurales de los sectores donde se aplican.

Proyectos

Los proyectos urbanos aportan soluciones concretas cuando están conformados por soluciones técnicas desarrolladas y con viabilidad de costos, prefigurando el resultado en forma integrada y permitiendo su comunicación, evaluación técnica-económica y su adhesión social.

Los proyectos se focalizan en acciones específicas —generalmente inversiones directas de la administración municipal sobre el espacio público— que permiten la revitalización urbana y la revalorización de la centralidad. Estas acciones generan una inducción positiva en la transformación posterior del espacio privado.

El enfoque de los proyectos da una visión de la capacidad de transformación urbana y del resultado final a alcanzar —persuadiendo a los diferentes actores participantes en la meta a lograr— y contribuye al marketing urbano necesario para repositionar las centralidades.

Desde esta interpretación, “el plan es un método para hacer mientras que el proyecto es un propósito de hacer. Hay planes que no son proyecto y hay proyectos que carecen de planes” (Marina, 1993: 180). Los programas aportan el cómo hacer, desagregando la complejidad, articulando los actores necesarios de cada componente y permitiendo modular en el tiempo la estrategia “descendente” de los planes y “ascendente” de los proyectos. Son complementarios y se necesitan mutuamente para poder responder a la diversidad de aspectos involucrados en las centralidades y lograr su desarrollo en el tiempo.

Poner en marcha estas tres “P” implica, inicialmente, formularse el reto de un proyecto urbanístico que, partiendo de la compleja ciudad real, pero no quedándose en lo descriptivo o declarativo, así como proponiendo desde nuestras convicciones con una actitud para la acción, exprese la idea de ciudad que promovemos. Esto implica incorporar las diversas y complejas dimensiones involucradas, ampliar la participación técnica en los procesos, renunciar a algunas determinaciones de lo formal prevalecientes en la planificación física, dar un lugar adecuado a las lógicas socioculturales y económicas que construyen la ciudad y que se realimentan con ella, considerar los campos de información necesaria con indicadores que expresen apropiadamente la realidad, comprometer en forma sostenida a la ciudadanía mediante procedimientos de buena gobernabilidad, y articular los intereses generales de lo público y los concretos de lo privado.

Consideraciones finales

La ciudad de Montevideo necesita crear instrumentos, o articular los existentes, para la consolidación, promoción y desarrollo de su red de centralidades actuales, así como la generación de nuevas. Estos instrumentos deberán interpretar y proponer, sobre una doble lectura de la realidad, del rol de las diferentes centralidades en el sistema territorial general y la particularidad de la centralidad específica, acorde a su escala y alcance. Esto obviamente no es alcanzable desde un plan general como lo es el POT de Montevideo, ni tampoco desde los instrumentos sectoriales específicos de desarrollo de los sistemas territoriales, de normas complementarias de uso y ocupación del suelo, o de la aplicación exclusiva de instrumentos de base territorial específica como lo son los planes especiales o los proyectos urbanos de detalle.

Lograr esta doble visión, global y local, del territorio, en primera instancia no es exclusivamente un tema de disponibilidad instrumental, sino que implica una reconceptualización general y explícita de la ciudad actual —y en particular, de Montevideo—, inserta en la problemática metropolitana actual.

Fundamentalmente, el reconocimiento de que la ciudad es una creación humana colectiva reinventable, guiada por la idealidad de nuestros deseos, y la convicción del aporte de las centralidades urbanas al logro de una ciudad accesible para todos los ciudadanos, donde éstos se relacionen y convivan, de manera más heterogénea y plural, y por tanto más rica social y culturalmente, debe ser el fin que nos guíe en la búsqueda.

Al decir de José Antonio Marina, nos encontramos:

brincando del proyecto a la operación y de lo conseguido a lo deseado, como una incansable lanzadera que teje el tejido de la obra, patronea un barco que navega en mar incierto y cuya única guía es un faro lejano que él mismo tiene que encender. Ha de estar allí y aquí. En el barco y en el faro [...] Tal vez sirva de consuelo saber que en ese trance estamos todos, porque todo acto libre está agitado por ese mismo trajín de ir de lo que soy a lo que quiero ser, sin saber muy bien de qué se trata (1993: 194).

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2001). "La ciudad construida. Urbanismo en América Latina", en F. Carrión (editor). *Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- De Mattos, Carlos A. (2002). "Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana", Comunicación al VII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), a realizarse en Camagüey, Cuba, del 27 al 29 de noviembre del 2002. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Intendencia Municipal de Montevideo (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo POT*. Montevideo: Central de Planificación de la Intendencia Municipal de Montevideo.
- Marina, José Antonio (1993). *Teoría de la inteligencia creadora*. España: Editorial Anagrama.
- Martí Arís, Carlos (2005). "De la periferia urbana a la ciudad policéntrica". *En Habitabilidad y Ciudad*. Universidad de Sevilla.

Razones y estrategias para la regeneración urbana en Montevideo

Federico Bervejillo Terra¹

Introducción

Los procesos de deterioro socio-económico y urbano en áreas consolidadas de las ciudades ocupan un lugar central en la agenda pública, tanto en los países centrales como en nuestra región. Las distintas políticas que buscan responder a este desafío tienden a agruparse bajo el concepto de regeneración urbana. No se trata de un concepto unívoco, sino más bien de un enfoque y un campo de intervención con diversas manifestaciones en diferentes contextos.

No obstante, existen algunos acuerdos bien definidos en cuanto a los rasgos centrales de estas políticas. Uno es su carácter multidimensional, porque la decadencia de la ciudad consolidada es el resultado de una interacción entre fenómenos físico-ambientales, sociales y económicos. Otro refiere a la necesidad de movilizar múltiples actores: los gobiernos en sus distintos niveles, y los actores sociales y económicos. Por último, se coincide en que la regeneración urbana sólo puede tener éxito a partir de un

1 Arquitecto, experto en planificación urbana y ordenamiento territorial. Es profesor de cursos de postgrado en ordenamiento territorial en Uruguay y la región. Fue Director Nacional de Ordenamiento Territorial en los años 2003-2004. Además de co-director de la consultoría para el Plan Especial de Ciudad Vieja en los años 2000-2001. Actualmente (2010-2011), coordina la revisión y ampliación de dicho plan especial en el marco del Programa de Revitalización de Ciudad Vieja de la Intendencia de Montevideo y el BID.

enfoque estratégico, con intervenciones que van más allá de la regulación y la obra pública.

Distintas tradiciones convergen en la regeneración urbana: el urbanismo, incorporando los enfoques estratégicos y de promoción, el desarrollo económico local, y las políticas sociales de combate a la pobreza y la exclusión. La orientación multiactores y la importancia de las relaciones de coordinación y cooperación, por su parte, vinculan la regeneración urbana a los nuevos enfoques de gobernanza territorial, superadores tanto de la visión centralista y estado-céntrica como de las ideologías de la desregulación urbana.

Hay también, en los últimos años, una ampliación de la problemática. La regeneración urbana no sólo alude a la revitalización de áreas centrales, a la gestión protectora de áreas patrimoniales, o a la renovación áreas de oportunidad. Estas tres miradas son recortes temáticos y espaciales comunes, pero una definición amplia tiene que abarcar el conjunto de la ciudad consolidada que decae. La regeneración es entonces una respuesta al conjunto de manifestaciones de la decadencia y la crisis urbana. Esto lleva a colocar en un lugar central la cuestión de los tejidos barriales comunes que entran en procesos acumulativos de deterioro, más allá de si son o no áreas “patrimoniales”, están o no ubicados en las “áreas centrales”, o resultan “áreas de oportunidad” para grandes operaciones inmobiliarias.

El desafío particular de Montevideo

Cuando se observa la ciudad de Montevideo en esta perspectiva, resulta llamativa la extensión espacial del estancamiento y la crisis urbana, la cual trasciende en mucho a las llamadas áreas centrales. En Montevideo existe un proceso instalado de decadencia que abarca gran parte de los barrios de la ciudad consolidada. Las manifestaciones de esta decadencia son una expresión local de una típica espiral negativa: el decrecimiento y envejecimiento de la población, la crisis del empleo industrial y el avance de la economía informal, así como el estancamiento y deterioro de la vivienda, sumado a la decadencia del espacio público. La ciudad afectada por estos

problemas abarca la mayor parte del área central, las áreas intermedias y las periferias antiguas. Esto equivale a la mayoría de los barrios que formaban la ciudad de mediados del siglo pasado.

Sin embargo, en los últimos años, las políticas oficiales y la reflexión académica centraron su atención primero en la crisis de las áreas centrales, y luego en la formación de las segundas periferias y la ciudad informal, mientras que la cuestión de los barrios intermedios estancados no ha sido objeto de suficiente estudio y atención, y menos aún de políticas eficaces.

Una visión dual de la ciudad, tipo centro-periferias, de hecho no ayuda a entender lo que está pasando y el alcance de los problemas. Montevideo puede leerse hoy como una composición de tres ciudades con trayectorias divergentes a mediano y largo plazo: la ciudad central e intermedia, poli-clasista, en persistente decadencia, con población envejecida; las nuevas periferias, ciudad joven y dinámica, concentradora de la pobreza, transformada por la mezcla entre lo formal, lo informal y lo marginal; y la ciudad costera, de clase media y alta, también dinámica y crecientemente excluyente. La macro segregación socioespacial que contrapone estas tres ciudades es un proceso que se alimenta de cambios en la economía y la sociedad, pero que a la vez los refuerza, debido a los efectos acumulativos de la creciente homogeneidad social en los barrios.

En este cuadro, las políticas de regeneración urbana deben verse como un esfuerzo hacia la recuperación de la ciudad central e intermedia en crisis. Este es uno de los movimientos estructurales necesarios para avanzar hacia nuevos equilibrios socio urbanos, siendo complementario de otro, ineludible, que consiste en la consolidación inclusiva de las segundas periferias y, dentro de ellas, de las áreas sociales críticas. En una metrópolis que se polariza, la regeneración de su "ciudad intermedia" supone no sólo la mejora del cuadro de vida de la población residente, sino un esfuerzo deliberado por alentar un doble movimiento migratorio: desde la periferia empobrecida y desde la costa enriquecida.

Las políticas de regeneración urbana exitosas sólo son viables en un contexto de renovación de la gobernanza y la gestión pública urbana. En el primer aspecto, es necesario reunir actores para la discusión temprana de las políticas y para definir formas de conducción compartidas, como

garantía de los compromisos y la continuidad de las acciones. En el segundo aspecto, es necesario superar la visión puramente ordenadora y reguladora para adoptar modos de gestión estratégica capaces de promover alianzas y articular recursos públicos y privados en el marco de un proyecto urbano democrático.

Dada la importancia y la amplitud del desafío, las políticas de regeneración urbana en Montevideo tienen que establecerse como políticas de Estado, con estrategias que trasciendan períodos de gobierno y en las que confluyan los gobiernos departamentales, el Gobierno nacional y los principales actores de la producción de ciudad. El mejor contexto para definir las sería entonces el de una Estrategia Regional Metropolitana de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, figura prevista en la nueva Ley de Ordenamiento Territorial aprobada en 2008. La virtud de esta figura es que está concebida para la gobernanza multinivel del territorio, precisamente en relación con los desafíos más complejos, inabarcables para los enfoques parciales o sectoriales.

La estructura urbana en crisis

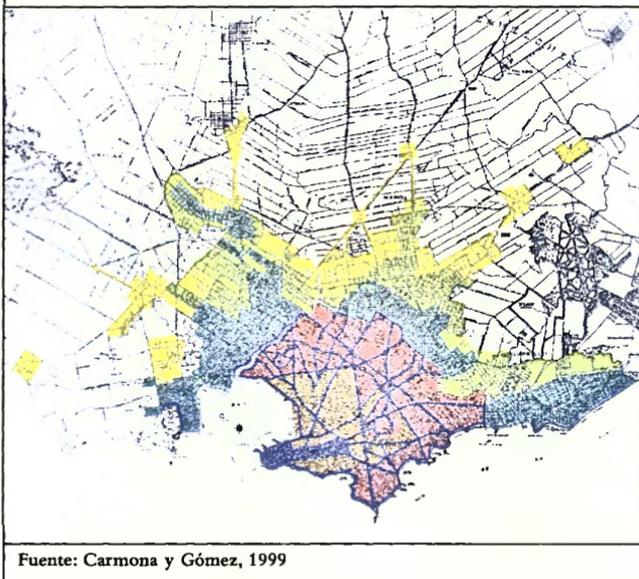
La regeneración urbana, como problema y desafío, trasciende el área central y se refiere a la mayor parte de las áreas intermedias y los barrios antiguos de la primera periferia.

La estructura urbana de Montevideo corresponde a una ciudad de desarrollo temprano. Hacia mediados del siglo pasado ya estaba consolidada no sólo el área central, sino también las áreas intermedias y gran parte de las primeras periferias. La consolidación temprana incluyó la presencia de un amanzanado y fraccionamiento formal, calles pavimentadas y varios servicios básicos (el saneamiento faltó en las periferias hasta tiempos bien recientes), y a la presencia de construcciones en un alto porcentaje de los lotes. Esta ciudad formal y construida se pone de manifiesto en las propuestas de plan regulador de inicios de los cuarenta, así como en los estudios previos para las ordenanzas de 1947. Es así que la ciudad consolidada hacia 1945 representa todavía, en el departamento de Montevideo, un por-

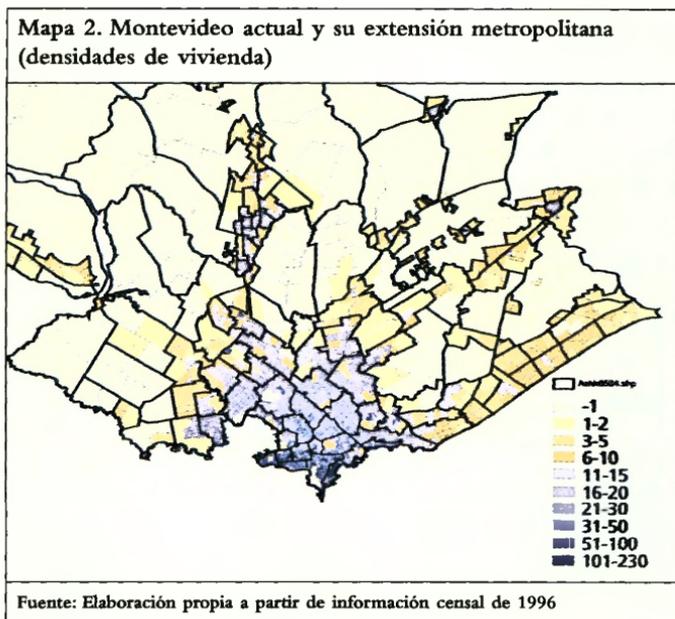
centaje mayoritario de la planta urbana y de la población.

Por otra parte, también en esa época estaba fraccionada, aunque débilmente ocupada, una buena parte de las actuales segundas periferias montevideanas, no así las llamadas periferias metropolitanas, fraccionadas luego entre 1945 y 1970 sobre los corredores de las rutas en los departamentos de Canelones y de San José.

Mapa 1. La extensión urbana de Montevideo a mediados del pasado siglo (ordenanzas de 1947)



Fuente: Carmona y Gómez, 1999



La dinámica demográfica de los sectores populares durante un largo tercer cuarto de siglo (hasta 1980 al menos) se concentró en los tejidos ya existentes de Montevideo y en los nuevos fraccionamientos de los ejes metropolitanos. La expansión se dio fuera del departamento de Montevideo, mientras la ciudad central crecía poco, mayormente dentro de sus límites. Una pregunta de investigación interesante es hasta qué punto el “salto” del crecimiento popular hacia las periferias metropolitanas pudo haber afectado negativamente la vitalidad de las periferias montevideanas, en un contexto de bajo crecimiento global.

Durante los años setenta, las periferias montevideanas fueron el ámbito para importantes crecimientos bajo la modalidad de medianos y grandes conjuntos habitacionales, pero los tejidos regulares de vivienda unifamiliar permanecieron básicamente estancados. Desde los años ochenta en adelante, tomó fuerza un nuevo ciclo expansivo en los bordes de la ciu-

dad, esta vez liderado por el crecimiento informal. Los asentamientos irregulares pasaron a ser la nueva frontera de la expansión urbana, llenando intersticios de las segundas periferias o avanzando decididamente sobre las áreas rurales. Este ciclo supuso la migración de hogares jóvenes hacia la segunda periferia no sólo desde las áreas centrales, sino desde la ciudad intermedia y desde los barrios obreros en crisis de la primera periferia (la crisis de la industria de sustitución de importaciones se concentró en los 10 o 15 años posteriores a 1975).

Cuando se analizan los datos censales entre 1963 y 2004, se observa un proceso de decrecimiento en las áreas centrales y un sostenido estancamiento en las áreas intermedias y las primeras periferias, en particular en los tejidos de vivienda unifamiliar o multifamiliar en baja altura que conforman su trama original.

Además, se produjo un envejecimiento de la población y una reducción progresiva del tamaño de los hogares en esta ciudad intermedia, opuesto a la tendencia de las segundas periferias, que concentraron cada vez más la población joven y los hogares numerosos.

La misma lectura se obtiene cuando se observa la suerte del medio construido privado y público. El estancamiento y deterioro se alternan o combinan en la mayor parte de estos barrios. El *stock* habitacional casi no se renueva, las familias envejecidas dejan de invertir en la mejora de las viviendas o en su ampliación, y los espacios públicos decaen por la retracción del uso y la reducción drástica de la inversión pública en su mantenimiento.

Por otra parte, en las primeras periferias, áreas intermedias y ciertos barrios centrales, se da un fenómeno adicional: el aumento de la inseguridad debido al avance de nuevas formas y actores de la delincuencia, particularmente aquellas asociadas a la socioeconomía de la droga, su comercialización y consumo. La nueva inseguridad afecta tanto a la propiedad particular (viviendas y comercio barrial) como al espacio público formado por calles y plazas. Lo importante de este proceso no es sólo la medida estadística de los delitos, sino los cambios sociourbanos asociados: la calle deja de ser el espacio público barrial por excelencia para convertirse en un territorio de alto riesgo, limitando al mínimo su apropiación social. Las casas de los barrios obreros y populares, los conjuntos habitacionales y las escuelas se

enrejan, y desaparecen las antiguas transiciones entre lo público y lo privado en las que prosperaba la sociabilidad.

Finalmente existe un deterioro de las redes sociales, un debilitamiento de la trama asociativa, que resta capacidades colectivas a los barrios. Los factores causales de estos retrocesos son múltiples: la crisis de la industria y la pérdida del rol integrador del trabajo y los sindicatos –que en muchos casos reforzaban identidades barriales–, la crisis de los ámbitos educativos y sus roles de integración social, el propio envejecimiento de la población que favorece conductas retraídas, la inseguridad, el empobrecimiento de los hogares, la generalización del trabajo femenino, el multiempleo y otros. Lo cierto es que hay una pérdida de energía colectiva en los barrios tradicionales que acompaña y refuerza su deterioro físico, social y económico.

Las políticas municipales orientadas a la descentralización y la promoción de la participación ciudadana tuvieron sus logros, aunque el modelo seguido probablemente no fue el mejor para un refortalecimiento de la sociedad civil barrial y sus organizaciones autónomas, y en todo caso se enfrentó a procesos de fuerte inercia y de profundas raíces.

Resumiendo: la problemática se dibuja sobre un ámbito extenso que abarca todo el norte del área central, gran parte de las áreas intermedias propiamente dichas, y el conjunto de las primeras periferias. En el ámbito metropolitano, se observan también algunos procesos de crisis o estancamiento en la ciudad consolidada, abarcando zonas de los cascos y ensanches de las ciudades antiguas (como La Paz, Las Piedras y Pando), y partes de Ciudad de la Costa.

Las “tres ciudades” divergentes en la matriz socioespacial metropolitana definen el contexto estructural de las políticas de regeneración.

En 1992, en ocasión de los estudios urbanos para el Plan Director de Saneamiento de la IMM, una revisión de los nuevos procesos de cambio urbano llegaba a la siguiente conclusión:

La ciudad, que de sus primeros ciclos de expansión y consolidación culminados hacia 1940 había heredado unas áreas centrales e intermedias bien dotadas de equipamientos, espacios públicos e infraestructuras, al involucionar a partir de los años sesenta lo hizo inconvenientemente, no como un regreso al centro, sino como su abandono en favor de un vuel-

co demográfico hacia las segundas periferias –los sectores populares– y hacia la costa –las clases altas y medias.

De este modo la ciudad más reciente se polariza en tres grandes modos urbanos:

- la periferia no consolidada, carenciada y empobrecida, en cuya ecología se combinan el suburbio tradicional con el conjunto habitacional y el cantegril;
- las áreas centrales y los barrios antiguos en decadencia residencial, albergando procesos de tugurización;
- la costa progresivamente equipada y homogénea en su conformación de clase media-alta, captadora de los nuevos valores de centralidad (IMM, 1992: 8).

Posteriormente, este análisis dio lugar a un modelo interpretativo de alcance metropolitano, basado en la coexistencia de “tres ciudades”, verdaderos sistemas sociourbanos evolucionando en trayectorias divergentes a partir de los años setenta (Bervejillo y Lombardi, 1999):

1. La ciudad con predominio de sectores de ingresos bajos, que abarca las segundas periferias montevideanas y los fraccionamientos metropolitanos. Sus tejidos urbanos no están consolidados, son fragmentarios y se alternan en ellos los crecimientos formales y los informales. Demográficamente, es la receptora de la mayor parte de los hogares de bajos recursos que abandonan la segunda, pero además se caracteriza por el predominio de la población joven y los hogares numerosos.
2. La ciudad de composición social mixta, que abarca las áreas centrales e intermedias de Montevideo y los barrios antiguos de la primera periferia. Coincide con la ciudad que estaba consolidada a mediados del siglo pasado. Su situación es de estancamiento o pérdida de población a favor de las restantes. El deterioro físico y económico se suma en un circuito retroalimentado con el empobrecimiento y envejecimiento de su población.
3. La ciudad con predominio de sectores de ingresos medios y presencia de barrios de ingresos altos, compuesta por la costa de Montevideo y

la Ciudad de la Costa. De estas, la costa de Montevideo presenta un saldo de crecimiento bajo o nulo en población. La Ciudad de la Costa, en cambio, concentra los crecimientos y es receptora de hogares que provienen tanto de la “ciudad de composición mixta” como de la propia costa de Montevideo.

En este análisis, el primer componente aparece como una ciudad “intermedia” y estancada, en contraste con dos ciudades dinámicas de signo social opuesto. Esto no significa que la ciudad de composición mixta permanezca igual a sí misma, tal como era a mediados del siglo pasado. Por el contrario, sus procesos de deterioro social, económico y urbano-ambiental delatan un cambio de naturaleza: lo que hoy vemos es una nueva realidad, una ciudad frágil, sin el sostén del Estado de bienestar, sin las capacidades sociales de antaño, con procesos circulares y acumulativos de deterioro sustituyendo a los círculos virtuosos del desarrollo.

Dos abordajes sociológicos recientes ayudan a completar esta visión de la ciudad intermedia como una realidad sustantiva, un subsistema socioespacial y territorial con rasgos propios, y una trayectoria que se diferencia de las otras dos “ciudades” metropolitanas.

En primer lugar, me refiero a la tipología de barrios populares propuesta por Kaztman (2005), en la que dos tipos de barrios en particular se corresponden con los rasgos de la ciudad intermedia. La tipología distingue entre “vecindarios formados primariamente por migrantes internos que arriban a la ciudad”, “barrios obreros tradicionales”, “vecindarios populares urbanos” y “guetos urbanos”. Estos tipos en general pueden mapearse con bastante claridad sobre las estructuras urbanas del Gran Montevideo.

El tipo “vecindarios populares” resulta útil para analizar las “áreas intermedias” en sentido estricto (buena parte de los barrios en el eje transversal que va de Buceo a Paso Molino, Sayago y Colón) más algunos barrios centrales (como Parque Rodó, La Comercial y Goes) En estas áreas, un alto grado de consolidación urbana (alcanzado hacia 1950 o antes) se combina con un perfil social mixto de sectores obreros y clases medias, y con la presencia de algunos subcentros y ejes comerciales de importancia

que trascienden la escala barrial. La presencia intensa del comercio de escala urbana o zonal, así como la concentración de servicios y talleres, otorgó a estos barrios un perfil económico más diversificado en tipos de actividad y tipos de empresas.

El tipo “barrios obreros”, por su parte, puede mapearse en relación con las áreas intermedias externas, también llamadas “primeras periferias” (en sentido histórico y espacial), y parte de las áreas centrales. En el primer grupo figuran barrios tradicionales como El Cerro, La Teja, Peñarol, Cerrito de la Victoria y Maroñas, cuya composición e identidad estuvo muy vinculada al desarrollo industrial y a las organizaciones obreras desde fines del s. XIX hasta el tercer cuarto del s. XX. Algunos barrios centrales en torno a la bahía, como Arroyo Seco, Aguada y Reducto, también podrían asociarse a este tipo. En estos barrios, la composición social de origen es predominantemente obrera, la edificación y los espacios públicos son más modestos que en las áreas intermedias, y los centros comerciales y cívicos se desarrollaron básicamente para el mercado local. En el presente, sobre esta matriz de antiguos barrios obreros se observan trayectorias de estancamiento y retroceso (aumento de la pobreza y la homogeneidad social y deterioro urbano), así como también, en varios casos, trayectorias de “precarización” e “informalización” económica y social.

El tipo “guetos urbanos”, entretanto, se presenta fuertemente asociado a los asentamientos irregulares, en particular a los asentamientos periféricos de mediana y gran dimensión o sus agrupamientos. Su origen es más reciente, ya que se han formado en su mayor parte luego del cambio de modelo económico y la consiguiente reestructuración de los mercados de empleo, a partir de la década de 1980. El tipo “guetos urbanos” destaca el carácter de estos nuevos barrios como espacios de homogeneidad en la pobreza y segregación socioespacial más severa, aún cuando los mismos autores señalan, en diversos textos, que en ellos se da una tensión entre comportamientos de “desafiliación” y de “resistencia a la desafiliación” social.

En segundo lugar, quiero vincular la idea de las “tres ciudades” con la idea de los “tres países” que se ha planteado recientemente para interpretar la divergencia entre las trayectorias sociales de tres grandes grupos de población (Filgueira, Alegre y Lijtenstein, 2006). Esta es una mirada al con-

junto de la sociedad nacional, que en principio no tiene una referencia sustantiva a la dimensión territorial. Sin embargo, a la luz del análisis socioespacial metropolitano, y comparando este aporte con el modelo propuesto de “tres ciudades” (Bervejillo y Lombardi, 1999), se observa una fuerte correspondencia que permite plantear, al menos como hipótesis de futuros trabajos, una relación sustantiva entre divergencia social y segregación territorial.

En efecto, de acuerdo con este diagnóstico, existe un primer conjunto social o “país” que se caracteriza como población “vulnerada”, dentro del cual se distingue un grupo menor de población “marginal”. El país vulnerado es también el país joven, con hogares numerosos, y que progresivamente va quedando por fuera de los sistemas formales de protección. Esta lectura puede mapearse con mucha claridad sobre las periferias montevideanas y metropolitanas, y en particular puede asociarse a este tipo emergente de “áreas urbanas precarias”, compuestas por una mezcla de barrios obreros y villas dormitorio empobrecidas, asentamientos irregulares y conjuntos degradados de vivienda pública.

El segundo sector se caracteriza como asociado al país “estatal y corporativo”, y se lo caracteriza como “un país más gris” y una población envejecida, viviendo en base a diversas estrategias “defensivas”. Nuevamente, en este caso resulta posible proponer una correspondencia con la macroestructura metropolitana: este sería el “país” de las áreas intermedias y parte de las áreas centrales, particularmente de sus “barrios populares” de clase media baja. En estos casos, el capital urbano (la ciudad intermedia consolidada, la buena calidad inicial de la vivienda) sería parte de las “herencias” del Estado de bienestar a las que este sector se aferra. También esta mirada es consistente con el diagnóstico acerca de la desinversión que se produce en estos barrios y que tiene un doble origen: menos inversión del Estado y una extendida desinversión privada en relación con las viviendas y su entorno inmediato.

Finalmente, se plantea la realidad de los sectores con renta alta y medio-alta, los cuales desconfían del Estado y compran los servicios en el mercado, tienen pocos hijos y los tienen tarde. La matriz espacial de estos sectores, en el contexto metropolitano, puede mapearse con mucha pre-

ción en la “Costa Montevideana”, y secundariamente en la Ciudad de la Costa y algunos ámbitos menores de las áreas intermedias más calificadas. La ciudad de estos sectores es una ciudad dinámica, como las periferias, pero de signo contrario.

En este marco, la regeneración no se limita a la coincidencia casual del deterioro físico y el decaimiento económico y social en buena parte de la ciudad consolidada. El desafío de la regeneración se plantea en relación con un sistema socio-territorial específico, que tiene una trayectoria propia, un modo particular de vivir la crisis y responder a ella, y que sobre todo se caracteriza por el contraste entre las herencias de la ciudad consolidada y la involución de su potencial social y económico.

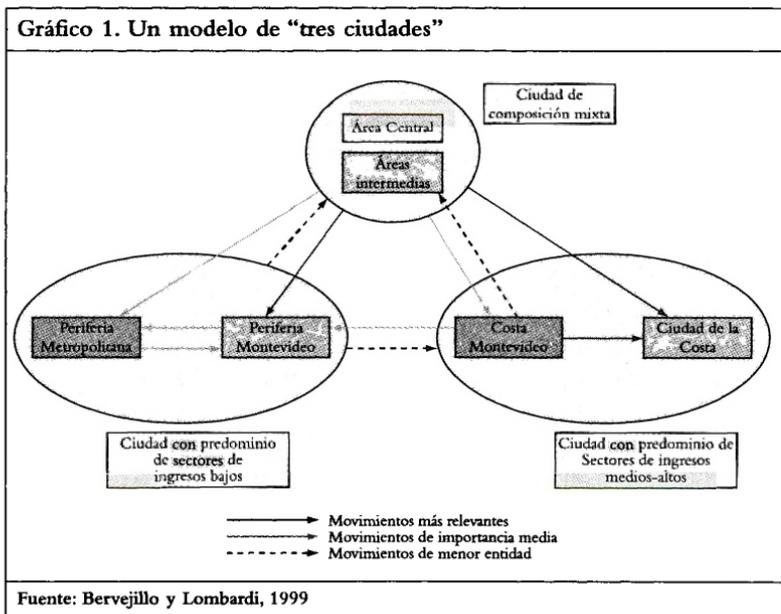


Tabla 1. Las “tres ciudades” en correspondencia con la estructura metropolitana			
Las “tres ciudades”	Componentes	Grandes áreas	
Ciudad de composición social mixta, tejidos consolidados y estancados, población envejecida.	Central	A01	Área central
	Intermedias	A02	Intermedia oeste
		A03	Intermedia central
		A04	Intermedia este
Ciudad con mayoría de sectores de ingresos bajos, predominio de tejidos urbanos no consolidados, población joven y hogares numerosos, gran parte del crecimiento se da en asentamientos irregulares	Periferias montevideanas	A06	Periferia oeste Montevideo
		A07	Periferia norte Montevideo
		A08	Periferia este Montevideo
	Periferias Metro	A09	Conglomerado ruta 5
		A10	Conglomerado rutas 6 y 8
		A12	Ciudad del Plata
Ciudad con predominio de sectores de ingresos medios y altos, hogares pequeños, tejidos consolidados o mejor servidos, crecimientos por saturación y densificación.	Costa de Montevideo	A05	Costa Montevideo
	Ciudad de la Costa	A11	Ciudad de la Costa

Fuente: Bervejjillo y Lombardi, 1999

Descripción de las grandes áreas Metropolitanas

Área central (A01)

Comprende las áreas centrales de la ciudad, consolidadas hacia 1870, parcialmente renovadas durante el presente siglo, caracterizadas por la mezcla social y funcional y una densidad de ocupación alta. Se trata del área más afectada por la crisis urbana de los años setenta y ochenta, con grandes sectores que aún hoy se debaten entre la recuperación y la decadencia.

Áreas intermedias y barrios consolidados (A02, A03, A04)

Se trata de espacios urbanos cuya ocupación se completó hacia 1950, y que en general han experimentado pocos cambios desde entonces. Se caracterizan también por albergar un mosaico de grupos sociales en el marco de una estructura de "barrios" bien definida, con densidades medias. Concentran gran parte de los espacios públicos urbanos más calificados de la ciudad (los barrios consolidados corresponden a las "primeras periferias")

Periferias montevidéanas (A06, A07, A08)

También referidas como "segundas periferias". Incluyen los espacios urbanizados periféricos y los espacios rurales de Montevideo. En general, son urbanizaciones no consolidadas ni saturadas, en las que predominan los sectores de ingresos bajos y una combinación de morfologías de vivienda unifamiliar autoconstruidas, conjuntos habitacionales y asentamientos irregulares.

Periferias metropolitanas (A09, A10, A12)

Alude a las periferias urbanas y los espacios rurales metropolitanos en Canelones y San José. En ellas coexisten viejos núcleos urbanos pre-metropolitanos con extensos fraccionamientos, destinados a sectores populares, realizados a partir de mediados de este siglo. El contenido social es similar al de las periferias montevidéanas, así como la precariedad del hábitat.

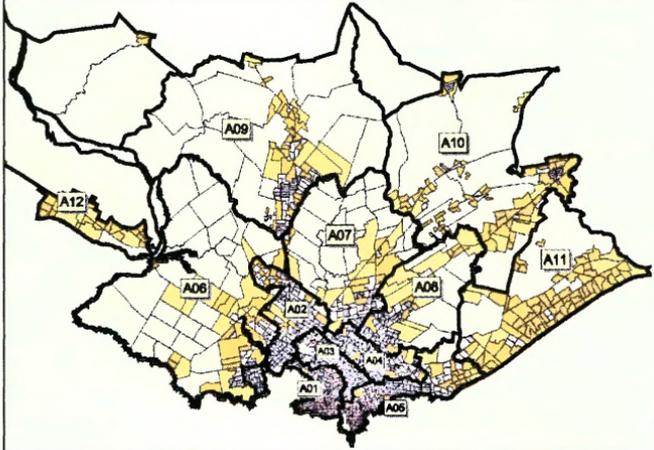
Costa de Montevideo (A05)

Se caracterizó siempre por el predominio de las clases medias y por albergar los espacios preferidos de las clases altas a partir de mediados de siglo. Combina tramos densificados en altura (a partir de 1950 en la zona de Pocitos) con morfologías de "barrio jardín" y baja densidad. En el período reciente, concentra la inversión en equipamientos y servicios, además de una gran dinámica inmobiliaria.

Ciudad de la Costa (A11)

Este sector se origina hacia 1940 como un conjunto de fraccionamientos balnearios ubicados en el departamento de Canelones y destinados a segunda vivienda de las clases medias montevidéanas. A partir de 1980, ha experimentado una rápida transformación a ciudad permanente, en un proceso protagonizado por clases medias que "emigran" desde Montevideo.

Mapa 3. Grandes áreas metropolitanas



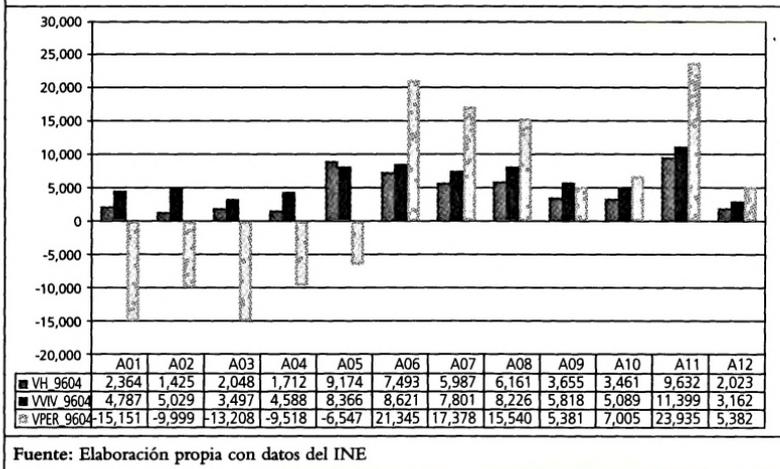
Fuente: OSE, 1999

Mapa 4. Componentes Metropolitanos

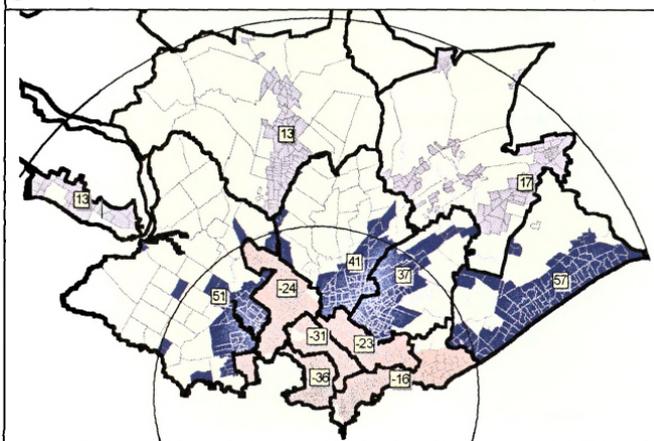


Fuente: OSE, 1999

Gráfico 2. Variación de hogares, viviendas y población por grandes áreas Metropolitanas, 1996-2004



Mapa 5. Distribución porcentual de la variación de población por grandes áreas. Variación total: 41.959 habitantes (1996-2004)



Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

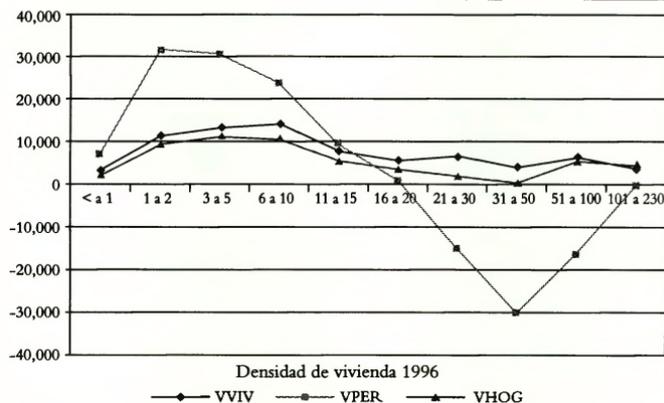
Tabla 2. Crecimiento de vivienda, población y hogares (1996-2004) por segmentos agrupados en 10 tramos de densidad inicial

DVIV96	VIV96	VVIV	PERS96	VPER	HOG96	VHOG
< a 1	11,062	3,216	36,984	7,121	10,161	2,189
1 a 2	14,989	11,150	51,411	31,457	14,015	9,506
3 a 5	33,767	13,362	110,959	30,463	30,884	1,102
6 a 10	54,392	14,204	174,620	23,666	49,645	10,635
11 a 15	48,836	7,939	166,091	9,469	46,875	5,569
16 a 20	46,293	5,673	153,107	826	44,536	3,585
21 a 30	88,553	6,511	280,791	-14,920	84,455	2,136
31 a 50	113,495	4,163	327,638	-30,079	106,368	407
51 a 100	101,550	6,275	259,419	-16,260	93,618	5,420
101 a 230	35,829	3,883	79,315	-250	31,190	4,567
TOTAL	548,766	76,376	1.640,335	41,493	511,747	55,116

Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

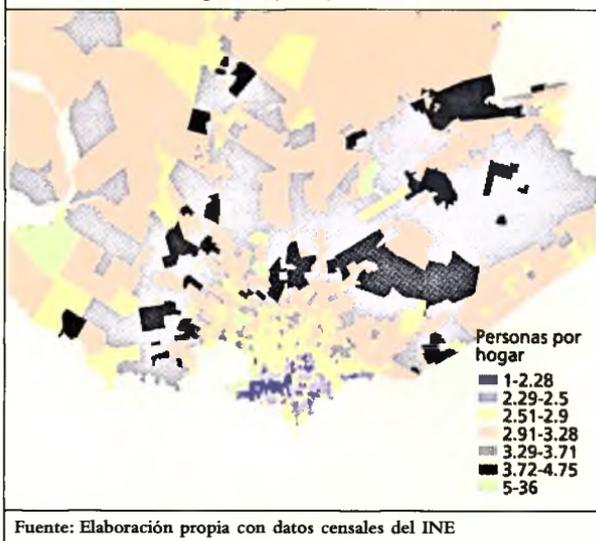
A partir de este cuadro se construye el gráfico siguiente, que presenta las curvas de crecimiento-decrecimiento para los grupos de segmentos definidos por rango de densidad. El pico de aumento de población se produce en los tramos cuya densidad en 1996 era de 1 a 10 viv/ha. Los tramos de 21 a 100 viv/ha pierden población, y son precisamente los que corresponden a la ciudad consolidada en alturas baja y media, es decir, a las áreas intermedias. El tramo de densidades más altas no pierde población: corresponde al arco central expandido desde el centro hasta Pocitos, pasando por Tres Cruces.

Gráfico 3. Dinámica 1996-2004 por segmentos censales según densidad de vivienda inicial



Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

Mapa 6. Tamaño medio de hogar por segmentos censales en 6 categorías (2004)



Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

Tabla 3. Agrupamiento de segmentos censales según el tamaño medio de los hogares en tres categorías (ver mapa)

			Tamaño hogares		Significación urbana
CAT	Rango TH medio	Nº seg	THM 96	THM04	
CAT I	$\leq 2,5$	209	2,66	2,29	Area central expandida
CAT II	$2,5 < TH \leq 3,28$	783	3,19	2,91	Ciudad consolidada
CAT III	$TH > 3,29$	367	4,85	3,59	Periferias no consolidadas
MEDIAS TOTALES		1359	3,21	2,97	

Fuente: Elaboración propia con datos censales del INE

Escenarios de política metropolitana y el cambio de la matriz socioespacial

Llegados a este punto, ¿cómo responder a la problemática planteada, una vez que se acepta el carácter estructural de las tendencias hacia la segregación socioespacial y la dualización urbana? El desafío consiste, precisamente, en modificar la matriz de crecimiento desde las políticas, reconociendo que las reglas que la conforman no derivan sólo de las políticas, sino también de los mercados urbanos formales e informales, y de las estrategias de los actores individuales y colectivos.

Aquí resulta crucial la forma en que se plantea y se reconoce el “problema” o “desafío”. Hoy es posible afirmar que no existe un acuerdo general en la definición del problema. De hecho, para el sistema técnico-político gobernante, resulta difícil hasta la construcción conceptual de los problemas socioespaciales, o territoriales, debido entre otras razones a la influencia dominante del pensamiento sectorial.

Los siguientes escenarios tratan de reflejar algunos de los enfoques posibles de entendimiento del problema y de respuesta al mismo mediante la fijación de objetivos y resultados esperados.

Escenario 1: dualización acentuada

En este escenario se prolonga la caída en la precariedad urbana de la primera periferia junto con la segunda, y se consolida la homogeneidad del enclave costero de las clases medias y altas.

Puede ser una resultante “natural” a mediano plazo de políticas demasiado modestas o limitadas para responder a situaciones críticas pensando en el corto plazo y bajo esquemas sectoriales de acción antes que territoriales.

Un entendimiento insuficiente de la gravedad y el carácter estructural de los procesos de segregación puede terminar en estos resultados no queridos.

Escenario 2: revitalización de áreas centrales sin otros cambios

Un esfuerzo coordinado para revitalizar y repoblar las áreas centrales está muy presente en la agenda político-técnica como la respuesta natural y más razonable ante los problemas actuales. Sin embargo, tiende a conjugarse más en respuesta a la “expansión periférica” y el “vaciamiento del centro” que en términos de una estrategia global metropolitana.

Esto podría llevar a unas políticas muy proactivas para la repoblación del centro, mientras se mantienen políticas compensatorias y de manejo de crisis en relación con las periferias.

Hay que reflexionar sobre los peligros de reducir la problemática a una contraposición simple del tipo centro-periferia. La revitalización de áreas centrales, incluso mostrando algún éxito en la captación de sectores de bajos ingresos que hoy están en segundas periferias, no da respuesta al problema más amplio que plantea la matriz de crecimiento actual. De hecho, podría coexistir con un agravamiento de la segregación socioespacial, más aún si los que logran ser reclutados para el “retorno al centro”, vía Estado o mercado, resultan ser aquellos con más recursos y capacidades dentro de los pobres de la periferia.

Por otra parte, como muestran los análisis previos, el área central no es una realidad homogénea. Parte de ella, el eje céntrico principal y los ba-

rrios costeros, ya está integrada en varios aspectos a las lógicas de la costa montevideana: valor del suelo, composición social y funcional, tipo de hogares. Otras partes, como los barrios al norte del área central, tienen características que permitirían asimilarlos a las problemáticas de los viejos barrios populares y obreros de la primera periferia.

Escenario 3: prioridad a la recuperación de las primeras periferias y promoción de las áreas intermedias

Este es un escenario de recuperación del cordón de barrios obreros de la primera periferia mediante una fuerte inversión pública en calidad urbana y un proceso de densificación con vivienda popular integrada en los tejidos, lo cual se lograría mediante una combinación de regulaciones, incentivos y procesos de mercado operando en distintas escalas. La redensificación de estos barrios puede darse por una combinación de acciones difusas predio a predio (segundas viviendas, por ejemplo) y operaciones de renovación fuerte en áreas de oportunidad.

Una orientación como esta se corresponde con una progresiva reducción de las áreas de ciudad precaria, operando desde adentro hacia fuera, desde lo formal hacia lo informal. Comprende también el fortalecimiento de las estructuras públicas en las segundas periferias y su consolidación y densificación selectiva.

La idea de la “vuelta al barrio” desde el asentamiento periférico, sin cambiar de gran zona urbana, puede presentar ventajas desde el punto de vista de las estrategias familiares que dependen de redes sociales territoriales y combinan ingresos formales e informales.

En las áreas intermedias, es más factible apostar a mecanismos de mercado incentivados por el subsidio a la demanda y por normativas que permitan generar ofertas dirigidas a sectores medios y medios bajos.

Escenario 4: reorientación parcial de los sectores medios hacia nuevos desarrollos en las áreas intermedias, las periferias y los espacios periurbanos

La creciente homogeneidad social de la urbanización costera tiene como contracara una deserción de los sectores medios en relación al desarrollo del resto de la ciudad. Cada vez más estamos en presencia de la “ciudad de la costa” con minúsculas, es decir, un sistema urbano costero de clases medias y altas que funciona como un macro enclave. No es bueno para la ciudad futura que esta tendencia permanezca inalterada, porque debilita al conjunto y pone un gran interrogante sobre la viabilidad de los esfuerzos orientados al reequilibrio social metropolitano.

En este sentido, corresponde preguntarse sobre la factibilidad de atraer sectores medios y medio altos hacia otras localizaciones no costeras, en operaciones capaces de contribuir a la diversidad social y el desarrollo urbano de las áreas interiores.

Los nuevos productos inmobiliarios que son para nuestro medio las torres residenciales pueden resultar un instrumento de reubicación de sectores medios en las áreas intermedias de la ciudad. En sentido contrario, puede verse que la falta de instrumentos viables para el mercado explica la falta de resultados de objetivos incluidos hace 10 años en el POT, como los que llevaron a declarar “área de promoción” al eje interior de Luis Alberto de Herrera.

Otro importante capítulo refiere al manejo de los espacios periurbanos en los que la agricultura se ha vuelto residual y no resulta viable —por razones de mercado, de recursos humanos y naturales, de inseguridad, etc.—, en el que se pretende retornar a un tejido de agricultura familiar como el que puede haber existido en el ciclo anterior. Los sectores medios y altos, o parte de ellos, demandan nuevos modelos residenciales que podrían compatibilizarse con la conservación ambiental y paisajística, y aún con la persistencia parcial de la agricultura en los ámbitos periurbanos. Los debates actuales a menudo se cierran en torno a la aceptación o al rechazo de los barrios cerrados, o al cambio de usos normativos, pero sería necesario investigar más alternativas en vez de descartar *a priori* esta posible contribución.

Los estudios previos han identificado dos áreas peri urbanas de oportunidad para nuevos desarrollos, que son la costa oeste y el entorno de los Bañados de Carrasco, vecinas respectivamente a las segundas periferias problemáticas del oeste y del este.

La revisión de estos escenarios tiene como objetivo principal mostrar la importancia de las grandes definiciones de estrategia territorial, cuando lo que está en juego son temas estructurales, de fuerte inercia, como las tendencias del crecimiento y la matriz socioespacial. Una estrategia de regeneración urbana debe definirse primero en este nivel, que es el nivel del “proyecto de ciudad”.

Objetivos y estrategias para la regeneración urbana

La regeneración urbana como enfoque se distingue por su carácter multidimensional. Otras expresiones como “rehabilitación” o “revitalización” pueden fácilmente quedar asociadas a enfoques parciales o sectoriales. Rehabilitación, por ejemplo, pone el énfasis en dotar de nuevos usos a las estructuras físicas existentes, e incluye su adaptación para ellos, pero los nuevos usos se toman a menudo como un dato, algo no problemático. Revitalización representa un vuelco saludable hacia un énfasis en los contenidos socioeconómicos del área urbana en cuestión. Se trata de volver a dar vida a un sector de ciudad, por tanto el énfasis está puesto en la atracción o creación de actividades: este es el fin, y el arreglo de las estructuras físicas es un medio. Un sentido ya más completo está presente en la expresión recuperación urbana, que alude a retomar áreas de ciudad dejadas de lado por las dinámicas contemporáneas. Regeneración, finalmente, es una expresión abierta al carácter multidimensional del problema y las soluciones, pero además es una expresión abierta al cambio, a la innovación. Regenerar es volver a generar, con toda la carga de novedad que puede venir asociada, pero también tiene un sentido orgánico, de volver a establecer vínculos con la ciudad como un todo, volver a formar parte².

154 | 2 El sentido dado en este artículo a la regeneración urbana no es muy diferente del uti-

La idea de regeneración, además, supone restablecer un proceso dinámico, poner en marcha un desarrollo urbano genuino en las áreas afectadas.

El perfil de objetivos y de estrategias de la regeneración urbana ha sido materia de reflexión y debate intenso especialmente en los últimos años. Diversos trabajos se han propuesto extraer lecciones de la experiencia internacional (Rojas, 2004; Aparicio, 1999), y sus aportes constituyen una base obligada para enfocar la problemática de Montevideo.

Algunas claves destacables, siguiendo a Rojas (2004), son las siguientes:

- El desarrollo económico como base de sustentación de la recuperación o regeneración urbana:

La capacidad de la economía local para proporcionar puestos de trabajo y generar ingresos tributarios que permiten financiar servicios públicos es el principal factor determinante del bienestar de la población. Por esta razón, uno de los objetivos fundamentales de los procesos de recuperación de áreas centrales urbanas es promover el crecimiento económico. Este desarrollo económico proviene del crecimiento de las actividades existentes y de nuevas actividades atraídas al área tanto por las ventajas de localización como por la recalificación del suelo o la remoción de las externalidades negativas (Rojas, 2004: 28).

- La concertación de actores gubernamentales, económicos y la sociedad civil.

La necesidad de una actuación concertada de parte de los actores públicos y privados (incluidas las organizaciones de la sociedad civil) surge de las limitaciones que enfrenta cada uno de ellos para ejecutar independientemente acciones en áreas urbanas centrales deterioradas. [...] “La construcción de una estructura de gestión que permita la convergencia simultánea y constructiva de los intereses y potenciales de todas las partes interesadas es el mayor desafío que enfrentan la autoridad pública, los promotores privados y la comunidad... (Ibid.)

lizado por Rojas (2004) al definir la recuperación urbana: “Se entenderá por recuperación de áreas urbanas centrales el proceso a través del cual se promueve el mejor uso en términos sociales y económicos de una zona urbana central que padece deterioro social, económico y físico e infrautilización de sus activos, edificios, suelo, infraestructura o espacios públicos.”

- La definición de un “proyecto urbano” o proyecto de ciudad como base de los acuerdos estratégicos entre actores.

El proyecto urbano no es sólo una visión compartida, es también una base firme para los acuerdos y compromisos entre actores, así como una forma de reducir la incertidumbre y dar credibilidad a las acciones singulares. Su formulación supone negociar y compensar adecuadamente los intereses de todas las partes. La formulación de un proyecto urbano no es una tarea tecnocrática de oficinas de planeamiento o de consultores:

El proceso de formulación del proyecto urbano es generalmente largo, y en la mayoría de las experiencias internacionales, el producto de esfuerzos iterativos de consulta y reformulación de las propuestas originales hasta acomodar la mayor parte de las preocupaciones de los actores involucrados y acordar las compensaciones para los intereses justos que no pueden ser acomodados (Ibid: 24)

- La creación de un entorno de políticas favorable.
Esta condición alude a “las intervenciones sobre el marco de políticas y regulaciones que determinan el entorno en el que los inversores privados adoptan sus decisiones. En este sentido, hay algunas condiciones que deben reunirse, la primera es la construcción de consenso político sobre los objetivos y recursos destinados al programa de regeneración, lo que implica abordar y resolver conflictos de interés. Lamentablemente en nuestros países no existe una cultura de negociación pública en torno a conflictos e intereses urbanos, y en muchos casos, esta negociación, cuando se concreta, está marcada por una fuerte desconfianza desde la administración hacia los actores privados. Otra condición a destacar es la estabilidad del marco regulador de la inversión privada. Señala Rojas que “una forma de dar estabilidad a este marco regulador es traducir el proyecto urbano que orienta las acciones de recuperación en planes especiales [...] sancionados por el consejo municipal (Ibid.)
- El uso de instrumentos indirectos basados en incentivos y subsidios.
La caja de herramientas para una política de incentivos incluye, entre otros: subsidios directos a la demanda, incentivos tributarios, crédito

para financiar la expansión de actividades productivas o la compra o mejora de viviendas, facilidades para el acceso al financiamiento a los promotores de proyectos de recuperación.

- El uso de instrumentos de intervención directa en infraestructuras y servicios.

Estos refieren a las inversiones en ámbitos de responsabilidad pública, incluyendo el mejoramiento de los servicios e infraestructuras urbanas, la mejora de la gestión en aspectos relacionados con la seguridad y la calidad ambiental, la mejora de la accesibilidad de las áreas con el resto de la ciudad, la mejora y el desarrollo físico de los espacios públicos, y la ampliación y mejoramiento del equipamiento urbano tanto público como privado.

Acertadamente, apunta Rojas que “el financiamiento de estas operaciones representa una importante carga para el erario público; sin embargo, son esenciales no sólo para manifestar la voluntad pública de recuperar y sostener el área a largo plazo, sino también para darles ventajas competitivas frente a otras áreas de la ciudad” (Ibid.)

Montevideo en la encrucijada de las políticas

La evaluación de los últimos períodos de gobierno municipal deja un balance no muy positivo para las políticas urbanas en la perspectiva de la regeneración. Algunas omisiones relevantes para el tema se señalan a continuación.

El Plan Montevideo, aprobado en 1998, si bien alude en sus memorias al deterioro de la ciudad consolidada, no establece directivas para estrategias integradas de regeneración urbana con el alcance discutido en este artículo. En el contexto técnico y político en que se elaboró el Plan, la cuestión de las áreas centrales y de las áreas patrimoniales concitó la mayor atención. Las operaciones específicas para el resto de las áreas intermedias y los barrios de primera periferia fueron acortadas en su planteamiento y poco eficaces en su traducción práctica.

Por ejemplo, el Plan estableció dos “áreas de promoción” para la renovación urbana, una en el entorno de la bahía, otra siguiendo el eje de Luis

Alberto de Herrera, espina de las áreas intermedias. Sin embargo, estas directivas quedaron básicamente en el papel, particularmente la segunda, respecto a la cual no se registran acciones significativas de promoción en todo el decenio pasado.

La operación Parque Lineal del Miguelete, una transversal urbana que debía unir barrios de distinto contenido social entre la bahía y el área rural, fue jerarquizada en el Plan y se programó como un “plan especial de valor estratégico”. Se elaboró un plan y se concretaron operaciones en algunos sectores, pero lo realizado a la fecha dista mucho de lo esperable dado el título, y responde más bien a un enfoque incrementalista, de avance paso a paso, sin que el conjunto del proyecto haya logrado aún el esperado impacto estructural sobre la ciudad.

Los planes especiales en las cinco áreas de valor patrimonial fueron lanzados poco después de aprobado el Plan Montevideo. Algunos de ellos afectan porciones de áreas consolidadas que se encuentran en decadencia o estancamiento. Uno solo, el de Ciudad Vieja, se completó y fue aprobado mientras que los otros se encuentran aún en proceso de elaboración o de aprobación.

La aprobación del Plan Especial de Ciudad Vieja (PECV) incluyó un nuevo dispositivo de gestión muy en línea con la visión estratégica, multidimensional y multiactores de la recuperación urbana. A la fecha, la oficina de gestión del PECV permanece como una promesa incumplida, pues no se completó el paso de renovación institucional que era imprescindible para un nuevo ciclo de políticas.

No se realizaron los planes zonales urbanos previstos en el POT como herramienta para coordinar actuaciones en áreas urbanas con problemas. Los planes estratégicos zonales y los presupuestos participativos, organizados según una estructura descentralizada de 18 zonas, giran en torno a acciones singulares de mejora barrial, pero no constituyen bases para estrategias sistémicas de regeneración urbana.

El Plan Montevideo y la cultura técnica dominante favorecen en el discurso la ciudad compacta y la densificación de la ciudad existente por sobre la expansión. Sin embargo, la ciudad real ha continuado con un fuerte ciclo expansivo dominado por los asentamientos irregulares, y no

se han implementado estrategias mínimamente integradas y coherentes para la densificación de la ciudad consolidada.

La gestión cotidiana de la Municipalidad sigue anclada en una visión reguladora y controladora: la asignación de recursos calificados a la planificación y gestión del plan es débil y no se ha logrado montar un dispositivo eficaz y creíble de promoción urbana o de coordinación de intervenciones estratégicas. La fragmentación sectorial de la acción municipal sigue siendo el rasgo dominante a 10 años de aprobado el Plan.

Por cierto, se han realizado múltiples acciones, pero el sentido de este balance en términos de resultados netos es más bien decepcionante, y permite afirmar que las deseables estrategias de regeneración urbana siguen siendo una asignatura pendiente de la gestión montevideana.

A pesar de lo dicho, ahora Montevideo y el Área Metropolitana vuelven a estar en una fase de definiciones, y se configura una encrucijada de políticas en la que se definirá el rumbo del próximo decenio. Algunos de los factores que configuran esta encrucijada son los siguientes:

- Se encuentra en marcha el demorado proceso de revisión del Plan Montevideo, el cual representa una oportunidad para corregir omisiones, aprender de la experiencia e integrar nuevos desafíos y nuevos enfoques.
- La Intendencia de Canelones, corresponsable con Montevideo y San José del Área Metropolitana, se encuentra abocada al rescate de la planificación urbana desde enfoques que procuran combinar miradas de regulación y miradas estratégicas.
- Existe un acuerdo entre las tres intendencias metropolitanas y el Gobierno Nacional en torno a un programa denominado Agenda Metropolitana, creado para promover políticas coordinadas o comunes y una gestión colaborativa.
- La recientemente aprobada Ley de Ordenamiento Territorial establece nuevos instrumentos y figuras de planificación que amplían las posibilidades del urbanismo metropolitano. Por lo pronto, habilita la figura de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, lo cual se presta para conformar un acuerdo estratégico sobre el futuro del territorio metropolitano.

Con todos estos factores a la vista, parece posible plantearse un nuevo ciclo de gobernanza y planificación territorial partiendo por la definición de un “proyecto de ciudad metropolitana”, un conjunto de estrategias integradas, y siguiendo por la revisión o definición de los planes normativos.

También existe el riesgo de una revisión del Plan Montevideo que se realice sin el beneficio de un debate estratégico previo, multisectorial, multiactorial y de escala metropolitana. En un escenario de este tipo, puede suceder que los grandes desafíos estratégicos de la ciudad vuelvan a reducirse a las limitadas posibilidades de un plan general de énfasis normativo, y por ende se posterguen las decisiones y los acuerdos sociales más necesarios.

La estrategia de regeneración urbana que Montevideo requiere para el próximo decenio sólo puede surgir con fuerza del contexto de un debate amplio, capaz de traducirse en una visión compartida y en un nuevo pacto territorial metropolitano.

Por último, hay que insistir en que la regeneración urbana debería plantearse como una “política de Estado”, ya que tiene que ver con objetivos nacionales de inclusión y cohesión social (modificar la tendencia a la dualización), y de desarrollo económico basado en un uso racional de los recursos (las ciudades consolidadas como un activo que entra en desuso). No es, por tanto, un problema únicamente “municipal”. La regeneración urbana también tiene que ser una política de Estado en el sentido de que debe incluir a los actores económicos y a la sociedad civil en acuerdos de largo plazo basados en un “proyecto urbano” negociado y compartido.

Bibliografía

- Aparicio, A. (1999). "Políticas de Regeneración Urbana en EEUU". En *Cuadernos de Investigación Urbanística*. Madrid: Instituto Juan de Herrera.
- Bervejillo, F. (1994). "Estructura y tipos urbanos en el área metropolitana de Montevideo". Ponencia presentada en el Seminario Área Metropolitana de Montevideo: Caracterización y principales problemáticas, una visión hacia el futuro, CIESU-FESUR, julio 21 y 22, Montevideo, Uruguay.
- . (2008). "El proceso de metropolización y los cambios urbanísticos". En Calvo, J.J. y P. Mieres, (editores). *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay*. Montevideo: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Bervejillo, F. y M. Lombardi, (1999). "Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. Hacia una región urbana de la Costa Sur". Ponencia presentada al V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII) sobre Globalización y Territorio, setiembre 22 al 24, Toluca, México.
- Carmona, L. y L.J. Gómez, (1999). *Montevideo. Proceso planificador y crecimientos*. Montevideo: Facultad de Arquitectura.
- Cecilio, M., J. Couriel y M. Spallanzani (1999). *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*. Montevideo: Universidad de la República.
- Filgueira, F., P. Alegre y S. Lutenstein (2006). "El actual sistema de protección social está fracasando en sus diferentes funciones". Entrevista en Diario *El País*, Suplemento Economía y Mercado, 20 de febrero.
- Intendencia Municipal de Montevideo (1997). *Plan Montevideo*. Montevideo: IMM.
- . (1992). *Plan Director de Saneamiento. Estudios Básicos*. Montevideo: IMM, multicopiado.
- Katzman, R. (2003). "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana". En *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

- _____. (2005). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". En *Serie Documentos de Trabajo IPES*. Montevideo: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay.
- Lang, T. (2005). "Insights in the British Debate About Urban Decline and Urban Regeneration". Working Paper, Erkner, Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning. Disponible en http://www.irs-net.de/download/wp_insights.pdf visitado el 09 de diciembre de 2008.
- Lombardi, M. (1999). "Para un Montevideo proactivo". En Echaider, A. (editor). *Montevideo 2020. El Montevideo que viene*. Montevideo: IMM, pp. 89-104.
- Obras Sanitarias del Estado (OSE) (1999). "Plan Director de Agua Potable de Montevideo. Informe de Estudios Básicos. Anexo 1. Capítulo 1.2. - Planificación urbana". Responsables: Federico Bervejillo, Mario Lombardi, Nelly Niedworok. OSE, multicopiado.
- Rojas, E. (2004). *Volver al centro: la recuperación de las áreas urbanas centrales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

De centralidades fragmentadas y cotidianos escindidos

Adriana Berdía¹

Lo más general

En los inicios de los años setenta, se inició un proceso de crisis en el sistema capitalista que se extendió posteriormente a los países del denominado socialismo real. Ha sido tan larga su duración y tan generalizada su extensión, que ha llevado a los críticos de la Modernidad a pensar que es una crisis general de la sociedad moderna, resaltando los aspectos más negativos de la Modernidad: la deshumanización que implica la mercantilización de la fuerza de trabajo por encima del proyecto humanista, la alienación de la vida social, el individualismo, la alienación y el dominio de la racionalidad instrumental por encima de la dimensión emancipadora de la razón.

Una drástica reducción del comercio mundial, con la aparición de fuertes déficits comerciales en diversos países, la disminución generalizada

1 Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la Republica), Magíster en Servicio Social (Universidad Federal de Río de Janeiro), Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de la Republica). Actualmente se desempeña como asesora de la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Ha desempeñado cargos similares en la Intendencia Municipal de Montevideo, en la Dirección de Espacio Público y Edificación. Es docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, donde también ha sido docente de la Facultad de Arquitectura. Se desempeña también como asesora de organizaciones de la sociedad civil en materia de cooperativismo de vivienda.

de la producción y de la tasa de ganancia, y la reestructuración de los sistemas productivos (ampliación de la informalidad) con el propósito de disminuir los costos de producción han sido parte de sus contenidos. La informalidad y el desempleo sus efectos más impactantes.

La crisis también se presenta en forma de amenaza, lo cual obliga a implantar determinadas reformas a nivel mundial y refuerza la percepción de ésta realidad actual como única posible. En palabras de Zizek (2005), el hecho de que si no se obedecen los límites del capital se desencadena una crisis no prueba que estas necesidades sean objetivas y reales de la vida económica, sino que solo debe verse como la posición privilegiada que tiene el capital en la lucha económica y política .

En el plano económico, significó el fin del modelo industrial-fordista, generando profundos cambios en la producción y el mercado de trabajo, por lo cual vastos sectores de la población quedaron por fuera del empleo formal y es posible que ni ellos ni sus hijos vayan a acceder nuevamente a éste. Todo esto ha impactado fuertemente en la sociedad, teniendo como consecuencia inestabilidad, pobreza y exclusión.

La crisis vino acompañada en el plano político, por el desmonte del sistema de regulación keynesiano y el Estado de bienestar que habían imperado en los países durante el periodo de expansión vivido desde la posguerra, y su sustitución por las concepciones neoliberales que afectaron profundamente la relación entre Estado, mercado y sociedad civil.

El proceso de globalización es central para comprender la época actual. Si bien hay diferentes valoraciones sobre su significación, hay coincidencia sobre su impacto en las formas de producir y consumir, en las ciudades y los Estados, en las personas y las sociedades, ingresando a una nueva fase del capitalismo y de la modernidad (Harvey, 1992).

Si se parte de la consideración de que las diferencias y los procesos socio-urbanos tienen un carácter histórico —o sea son resultado del modo de producción y de la diferenciación de clases sociales en un tiempo y/o un espacio geográfico concreto—, comprender estos procesos implica abordar varios opuestos complementarios: lo general y lo particular, lo global y lo local, el centro y la periferia, que no pueden explicarse por sí mismos sin considerar a sus contrarios.

Ubicados en la perspectiva de que no existe una ley natural que regule el uso de suelo y la diferenciación social del espacio (a diferencia de lo que sostienen los modelos ecologistas y muchos modelos espacialistas de planificación urbana), y de que las diferencias en el espacio son históricas y resultado de las actividades del modo de producción y de la diferenciación de clases sociales (Topalov, 1984), no es imposible encontrar regularidades espaciales que sean de carácter histórico y producto de los procesos globalizados que se desarrollan mundialmente. Concretamente, en todas las ciudades se verifican cambios en la estructuración socio-económica del espacio urbano, las relaciones de clase y la distribución del ingreso, así como en el mercado de trabajo y el mercado inmobiliario, y en la producción y el consumo de bienes y servicios urbanos (Soja, 1993).

En un mundo global, los cambios macro estructurales (nueva fase del modo de acumulación capitalista) impactan en lo más general, o sea cambian las vidas de los hombres y las mujeres que habitan las ciudades en estos tiempos.

A partir del estudio social de la vida cotidiana –considerando a ésta como la esfera donde se interrelacionan el mundo económico, social y la vida humana (Lukács en Heller, 2002)–, se pueden comprender cómo los cambios contemporáneos influyen en el uso y la apropiación de los espacios públicos y privados, y en el caso particular de la ciudad de Montevideo, analizar la fragmentación en múltiples centralidades y la pérdida de peso del centro histórico tradicional como el correlato urbano de las múltiples escisiones de la vida contemporánea, con las consiguientes pérdidas de identidad que ello conlleva.

En el mundo actual, por su propia capacidad de movilidad, la adscripción y pertenencia a lugares concretos y materiales adquiere relevancia en la búsqueda de la construcción de subjetividad y dotación de sentido como forma de defensa frente a una realidad donde todo aparece como relativizado, sin arraigo, aquello que Bauman (2005) denomina modernidad líquida.

Sin embargo es fundamental considerar que esta sociedad es también una sociedad del consumo global, de la mercantilización absoluta, y con un dominio del mercado nunca antes visto. Esto imprime a todos los aspectos la lógica mercantil. Incluso la valorización del patrimonio y de la cultura local es objeto de consumo, adquiriendo sus características parti-

culares un valor de “venta” frente a una realidad uniformizada. La cultura y el patrimonio se tornan, entonces, funcionales a la necesidad que tienen las ciudades de posesionarse como competitivas en la atracción de aquella movilidad de personas e inversiones que ofrece la globalización.

Desde luego que la diferencia entre vivir en nuestra sociedad y en su inmediata anterior no es tan drástica como la de abandonar una función y asumir otra. En ninguna etapa la sociedad moderna pudo prescindir de que sus miembros produjeran cosas para consumo, y desde luego en ambas sociedades se consume. La diferencia entre las dos etapas de la Modernidad es “solo” de énfasis y prioridades, pero esa transición introdujo diferencias enormes en casi todos los aspectos de la sociedad, la cultura y la vida individual (Bauman, 1999: 105)

Por otra parte, las propias necesidades del capital requieren que este consumo se amplíe y se extienda a todos los ámbitos de la vida. Todo debe ser impregnado de esta lógica, incluso el desarrollo personal se vincula a la posibilidad de consumir. La ciudadanía se ve cada vez más limitada al rol de consumidor en un contexto de desigualdad creciente, donde amplios sectores de la población mundial ven limitada su capacidad no solo del consumo superfluo, sino de llegar a poder generar ingresos para su propia reproducción. Ser pobre en una sociedad de ricos, o ser pobre en una sociedad donde la dignificación y el valor se dan en la esfera del consumo, amplifica la propia carencia.

Esta necesidad de reducción de los tiempos de circulación del capital lleva a la aceleración de los tiempos sociales. Al existir una articulación entre la comprensión del tiempo y la lógica orientada al consumo, se busca a que también la satisfacción como consumidor sea instantánea, o sea que el propio consumo debe satisfacerse rápidamente para generar nuevas necesidades de consumir (Bauman, 2005)

Todo esto implica cambios en el modo de producción, con un aumento a nivel mundial de las relaciones comerciales y financieras, pero también la globalización de los intercambios personales y las experiencias culturales, lo cual está posibilitado por modificaciones en las cualidades objetivas y en la significación del espacio y del tiempo.

La plaga de la sociedad de consumo —y la gran preocupación de los mercaderes de los bienes de consumo— es que para consumir se necesita tiempo. Existe una resonancia natural entre la carrera espectacular del “ahora”, impulsada por la tecnología de comprensión del tiempo, y la lógica de la economía orientada hacia el consumo (Bauman, 1999: 120).

Si bien la aceleración del ritmo del tiempo fue siempre un aspecto central de la modernidad capitalista, hoy parece definitivamente instalado el dominio del tiempo sobre su opuesto complementario, el espacio, ya que, en la medida que detiene las inversiones, opera en contra de la necesidad de aceleración inherente a la lógica del consumo capitalista. El desafío en la Modernidad fue el someter lo espacial al dominio del tiempo, y esta aceleración y control de los tiempos fue parte de la concepción moderna de un mundo que avanzaba —o sea progresaba—, mientras lo espacial fue asociado a lo conservador, como el freno al constante avance tecnológico de la sociedad capitalista.

El concepto de progreso como avance sucesivo en etapas ascendentes es parte de la Modernidad occidental. Atendiendo a esta concepción de progreso, la remoción de las barreras espaciales ha tenido una significación central en toda la historia del capitalismo a través de la movilidad de bienes, servicios y personas. Esto se ha logrado por medio de la densificación de las vías de comunicación e información, como parte de la búsqueda continua de achicar los tiempos y crear un mercado global.

El incentivo para la creación del mercado mundial, para la reducción de las barreras espaciales y para la aniquilación del espacio a través el tiempo es omnipresente, tal como lo es el incentivo para racionalizar la organización espacial en configuraciones de producción eficientes (organización serial de la división del trabajo, sistemas de fábricas y de línea de montaje, división territorial del trabajo y aglomeración en grandes ciudades), redes de circulación (sistemas de transporte y comunicación), y redes de consumo (formas de uso y de mantenimiento de las residencias, organización comunitaria, diferenciación residencial, consumo colectivo en las ciudades). Las innovaciones realizadas para la remoción de las barreras espaciales en todos estos aspectos han tenido inmensa significación en la historia del capitalismo. En este contexto es que la adaptabilidad y flexibilidad de los trabajadores se torna vital para el desenvolvimiento capitalista (Harvey, 1992).

Sin embargo actualmente, también la propia idea de futuro y por tanto de progreso se ve cuestionada. Si la Modernidad significó la ruptura con la tradición, hoy, en esta etapa moderna tardía (Giddens, 1999), moderna segunda (Beck, 2002), posmoderna (Jameson, 2005) o de modernidad incluída (Habermas, 1985), tiene como uno de los ejes centrales del pensamiento la conciencia de la fragilidad de los conceptos que han sustentado la Modernidad, en especial la idea de progreso, cuestionando la idea de que el traspasar el presente significa un avance hacia algo distinto y nuevo (Featherstone, 1997).

Todo esto conlleva a una creciente relevancia del rol de las ciudades a nivel global, ya que, en la medida que las barreras espaciales se suprimen y se puede acceder a todos los rincones del planeta, la contrapartida es la necesidad de revalorización de las diferencias locales para transformarlas en ventajas comparativas. Esto se realiza de acuerdo a pautas hegemónicas que generan modelos de ciudades competitivas capaces de atraer la localización de actividades e inversiones mundiales.

Cambios en las ciudades

En el marco de estos procesos de cambios globales, las ciudades adquieren una creciente importancia, fundamentalmente porque hoy la forma de vida para la mayoría de las personas es la vida urbana. Además, con los avances tecnológicos que permiten que la producción se deslocalice de la dirección empresarial y financiera —o sea pueda ubicarse en aquellos lugares donde la mano de obra es más barata por sistemas de regulación estatales más débiles y mayores exoneraciones al capital—, las ciudades crecen en importancia, ya que es allí donde se ubican los centros de poder económico y político que permiten al conjunto del sistema funcionar. Es así que surge el fenómeno de las ciudades globales (Sassen, 1996).

Las ciudades crecen en forma desmesurada tanto en cantidad de población como en extensión de territorio. La proporción de la población global que habita las ciudades se ha duplicado en los últimos treinta años, y junto con la población crece la pobreza. La contradicción entre

una población cada vez mayor y con menores recursos, frente a un suelo urbano escaso y caro, muestra como impacto más visible una ciudad cada vez más segregada y excluyente.

Si bien la ciudad moderna siempre ha sido segregadora, por ser producto y reflejo del modo de producción capitalista (en un momento y lugar concreto), sustentada en la institución de la propiedad privada y la “división social del espacio”, en estas últimas décadas esta segregación ha tenido nuevas manifestaciones y mayores dimensiones.

Actualmente, aún en etapas de crecimiento económico, la brecha entre ricos y pobres, individuos y países, se ha ampliado, por lo que existen crecientes grados de pauperización y pobreza en un contexto de riqueza. “La miseria en la metrópolis del comienzo del siglo XXI no resulta del estancamiento, el debilitamiento o la decadencia de la economía sino de la separación de la escala de las desigualdades en un contexto general de prosperidad y progreso económico” (Wacquant, 2007: 302).

La ciudad industrial fue la imagen e identidad de la ciudad moderna, como ámbito “natural” del concepto moderno de historia, progreso y civilización, pero esto también incluyó la segregación, la pobreza y la deshumanización de la vida social como consecuencias “naturales” de la propia complejidad del crecimiento urbano (Gravano, 2003). Hoy, el cambio fundamental es que nos encontramos en una sociedad de consumo donde el imperativo social ya no es producir, sino funcionar como consumidor (Bauman, 1999), pasándose de la ciudad industrial a la ciudad del consumo.

La mayoría de los aspectos sociales son orientados al consumo: la ciudadanía, las políticas sociales y fundamentalmente la realización personal. Esto implica que la generación de necesidades sea continua, pero que también lo sea la incapacidad de acceso por la mayoría de la población. En las ciudades, amplios sectores quedan por fuera del consumo, ocupando aquellos territorios sin valor de cambio y generando crecientes grados de violencia como manifestación fútil, momentánea y deslocalizada de cualquier intento de cambio social, reforzando además la estigmatización y segregación de los no consumidores.

La (sociedad) posmoderna, de consumo, es una sociedad estratificada, como todas las que se conocen. Pero se puede distinguir una sociedad de otra por la escala de estratificación. La escala que ocupan “los de arriba” y “los de abajo” en la sociedad de consumo es la del *grado de movilidad*, de libertad para elegir el lugar que ocupan. Una diferencia entre “los de arriba” y “los de abajo” es que los primeros pueden alejarse de los segundos, pero no a la inversa. En las ciudades contemporáneas se produce un *apartheid à rebours*: los que tienen medios suficientes abandonan los distritos sucios y sórdidos a los que están atados, a aquellos que carecen de esos medios (Bauman, 1999: 113).

Las formas de consumo también han variado, concentrándose en espacios artificiales y cerrados, con altos niveles de seguridad, orientados a la población de mayor poder adquisitivo, como son los *malls*. Esto coexiste en la ciudad con el aumento del comercio informal que ocupa, en muchas ciudades, particularmente en América Latina, el espacio público. De ahí el incremento de la falta de contacto cara a cara entre los diferentes sectores sociales y en el desconocimiento del otro, aumentado los miedos y el rechazo hacia “los otros”.

En la ciudad, esto genera nuevas centralidades con epicentro en los lugares de compra. Si la religión actual y la ciudadanía se dan a través del consumo, los *malls* son nuestros nuevos templos y ágoras. Esto se relaciona también con la decadencia de los centros históricos, que por su propia función de concentración de servicios y comercios eran un lugar de coexistencia entre todos los sectores sociales.

En definitiva, existe una relación imbricada entre las relaciones sociales y el espacio territorial. De esta relación surge un espacio creado que tiene un significado más profundo que el aparente. El espacio va unido a la forma como una sociedad elabora y expresa sus relaciones de poder y sus conceptos de igualdad-desigualdad. En otras palabras, en la ciudad se expresan la ideología de las clases sociales que la habitan.

En una lógica de dominio del consumo y –donde las reglas las establece el mercado–, crece la segregación espacial, lo cual implica también el acceso diferencial a las infraestructuras y servicios de uso colectivo, distribuidos estratificadamente de acuerdo al poder adquisitivo de los sectores que habitan la ciudad.

Las ciudades en un mundo global también se ven condicionadas por esta lógica de consumo, generándose la competencia entre ciudades. Uno de los elementos usados en esta búsqueda de inversiones globales son las características locales: paisajes, patrimonio cultural o edilicio, por lo que su recuperación y difusión constituye una de las acciones más frecuentes. Es por esto también que, luego de un periodo de decadencia de los centros históricos en la ciudad industrial y moderna, la ciudad del consumo genera acciones para revalorizar el patrimonio.

Es en este sentido que una de las imágenes que venden y que se encuentran directamente asociadas a los procesos de recuperación de los cascos históricos es la imagen patrimonialista, donde se privilegia las expresiones de la vida local, las costumbres, las fiestas y también la arquitectura y la calidad ambiental.

Esta necesidad de renovación y revitalización tiene como problema el hecho de que, con la decadencia de los centros, se atrajo a muchos de los pobres urbanos de las ciudades a ocupar viejas fincas o predios vacíos, o sea aquellos lugares que en un momento de declive no eran interesantes para ningún actor económico. Esta población realiza actividades comerciales informales en los espacios públicos, lo cual hoy se vive como uno de los factores de desvalorización de los centros. Por tanto, la disyuntiva está en si el Estado debe generar acciones de vivienda y trabajo para posibilitar su permanencia, o si, al contrario, debe dejar estas acciones en manos del mercado, lo cual llevará a la expulsión de esta población a zonas desvalorizadas de la ciudad, aumentando el crecimiento de las periferias urbanas.

Todo esto da sustento a las actuaciones de recuperación de los centros históricos, tornándolos atractivos para determinados sectores de la población, en especial las capas medias, que trabajan en las industrias culturales o afines y que son más proclives a sentirse atraídas los valores estéticos que ofrece lo patrimonial. El correlato es el riesgo para la permanencia de la población empobrecida por acciones directas, traslados forzosos o acciones indirectas como el aumento del precio de inmuebles y suelo.

La revalorización del patrimonio cultural y edilicio se torna en una herramienta para la recuperación del pasado en busca de la reconstrucción de una identidad que aparece como perdida frente a los embates de una

cultura globalizada. Lo contradictorio es que muchas veces las formas de actuación se hacen de acuerdo a padrones hegemónicos que homogeneizan aquellas diferencias que se querían preservar.

Sin embargo, esta valoración del patrimonio como mercancía no es la única posibilidad, ya que tiene un valor como lugar de identidad de una sociedad, a partir del rescate de la historia y la cultura de la comunidad, aun mayor en un contexto global donde todo aparece como efímero y prima la cultura de la instantaneidad no solo en el campo de la producción, sino también en los aspectos más privados e íntimos de la vida.

Por esto la cotidianidad de las personas en un momento y un espacio concreto influye en la posibilidad de éxito o fracaso de las acciones emprendidas, y es necesario tomarla en cuenta junto con otros factores² a la hora de diseñar las acciones de rehabilitación y renovación sobre el espacio urbano, en especial sobre las centralidades.

Otro aspecto a considerar (de carácter más instrumental) son las diferentes concepciones sobre el propio concepto de lo patrimonial, lo que lleva a consideraciones diferentes sobre el tipo de intervenciones a realizar, las cuales desde concepciones más modernizantes hasta concepciones más conservacionistas. Debe reconocerse que algunas veces, cuando los criterios han sido excesivamente rígidos, potenciado por la falta de recursos, se ha aumentado el deterioro de aquello que se quería conservar.

Sin embargo, sabemos que la identidad de una ciudad no es algo fijo, permanente, ya que está asentada en una materialidad influida por elementos simbólicos y culturales, de modo que las modificaciones realizadas sobre esta identidad histórica generan una nueva imagen de ciudad construida sobre lo existente y articulada con lo nuevo.

En la construcción de esta imagen pueden primar diferentes racionalidades, desde una recuperación y apropiación de la cultura local por parte de la propia sociedad civil, hasta una mercadotecnia donde lo único importante es incluirla en un padrón cultural global a efectos de hacer a

2 Por supuesto que el mercado inmobiliario y la renta del suelo urbano son factores sumamente importantes, pero el abordaje que estamos realizando implica la necesidad de considerar otros aspectos.

la ciudad atractiva para la competencia por la inversión de capital y la industria turística. Los recursos patrimoniales son entonces un elemento considerado estratégico en la promoción de lo local como forma de reposicionarse en el mercado de la competencia inter-ciudades, pudiendo abordarse desde la dimensión patrimonialista o el refuerzo promocional de la cultura local, todo esto abordado desde el atractivo que puede ofrecer un cierto lugar al mundo. En una época donde se busca “el tiempo instantáneo y la búsqueda de la gratificación inmediata” (Fortuna, 1997: 233), el pasado y la memoria colectiva tornan inusitado valor.

En nuestras ciudades, además, todo esto se realiza con recursos públicos escasos, lo cual conlleva la necesidad de la captación de nuevos recursos nacionales e internacionales para la recuperación urbana. Los mecanismos para realizar esto son: la promoción de la ciudad-mercancía, la gestión empresarial de la administración y la identidad local como forma de atractivo competitivo. Este proceso puede ser denominado de des-tradicionalización, es decir, una remodelación de la tradición transformándola en un recurso de desarrollo (Ibíd. 1997).

La intervención desde el Estado va a depender no solo de las intenciones, sino de los recursos de que se disponga. Si lo que se prioriza es la lógica de la inversión inmobiliaria privada, la consecuencia será la expulsión de los sectores más pobres, transformando el área en un escenario vacío de vida, o bien que se genere un proceso de gentrificación con el proceso de recambio poblacional que esto implica.

La cultura local emerge, entonces, frente a este a este intercambio mundial, como el lugar de lo cotidiano, como el espacio donde se desarrolla la vida de los hombres y, por tanto, inevitablemente asociada al espacio fijo en que esta vida se desarrolla. Es también el lugar del rescate de la historia individual y colectiva, donde se desarrollan los sentimientos de pertenencia e identidad.

Frente a una cultura global, en un sistema que necesita que todo se transforme en perecedero, donde lo efímero y lo instantáneo se transforman en valores esenciales, lo local rescata lo permanente, asociando a la historia de los individuos y las comunidades en un mundo donde las fronteras del Estado nación se desdibujan. Además, muchas veces lo

local rescata las identidades, de manera romántica, asociándolas a la nostalgia de una identidad perdida.

En esta línea encontramos también festejos como el carnaval y todos los fenómenos vinculados al mismo. En un país con una historia muy reciente, todos estos fenómenos generan identidad a través de procesos vinculantes: Toda la industria relacionada con el patrimonio contribuye a producir una sensación de bienestar que nos transporta a un pasado vivido bajo la forma de ficción” (Featherstone, 1997: 95).

La cultura local, entonces, puede abordarse desde diferentes contenidos, bien desde la recuperación de identidades locales con participación de los habitantes de un área, o bien imbuida de una lógica de mercado donde la recuperación tiene más que ver con el marketing utilizado para “vender” mejor un área.

Parte de las ventajas de estos distritos centrales, que los hace atractivos para operaciones de *city marketing*, es el funcionamiento de las actividades financieras. La proximidad brinda espacios públicos de encuentro y lugares de sociabilidad a los agentes de actividades financieras y también político-administrativas.

Aún en un contexto donde lo informacional y los espacios virtuales parecen dominar cada vez más las relaciones sociales, esta posibilidad de contacto cara a cara es de gran importancia para las actividades de servicios, no pudiendo ser sustituida por otras formas de comunicación.

En este contexto, los procesos culturales también adquieren, a partir de la facilidad en la difusión y la interconexión a nivel mundial a través de los medios masivos de comunicación y las redes informáticas, un carácter global.

Según Topalov (1984), la centralización espacial es el resultado de la progresiva separación en el capitalismo monopolista entre los centros de producción y los de gestión y dirección de la economía, pero las actividades propiamente directivas permanecen concentradas en los centros comerciales de las principales metrópolis urbanas. De acuerdo a la actividad que genere más valor o que el poder considere más funcional es que se dará la apropiación de los mejores espacios o los más calificados. Esto define, a nivel interno de la ciudad, las centralidades y las periferias. Es así

que en las áreas centrales de muchas ciudades –bien servidas pero en desuso desde el punto de vista residencial–, se instalan funciones financieras que llevan a un encarecimiento del valor del suelo, con los consiguientes riesgos de reforzar los procesos expulsivos de los sectores de menores ingresos o la generación de emprendimientos inmobiliarios que no resultan atractivos para los posibles compradores.

Continuidades y rupturas

La imposición del modelo neoliberal en América Latina se realizó en el marco de los acuerdos realizados en el denominado Consenso de Washington (1989), con diez recomendaciones impulsadas por los organismos de Bretton Woods (Banco Mundial, FMI, BID) y representantes de los Gobiernos del continente, orientadas a un recorte de los gastos del Estado, disciplina fiscal y liberalización financiera. Los resultados luego de casi veinte años nos muestran en todo el continente una mayor pobreza urbana y un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, aún en momentos de crecimiento económico.

En América Latina (CEPAL, 2004: 89), el 48% de los ingresos se concentra en el 10% de la población con ingresos más altos. En el caso de Uruguay, el desplazamiento hacia una mayor participación del mercado se ha dado en forma más gradual y con menores niveles de privatización de las empresas públicas en comparación al resto de los países del continente, y con un índice menor de desigualdad económica. Así mismo, el índice Gini Uruguay es de los menores de la región: 42,5 (2007) frente al 56,7 de Brasil y al 48,2 de Argentina.

Para comprender esto, hay que considerar las condiciones del país, el cual ha tenido históricamente un mayor grado de igualdad, con una población escasa y sin grandes diferencias étnicas, un territorio relativamente homogéneo geográficamente y, en palabras de Hobsbawm (1998), se estructuró como el único país verdaderamente democrático de América Latina. El quiebre institucional que significó la dictadura militar (1973-1984) –y que procuró, entre otras cosas, desmontar el sistema de protección vigente anulando

cualquier resistencia individual o colectiva a este proyecto (Portillo, 2003)–, no logró quebrar la matriz histórica de defensa del Estado nacional.

Esta matriz de pensamiento se sustenta en un imaginario social de Uruguay como un país “hiperintegrado” o “de las cercanías” –en palabras de Real de Azua–, un viejo Uruguay “batllistay feliz”³ (llamado a nota), “la tacita del Plata”⁴, un país mesocrático, culturalmente homogéneo y basado en consensos básicos. Todo esto, además, con una ciudad capital que concentraba la mayor parte de la población y de las actividades gubernamentales y económicas, y donde las unidades espaciales eran barrios pluriclasistas, el espacio público era de todos y la construcción de la ciudadanía se sustentaba en la igualdad. Este imaginario colectivo se ha contrastado, en los últimas décadas, con el crecimiento urbano expulsivo y sin sentido, donde lo público se ha transformado en un espacio de nadie, donde han crecido los miedos y la discriminación, y donde se ha empezado a cuestionar, fundamentalmente entre los jóvenes (que cada vez son menos), la posibilidad de un proyecto futuro como país que permita realizar los proyectos personales de sus ciudadanos.

Otra característica nacional es el crecimiento casi nulo de la población debido a factores como la disminución creciente de la tasa de natalidad y los continuos fenómenos de migración. Sin embargo, las áreas precarizadas de la ciudad siguen creciendo. Los niños y jóvenes también nacen y crecen mayoritariamente en hogares pobres. Aún si el índice de pobreza se ubica, según los datos más recientes, en un 21,5%, el 50% de los niños nacen en hogares pobres. Los barrios periféricos de la ciudad reúnen el 30% de la población, pero concentran el 75% de la población que está por debajo de la línea de indigencia, más del 60% de la población pobre y la casi totalidad de los asentamientos precarios.

- 3 “Batllista” se denomina a la época dominada por las iniciativas y reformas sociales y económicas llevadas a cabo por el presidente. Batlle durante sus dos periodos de gobierno en las primeras décadas del siglo XX. Sus contenidos tuvieron un fuerte énfasis de lo público por encima de lo privado, una política social que tendía al universalismo, avances en contenidos de políticas sociales sin tocar las bases del sistema capitalista, y una concepción de Estado de protección hacia los sectores más débiles.
- 4 Queda claro que nosotros solo éramos la tacita, frente a la reina que siempre fue Buenos Aires.

El actual aumento de la pobreza está asociado a un cambio significativo en sus características. Se trata de un marcado debilitamiento de los vínculos que las personas de poca calificación pueden establecer con el mercado de trabajo —y que se expresa en niveles altos de desempleo, precariedad e inestabilidad laboral, y niveles bajos de remuneraciones—, y un aumento en todas estas dimensiones de la brecha con los trabajadores más calificados (Katzman, 2002).

Por otra parte, esto se articula con un quiebre de las relaciones interclases. Los fenómenos de fragmentación se acompañan de crecientes grados de homogeneización a la interna de los grupos sociales: “Una diferencia entre ‘los de arriba’ y ‘los de abajo’ es que los primeros pueden alejarse de los segundos, pero no a la inversa. En las ciudades contemporáneas se produce un *apartheid à rebours*: los que tienen medios suficientes abandonan los distritos sucios y sórdidos a los que están atados, a aquellos que carecen de esos medios” (Bauman, 1999: 113).

Otra característica que esto conlleva es el crecimiento territorial de la ciudad hacia el área metropolitana. Mientras en esas áreas se da crecimiento demográfico, en las áreas centrales y consolidadas se estanca o disminuye la cantidad de habitantes. La consecuencia de esto es no solo el vaciamiento poblacional, sino también una distribución demográfica diferencial entre centro y periferia (hogares envejecidos y con pocos integrantes en el centro y hogares jóvenes y con mayor número de integrantes en las periferias).

En el caso de Montevideo, hay procesos de movilidad de los sectores de mayores ingresos hacia la costa este que se sustentan en valores sociales (proximidad con sectores de su misma clase social), económicos (expectativa sobre el valor de cambio de las propiedades inmobiliarias) y culturales (la valoración del la costa y su significación simbólica).

La vieja centralidad histórica (aún en sus momentos de mayor decadencia) fue siempre el lugar de ubicación del distrito financiero. Esto ha permitido que tuviera una funcionalidad, por lo menos en el horario diurno, para el resto de la ciudad. Actualmente, además, se encuentra en un momento de revitalización sustentada en actividades de carácter cultural y gastronómico. Sin embargo, la actividad residencial del área toda-

vía es un fenómeno confuso pese a las acciones llevadas por el Estado, junto con la sociedad civil organizada, de construcción de cooperativas de vivienda⁵. Si bien se han acercado nuevos sectores vinculados a lo cultural a residir en el área, no se ha producido un proceso de “gentrificación”⁶ en la medida en que hasta el momento no se ha tornado atractivo como residencia, para los sectores financieros y de servicios que trabajan en el mismo. Sí lo es, en cambio, para la implantación de las actividades financieras, gubernamentales y de servicios funcionales a éstas. Sin embargo, estas mismas actividades expulsan a otros sectores que pudieran afincarse en el mismo, por lo que a la noche, y fuera de un área de creciente implantación de lugares de encuentro (restaurantes, pubs), la zona se transforma en un desierto.

Con respecto al tema patrimonial, en las últimas décadas se han iniciado fuertes procesos de revalorización simbólica que han sido apropiados por el colectivo de la sociedad en la recuperación de un pasado y una identidad perdida. El fenómeno más interesante que sustenta esta afirmación es el Día del Patrimonio, durante el cual se abren a la ciudadanía en general lugares públicos y privados de la ciudad y otros lugares del país. Esto ha generado una nueva tradición que se repite anualmente, con creciente participación de la población.

Es interesante ver cómo las acciones y actividades pueden ser más o menos exitosas en la medida en que sean acordes a las necesidades y los modos de vida de la población de la ciudad en un momento concreto. La aplicación de modelos, a veces de manera homogénea o a-crítica, sobre la renovación urbana, a partir de intervenciones exitosas aplicadas a otras

5 Estas acciones se hicieron con base a la modalidad de cooperativas de ayuda mutua, práctica sumamente exitosa en el país durante varias décadas de producción de vivienda social que fue impulsada y financiada por el Gobierno municipal de Montevideo en primera instancia y luego por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda.

6 El proceso de “gentrificación” apunta (tomando lo sucedido modélicamente en Manhattan y fundamentalmente en Wall Street) a la apropiación por parte de capas medias y altas a sectores de la ciudad donde se han realizado operaciones de recuperación urbana, produciéndose también la expulsión de los sectores de población residentes habitantes del lugar. Habla también de la unidad simbiótica entre residencia y trabajo de un sector de la economía que genera producciones simbólicas particulares.

ciudades pero sin considerar las características locales, puede conducir al fracaso de los emprendimientos llevados a cabo. En el caso de Montevideo, el denominado Plan Fénix es interesante de analizar para entender por qué no tuvo buen desempeño. Como parte del plan, se generó un edificio de carácter simbólico a partir de inversión estatal, el cual era altamente significativo porque concentraba las funciones de telecomunicaciones estatales. También se invirtió en la generación de vivienda de alta calidad —en la búsqueda de estratos poblacionales medios y medios altos para revitalizar el área—, ya que el sector tiene una ubicación sumamente privilegiada cercana al centro y a la bahía de Montevideo. Sin embargo, al no considerar las aspiraciones de la población a la que iba destinado al proyecto, no se logró colocar estas unidades habitacionales y el proceso, de renovación del área hoy se encuentra detenido⁷.

Lo más particular: la vida cotidiana

La reproducción del hombre particular es una reproducción de un hombre histórico en un mundo concreto. Esto implica el manejo y conocimiento de determinados “sistemas concretos de uso” que están definidos y condicionados por el mundo concreto en el que se nace.

La vida cotidiana es un acto de objetivación, entendiendo ésto como un proceso en el cual el particular como sujeto deviene “exterior, y en el que las capacidades humanas ‘exteriorizadas’ comienzan a vivir una vida propia e independiente de él introduciéndose a través de mediaciones en el desarrollo histórico del género humano” (Heller, 2002: 115).

Esto no implica ni determinismo, ni imposibilidad de cambio, sino condicionantes que se imponen al entender el accionar humano. Las circunstancias en las que los hombres desarrollan su vida son las relaciones y situaciones socio-humanas mediadas por las cosas. No se trata de cosas muertas,

7 Parte de las acciones de la actual administración del Banco Hipotecario del Uruguay, organismo inversor de esta producción de viviendas, ha sido colocarlas con altos niveles de subsidio para hacerlas atractivas a sus ahorristas.

sino de complejos dinámicos, constituidos por actos teleológicos. La historia no tiene un contenido teleológico, pero las acciones de los hombres sí.

La vida cotidiana en el capitalismo se encuentra imbuida por la propia lógica del sistema. Actualmente, la reificación⁸ es la forma por excelencia (sin que desaparezcan formas anteriores) que la alienación adquiere, así como es la vida cotidiana la esfera donde ésta impacta más fuertemente, dado que en esta etapa la organización capitalista de la vida penetra todos los intersticios de la vida individual. En otras palabras, la reificación desborda la esfera de la producción, domina la circulación y el consumo, y articula una inducción en el comportamiento en la totalidad de la existencia. Todo el cotidiano se torna “administrado” (Netto y Brant Carvalho 2000: 86).

Como ya dijimos, si la sociedad de la producción ha dejado paso a la sociedad del consumo, esto también impacta y genera cambios en la cotidianidad. No solo se generan nuevos lugares de consumo que dejan de lado a los lugares tradicionales, sino también nuevas formas de consumir sustentadas en cambios tecnológicos. La posibilidad de los nuevos medios técnicos a través de los *mass media* y fundamentalmente de los avances de la informática generan nuevos tipos de consumo en lo cultural, provocando una contradicción entre la mayor posibilidad de acceso a formas culturales antes reservadas para ciertas clases sociales, pero también acompañada de una bastardización de las mismas. El consumo pasa entonces a ser un fin en sí mismo, que genera ubicación social, pero también que licua la figura de ciudadano en la de consumidor.

El mundo mismo se presenta como un espectáculo que substraer al hombre de una participación activa para alimentar la lógica de que todo es consumible. Todo esto contribuye a una naturalización: inmutabilidad del orden social burgués reforzado a partir de los discursos e imágenes, que en la vida cotidiana se interiorizan con una ideología neo-fatalista y de desencanto, todo ello reforzado con visiones de carácter apocalípticos,

8 Con el concepto de reificación nos referimos a aquella forma que adopta la alienación en el capitalismo tardío y que traspasa el mundo del trabajo para impregnar todo el cotidiano de los seres humanos. Este concepto ha sido manejado en la producción de la Escuela Crítica y también por la Escuela de Budapest (Lukacs, Metzgaros, Heller, etc.).

de fin de los tiempos, fin de la historia, con un determinismo sin salida que tiene como su opuesto complementario la concepción de que ahora todas las posiciones de la cultura son abiertas e iguales.

En este caso, el consumo no es solo una categoría económica, sino también una actitud y una conducta que tiene lugar en la vida cotidiana, condicionándola hacia los objetos y no hacia las personas. El consumo se convierte en una forma de pasividad, de inacción, y también en la forma de satisfacción que esta sociedad ofrece.

En la cotidianidad organizada el placer ha sido transformado en satisfacción, la felicidad se reduce a una cadena de saturaciones, el deseo se convierte en una necesidad controlada y la insatisfacción determinada es lo opuesto a la satisfacción, [...] la desaparición momentánea del deseo, el estado eufórico que sigue al estado de insatisfacción. El deseo sigue sobreviniendo como malestar, como espera, más allá de su satisfacción o no satisfacción. El malestar se prolonga bajo el bienestar, y la añoranza bajo el confort” (Lefebvre, 1972a: 36).

Lo que no se puede consumir no deja de estar impactado por la generación de estas necesidades artificiales a las que no se tiene acceso, ya que el consumo a través de la publicidad (forma manipuladora de la reificación por excelencia) nos presenta todos los días aquello a lo que no se tiene acceso. Esta vasta información solo puede generar una profunda insatisfacción pasiva no transformadora. Esto genera, además, en aquellos sectores jóvenes fundamentalmente incentivados al consumo pero por fuera de éste, la necesidad de obtención de recursos por cualquier medio, legal o ilegal, incrementando así el delito (Wacquant, 2007).

Complementario al dominio del consumo es la huída a la vida privada como forma de realización del individuo, defendiendo más que la vida individual el individualismo de la vida con una interiorización escapista.

Se glorifica, entonces, como valor central de la sociedad, el desarrollo individual, la realización egoísta, apareciendo esta mistificadamente como posible la realización individual sin la necesidad de la realización del conjunto social. A nivel ético, la naturaleza humana se muestra (mistifica) como privatizada, fragmentada, aislada, y esto sirve para absolutizar, como inevitable, un orden donde la realidad humana es la de la soledad, donde los hombres

combaten unos contra otros, donde todos se ven sometidos inexorablemente a “apetitos artificiales” y al dominio de las cosas sobre los hombres.

Esta premisa de auto realización personal, independientemente del resto de la sociedad y de la comunidad, es justamente la premisa liberal que se hace cada vez más fuerte en nuestros días, y que se ve reforzada por las imágenes que dominan la comunicación en nuestro tiempo: eslóganes como “hace la tuya” o “el poder de uno” marcan las formas de realización personal.

En el cotidiano, adquiere especial trascendencia la evasión favorecida por los medios tecnológicos desarrollados que permiten un aislamiento del mundo, pero que aparecen como un contacto con el mundo total. Toda la información del mundo se puede recibir en el *living* de una casa, o todos nos podemos conectar, comunicar, enamorar con alguien que no conocemos y quizá no conozcamos nunca cara a cara. El espacio público, lugar de encuentro e intercambio, se ve sustituido cada vez más por el espacio virtual, fundamentalmente entre jóvenes.

Junto a esto aparece la pobreza como fracaso individual de aquellos que no han sabido realizarse. Sin embargo, este fracaso no es solo individual: también es el fracaso de un colectivo y hasta de un país.

Como ya dijimos, uno de los aspectos centrales en la actualidad es el dominio de la dimensión espacial por la dimensión temporal, lo cual también impacta en la vida cotidiana y se articula con las características ya mencionadas sobre la cotidianeidad actual.

La plaga de la sociedad de consumo —y la gran preocupación de los mercaderes de los bienes de consumo— es que para consumir se necesita tiempo. Existe una resonancia natural entre la carrera espectacular del “ahora” impulsada por la tecnología de comprensión del tiempo, y la lógica de la economía orientada hacia el consumo. De acuerdo con esta última, la satisfacción del consumidor debe ser *instantánea*, dicho en un doble sentido. Es evidente que el bien consumido debe causar una satisfacción inmediata, sin requerir la adquisición previa de destrezas ni un trabajo preparatorio prolongado; pero la satisfacción debe terminar “en seguida”, es decir, apenas pasa el tiempo necesario para el consumo. Y ese tiempo se debe reducir al mínimo indispensable” (Bauman, 1999: 117).

El tiempo en la vida cotidiana es antropocéntrico (Heller, 2002: 635), obrando como sistema referencial para el hombre particular y su ambiente. Pero existe un tiempo natural: el que se refleja en las propias variaciones de la naturaleza, en el día y la noche, en las distintas estaciones, y que a su vez los hombres han dividido a través de diversos acuerdos, o sea una división social del tiempo. Cuanto más avanzado es el estadio de una formación social, menos pesaran las divisiones naturales y más las convencionales acerca del tiempo.

Este tiempo, a su vez, en la sociedad moderna capitalista, se coordina y está marcado por las necesidades del trabajo. Así tendremos el tiempo del descanso y el tiempo del trabajo, o el tiempo previsto para el ocio o las vacaciones. Cuando amplios sectores quedan por fuera del trabajo, tenemos un nuevo tiempo, tiempo muerto –ni ocioso, ni productivo–, que opera entonces como una nueva forma de exclusión.

Esta oposición, también plasmada culturalmente, se puede observar en la forma de mostrar la oposición entre un Primer Mundo, con tiempos acelerados dedicados a la producción y al consumo, y un Tercer Mundo, lento e incapaz de incorporarse a los desafíos que el mundo presenta, fetiche que justifica por qué existe esta diferencia entre un mundo dinámico y desarrollado y otro atrasado con el correspondiente subdesarrollo que esto conlleva. Este fetiche se reproduce en las ciudades y las clases sociales: los acelerados que corren en el multiempleo o en tareas ejecutivas, que se trasladan en autopistas por el mundo tratando de dominar el tiempo, y los lentos que están por fuera del sistema y que viven en el no lugar y en el no tiempo.

Todo se transforma en instantáneo, en fútil. Hasta las relaciones humanas más cercanas se ven afectadas por esta idea de presente perpetuo. Es un tema de amores líquidos (Bauman, 2005): nada se puede sostener, todo se diluye cuando la mercancía llega a los espacios más íntimos de la vida humana.

Sin embargo, siempre existe una percepción subjetiva o particular del tiempo –una hora puede parecer un día o una semana un segundo–, y este devenir del tiempo en cotidiano se manifiesta de una forma siempre presente donde los hechos extraordinarios –lo no cotidiano– se recupera e impacta de forma singular.

En la Modernidad, los procesos estaban orientados al progreso, o sea al futuro. Por eso fue necesario romper con la tradición y con el pasado en el proyecto modernista. En la actualidad, el planteo posmoderno implica también el cuestionamiento de la idea de progreso: todo aparece como un presente perpetuo.

Si la ciudad es “una presencia que se ofrece sin que el habitar la agote, y aun menos la vista y la entrada ocasionales” (Lefebvre, 1972b: 154), los cambios en el cotidiano necesariamente la impactan. Pero también la ciudad opera como sostén para los mismos, impactando en el espacio urbano, los cotidianos divididos, la continua aceleración del tiempo, la futilidad de las relaciones y el dominio del consumo como nueva deidad omnipotente.

De pérdidas y reencuentros

En definitiva, los lugares son contenedores y reflejos de los hombres y mujeres que habitan una ciudad como individuos pero, también como un colectivo, como parte la segregación y fragmentación de la ciudad, sus centralidades y periferias, las escisiones de lo cotidiano. Así mismo, la ciudad es más que la proyección pasiva del conjunto social, reuniendo en sí todos los niveles de realidad y la conciencia, de la vida física y de los deseos.

Si en un momento la actual centralidad histórica –en el caso de Montevideo la Ciudad Vieja⁹– fue toda la ciudad, y si su pérdida como centralidad urbana está asociada a su decadencia, esto también se acompasa a los cambios que se verifican en el mundo, y en particular en el Uruguay. Los lugares tienen sentido y significación no solo como intervenciones de carácter político o del mercado, sino en la medida en que son acordes con las exigencias de cada momento histórico.

La pérdida de funcionalidad de esta centralidad fue en su momento parte del proceso de ruptura con los aspectos más tradicionales que se

9 Si bien la centralidad es más amplia, lo claramente histórico es la Ciudad Vieja y parte del denominado centro que queda incorporado en este análisis pese a que los momentos de primacía fueron ubicados en tiempos sucesivos y se sustituyeron. Hoy en día tiene mayor revitalización la Ciudad Vieja que el propio centro.

dio como parte de los procesos de modernización. Esto llevó a la movilidad espacial en un proceso centrífugo de dispersión de la población de acuerdo a su pertenencia social, generándose nuevos y ampliados procesos de ocupación territorial, con el correlato actual de segregación socio-urbana.

Agravados estos procesos por el desmonte parcial de las políticas sociales universalistas que caracterizaron el Estado batllista, sumado al achicamiento del sector productivo y las nuevas demandas de la globalización, el centro no solo se fue vaciando y envejeciendo como el país entero, sino que fue perdiendo sentido.

Si el centro fue el lugar de intercambio, el lugar de encuentro como colectivo, hoy, frente a una creciente individualidad, este espacio colectivo ha perdido este sentido; y si la lógica del consumo domina las relaciones sociales y por tanto la apropiación de los espacios urbanos, también será esta la lógica que domine a la hora de la recuperación del mismo.

Hoy las centralidades históricas adquieren nueva relevancia, y esto beneficia también a la Ciudad Vieja. En los últimos años, ésta ha adquirido nuevas actividades que la hacen trasladarse a los sectores que no la habitan: este sería su carácter de centralidad urbana. La generación de una oferta turística y cultural es el centro de su atractivo. Sin embargo, a nivel residencial, la Ciudad Vieja tiene aún mucha capacidad ociosa, áreas edilicias con alto nivel de deterioro y zonas con niveles de inseguridad.

Si ahora apuntamos a procesos que sean transformadores, las intervenciones deben tener como uno de sus ejes no solo aquello que consolide la lógica de mercado, que es volátil y se va a trasladar ni bien el capital vea disminuir sus ganancias, sino a la generación de espacio público material cuyos usos y funciones sean lugar de lo colectivo. Esto nos desafía desde múltiples lugares, pues necesitamos desarrollar un espacio público multifuncional y pluriclasista. Algunas acciones han sido exitosas desde esta perspectiva en la Ciudad Vieja¹⁰, pero el fenómeno no se ha extendido

10 La peatonalización de su calle central e histórica y la continuación de esta peatonalización hasta el Mercado del Puerto, lugar tradicionalmente gastronómico y de encuentro, ha dado una gran vitalidad a la zona. Sin embargo, hoy todavía quedan muchos espacios por revitalizar en el área.

hacia el centro de Montevideo, área que constituye la continuación histórica de esta centralidad espacial y temporal.

Si consideramos, además, que las ciudades son las personas que la habitan, todas las acciones orientadas a mantener y hacer crecer a los habitantes de las centralidades –la patrimonial como las otras centralidades que se han ido vaciando y envejeciendo– son fundamentales. Hasta ahora, como ya dijimos han habido acciones más exitosas que otras, pero todas las formas de incentivo residencial parecen ser válidas aún sabiendo que siempre son insuficientes por sí solas.

En un mundo de viajeros, en un mundo donde todos somos turistas reales o virtuales, la revalorización de las diferencias locales, aunque sea en un turismo de corta estadía, parece como una de las actividades económicas más interesantes para la recuperación de estas zonas.

La centralidad es un lugar de identidad colectiva. Es por eso que, en un cotidiano evasor donde el individualismo, el consumo y la vida privada aparecen como única realización, su recuperación puede adquirir importancia como dotadora de sentido social y de ciudadanía.

Quizás hoy en día, después de 40 años, siguen siendo válidas aquellas palabras de Lefebvre que nos aparecen como pasadas de moda:

Así la ciudad, comprendida y realizada en su concepto, restablecerá, a un nivel más elevado –utilizando las técnicas, los modelos estéticos del tiempo y del espacio, las adquisiciones de las Ciencias Sociales–, la unidad rota por el análisis funcionalista, por la estructuración de lo cotidiano en sectores diferentes: vida privada, trabajo, esparcimientos. Por lo tanto, lo urbano es lo posible (Lefebvre, 1999, 155).

Bibliografía

- Amarante, Verónica, Rodrigo Arim y Andrea Vigorito, (2004). *Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay*. División Programas Sociales, Región 1. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bauman, Zygmunt (1999). *La globalización: consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2005a). *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. Madrid: Ediciones del Fondo de Cultura Económica.
- (2005b). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura.
- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo*. Madrid: Siglo XXI.
- Featherstone, Mike (1997). "Culturas globais e culturas locais". En Fortuna Carlos (comp.). *Cidade, cultura e globalização*. Oeiras: Celta Editora
- Fortuna, Carlos (1997). "Destradicionalização e imagen da cidade". En Fortuna Carlos (comp.). *Cidade, cultura e globalização*. Oeiras: Celta Editora
- Giddens, Anthony (1999). *Consecuencias de la modernidad*. España: Alianza Editorial.
- Gravano, Ariel (2003). *Antropología de lo barrial. Estudios sobre la producción simbólica de la vida urbana*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Habermas, Jurgen (1985). *La modernidad, un proyecto incompleto en la posmodernidad*. Barcelona: Editorial Kairos.
- Harvey, David (1992). *Condição Pos-moderna*. São Paulo: Ediciones Loyola.
- (2005). *Espacios de esperanza*. Madrid: Ediciones Akal.
- Heller, Hellen (2002). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Ediciones Península.
- Hobsbawn, E.J. (1998). *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Jameson, Frederick (1999). *El giro cultural*. Buenos Aires: Manantial.
- (2005). *El posmodernismo o la lógica cultural de capitalismo avanzado*. Buenos Aires: Paidós.
- Katzman, Ruben y Alejandro Retamozo (2005). "Segregación urbana, pobreza y empleo en Montevideo". En: *Revista Cepal* N.º 85: 131-148.
- Lefebvre, Henry (1972a). *La vida cotidiana en el mundo moderno*. Madrid: Alianza Editorial.

- (1972b). *Contra los tecnócratas*. Buenos Aires: Granica Editor.
- (1999). *A cidade do capital*. RÍo de Janeiro: P&A.
- Lukács, Gyorgi. (2003). *Historia e consciência de classe*. São Paulo: Martins Fontes Editora.
- Mandel, Ernest. (1979). *El capitalismo tardío*. México: Ediciones Era.
- Meszaros, Izvan. (1981). *Marx: A teoria da alienação*. RÍo de Janeiro: Zahar Editores.
- Netto, Jose Paulo (1981). *Capitalismo e reificação*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas.
- Netto, Jose Paulo y Maria do Carmo Brant Carvalho (2000). *Cotidiano: conhecimento e crítica*. São Paulo: Cortez Editora.
- Portillo, Álvaro (2003). *Montevideo, una modernidad envolvente*. Montevideo: Publicaciones Farq.
- Sassen, Saskia (1996). “*The Global City*”. En Fainstein Susan and Scott Campbell. *Readings in Urban Theory*. Cornwall: Blackwell publishers.
- Soja, Edward (1993). *Geografías pos-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. RÍo de Janeiro: Zahar Editora
- Topalov, Christian (1984). *Ganancias y rentas urbanas*. Madrid: Siglo XXI.
- Wacquant, Loic (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Zizek, Slovak (2005). *Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional*. Buenos Aires: Paidós.

Claves para entender el proceso de transformación del área central de Montevideo

Patricia Roland¹

Introducción

Preocuparnos por el centro es preocuparnos por la ciudad o, si se quiere, por el territorio en tanto pensamiento sistémico que supone abordarlo como una totalidad compleja donde la cualidad fundamental está en el todo, más allá de los elementos que lo componen y de la interacción y organización que se produzca entre ellos.

El presente trabajo busca entender las transformaciones experimentadas en el área central de Montevideo, destacando sus características particulares en relación al fenómeno que sufren la mayoría de las ciudades latinoamericanas. Mucho se ha escrito y analizado sobre este fenómeno, y si algo está claro es que no se trata de un fenómeno homogéneo y lineal. Por el contrario, se trata de un conjunto de procesos complejos que se revelan con particularidades propias en cada caso, lo que indica que no todos los centros se transforman de la misma manera.

1 Arquitecta graduada en la Universidad de la República del Uruguay. Cursa Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Arquitecta de la Intendencia Municipal de Montevideo desde 1994. Asesora de la División de Espacios Públicos, Hábitat y Edificaciones desde 2003 en temas referentes a políticas de rehabilitación urbana. Ha realizado trabajos de planificación y gestión derivada del Plan Montevideo. Trabajó en la coordinación del Programa de Cooperación con la Junta de Andalucía. Fue también coordinadora del área de rehabilitación del Programa Ciudad Vieja Renueva financiado por la Unión Europea. Ha realizado artículos y ponencias en eventos nacionales e internacionales.

En términos teóricos, estos procesos complejos que se verifican en las áreas centrales de la ciudad se identifican a partir del comportamiento de una o más variables y responden a fenómenos de naturaleza demográfica, de cambios de usos, de deterioro físico de las construcciones y de la valorización o desvalorización que sufre el área.

Para el análisis de las transformaciones del área central de Montevideo, se tomará al mercado inmobiliario como un indicador relevante en tanto vehículo de las transacciones de bienes raíces que configuran los cambios que se producen en la ciudad, y que a la vez viabilizan los movimientos de población y los cambios en los usos y valores del suelo.

La recuperación del área central de Montevideo impone dos desafíos: por un lado, afirmar su vocación polifuncional, y por otro, defender su carácter de hábitat poli-clasista e integrado, tal como se propone el Plan Especial de Protección, Ordenación y Mejora de la Ciudad Vieja. Ambos desafíos se vinculan estrechamente al objetivo de la valoración de las áreas centrales: sólo mediante la afirmación de las actividades económicas y la densidad poblacional, desde una visión de integralidad de las actividades y de las intervenciones, puede pensarse en un desarrollo sustentable para las áreas centrales.

El Uruguay del siglo XX

Los cambios económicos y su manifestación territorial

Es importante destacar que los efectos del paradigma global e “informativo” (Borja y Castells, 1997: 22) en el modo de producción, distribución y gestión varían según los niveles de desarrollo de los países, su historia, su cultura y sus instituciones. Concomitantemente con ello, los efectos espaciales que articulan ese proceso están fuertemente relacionados con la historia y la realidad urbana de cada lugar.

Desde principios del siglo XX, Uruguay ha sido predominantemente urbano, contando desde el comienzo de los años sesenta con el 80% de la población viviendo en las ciudades. Otra peculiaridad que singularizó la realidad uruguaya, fundamentalmente en relación a la región, fue su

carácter de sociedad integrada e integradora como consecuencia de un proyecto social que universalizó tempranamente derechos y servicios sociales básicos como la educación, lo cual favoreció la conformación de una fisonomía cultural relativamente homogénea. Algunos filósofos e historiadores nacionales, como Real de Azúa y Caetano, han descrito la sociedad uruguaya como “un país de cercanías”, referencia espacial y geográfica que remite a las coordenadas que estructuraron una sociedad de distancias mínimas entre sectores sociales.

Sin embargo, y mas allá de los logros del proyecto del “Uruguay moderno” que se impulsó en el inicio del siglo pasado con un protagonismo central del Estado, para mediados de la década de los cincuenta se ingresó en un período de estancamiento económico que, con altibajos, marcó el declive del proyecto social modernista e integrador. A partir de allí, el rol del Estado se vió crecientemente cuestionado y la emergencia de un nuevo discurso hegemónico que cuestiona su capacidad de gestión fue impuesto incluso a través del quiebre de la institucionalidad democrática.

El debilitamiento del Estado de bienestar, así como la poca capacidad del sector público para realizar inversiones, redujo sus roles. Llevado a la búsqueda de mayor eficiencia en la asignación de recursos, el Estado abandonó funciones como ente regulador y planificador en áreas sensibles, como la del propio territorio. En este marco, las nuevas pautas de urbanización fueron un ejemplo paradigmático de ello. El axioma del estímulo a las inversiones privadas supuso la supeditación del interés colectivo en aras de la asignación de recursos mediante el mercado. Éste, cumpliendo sus reglas a cabalidad, terminó asignando los lugares de asiento de la población exclusivamente en virtud de su capacidad de pago.

De este modo, el mercado se convirtió en un eficiente aliciente para la expansión y la segmentación urbana, y la pérdida de competencias del actor público terminó por sumirlo en la mayor crisis de su época moderna. Este cambio en el paradigma económico derivó en la generación de procesos de fragmentación social cuya manifestación material más patente se verificó en una creciente dualización y segmentación de la población en el territorio. Este proceso de franca regresión respecto a las pautas inte-

gradoras que signaron y dieron una impronta propia y particular a la sociedad uruguaya se manifestaron literalmente en el territorio, siendo las propias áreas centrales de la ciudad testigos de las mismas.

Luego de al menos tres décadas de implementación de un modelo económico basado en la desregulación y desarticulación de las funciones del Estado, el escenario urbano se ha modificado radicalmente. A modo de ejemplo, cabe recordar la estrecha relación entre el sistema financiero y el desarrollo del mercado inmobiliario, compitiendo en la atracción de capitales. De este modo, el país de las cercanías vio emerger en su seno distancias económicas y sociales cuya manifestación territorial supuso un proceso de periferización creciente y una marcada dualización en los patrones de localización de la población en la ciudad.

Observándose los inicios del desarrollo urbano de Montevideo, pueden establecerse continuidades con los actuales movimientos. Estos se verifican fundamentalmente a través de las dinámicas expansivas que incorporan simultáneamente la extensión en el territorio hacia el Este y hacia los intersticios con núcleos poblados aledaños. De esta manera se evidencian los antecedentes de las actuales dinámicas urbanas que guardan relación y en cierto sentido han sido pautados desde el inicio mismo del desarrollo de la ciudad. Sin embargo, y como se explicita más adelante, ocurrieron cambios severos en las condiciones sociales y demográficas que hicieron que el proceso —que respondía a una mayor demanda de suelo urbano, producto del crecimiento poblacional en la historia reciente y en la actualidad—, se verifique en un escenario de estancamiento (o incluso retroceso) demográfico. Los más recientes datos demográficos revelan que mientras la ciudad se extiende incluso más allá de sus límites formales, su población decae.

Producto de ese continuo proceso de expansión, de los cambios en las lógicas de la movilidad social y espacial, y de los avatares económicos, el territorio urbanizado consolidado se ha estructurado a partir de áreas con características diversas en cuanto a su ubicación, su uso y su población dando como resultado una centralidad principal con un marcado proceso de pérdida de población y deterioro; áreas con usos residenciales, de servicios e industriales con alto nivel de deterioro o abandono; áreas que como resul-

tado de la expansión urbana se han consolidado como polos de nueva centralidad; y periferias críticas en proceso gradual de consolidación por medios informales, ocupadas por hogares de ingresos bajos. Ya en los años ochenta del siglo pasado se asistió a una ciudad notoriamente distinta de aquella que, en base a barrios obreros y barrios populares heterogéneos, conformaba la geografía urbana de Montevideo. Los procesos actuales, salvo en ciertos segmentos, refieren a la expulsión de población de las áreas consolidadas en un marco de pauperización económica y social. Estas mismas condiciones son las que han tornado al Uruguay en un país expulsor de población, al contrario de lo que ocurría en el anterior cambio de siglo, cuando el país era destino de fuertes procesos migratorios procedentes básicamente de Europa. Esto confirma la estrecha relación entre el hecho urbano, el territorio y las determinaciones económicas, sociales y culturales de su población.

La expansión urbana y los mecanismos de expulsión y relocalización residencial aludidos han provocado un salto cualitativo, consolidando un área metropolitana que circunvala a la ciudad de Montevideo. Este salto conformó un sistema urbano de nueva y mayor escala y complejidad, el cual comprende distintas jurisdicciones político administrativas y comporta la emergencia de una nueva realidad territorial.

Según Rojas (2004: 2), las dinámicas del mercado inmobiliario provocaron un aumento en el valor del suelo en las áreas mejor localizadas o de mejor calidad ambiental, concentrando en ellas a la demanda solvente que está dispuesta a pagar por los nuevos espacios residenciales de los suburbios y son capaces de absorber mayores costos de transporte. Este mismo fenómeno, y como contracara, desplazó a las familias de menores ingresos a lugares de menor valor, produciéndose un proceso de segregación socio territorial.

Dentro de las múltiples alteraciones que suponía la nueva escala de estos fenómenos, cabe destacar la subida en los valores del suelo periférico, cuyo veloz poblamiento implicó, por un lado, una demanda agregada por dotación de servicios y por otro, la concomitante elevación de costos de infraestructura urbana en un escenario cada vez más extenso y menos denso. Esta dinámica expansiva supuso a su vez una "circularidad viciosa", pues estimuló que, tras la primera, se verifique una segunda fase expansiva que se produjo aún a mayor distancia para evitar los costos del proce-

so formalización. De este modo se instaló una dinámica retroalimentada de expansión cada vez más y más costosa.

La extensión territorial experimentada en Montevideo se ha manifestado como una modalidad de crecimiento que encarece la provisión de servicios y consume valiosos recursos de la tierra, albergando densidades muy bajas de población. Según el último censo de 2004, en el departamento de Montevideo, 133.545 personas, que representan el 10,1 por ciento de la población total, viven habitualmente en asentamientos irregulares. Montevideo, que representa poco más del 40% del total de población del país, concentra al 76,6% de la población residente en asentamientos irregulares.

La mayoría de los barrios consolidados y de mayor antigüedad de Montevideo registran pérdida de población, mientras que los barrios que más destacan por su crecimiento poblacional son aquellos ubicados en la periferia. La Ciudad Vieja es el barrio que experimenta, en términos relativos, la pérdida más importante de población. Este rasgo se repite por segundo período inter censal, ya que entre 1996-1985 se había registrado un fenómeno similar.

Estos movimientos poblacionales se estructuran en torno a corredores y conectores viales que en muchos casos son los mismos que marcaron la formación misma de la ciudad de Montevideo durante su evolución histórica.

Estas dinámicas, al sobrepasar los límites jurisdiccionales de la propia ciudad, se han constituido en los procesos conformadores de la metropolización del área circundante a la ciudad de Montevideo, incorporando buena parte del territorio de los departamentos linderos a la capital.

La ciudad, como objeto en movimiento, muestra que los avatares socioeconómicos de los distintos segmentos sociales se despliegan en el territorio según patrones relacionados a los precios del mercado inmobiliario, a los valores del suelo y, en última instancia, a los lugares donde se encuentra territorio vacante plausible de ser ocupado informalmente. La extensión territorial experimentada en Montevideo debido a las dificultades de acceso para amplios sectores de población a un hábitat adecuado en las zonas consolidadas, al darse básicamente a través de la ocupación irregular, revela dinámicas territoriales escindidas del mercado inmobiliario y

agudiza las distorsiones que el mismo ha venido experimentando, pese a su total desregulación desde mediados de la década de los ochenta.

Los efectos territoriales del mercado inmobiliario

En virtud de los fenómenos socioterritoriales analizados y del rol que en la construcción de ciudad le cabe a los actores privados, el análisis de las dinámicas del mercado inmobiliario permite visualizar y constatar la emergencia de algunas claves para explicar y entender el comportamiento de la estructura urbana en general y del área central en particular. El mercado inmobiliario es un sector de la economía que atrae capitales en busca de un tipo de colocación a largo plazo que, más allá de los niveles puntuales de rentabilidad, funciona como un depósito de alta seguridad. Las zonas de mayor cotización de la ciudad son los enclaves predilectos de estos tipos de colocación de ahorros e inversión que buscan un resguardo por fuera de un sistema financiero que, dadas las fuertes oscilaciones y *shocks* devaluatorios experimentados por la economía en su conjunto, y según la variación de las tasas de interés, muestran una rentabilidad más difusa y oscilante.

En el análisis de la evolución del mercado inmobiliario debe hacerse referencia a la crisis ocurrida en 1982, la cual supuso una fuerte devaluación del peso uruguayo y el abandono de una política de tipo de cambio fijo para adoptar la libre flotación de la cotización de la moneda nacional en relación al dólar. Como inmediato preámbulo a la crisis, el país había vivido un período de *boom* de la construcción a finales de la década de los setenta, el cual generó una gran oferta de vivienda nueva. Esta sobreoferta puede considerarse como un estímulo adicional, o incluso como el punto de inflexión en los patrones de localización residencial que supusieron el paulatino abandono de las áreas centrales de la ciudad de Montevideo tras el influjo de una oferta novedosa en áreas y tipologías constructivas más acordes al “gusto de la época”. Este fenómeno consolidó la zona costera como el lugar más cotizado de la ciudad, atrajo el grueso de las inversiones y anunció el declive relativo del área central de la misma.

A partir de ese pico de actividad y la posterior crisis, la reestructuración del mercado llevó años, pues la fuerte depresión de los valores supuso un freno a la actividad en la medida en que se generó un fuerte desfase entre las expectativas y los valores. Esta severa contracción en los niveles de actividad profundizó algunos de los aspectos estructurales del mercado inmobiliario de Montevideo, como su rigidez y la baja tasa de recambio habitacional. Para 1987, cinco años después de la crisis, ocho de cada diez montevideanos no cambió de casa, según afirma la revista *Propiedades*. Por otra parte, esta rigidez del mercado guardaba relación con los altos niveles de propietarios existentes, que rondaban el 65% frente a tan sólo un 35% de inquilinos.

La mencionada crisis de inicios de los ochenta tuvo efectos inmediatos en el segmento de compra-venta, ya que durante los años 1982, 1983 y 1984 se observó una abundante oferta de inmuebles a estrenar, producto del *boom* en la construcción. Estos elevados niveles de oferta quitaron presión sobre los alquileres, lo que permitió ganar poder de negociación a los inquilinos. Esta situación no era la ideal para los propietarios, pues una oferta abundante presiona la baja de los precios y disminuye la rentabilidad. Esa erosión de las rentas de los propietarios hizo que muchos retiren su oferta del mercado, fenómeno que introdujo una de las problemáticas más complejas del área central de Montevideo: dentro de los elementos que abonan su deterioro, se encuentra un elevado número de viviendas vacías. Este *stock* "de reserva" que se mantuvo por años fuera del mercado para mantener los precios, generó una constricción de los niveles de oferta que afectó a las familias de menores ingresos. Estas dinámicas del mercado inmobiliario, y más específicamente del mercado de alquileres, están en la base de los procesos de movilidad interna hacia la periferia que fueron explicitados.

A partir de 1987, con el cese de la ley de emergencia de 1985, se desreguló el mercado de arrendamientos urbanos. Estos cambios bruscos en las reglas de juego que distorsionaron el mercado y el comportamiento de los agentes, llevaron a una toma de decisiones de carácter defensivo, quitándole fluidez y tonicidad al mercado de alquileres. A partir de allí, los propietarios pretendieron recuperar el diferencial de renta que habían

perdido con la ley de emergencia y los precios se dispararon exponencialmente, haciendo que las personas se retirasen de la zona e incluso tomaran la opción por el mercado informal de la vivienda. Cuando los alquileres comenzaron a subir, miles de familias no pudieron hacer frente a los mismos y emigraron hacia la periferia.

También se debe tener en cuenta que, por tratarse de las zonas más antiguas de la ciudad, el mantenimiento se hace más costoso y necesario, lo que eleva su precio o no permite su baja a los niveles que la demanda requiere. Este círculo vicioso se ha visto agravado a su vez por las decisiones de políticas públicas en la materia que han localizado la mayor parte de los programas de vivienda de interés social en la periferia, reforzando el éxodo hacia estas zonas en detrimento de las áreas centrales.

Un elemento clave a considerar, a la hora de hacer el seguimiento de la evolución del mercado inmobiliario, es el accionar del Estado, en este caso básicamente a través del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). En este sentido, y dada la escala y el escaso dinamismo del mercado inmobiliario, la incidencia de la inversión pública es de mayor relevancia. Por eso, cuando el BHU lanzó miles de préstamos en pocos meses, disparó la demanda y elevó los precios en los barrios donde existían fincas cuyo valor permitía el acceso a los préstamos. Estos barrios de precios promedios correspondían tanto a las áreas centrales como a las intermedias, que son justamente aquellas donde las dinámicas poblacionales son las más preocupantes. Estos procedimientos de acción pública en el mercado conspiraron nuevamente contra los sectores con dificultad de acceso a la vivienda, pues, paralelamente a la apertura de líneas de crédito blando vieron elevarse los precios de los inmuebles cuyo valor podía ser objeto de la operación.

A la vez, cuando se lanzaron al mercado créditos de esta entidad, se produjo una caída de la demanda de alquileres, lo que conllevó una baja de precios en ese segmento. La relación entre las cuotas de amortización de los créditos del BHU y la evolución promedial de los alquileres explica el sentido de las decisiones adoptadas por aquellas familias de ingresos medios que no podían abastecerse por sí solas en el mercado. Los préstamos para vivienda usada también influyeron en el mercado de alquileres,

ya que, en la medida en que estaban dirigidos al mismo segmento de población, provocan una disminución en la demanda de vivienda en alquiler y, por lo tanto, una baja en los precios.

El comportamiento del área central no puede entenderse desconectado de su contracara ni de ciertas especificidades del mercado inmobiliario derivadas de las tendencias que, a largo plazo, han ido estableciendo las políticas habitacionales llevadas adelante, así como los vacíos producidos por la ausencia de las mismas. Puesto que la política pública de vivienda se orientó básicamente hacia la adquisición de vivienda propia —para lo cual se requiere suelo a bajo precio—, su implantación ha supuesto una demanda constante de nuevas construcciones y la concomitante extensión de ciudad.

En la década de los noventa, se profundizaron las paradojas emergentes de las distorsiones del mercado inmobiliario, el cual se tornó en un mecanismo generador de fragmentación socioterritorial. El *stock* de viviendas, creció, a la vez que se incrementó el déficit habitacional, producto entre otras causas, de las dificultades para el acceso a la vivienda por los vastos segmentos sociales de ingresos medios y medio bajos. La financiación privada en una sola franja de valor, la más alta, modificó los marcos de referencia de localización de la inversión y de la población, colaborando así en la distorsión de los precios. En esa década cambió definitivamente el perfil de radicación de las nuevas construcciones de viviendas. Por ejemplo, en 1992, más del 86% de los permisos se ubicaban en la franja costera, según afirma la revista *Propiedades*.

Montevideo se expandió pero ese movimiento no estuvo acompañado con un crecimiento demográfico. De este modo, aumentaron paralelamente las viviendas vacías y se consolidó el proceso de descentralización comercial iniciado con la construcción de los grandes centros comerciales en torno a las nuevas centralidades surgidas al influjo de la localización (costera) de la inversión y el cambio concomitante en los hábitos de radicación residencial.

A la luz de los procesos analizados, la ciudad creció básicamente en dos movimientos simultáneos. Uno se verificó sobre todo en la franja costera (Punta Carretas, Buceo, Malvín, Pocitos) con decenas de nuevos edi-

ficios. El otro se evidenció en la extensión de la macha urbana hacia las periferias con suelo vacante y de escaso valor, producto de la caída de los ingresos de las capas medias, ahora amplias y diseminadas en el territorio comprendido por las áreas centrales intermedias de la ciudad. Esta demanda de tierra disparó, a su vez dos procesos sobre el suelo perimetral a la ciudad consolidada: por un lado, subió el precio de la tierra, y por otro, ante la falta de opciones, se generó un fenómeno de ocupación informal, consolidando así el fenómeno de marginación social y territorial. Asimismo, estos movimientos de expansión del territorio urbano conllevaron un encarecimiento del factor suelo tanto para las áreas cotizadas de la costa como en las de la periferia, producto éstas de la expulsión producida por los fenómenos antes mencionados.

Por otra parte, la relación entre el territorio y el mercado queda claramente evidenciada cuando se tiene en cuenta que el PIB de la economía uruguaya durante las dos décadas consideradas fue prácticamente el mismo que en 1963. Si observamos que un segmento de la población y un área de la ciudad experimentaron un considerable crecimiento, valorización y desarrollo, vemos que esto se produjo en detrimento de otros sectores que perdieron capacidad de captación del volumen global de riqueza generada. En este sentido, la dualización creciente de la sociedad según los patrones esgrimidos fue a la vez producto y reflejo de la concentración de los ingresos. La relación entre distribución del ingreso y distribución territorial de la población en la ciudad de Montevideo muestra una alarmante correlación. El deterioro de las áreas centrales, a la luz de esta relación, coincide con la pauperización y la pérdida del poder adquisitivo de amplios segmentos medios de la sociedad.

Mientras en la costa, donde la rentabilidad lo permite, se construye el grueso de las nuevas viviendas, el excedente en viviendas vacías mantiene su valor al ser, a su vez, un regulador de la oferta, por lo que funciona como un regulador de precios, evitando que estos bajen. Esto es particularmente notorio en las áreas centrales y explica buena parte del proceso en el que estas se hallan inmersas. Esta función del *stock* vacante explica por qué en los últimos cien años la población se multiplicó por 6 y las viviendas por 20. Es por esto que, aunque las cifras supondrían una demanda saturada y precios a la baja por una oferta abundante, la realidad no muestra tal cosa, sino lo contrario.

Inaugurando el siglo XXI, en el año 2002, Uruguay volvió a vivir una fuerte crisis, incluso con ribetes más dramáticos que los vividos 20 años atrás. La crisis se originó en algunos factores exógenos y otros endógenos, como la fuerte devaluación del peso frente al dólar y la quiebra y estafa de algunos de los bancos más importantes de plaza. Dentro de los factores exógenos, la devaluación brasileña de 1998 creó fuertes distorsiones en los niveles de competitividad de la economía uruguaya afectando seriamente su comercio exterior, mientras que la crisis político-financiera de Argentina trasladó sus efectos a la plaza financiera local. A todo ello deben sumarse las fallas en los controles de la entidad reguladora del sistema financiero, lo que dejó en evidencia debilidades institucionales que desembocaron en una crisis tal que, luego de casi cinco años de crecimiento económico ininterrumpido, recién a mediados de 2008 se llegó a los niveles económicos que el país había alcanzado en 1998. La crisis económica impuso una crisis de credibilidad en el sistema financiero que hizo que parte del ahorro se volcase al mercado inmobiliario, colaborando a mantenerlo activo.

En síntesis, el análisis de las dinámicas socio territoriales muestra que la ciudad de Montevideo ha visto crecer su zona costera, asiento de los sectores sociales de mayores ingresos, mientras la periferia ha aumentado exponencialmente su población, nutrida básicamente de quienes son expulsados de la ciudad consolidada. Como reflejo de este proceso, las áreas centrales e intermedias, que han sido el lugar típico de las clases medias y medias bajas, han visto descender su población y han sufrido un proceso de deterioro físico y social.

Las áreas centrales y los efectos del crecimiento extensivo de las ciudades

Lo que hoy se reconoce como centro fue algún día la ciudad toda. Cuando la ciudad era el centro, reunía la totalidad de las funciones urbanas y ahí convivían todas las clases sociales. El centro, signado por la heterogeneidad y la pluralidad, marca la diferencia con el resto de la ciudad, dominado por la homogeneidad impuesta por la “zonificación” (Kunz, 2006: 73).

El centro de la ciudad concentra las actividades a través de una gran diversidad de ofertas de servicios, comerciales y culturales. La evolución de la ciudad hace que el centro sea identificado como el lugar de referencia para tales actividades, hecho facilitado por la cercanía y accesibilidad que tiene para el conjunto de la población. Es así que los centros cumplen con su función a cabalidad, respondiendo a las necesidades reales de la población. Tanto su propia construcción como las actividades que se desarrollan en ellos, son un conjunto armónico con el resto de la ciudad.

Las áreas centrales cuentan en general con una gran riqueza patrimonial: inmuebles históricos, tejidos urbanos y espacios públicos de gran calidad urbanística, de los cuales las urbanizaciones periféricas en general carecen, y que constituyen un capital social y urbano las diferencia a los centros de las nuevas áreas de crecimiento (ibíd.: 45).

El espacio urbanizado requerido por el aumento de la población y las actividades económicas asociadas a la actividad residencial normalmente se obtiene de la ocupación extensiva del territorio a partir del núcleo central de la ciudad, y se expande en la periferia agregando nuevos desarrollos suburbanos de baja densidad. Este proceso hace que el centro se aleje de las nuevas áreas de expansión y pierda su prevalencia como lugar de máximo acceso a través de un proceso de descentralización, lo que genera la necesidad de nuevos subcentros que suplan la prestación de servicios (Ibíd.: 33).

Este proceso de reestructuración de las grandes ciudades y áreas metropolitanas responde a las fuerzas del mercado integrado por las preferencias de los sectores económicamente solventes y por la necesidad que tiene vastos sectores de ocupar tierras periféricas baratas sin servicios al no poder permanecer en las áreas centrales.

Este tipo de crecimiento extensivo de las ciudades que amplía constantemente el área urbanizada, provoca complejos procesos en las áreas centrales, lo cual se puede analizar a partir de:

- a) El cambio en los usos o actividades que caracterizan estas áreas desde su existencia como tal.

- b) La pérdida o sustitución de la población que originalmente ha residido en ellas, lo que provoca una modificación de las tradicionales características poblacionales.
- c) Las variaciones de los valores del suelo que denotan procesos de valorización-desvalorización del área.

Cambio en los usos o actividades

Desde el inicio mismo de las ciudades, la función de abastecimiento estuvo integrada al concepto de lo urbano. Los equipamientos son un elemento fundamental en la caracterización del área central en cuanto a los usos o actividades desarrolladas. A su vez, las necesidades colectivas se canalizan a través de dos tipos básicos de uso: el cotidiano y el esporádico. El uso cotidiano se concreta en equipamientos que atienden un grupo determinado, básicamente vinculado a la escala local. El uso esporádico da lugar a equipamientos que prestan un servicio a toda la ciudad o a una parte considerable de ella, concentrándose en áreas urbanas densas y/o fácilmente accesibles. Dentro de este último tipo se enmarcan las actividades desarrolladas en las áreas centrales.

En la medida que se extienden las ciudades, aquellas áreas que nacieron como periféricos adquieren valor de centralidad y se vuelven atractivas para la localización de actividades y de servicios a la población que se asienta en ellos. Los servicios siguen a la demanda solvente y se generan así estructuras policéntricas que satisfacen —en diferentes localizaciones y con diferentes densidades de uso— necesidades de vivienda, empleo y acceso a servicios. La aparición de nuevas centralidades responde a la pérdida de competitividad del centro tradicional frente a las ventajas de las nuevas centralidades urbanas. Al ser menos competitivo —y por lo tanto menos atractivo—, el centro tradicional no puede mantener las actividades ni procurar la implantación de otras nuevas, y se produce un efecto de desvalorización ya que los comerciantes y prestadores de servicios están dispuestos a pagar menos por las localizaciones centrales en relación a los subcentros. Esto alienta y permite la instalación de actividades de un per-

fil más popular, actividades que se benefician del fácil acceso al mercado y del bajo costo de los arrendamientos, a la vez que, como señala Kunz (2006: 35), trae aparejado una mayor intensidad de ocupación, favoreciendo el deterioro físico, visual y funcional del entorno.

Este deterioro físico, visual y funcional presiona a la expulsión de otras actividades que aún permanecen, proceso que se detiene sólo cuando se alcanza un cierto equilibrio entre las nuevas actividades y la demanda aún disponible para el área central. Ésta se integra con los residentes que aún permanecen en ella y con aquellos que residen en la periferias pobres y no conforman una densidad suficiente como para desarrollar y sustentar sus propios centros. Para estos grupos, el centro no ha perdido su función y capacidad de abastecerlos de bienes y servicios. Así, se da el cambio o sustitución progresiva de usos en áreas centrales hasta llegar en algunos casos a un cambio estructural. El comportamiento actual de las áreas centrales no puede entenderse sin tener en cuenta tales procesos de descentralización comercial.

No todas las áreas centrales sufren cambios hacia actividades de más bajo nivel. Cuando son apetecidas por su ubicación o sus calidades, el proceso se da a la inversa, logrando un nuevo desarrollo que lleva muchas veces a que se instalen nuevas actividades mediante la sustitución de parte de las edificaciones, en la medida en que éstas pierden rentabilidad, atendiendo sólo a la rentabilidad por el valor del predio y su potencialidad, y no reparando en el valor que encierra como patrimonio. El hecho de que éste tenga relevancia en la formación y conservación de la identidad histórica y cultural lo preserva de su demolición en aras de un “mejor aprovechamiento” de los espacios urbanos, volviéndose imperativa no sólo la mera conservación, sino su rehabilitación para que pueda ser nuevamente utilizado (ibíd.: 47).

En general se observa que el centro de la ciudad latinoamericana no ha perdido “eficiencia funcional y sigue mostrando gran vitalidad comercial y de servicios” (ibíd.: 35). Sin embargo, esta vitalidad comercial y de servicios se da en un estado de pérdida de las actividades originarias por otras de carácter popular, lo que implica menor inversión en mantenimiento, e intensidades de uso por encima de las admisibles a través de situaciones de irregularidad, deterioro del patrimonio inmobiliario y mal uso de los espacios públicos.

Pérdida o sustitución de la población

Los ya mencionados cambios de uso que sufren las áreas centrales están vinculados con los cambios sociodemográficos. Las áreas de crecimiento suelen ser apetecidas por sectores de altos ingresos que buscan una mejor calidad ambiental y mayores garantías de seguridad, acelerando el abandono de las áreas centrales. Destaca que los procesos dominantes en las áreas centrales tienen como consecuencia el desplazamiento, por un lado, y, concomitantemente con ello, la pérdida de actividades. La aparición de nuevas centralidades lleva asociados movimientos internos dentro de la ciudad, en busca de amenidades u oportunidades según el segmento socio económico del que se trate.

Una de las consecuencias para el área central es la subutilización de la infraestructura instalada y de los equipamientos de carácter local. Esto representa un doble costo para la ciudad, ya que no se pueden trasladar las inversiones ya realizadas a la periferia donde se concentra la nueva demanda, y a su vez estas infraestructuras y equipamientos se encuentran subutilizadas. Esta situación arroja una relación costo-beneficio muy alta que, en ocasiones, lleva incluso a suspender el servicio, provocando una disminución en el uso de los inmuebles o su abandono, lo que favorece aún más la degradación y deterioro de las áreas centrales. No sucede lo mismo con los equipamientos de escala metropolitana por ser de uso esporádico o eventual (ibíd.: 43).

A partir de este abandono pueden darse fenómenos de sustitución poblacional por sectores de menor nivel socioeconómico o por sectores de demanda solvente. Los procesos que se desencadenan a partir de uno u otro fenómeno son similares, pero de signo opuesto.

A los sectores con menor oportunidad en el mercado laboral sólo les queda buscar ingresos en trabajos tales como: comercio ambulante, servicios personales y domésticos, recolección de residuos, etc. En este contexto, la proximidad a las fuentes de ingresos son factores que deciden la localización del afincamiento residencial. Se genera así la búsqueda de la permanencia o el acceso a las áreas centrales por parte de sectores de bajos ingresos debido a la proximidad con las fuentes laborales que ofrecen estas

áreas, mayoritariamente de carácter informal. Desde el punto de vista habitacional, esto se traduce en alquiler de viviendas por piezas, pensiones o la ocupación de hecho (Rojas, 2004: 3). En este contexto, las edificaciones y los espacios públicos de las áreas centrales comienzan un proceso de deterioro que se profundiza con el tiempo, no realizándose inversiones por parte de los propietarios, que se desinteresan, ni por parte de los inquilinos u ocupantes precarios, que no cuentan con recursos para realizar un correcto mantenimiento o no perciben la real situación del inmueble y por tanto no lo consideran necesario.

Cuando las áreas centrales deterioradas son objeto de procesos de recuperación a través de la aplicación de programas urbanos, inevitablemente se alteran los perfiles de uso del suelo y se desencadenan incrementos en los valores del mismo. Esta recuperación trae consigo, entre otros beneficios económicos, un aumento en el empleo y el ingreso, además del mejoramiento del entorno social, lo que puede ocasionar un efecto de movilidad social ascendente sin provocar, en principio, un desplazamiento del área. Cuando el lugar se vuelve atractivo para un grupo social de mayor poder adquisitivo, se produce como efecto el desplazamiento de los residentes económicamente más débiles. Aquellas familias que pudieron permanecer en el área, beneficiándose del bajo costo de una buena localización, se ven impedidas a desplazarse en la medida en que el área se comienza a valorizar (ibíd.: 44 y ss.). En la medida en que un área se recupera y las condiciones mejoran, sus valores aumentan y es posible constatar un cambio gradual en la composición de las familias y las actividades económicas. Así, familias con mejores ingresos desplazan a propietarios o arrendatarios de ingresos más bajos.

Variaciones de los valores del suelo

El proceso de reestructuración que se observa en las ciudades favorece las inversiones y el desarrollo de nuevas áreas en detrimento de las inversiones orientadas al centro. La propia naturaleza del mercado inmobiliario y sus dinámicas provoca que no todas las áreas de la ciudad se desarrollen de

la misma manera. Frente a un fenómeno de abandono de ciertas áreas y de su des-inversión, hay otras que se desarrollan en consonancia con el crecimiento de la ciudad (ibíd.: 8).

En la mayoría de los casos, el abandono y deterioro del área central es consecuencia de cambios en las actividades económicas y residenciales, así como del deterioro físico y funcional de los activos inmobiliarios. En los casos de localizaciones privilegiadas en cuanto a accesibilidad o calidad ambiental, al contrario de cuando se dan procesos de abandono y deterioro, se mantiene la demanda del mercado y, por lo tanto, la valorización y el interés por el área (ibíd.: 7 y ss.).

La dinámica del mercado, como ya se ha visto, es un elemento determinante en los cambios de valores que sufre un área, sea ésta en un proceso ascendente en cuanto a demanda o en un proceso de pérdida de interés por parte de los sectores solventes. Las propias características del mercado hacen que se verifiquen hechos aparentemente contradictorios. No es razón suficiente la pérdida de población y actividades para que se verifique una pérdida de valor en un área determinada. Producto de la especulación de los propietarios o de la inelasticidad del mercado, es dable observar en estos escenarios incluso un aumento en los valores. La existencia de una intensa actividad inmobiliaria tampoco es causa directa de un aumento de los valores; de hecho, puede existir una gran actividad inmobiliaria en un contexto de franca desvalorización. Del mismo modo, la baja o inexistente actividad inmobiliaria no necesariamente indica pérdida de valor.

Dentro de este proceso, la evolución del valor del suelo juega un papel fundamental que es necesario analizar para cada realidad, ya que no siempre opera de forma lineal, sino que se comporta en ocasiones como una variable dependiente, es decir, como consecuencia del proceso de cambio vivido por las áreas centrales. También puede comportarse como la causa de los cambios, es decir, como una variable independiente. En ocasiones, la pérdida de valor de un área es el origen de un proceso de cambio.

Cuando los valores se deprecian, el área se transforma en oportunidad para los desarrolladores inmobiliarios, siempre que haya certeza de que existe una demanda solvente, que permita minimizar los riesgos y poder apropiarse de la ganancia diferencial sustentada en la expectativa de la

regeneración. Si esta certeza no existe, las expectativas de los inversores en esas áreas se ven reducidas, lo que los lleva a buscar oportunidades de rentabilidad en otras áreas de la ciudad (ibid.: 10). Cuando los precios no han bajado y sigue siendo una zona de alto valor, los emprendedores tienen pocas expectativas. Ambas situaciones conducen a un estancamiento, dado que la falta de inversión acelera el proceso de deterioro, lo que hace a las áreas afectadas cada vez menos atractivas.

Al complejo proceso de transformación y deterioro que sufren las áreas centrales se suma el valor patrimonial de los inmuebles que fueron construidos en un contexto histórico diferente, respondiendo a otras lógicas y necesidades, con la consecuente depreciación funcional y deterioro físico que ello conlleva. Esto hace que su mantenimiento sea costoso por la naturaleza de su arquitectura. Por todo ello, los esfuerzos de refuncionalización de estos inmuebles y de los espacios urbanos en que se encuentran se vuelven aún más complejos (Kunz et al. 2004: 47).

El comportamiento de estas variables no se revela siempre de la misma manera, ni en las diferentes ciudades entre sí, ni a lo largo del tiempo en una misma ciudad, y por ende provoca una serie de transformaciones en las áreas centrales de las ciudades que se identifican a partir de los siguientes conceptos definidos por Kunz (2004: 31-32).

Declinación

Con respecto a los comportamientos urbanos, el concepto de declinación refiere a un fenómeno de naturaleza demográfica que se comprueba cuando un área experimenta pérdida de población. También se aplica a la pérdida de actividades de un área determinada. Las actividades comerciales y de servicios buscan seguir a la población que representa su demanda.

Sucesión

En la declinación que sufren las áreas centrales de las ciudades a partir de la pérdida de población o de actividades, se produce, en algunos casos, un proceso de sucesión que refiere a la sustitución de la población residente originaria del área por otra de menor nivel socioeconómico. Este concepto también se aplica cuando las actividades comerciales y de servicios son reemplazadas por otras dirigidas a satisfacer a un segmento de la población de menor poder adquisitivo. En estos casos Kunz habla de una “proletarización de la actividad”. La sucesión provoca efectos de deterioro físico y degradación social.

Para Skifter, según Kunz (p. 37), son tres los principales factores que inciden en el deterioro y la sucesión de los barrios: la composición de los residentes del vecindario, la condición económica de las propiedades y la condición física de los edificios y del vecindario como un todo. En tal sentido, se cumple el ciclo cuando estas áreas de segregación se convierten en áreas de pobreza y de exclusión.

Degradación

Es un fenómeno de naturaleza social que se da como resultado de los procesos de sucesión, y se verifica cuando se instalan problemas como desocupación, delincuencia y crimen. Se aplica cuando se presentan cambios en la actividad económica existente al sustituirse por otra de un perfil más popular.

Deterioro

Se refiere a las consecuencias que sufren las estructuras físicas sometidas a un uso inadecuado o falta de mantenimiento en procesos de sucesión o de abandono. En ocasiones, las políticas de conservación o protección del patrimonio, aplicadas a través de una normativa urbanística, dificultan o limitan la reinversión, obteniendo así el efecto contrario al perseguido y terminan por estimular el abandono de los inmuebles por parte del propietario (ibíd.).

Gentrificación

Se refiere a un proceso inverso al de sucesión. Se habla de gentrificación –o aburguesamiento– cuando una población de mayor capacidad económica desplaza a los residentes originales de menores ingresos. Se verifica el reemplazo de los residentes, pero en este caso por un grupo social de mayor capacidad económica.

Al igual que la sucesión, la gentrificación no es fenómeno simple: por el contrario, es un complejo proceso en el que intervienen aspectos económicos, financieros, sociales, físicos y –de manera destacada– culturales. Se verifican los cambios en las actividades económicas donde las existentes dejan paso a otras para servir a los nuevos habitantes.

Valorización y desvalorización

Se refieren a cambios en los valores del suelo, tanto en alza como en baja, provocados por los fenómenos de sucesión y de gentrificación. Es un fenómeno económico asociado a los procesos descritos anteriormente.

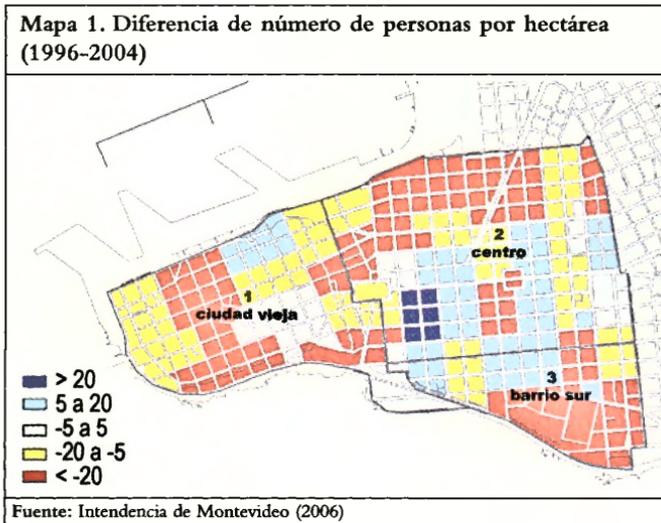
El área central de Montevideo, cambios y permanencia

Tal como vimos, los complejos procesos que se verifican en las áreas centrales se pueden definir e identificar a partir del análisis del comportamiento de una o más variables, dado que responden a fenómenos de naturaleza demográfica, de cambios de uso, de deterioro físico de las construcciones y de la valorización o desvalorización. A los efectos de este trabajo, se analizarán estas variables en el ámbito conformado por los barrios Sur, Ciudad Vieja y Centro.

Hace un siglo, Ciudad Vieja, Centro y Barrio Sur concentraban el 42,57% de los habitantes. Para mediados de siglo, los patrones de localización residencial mostraban ya la expansión sobre la costa. Entre 1908 y 1963, pasaron de 10,72% a 20,42% los habitantes costeros, mientras para-

lamente decreció la importancia del área central, que paulatinamente fue perdiendo pobladores. La pérdida de población en el área central en los últimos 20 años se ha mantenido con cierta constancia, siendo 14% la diferencia entre 1985 y 1996, en tanto que en el período de 1996 a 2004 la diferencia porcentual fue del 12%. En 1985, Montevideo tenía una población de 1'311.839, y el área de estudio tenía 59.986 habitantes, es decir, un 4,57%. En 1996, la población total era de 1'344.839, y la del área de estudio 51.694, es decir, un 3,84%. En 2004, si bien la población de Montevideo había experimentado un descenso del 1,4%, siendo de 1'325.968, la pérdida de población en el área de estudio también se mantuvo, llegando a 45.590 habitantes, es decir, un 3,4%.

El mapa 1 permite, a nivel de segmento censal, observar el fenómeno analizado previamente en el período intercensal 1996-2004 en el área. Se observa el fenómeno con mucha intensidad en la Ciudad Vieja, donde prácticamente todos los valores son negativos. Con respecto a los barrios Sur y Centro, se puede observar que el proceso de pérdida de población se marca con mayor intensidad en la zona sur-este de Barrio Sur y la zona norte del Centro.

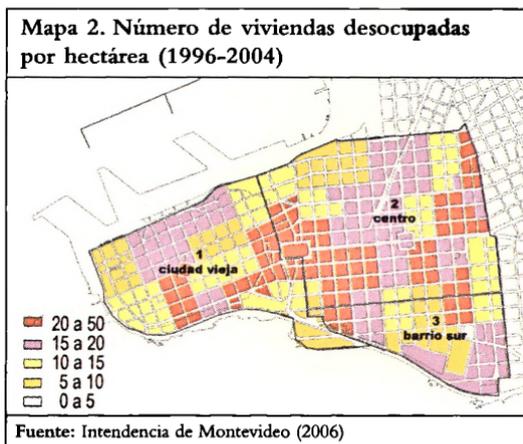


Como correlato de la pérdida de población se manifiesta otro fenómeno, que es el aumento de viviendas vacías en el área de estudio. En forma paralela al despoblamiento relativo que se analizó previamente, vemos con claridad la evolución del *stock* habitacional fuera de uso a lo largo del periodo considerado en el estudio.

Montevideo tiene un total de 499.252 viviendas, de las cuales 57.545 se encuentran desocupadas. En el área urbana, las viviendas ascienden a 483.252, destacándose que 55.709 de ellas están vacías. En el área de estudio hay 24.666 viviendas, es decir, el 5,10% del total de viviendas urbanas. Asimismo, se observa que en el área de estudio se concentra un total de 5.594 viviendas vacías, es decir, el 10,04% del total de viviendas vacías urbanas.

Paralelamente, se percibe un importante número de fincas antiguas de buena calidad de construcción, con diferentes niveles de mantenimiento, aptas para ser rehabilitadas y adaptadas a un nuevo ciclo de uso.

El siguiente plano permite identificar, para el período intercensal 1996-2004, las zonas donde se verificó la mayor concentración de viviendas vacías. Puede verse que varias de las manzanas que denotan mayor *stock* de viviendas vacantes acompañan el desarrollo de la avenida 18 de Julio y el entorno a la Plaza Independencia. En la Ciudad Vieja, el hecho se evidencia en los bordes norte y sur.



Otro aspecto a tener en cuenta dentro de las características de la población residente es su estructura en relación a la tenencia de la vivienda. Montevideo muestra promedialmente un 30% de hogares arrendatarios, mientras que, según la revista *Propiedades*, en el área central es sensiblemente mayor la cantidad de arrendatarios, oscilando entre el 40% y el 54%.

Con respecto a la situación socioeconómica de los barrios que integran el área de estudio, según el Observatorio de Inclusión Social algunos indicadores como los niveles de ingreso, la desocupación y demás variables socioeconómicas muestran que todos los valores se encuentran por debajo del promedio de Montevideo.

Con respecto a las actividades o usos predominantes en el área de estudio, se parte del concepto que define el Plan Especial de Protección, Ordenación y Mejora para la Ciudad Vieja y el eje 18 de Julio como "área de problemática homogénea" (IM, 2003: 41 y ss.).

A estos efectos se identifican áreas caracterizadas de uso comercial y residencial, próximo al distrito comercial de la calle Colón, que comenzaron un proceso de decadencia y crisis a principios de los noventa y que se manifiesta en un alto número de locales cerrados y en una imagen urbana de abandono. Originalmente, la zona desarrolló una actividad de tipo mayorista-minorista para luego especializarse en la venta de vestimenta de bajo precio.

La zona del Mercado del Puerto es de usos esencialmente comerciales, particularmente gastronómicos, turísticos y de esparcimiento, y constituye uno de los polos de atracción caracterizadores de Ciudad Vieja a escala metropolitana y para el turismo internacional. En los últimos treinta años, el Mercado se ha ido especializando en los servicios gastronómicos tradicionales, así como, más recientemente (menos de una década), en actividades relacionadas al arte y al diseño. La adyacente calle Pérez Castellano presenta, desde hace más de 20 años, una intensa actividad comercial de pequeña escala al servicio del área residencial y de uso cotidiano.

Fotografía 1. Peatonal Pérez Castellano y Mercado del Puerto



Autor: Patricia Roland

En el entorno del Mercado del Puerto, se concentraron acciones de renovación en la década de los ochenta, dando lugar a la construcción del edificio comercial La Proa, la creación del conjunto de viviendas Yacaré y la peatonalización de la Pérez Castellano. En la década de los noventa por su parte, no se produjeron nuevas acciones. Luego de la aprobación del Plan Especial, la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) ha impulsado una serie de acciones para identificar y fortalecer el área, algunas de las cuales ya se han concretado. Entre ellas se destacan la recuperación de fachadas y la continuación del sistema de peatonales; el reciclaje del edificio Jaureguiberry, con destino a vivienda social, comercios y espacio cultural; la recuperación de fachadas a través del programa de escuela-taller Ciudad Vieja Renueva; la rehabilitación del edificio del antiguo Ministerio de De-

fensa Nacional con destino al Museo de Arte Precolombino e Indígena; y el programa de préstamos para refacciones en viviendas.

El área reconocida como el distrito administrativo y financiero es una zona de función central y uso predominantemente terciario que se consolidó a principios del siglo XX y se mantiene hasta la actualidad con el mismo carácter. Es el sector de mayor afluencia de población flotante, en cuanto a empleados, profesionales y usuarios de las actividades dominantes.

La zona próxima a la Plaza Matriz, reconocida como distrito cultural-comercial, es una zona de función central y se caracteriza por concentrar las actividades culturales, de hotelería y de comercio especializado y gastronómico, tanto de alcance metropolitano como internacional. A la vez, muestra un signo claro de revitalización comercial sustentada en principio en la atención del público que trabaja en la zona, pero ampliándose en los últimos años en una zona con una amplia oferta gastronómica de carácter nocturno.

Fotografía 2. Plaza Matriz



Autor: Patricia Roland

En esta zona se han hecho obras de acondicionamiento urbano con la inversión pública del Gobierno local. En la década de los noventa, a través de puntuales y efectivas intervenciones, fundamentalmente en el espacio público, y a través de la peatonalización de la calle Sarandí y otras vías menores, se contribuyó a dinamizar y caracterizar la zona.

Como parte de este sector, el eje Sarandí, que iba perdiendo intensidad en su condición de peatonal hacia el oeste, ganó en complejidad y diversidad de público usuario y funciones a partir de que, en el 2004, se realizaron nuevas obras que extendieron la peatonalización y dieron un cariz más residencial a una zona caracterizada como distrito cultural y comercial.

Fotografía 3. Peonatal Sarandí



Autor: Patricia Roland

En términos generales, urbanísticos y sociales, esta zona del área central es considerada de gran importancia. De hecho, es uno de los tres ejes que, conjuntamente con la zona del Mercado del Puerto y el distrito financiero, explican la revitalización que, aunque aun parcial, denota la contun-

dencia en varios de sus usos y funciones. A su vez, esta refuncionalización y especialización en tanto circuito cultural, comercial y gastronómico en su extremo este adquiere relevancia al tratarse de un área de transición y vinculación entre la Ciudad Vieja y el resto de la urbe.

La Avenida 18 de Julio, eje de función central, se caracterizó por el predominio de las actividades culturales e institucionales, con presencia comercial especializada e informal en el espacio público y pérdida de dinamismo y calidad. Se suma a ese proceso la pérdida de importantes espacios de recreación y cultura como algunas salas de cine.

En la década de los sesenta, nuestra ciudad tenía bien estructurada su oferta comercial a partir de un área central con excelente infraestructura compuesta de cientos de locales comerciales y transporte colectivo bien servido. En la década de los setenta, además, se observó un importante desarrollo de la tipología de galería comercial, producto del apogeo comercial central, a partir de predios ubicados en el centro de la manzana con acceso desde diferentes calles, siendo siempre fundamental el acceso por la Avenida 18 de Julio.

Debido al apogeo comercial centralizado, 18 de Julio se consolidó como la principal arteria de la ciudad, y dinámica se fué expandiendo más allá de los límites formales del área. Luego de la crisis del 82, se vivió un periodo de recuperación en los años 1986 y 1987 gracias a una buena coyuntura económica. Según la revista *Propiedades* el auge en lo comercial abarcó fundamentalmente los años 1988 y 1989, para luego declinar nuevamente, lo que muestra un comportamiento tardío de la actividad comercial en relación a los movimientos de la macro economía y señala un breve período de auge de esta centralidad, que dejaba de ser unipolar.

Producto de este proceso de descentralización comercial, en la actualidad existe un considerable *stock* de locales comerciales subutilizados o vacíos en las galerías del centro. Las calles Colonia y San José presentan similares procesos de degradación en la calidad de la oferta comercial.

La apertura del primer gran centro comercial “excéntrico” se realizó en el año 1986. A fines de 1994, se inauguraron casi al mismo tiempo tres nuevos centros comerciales, los cuales terminaron por modificar la estructura comercial de la ciudad y cambiar los hábitos de consumo. Estos rompieron

con la hegemonía del centro respecto a la costa, donde en general se localizaban los segmentos más solventes, mayoritariamente inclinados a estas nuevas formas de consumo. Muestra de ello es que la mayor parte de los centros comerciales se localizan en zonas costeras. La relación entre la relocalización residencial y la localización de los nuevos centros comerciales reafirma los procesos de segmentación territorial y residencial que aqueja a Montevideo.

En otro orden, y de acuerdo a un estudio realizado a partir de un trabajo de reaforo de todos los padrones de Montevideo confeccionado por el Servicio de Catastro y Avalúo de la IMM en los años 1992 y 2006, se observa con suficiente detalle las diferencias entre los tres barrios objeto de estudio en cuanto a valores de suelo y sus variaciones.

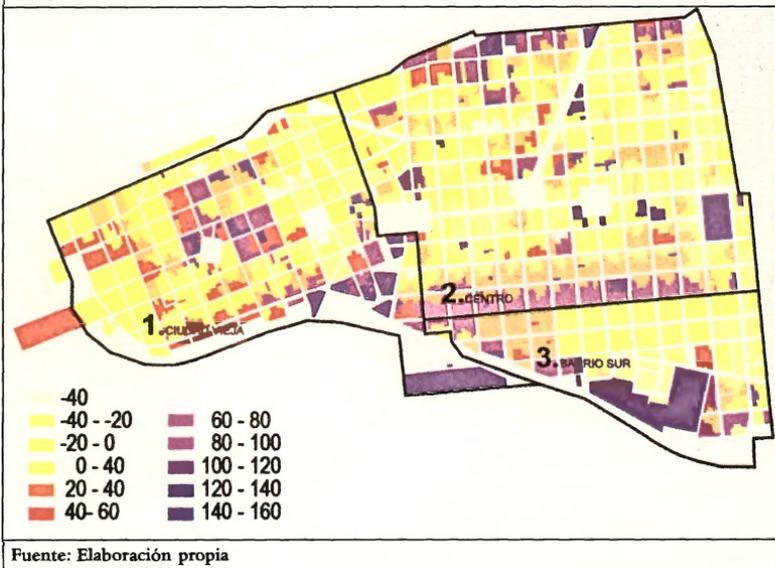
En la Ciudad Vieja, los valores del suelo oscilaban entre 70 y 800 \$/m² en 1992 y entre 70 y 600 \$/m² en 2006. En 1992, el 1,6% de los padrones se ubicaba entre 250 y 350 \$/m², mientras que en el 2006 este porcentaje ascendió a 4,44%. Del mismo modo podemos ver que en 1992 no había padrones que se ubicaran en la franja entre 350 y 450 \$/m², mientras que en 2006 lo hacían un 4,44% de los padrones. De acuerdo al estudio realizado, la única franja de valor de suelo que disminuyó en porcentaje de padrones es la que se ubica por debajo de los 100 \$/m². La franja de entre 100 y 250 \$/m² es la mayoritaria, ocupando un 61,34% en 1992 y un 74,86% en 2006. Según puede observarse, los precios más bajos y homogéneos se localizaron en las zona de predominio residencial y en aquellas de carácter comercial en proceso de franco deterioro, como ya se vio en el eje de la calle Colón. No obstante, la disminución de los valores de estas zonas, producto de la rigidez del mercado inmobiliario y de la baja tasa de recambio habitacional, se mantuvo con buenos niveles. A su vez, las zonas de mayor valor en términos absolutos y de mayor valorización en términos relativos fueron las de carácter comercial y cultural, así como las del distrito administrativo y financiero. Se puede inferir que estas funcionaron como niveladoras de los valores del área en general.

En el centro se observa un rango de valor de suelo que va de 85 a 1.400 \$/m² en 1992 y que pasó a ser de 80 a 980 \$/m² en el 2006. El mayor porcentaje de padrones se ubicó en la franja de 100 a 350 \$/m², y

este caso no difirió, en los dos años de la medición realizada, siendo el 75,16% en 1992 y 74,71% en 2006. La disminución de porcentajes de padrones en el rango entre 850 a 1.400 \$/m² fue por demás significativa, pasando de 3,12% a 1,37%. Esto se verifica sobre la avenida 18 de Julio, donde se sufrió la pérdida estructural como primera centralidad comercial y como consecuencia fundamental de ello, se localiza ahora la mayor disminución del valor del suelo.

En el siguiente plano se grafican las diferencias porcentuales entre los valores de 1992 y 2006, y se puede observar el fenómeno que ocurrió en la avenida 18 de Julio, donde se verificó la mayor disminución de los valores del suelo del área. Junto a este fenómeno se observa el entorno de la Plaza Matriz y la Plaza Zabala como la segunda zona de mayor variación, pero en este caso es un proceso de valorización.

Mapa 3. Variación porcentual (1992-2006)



Del análisis de los valores del suelo y su evolución en relación a las áreas de actividades comerciales aparecen una serie de consideraciones que se tornan elementos centrales de la reflexión tendiente a una comprensión más fina del comportamiento del área central de Montevideo. Todo ello muestra que, en el proceso de declinación, sustitución o intensificación de actividades, hay al menos dos dimensiones o grados del problema. Uno es el grado de declinación o intensificación de la actividad donde los valores del suelo no parecen registrar variación, lo cual se traduce inmediatamente en un cambio en los alquileres. Para que la declinación de una actividad en una zona se traduzca a los valores del suelo; se requiere de su consolidación en el tiempo y de su transformación estructural. Luego sigue el proceso de sucesión, donde se reemplazan las actividades existentes por otras dirigidas a servir a grupos de menor estatus socioeconómico.

En Barrio Sur se observa un comportamiento mucho más homogéneo, donde los valores oscilaban entre 45 y 300 \$/m² en 1992 y entre 60 y 200 \$/m² en el 2006. Dada la pérdida de población, la falta de mantenimiento general del área, la desinversión ocurrida en la zona y el concomitante cambio en las preferencias residenciales de los montevideanos, no se verifica la pérdida de valor que esto podría hacer suponer. La proximidad al centro nos lleva a pensar que la actividad comercial es la que rigidiza los valores y evita una caída considerable de los mismos.

Consideraciones finales

Para poder avanzar en la comprensión teórica del proceso de transformación del área central, se propuso observar, describir y analizar las transformaciones sociodemográficas, de usos y la evolución del valor del suelo en el área central de Montevideo, así como realizar un análisis crítico de la evolución del mercado inmobiliario y su incidencia en las transformaciones del área central.

Intentando responder cuál es el peso relativo de estas variables en el proceso de transformación y entre sí, si se comportan como variables dependientes o independientes, si existe un patrón de comportamiento entre ellas, se ha buscado definir el proceso de transformación del área central de Montevideo.

A la luz de estas consideraciones, se puede inferir, en forma preliminar, que la transformación del área central de Montevideo tiene las características de un proceso de deterioro en el que se da un fenómeno de pérdida de población sin sustitución de actividades y sin una desvalorización significativa, con excepción de lo que sucede en el eje 18 de Julio.

En otras palabras, de acuerdo a los conceptos definidos por Kunz et al. (2004) y referidos en este trabajo, se puede definir la transformación del área central de Montevideo como un proceso de declinación con abandono, ya que prácticamente no existe ni sucesión ni sustitución de residentes. Los segmentos de más altos ingresos han adquirido nuevas pautas de localización, lo cual ha causado un deterioro físico y social del área, mientras que los sectores de más bajos ingresos no pueden acceder a los valores que se registran en ella. Con respecto a los usos predominantes, el proceso de sucesión se verifica *in totum* en el eje 18 de Julio, con pérdida de la centralidad, pasando de un esquema de ciudad donde la mayoría de las funciones comerciales y de servicios se desarrollaban en el centro, a un esquema en el que van apareciendo nuevos subcentros que cumplen con esas funciones. Esto ha ocasionado una pérdida de competitividad y ha puesto en marcha un proceso de desvalorización que permite el arribo de actividades antes incapaces de solventar los altos costos de instalarse en el centro, con lo que se inicia un proceso de sustitución por actividades de perfil más popular. Sin embargo, en la Ciudad Vieja el fenómeno aparece como más complejo y con matices en los comportamientos, quizá porque la declinación no llegó a ser estructural.

En resumen, el proceso analizado no es homogéneo ni lineal, observándose, dentro del área de estudio, diferentes situaciones que merecen un análisis particularizado. Al respecto, y remitiéndonos al título de este trabajo, queda en evidencia que no se puede hablar de la transformación en singular, siendo necesario, incluso en un área relativamente pequeña, referirnos a “procesos de transformación” donde los diversos aspectos interactúan con diferente predominancia, y por tanto con diferentes consecuencias para el territorio y su población.

Bibliografía

- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana de Ediciones.
- Intendencia de Montevideo (1998). *Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005)*. Decreto N.º 28.242.
- Intendencia de Montevideo (2003) *Plan Especial de Protección, Ordenación y Mejora de la Ciudad Vieja*. Decreto N.º 30.565.
- Kunz Bolaños, Ignacio, René Coulomb, Guillermo Bistrain Reyes, José Castro López, Guillermo Flores Villasana, María Emilia Herrasti Aguirre y Daniel Enrique Perez Torres (2004). *Proyectos estratégicos para las áreas centrales mexicanas.guía metodológica*. México: Secretaría de Desarrollo Social/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rojas, Eduardo (2004). *Volver al centro. La recuperación de áreas centrales*. Montevideo: Banco Interamericano de Desarrollo.

Las palabras y las cosas. La construcción de la costa de Montevideo como paisaje significativo

Alicia Torres Corral¹

Montevideo, ciudad anfibia

Montevideo nació en el mar, y trepando por el lomo de la Cuchilla Grande se extendió a lo largo de la península ignorando su costa sur. Sin embargo, un siglo y medio después de su nacimiento, la ciudad cambió de actitud y volvió a buscar el Río de la Plata, primero tímidamente, colonizando tramos aislados del borde costero durante las últimas décadas del siglo XIX, y, luego, con el inicio del siglo XX, emprendiendo de manera decidida su total urbanización.

Ambos acontecimientos, el nacimiento de la ciudad y el retorno a su lugar de origen, obedecieron a políticas y estrategias de Estado orientadas a la explotación de la costa con sentido utilitario, pero también a los cambios operados en la sensibilidad colectiva y en los modos de mirar e interpretar la naturaleza. La urbanización de la costa montevideana fue el resultado de una operación cultural en la que política y estética se entrelazaron eficientemente para construir y afirmar la identidad montevideana y

1 Profesora adjunta de la Cátedra de Arquitectura y Teoría, y asistente de investigación del Instituto de Historia de la Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo. Autora del libro *El paisaje y la mirada. Historia del Parque Rodó. 1896-1930*, Editorial Cal y Canto, Montevideo, 2000, premiado por el Ministerio de Educación y Cultura en 2001. Este texto fue elaborado a partir del libro *La mirada horizontal. El paisaje costero de Montevideo*, coeditado por la Facultad de Arquitectura y Ediciones de la Banda Oriental en 2007.

nacional, una identidad construida a partir de discursos hegemónicos que señalaban nuestra alteridad respecto a los otros países latinoamericanos, enfatizaban nuestra diferenciación respecto a los países limítrofes (Argentina y Brasil), y subrayaban algunas semejanzas con Europa y los Estados Unidos. Una identidad nacional que, además, encontró en el diseño paisajístico un eficaz instrumento retórico, ya que, como señaló César Nasselli, diseñar un paisaje es “ordenar y construir la imagen y significado de un territorio” (1992: 18).

El paisaje uruguayo

La individualidad geográfica del Uruguay reside en la ausencia de rasgos grandiosos. Diversidad en un contexto homogéneo, ausencia de contrastes y predominio de la pequeña escala son algunos de los aspectos que se suelen reconocer como propios de nuestra geografía. “Nuestros paisajes —escribió Daniel Vidart— son de orografía doméstica, delicados, a veces algo tristes. Todo el país está hecho a la medida del hombre; posee un equilibrio sereno, destila una intimidad esencial. No hay regiones sino comarcas; no hay acentos sino énfasis sutiles [...]” (1968: 26). Nuestro paisaje carece de la escala grandiosa y de la espectacularidad de algunos de los paisajes naturales en los que se sustentan las identidades geográficas de Argentina y Brasil. El territorio uruguayo posee los rasgos que la estética del siglo XVIII atribuyó a los objetos bellos: variedad, pequeñez, suavidad, delicadeza, equilibrio, armonía, claridad de color, gracia; cualidades objetivas que son percibidas por los sentidos suscitando “amor o alguna cosa parecida a él” en quienes lo contemplan (Burke, 2001: 67).

Dotado con los atributos de lo bello, nuestro país se asoma por el sur a la vastedad del Río de la Plata. La extensa franja costera en la que se alternan puntas pedregosas, playas de arena y barrancas es el escenario en que se encuentran dos mundos de dimensión asimétrica. Contemplada desde nuestra costa, la superficie infinita del estuario provoca en el observador el placer de lo sublime. El espectáculo del mar embravecido infunde un “terror deleitable” imposible de experimentar cuando contemplamos nuestros pai-

sajes terrestres. Los relatos de los primeros navegantes españoles y portugueses que llegaron a nuestras costas en el siglo XVI ya registraban la percepción antagónica entre las escalas de los paisajes terrestre y marítimo, pero es en el nombre que los uruguayos damos al estuario donde se revela más claramente esa percepción: *mar*. No es este un detalle menor, ya que nuestros vecinos de la otra orilla –los argentinos– lo llaman *río*. Desde la margen argentina, el Río de la Plata es percibido como una prolongación de la superficie infinita y monótona de la Pampa, como “una pampa de agua, abierta a todas las partidas, a todas las llegadas”, escribió Victoria Ocampo (1934). Para nuestros vecinos, la costa no es el límite de la tierra.

Al igual que sus países fronterizos, Uruguay también explotó su individualidad paisajística para construir la identidad nacional. Debido a su gran extensión geográfica, Argentina y Brasil confeccionaron un catálogo de paisajes magníficos y excepcionales para exponer y simbolizar su poder y riqueza. Enclavado entre ambos gigantes, Uruguay debió sacar provecho de su pequeñez, celebrando y ennobleciendo el carácter modesto de su geografía. Los caracteres típicos del paisaje natural uruguayo fueron interpretados y explotados con sentido retórico, asociándolos a valores políticos, sociales y morales. En nuestro paisaje natural ya estaban presentes la diversidad y el equilibrio, dos cualidades indisociables de los conceptos de civilización y democracia; la inexistencia de barreras geográficas infranqueables remitía a la idea de libertad; y la extensa franja costera a la voluntad de abrir el país al mundo. Nuestro paisaje natural no sólo determinaba el destino de la nación sino que además lo representaba; por lo tanto, sus rasgos más significativos fueron confirmados y reproducidos en la antropización del territorio, en particular de nuestra costa platense.

Montevideo y el mar

Montevideo nació ligada al Río de la Plata. Éste ofició de cordón umbilical entre su puerto y la Metrópoli, alimentando a la ciudad colonial con pobladores, objetos materiales y bienes intangibles. Por él llegaron los fundadores españoles, los esclavos africanos, los invasores británicos y los inmi-

grantes europeos; el cristianismo, el pensamiento ilustrado y las ideas revolucionarias; los libros, las noticias, las cartas y las modas. En 1850, Alejandro Dumas —que nunca había estado en Montevideo— escribió con certero lirismo: “El mar le trae incesantemente en las alas del viento el perfume de Europa” (1961: 46)². El perfume al que se refería Dumas era el de la civilización y el progreso, una fragancia que desde fines de siglo XIX impregnó los discursos de quienes se propusieron hacer del Uruguay un país moderno y de Montevideo el motor de esa modernización.

Paradójicamente, desde el inicio de su proceso fundacional en 1724 hasta la primera década del siglo XX, la ciudad le dio la espalda al mar. Hasta entonces, Montevideo consumó la metáfora de Alberti, quien en *De re Aedificatoria* concibió a la ciudad como una gran casa. Montevideo era una gran “casa patio”³: una gran casa introvertida, únicamente vinculada al mundo exterior por medio del zaguán — a bahía y el puerto—, con sus habitaciones rodeando los patios —cuatro plazas alineadas a lo largo de la avenida 18 de Julio. Una “casa con sus ventanas del frente cerradas” (Grimthorpe, 1912: 10), advirtió en 1910 el representante de una compañía inglesa interesada en la construcción de una avenida costanera sobre el Río de la Plata.

Desde la fundación de la ciudad, sus habitantes experimentaron sentimientos antagónicos hacia la costa: una fuerte atracción originada en causas económicas y productivas, recreativas y turísticas, políticas y simbólicas, culturales y estéticas; y un justificado temor a la inclemencia de los fenómenos naturales. El comportamiento imprevisible y caótico del Río de la Plata no sólo provocaba terror a los navegantes, sino a quienes se aproximaban a sus orillas. “¿Podemos llamar nuestro a un mar que jamás se ha entregado a quienes vivimos en su ribera y que, por el contra-

2 Dumas escribió la novela *Montevideo ou une nouvelle Troie* a solicitud de Melchor Pacheco y Obes, quien había sido designado ministro plenipotenciario en Francia en 1849 por el Gobierno de la Defensa de Montevideo durante la Guerra Grande (1839-1851). Mientras duró la contienda, Montevideo permaneció sitiada y su supervivencia dependió de los víveres que llegaban a través del puerto.

3 Tipología de vivienda introvertida empleada desde la época colonial, posteriormente desarrollada hasta transformarse en la que Juan Giuria denominó “casa estándar. Su esencia radica en los muros medianeros: muros ciegos que esperan que un edificio tipológicamente idéntico se construya a su lado (Giuria, 1958a: 82-83, 1958b: 84-86).

rio, en todo tiempo y en cualquier momento nos sorprende, como un gran neurasténico, con sus cóleras en las que irrumpe inesperadamente?”, se preguntaba Isidro Más de Ayala aun cuando la ciudad ya había abierto sus ventanas al mar urbanizando la costa (1958: 82-83). Para que Montevideo deviniese ciudad costera, sus habitantes debieron superar el temor hacia el mar; y eso sucedió cuando se sintieron capaces de dominar a la naturaleza por medio de la técnica. El proceso duró doscientos treinta años, y los cambios producidos en las maneras de mirar, representar e intervenir en la costa montevideana estuvieron directamente asociados a circunstancias históricas de cambio social, político y económico. Tres momentos de nuestra historia resultan claves para entender dicho proceso: tres tiempos y sus respectivas miradas paisajísticas.

Primer tiempo

El primero de ellos correspondió al período colonial y se prolongó durante las primeras décadas de la República hasta 1860. La mirada de los fundadores se circunscribió a la costa de la bahía, y se caracterizó por un pragmatismo casi excluyente que supeditó las transformaciones del paisaje natural a la satisfacción de necesidades vitales o inmediatas. Las causas fundacionales de San Felipe y Santiago de Montevideo fueron esencialmente estratégicas —frenar el avance portugués sobre la Banda Oriental y controlar la navegación en el estuario—, por lo que su rol original fue el de plaza fuerte. Al quedar excluida del sistema de puertos únicos del Imperio Español, su trazado siguió el modelo de *ciudad mediterránea* de las Leyes de Indias y no el de *ciudad puerto*, como lo sugería su emplazamiento en la península que controla la entrada a la bahía más importante del Río de la Plata⁴. La plaza fue ubicada en el centro geográfico del damero,

4 En 1680, los portugueses fundaron la Nova Colonia do Sacramento. En 1717, Felipe V dio instrucciones al Gobernador del Río de la Plata, Bruno Mauricio de Zabala, para que poblase y fortificase lo antes posible los puestos de Maldonado y Montevideo. Esas órdenes recién fueron cumplidas luego de que los portugueses levantaran un campamento en la península de Montevideo, a fines de 1723. La demora en la fundación de

negando flagrantemente la presencia del puerto natural de aguas profundas y desatendiendo el potencial de vistas privilegiadas ofrecido por la condición casi insular del sitio. Un complejo sistema de fortificaciones deslindaba el territorio civilizado de la ciudad del territorio salvaje circundante y del indómito Río de la Plata. La muralla reforzaba el carácter del paisaje costero natural, de “aguas azules y sin orillas del río” (Darieux, 1887/1990: 38/43) que, sin intermediación de playa alguna, rompían en las rocas de la península. El tramo de costa de la bahía más próximo a la ciudad amurallada fue explotado para asegurar su sustento y para instalar actividades que las normas indianas consideraban insalubres⁵.

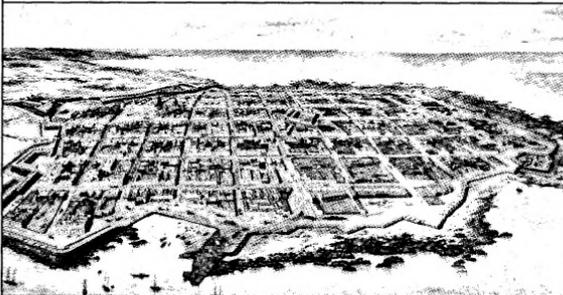
Sin embargo, la bahía y su costa no sólo fueron objeto de la mirada estratégica y pragmática de los fundadores. Su apreciación como paisaje quedó documentada en las crónicas costumbristas, así como en las acuarelas y dibujos realizados por los viajeros que visitaron la ciudad o que simplemente la contemplaron desde un barco anclado en la rada. En contraposición a la inmensidad del Río de la Plata, el espectáculo acotado de la bahía se ofrecía a los pobladores, que ni siquiera necesitaban desplazarse hasta la costa para deleitarse con el panorama. Hacia ella miraron las primeras viviendas que de manera escalonada se levantaron sobre la “colina peninsular”⁶. Cuando la ciudad y sus habitantes alcanzaron un cierto progreso económico, las azoteas y los miradores fueron los palcos desde

Montevideo, se debió a las evasivas del Cabildo de Buenos Aires, que vislumbraba en ella una amenaza al monopolio comercial bonaerense. En 1724, cuando el aplazamiento se hizo insostenible, se inició el proceso fundacional de la ciudad.

- 5 De sus manantiales provenía el agua potable que se consumía en Montevideo —de ahí su nombre, La Aguada—; en sus quintas se cultivaban las frutas y verduras que abastecían la plaza, en sus pozos de agua dulce se lavaban las ropas de los montevideanos, de sus arenas y caleras se extraían los materiales para la construcción de la ciudad, y en su playa se embarcaban los pescadores o simplemente tiraban las líneas desde las rocas de la orilla. Cumpliendo las normas de higiene indianas, también se instalaron allí los mataderos, los saladeros y el alojamiento en el que los esclavos negros pasaban el período de cuarentena. La inhóspita costa sur de extramuros permaneció deshabitada, se la utilizó como vertedero de residuos y en 1809 se instaló en ella el primer cementerio de Montevideo.
- 6 La denominación “colina peninsular” pertenece al “ilustrado geógrafo Elíseo Reclús” (Estrada, 1909: 75–76).

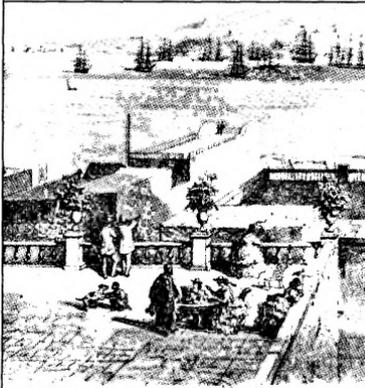
donde los más ricos contemplaban la llegada y la partida de las embarcaciones, las batallas navales y varios naufragios. La bahía y su costa conformaban un escenario en el que la naturaleza y el hombre no aparecían todavía como entidades contrapuestas, sino conviviendo en armonía.

**Ilustración 1. Carlos Menck Freire, 1987.
Reconstrucción de Montevideo hacia 1820**



Fuente: Carlos Menck Freire y Juan Antonio Varese (1996). *Viaje al antiguo Montevideo*. Montevideo: Librería Linardi y Risso, imagen de cubierta.

**Ilustración 2. Adolphe D'Hastrel,
1840. Azoteas de Montevideo:
palcos sobre la bahía**



Fuente: Archivo Ediciones de la Banda Oriental

Segundo tiempo

El segundo momento comprendió la segunda mitad del siglo XIX, período de tránsito hacia la economía capitalista y de “disciplinamiento” de la sociedad uruguaya. A partir de 1860, se aplicó un conjunto de reformas que tenía por objeto organizar un Estado moderno, conformado por ciudadanos social, cultural y políticamente modernos. El tránsito desde la “cultura bárbara” a la del “disciplinamiento” (Barrán, 1990) tuvo un motor fundamental en la reforma escolar proyectada por José Pedro Varela⁷. La creación de un sistema de enseñanza primaria de carácter igualitario, basado en los principios de gratuidad, obligatoriedad y laicidad parcial, fue la base de la futura democracia política (Nahoum, 1997: 181).

La reforma urbana de Montevideo fue otro importante instrumento disciplinador. Esta se concretó en 1878 en un segundo ensanche al que se denominó “Ciudad Novísima”⁸, basado en tres dispositivos urbanísticos de control: uno heredado de la época colonial —el trazado en damero—, y los otros dos de procedencia haussmanniana —el bulevar de circunvalación y los espacios verdes públicos. La aplicación del damero obedeció a la voluntad de organizar el territorio según la lógica capitalista, racionalidad a la que ese tipo de trazado resultaba funcional. El bulevar de circunvalación limitaría la expansión de la ciudad forzando la ocupación de los predios baldíos⁹. La creación de nuevos espacios verdes públicos —particularmente de parques—, resolvería simultáneamente problemas de higiene, de embellecimiento urbano, y fundamentalmente de orden social¹⁰. La ope-

7 El proyecto de Ley de Educación Común fue presentado por J. P. Varela en 1876.

8 El primer ensanche de Montevideo había sido realizado en 1829. A tales efectos, el gobierno republicano decretó la demolición de la muralla —símbolo del poder colonial—, y extendió la ciudad hasta el límite del antiguo ejido. El plano para la “ciudad nueva” de José María Reyes extendió el trazado en damero a lo largo de la avenida 18 de Julio, eje vertebrador de dos nuevas plazas que reafirmaron el carácter introvertido de la ciudad. Este primer ensanche continuó ignorando la presencia del Río de la Plata y no resolvió el encuentro entre la ciudad y el mar.

9 Se trata del bulevar Artigas, entonces límite oficial de Montevideo.

10 Los parques fueron concebidos como lugares destinados a la escenificación de los rituales del patriado y de la nueva burguesía empresarial y mercantil, pero también a la recreación, educación y dominación de las clases populares.

ración urbana se completaría con la construcción de una vía de circulación costanera destinada a fijar el límite de la ciudad con el mar, cumpliendo un rol semejante al del bulevar de circunvalación al impedir los emprendimientos inmobiliarios que ofrecían en remate terrenos sumergidos en el Río de la Plata. Al igual que el bulevar, esa vía costanera fue proyectada como un paseo ajardinado.

Ilustración 3. Vista de Montevideo y del Balneario Ramírez hacia 1915



Fuente: *Impresiones de la República Oriental del Uruguay en el siglo XX*. Inglaterra: Lloyds Greater Britain Publishing Company Limited, p. 444. Imagen de 1912.

La decisión de construir un paseo costero da cuenta del cambio producido en la sensibilidad colectiva respecto a la percepción de la costa montevideana, ya que de su explotación con fines exclusivamente económicos y productivos se pasó a percibirla como un lugar de ocio. Las pequeñas playas próximas a la muralla habían sido utilizadas como lugar de baños en la época colonial, pero esas abluciones parecen haberse originado en razones de higiene más que medicinales o recreativas. Durante los primeros años de la República, varios particulares comenzaron a ofrecer al público rudimentarias casillas de madera que servían como vestuarios, ubicadas en las playas de la costa de la bahía y de la costa sur de la Ciudad

Nueva¹¹. Los primeros “balnearios” fueron construidos recién a partir de 1870 por iniciativa de los propietarios de las compañías tranviarias. Las líneas del tranvía fueron extendidas hasta las playas más cercanas al casco urbano y sobre su orilla se levantaron edificaciones que ofrecían variados servicios¹². Esas instalaciones balnearias fueron la primera e inequívoca señal de los cambios que se estaban operando en el uso del tiempo libre. Las clases más acomodadas habían comenzado a cambiar las vacaciones en el campo y en las casas-quinta por los baños de mar. Las clases populares, que no tenían ni estancia, ni quinta y ni siquiera vacaciones, no tardaron en imitarlas y en tranvía o a pie se trasladaban a la playa, aunque fuese solamente para mojarse los pies en la orilla. La transformación de los baños de mar en una actividad lucrativa derivó en la sustitución de las actividades productivas por las del ocio organizado, y de los trabajadores por veraneantes y turistas. La costa y el mar se habían convertido definitivamente en objetos de placer. La mirada “disciplinadora” rebasó —aunque tímidamente— el límite de la bahía y se dirigió a las playas del sur y del este con sentido esteticista, iniciando la construcción de los primeros paseos costeros en la primera década del siglo XX.

11 Ver nota 8.

12 Se trataba de construcciones generalmente construidas con madera, elevadas del suelo por pilares que se internaban dentro del agua, por lo que se las denominaba “baños flotantes”. Las más simples consistían en hileras de habitaciones que servían como vestuario; las más complejas ofrecían servicios de cafetería y terrazas donde incluso tocaban orquestas. El más popular de los balnearios “tranviarios” fue el Balneario Ramírez, inaugurado en 1871. En 1875 fueron inauguradas las instalaciones de Pocitos. En algunas playas, las compañías tranviarias simplemente alquilaban carritos tirados por mulas que introducían a las bañistas en el agua.

Ilustración 4. Balneario Capurro. Concurso infantil de esculturas de arena, 1918



Fuente: Centro Municipal de Fotografía / CMDF Intendencia Municipal de Montevideo. Foto 578b.

Tercer tiempo

El tercer momento abarcó la primera mitad del siglo XX, cuando se hizo efectiva la construcción del Estado moderno. La definitiva consagración de la costa de Montevideo como paisaje significativo fue consecuencia del proyecto reformista impulsado por José Batlle y Ordóñez durante sus dos presidencias (1903-1907 y 1911-1915). El mismo abarcó un ambicioso conjunto de transformaciones sociales y económicas cuyas metas eran garantizar la libertad, consolidar la democracia y alcanzar la justicia social¹³. Además de diversificar la producción, transformar el sector agrope-

13 José Batlle y Ordóñez fue electo Presidente de la República por el Partido Colorado en tanto representante de una fracción del mismo. Raúl Jacob ha enumerado los principales objetivos del batlismo: "Superar la injusticia social en base al solidarismo, la concordia obrero-patronal, y el desarrollo de la legislación laboral y de previsión social [...]; mejoramiento de las condiciones de vida de la población [...]; nacionalización y/o estatiza-

cuario e industrializar el país, la política económica batllista fue complementada con la explotación y venta de servicios. Ésta se centró fundamentalmente en dos actividades que tenían como ámbito de desarrollo la costa: el comercio de exportación regional y el turismo. La explotación de esas dos fuentes de ingresos selló el destino y la especificidad programática de la costa montevideana; la bahía se consagró a la actividad portuaria y el resto de la costa a la actividad balnearia.

El dominio uruguayo sobre el comercio de exportación regional se había perdido a fines del siglo XIX. La ventaja de poseer un puerto natural de aguas profundas se esfumó en 1889, cuando Buenos Aires inauguró su moderno puerto artificial conectado a la región por medio del ferrocarril y de la navegación por el Río Uruguay, cuyo dominio ya era casi exclusivamente argentino. Para revertir la situación, los esfuerzos se concentraron en la construcción del nuevo puerto de Montevideo. Éste fue inaugurado en 1909, y las fotografías de la época dan cuenta del impacto visual provocado por la inmensa explanada adoquinada que avanza sobre la bahía. La visión pintoresca del puerto con los carros tirados por bueyes y caballos, los muelles de madera y las mercancías amontonadas de manera caótica fue remplazada por la de una abstracta plataforma de escala monumental en la que los hombres parecían hormigas. Con el transcurso del tiempo, la multiplicación de las grúas y depósitos hizo desaparecer esa sensación original de vacío, y el puerto extendió los tentáculos de su influencia a todo el perímetro de la bahía. Establecimientos industriales, instalaciones ferroviarias, usinas de producción de energía eléctrica y hasta una refinería de petróleo se convirtieron en los hitos tecnológicos del nuevo telón de fondo que comenzó a rodear el escenario acuático materializando una barrera entre los habitantes y el espejo de agua. El proyecto decimonónico de construir una avenida costanera ajardinada fue

ción de actividades industriales y comerciales con la finalidad de limitar la incidencia del capital británico y abaratar y extender algunos servicios considerados prioritarios para el desarrollo del país [...]; tecnificación y transformación estructural del sector agropecuario para aumentar, mejorar y diversificar la producción y redistribuir la riqueza; industrialización del país con el objetivo de sustituir la importaciones, limitar la dependencia económica, generar empleos" (1988: 9).

definitivamente abandonado. Al principio, los montevidianos no valoraron la transformación del paisaje costero de la bahía como algo negativo. Influenciados por los discursos y la prensa oficiales de las primeras dos décadas del siglo XX, en los que la pasión dominaba a la razón, los ciudadanos atribuyeron al puerto y a la bahía roles protagónicos de carácter heroico en la estrategia que conduciría al país por la senda del progreso hacia la modernidad. Por lo tanto, la creciente artificialización de su perímetro no fue apreciada como una agresión al paisaje natural, sino como el cumplimiento de su destino, como la realización de su primigenia vocación portuaria.

Ilustración 5. Vista del nuevo puerto de Montevideo, 1910

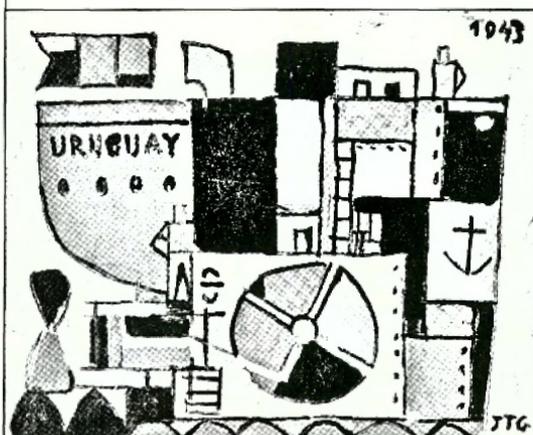


Fuente: *Impresiones de la República Oriental del Uruguay en el siglo XX*, op. cit., p. 280.

El entusiasmo con que el Gobierno abordó la realización de las grandes obras técnicas en la bahía estaba en sintonía con el que las vanguardias culturales experimentaban por las formas mecánicas e industriales. Hacia 1930, Montevideo ya contaba con varios edificios caracterizados por su antihistoricismo, su tendencia a la abstracción y a la simplicidad formal, el uso de volúmenes puros, sus alusiones al mundo de las máquinas. Ese nuevo paisaje urbano que se estaba gestando estimuló la aparición de modalidades de representación pictórica inéditas. Una vez más, la bahía y el puerto resultaron los escenarios más atractivos para los pintores: “El artista de hoy que va con preferencia a nuestro puerto [...] saluda al gran trasatlántico, se fija en las grúas, en las mercaderías allí amontonadas y mira al hombre que trabaja... y, si se quiere, ya no ve la nota pintoresca del sol ni sus reflejos en el agua. Ve la enorme chimenea del vapor. Las escalas, las

cuerdas, los guinches y los traga-aíres y la masa enorme del navío. Ve los hangares, las letras y los números; [...] y la locomotora que pasa... Ve todo eso como algo ideal porque contempla formas y no cosas; y su arquitectura. ¿Qué quiere decir todo esto? Pues que pasó la época romántica de lo pintoresco y que se está frente a la época dórica de la forma". La cita pertenece a Joaquín Torres García (1935/1969: 45/107), quien a su regreso de Europa en 1934, se apropió del puerto de Montevideo como objeto de representación y de investigación iconográfica. En él, la mirada culta del artista moderno percibió las formas de una "realidad cubista-futurista". El paisaje industrial y portuario que los sucesivos Gobiernos produjeron guiados por una sensibilidad exclusivamente utilitaria y tecnocrática fue estéticamente valorado por Torres García y sus discípulos, quienes construyeron un imaginario pictórico montevideano y a la vez universal. Al igual que las vanguardias culturales locales, el constructivismo de la Escuela del Sur contribuyó a la construcción de una imagen substancial de nuestra identidad la cual se fundamentó en la consagración de la fachada urbana "maquinista" y a la valoración de la bahía como paisaje significativo.

Ilustración 6. El nuevo puerto de Montevideo, 1910



Fuente: *Impresiones de la República Oriental del Uruguay en el siglo XX*, op. cit., p. 280.

Además de la oferta de servicios portuarios como fuente prioritaria de ingresos, el batllismo resolvió convertir al Uruguay en un país turístico y a Montevideo en una ciudad balnearia. La decisión se fundamentaba en el éxito alcanzado por los primitivos balnearios capitalinos cuyas instalaciones eran visitadas por multitudes de veraneantes locales y por numerosos turistas extranjeros, especialmente bonaerenses. Así, durante su segunda presidencia, Batlle y Ordóñez impulsó una fuerte política de inversión de capitales públicos en obras directamente vinculadas a la “industria sin chimeneas”, al tiempo que estimuló la inversión privada en dicha actividad¹⁴. Sin lugar a dudas, la obra emblemática de la transformación de Montevideo en ciudad balnearia fue la construcción de la rambla, una avenida costanera comprendida entre el extremo de la península y el límite este de la ciudad, la cual incorporaría en su trazado los tramos ya existentes¹⁵. Batlle y Ordóñez no fue el primero en imaginar un paseo costero destinado a articular la ciudad con el mar, pero sí fue un tenaz impulsor de su concreción definitiva.

- 14 La legalización de los juegos de azar y el fomento de la construcción de infraestructura hotelera por medio del otorgamiento de préstamos especiales fueron dos importantes recursos manejados por el Gobierno para la atracción de turistas. Algunas de las medidas adoptadas para la consolidación del Estado laico también fueron explotadas para estimular el turismo. El 23 de octubre de 1919 se secularizaron los feriados religiosos, a consecuencia de lo cual, el Día de la Inmaculada Concepción –de diciembre– devino “Día de las playas”, y la Semana Santa se convirtió en la “Semana del Turismo”.
- 15 Al asumir Batlle y Ordóñez su segunda presidencia, Montevideo sólo contaba con dos tramos de rambla costanera: la del Parque Urbano –construida en 1906– y la del Pueblo de los Pocitos –que en 1910 se extendía hasta la villa balnearia de Trouville. A ellos se sumó en 1915 la rambla del Balneario Carrasco. Los límites de la Rambla son la escollera Sarandí y el arroyo Carrasco.

Fotografía 1. Vista del nuevo puerto de Montevideo, 1910



Fuente: *Impresiones de la República Oriental del Uruguay en el siglo XX*, op. cit., p. 280.

El proyecto de la rambla siguió las directrices de la política municipal de espacios públicos montevideanos. Ésta integraba el conjunto de estrategias destinado a la mejora de las condiciones de vida de la población, especialmente de los sectores menos privilegiados. El reconocimiento del derecho de los trabajadores a la recreación y a una vida más saludable en contacto con la naturaleza derivó en la aprobación de la ley de trabajo que estableció la jornada laboral de ocho horas y un día de descanso semanal, así como en la inversión de capital público para la formación de ámbitos adecuados en los que ejercer esos derechos. En ese contexto, los espacios verdes públicos comenzaron a ser valorados como espacios institucionales de participación democrática y de nivelación social; dejaron de ser “paseos” para convertirse en ámbitos colectivos formadores de ciudadanía¹⁶. Esos mismos criterios orientaron la realización de la Rambla: una pieza urbanística continua que, además de oficiar como vía de circun-

16 El modelo de parque público francés “inventado” por Alphand se avenía perfectamente a la concreción de la reforma social de Batlle y Ordóñez. Por lo tanto, el Gobierno encomendó al prestigioso paisajista francés Carlos Thays la realización de dos impor-

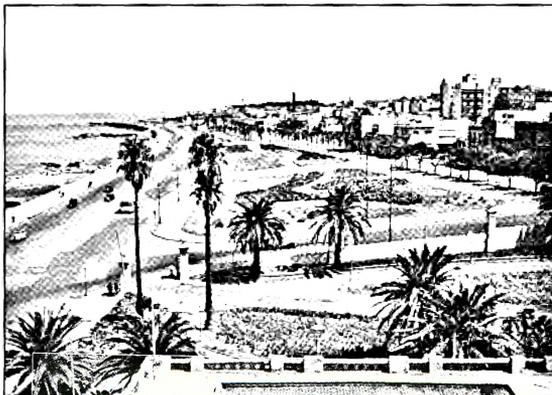
lación, vertebró numerosos espacios verdes públicos conformando un paseo costero de unos 17 km de longitud. Por lo tanto, además de ser considerada un instrumento cardinal para la conversión de Montevideo en ciudad balnearia, la rambla fue pensada como artefacto destinado a preservar el derecho de todos los ciudadanos al libre disfrute de las playas y de las magníficas vistas al Río de la Plata.

Iniciada y concluida entre los años 1918 y 1950, la rambla fue proyectada simultáneamente como frontera y como sutura arquitectónica entre el tejido urbano y la costa, entre la ciudad y el mar, entre el paisaje artificial y el paisaje natural. En su concepción estética y programática se conjugaron postulados teóricos muy diversos. En el trazado de sus tramos originales conviven la racionalidad, la monumentalidad y el esteticismo del urbanismo metropolitano de Haussmann, junto con el pintoresquismo y la intención de restablecer los vínculos entre el hombre y la naturaleza propios de la ciudad jardín de Ebenezer Howard. A esa mixtura conceptual decimonónica, se sumaron más tarde los principios del urbanismo moderno en sus dos variantes: “organicista” y “funcionalista”. Por lo tanto, el diseño de la rambla es el resultado de una síntesis concertada entre racionalidad y subjetividad, entre teoría y empirismo, entre funcionalismo y organicismo, entre la exaltación de su condición artificial y la mimesis con el paisaje natural. Aunque en alguno de sus tramos la primera actitud prevaleció sobre la segunda, en general la abstracción y el racionalismo intrínsecos a toda obra de ingeniería vial fueron domesticados por la voluntad de respetar en lo posible al paisaje natural¹⁷.

tantes proyectos: en 1907 el diseño del Parque Central –actual Parque José Batlle y Ordóñez–, y en 1911 la ampliación del Parque Urbano –actual Parque José Enrique Rodó. Atendiendo a la voluntad del Presidente, ambos diseños incluyeron programas de tipo educativo y cultural, así como instalaciones deportivas.

- 17 En 1911 se había creado la Sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades del Ministerio de Obras Públicas. Su primer director fue el arquitecto Raúl Lerena Acevedo, quien sostenía que “es la arquitectura la que debe subordinarse al paisaje”. Lerena trató de inculcar ese principio desde la cátedra de Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajista creada en 1918 en la Facultad de Arquitectura. Años más tarde, la cátedra estuvo a cargo de los arquitectos Mauricio Cravotto y Juan Scasso, quienes a su vez ocuparon cargos municipales de jerarquía en el área de paseos públicos. Scasso diseñó los jardines de la Rambla Sur.

Fotografía 2. Jardines en la rambla sur diseñados por el Arq. Juan Scasso hacia 1950



Fuente: Centro Municipal de Fotografía / CMDF Intendencia Municipal de Montevideo. Foto 8278.

Una vez construida la rambla, Montevideo perdió su cualidad de ciudad mediterránea y se volcó decididamente a la costa platense. Coadyuvada por las progresivas mejoras de los medios de transporte —en particular por la difusión del uso del automóvil—, la rambla aportó un nuevo eje para la expansión de la ciudad, deviniendo el gran espacio orientador de las operaciones inmobiliarias. La centralidad e introversión montevidéanas fueron desafiadas por la conformación de nuevos barrios que miraron al Río de la Plata, dotados de infraestructuras de servicios básicos que con el paso del tiempo dieron origen a nuevas centralidades. Así, a partir de los años veinte, los montevidéanos descubrieron nuevas playas en las que ya existían primitivos asentamientos balnearios —Buceo, Malvín—, las cuales no demoraron en convertirse en barrios y sumarse a los pioneros Trouville, Pocitos y Carrasco hasta conformar una franja residencial continua. A su vez, la mayor facilidad para acceder a la costa durante el verano por parte de las clases populares provocó la migración de los montevidéanos más ricos hacia los balnearios de los departamentos situados al este de la capital (Canelones, Maldonado y Rocha).

Fotografía 3. Rambla de Pocitos hacia 1950



Fuente: Centro Municipal de Fotografía / CMDF. Intendencia Municipal de Montevideo. Foto 9520.

En los años treinta, la costa había devenido el paisaje más representativo de Montevideo. Un paisaje compuesto por dos tramos caracterizados que tienen como frontera común a la escollera Sarandí: el acotado paisaje portuario e industrial de la bahía resguardado por el cerro, y el extendido paisaje costero conformado por la articulación de las playas y la rambla. El protagonismo de la costa en el imaginario colectivo no sólo se construyó a partir de su forma física, sino desde los discursos políticos y desde la enseñanza normal. Apenas aprendían a leer, los escolares eran instruidos acerca de nuestra excepcionalidad paisajística. Todos los niños sabían que Uruguay era “el país de las playas”, y además se sentían orgullosos porque se les enseñaba que “tal vez no haya en el mundo país que tenga tantas y tan hermosas playas como las que tú [el Uruguay] tienes” (Zarrilli y Abadie, 1946a: 143). Además, se les explicaba que esa belleza natural reportaba beneficios económicos: “Estas playas son una gran riqueza para el país, pues constituyen la base de nuestra industria turística”. Y a continuación se acotaba: “Las playas del Uruguay representan algo más que esa importancia económica. Las playas del Uruguay son belleza y son poesía” (Ibid.: 144). En medio del campo, los niños de las escuelas rurales que nunca habían visto el mar ni estado en una gran ciudad intentaban imaginar la capital del país descrita en el libro de lectura: “Montevideo es la única ciu-

dad del mundo que, además de ser una Metrópoli, es una estación balnearia insuperable por la belleza de sus playas, su cielo transparente y azul, y la dulzura de su clima” (Zarrilli y Abadie, 1946b: 199). El puerto de la metrópoli era presentado como un lugar de intensa actividad, como la puerta de acceso a un país próspero en el que todos los hombres aspiraban a vivir: “Día y noche llegan grandes transatlánticos cargados de hombres fuertes que vienen de todas partes del mundo a trabajar en paz con nosotros y con las bodegas llenas de productos de todos los países. Día y noche salen los transatlánticos de nuestro puerto llevando nuestras cosechas a todos los puertos del mundo” (ibíd.: 200). La costa montevideana era presentada como el lugar común del trabajo y del descanso, del comercio y del turismo, de la producción y de la recreación, de los uruguayos y de los extranjeros; el espacio público en el que se condensaban los anhelos y esperanzas de sus habitantes. Además de orientar y protagonizar la construcción física del paisaje costero, el Estado uruguayo dirigió la exitosa estrategia cultural de su construcción simbólica.

La mirada horizontal

La materialización de los principios fundamentales del modelo batllista en la costa urbanizada de Montevideo constituye un ejemplo de singular coincidencia entre “las palabras y las cosas”. El programa político se plasmó en el espacio público: rambla y playa conforman un ámbito de inclusión social, de uso igualitario y democrático, un sitio en el que los ciudadanos se relacionan entre sí y con la naturaleza, un lugar en el que se puede conversar, jugar, practicar deportes, pero también meditar y contemplar el paisaje. El propósito de construir una sociedad basada en los principios de libertad, democracia y justicia se formalizó en el borde de la ciudad: un gran balcón desde el cual disfrutar del paisaje marino de manera equitativa. Libre de obstáculos, la mirada panorámica discurre de un extremo a otro del horizonte: una *mirada horizontal* como la sociedad del “país modelo” que se tenía la certeza de poder construir. El paisaje costero montevideano devino a partir de entonces depositario de la simbología y del imaginario del país batllista y, en el marco de particular prosperidad de los años siguientes

a la Segunda Guerra Mundial, del mito del “Uruguay feliz” (Rial, 1986)¹⁸. La mesocracia uruguaya se formalizó en un paisaje antropizado que, al igual que nuestro paisaje natural fue desarrollado en el medio tono: es en el equilibrio entre arteificio y naturaleza, en la discreción de valiosas arquitecturas que no interfieren con el goce del paisaje y en la ausencia de gestos arquitectónicos ostentosos donde residen el encanto y la diferencia de la costa montevideana¹⁹. No se trata ahora de idealizar un pasado mítico, sino de señalar la orientación francamente democrática y moderna de un modelo urbanizador que salvaguardó la franja costera como espacio público.

Fotografía 4. Vista actual de la rambla desde el Puerto del Buceo hasta Punta Carretas



Fuente: Servicio de Medios Audiovisuales. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Foto 24104.

- 18 Sostiene Rial que el imaginario social del “Uruguay feliz” se fundaba en cuatro mitos predominantes: “el de la medianía” –consecuencia del asistencialismo estatal que daba seguridad a los uruguayos–, “el de la diferencia” –no éramos latinoamericanos, ni europeos, ni norteamericanos–, “el del consenso” –del respeto a la ley y las reglas de juego en que se cimentó nuestro sistema democrático–, y “el de ser un país de ciudadanos cultos” –sustentado en la alfabetización de la totalidad de su población.
- 19 Estas consideraciones sólo refieren al tratamiento del espacio integrado por las playas, la rambla y los espacios verdes públicos adyacentes. Al amparo de la Ley de División Horizontal de la Propiedad N.º 10.751, aprobada en junio de 1946, la especulación inmobiliaria se apropió de las manzanas frentistas a la costa inaugurando la conformación de una pantalla edilicia cuya verticalidad se contrapone a la horizontalidad de la rambla, atentando en algunos tramos contra el uso de la playa debido a la sombra que arroja sobre ella.

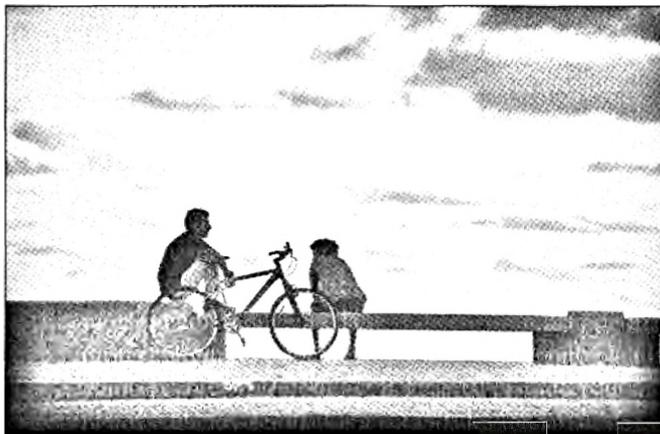
Actualmente, la costa de Montevideo está habitada por los montevideanos más ricos, y es además el sector de la ciudad en el que la expulsión de los ciudadanos pobres hacia zonas menos privilegiadas alcanzó mayor intensidad. Sin embargo, la playa y la rambla continúan siendo espacios de uso popular. La preservación de los principios distributivos del modelo de gestión original fue confirmada por algunas acciones municipales a partir de la década de 1990²⁰. Entre ellas se destacan la descontaminación de las playas por medio de la concreción de un ambicioso plan de saneamiento, la construcción de nuevos tramos de rambla al oeste de la bahía –barrio del Cerro, pueblo Santiago Vázquez– y la subvención del transporte colectivo para facilitar el acceso a la playa²¹. Sin embargo, aunque la franja costera comprendida entre la escollera Sarandí y el arroyo Carrasco, incluida la rambla y sus dos aceras, fue declarada Monumento Histórico Cultural en 1986, no existe un protocolo que regule las futuras intervenciones que en ella se realicen, o un plan de manejo y gestión que proteja el interés público en un sitio expectante para la economía urbana como la costa. Las presiones del capital privado para instalar grandes complejos edilicios destinados a actividades terciarias, de consumo o vivienda suntuaria son cada vez más frecuentes y agresivas. En general, se trata de iniciativas que, debido a su altura, sólo pueden ser aprobadas a través de la excepción de las ordenanzas municipales, pretendiendo además instalarse en tierras públicas vacantes bajo un régimen de gestión mixto. Sin que se hayan realizado estudios de impacto que evalúen pérdidas y ganancias, algunos plantean que acceder a esas demandas permitiría aplicar los recursos obtenidos en áreas menos privilegiadas de la ciudad. De prosperar esa línea de pensamiento cortoplacista, la costa montevideana no sólo perdería sus últimas tierras públicas disponibles para la construcción de espacios

20 El Frente Amplio, coalición de partidos políticos de izquierda fundada en 1971, alcanzó su primera victoria electoral en las elecciones municipales de Montevideo en 1989. El discurso de la coalición conjuga la prédica tradicional de la izquierda –estatismo, igualitarismo, redistribución– con la tradición política uruguaya de las primeras décadas del siglo XX.

21 Cabe destacar que esas medidas fueron aplicadas a contrapelo de un contexto político nacional dominado por Gobiernos de derecha alineados a la ortodoxia neoliberal.

verdes, sino también sus principales cualidades: haber logrado permanecer al margen de la cultura del consumo y del espectáculo, y continuar siendo un ámbito de convivencia en la diversidad.

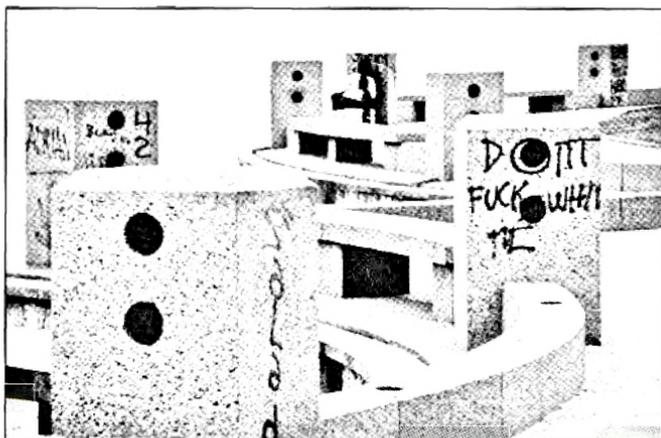
Fotografía 5. La mirada horizontal. Murete-banco de la rambla sur, 2007



Fuente: Fotografía de Ramiro Rodríguez Barilari

El imaginario cultural que dio forma a nuestra costa pertenece a un tiempo en el que los gobernantes y los ciudadanos confiaban entusiastamente en la idea de progreso. Paradójicamente, es invocando al progreso y la modernización que el capital privado pretende apropiarse del espacio público costero. En un contexto económico caracterizado por la escasez de recursos, no resulta sencillo poner freno a esas pretensiones, y tampoco desvelar los intereses exclusivamente especulativos de propuestas megalómanas que cuentan con ingentes sumas de dinero para su presentación a través de los medios de comunicación masiva. Hasta el momento, la actitud ha sido resistir y preservar los derechos de todos los ciudadanos al uso de la costa. Ahora es tiempo de definir una normativa que proteja nuestro espacio público más significativo: el espacio que remite a la fundación de la ciudad y al destino que ésta eligió para sí.

Fotografía 6. “Esplanade” de la rambla sur, 2005



Fuente: Fotografía de Pablo Navajas

Bibliografía

- Barran, José Pedro (1990). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo 2. El disciplinamiento. 1860-1920*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Burke, Edmund (2001) [1957]. *Indagación filosófica sobre el origen de nuestras ideas acerca de lo sublime y de lo bello*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Darieux, Emilio (1887). “Viaje de vacaciones al Río de la Plata”. En Revista *La Ilustración*. España. Entregas desde el 23 de octubre de 1887. Reproducido en *Hoy es Historia*, Año VII, N° 38, Montevideo, marzo-abril 1990, p. 43.
- Dumas, Alejandro (1961). *Montevideo o La Nueva Troya*. Buenos Aires: Compañía General Fabril Editores S.A..
- Estrada, Norberto (1909). *Uruguay contemporáneo*. Valencia: s/e.
- Giuria, Juan (1958a). *La arquitectura en el Uruguay. Tomo II. De 1830 a 1900*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Instituto de Historia de la Arquitectura.

- (1958b). *La arquitectura en el Uruguay. Tomo II. De 1830 a 1900. Láminas*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura, Instituto de Historia de la Arquitectura.
- Grimthorpe (1912). “Carta de Lord Grimthorpe al Excelentísimo Sr. Presidente de la República Don José Batlle y Ordóñez”. En *Historia de la Rambla Sud*. Montevideo.
- Jacob, Raúl (1988). *Modelo batllista. ¿Variación sobre un mismo tema?* Montevideo: Proyección.
- Más de Ayala, Isidro (1958). *Y por el sur el Río de la Plata*. Montevideo: Palacio del Libro.
- Menck Freire, Carlos y Juan Antonio Varese (1996). *Viaje al antiguo Montevideo*. Montevideo: Librería Linardi y Risso.
- Nahoum, Benjamín (1997). *Manual de Historia del Uruguay. 1830-1903*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Naselli, César A. (1992). *De ciudades, formas y paisajes*. Asunción: Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Asunción.
- Ocampo, Victoria (1934). “Quiromancia de la Pampa”. En *Testimonios. Primera Serie*. Buenos Aires: Editorial SUR.
- Rial, Juan (1986). “El ‘imaginario social’ uruguayo y la dictadura. Los mitos políticos de [re]construcción”. En C. Perelló y J. Rial. *De mitos y memorias políticas*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Torres García, Joaquín (1935). “La escuela del Sur. Lección 30 de Universalismo Constructivo”. En *Historia ilustrada de la civilización uruguaya*, Tomo V, Cuaderno N.º 45 agosto de 1969. Montevideo: Editores Unidos y Editorial Arca.
- Torres García, Joaquín (1941). *La ciudad sin nombre*. Montevideo.
- Vidart, Daniel (1968). “Las tierras del Sin Fin”. Reproducido en enciclopedia: *Historia ilustrada de la civilización uruguaya*, Tomo I, N.º 2. Montevideo: Editores Unidos y Editorial Arca.
- Zarrilli, Humberto y Abadie Soriano, Roberto (1946a). *Libro Cuarto de Lectura*. Montevideo: Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.
- (1946b). *Naturaleza. Tercer libro de lectura para las escuelas rurales*. Montevideo: Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.

Heterogeneidad social y ambiental. El Parque Lineal del arroyo Miguelete

Hugo Gilmet¹

En la actualidad, la Intendencia Municipal de Montevideo está abocada a la implementación del Plan Montevideo –Plan de Ordenamiento Territorial (1998–2005)– (Intendencia Municipal de Montevideo, 1998) y, simultáneamente, trabaja con su primera revisión, en un proceso retroalimentado de planificación–gestión. La planificación derivada del Plan Montevideo formula la redacción de varios planes especiales. Se identifican con valor estratégico aquellos que por su impacto positivo, actuando sólo en una porción del territorio –por ejemplo, la cuenca del arroyo Miguelete– pueden desencadenar un mejoramiento arquitectónico, urbanístico, ambiental y, en general, de la condición de vida de todos los montevideanos. El Plan Montevideo propone un parque lineal en los márgenes y bordes urbanos del arroyo Miguelete, que conforma una cuña verde de gran potencial estructurador del territorio, soporte de nuevas actividades y usos sociales públicos. En la planificación derivada, el Plan Especial Arroyo Miguelete ha concebido la propuesta del parque lineal como una estructura unitaria al servicio de barrios y zonas adyacentes y, a

1 Arquitecto egresado de la Universidad de Lund, Suecia, en 1976. Profesor Titular de Teoría de la Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República. Asesor del Departamento de Planificación de la Intendencia Municipal de Montevideo (1993–2007), en cuya función fue uno de los principales redactores del Plan Montevideo y coordinador del Plan Especial Arroyo Miguelete. Consultor del Plan Urbano Ambiental de Buenos Aires y del Plan de Sevilla. Autor de varias investigaciones y publicaciones, entre las que se destaca *Arquitectura al eje*, Montevideo, 2001.

la vez, con significado de equipamiento metropolitano, integrando una intervención urbana de alta complejidad que implica modalidades de proyecto y de gestión específicas. Durante décadas, la ciudad dió la espalda al arroyo y lo convirtió en un basural endémico. En respuesta a esta situación, la cultura urbana colectiva construye e integra un renovado arroyo Miguelete y establece una nueva relación con el curso de agua.

Las periferias de las metrópolis latinoamericanas, en sus vertiginosas transformaciones, entre otras carencias urbanas, no han acompañado la ocupación territorial con la construcción de nuevos espacios públicos, espacios de convivencia y heterogeneidad social. Las plazas y parques habían caracterizado en el pasado a las centralidades urbanas con realizaciones de intensivo uso social y de gran valor simbólico, urbanístico y paisajístico.

En los últimos años, ante las periferias desprovistas de centralidades y equipamientos urbanos —una expresión más de la segregación socio-territorial—, se ha planteado el desafío de la ordenación, la construcción y la gestión de nuevos espacios públicos, por lo que emergen múltiples inquietudes.

¿Cuál es la inflexión contemporánea de los espacios públicos como nuevos equipamientos del presente siglo en la vida de las ciudades? Los nuevos espacios públicos no deberían reproducir de forma mimética las plazas y los parques decimonónicos, que responden al uso casi hegemónico de paseo público. El carácter de función pública y democrática debe pervivir, así como también deben rescatarse las indudables virtudes urbanísticas y paisajísticas de esas tipologías urbanas, pero la modalidad del paseo como práctica social ha cambiado.

Los limitados recursos públicos destinados a las intervenciones, las nuevas pautas culturales y los problemas de mantenimiento y gestión inducen a la dotación de espacios públicos de extrema austeridad, aunque generosos en su extensión, respetuosos del patrimonio natural y construido, ubicados en enclaves estratégicos por su buena accesibilidad y dotados de equipamientos con la mayor flexibilidad y un cierto margen de indeterminación. También está presente en nuestra sociedad la inquietud por la seguridad ciudadana, por lo que los territorios conquistados por los nuevos recorridos públicos procuran horizontes abiertos y de franca apertura.

Desde la óptica ambiental, la mayoría de las ciudades de América Latina —mediterráneas y costeras— tienen como parte de su ecosistema urbano ambiental un río, un lago, una laguna o varios cursos de agua, y presentan en todos los casos conflictos ambientales sobre estos recursos y las áreas ribereñas. La relación de las ciudades con los ríos urbanos muestra una progresiva y vertiginosa fragilidad ambiental.

Como consecuencia de esta situación, en los últimos años, la gestión participativa de los ríos urbanos para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades se ha impulsado en la región latinoamericana con una visión sistémica, lo que en muchos casos ha integrado a varios Gobiernos locales, así como a actores sociales y a agentes económicos de la sociedad civil.

La ciudad de Montevideo está emplazada en la orilla oriental del Río de la Plata. Se extiende por debajo de 60 metros de altitud, con ausencia de sistemas orográficos acentuados salvo el cerro homónimo. A su vez, este territorio de relieve ondulado está cruzado por numerosos y por lo general pequeños cursos de agua: arroyos y cañadas. Varios de esos cursos han sido entubados y hoy integran los tramos troncales de la red de alcantarillado de la ciudad. Los arroyos más importantes: Miguelete, Pantanoso, Malvín y Carrasco, desembocan en el Río de la Plata.

El arroyo Miguelete es el principal curso de agua de la ciudad y del departamento de Montevideo, un territorio más amplio que incluye suelo urbano y rural. Su significado deriva tanto de la extensión de su cuenca hidrográfica como de su relación con importantes áreas urbanizadas desde su nacimiento en la cuchilla Pereira hasta su desembocadura en la bahía, con un desarrollo lineal aproximado de 21,5 kilómetros.

Así, la cuenca topográfica del arroyo Miguelete, de 113,6 km², alberga importantes áreas urbanizadas y rurales. En esta cuenca residen 325.000 habitantes, o sea, más de la cuarta parte de la población departamental. Se deben considerar además las superficies de las subcuencas tributarias: arroyo Mendoza, 30,2 km²; cañada Casavalle, 10,0 km²; y cañada Pajas Blancas, 13,5 km². El 52% del total corresponde al área rural, en donde los suelos se destinan a cultivos hortifrutícolas en pequeñas explotaciones agrícolas con una superficie inferior a cinco hectáreas. A pesar de la importancia de este

tramo, los montevideanos identifican el arroyo Miguelete como un curso de agua urbano, actual y potencial, que por otra parte constituye un elemento clave de la estructura de la ciudad.

Durante el proceso de urbanización de Montevideo en la época colonial, el arroyo Miguelete cumplió un importante papel como recurso natural para la actividad humana. En una etapa posterior, el curso de agua pasó a tener un nuevo carácter como elemento vivo del paisaje. A fines del siglo XIX, se creó el Prado Oriental sobre ambas márgenes del arroyo, conformando parte del actual parque El Prado, de un alto valor paisajístico. Así, paulatinamente se transformó el arroyo en un estructurador de varios paseos montevideanos, uniendo el parque El Prado con la playa Capurro, próxima a la desembocadura en la Bahía de Montevideo. Esta situación se consolidó con actividades de esparcimiento y deportivas hasta la década de los años treinta del siglo pasado, cuando, bajo la influencia de los conceptos higienistas derivados de la teoría urbanística inglesa, se promovió una vida sana con una mayor integración a la naturaleza.

Este ciclo culminó con la incorporación del arroyo a la estructura urbana, aunque de modo transversal en ciertos puntos de intercepción, como un “obstáculo a salvar” mediante puentes vehiculares y peatonales que vinculan ambas márgenes. En consecuencia, no se construyó una estructura longitudinal que tuviese en cuenta las potencialidades físico-espaciales de las márgenes y del propio cauce. La única excepción la constituye, en la década de los años cuarenta, la construcción de numerosas estructuras en los bordes del curso medio, con modificación y canalización parcial del arroyo.

En un punto de inflexión, durante el proceso de expansión de las últimas décadas, la ciudad se extendió de modo lineal sobre la costa este, asiento de los sectores más privilegiados de la sociedad, dándole indiscutiblemente la espalda al arroyo que discurre en los territorios mediterráneos y que fueron dejados en manos de la construcción informal. En esta lógica, el arroyo se convirtió en receptor de todo tipo de desechos, los cuales han contaminado su curso de agua.

Al igual que otros cursos de agua en ciudades de la región, el arroyo Miguelete presenta problemas de contaminación. El régimen hidrológico no puede soportar, en las actuales condiciones, la polución aportada

por los habitantes de la cuenca. Las tres principales fuentes de contaminación provienen, respectivamente, de la industria, el saneamiento y los residuos sólidos.

Se ha identificado medio centenar de establecimientos industriales, ubicados en su mayoría en el tramo medio del curso, con potencial contaminante, algunos de los cuales todavía vierten al curso en forma directa.

El sistema de saneamiento urbano, además de no cubrir la totalidad de la cuenca, presentaba aliviaderos en el colector que acompaña el curso inferior, lo que lo transformaba en una cloaca abierta. Sin embargo, con las obras de construcción de un nuevo colector interceptor, se ha modificado esta situación de una manera radical, especialmente gracias al aumento del contenido de oxígeno en el agua. En consecuencia, han desaparecido los malos olores y ha vuelto la vida al curso de agua.

En la cuenca se expanden las zonas ocupadas por asentamientos irregulares, especialmente en el tramo medio del curso. El problema generado por este tipo de asentamiento humano no radica sólo en la disposición de los líquidos residuales, sino en el vertido de residuos sólidos asociados a una de las más importantes actividades económicas de los ocupantes de los asentamientos: la recolección y clasificación para reciclado de residuos sólidos. Esto se ve agravado porque una significativa proporción del material no recuperable es arrojado al curso de agua.

En resumen, la implantación en la cuenca de numerosas industrias que arrojan desechos sin procesar, la presencia de los vertidos del sistema de saneamiento urbano y el proceso de urbanización informal en sus márgenes han contaminado sus aguas, aunque en la actualidad el mejoramiento es notorio.

El mentado Plan Especial Arroyo Miguelete (Intendencia Municipal de Montevideo, 2004) surgió en el marco del Plan Montevideo, el cual reconoce en el arroyo, sus márgenes y barrios adyacentes un territorio de alto valor estratégico por su singular situación urbano-territorial, atravesando el departamento de Montevideo de norte a sur y vinculando importantes áreas urbanizadas y rurales. A su vez, la cuenca del arroyo Miguelete posee la particularidad de estar contenida totalmente en la jurisdicción del territorio departamental, lo cual es un elemento que favorece la gestión del ámbito planificado.

El Plan Especial involucra un esfuerzo de articulación entre las actuaciones sobre el medio físico y biológico, y aquellas dirigidas a la población, sus actividades y su cultura. La participación de los actores sociales locales constituye una pieza fundamental para el éxito de la propuesta. Dado que el proyecto busca el protagonismo de la comunidad, el ámbito natural de desarrollo es el sistema de descentralización con participación social que se aplica en la ciudad de Montevideo desde 1990. Durante la redacción del instrumento de planificación, se realizó una consulta pública, mediante asambleas en las zonas, en las que los vecinos plantearon sus preocupaciones, propuestas y sugerencias.

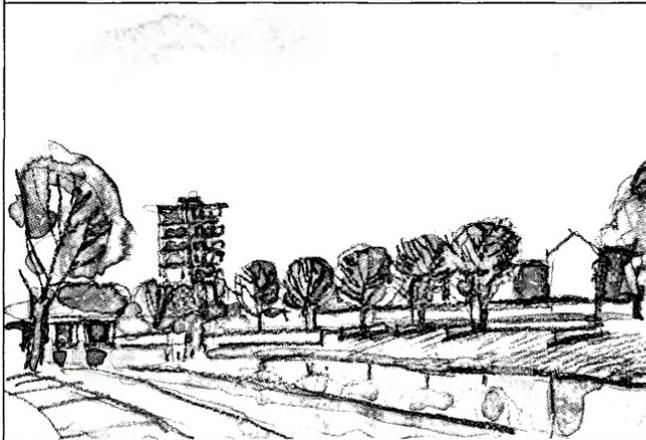
En una primera etapa, se definieron y divulgaron los siguientes objetivos principales del Plan Especial:

- Habilitar recorridos públicos parquizados y equipados en las márgenes del arroyo en toda su longitud, entre la bahía y el suelo rural, con ramblas vehiculares, ciclovías y sendas peatonales.
- Recuperar la calidad ambiental y el paisaje urbano en las márgenes del arroyo mediante intervenciones urbanísticas de reestructuración y recalificación, complementando las acciones de infraestructura de saneamiento.
- Considerar localizaciones cercanas para el realojo de los asentamientos irregulares ubicados a lo largo del arroyo, que sean compatibles con los objetivos anteriores.
- Concebir esta intervención como una estructura urbana unitaria con valor de equipamiento metropolitano y, a la vez, al servicio de los barrios y zonas adyacentes.
- Contribuir a recuperar, calificar, dinamizar y densificar los barrios adyacentes mediante el instrumento del Régimen Específico², delimitando Unidades de Actuación³.

2 El Régimen Específico es un régimen temporal de gestión del suelo que establece el Plan Montevideo y sustituye, una vez que entra en vigencia, a los Regímenes General y Patrimonial. Dicho Régimen Específico está ligado y limitado físicamente por una Unidad de Actuación.

3 La Unidad de Actuación es un instrumento de gestión del Plan Montevideo que se apoya en la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios, los promotores de la actuación y la Intendencia Municipal de Montevideo.

Imagen 1. Nodo de la avenida Agraciada. Propuesta edilicia y de equipamiento del Parque Lineal



Fuente: Croquis del autor, 2002

En una segunda etapa para la formulación del Plan Especial, se identificaron tres temas clave en los que se realizaron estudios complementarios. El primer estudio refiere al análisis de la dinámica hidráulica actual de la cuenca del arroyo Miguelete y la elaboración de un estudio de viabilidad técnica y económica de propuestas que involucran: a) pautas de manejo de las cuencas de captación y la ribera, b) modificación de infraestructuras existentes, y c) obras nuevas que aumenten el volumen o regularidad del caudal del arroyo. El segundo tema apunta a un mejor conocimiento de la vida –vegetal, animal y microbiana– que se desarrolla en torno al arroyo, un mapeo preciso de ésta y la formulación de propuestas para su recuperación y valorización. Ello ha implicado: a) el estudio del estado actual de las distintas formas de vida en el arroyo y su cuenca, con énfasis en el Área Ecológica Significativa⁴ y el área del Plan

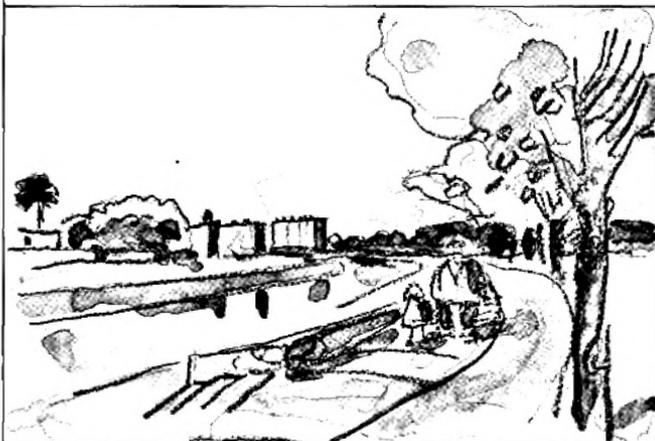
4 El Plan Montevideo define como Área Ecológica Significativa una serie de porciones del territorio departamental, entre las que se incluye una faja de 25 metros a ambos lados de la ribera de los cursos de agua.

Especial Arroyo Miguelete, y b) elaborar y evaluar técnica y económicamente propuestas que contribuyan a la recuperación de la biodiversidad en el arroyo y su cuenca, con énfasis en las áreas recién señaladas. El tercer tema comprende el relevamiento actualizado y georreferenciado de los asentamientos irregulares en las márgenes del arroyo Miguelete, así como el manejo informal y la clasificación de los residuos sólidos, que constituye una de las actividades principales de buena parte de la población de dichos asentamientos.

Con relación a la formulación de proyectos de actuación, la realización del II Seminario Montevideo Talleres de Proyecto Urbano, en el mes de marzo de 1999 (Facultad de Arquitectura, 1999), aportó un banco de ideas y propuestas. Dicho seminario se organiza anualmente por organismos como la Intendencia Municipal de Montevideo y la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, entre otros.

Una vez establecidos los objetivos del Plan Especial Arroyo Miguelete y realizados los estudios complementarios para generar una política de gestión no sólo de intención planificadora, sino también de ejecución, es necesario establecer los principales lineamientos estratégicos para alcanzar dichos objetivos. Éstos condicionan las directrices generales que, mediante normas y actuaciones, puedan encauzar la ordenación a la vez de impulsar un desarrollo urbano-territorial sustentable y sostenible del área definida por el Plan Especial. Dichos lineamientos estratégicos se agrupan bajo las siguientes cuatro ideas.

Imagen 2. Nodo de la avenida Millán. Propuesta de sendero peatonal y ciclovia



Fuente: Croquis del autor, 2002

1. Enfoque desde diferentes ámbitos

Desde la óptica geográfico-natural, la cuenca del arroyo Miguelete es un extenso territorio que manifiesta la suficiente diversidad y complejidad en su organización para justificar un estudio particular del soporte físico-ambiental. A su vez, el Plan Montevideo define para el Plan Especial Arroyo Miguelete un ámbito más reducido de actuación, desde la óptica de la planificación-gestión del territorio. De acuerdo con esta concepción y a partir de diferentes indicadores de análisis y de propuesta, se establecen los ámbitos desde la óptica geográfico-natural y de planificación-gestión. Entre los diferentes ámbitos existe una relación de interdependencia, con la presencia del arroyo como denominador común.

2. El reequilibrio socio-urbano

La lógica socioeconómica de localización cada vez más periférica de la residencia de los sectores más vulnerables y la traza del arroyo, penetrando a modo de cuña en la trama urbana, se entrecruzan y permiten la identificación de tramos fuertemente caracterizados, con fragmentación social entre ellos. La fragmentación social se visualiza en determinados puntos de ruptura, paradigma de los cuales son los asentamientos irregulares y algunos programas públicos masivos de “emergencia”. Esta situación se aspira revertir mediante programas que aseguren una efectiva integración social, con la consideración de localizaciones cercanas para el realojo de los asentamientos irregulares ubicados a lo largo del arroyo. Frente a estas fracturas, la propuesta del Parque Lineal como estructurador territorial con valor de equipamiento metropolitano y el enfoque integral de recuperación del área del Plan Especial se basa en una estructura apoyada fundamentalmente en la linealidad del curso de agua y su carácter integrador de la heterogeneidad social.

3. El arroyo como “organismo vivo”

Con la finalidad de revertir la situación de deterioro ambiental, se sigue la línea de pensamiento que toma conciencia de la importancia del “manejo de cuencas” en consideración de todos sus recursos naturales, con el objetivo de lograr un paisaje de alta diversidad en equilibrio con el soporte físico-ambiental. Por tanto, se deben desarrollar estudios que permitan identificar las potencialidades y recursos endógenos del territorio, así como las acciones humanas que ponen en riesgo la existencia del arroyo como hecho físico natural. La estrategia a desarrollar se basa en intervenciones puntuales, específicas y accesibles, pero detonadoras de los cambios y generadoras de una imagen urbana emblemática, controlando las acciones de la “técnica” sobre el cauce del arroyo, y proponiendo programas y proyectos de coexistencia con los ecosistemas y paisajes “naturales”. En otras palabras, se busca recuperar el arroyo como corredor biológico, previendo acciones tanto de preservación como de aprovechamiento de los recursos naturales.

En este sentido, los temas abordados son fundamentalmente: atención a los problemas derivados de los asentamientos irregulares; manejo informal de residuos sólidos y control de efluentes líquidos en el arroyo; identificación y protección de espacios de calidad ambiental, como bañados y humedales; establecer criterios para la conservación y mejora de la calidad del paisaje; y propuesta de actuaciones que permitan un aprovechamiento social de los espacios de dominio público.

Imagen 3. Nodo del bulevar José Batlle y Ordóñez.
Propuesta edilicia y de embalse



Fuente: Croquis del autor, 2002

4. La preservación y la conformación urbano-territorial

El arroyo es la unidad vertebradora del Plan Especial. Este curso de agua atraviesa el territorio del departamento sirviendo de nexo entre distintos nodos asociados a sus márgenes en el encuentro con los grandes estructuradores viales. La propuesta se basa en identificar, a lo largo de su cauce, los puntos de actuación, es decir, localizar los proyectos urbanos detonadores de cambios que aseguren la integración del curso de agua a la

estructura urbana que actualmente le da la espalda. Dichas actuaciones tienen un carácter puntual de colaboración público-privada y de ejecución a corto plazo, con claros y rápidos beneficios sociales. Promueven a su vez, una reconversión urbana de los barrios adyacentes, al igual que la construcción de un frente urbano hacia las márgenes del arroyo.

En cuanto a la preservación patrimonial, se identifican valiosos elementos patrimoniales vinculados al cauce del arroyo, tanto de obras de arquitectura como de ingeniería hidráulica y áreas ecológicas significativas, al igual que un importante acervo de especies vegetales exóticas y autóctonas.

Las actuaciones sobre las infraestructuras deben completar esta conjunción de intereses y objetivos, procurando una mejora de las conexiones territoriales, tanto para el transporte público como privado, y asegurando la accesibilidad. Éste no debe restringirse a la población de los barrios adyacentes al arroyo, sino que la escala urbano-metropolitana del Parque Lineal debe exigir una conectividad con todo el territorio del departamento, incluso con el Conector Vial Perimetral Norte, recientemente construido y denominado ruta 102, que intercepta el arroyo en su tramo superior y asegura su vínculo con el área metropolitana.

Dentro del parque, se proyectan vías peatonales y ciclo vías que recorran las márgenes del arroyo, potenciando el carácter recreativo y socializador de las actividades que se desarrollan en dicho espacio.

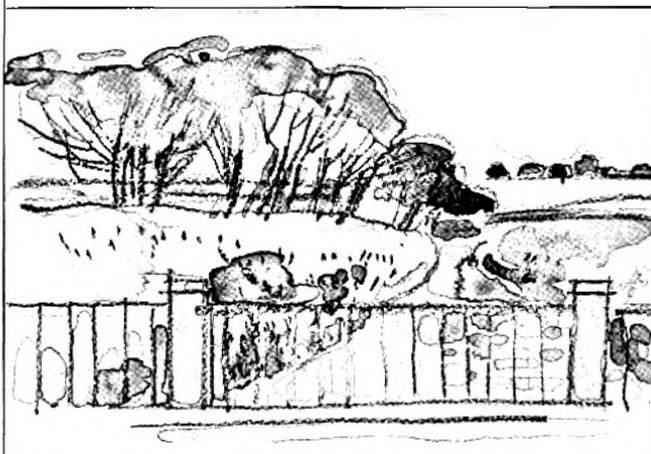
Con el objetivo de establecer los criterios de ordenación del espacio público, el Plan Especial tiene potencial al arroyo Miguelete como potencial unidad espacial vertebradora en la que se identifican dos tipologías de unidades espaciales: tramos y nodos.

Los tramos o sectores urbanos quedan definidos por la forma en que los tejidos urbanos se relacionan con el curso de agua y sus márgenes, generando áreas caracterizadas con identidades comunes aunque con diferentes grados de consolidación urbana. En tal sentido, las acciones de ordenación son particulares para cada tramo, de acuerdo con las potencialidades, debilidades y resistencias que presenten para alcanzar los objetivos generales del Plan Especial.

Los nodos se constituyen en los cruces del arroyo con los estructuradores viales, como la avenida Agraciada, la avenida Millán, el bulevar José

Battle y Ordóñez y la Avenida de las Instrucciones. En dichos nodos existe la potencialidad de una concentración de usos polifuncionales: actividades comerciales y otras funciones y usos del espacio público susceptibles de ordenación, que pueden promover la reactivación de los barrios adyacentes.

Imagen 4. Nudo de la Avenida de las Instrucciones". El área rural



Fuente: Croquis del autor, 2002

Desde la óptica de los tramos, la propuesta de creación de un parque lineal procura una recalificación urbana de los espacios públicos asociados al curso de agua. El parque está caracterizado por una imprescindible continuidad físico-espacial y visual que posibilita recorridos y que se superpone a las diversidades que presenta cada tramo o sector urbano, con un papel fundamental como intercomunicador social, ya que conforma un lugar de encuentro ciudadano y, por lo tanto, constituye un referente de identidades colectivas, tal como lo define el Plan Montevideo. Se afirma, de esta manera, la presencia del parque y la existencia del arroyo como organismo vivo en el territorio urbano-rural, denotando la trascendencia metropolitana del Plan Especial. Del encuentro del Parque Lineal con aquellos

ámbitos territoriales, con las importantes concentraciones de tensiones urbanas y metropolitanas concebidas como nodos, resultará la caracterización general y particular de cada sector del parque.

En gran parte, el área del Parque Lineal ha de quedar definida entre las dos vías vehiculares proyectadas que, a un lado y otro del arroyo, materializan los bordes urbanos. Dentro del Parque Lineal se prevé el trazado de senderos peatonales, ciclovías y áreas previstas para la instalación de equipamientos colectivos. Estas áreas, casi siempre vinculadas al borde costanero, deben ser consideradas como soportes para edificios singulares que se integren en el parque. El recientemente recuperado Hotel del Prado es una buena referencia en ese sentido. Para el mejor logro de esta visión urbana, los espacios libres deben tener una fuerte presencia de “verde” que permita disminuir el impacto de los edificios.

La naturaleza funcional de los equipamientos propuestos debe responder a distintas necesidades, expresadas además en diferentes escalas. En otras palabras, los futuros equipamientos del Parque Lineal deben relacionarse con las distintas escalas presentes en el territorio del Plan Especial. Se considera que son, ellos mismos, pequeñas centralidades que refieren a diferentes dimensiones sociourbanas y, por lo tanto, atraen públicos específicos y diversos. Además, es importante considerar la pertinencia con la cual se ubican en el territorio estos equipamientos, en la medida en que no todos los sitios son apropiados para todas las necesidades. En términos generales, se considera que los equipamientos más adecuados a las características del Parque Lineal son, en todas sus escalas, los educativos, los deportivos y los lúdicos, además de los culturales en su sentido más amplio.

Con respecto a los aspectos ambientales, una primera meta se refiere al control de las fuentes de contaminación sobre el arroyo Miguelete y sus tributarios, tanto las que se originan en efluentes industriales no tratados o tratados inadecuadamente, como las provenientes de vertidos cloacales y del alcantarillado. Una segunda meta es el control de los residuos sólidos, en especial plásticos, incluyendo la erradicación de los basurales endémicos y la creación de sitios de vertidos de esos residuos en los puentes sobre el arroyo, así como acciones para que los clasificadores realicen sus tareas en sitios especialmente destinados a ese fin.

Así, se recomiendan y proponen el siguiente conjunto de acciones e intervenciones:

- Preservar muestras de la biodiversidad de la cuenca, en especial, de las márgenes del arroyo y de los ecosistemas, que permitan mantener los ciclos ecológicos del cuerpo de agua contribuyendo a la reducción de la contaminación, en especial la orgánica. Además, estos ambientes ofrecen refugio y hábitat a especies de fauna que persisten en el ámbito de la cuenca.
- Mantener la vegetación arbórea y arbustiva remanente en las márgenes del arroyo y de sus tributarios, así como prohibir la tala de árboles y la quema de campos, detener las actividades de “limpieza” del curso y promover franjas con cobertura vegetal sobre la margen.
- Mantener las planicies de inundación próximas al arroyo, con sus pequeños bañados y pajonales.
- Clausurar los caminos que no son utilizados –caminos “ciegos”– sobre las inmediaciones del arroyo.
- En las márgenes persisten muestras de los paisajes dominados por especies nativas. Estos sitios deberían ser preservados, con medidas de gestión que aseguren su mínima modificación, evitando su remodelación física o la quema, para que sean integrados al Parque Lineal como muestra de espacios originarios y sirvan a fines de educación ambiental.
- Se propone como instrumento derivado realizar un Plan de Ordenación del Cementerio del Norte –una extensa área verde vinculada al arroyo Miguelete–, que contemple los usos del predio como necrópolis, pero a la vez permita reintegrarlo a un aprovechamiento asociado al arroyo. Las propuestas de gestión deberían apuntar a cierto uso mixto del predio para que las áreas así vinculadas sean visitadas y utilizadas por los vecinos, evitándose la generación de espacios “vacíos”. Por lo tanto, se propone aprovechar el área con fines de parque y uso público y detener algunas obras que afectan la preservación de la biodiversidad en el arroyo.
- Con referencia a otras áreas verdes vinculadas al Parque Lineal, las intervenciones deben mantener el máximo grado de conectividad entre ellas y el arroyo. De esta forma, se amplía el área bajo gestión ambien-

tal y se diversifican los ambientes naturales que se brindan a la flora y la fauna. En el estudio de fauna, si bien la diversidad es muy baja en el tramo del parque El Prado y sus alrededores, las colectas muestran numerosas especies de moluscos en una de las cañadas tributarias. En este mismo sentido debe evaluarse el actual sistema de represas, en tanto establece discontinuidades en la dispersión de la fauna acuática, tanto de especies que bajan como que ascienden por el curso de agua. Los datos históricos manifiestan un seguramente salobre curso inferior del arroyo Miguelete, con registros de especies mixohalinas. Debe contemplarse su modificación o reemplazo con estructuras que permitan esa dispersión.

**Imagen 5. Tramo “Bahía de Montevideo-Avenida Agraciada”.
Propuesta de equipamiento del Parque Lineal en la margen derecha**



Fuente: Croquis del autor, 2004

- Si bien el caso específico de la contaminación líquida y sólida escapa a los fines del Plan Especial, es necesario presentar algunas observaciones que deben ser tenidas en cuenta en la gestión ambiental. En el caso de los efluentes líquidos de origen industrial, conviene contrastar los niveles máximos autorizados con la capacidad de absorción, así como tra-

tar de amortiguarlos en el tramo del arroyo afectado. Esa capacidad puede ser muy distinta en los diferentes tramos del arroyo y a lo largo del año, debido a diferencias de caudal.

- En el ámbito territorial del Plan Especial Arroyo, se han detectado áreas de suelo de elevada contaminación con plomo, lo cual está en la base de varios de los casos de plumbemia en niños identificados recientemente en Montevideo. Esto señala la necesidad de tomar en consideración el saneamiento de estas áreas y, además, establecer criterios que prevean la posibilidad de contaminación en otras áreas no identificadas. Las áreas con alto nivel de contaminación identificadas involucran asentamientos irregulares que el Plan Especial ha considerado para realojo (cosa que, en su mayor parte, ha sido ejecutada hasta la fecha). Los usos a asignar a las áreas que quedan libres una vez realizado el realojo deben contemplar, de manera particular, su compatibilidad con el alto nivel de contaminación con plomo existente, o bien prever las medidas correctivas que aseguren la ausencia de afectación a la población y al ambiente. Con el mismo criterio, antes de cualquier actuación de limpieza del cauce del arroyo, es necesario realizar análisis de contenido de plomo —y otros metales riesgosos, con especial referencia al cromo. En caso de constatare niveles elevados, se debe establecer su depósito en lugares y condiciones que no comprometan la salud humana y del ambiente. Finalmente, en atención a la potencial existencia de otras áreas con niveles elevados de este tipo de contaminación, se exige un análisis de suelo, según disponga el Laboratorio de Higiene Ambiental de la Intendencia Municipal de Montevideo, como condición previa al otorgamiento de permisos de construcción, reforma, ampliación o habilitación de locales. En caso de constatare niveles riesgosos de plomo en el suelo, no se podrá acceder a dicho permiso o habilitación, exigiéndose al proponente medidas que corrijan el problema de modo que no comprometa la salud humana y del ambiente. Similar precaución debe respetarse en caso de áreas públicas que se destinen a usos que entrañen riesgos para la población usuaria, en especial para niños y mujeres embarazadas.

Fotografía 1. Nudo del Bulevar José Batlle y Ordóñez. Área del Parque Lineal con preservación de los ejemplares de árboles existentes



Fuente: Fotografía del autor, 2008

- En el tramo rural del arroyo Miguelete, requieren solución los problemas de las fuentes específicas de contaminación por efluentes líquidos de origen industrial. También es necesario considerar la contaminación derivada de agroquímicos y de establecimientos de producción animal. No existen datos sobre los impactos de los residuos de agroquímicos que escurren hacia las aguas del arroyo Miguelete, por lo que es necesaria la realización de un estudio para identificar mejores prácticas agrícolas y contribuir a reducir esos problemas.

Las acciones que se plantean desde la perspectiva hidrológica e hidráulica se organizan en cuatro etapas complementarias que implican una secuencia de acuerdo a las prioridades analizadas. La primera etapa se refiere a intervenciones en el espacio público, con el objetivo de recuperar la calidad ambiental del arroyo Miguelete y su entorno. Se trata de la limpieza del cauce con retiro de sedimentos y la construcción de un embalse. Además, se proponen obras de modificación de las represas existentes, de un islote y de múltiples desagües. La segunda y tercera etapa tienen por obra principal el entubado de un tramo de la cañada Matilde Pacheco –un

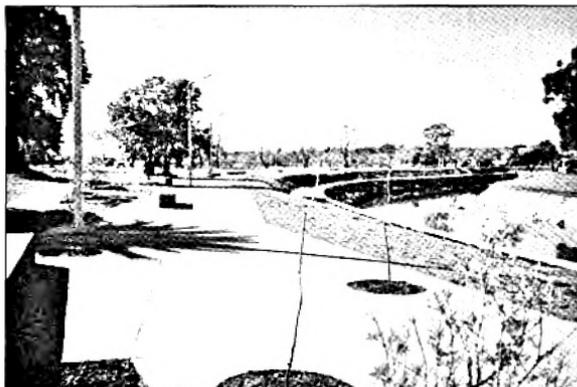
pequeño afluente del arroyo Miguelete—, con el fin de evitar el volcado informal de residuos sólidos en este curso de agua y la recuperación urbana del sector. Por último, la cuarta etapa consiste en la construcción de una represa y un embalse en el tramo rural con el múltiple propósito de controlar las inundaciones, regular el cauce del arroyo Miguelete y, eventualmente, el uso del agua para riego de las zonas agrícolas aledañas. Los embalses propuestos tienen el atractivo de dotar a la cuenca de áreas que, con el equipamiento adecuado, cumplan una significativa función de recreación y esparcimiento.

El manejo informal de residuos sólidos es una parte integrante del conjunto del manejo de residuos de la ciudad de Montevideo. Sin embargo, tanto la significación actual del número de personas involucradas en esta actividad como el volumen de residuos que se maneja es menor al que se llegó a tener en el pasado, aunque en los últimos años nuevamente se haya incrementado. Esta situación responde al desmejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población marginada y a la evolución de los mercados, ya que algunos desechos son más demandados.

Las recomendaciones y observaciones son las siguientes:

- Los problemas detectados en relación con los residuos domiciliarios en los asentamientos irregulares muchas veces están ligados tanto al proceso de clasificación y descarte como a las dificultades de acceso a los asentamientos por parte de los camiones del servicio municipal de recolección o de organismos no gubernamentales (Organización San Vicente y Tacurú), los cuales participan por convenio en la recolección de los residuos domiciliarios y en el proyecto de recolección de los descartes del manejo informal de residuos sólidos.
- Existe una red que se desarrolla por la interacción entre los clasificadores y los depósitos de comercialización de materiales reciclables. Para encauzar esta realidad dentro de parámetros urbanos aceptables, es indispensable una normativa que busque adecuar dichos depósitos a las características de los vecindarios en que se encuentran, en cuanto a condiciones de higiene y salubridad, y en relación con las vías públicas, entre otras.

Fotografía 2. Nudo del bulevar José Batlle y Ordóñez. Sendero peatonal y ciclovía



Fuente: Fotografía del autor, 2008

- La experiencia desarrollada sobre la base del acuerdo entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Organización San Vicente merece una consideración positiva, y puede ampliarse en la esfera de actuación de esta institución u otras similares, así como multiplicarse mediante otros programas que puedan abordar y completar otras áreas del Plan Especial.
- Se debe estudiar la viabilidad de las propuestas de funcionamiento y ubicación de plantas para la clasificación y el procesamiento de residuos sólidos, con el fin de transformarlas en un canal adecuado para conducir el conjunto del problema del manejo informal de los residuos sólidos.
- Particularmente, deberían tenerse en cuenta las difíciles situaciones que se presentan con relación a las condiciones de trabajo de los clasificadores de residuos sólidos, así como los riesgos ocasionados por los vehículos de tracción a sangre en vías de tránsito rápido. En cuanto al manejo informal de los residuos sólidos, debe definirse un enfoque integral, para lo cual se recomienda establecer vínculos con las distintas organizaciones sociales y con los organismos públicos y privados que puedan tener alguna participación en el proceso de generación, transporte y disposición final de los residuos, considerando su reciclaje.

- Los criaderos de cerdos, además de sus implicancias ambientales y para la salud humana, tienen un impacto negativo al interior de los asentamientos irregulares. Se debe considerar su traslado como la solución más adecuada, de acuerdo a las disposiciones vigentes.
- Por último, se debe fomentar la integración de las diferentes organizaciones sociales y educativas de la cuenca del arroyo Miguelete a través de campañas de formación y difusión para el manejo y la disposición final de los residuos sólidos.

Con respecto al incremento de los asentamientos irregulares, los aspectos a considerar son los siguientes:

- Impulsar la generación de tierra urbana. En el corto plazo, debe encararse una política de oferta de tierra urbana que sea accesible a la población de referencia.
- Identificar áreas prioritarias de intervención. En dichas áreas, es necesario llevar adelante una política concentrada de inversión pública en materia de servicios urbanos e infraestructura.
- Acordar criterios públicos de gestión que atiendan la situación de desintegración urbana existente y definan qué políticas implementar para evitar acciones descoordinadas.
- Realizar las acciones de coordinación necesarias, junto con los demás organismos públicos competentes, para llevar adelante un programa de integración social sin el cual no puede desarrollarse una política urbana sustentable. Los programas de mejoramiento de los aspectos físicos no son suficientes si no se logra una básica integración ciudadana.
- En el programa social, se consideran equipamientos comunitarios de real impacto. Teniendo en cuenta la realidad socioeconómica de los nuevos barrios a los que serán trasladadas las familias realojadas, o de los asentamientos irregulares en los que se iniciarán programas de regularización, corresponde llevar adelante programas dirigidos a la infancia y la adolescencia que tomen en cuenta los siguientes puntos:
 - Atención a la primera infancia y apoyo a madres jóvenes que trabajan.

- Atención a niños mediante programas de apoyo escolar y recreación que sirvan como instrumentos para afirmar su proceso de socialización y capacitación.
- Apoyo a la permanencia en el sistema educativo.
- Actividades familiares, de capacitación para el trabajo y recreativas para jóvenes.

Fotografía 3. Nodo del bulevar José Batlle y Ordóñez.
Edificio de cancha de bochas



Fuente: Fotografía del autor, 2008

- Los programas deberán facilitar la vinculación de los vecinos de los asentamientos irregulares con otras áreas, servicios y actividades, para así procurar diluir la “presencia de la barrera” que configura el gueto.
- Estudiar intervenciones de carácter diferenciado que permitan acceder a las zonas en que se considere necesario con acciones públicas significativas en materia de vías y servicios urbanos, entre otras.
- Definir un borde urbano neto, además de una zona *non edificandi* en los márgenes del arroyo Miguelete, en la cual no se permitirán, bajo ningún concepto, nuevas ocupaciones. Esto es indispensable para cualquier política de implementación de la propuesta.
- Establecer estímulos a los propietarios o inquilinos de las viviendas en las áreas colindantes con las zonas ocupadas para mantener o mejorar

su hábitat: arreglo de veredas, iluminación, forestación, pavimentación, estímulos al mantenimiento, mejora de las edificaciones, etc.

Las características de las recomendaciones están vinculadas a las particularidades detectadas en cada tramo del ámbito del Plan Especial y de la situación relevada en cada asentamiento irregular. Dado el alcance de esta propuesta, se recomienda el realojo exclusivamente en aquellos casos en que se ha detectado que el asentamiento irregular se encuentra afectado por la franja de 25 metros a partir de la ribera, que está ubicado en zonas inundables o que presenta características claramente negativas en su localización. En los demás casos, la mayoría, es necesario un estudio detenido y particularizado para poder realizar recomendaciones de traslado adecuadas. Dichos estudios deben definir las reales posibilidades de integración de las familias ocupantes a la trama urbana adyacente, considerando no solamente aspectos físicos, sino también sociales y económicos.

Los aspectos referidos a la gestión del Plan Especial Arroyo Miguelete son considerados en dos ámbitos distintos: el de la cuenca hidrológica y el del Plan Especial. La incidencia que tienen en la gestión aspectos tales como la hidrología, el manejo informal de los residuos sólidos, los aspectos ambientales y la biodiversidad trascienden claramente los límites técnico-administrativos del área del Plan Especial, por lo que —sin perjuicio de los análisis particularizados que requieran cada uno de estos aspectos— también habrán de ser considerados en el ámbito más general de la cuenca hidrológica. En general, las propuestas que se adoptan en este ámbito tienen el carácter de directrices o recomendaciones. En cambio, las propuestas de naturaleza urbanística se refieren exclusivamente al ámbito del Plan Especial y, en general, tienen el carácter de normas municipales y han sido aprobadas por la Junta Departamental.

La normativa propuesta enfoca pormenorizadamente, con la información y escala adecuada en cada caso, los distintos ámbitos territoriales. A su vez, para asegurar su coherencia con el Plan Montevideo, dicha normativa se inserta a modo de modificaciones de los instrumentos de planificación y gestión del régimen actual vigente. Estas sustituciones parciales se refieren a disposiciones respecto a altura de edificación, retiro fron-

tal, factor de ocupación del suelo y uso del suelo. No obstante, desde el punto de vista de la gestión, resulta pertinente plantearse un proceso de construcción en etapas. Dicho proceso está orientado por el cumplimiento de uno de los objetivos sustanciales del Plan Montevideo: el justo reparto de los beneficios y las cargas que surjan de la aplicación de la normativa. Culminadas exitosamente dichas etapas, se alcanza una conformación urbana un poco más apropiada.

Bajo esta visión de la gestión, deberán identificarse, en el ámbito del Plan Especial Arroyo Miguelete, tres categorías de suelos:

- Aquellos suelos en donde la sustitución edilicia se visualice como “más lenta”, con un menor dinamismo en cuanto al desarrollo urbano, pero donde la intención sea promover, mediante la normativa en Régimen General, la conformación urbana que surge de la ordenación.
- Aquellos suelos en los que, por sus potencialidades, la normativa en Régimen General traduzca una imagen urbana, pero que al mismo tiempo el Régimen Específico dote de un atractivo “extra” que los dinamice en términos de sustitución y conformación de los tejidos urbanos, permitiendo además la aplicación del Artículo D. 40 (Régimen Específico) del Plan Montevideo, que trata de la aplicación de los mayores aprovechamientos en el tratamiento y equipamiento de los espacios públicos del entorno. A su vez, en esta categoría de suelos habrán de delimitarse aquellos sectores que deban desarrollarse de forma simultánea y unitaria, y que constituirán Unidades de Actuación.
- Aquellos suelos que, por sus particulares valores del patrimonio natural y construido, estarán sometidos a políticas de preservación en el Régimen Patrimonial.

En consideración a la gestión en sí misma, una premisa fundamental para la concreción de los objetivos planteados es la recuperación de la calidad ambiental del arroyo Miguelete y su entorno. Esto implica, básicamente, recuperar y asegurar la calidad de sus aguas, liberar y equipar los espacios necesarios de su entorno y preservar los ámbitos naturales. Sin perjuicio de este objetivo, que se entiende como primario y que, sin duda, será el

desencadenante de los demás procesos, paralelamente deberán desarrollarse las acciones tendientes a la materialización del Parque Lineal en aquellos tramos donde su construcción paulatina sea posible, de modo que se garantice la continuidad de los recorridos públicos y de aquellas acciones dirigidas a la recalificación de los tejidos urbanos del entorno.

Las propuestas de actuación en el ámbito de la cuenca hidrológica, que naturalmente también comprenden al ámbito del Plan Especial, pueden ser discriminadas en tres categorías en función de las disciplinas desde las cuales se formulan: las vinculadas a la hidráulica, las vinculadas a los asentamientos irregulares y el manejo informal de los residuos sólidos, y las vinculadas a la biodiversidad. Estas intervenciones tienen relación con las propuestas enmarcadas en el ámbito del Plan Especial, y de acuerdo a su naturaleza se reconocen en tres niveles: primero, las intervenciones en el cauce, en el espacio público y en los bordes urbanos de las márgenes; segundo, la definición de Unidades de Actuación y aplicación del Régimen Específico; y tercero, las determinaciones tendientes a la recalificación del tejido urbano del resto del ámbito del Plan Especial. Su abordaje, como ya se ha planteado, se realiza mediante la identificación de tramos y nodos.

Tanto en al ámbito de la cuenca hidrológica del arroyo Miguelete como en el más reducido del Plan Especial, se identifican sectores del territorio que, por sus valores naturales, requieren de la aplicación de instrumentos normativos de protección que habiliten su preservación, conservación y, eventualmente, reversión de procesos de deterioro.

Como ya se ha señalado, desde la óptica de la gestión ambiental existen sitios remanentes destacados que requieren de medidas de preservación cuyos grados deben ser considerados como directrices orientadoras de la planificación ambiental a escala departamental.

La definición del borde urbano sobre la costanera del Parque Lineal surge de la normativa edilicia propuesta que alienta la conformación de nuevos frentes hacia el arroyo Miguelete, revirtiendo la tendencia histórica que ha tenido el desarrollo urbano del área de dar la espalda al arroyo.

De acuerdo a las cuatro ideas expuestas, la experiencia del Plan Especial Arroyo Miguelete muestra el arco que se extiende desde la ordenación general al plan especial, del plan al proyecto, del hecho urbano al

uso público. A la fecha, se han ejecutado varios tramos del Parque Lineal vinculados a dos nodos en la intercepción con los estructuradores viales avenida Agraciada y bulevar José Batlle y Ordóñez. El primero, se inauguró por etapas durante los años 2004 y 2005, y mostró desde el primer día la apropiación ciudadana del espacio público. El segundo, denominado Parque de Andalucía, se inauguró en 2008, luego de realizar el realojo de un asentamiento irregular de 300 familias. Para la construcción de un área parqueada en ese sitio, se realizó la convocatoria a un concurso de anteproyectos. El predio se acondicionó según la propuesta que obtuvo el primer premio⁵. El nuevo tramo del Parque Lineal alcanzó las cinco hectáreas. En dicho parque se construyó un equipamiento barrial (cancha de juego de bochas techada) propuesto por el vecindario y financiado por el mecanismo del presupuesto participativo. Desde hace medio siglo, la ciudad de Montevideo no había incorporado tan significativa superficie a su sistema de espacios verdes. En paralelo con las obras de saneamiento urbano, la calidad del agua mejoró y han vuelto los peces y las aves al arroyo Miguelete por el camino del corredor biológico.

Bibliografía

- Facultad de Arquitectura (1999). *II Seminario Montevideo. Conectividad y paisaje en los bordes urbanos y cuenca del arroyo Miguelete*. Montevideo.
- Intendencia Municipal de Montevideo (1998). *Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial 1998-2005*. Montevideo.
- (2004) *Plan Especial Arroyo Miguelete*. Montevideo.

5 El equipo ganador del concurso estuvo integrado por la Arq. Virginia Davies, el Arq. Pablo Hakas, Bach Jaime Hakas y la colaboradora Fabiana Berhouet.

Aprovechando enseñanzas para avanzar: la actuación montevideana como fundamento de la nueva legislación territorial

Roberto Villarmarzo¹

Introducción

Montevideo innova para Uruguay al aprobar, en 1998, el Decreto Departamental N.º 28.242 “Plan de Ordenamiento Territorial, POT”, y moderniza la gestión pública al orientar su desarrollo urbano territorial en base a dicho plan.

Esta transformación en los modelos de gestión, que implicó la profundización en la apuesta democratizadora de descentralización para la participación ciudadana, se expresó en la asunción de gobierno, por los gobiernos departamentales, para la integralidad del territorio en su jurisdicción –abordando la gestión del suelo rural–. Al mismo tiempo incorporó nuevos instrumentos para la actuación en el territorio urbano, con formas de cooperación público–privada y mecanismos tales como la socialización de las valorizaciones inmobiliarias, entre otros varios.

1 Arquitecto. Profesor Titular en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Fue también Profesor Agregado de Anteproyectos y Proyectos de Arquitectura y Urbanismo, Director Nacional de Ordenamiento Territorial, Director General de Acondicionamiento Urbano y Director de la División Espacios Públicos y Edificaciones en la Intendencia de Montevideo, así como integrante del Consejo de la Facultad de Arquitectura y Decano Interino, Presidente y Directivo de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Registra una destacada actuación profesional, habiendo obtenido premios en concursos nacionales de Arquitectura.

La gestión del territorio departamental montevideano con impronta planificadora se ha expresado en actuaciones urbanas diversas, en especial respecto a la vivienda social, la rehabilitación urbana, los espacios públicos, la movilidad de la población, el sistema de centralidades y grandes equipamientos, etcétera.

La experiencia exitosa de Montevideo ha estado en la génesis de la reciente Ley N.º 18.308, que, a partir de junio de 2008, orienta la gestión territorial en Uruguay en clave planificadora. Ésta, asimismo, asume una fuerte impronta descentralizadora como parte de la transformación democrática del Estado para la construcción social de políticas públicas a través de la participación social y el monitoreo ciudadano para la actuación gubernamental.

Construcción social del Plan

En el año 1994, culmina en Montevideo² una fase en la formulación del “Plan Estratégico para el Desarrollo”, construido desde los ámbitos locales –a partir de una iniciativa originalmente central–, en un proceso de participación vecinal hasta entonces inédito para la ciudad y el país, con intervención de los órganos descentralizados recientemente creados. Dicho Plan plantea como directriz general “mejorar la equidad social, dinamizar el crecimiento económico y elevar la calidad física y ambiental, potenciando la competitividad y posicionamiento regional de Montevideo”. Así mismo, se sustenta mediante el desarrollo de tres líneas estratégicas: “orientando la dinámica urbana” para el “mejoramiento de la calidad de vida” y sosteniendo la “potenciación de la vertebración social e institucional”.

2 La República Oriental del Uruguay está estructurada en 19 departamentos, cuyo gobierno y administración son ejercidos por una Junta Departamental, órgano legislativo y contralor, y un Intendente, con funciones ejecutivas y administrativas. La reforma de la Constitución de la República aprobada por amplia mayoría en el plebiscito de 1996 creó la materia municipal, pero aún no se ha legislado para la efectiva materialización de este tercer nivel de gobierno.

Se incluyeron como sus directrices específicas: 1. disponibilidad y uso del suelo; 2. infraestructura y servicios básicos; 3. accesibilidad, movilidad y transporte; 4. actividades económicas; 5. calidad ambiental; 6. bienestar social; 7. proyección cultural; 8. capacidad de gestión cultural; 9. participación social y desarrollo de la acción de los órganos de gobierno local; y 10. relacionamiento y cooperación público-privada.

En agosto de 1994, y coincidiendo con la realización en Montevideo del VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, la Intendencia elabora un “Documento de discusión” que publica bajo el título de “Montevideo: visión de ciudad”. En este documento resume los avances hasta ese momento y adelanta las principales líneas estratégicas territoriales que estarán en el debate para la elaboración del Plan.

En el documento, luego de realizar una “síntesis histórica” y un “diagnóstico actual”, bajo el título “visión de ciudad” se abordan los subtítulos: 1. Roles de Montevideo; 2. Hacia una idea consensuada de ciudad; 3. Armonización de las acciones municipales; 4. Equipar y reequilibrar la ciudad interior; 5. Fortalecer y densificar el centro y las centralidades; 6. Valorizar el paisaje de la bahía; 7. El “verde” en las cuencas de los arroyos y la costa y 8. Estrategia y limitaciones.

En el capítulo central y bajo el rótulo: “Políticas”, se encaran los temas de descentralización, catastro y planificación territorial, reestructura municipal, preservación, estrategia territorial, vivienda, vialidad, tránsito y transporte, saneamiento e infraestructuras, y equipamiento urbano.

El 13 de junio de 1996, el Intendente de Montevideo dicta una resolución fijando los “objetivos generales y particulares orientadores de la elaboración del Anteproyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo”. Se inicia así, formalmente, el proceso de elaboración que llevará a la aprobación del “Plan Montevideo”.

Al año siguiente, se presenta públicamente el “Avance del Plan de Ordenamiento Territorial”, recogido en la publicación: *Hacia un plan de Montevideo*. Se desarrolla así, durante todo un año, la discusión del futuro Plan en los ámbitos de participación existentes en todo el departamento de Montevideo y con las organizaciones de la sociedad civil.

El documento tiene seis capítulos: 1. Escenarios; 2. Elementos de diagnóstico territorial; 3. Introducción a la propuesta, incluyendo los lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta; 4. Sistemas y estructuras territoriales; 5. Ordenación territorial; y 6. Actuaciones y proyectos especiales.

En los “lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta” se incluyen: optimizar el uso de la capacidad urbana instalada, promover la bahía como nuevo baricentro de la ciudad, afirmar el atractivo del centro principal y sus centralidades, mejora de la articulación puerto-ciudad, estructurar y equipar las áreas periféricas, mejorar la oferta de espacios verdes, prever áreas para el sector terciario, así como áreas de prioridad agrícola, reserva ambiental y protección paisajística. Estos conceptos describen y preanuncian claramente las estrategias territoriales que contendrá luego el Plan Montevideo.

En el capítulo de “Sistemas y estructuras territoriales” se comprenden: las redes de infraestructura, la red vial y el sistema de transporte, el sistema de equipamientos y centralidades, y el sistema de espacios verdes.

Bajo el título de “Ordenación territorial”, se incluye un capítulo que traza las previsiones de: zonificación primaria, zonificación secundaria, áreas de actuación en suelo urbano, áreas de actuación en suelo rural, áreas de preservación específica en suelo urbano y áreas de preservación específica en suelo rural.

También se realizan las primeras previsiones respecto a las actuaciones y proyectos especiales, esbozando el proyecto ‘Avenida 18 de Julio’ y el proyecto ‘Arroyo Miguelete’.

Estas orientaciones reconocen un impulso de nueva dimensión con la aprobación del “Plan Montevideo” (Plan de Ordenamiento Territorial, Decreto N.º 28.242) en 1998.

Debe anotarse que, por su lado, la planificación estratégica ha acompañado la gestión bajo diversas formas. En especial, los concejos vecinales, junto con las juntas locales zonales, han elaborado y realizado acciones en ese sentido, dentro del contexto planificador descrito. Es a través de los Planes Estratégicos de Desarrollo Local –Plaidez– que se profundiza el diagnóstico de cada zona, en primera instancia, para plantear líneas estratégicas que trasciendan, incluso, lo simplemente municipal.

El Plan Montevideo

El Plan de Ordenamiento Territorial, POT —más conocido como “Plan Montevideo”— encuadra globalmente todas las temáticas territoriales, abarcando la vivienda y los usos no residenciales de servicios y equipamientos complementarios de aquélla, estableciendo vínculos estructurales con la movilidad de la población, democratizando la accesibilidad al trabajo y a los privilegios de la urbanidad, y compatibilizando sus previsiones con la realidad física de las actividades económicas, tanto de uso industrial y de intercambio como de producción rural. El POT se apoya en la recuperación, conservación, plena utilización y desarrollo de las infraestructuras físicas básicas enlazadas a las condiciones y desarrollo socio cultural de la población y atravesadas por una clara orientación de sustentabilidad ambiental.

Las acciones municipales se encuadran entonces en pautas estratégicas, recogiendo los consensos sociales expresados por los órganos políticos de gobierno. El Plan se fundamenta en un enfoque urbano metropolitano y regional, plantea el reequilibrio socio-urbano, establece las bases para el soporte e impulso territorial de las actividades productivas y de servicio, al tiempo que se apoya con realismo en la preservación y conformación urbano-territorial de su término municipal.

El modelo territorial del Plan está constituido por un conjunto integrado de propuestas de estructuración que cubren la ciudad y el territorio. Las estructuras y sistemas territoriales constituyentes del Plan son la red vial jerarquizada, el sistema de espacios verdes, las redes de infraestructuras básicas y las centralidades y equipamientos. Se le integran, además, un conjunto de áreas de promoción y de planes especiales de valor estratégico para la implementación de sus lineamientos políticos.

El desafío es integrar las actuaciones sectoriales —y las de vivienda con sus servicios complementarios son unas de ellas— en la estructura planificadora definida.

El Plan de Ordenamiento Territorial aprobado se estructura mediante cuatro capítulos o “memorias”: la Memoria Informativa; la Memoria de Ordenación; la Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento; y la Memoria de Participación.

La Memoria Informativa plantea los “objetivos” —comprendiendo los objetivos generales orientadores del proyecto y los objetivos particulares—, analiza los “escenarios” construidos durante la elaboración del plan y formula el “diagnóstico territorial”.

La Memoria de Ordenación, que constituye el fundamento del Plan, incluye los lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta e incorpora las estructuras y sistemas territoriales, los usos y modos de ocupación del suelo y la preservación territorial. Así mismo, describe las áreas de promoción y planes especiales de valor estratégico.

Entre las estructuras y los sistemas territoriales se comprenden los criterios generales de ordenación del espacio público, las redes de infraestructura básica, la red vial y de transportes, el sistema de espacios verdes y las centralidades y equipamientos.

En el capítulo de usos y ocupación del suelo, se establecen los criterios generales de ordenación del suelo y se detalla la zonificación primaria, la zonificación secundaria y la zonificación terciaria.

En cuanto a la preservación territorial, se fijan sus criterios generales y se determina la preservación patrimonial en suelo urbano y la preservación patrimonial en suelo rural.

Finalmente, la Memoria de Ordenación crea las áreas de promoción y los planes especiales de valor estratégico, indicando los criterios generales para ello. Detalla, simultáneamente cuatro de estas áreas: Bahía de Montevideo, bulevar Batlle y Ordóñez, avenida Dr. Luis Alberto de Herrera, Proyecto Centro y arroyo Miguelete.

El Plan introduce en su Memoria Normativa, de Gestión y Seguimiento los criterios generales y describe las principales innovaciones del Plan y los instrumentos de seguimiento.

El instrumento legislativo de la planificación territorial lo constituye el “Decreto” del Plan Montevideo, siendo que, en Uruguay, los decretos departamentales tienen fuerza de ley en su respectiva jurisdicción.

La Memoria de Participación contiene un informe general acerca de la consulta pública realizada y los créditos para sus cooperadores.

Planes especiales

En la Memoria de Ordenación del Plan Montevideo se describen estos singulares instrumentos de gestión territorial, incorporados por primera vez en Uruguay a la normativa, constituyéndose en una de las más importantes innovaciones de éste.

Como bien se expresa en la mencionada Memoria, en el conjunto de capítulos del Plan “se desarrollan, en una perspectiva de conjunto, las propuestas de estructuración y de ordenación que abarcan toda la ciudad y el territorio y constituyen el marco de referencia general de las múltiples actuaciones e intervenciones urbanas”.

Todo este andamiaje conceptual y normativo requiere de institutos de actuación específicos que permitan avanzar en la realidad para volver en hechos las principales determinaciones del Plan.

Es así que el Plan introduce un subsistema de planificación derivada, constituido por un conjunto de planes especiales y planes sectoriales. Dos de estos institutos se destacan: las “áreas de promoción” y los “planes especiales de valor estratégico”.

Las áreas de promoción son áreas geográficas continuas que serán objeto de intervención prioritaria. Se asume que su desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y se llevará a cabo mediante planes y programas de actuación específicos.

Estos programas de actuación se sostendrán en la aplicación de un régimen específico mediante la delimitación de unidades de actuación para su ejecución concertada.

El Plan identifica tres áreas de promoción, aunque admite que puedan diseñarse otras durante su vigencia. Estas son: la Bahía de Montevideo, el área estructurada por el bulevar José Batlle y Ordóñez y la avenida Dr. Luis Alberto de Herrera, y el arroyo Miguelete.

Esta última área de promoción coincide con uno de los planes especiales de valor estratégico que determina el Plan.

Los planes especiales de valor estratégico tienen un carácter básico de intervención física y de inversión pública sobre el espacio público, apostando a su mejora y revitalización de diversas áreas y la

consecución de equipamiento y espacios libres a nivel ciudad.

Además del “Arroyo Miguelete”, el Plan incluye el “Proyecto Centro”. La Avenida 18 de Julio y su entorno siguen concentrando la gran mayoría de los edificios institucionales de la ciudad, localizándose en la zona la más variada oferta cultural de Montevideo. También concentra los mejores servicios turísticos, así como una importante concentración de instituciones públicas y privadas.

Se promueve la revalorización de estas áreas, de importantísimo contenido patrimonial e innegable valor simbólico, por su imagen y significación urbana. El centro se localiza en continuidad con la Ciudad Vieja, que es una de las áreas urbanas bajo régimen patrimonial de gestión de suelo.

En las áreas bajo régimen patrimonial de gestión de suelo, el Plan prevé la formulación de planes especiales de protección y mejora. Ya se han elaborado y aprobado los planes para las áreas patrimoniales de Ciudad Vieja y Barrio Sur, encontrándose en proceso de culminación los de Prado-Capurro, Pocitos Viejo y Carrasco-Punta Gorda.

Así mismo, dentro de la “planificación derivada”, se han concretado los planes especiales de Goes, Bahía-Cerro, Bahía-Capurro, Fénix-La Aguada y los alrededores del Palacio Legislativo, entre otros.

Para las áreas de suelo categorizadas como potencialmente urbanizables, el Plan prevé la realización de programas de actuación urbanística que aseguran el cumplimiento de los deberes territoriales de equidistribución de cargas y beneficios, y retorno de valorizaciones en el proceso de su transformación.

Para la realidad uruguaya, estos dos institutos normativos constituyen una novedad señalable, y su formulación —así como su aplicación en operaciones urbanas— son un antecedente ineludible para la doctrina territorial y para la formulación del proyecto que culminó en la Ley de Ordenamiento Territorial.

Merece especial destaque la previsión existente en el Plan Montevideo para la necesaria formulación del Plan Sectorial de Movilidad y del Plan Especial de Localización de Vivienda Social.

Gestión territorial en Montevideo

Aunque tengas pocos recursos, si puedes canalizar la capacidad de ilusión de la gente, consigues un buen proyecto.

Manuel González Fustegueras³

Las políticas sociales en la Intendencia de Montevideo

Si entendemos fundamentalmente a la ciudad como espacio para vivir, espacio para la producción –no sólo material, sino también cultural– y para el intercambio, la ciudad será además el ámbito propicio para la construcción de ciudadanías, para el salto de habitante a ciudadano.

En la construcción de la ciudad es la vivienda el componente central, no sólo por su significación proporcional, sino por ser el componente singular, con los servicios urbanos que la complementan, para la calidad de la vida colectiva. El derecho a la ciudad carece de significado si no se encuentra satisfecho el derecho a la vivienda como necesidad básica para la calidad de vida; derecho a la ciudad entendido con Lefebvre “no como el derecho a la ciudad antigua, sino a la vida urbana, a la centralidad renovada, a los lugares de encuentros y cambios, a los ritmos de vida y empleos del tiempo que permiten el uso pleno y entero de estos momentos y lugares, etc” (Lefebvre, 2005).

El “problema de la vivienda” o “el hambre de vivienda” (al decir de Julián Salas, 2005) no es exclusiva ni principalmente un tema de producción de vivienda –construirlas en mayor cantidad y mejores– o de abaratamiento de la vivienda –construirlas más barato–, aunque efectivamente sea necesario enfrentar ambos aspectos. Tampoco es un tema de mejorar la accesibilidad de las familias a la vivienda –créditos, subsidios, garantías, etc.–, aunque sea imprescindible su abordaje. El derecho a la vivienda, en una sociedad de mercado en que la vivienda es una mercancía, pasa singularmente por la situación de los ingresos de las familias y sus estrategias para la supervivencia.

3 Citado en “URB-AL Red N° 5 en movimiento: políticas sociales urbanas”, Segunda Reunión de Trabajo Anual de la Red, Montevideo, junio de 2001, sin mención de la fuente.

El “hambre de vivienda” podría entonces asimilarse a una necesidad insatisfecha, un indicador más de la pobreza, de la escasez de ingresos en la población que le impide acceder a una vivienda digna como consumidores en el mercado. Pero la pobreza no es una condición natural. Al contrario, es impuesta por la sociedad en la medida en que los ingresos de las familias no son maná sobrenatural (no es algo mágico), sino que provienen de remuneraciones que se obtienen por el trabajo en sus más diversas modalidades y expresiones.

Siguiendo a Coraggio (1999), recordamos que la pobreza –y su correlato: el problema de la vivienda– es un tema de exclusión de algunos –los más– del circuito productivo, del empleo, del trabajo formal; siendo la sociedad que, por su estructura, los arroja a un submundo marginal, que los excluye además del privilegio del acceso al ingreso formal y del consumo contemporáneo, incluyendo el consumo de vivienda. Así, los pobres pasan a integrar el circuito de la informalidad, la precariedad, la ilegalidad, la no sustentabilidad ambiental.

La exclusión social, la marginación del circuito productivo formal, conlleva a la ciudad marginal, una ciudad paralela, clandestina y excluida en el uso y goce del espacio urbano de la ciudad, de los privilegios de la urbanidad. Además, las condiciones de ingreso de las familias y sus estrategias de supervivencia, en el terreno de la vivienda, han tropezado con políticas neoliberales respecto a los arrendamientos y la liberación de la incorporación de vivienda nueva de interés social exclusivamente a las “leyes” del mercado.

Se potencia así un proceso de creciente imposibilidad de acceso formal a la vivienda, arrinconando las alternativas solidarias –familiar u cooperativa– y activando las salidas irregulares: invasiones y otras formas de acceso ilegítimo a tierras en la periferia urbana, con autoconstrucción rudimentaria o sobreocupación de fincas en las zonas de centralidad ciudadana.

Montevideo actual, heredera del histórico macrocefalismo urbano uruguayo, reúne algunas de las aristas más dolorosas de la temática social, recogiendo casi el noventa por ciento de la pobreza crítica del país, entre otros indicadores de la creciente segmentación social y agudeza del empobrecimiento de los sectores más desamparados.

Las políticas sociales en el campo de la vivienda, como las de enfrentamiento a la pobreza, deben analizarse a partir de este marco conceptual. Si bien debe necesariamente actuarse para aliviar la pobreza, para atenuar en algo las consecuencias del empobrecimiento, esta acción debe reconocer “al otro” y apostar a su crecimiento como individuo, a su inclusión social efectiva, para no quedar en el mero asistencialismo.

Cuando el Gobierno departamental desarrolla sus políticas sociales, además de correr detrás de los problemas (que es ineludible), debe integrar sus acciones en procesos de actuación estratégicos para hacer frente a la pobreza —a la marginalidad—, que efectivicen ponerse por delante de los problemas (y las políticas sociales entendidas no sólo por las que tradicionalmente llevan ese rótulo, ya que las políticas municipales en su conjunto son sociales). Son necesarias estrategias que pongan en valor al individuo, socialmente integrado, como productor y sostén de su hábitat. El vecino no sólo como demandante —de obras, de servicios—, sino como auténtico constructor de su entorno, participando en estructuras asociativas y organizativas que simultáneamente construye.

Así, las acciones en cuanto a afirmación de las centralidades, a la mejora de los espacios públicos, a la expansión de la movilidad de la población, entre otras desarrolladas a nivel municipal en Montevideo, reconocen estas dos vertientes simultáneamente, tanto los aspectos físicos que determinan la calidad de los ámbitos para el encuentro y la convivencia colectiva, como los de accesibilidad y de condiciones ambientales que posibilitan o inhiben el sentimiento del entorno urbano como lugar propio.

Este punto podría ejemplificarse, fuera de los programas más conocidos, con materias como:

- Movilidad de la población. Ya que más del 70% de las familias tienen como su medio de desplazamiento el transporte público, la Intendencia está procesando una profunda reestructura del sistema, con importantes inversiones en infraestructura, al tiempo que asiste a más de 220.000 usuarios con subsidio directo y tarifas especiales.
- Espacios libres de uso público. En una ciudad donde existen más de

650 paseos públicos, en el último decenio se realizaron intervenciones en más de 400 plazas y plazuelas, con renovación o creación de nuevos espacios, ubicándose más del 80% de éstos en la periferia.

- La municipalidad atiende un servicio fúnebre gratuito para los sectores más carenciados de la sociedad, siendo la segunda empresa de servicios en esta área en Montevideo.

Una política social de tierra urbana

Si bien desde el ámbito municipal no es posible enfrentar directamente las causas profundas estructurales —económicas y sociales— de los hechos que desembocan, entre otras secuelas, en la profunda “hambre de viviendas” y de su contracara, el crecimiento sostenido de los asentamientos irregulares y otras formas más o menos informales o clandestinas de vi-vienda, es imprescindible reconocer que las competencias de los gobiernos municipales habilitan su intervención en las múltiples manifestaciones y expresiones del fenómeno.

Así lo han entendido las cuatro últimas administraciones departamentales de Montevideo.

Por ese motivo, se ha implementado un conjunto de lineamientos de acción e instrumentos que constituyen lo que hemos denominado una “política social de tierra urbana”, por cuanto se considera que el acceso a la tierra es una de las claves para atender a la problemática planteada.

Atendiendo a que las competencias y facultades institucionales brinden un amplio espectro de actuaciones en lo físico —tanto directas como de regulación y estímulo para otros actores sociales urbanos—, se han planteado políticas que contemplen específicamente el acceso y utilización del suelo con fines habitacionales.

La administración departamental impulsó políticas específicas en materia de tierras para vivienda con la aprobación del decreto N.º 24.654 en septiembre de 1990.

Se reconoce, en dicha norma, la necesidad de actuar simultáneamente tanto en el favorecimiento del acceso a condiciones de vivienda y vida urbana digna para las familias de menores ingresos, como en la garantía de la disposición de suelo urbanizado para vivienda popular.

Para actuar en el apoyo del acceso a la vivienda:

- Se potencian y alientan las formas solidarias de acceso, apoyando, con otorgamiento de tierras y otras acciones, a cooperativas de ayuda mutua y de ahorro previo y fondos sociales.
- Se impulsan apoyos particulares para las familias que autoconstruyen su vivienda, reconociendo esta tradicional forma de acceso, volcando incluso tierras en lotes individuales accesibles para este fin.
- Se generan políticas específicas para contener el crecimiento de la informalidad urbana tanto en fincas tugarizadas como en asentamientos irregulares, propiciando el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias implicadas y las de su entorno, así como la regularización dominial.
- Se propicia la elevación de la calidad de la oferta habitacional y la innovación tipológica y tecnológica facilitadoras del acceso a la vivienda digna.
- Se estimula la atención a los sectores de población especialmente desprotegidos, entre ellos: discapacitados, familias de jefatura mononuclear femenina, adultos mayores y jóvenes.

Para intervenir en la disponibilidad de suelo:

- Se patrocina efectivamente la incorporación de tierras urbanas aptas a la oferta para uso habitacional, adquiriendo, por expropiación, licitación o canje con otros organismos públicos, terrenos que se vuelcan para vivienda.
- Se otorgan a cooperativas y fondos sociales, y se ponen a disposición de organismos públicos, tierras para vivienda –firmándose convenios con la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y con la Federación de Cooperativas de Ahorro

Previo (FECovi) para la adjudicación de predios y fincas, ofreciéndole al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) terrenos municipales para la construcción de conjuntos de núcleos básicos evolutivos.

- Se ampara activamente las acciones de rehabilitación del patrimonio construido para su uso residencial, otorgando fincas y otros apoyos para acciones de reciclaje en áreas centrales.
- Se concerta con otros actores públicos y privados para asegurar la atención de la creciente demanda social, impulsando acciones de nueva construcción y reciclaje.
- Se agregan nuevos institutos a la legislación municipal y se reafirman otros ya existentes para estimular y conducir las acciones de privados —y en acuerdo con éstos— para la incorporación de tierra urbanizada y viviendas al mercado.

La ley necesaria

Para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, ha alcanzado dimensiones críticas. A tal fin, debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo insostenibles [...], los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población [...]; las personas sin hogar; el aumento de la pobreza [...]; la exclusión social [...]; la falta de infraestructura y servicios básicos; la ausencia de una planificación adecuada; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres (ONU: 1996).

El ordenamiento territorial carecía, hasta el año 2008, de un marco legislativo específico en Uruguay.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, vigente desde el mes de junio del mencionado año, constituye la primera etapa en la implementación de legislación de ordenamiento territorial que el

actual Gobierno uruguayo tiene planteado como parte de sus objetivos estratégicos hacia la gestión planificada del desarrollo.

Resulta pertinente abordar los antecedentes de ordenamiento territorial en el país, dentro de los cuales el Plan de Ordenamiento Territorial del departamento de Montevideo es el antecedente de mayor relevancia⁴. Y es también oportuno glosar la fundamentación que acompañó el Proyecto de Ley mencionado, así como las características del proceso de discusión pública seguido en su formulación, a partir del repaso de las consideraciones contenidas en la “exposición de motivos” que lo acompaña.

Situación de la legislación referida al territorio en Uruguay

Con la promulgación de la Ley 16.112, el 30 de mayo de 1990, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con lo cual en Uruguay adquiere relevancia institucional, de manera tardía, la materia del ordenamiento territorial y la temática medioambiental. Al mismo tiempo, en la mencionada Ley se define la voluntad del Estado de contar con políticas nacionales de ordenamiento territorial⁵.

A pesar de ello, en los más de tres lustros transcurridos hasta la presente Administración nacional, el ordenamiento territorial no ha tenido el desarrollo necesario y sigue sin haberse constituido en una política pública firmemente institucionalizada en los distintos ámbitos de gobierno.

La dimensión territorial y su ordenamiento habían tenido muy escasa presencia en las estructuras de decisión, marginándose la visión territorial

4 Al importante rol del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Montevideo, deben agregarse otros esfuerzos planificadores llevados a cabo a partir de esos años y con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, para las regiones suroeste y centro del país, así como los planes para la costa atlántica del departamento de Rocha, las ciudades de Paysandú, Melo y Río Branco, entre otros.

5 Le corresponde lo concerniente a [...] la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de ordenamiento territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia” (inciso 6 del artículo 3).

de las actuaciones sectorializadas. No se han formulado políticas territoriales explícitas que orienten a las instituciones estatales y su aporte no ha formado parte sustancial de las incipientes acciones descentralizadoras encaradas en el país. Las iniciativas al respecto se han visto reducidas al planeamiento urbano o a limitados estudios y propuestas con reducido arraigo institucional.

Esta situación se ha correspondido con una muy débil institucionalidad en la materia y una limitada extensión de capacidades técnicas en las entidades estatales. Sin embargo, eso no ha impedido avances significativos en el ordenamiento territorial, en especial en áreas urbanas.

Sin duda, las acciones puntuales de planificación territorial, especialmente las llevadas a cabo por el Gobierno de izquierda en el departamento de Montevideo —que se han detallado más arriba—, así como los esfuerzos académicos y el proceso de discusión pública de la temática y el funcionamiento, en los dos años finales de la última Administración, de la llamada Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial —creada por el decreto N.º 310/94 del Poder Ejecutivo de 1994⁶—, constituyen los más importantes antecedentes para la actual relevancia pública del ordenamiento territorial.

Esta realidad no había sido apoyada por el avance en una legislación que enmarcara los esfuerzos de ordenamiento del territorio. La legislación nacional específica existente se reducía a las Leyes de Centros Poblados, que en 2006 cumplieron sesenta años y que tienen por objeto solamente la creación y expansión de las urbanizaciones. El resto del marco jurídico que regula la ocupación y uso del territorio se ha venido dictando, en general con otros objetivos específicos, desde fines del siglo diecinueve, sin una visión sistemática e integral del territorio. Es el caso de los códigos de aguas y de minería y de las leyes Orgánica de Gobierno y Administración de los Departamentos, de Protección del Medio Am-

6 La Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial está constituida por 69 instituciones estatales y de la sociedad civil (ministerios, empresas públicas, cámaras empresariales, sindicatos, gremios de graduados universitarios, universidades y organizaciones no gubernamentales, entre otras organizaciones). La integran, además, invitados especiales.

biente, de Impacto Ambiental, de Creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de Recursos y Economía Forestal, de Protección de Suelos y Aguas, entre otras. También desde el punto de vista normativo, los avances de mayor interés se han producido en el ámbito de los Gobiernos departamentales.

Proceso para la generación de la nueva ley

Es en este marco que se encaró la redacción de lo que fue el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, ley que ha sido el resultado de una acumulación de conocimiento en la materia, tanto de origen nacional como internacional.

Entre los antecedentes legislativos inmediatos se encuentra el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que el Poder Ejecutivo elevara al Poder Legislativo en mayo del año 2000 y que no llegara a aprobarse. Se reconocen, además, en el texto de la Ley, los importantes aportes de las variantes de aquel proyecto que estuvieron en consideración de la comisión asesora técnica que creó la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado, así como los argumentos volcados en su discusión y que se documentan en las actas de sus sesiones.

Se tomó también en cuenta la iniciativa legal que presentó sobre el final del proceso descrito, en mayo de 2004, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial⁷, así como el documento con las “ocho ideas clave para la ley de ordenamiento territorial” aprobado por la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial el 9 de junio de 2004. Singular aporte lo constituyeron propuestas legislativas sobre aspectos parciales de diversas intendencias.

Estas fuentes se complementan con los aportes recibidos en el marco de un convenio oportunamente suscrito al efecto por el Ministerio de

7 El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se organiza con las Direcciones Nacionales de Vivienda, de Ordenamiento Territorial, de Medio Ambiente y de Aguas y Saneamiento.

Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y con el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU) de la mencionada casa de estudios.

A esto se agregó el importante asesoramiento sobre las ideas y legislación que se está utilizando en Europa, aportado por la cooperación de la Junta de Andalucía, a partir del protocolo suscrito con la Consejería de Obras Públicas y Transportes de dicha Junta⁸.

El proceso, en su etapa final, que culmina con la redacción del Proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo envió en septiembre de 2006 a consideración del Parlamento, se inició con la presentación por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del documento “Ejes para la redacción de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible”, el 6 de septiembre del 2005, en un taller con los intendentes municipales y directores generales de las 19 intendencias del país, llevado a cabo en la ciudad de Durazno. A partir de ese acontecimiento, se procesó la discusión pública del mismo, especialmente en el seno de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial. En esta Comisión, además, se recibieron los aportes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y de la cooperación de la Junta de Andalucía.

Una segunda instancia para la elaboración de la Ley se inicia con la presentación, a la delegación del Congreso Nacional de Intendentes, el día 11 de mayo del 2006, en el seno de la Comisión Sectorial de Descentralización, por parte del Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, integrante de la delegación del Poder Ejecutivo, del documento “Bases para la discusión de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible”.

Este documento, que apuntaba al articulado de la Ley, fue profundamente discutido a lo largo de 15 sesiones de la Comisión Técnica Asesora

8 Los principales aportes de la Junta de Andalucía han sido llevados a cabo por el Dr. Sebastián Olmedo Pérez, jurista experto en derecho urbanístico, y el Arq. Manuel González Fusteguerras, experimentado planificador y, simultáneamente, coordinador de la cooperación de la Junta con Uruguay.

de Ordenamiento Territorial, así como en reuniones especiales en diversos ámbitos, entre los que son de destacar: la presentación ante el pleno del Congreso Nacional de Intendentes, los talleres organizados por las intendencias de Paysandú y Cerro Largo, a las que asistieron directores y funcionarios de otras intendencias, el organizado por la Comisión de Vivienda de la Junta Departamental de Maldonado y el foro realizado por la Agrupación Universitaria del Uruguay (federación de segundo orden que agrupa a los gremios de egresados universitarios).

Como consecuencia del mencionado proceso y del intercambio con las intendencias y los ministerios con competencias en el territorio, se realizaron revisiones del “Documento base para la discusión”, puestas a su vez en discusión pública por capítulos a fines de julio y primeros días de agosto del mencionado año 2006.

Entre los aspectos más destacables que se revisaron en el proceso, cabe resaltar los ajustes en la redacción de las facultades y obligaciones de la propiedad inmobiliaria, la reducción en el detalle de descripción de los instrumentos de ordenamiento territorial –cuya precisión se dejó librada a la futura legislación de los departamentos–, así como la eliminación de la necesidad de aprobación ordenada y en relación de jerarquía entre éstos. El mencionado proceso de discusión también resultó clave en la redacción final de la categorización de suelo planteada en el proyecto, junto con la definición de los límites y estándares mínimos. A estos ajustes, debe agregarse un sinnúmero de aportes puntuales que son reconocibles en el texto adoptado para la mayoría de los artículos de la Ley.

Se llegó así al texto finalmente enviado por el Poder Ejecutivo al Legislativo, enmarcado en la construcción del país con participación ciudadana y concertación de actores, en una realidad caracterizada por la escasez de recursos y la emergencia social estructural histórica, en que se propone avanzar en una legislación positiva, por la vía de la cooperación de los gobiernos en sus distintos ámbitos y una fuerte apuesta a la descentralización efectiva, con intervención de la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil, para construir un territorio con equidad y mejor calidad de vida para todos sus habitantes.

Luego de una muy extensa y profunda consideración parlamentaria, con numerosas audiencias concedidas a diversos actores institucionales y de la sociedad civil, el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo enviara fue aprobado, con muy ligeras modificaciones, el 18 de junio del 2008. Fue promulgado el 22 de julio del mismo año, como Ley N.º 18.308 “de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”.

Gestión planificada del territorio

A lo largo de los últimos 50 años, Uruguay ha ensayado diversos modelos o estrategias de desarrollo. Algunas han sido de naturaleza inercial, es decir, han respondido a modos de impulsar políticas de producción, intercambio comercial y distribución de la riqueza heredados de una forma de hacer política pública que se asocia con el batllismo de principios del siglo XX⁹. Esa política contenía, en esencia, un modelo industrializador, fuertemente urbano, que se financiaba con el excedente agroexportador. En todo caso, constituía un conjunto de políticas públicas pensadas desde los sectores de la política más que desde el territorio, realidad ésta que se explica, en parte, por el proceso de fortalecimiento del Estado central luego de culminado el ciclo de guerras civiles y a partir del año 1904.

Este modelo dio sus beneficios, pero también dejó sus marcas sobre una forma de hacer política pública, esencialmente particularista antes que universalista, en la cual no había ni un Estado fuerte y planificador ni un mercado que asignara eficientemente los recursos. Esta forma de hacer política pública es, en parte, causa de la debilidad institucional de muchas de las sociedades, economías y gobiernos locales que tuvieron como su contracara la macrocefalia de la capital, Montevideo.

9 José Batlle y Ordóñez (1856-1929), dos veces presidente de la República, fue fundador de una corriente política y generador de la ideología dominante en la sociedad uruguaya, caracterizada por el estatismo intervencionista y redistribuidor de riquezas y de una legislación social avanzada.

En este marco de inexistencia de planificación, de ineficiente articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad, Uruguay vivió hasta la década de 1960 en un perfecto desconocimiento oficial de su situación. Así, las decisiones de política pública se tomaban más por la valoración subjetiva de las autoridades políticas que por la sistematización de información, el monitoreo y la evaluación objetiva de las acciones pasadas y las necesidades futuras. Las autoridades públicas decidían en función de su sensibilidad y de selección de las demandas de los grupos organizados de la sociedad, asignando los recursos en función del peso relativo del poder de cada uno de los grupos en puja por la redistribución de recursos. Estos se manifestaban, por ejemplo, en forma de tipos de cambio diferencial, cuotas de importación, subvenciones de diverso tipo, jubilaciones y otros beneficios sociales y económicos.

Como mencionáramos más arriba, este estilo de gobierno se basó en una exitosa inserción internacional de los productos del sector agropecuario y agroindustrial, lo cual generó excedentes suficientes para mantener un *statu quo* que se agotó a mediados del siglo pasado. Luego se ensayaron diversas respuestas más o menos claras, más o menos eficientes, pero que, en rigor, nunca permitieron al país establecer las bases para un proceso de desarrollo sostenible.

Las políticas de desarrollo aplicadas han tenido éxitos pasajeros y fracasos duraderos. El resultado neto ha sido una serie de avances, frenos y aún retrocesos en materia de crecimiento económico, así como, en los últimos años, una marcada pérdida de la calidad de vida de los uruguayos. Más aún, como lo muestran estudios realizados en la Universidad de la República, el crecimiento económico de Uruguay fue de tan solo un 1% promedio en el siglo XX. Este crecimiento promedio fue más fuerte en las primeras tres décadas del siglo pasado, pero más lento entre 1930 y 1960, y más lento aún entre 1960 y 2000. Estos promedios ocultan grandes y bruscas fluctuaciones, avances y caídas en el crecimiento económico, y expresan, también, la falta de planificación a largo plazo.

En general, las políticas han priorizado el crecimiento de corto plazo hipotecando las posibilidades de crecimiento posterior. Este tipo de crecimiento espasmódico deja secuelas extremadamente dañinas en la economía y la sociedad. La alternancia de períodos de fuerte crecimiento y drásticas caídas tiene un impacto destructivo en las empresas, la formación de capital humano, la construcción institucional y las expectativas y confianza de la población en sus propias capacidades. Para la economía uruguaya no ha sido difícil experimentar períodos de rápido crecimiento, pero ha resultado imposible crecer de manera sostenida y mantener cierto control sobre la dinámica del crecimiento (Bértola, Luis; s/f)¹⁰.

En este contexto, es necesario rescatar una experiencia que mostró un camino alternativo posible y que, aún cuando fue casi de inmediato abandonada, ha permanecido en la cultura política de nuestra sociedad y ha sido reiteradamente recogida tanto en la legislación como en diversos programas políticos, aunque nunca se consolidó en acciones. Nos referimos a la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE), que, luego de un arduo trabajo coordinado por el Cr. Enrique Iglesias, con el impulso político institucional de Wilson Ferreira Aldunate, culminó en lo que la historia recoge como “Plan de la CIDE” en el año 1962.

El Plan de la CIDE, más allá de sus logros concretos, incorpora, por primera vez en la historia del país, una forma de entender la política pública basada en la recolección sistemática de información, en la coordinación entre diversas instituciones del Estado, en el análisis institucional, la evaluación de políticas y la proyección de alternativas a partir del conocimiento objetivo de la realidad. Muchos aspectos del Plan no se plasmaron en políticas, mientras que otros aún no se han evaluado en su impacto y pertinencia. Sin embargo, cierto es que aspectos de ese impulso, como la realización del segundo censo del siglo XX en 1963, luego de 55 años de realizado el anterior, nos permitió a los uruguayos tener una clara conciencia de nuestra situación demográfica, económica y social.

10 Citado en la “Exposición de motivos” de la Ley 18.308 del Marco Regulator General del Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, del 22 de mayo de 2008, promulgada el 18 de junio de 2008. Puede consultarse en <http://www.presidencia.-gub.uy/>.

La posterior incorporación en la Constitución de la República, en 1966, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco Central y otros instrumentos, fueron logros de esa fase, en la cual la gestión planificada, o la aspiración a ésta, tomaría un rol fundamental en el modo de hacer política pública del país. Si bien el modelo de planificación de la CIDE era más sectorial que territorial, de todas formas la idea misma de la planificación como instrumento para el desarrollo se inició entonces para nuestro país (aunque, bueno es reconocerlo, también se detuvo allí, ya que la creación de una dependencia de planeamiento y presupuesto, al máximo nivel público, ha resultado en una cierta duplicación en las competencias de gestión presupuestal, a lo que ciertamente se ha dedicado la actual oficina, más que a la implementación efectiva de una actividad planificadora consecuente en el Estado).

Los arreglos político-institucionales creados por el modelo desarrollista que el Plan de la CIDE insinuaba se crearon concomitantemente con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones predominante en el país. A pesar de ello, y de que ese paradigma se encontraba disponible, no fue la planificación pública la que se impuso como instrumento de un modelo de desarrollo alternativo. Así, más allá de las instituciones creadas en el marco de las recomendaciones de la CIDE, la planificación no se volvió práctica en el Uruguay. Los elencos políticos de la década de los sesenta y los primeros años de la década de los setenta no lo intentaron. La dictadura cívico-militar (1973-1985), a diferencia de otras contemporáneas en la región, a pesar de su fuerte regulación estatal centralista, tampoco incursionó más que fragmentariamente en el modelo planificador.

La restauración democrática de mediados de los ochenta planteó otras urgencias a los actores políticos. Sin una tradición institucionalizada de planificación y en el marco de una ofensiva neoconservadora y neoliberal en materia de política económica, la planificación era percibida como una forma de interferencia del Estado en el mercado que solamente podría crear ineficiencias en la asignación de los recursos. De esta forma, en el modelo teórico de los Gobiernos uruguayos de los veinte años posteriores a la restauración democrática, el mercado como exclusivo agente asignador de recursos fue el que se impuso como eje del modelo de desarrollo que se co-

menzó a implementar en la década de los setenta. Ciertamente, esto se continuó y profundizó en los años noventa, generando profundos desbalances sociales que se han expresado, también, en el incremento de desigualdades regionales y territoriales en nuestro país.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible retoma, de la tradición intelectual y política, la tendencia a la planificación y, en particular, a la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable, con equidad social a nivel regional y local.

Los mercados libres requieren de esquemas regulatorios que garanticen su funcionamiento eficiente: políticas de competencia, regulación de mercados no competitivos o con amplias externalidades, y la corrección de las fallas de mercado en los mercados de factores, particularmente en los mercados de capital de largo plazo, tecnología, capacitación de la mano de obra y tierra” (Ocampo, 2006).

Esta Ley rescata, así, la aspiración planificadora plasmada en nuestra Constitución y en el programa comprometido ante la ciudadanía por la nueva fuerza política que asumió el gobierno nacional el 1 de marzo del 2005. Lo hace, además, innovando en la introducción de la planificación como instrumento de desarrollo.

Para la Ley, la planificación es el eje articulador del modelo de gestión que se incorpora, planificación que no se comprende fuera de una concepción centrada en la sustentabilidad ambiental y la integración social con equidad. Esta se plantea creando ámbitos de coordinación a nivel central y también a nivel departamental. Así mismo, se apunta a resolver las ineficiencias creadas por la intervención pública sectorial sobre las políticas territoriales a nivel departamental. En este marco es que debe entenderse, además, la introducción de los sistemas de información y de las nuevas tecnologías para la gestión territorial que la propuesta busca incorporar como herramientas imprescindibles de la planificación.

Los contenidos de la Ley

La Ley esta estructurada en ocho títulos que organizan los dominios de su materia y articulan sus contenidos.

Reiterando el orden usual en la legislación comparada que fuera recogido en anteriores proyectos en nuestro país, la Ley propone inicialmente las grandes definiciones que enmarcan su materia específica. La Ley define su objeto propio y el concepto, finalidad y materia del ordenamiento territorial.

También en el mismo sentido de los consensos existentes en la disciplina en Uruguay, se declara el interés general del ordenamiento territorial y, coincidiendo con la exposición de motivos que presentó el proyecto del Poder Ejecutivo en mayo de 2000, “esta actividad de incuestionable naturaleza pública es declarada como cometido esencial del Estado, siguiendo la tradición jurídica latina”.

Establece los principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible fundados en la concepción del país para su gente, generando mecanismos de solidaridad en la administración de los recursos del territorio como parte de una política pública para el desarrollo sostenible.

Derechos y deberes territoriales

La Ley innova en el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos en materia territorial. Nuestra Constitución de la República y la legislación vigente son ricas en antecedentes normativos de los que se pueden desprender, sin dificultad, la enunciación de los mencionados derechos y deberes de las personas.

Para que los ciudadanos puedan convertir en efectiva la democracia y asentar la participación social, es necesario que se reconozcan derechos. La propuesta que se presentó puntualiza los derechos territoriales de las personas sin omitir los deberes que el ejercicio de esos derechos conlleva.

A los derechos de información, sobre el territorio y sobre la gestión para su ordenamiento se agregan los derechos a que éste se lleve a cabo en consonancia con los intereses generales y con esquemas de participación social. Se reconoce asimismo la accesibilidad territorial como derecho esencial y se enuncian los deberes que el ejercicio de los derechos conlleva en materia territorial.

A este conjunto de derechos y deberes, que corresponden a las personas, se agregarán, en capítulos posteriores de la Ley, las facultades y obligaciones consecuentes atribuidas a la propiedad territorial.

Participación social y descentralización política

La Ley innova adoptando una perspectiva territorial en los procesos de formación de políticas públicas de desarrollo. Lo hace también al proponer la sistematización de información vinculada a los procesos de toma de decisiones, monitoreo de procesos y evaluación de impacto.

Desde que el ejercicio de la planificación territorial dejó el urbanismo funcionalista e imperativo para adoptar principios de permanente manejo democrático y sostenible del suelo, las actividades de ordenamiento territorial y del urbanismo tienen una fuerte relación con la gestión democrática y la gerencia de las instituciones públicas o empresariales, con sus principales marcos legales y sus efectos o impactos en el ambiente, en el territorio y, sobre todo, en la calidad de vida” (Menna, s/f).

Desde la perspectiva de la vocación democratizadora del actual Gobierno uruguayo y de la profundización democrática, esta Ley busca tanto la democratización de la dimensión política como la dimensión social de la misma. En lo que hace a la democratización social, se incorporan mecanismos de acceso a la información territorial y participación ciudadana en el proceso de formación de políticas públicas, en el monitoreo y en la evaluación de la eficacia y eficiencia de las acciones. Con esto último se innova no solo en la democratización, sino también en la buena gobernanza, en la incorporación de mecanismos de contralor ciudadano sobre

la gestión pública y en la evaluación social de los resultados de las políticas de vocación territorial. Así se inicia la incorporación de la ciudadanía también en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, frente a los tradicionales sistemas de evaluación por gasto, se pretende incorporar sistemas de evaluación por procesos e impacto.

En la dimensión política, esta propuesta democratiza, adicionalmente, haciendo realidad la voluntad del Constituyente de 1996, mediante la descentralización efectiva de competencias, a los Gobiernos departamentales en materia de ordenamiento territorial. Importa resaltar que la descentralización también aumentará la eficacia de las acciones del sector público en la medida en que permitirá una mejor coordinación sobre la base concreta del territorio sobre el cual se interviene.

Siendo Uruguay uno de los países más fuertemente centralistas de América Latina, la descentralización política, si bien alcanza el rango constitucional como se ha dicho, muestra un desarrollo realmente incipiente a nivel nacional. En este panorama, sólo la izquierda, que a partir de marzo de 2005 alcanzó el Gobierno Nacional, implementó un proceso de descentralización en su gestión al gobernar el departamento de Montevideo desde 1990.

El centro de los instrumentos de planificación que se crean se localiza en los Gobiernos departamentales. Serán las intendencias las principales responsables de la existencia de planes de ordenamiento para el desarrollo sostenible. El Gobierno central tendrá la responsabilidad de definir las grandes directrices de la política de ordenamiento para el territorio nacional.

Se dota a los Gobiernos departamentales de instrumentos para la planificación y se promueve la construcción de mecanismos institucionales que las intendencias podrán emplear para promover el desarrollo de sus departamentos, microrregiones y localidades, y para el establecimiento de alianzas regionales.

Es de notar que una de las críticas más serias y fundadas que se ha realizado a la descentralización en América latina es que la misma transfiere competencias y responsabilidades sin que se transfieran los recursos necesarios para que estas responsabilidades puedan ser asumidas responsable-

mente. Es así que las regiones o las localidades que reciben nuevas responsabilidades, muchas veces carecen de las capacidades de gestión y de los recursos humanos y materiales como para satisfacer las expectativas que la descentralización genera. No debemos olvidarnos que la descentralización ha sido, en el pensamiento neoconservador, un instrumento para descomprimir las demandas que los ciudadanos dirigían al Gobierno central ante las crisis de los Estados de bienestar. Sin embargo, la descentralización como un instrumento democratizador y como un mecanismo para promover el desarrollo local no puede descuidar la formación de capacidades de gestión y la transferencia y/o generación de recursos para la gestión descentralizada del desarrollo.

Es por estos motivos que esta Ley no sólo crea los mecanismos institucionales, sino que, además, genera la posibilidad de que las intendencias liberen al mercado un factor de producción que, inmovilizado, solo satisface un interés especulativo por parte de algunos actores económicos. Con esto no solamente se hará más accesible un factor de producción tan importante como es la tierra, sino que además se dotará de más recursos a los Gobiernos locales a través de una más justa imposición del suelo. Con esto se dotará de recursos a las intendencias para que puedan llevar adelante las nuevas responsabilidades que la planificación para el desarrollo supone.

Además de los recursos propios de los Gobiernos departamentales que esta Ley permitirá generar, el Gobierno Nacional asume el apoyo tanto financiero como técnico para los procesos de planificación de las intendencias. Esto se traducirá en presupuesto, capacitación y cooperación técnica. Todos estos elementos hacen que la descentralización que esta Ley promueve, junto con el estímulo a la planificación territorial, puedan cerrarse virtuosamente en procesos de desarrollo local y regional.

Lo que importa destacar, además, es que este proceso de desarrollo local no se realizará en el marco de lo que puede ser una competencia entre localidades, regiones o ciudades. Esto es debe a que el Estado, al consagrar derechos y deberes, se coloca, como no podía ser de otra forma, como el garante del cumplimiento de estos derechos y deberes, velando por el mantenimiento de los equilibrios territoriales necesarios para un desarrollo armónico y sustentable.

Este modelo de desarrollo local se vuelve operativo, también, tomando al territorio local como el espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales. De esta forma, lo territorial y lo sectorial deberán armonizarse evitando la superposición de acciones públicas sectoriales y locales que quiten eficiencia y eficacia a la inversión pública y privada.

Ya que este modelo de desarrollo local que se impulsa reconoce la relevancia del sector privado como generador de emprendimientos productivos, esta Ley está proponiendo la posibilidad de impulsar la creación de empresas de desarrollo territorial de economía mixta, en el marco de lo dispuesto constitucionalmente, contribuyendo a una justa distribución de los riesgos de inversión y a una más eficiente regulación de la economía de mercado.

Un Estado como el uruguayo, que se conformó con una fuerte impronta centralista y con principios de intervención pública altamente sectorializada, confronta, en una economía más abierta y competitiva que en el pasado, un conjunto de riesgos y oportunidades que la presente propuesta apunta a ayudar a enfrentar.

Entre los riesgos se destacan la inmovilización de recursos de producción, la falta de coordinación intersectorial con su consiguiente superposición de esfuerzos e ineficiente uso de recursos públicos, la toma de decisiones ineficaz por alejada de las realidades locales, la inexistencia de mecanismos de evaluación y la exclusión social. Estos son solo algunos de los aspectos a superar para que nuestro país se inserte en la economía global, generando más y mejores oportunidades para los ciudadanos.

Entre las fortalezas se subrayan la estabilidad macroeconómica, la solidez democrática, el compromiso institucional con la descentralización y una fuerte vocación por el cambio, expresada por la ciudadanía en las elecciones del año 2005. Estos son algunos de los signos distintivos que el Uruguay debe aprovechar para generar condiciones que impulsen un modelo de desarrollo con crecimiento económico y equidad social.

En este marco, así caracterizado, en lo que hace a la dimensión social de la democracia, el actual Gobierno uruguayo, a través de la Ley, busca crear las condiciones materiales de accesibilidad a la tierra a través de una mejor asignación del suelo. También, en este mismo plano, la propuesta del

Gobierno genera las condiciones para la reducción de la segregación espacial. Vale la pena recordar que este último aspecto es esencial para la reconstitución del tejido social de una sociedad que de “hiperintegrada” camina aceleradamente hacia una visible desintegración.

Desarrollo territorial sostenible, los instrumentos de planificación

A diferencia de los proyectos anteriores y respecto a alguna legislación comparada, la presente Ley propone un esquema sencillo y abierto para los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, sin imposiciones ni plazos para su implementación hierárquicamente jerarquizada. El amplio y creciente consenso social y político, así como las ventajas comparativas del establecimiento de reglas claras para la acción e inversión en el territorio mediante un marco planificado, estimularán la adopción de los instrumentos necesarios en el futuro próximo.

Se reconocen dos ámbitos principales para los instrumentos: el departamental y el nacional. Si bien en nuestro ordenamiento existe concurrencia de las competencias en el territorio, se plantea la armonización por la vía de la afirmación de las jurisdicciones departamentales en la materia y al circunscribir la actuación del Poder Ejecutivo en la formulación de directrices nacionales que aseguren la integralidad del territorio y la armonía de los planes departamentales, al tiempo que desarrolle programas para regular transversalmente su propia actividad en la materia.

La descripción y las condiciones de los instrumentos del nivel departamental se han dejado ampliamente libradas a la legislación que sus Gobiernos formulen, frente a concepciones anteriores fuertemente dirigistas al respecto.

A este esquema de dos ámbitos se agrega, para los ámbitos regionales, un instrumento de singular proyección futura: las estrategias regionales para la atención concertada de la gestión planificada y flexible de ámbitos mayores que la jurisdicción departamental, con participación y apoyo del Gobierno Nacional. Se prevé, además, un instrumento de carácter

local para el ordenamiento territorial de microrregiones compartidas entre departamentos. El artículo 262 de la Constitución de la República otorga un marco para ello.

Entre los instrumentos especiales del ámbito departamental se destacan, por su proyección para la ejecución de los planes que se formulen, los programas de actuación integrada, constituidos en pieza clave para que la imagen prospectiva del territorio deseable logre plasmarse en nuevas realidades tangibles en los plazos que los instrumentos prevean.

Con referencia a la elaboración y aprobación de los instrumentos, se regulan los mecanismos de participación, instituyéndose las figuras de puesta de manifiesto para los anteproyectos a medio término de su formulación y la audiencia pública una vez culminados.

Similar desafío que el originado por la posibilidad de desarrollar procesos de ordenamiento del territorio queda planteado por los efectos que la vigencia de los instrumentos determina para los diferentes actores.

La planificación para el desarrollo territorial sostenible se funda en el establecimiento de un claro régimen jurídico para el territorio.

Para ello, se reafirma y precisa la competencia exclusiva de los Gobiernos departamentales en la delimitación del territorio mediante la categorización del suelo. Prescindiendo de los intentos de transponer los sistemas de la legislación comparada, se acepta el reto de utilizar el marco que la Constitución de República dispone a efectos de las fuentes de recursos departamentales respecto de la propiedad inmueble¹¹. Se establece así la correspondencia entre los conceptos de propiedad inmueble rural, urbana y suburbana con las categorías de suelo a efectos del ordenamiento territorial, y se incorpora al derecho positivo su definición ajustada.

Este régimen de la propiedad inmueble se perfecciona con el discernimiento de un sistema de derechos y deberes que resulta del estudio de la legislación existente y la aplicación de los conceptos constitucionales.

11 La Constitución de la República determina que serán fuentes de recursos de los Gobiernos departamentales, entre otros: "*los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana [...] decretados y administrados por éstos [y] los impuestos sobre la propiedad inmueble rural [...] fijados por el Poder Legislativo*".

La Ley delimita el ejercicio del derecho de propiedad territorial en función del interés general.

Se completa con la incorporación del instituto para la equidistribución de las cargas y los beneficios que derivan de los procesos de implementación de los instrumentos y la actuación territorial, tal como se ha incluido en todos los proyectos de ley desde el presentado por el Poder Ejecutivo en mayo del año 2000. Simultáneamente, se definen las condiciones para el retorno a la comunidad de las mayores valorizaciones inmobiliarias que se producen por las decisiones de los niveles de gobierno.

También se regula la armonización de esta legislación territorial con la del Plan Nacional de Vivienda, incorporando esta concepción en una visión integral del hábitat.

Es de destacar que en la Ley se establece un sistema para la garantía de la sustentabilidad ambiental mediante un procedimiento ambiental en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

En el contexto nacional que asume la conservación del medio ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad como objetivo político prioritario, todas las actuaciones y soluciones de planificación referidas al territorio deben garantizar la sostenibilidad.

Así, se establece el procedimiento de evaluación ambiental estratégica para los planes, siendo obligatorio para los planes locales y facultativo para las directrices y estrategias. En el caso de instrumentos especiales, esto es, planificación complementaria o derivada, será obligatoria la tramitación de una autorización ambiental estratégica.

Como parte de las previsiones ambientales de la Ley, se establecen previsiones para la exclusión de terrenos de todo proceso urbanizador, disponiendo que los planes deberán establecer medidas de especial protección en esos casos.

También se acompañan disposiciones de prevención de riesgos y para la protección especial de las zonas costeras.

Los institutos para la actuación y control en la gestión planificada

Para la actuación y control en el nuevo marco del ordenamiento territorial, se incorporan nuevos institutos al derecho positivo.

En lo que hace a los procesos de desarrollo, esta propuesta innova en varios aspectos. En la medida en que una economía abierta no debe inmovilizar recursos y factores de producción, aquí se busca habilitar la libre circulación, uso social y explotación en el mercado de un bien no renovable como es la tierra.

Se introducen así, por la Ley, institutos de derecho positivo, que son aplicación de otros existentes en la legislación nacional y en la Constitución de la República. Estos institutos jurídicos delimitan el ejercicio del derecho de propiedad inmueble en función del interés general. La delimitación se implementa a partir del reconocimiento de derechos y deberes, y opera, por remisión de la Ley, mediante los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible que se regulan.

Se regulan las unidades de actuación que delimitan áreas de territorio para la implementación de las determinaciones de los planes aprobados, y se acompañan con disposiciones para su gestión mediante los proyectos de urbanización y de reparcelación.

De la misma forma que lo propuesto ya en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo del año 2000, así como en todas sus alternativas, se plantea la posibilidad de que se encaren operaciones territoriales concertadas, incluyendo la cooperación público-privada, y también el marco para la creación de sociedades de economía mixta de desarrollo territorial, según de lo establece en la Constitución de la República.

Así mismo, se agregan diversas herramientas que apuntan a desestimular la especulación con suelo, tanto en su utilización ilegal como en su retención con esos fines. En este sentido, se establecen criterios para que los instrumentos puedan ordenar el fraccionamiento, la edificación o la utilización en forma obligatoria, así como la expropiación por su incumplimiento o por resultar necesarios para la implementación de sus disposiciones, y se acuerda un criterio para la valorización de suelo en caso de expropiación. Con el

mismo sentido de prevención, se sanciona una prescripción adquisitiva extraordinaria para los inmuebles colocados en forma irregular en el mercado informal de suelo que estén en posesión de familias de escasos recursos.

Complementariamente, se establece el derecho de preferencia para las compraventas inmobiliarias y se institucionalizan las carteras de tierra para fines de gestión territorial.

A las medidas positivas para lograr una disponibilidad de suelo que apoye los procesos de desarrollo se asocian facultades disciplinarias, de control y de policía territorial, acompañadas de estímulos y sanciones específicas.

Así mismo, se ordena a las instituciones públicas la promoción de la participación ciudadana en las temáticas del ordenamiento territorial. En la Ley se institucionaliza la Comisión Asesora, siguiendo el modelo aplicado para las comisiones asesoras de medio ambiente, de aguas y saneamiento y de vivienda.

Una de las claves para la gestión planificada del territorio reside en la eficaz coordinación y transversalización de políticas públicas más democráticas, transparentes y participativas, generando una nueva cultura institucional de cooperación.

A estos fines se crea el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, en el que se acordarán las políticas públicas nacionales en la materia, constituyéndose en la mejor oportunidad a efectos de la institucionalización de la coordinación y cooperación. Se regula también la solución de las divergencias que puedan aparecer en la gestión territorial.

Dos instituciones complementan y facilitan este nuevo ambiente: el inventario para el registro de los instrumentos de ordenamiento territorial y la generación de un sistema nacional de información territorial.

El Gobierno Nacional deberá cooperar con recursos en el desarrollo de las capacidades de planificación y gestión territorial de las intendencias, profundizando una ya tradicional política al respecto. Por ello se institucionaliza la cooperación y el apoyo del Gobierno Nacional a las intendencias para el fomento de la planificación departamental en la materia.

En el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tendrá la responsabilidad específica de conducir y elaborar las directrices nacionales de ordenamiento

territorial –planificación estratégica a escala del territorio nacional–, para lo cual deberá fortalecer sustancialmente su capacidad de análisis, prospectiva y propuesta.

Se agregan también en la Ley algunos ajustes a la legislación vigente (Ley Orgánica Municipal, Leyes de Centros Poblados, entre otras) a efectos de su eficaz compatibilización.

Proyección de la gestión montevideana en la ley 18.308

En esta exposición ha quedado resumido el proceso que ha llevado a la concreción de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Uruguay, así como la indiscutible influencia que en ésta ha tenido la actuación del Gobierno de Montevideo desde el año 1990.

Observamos que, centralmente, la Ley es una apuesta sustancial en el proceso de transformación democrática del Estado que el Gobierno Nacional está implementando, a partir de lo realizado por la fuerza política, hoy mayoritaria en lo nacional, durante sus años de gobierno en Montevideo.

A nivel estructural, realiza una apuesta descentralizadora, afirma competencias y genera recursos para las intendencias. Transita en la profundización de la democracia creando mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

La Ley promueve la capacidad de planificación y gestión en los Gobiernos departamentales, constituyéndolo como el centro de la actuación, aprovechando la experiencia de Montevideo, que ha sido la más completa de las habidas en el país. Serán las intendencias las principales responsables de la existencia de planes de ordenamiento. El Gobierno central tendrá la responsabilidad de definir las grandes directrices de la política de ordenamiento para el territorio nacional, las cuales deberán ser aprobadas por el Parlamento.

La Ley dota a los Gobiernos departamentales de instrumentos para la planificación con el modelo conceptual ya utilizado en Montevideo por el POT. Así promueve la construcción de mecanismos institucionales que

las intendencias podrán emplear para promover el desarrollo, avanzando sobre la experiencia montevideana, siendo en este sentido la posibilidad de establecimiento de alianzas regionales de lo más trascendente. La Ley promueve la generación de recursos propios en las intendencias, como lo había avanzado en Montevideo.

Ya que la Ley se enmarca en los esfuerzos para la construcción del país productivo, plantea una profunda reforma estructural en el modo de gestión del Estado, tanto a nivel nacional como para los Gobiernos departamentales, introduciendo la gestión planificada para el desarrollo sostenible con equidad social.

Como lo había hecho Montevideo, se apoya en las visiones contemporáneas que plantean para el ordenamiento un rol proactivo de planificación para el desarrollo y reconocen al territorio como un factor de desarrollo económico/productivo y no un mero receptáculo.

Se reafirma y precisa la competencia exclusiva de los Gobiernos departamentales en la delimitación del territorio mediante la categorización del suelo, lo cual había sido doctrinariamente cuestionada. Se compatibiliza para ello con el marco de la Constitución de la República respecto de la propiedad inmueble como fuente de recursos de los Gobiernos departamentales. Establece también condiciones generales para los planes, con límites y estándares mínimos para los suelos urbanos, suburbanos y potencialmente transformables, zanjando la cuestión pendiente y sentando valores de sostenibilidad ambiental y equidad socio/territorial.

En la tipificación flexible de planes, se parte de la concepción integral del territorio, atendiendo a la interdependencia de los territorios rurales y urbanos, reconociendo como antecedente nacional el POT montevidiano. La planificación urbana se concibe siempre, como parte de la microregión que integra, bajo la forma de planes locales.

Así, la ley recoge la tradición de ordenanzas en materia territorial de todos los Gobiernos departamentales y en particular los contenidos de la legislación territorial montevideana.

A partir de la experiencia montevideana, se han agregado diversas herramientas que apuntan a desestimular la especulación del suelo tanto en su utilización ilegal como su retención con aquél fin. Se establecen

criterios para que los planes, tanto en suelo rural como urbano, puedan ordenar el fraccionamiento, la edificación o la utilización en forma obligatoria, así como la expropiación por su incumplimiento o por resultar necesaria para la implementación de sus disposiciones.

Se incorpora el instituto para la equidistribución de cargas y beneficios que derivan de los procesos de implementación de planes, y se definen condiciones para el retorno a la comunidad de las mayores valorizaciones inmobiliarias que se producen por las decisiones de los niveles de gobierno. Ambos institutos ya habían sido adelantados, como importante innovación para el país, por el Plan de Montevideo.

Se institucionalizan las operaciones territoriales concertadas, rurales o urbanas, mediante perímetros de actuación que incluyen la cooperación público-privada, siguiendo el modelo de las unidades de actuación del POT montevideano. Como parte del modelo de desarrollo local, se reconoce la importancia del sector privado y se introduce la posibilidad de creación de empresas de economía mixta de desarrollo territorial, en el marco constitucional vigente, avanzando sobre la experiencia montevideana.

También se toman los programas de actuación integrada de Montevideo, aunque se extienden no sólo para suelo urbano o suburbano, sino también al suelo rural, siendo, con la denominación de “perímetros de actuación”, una pieza clave para que el territorio deseable logre plasmarse en nuevas realidades.

Se promueve un modelo de desarrollo local y regional entendiendo el territorio como espacio de coordinación y concertación de las acciones, así como generando una nueva cultura institucional de cooperación.

Se recoge la experiencia de la Intendencia de Montevideo y, aunque más limitada, también de otras, respecto a las dificultades para ejercer la función de policía territorial y la inexistencia o difícil aplicabilidad de legislación para la represión de la irregularidad en la ocupación de suelo. La Ley propone facultades y obligaciones precisas para las intendencias en esta materia.

Entre otros de los aportes reconocibles de la experiencia de Montevideo, se incorporan mecanismos obligatorios de participación social en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes, con la puesta de manifiesto y la audiencia pública como instrumentos necesarios.

En la Ley N.º 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, resulta ineludible reconocer el aporte de la gestión territorial planificada llevada a cabo en Montevideo a través del Plan de Ordenamiento Territorial POT, que abrió en Uruguay una oportunidad para la gestión integrada de desarrollo que priorice el enfoque de cooperación, a fin de avanzar en el ordenamiento y desarrollo sostenible en clave territorial con participación social.

Se cumplió así con lo planteado el 31 de marzo del 2006 en la ciudad de Salto por el Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez, cuando expresó:

“Están en proceso de elaboración, y serán oportunamente remitidos al Parlamento, proyectos de ley referidos a —como decía hoy Mariano Arana— ordenamiento territorial como herramienta para el desarrollo ambientalmente sustentable. Hay antecedentes importantes, tanto en materia territorial como medioambiental, pero es necesario actualizarlos y articularlos entre sí. Además, uruguayas y uruguayos, es necesario establecer mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales, e institucionalizar ámbitos de participación de la sociedad civil en una política que, como la territorial y la medioambiental, es sustancialmente una política de Estado, para generar cartera de tierra para viviendas, para regularizar asentamientos irregulares, y para terminar de una buena vez por todas las ocupaciones ilegales en la franja costera de los departamentos que están sobre el Océano Atlántico.

Bibliografía

- Coraggio, José Luis (1999). *Desarrollo local en áreas metropolitanas*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Lefebvre, Henri (2005) [1969]. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Menna, Cláudio (s/f). *Discutiendo a Paisagem*. São Paulo: Rima Editora.
- Salas Serrano, Julián (2005). *Mejora de barrios precarios en Latinoamérica. Elementos de teoría y práctica*. Bogotá: Escala.

Montevideo y las centralidades históricas metropolitanas. Los casos de La Paz, Las Piedras y Progreso

Salvador Schelotto¹

De la ciudad tradicional hacia la metrópolis reticular

La estructura urbano-territorial de Montevideo evoluciona en un escenario territorial metropolitano fuertemente dinámico, el cual ha sido calificado como de “metrópolis reticular”. En las últimas tres décadas, los procesos convergentes de metropolización, extensión, vaciamiento del centro metropolitano principal y transformación de la matriz productiva, el entorno periurbano y la interfase urbano-rural han dominado ese escenario territorial.

La fuerte dinámica de la metrópolis reticular ha puesto en debate la cuestión de la centralidad en la sociedad/ciudad informacional y la vigencia del concepto tradicional de “centro urbano” en un contexto de metro-

1 Nacido en Montevideo en 1956. Arquitecto desde 1982, egresado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Docente universitario desde 1985 en la misma Facultad –Profesor Titular de Proyecto e integrante del Comité Académico de la Maestría en Ordenamiento Territorial–, y Decano en los períodos 2001–2005 y 2005–2009. Presidente de ARQUISUR (Asociación de Facultades de Arquitectura de Universidades Públicas del MERCOSUR) en el período 2005–2009. Investigador categorizado Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). En el sector público fue Director General de Planificación y de Planeamiento Urbano, y asesor en la Intendencia de Montevideo. Actualmente es asesor en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República. En la actividad privada se desempeña en el área de ordenamiento territorial, proyectos urbanos y evaluación ambiental, habiendo recibido varios premios por su trabajo profesional.

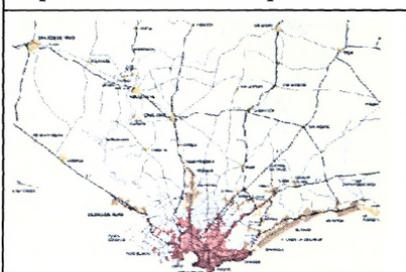
polización. La idea clásica o tradicional de centralidad entra en crisis cuando se la asocia con un marco de heterogeneidad territorial discontinua en un territorio metropolitano.

Fotografía 1. El territorio metropolitano



Fuente: Imagen satelital, Intendencia de Montevideo

Mapa 1. El territorio metropolitano



Fuente: Libro blanco del área metropolitana

Para realizar una aproximación al modelo territorial metropolitano actual de Montevideo, es posible recurrir al análisis y discusión de la categoría de “ciudad región”, de la cual se habla ya desde hace varias décadas en la literatura urbanística, la misma que plantea una tensión entre el modelo de la conurbación difusa y el de la metrópolis reticular —estructura en red. Esto supone reconocer una organización particular del espacio metropolitano. La región metropolitana ha desbordado largamente la estructuración sobre la base de una ciudad —Montevideo—, centro a la vez de un área metropolitana y una región, y se organiza espacialmente sobre la base de un patrón espacial de heterogeneidad discontinua, con fuerte preeminencia —aunque no exclusividad— del centro metropolitano principal. Esta situación se reproduce a su vez, en cada una de sus partes o piezas componentes, en una estructura a modo de un fractal, lo cual le otorga atractivo, riqueza y complejidad a la estructura descrita, conformando la retícula espacial en la que las centralidades operan de modo decisivo.

En consecuencia, el modelo territorial que se propone asumir en este análisis es el de la “heterogeneidad discontinua”, esto es, la yuxtaposición de piezas de ciudad compacta y de ciudad difusa, de áreas urbanas de medias y de bajas densidades, alternadas con zonas rurales con diversas caracterizaciones y usos, situación que es específica del territorio en consideración, pero que también es análoga a las de otros territorios metropolitanos.

Estudios recientes señalan que en el contexto demográfico nacional del Uruguay se mantiene y acentúa una histórica concentración de población radicada en cuatro departamentos de la región sur: Montevideo, Canelones, San José y Maldonado, manteniéndose la primacía de Montevideo, si bien éste decrece en términos relativos y absolutos como polo de atracción y centro de las migraciones internas². El grupo de departamentos Maldonado-Canelones-San José es la principal y única zona netamente receptora de migrantes y nuevo “competidor” para la capital.

2 En la historia del Uruguay en el siglo XX, el llamado “macrocefalismo” montevidео determinó que se concentrara en la capital aproximadamente un 45% de la población total del país. En el recuento censal de 2004, se comprobó que Montevideo ha perdido población en términos absolutos en el período 1996-2004.

La región metropolitana, que tiene como centro principal a la ciudad de Montevideo, alberga, en su conjunto, aproximadamente a dos terceras partes de la población total del Uruguay, y concentra mucho más que dos tercios de su actividad industrial, comercial y de servicios. Este territorio metropolitano reunía para 2004 aproximadamente a 1'900.000 personas residentes en ámbitos urbanos y unas 70.000 residentes en áreas rurales³.

Esta región metropolitana constituye una de las piezas territoriales más significativas del territorio del Uruguay. La misma adquiere una incidencia institucional, política y económica aún mayor en la perspectiva recientemente abierta por la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que establece derechos y obligaciones territoriales y que determina la necesidad de instrumentar un amplio abanico de figuras de planificación y de gestión territorial. En función de ello, la necesidad de planificar y gestionar adecuadamente el territorio metropolitano ha sido puesta en un primer plano⁴.

El *modelo territorial* actual de la región metropolitana —ya descrito como de “heterogeneidad discontinua”— demanda asumir esa heterogeneidad y la discontinuidad relativa de sus partes componentes como datos —tanto de diagnóstico como de proyecto— e implica valorar las potencialidades de una estructura territorial que encierra en sí misma fuertes contrastes en ámbitos de proximidad y grandes diversidades en escasas di-

- 3 Estimaciones sobre la base de cuadros elaborados por el Arq. Edgardo Martínez a partir de datos del Instituto Nacional de Estadísticas. Esto es expresión tanto de la preeminencia de los usos urbanos como de la coexistencia de los mismos con la ruralidad tradicional y una “ruralidad ampliada”, la cual incluye a las tradicionales modalidades de uso y ocupación de suelo en el medio rural e incorpora otras. Esta modalidad está presente en los departamentos de Rocha, Maldonado y Colonia, en los ejidos o periurbanos de algunas ciudades intermedias y en la región metropolitana de Montevideo (particularmente en aquellas zonas de Canelones y San José próximas a Montevideo y es el Montevideo rural).
- 4 En abril de 2008, el Parlamento uruguayo tomó la trascendente decisión de aprobar una completa legislación en materia territorial, la primera en más de cincuenta años. La Ley N.º 18.308, llamada de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), pretende promover la ocupación del suelo en forma ordenada, sustentable y justa. Partiendo de la base de que el territorio y las ciudades son una producción colectiva, establece como principio rector la redistribución de cargas y beneficios del proceso urbanizador de forma equitativa y solidaria.

mensiones espaciales, asumiendo de modo propositivo la realidad observada, de modo de estar en condiciones de proponer alternativas para su razonable transformación⁵.

Tal discontinuidad y yuxtaposición de partes es la que genera y reproduce una estructura urbano-territorial policéntrica que procuraremos analizar y describir, focalizando el estudio en un caso en particular.

Algunas alteraciones recientes en los valores metropolitanos de centralidad

El modelo territorial metropolitano descrito se encuentra en proceso de evolución dinámica, lo que se acompaña con los procesos propios de la economía y la demografía de un país en transición⁶.

En ese marco, es posible constatar que algunas de las antiguas centralidades urbanas están declinando en términos relativos, mientras que otras se han reconvertido. Al mismo tiempo, han emergido centralidades de nuevo tipo. En algún caso, ello ha ocurrido resignificando y potenciando áreas urbanas ya existentes, pero dotándolas de nuevos equipamientos e instalaciones. En otros, se han presentado desarrollos absolutamente nuevos. Una estructura urbano-territorial policéntrica comienza a dibujarse.

El centro urbano tradicional de Montevideo se desplazó en dirección este en un proceso de larga duración que insumió buena parte del siglo XX, conservando siempre una clara hegemonía estructural y simbólica en la sociedad toda.

5 Las alternativas actualmente sobre la mesa se instrumentan a través de la Revisión del Plan Montevideo y Propuesta de Plan 2010-2020, cuyo avance ha sido publicado en enero 2010 y la elaboración de las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitanas (EROT-AM), cuyo avance ha sido puesto de manifiesto en agosto 2010. Ambos instrumentos se encuadran en lo previsto en la LOTDS. Ver: www.montevideo.gub.uy

6 Los especialistas en el tema consideran que Uruguay prácticamente ya ha completado su *segunda transición demográfica*. El país está en una fase de crecimiento económico ininterrumpida desde el segundo semestre de 2004, cuyo efecto es visible en el territorio y las ciudades.

A mediados de los años ochenta, este esquema estructural comenzó a ser cuestionado y erosionado, y ya en los años noventa pasó a ser gradualmente sustituido.

Se conformó así una estructura urbana policéntrica con proyección metropolitana, incluyendo en la categoría de “centros” urbanos no sólo a aquellos centros urbanos históricos o tradicionales, policlasistas y multifuncionales, sino además a aquellas “nuevas centralidades” especializadas, de génesis relativamente reciente, producto de la especulación con el suelo y de formas de comercialización y de consumo propias de la economía global, así como también aquellas generadas por la redistribución espacial de la población, las migraciones internas y los consecuentes desplazamientos de contingentes poblacionales hacia nuevas áreas de residencia.

En su conjunto, el panorama que se presenta muestra la gran diversidad de orígenes y de situaciones generadas, y a la vez el dinamismo de las mismas, situación que claramente contrasta con el estático y homogéneo modelo vigente hasta bien entrada la década de los años ochenta del siglo pasado. Entre otros aspectos, se ha alterado definitivamente la antinomia/complementariedad clásica entre los valores de “centro” y de “periferia” que durante mucho tiempo fue significativa para describir, interpretar y operar sobre las diferentes situaciones urbanas.

En efecto, como se vio, hasta mediados de los años setenta del siglo pasado, la centralidad metropolitana principal, la de la ciudad de Montevideo propiamente dicha, era prácticamente única hegemónica e indiscutida en el contexto metropolitano.

Para ese entonces, los procesos de pauperización de importantes sectores de la población, de liberalización y apertura de la economía (entre ellos el del mercado de arrendamientos urbanos), conjuntamente con la especulación inmobiliaria, despertaron procesos nuevos y aceleraron otros ya iniciados, presionando sobre los territorios periurbanos.

La percepción y la conciencia acerca de la decadencia del centro tradicional comenzó a hacerse visible a mediados de la década de los ochenta, coincidiendo en la misma una diversidad de factores confluyentes en la aparición de ese fenómeno: caída de la capacidad de compra de los sectores populares, incremento de la economía informal, distorsiones en el mer-

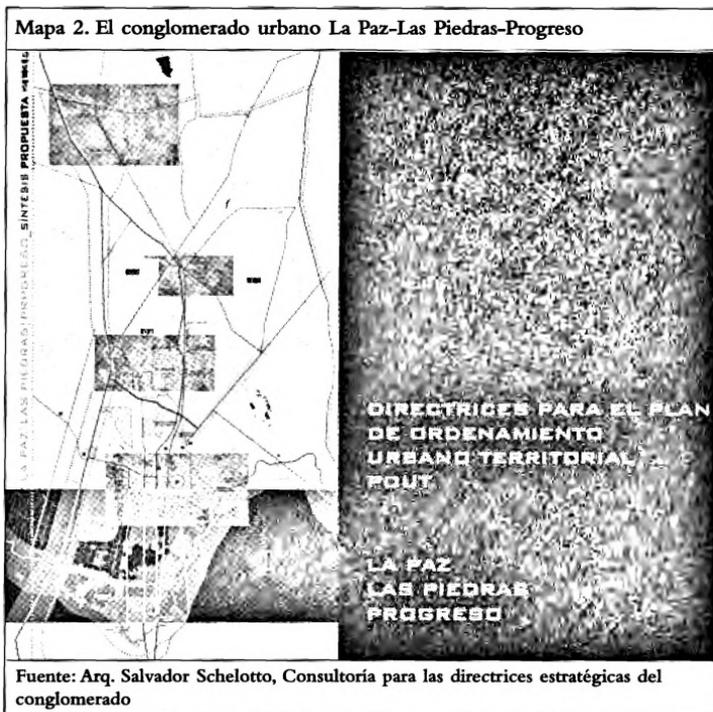
cado del suelo, inexistencia de políticas urbanas, creciente segmentación social y espacial con la consecuencia de segregación socio residencial, etc.

La centralidad histórica de Montevideo —en su origen la Ciudad Vieja casco fundacional de origen colonial—, vio mutar, a lo largo del siglo XX, sus roles y su gravitación en la estructura urbana. El desplazamiento espacial de los valores de centralidad urbana a lo largo de la “calle del 18 de Julio” en dirección este es una invariante que se verificó a lo largo de todo el siglo XX. Esa centralidad coexistió por décadas con centralidades secundarias (zonales, locales, barriales), de gran arraigo y tradición, en una estructura relativamente estable.

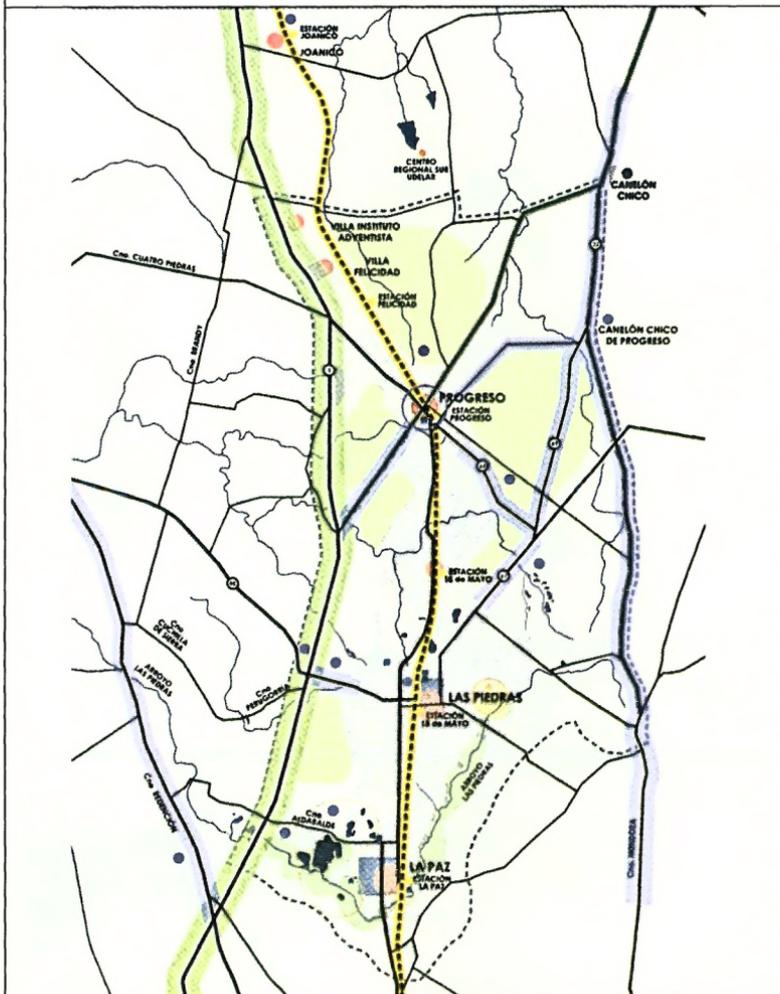
El esplendor del “centro” de Montevideo en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, cuando fuera lugar de residencia de sectores sociales de altos ingresos y uno de los paseos públicos destacados —centro simbólico de la nación, lugar de celebración y ámbito de los festejos populares—, se justificó, además, por concentrar lo principal del comercio minorista y mayorista, instituciones, actividades de gobierno y equipamientos culturales de rango nacional.

La crisis estructural del país a partir de los años sesenta afectó al centro de la ciudad y se manifestó en cambios en las pautas de residencia de sectores de ingresos altos y medios altos, que buscaron localizaciones alternativas. Sin embargo, la centralidad principal de la ciudad no registró competencia significativa hasta principios de los años ochenta, cuando se gestaron los primeros centros comerciales —*shoppings*— en emplazamientos distantes y separados de la centralidad histórica, proceso de descentralización comercial simultáneo y paralelo a los de metropolización y fragmentación socio espacial.

Centralidades y ciudades de la Región Metropolitana

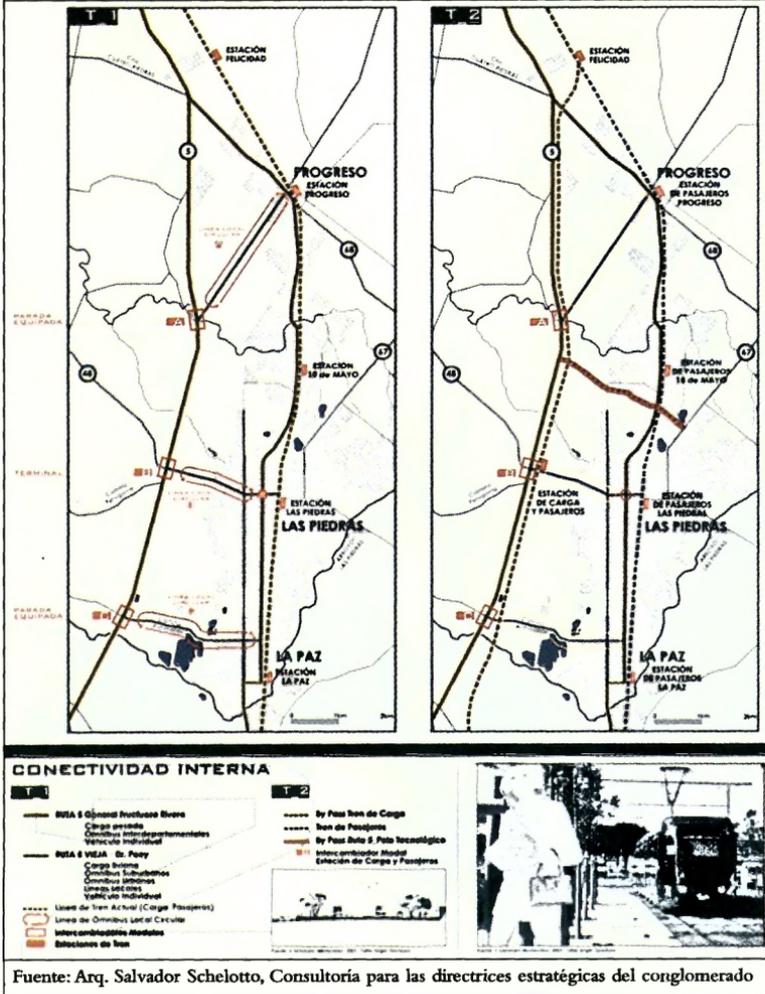


Mapa 3. Estructura del conglomerado urbano
La Paz-Las Piedras-Progreso



Fuente: Arq. Salvador Schelotto, Consultoría para las directrices estratégicas del conglomerado

Mapa 4. Conectividades en la región metropolitana y el conglomerado



La ciudad de Montevideo ya había consolidado hacia los años cuarenta su sistema de centralidades tradicional y jerarquizado: la Ciudad Vieja, el centro y el “centro expandido”, el Cordón y las centralidades populares tradicionales (Paso Molino, Unión, General Flores, Colón), a lo que se agregó más adelante en el tiempo la zona de Pocitos–Punta Carretas, un esbozo de “nueva centralidad de los noventa” en el Puerto del Buceo, centralidades zonales y locales en Carrasco–Arocena, Paso de la Arena, etc.

A esta base se han incorporado con posterioridad las unidades territoriales más modernas: en Montevideo, con emplazamientos de tipo empresarial asociados con la “nueva economía” –como los que hoy se expresan en el World Trade Center y en Zonamérica– y en los departamentos de Canelones y San José con los de “Ciudad de la Costa” y “Ciudad del Plata”.

Estos centros, sumados a los de las ciudades de La Paz, Las Piedras, Canelones, Cerrillos, Santa Lucía, Pando y Sauce, entre otras, conforman una retícula diversa, semi densa, que incluye piezas urbanas, periurbanas y rurales como caracterizaciones disímiles del punto de vista social, espacial y productivo⁷.

Es posible identificar una tipología de cinco situaciones que ayuda a comprender y explicar los nodos de esta nueva estructura reticular:

Cambios en la centralidad principal tradicional: Decadencia relativa del centro de Montevideo y del “centro expandido”, Cordón, etc. Reconversión funcional de la Ciudad Vieja (casco histórico). Emergencia de nuevos valores de centralidad en el área central: zona de Tres Cruces (terminal de ómnibus de media y larga distancia).

Cambios operados y en curso en las centralidades montevideanas de segundo orden: Proceso de popularización de las antiguas centralidades zonales. Amenaza de las mismas por el auge de las “nuevas” instalaciones conocidas como “grandes superficies” (grandes hipermercados), General Flores, Paso Molino, La Unión, Curva de Maroñas, Sayago y Colón, Paso de la Arena, La Teja y el Cerro, etc. Posibilidad de dinamización de algunas de estas cen-

7 Ver: *Libro blanco del área metropolitana*, capítulo del vértice urbano–territorial, en particular el apartado relativo a las unidades de paisaje. Montevideo: Ed. Agenda Metropolitana, 2007.

tralidades por la localización de nodos de intercambio modal en el nuevo Plan de Movilidad (Curva de Maroñas, Colón, Cerro, Paso de la Arena).

“Nuevas” centralidades en el departamento de Montevideo: Nuevos roles para la Ciudad Vieja. Auge de Pocitos, Punta Carretas, Carrasco y Portones de Carrasco, World Trade Center en el Puerto de Buceo, Zonamé-rica, etc.

Dinámica de transformación de los centros urbanos tradicionales alejados de Montevideo y su nueva funcionalidad: Centralidades urbanas tradicionales en ciudades aisladas y centros conurbados (Canelones, Santa Lucía, Sauce, Cerrillos, Pando y La Paz-Las Piedras-Progreso en el departamento de Canelones; ciudades de San José y Libertad en el de San José).

Centralidades metropolitanas emergentes con diverso grado de consolidación y especialización: Ciudad de la Costa y su centralidad emergente proyectada, Ciudad del Plata y su centralidad lineal difusa, Paso Carrasco, localidades de Toledo, Barros Blancos-Cap. Juan A. Artigas, entre otros ejemplos.

La conformación espacial de las extensiones metropolitanas y sus vínculos con el sistema metropolitano de centralidades: La Paz, Las Piedras y Progreso

La estructuración del territorio metropolitano tiene una relación directa con el desarrollo a lo largo de la historia de los medios del transporte terrestre y de las vías de comunicación, lo cual le otorga una caracterización muy clara.

Consideraremos, a modo de ejemplificación, aquella extensión metropolitana de más antigua data y más consolidada, que se estructura desde fines de los años cincuenta a lo largo de la traza vial de la Ruta Nacional N.º 5 y desde antes asociada con el trazado de la vía del ferrocarril al norte.

En primer lugar, cuenta la fuerte presencia del trazado del ferrocarril, que en el año 1869 llegó a Las Piedras desde Montevideo, en 1874 a Durazno, a 150 kilómetros de Montevideo, y en 1891 hasta la ciudad de Rivera, en la frontera norte del país, a 600 km de la capital.

En segundo lugar, y mucho más tardíamente, en la tercera década del siglo XX se conformó la actualmente densa red de carreteras y caminos, en particular la traza de la Ruta Nacional N.º 5, que en el año 1928 llegó hasta la ciudad de Canelones. El sistema vial regional y nacional se fue luego completando con otras rutas nacionales y caminos departamentales.

Tardíamente, en los años ochenta del siglo XX, la nueva traza de la ruta 5, eludiendo las zonas urbanizadas, generó un extenso “by-pass” territorial que evitaba atravesar la zona urbanizada del conglomerado, discurriendo por el lado oeste de la misma y generando una vinculación inmediata con el centro de la ciudad de Montevideo y con su terminal portuaria.

Esta estructuración territorial, predominantemente lineal con dirección norte-sur, se encuentra en este momento siendo fuertemente alterada como consecuencia de la construcción del Anillo Conector Vial Perimetral de la ciudad de Montevideo –de dirección este-oeste–, que, si bien transcurre por una traza que en su totalidad se encuentra en el departamento de Montevideo (ruta 102), es casi tangencial al extremo sur del conglomerado en la ciudad de La Paz⁸. En los hechos, este conector transversal, ya en pleno servicio a partir de 2009, funciona como un primer “anillo”, exterior a unos 10 km del centro, complementando al existente (ruta 11, aproximadamente a 50 km del centro principal).

Centralidades históricas y emergentes en el conglomerado La Paz-Las Piedras-Progreso.

El corredor metropolitano del norte, estructurado en dirección norte-sur por la traza de la Ruta Nacional N.º 5, tiene como uno de sus compo-

8 Ver el trazado y las características de esta obra en el sitio en Internet del Ministerio de Transporte y Obras Públicas: www.mtop.gub.uy. La Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República organizó, en agosto de 2008, el Seminario Internacional “Taller de Proyecto Urbano sobre el Anillo Colector Perimetral”, conjuntamente con los Ministerios de Transporte y Obras Públicas, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y la Intendencia de Montevideo (ver: www.farq.edu.uy).

nentes centrales la conurbación de las ciudades de La Paz, Las Piedras y Progreso, pieza territorial que incluye ciudades de remota fundación, y que en su conjunto alberga más de 115.000 habitantes, siendo la segunda “ciudad” del país (y obviamente, también de la región metropolitana) luego de la ciudad de Montevideo.

Esta “segunda ciudad” aglutina un conjunto de tres centros poblados independientes y un número importante de “villas”, urbanizaciones de diversa calidad y consolidación, asentamientos precarios y fraccionamientos. El origen de la misma como tal está asociado con el acelerado proceso de metropolización disparado a mediados de los años cincuenta del siglo pasado, si bien —como ya se vio— cada uno de sus centros urbanos componentes tiene orígenes muy anteriores a esa fecha.

Un estudio reciente permitió aquilatar la inserción del conglomerado La Paz–Las Piedras–Progreso en el sistema urbano–territorial metropolitano, tomando en cuenta aspectos relacionados con su identidad, el paisaje y la cultura del territorio. Se valoró y reconoció el sistema físico–geográfico, las características de la urbanización (forma, funcionalidad), los bordes urbanos y las interfases urbano–rurales, los conflictos y problemas ambientales, las conectividades principales (la conexión norte–sur y la conectividad este–oeste) y complementarias, la accesibilidad urbana y territorial, el desarrollo del sistema habitacional y el problema del hábitat precario que afecta a importantes sectores de la población residente (Schelotto, S., 2006). Así mismo se estudió el sistema de centralidades del conglomerado.

Del mismo surgieron algunas recomendaciones fundamentadas en las características propias de la microregión a la cual pertenece este rosario de centros poblados (caracterizada como de vocación productiva agroalimentaria), su inserción en el sistema urbano–territorial metropolitano, su accesibilidad y sus vínculos y conexiones con el centro metropolitano principal.

Ellas son:

1. Consolidar y avanzar en la construcción institucional de la microregión y la gestión del conglomerado.
2. Ampliar y diversificar la base económica y productiva de la microregión a partir de su vocación agroalimentaria.
3. Mejorar la accesibilidad y la conectividad metropolitana, microregional y local.
4. Mejorar la calificación urbana del conglomerado y de sus partes componentes, los servicios e infraestructuras.
5. Fortalecer la integración sociocultural del conglomerado y promover una mayor equidad e inclusión social.
6. Potenciar la identidad microregional y fortalecer las identidades locales.
7. Conservar, proteger y calificar el paisaje rural, integrándolo con el ámbito urbano.
8. Conservar y mejorar la calidad ambiental a nivel microregional y urbano.

Este conglomerado posee características y desarrolla comportamientos propios de “ciudad-dormitorio”, inducidos, entre otras causales, por su cercanía con Montevideo y por la caída del empleo local producida por el cierre de industrias. No obstante, y al mismo tiempo, mantiene una identidad y dinámica propias que es reconocible en su diversidad y potencialidad.

Esta dinámica y características identitarias, sustentadas en su historia y en una vocación de afirmación local, están conformadas por actividades productivas, comerciales y de servicios, entramado de actores e instituciones, y eventos culturales y deportivos que son ineludibles de considerar al momento de plantear cualquier tipo de planificación microregional y local.

En una visión estratégica y de largo plazo, el problema central y la principal aspiración planteada es lograr que el conglomerado conformado por esta importante área urbanizada reconstruya y genere dentro de un marco metropolitano una sustentabilidad propia que le permita transformarse en una unidad competitiva, diversa y atractora de actividades, superando el modelo satelital de la capital.

Para ello se considera necesario apuntar a la consolidación de la vocación productiva agroalimentaria, agroindustrial y de servicios de la microregión y al papel predominante del conglomerado La Paz-Las Piedras-Progreso en la misma.

Ello implicará un esfuerzo por articular las partes y superar los particularismos, las localías y la fragmentación de intereses a fin de lograr la integralidad e integración.

Ello implicará también reconocer, identificar, respetar y expandir los activos y referentes simbólicos y/o tangibles a partir de los cuales se construyen las identidades locales y se desarrollan las actividades cotidianas, incluyendo los diversos niveles asociativos y de desarrollo de acción colectiva.

Tales valores y rasgos identitarios se afirman en las condiciones físicas y geográficas de base que la explican y sustentan. En efecto: la microrregión⁹ como tal posee una fuerte identidad visual y perceptiva, que es apreciable en los recursos del paisaje natural y cultural. En ello incide la disposición de las trazas viales principales por las cotas altimétricamente significativas en relación al espacio microregional en su globalidad, permitiendo una amplia apreciación visual y una clara lectura y comprensión del territorio. Esta circunstancia, sumada a que muchos de los lugares o puntos “notables” de las áreas urbanizadas se encuentran localizados en puntos altimétricamente destacados, permite una relación visual muy próxima e inmediata entre el medio urbano y el espacio rural. Esta relación es particularmente significativa en el medio urbano, en la medida en que aún en áreas densas y consolidadas, desde las cuales es posible perci-

9 El departamento de Canelones constituye una unidad administrativa y de gobierno en el territorio de la Región Metropolitana, que incluye y “recorta” dinámicas y fenómenos territoriales, por lo que reconoce en su interior subunidades diversas y complejas (por ejemplo, los espacios microrregionales y locales). Históricamente, la división administrativa y política de Canelones ha sido organizada en 29 juntas locales (hoy municipios), cada una de ellas con su circunscripción territorial. En el actual período se ha superpuesto a esta organización territorial una intermedia, sobre la base de siete “microrregiones”. La “Microrregión 7”, de vocación agroalimentaria, se estructura con el conglomerado urbano/periurbano de La Paz, Las Piedras y Progreso.

bir y visualizar el espacio rural y es posible comprenderlo, constituye una de las virtudes preexistentes a nivel de paisaje que se pretenden conservar y potenciar.

La ciudad de Las Piedras, cuyo casco fundacional es de origen colonial español, se remonta a primer asentamiento hacia el año 1780, aunque fue en 1795 cuando la población se fundó formalmente con su plaza en el centro y las “49 manzanas” originales (7x7). Su trazado urbano fue formalizado posteriormente hacia 1838 por Carlo Zucchi.

Las ciudades de La Paz (1872) y Progreso (1913) son centros poblados relacionados con la aparición del ferrocarril, que fueron primero estaciones ferroviarias y luego poblaciones fundadas formalmente.

La posterior aparición de un “cuarto” centro o componente urbano se generó a partir de la realidad emergente de las “villas”, cuyo origen se remonta a los años cincuenta del siglo XX y que forma parte de una secuencia de conurbación a lo largo de corredores de metropolización que se registró a partir de esos años y se ha acelerado en las últimas dos décadas¹⁰.

En el interior de este conglomerado heterogéneo y diverso tanto en su forma como en su funcionalidad, se identifican con claridad algunas centralidades tradicionales y otras emergentes o potenciales.

En primer lugar, las centralidades tradicionales de las ciudades de La Paz y Las Piedras son las más consolidadas, dinámicas y potentes, estando éstas focalizadas en las respectivas plazas fundacionales, pero complementadas con importantes desarrollos lineales.

En los centros de ambas ciudades se combinan los aspectos institucionales, las instalaciones para la cultura y la educación, el comercio mayorista y los servicios vinculados a la producción, el comercio minorista formal y el comercio informal. Esa mezcla, a la que se incorpora la función residencial¹¹, asegura una vitalidad propia y mantiene los niveles de actividad en los diferentes horarios y días de la semana.

10 La metropolización de Montevideo se encauzó espacialmente a lo largo de “ejes” o “corredores” metropolitanos, los cuales corresponden a las rutas de penetración que desde el interior del territorio llegan a la ciudad capital y a su puerto. Éstos son los de las rutas 1, 5, 6-7 y 8 (los más antiguos) y las rutas 101-102 e Interbalnearia-Av. Gianattasio, sobre la costa este.

11 Se debe tener en cuenta que se trata de ciudades en las cuales coexiste una dinámica

A diferencia de éstas, la centralidad de la localidad de Progreso es menos jerárquica y más dispersa, aunque no menos real, pues ejerce una clara influencia sobre la referida localidad y también en relación con su área rural inmediata.

Se trata de un centro que conserva una fuerte identidad vinculada con el pasado ferroviario y granjero su aún vigente rol de centro de servicios para las quintas y las granjas.

Sobre la espina interna de la vieja ruta 5, entre La Paz y Las Piedras se está desarrollando potencialmente una centralidad lineal continua, fortaleciendo una continuidad y contigüidad de tejidos que tendencialmente conectará a ambas ciudades en un futuro.

Finalmente, es posible identificar un germen de valores de nueva centralidad en una intersección notable en la zona conocida como de “las villas”, en la proximidad de la actual estación ferroviaria “18 de Mayo”.

Es de notar que dicho enclave es el nodo baricéntrico de una extensa área urbanizada que comprende un conjunto de “villas” y barrios situados entre ambas ciudades y contiguos a entornos rurales.

La propuesta de crear una nueva “ciudad” que se está considerando por parte de la administración departamental, aunque discutible, claramente procura atender esta realidad, dando respuesta a un ámbito de residencia de varios miles de personas en urbanizaciones poco densas y extendidas, con coeficientes de ocupación muy bajos, lo que dificulta la dotación de infraestructuras y servicios básicos.

Complementariamente, se detectan en el interior del conglomerado un conjunto diverso de centralidades barriales a nivel de barrios o villas y otras centralidades potenciales o protocentralidades que pueden dar lugar a la localización preferente de equipamientos y mejoras. Algunas de

propia del “interior” del país, con una vida cotidiana más afín con los patrones del centro metropolitano principal. Entre otros aspectos, lo relacionado con la localización residencial se destaca dado que la fragmentación y segmentación socio-espacial es un proceso aún incipiente, motivo por el cual los tejidos residenciales son aún policlasistas y el centro urbano es un espacio de residencia de sectores medios y sectores populares. En este sentido, estos “centros históricos” de pequeñas ciudades se asemejan a las históricas centralidades de los cascos fundacionales de la mayoría de las ciudades hispanoamericanas.

estas situaciones están vinculadas con equipamientos comunitarios o con la red de servicios educativos públicos.

Veamos a continuación una somera descripción de cada una de las situaciones enumeradas.

La centralidad de Las Piedras y sus múltiples funcionalidades

Fotografía 2. Imágenes de la ciudad de Las Piedras



Fuente: Salvador Schelotto

Fotografía 3. Vista aérea de la plaza principal de Las Piedras



Fuente: Salvador Schelotto

Fotografía 4. Vista aérea de la estación y borde norte de la ciudad de Las Piedras



Fuente: Salvador Schelotto

Fotografía 5. Vista del centro de Las Piedras



Fuente: Salvador Schelotto

La centralidad histórica de las Piedras representa, sin lugar a dudas, la mayor concentración y diversidad de actividades comerciales, institucionales y culturales del conglomerado.

Por su parte, en el ámbito central existe una fuerte concentración de recursos patrimoniales que constituye uno de los elementos más atracti-

vos de esa ciudad (vinculados con el pasado colonial, con la gesta histórica del artiguismo¹², con el patrimonio ferroviario del siglo XIX y con el arte y la arquitectura moderna en el siglo XX).

El centro de la ciudad de Las Piedras, considerado como espacio urbano, combina algunas cualidades ambientales significativas con algunos problemas inocultables.

Por un lado, es de señalar la escala de la calle, la presencia en ella del arbolado que califica a la misma, la homogeneidad y altura de las construcciones alineadas sobre la línea de propiedad y que conforman manzanas de borde cerrado, todo lo cual otorga al ambiente urbano una calidad destacable. Se debe señalar que incide en esta calificación el emplazamiento de la plaza en el lugar altimétricamente más destacado del entorno (cota 80 aproximadamente), lo cual otorga a este ámbito una visibilidad y presencia —desde y hacia el territorio urbano y periurbano circundante— verdaderamente excepcional. El paisaje del campo, de la granja y de la viña se introduce visualmente en la ciudad de Las Piedras y viceversa: la ciudad y en particular su área central es percibida con claridad desde el territorio circundante, lo cual otorga una singular legibilidad a la estructura de la ciudad y el territorio cercano.

En Las Piedras, las relaciones entre los “barrios” y el “centro” están claramente establecidas, marcándose una jerarquía de espacios dentro de una trama viaria ortogonal isótropa, propia de las extensiones urbanas posteriores al trazado colonial, pero no que no invalida la caracterización particularizada de ciertas partes de ciudad.

Este sector central está fuertemente marcado por la presencia de los servicios comerciales (fundamentalmente el comercio “establecido”), pero cuenta así mismo con una presencia complementaria de la venta callejera y otras actividades informales, así como la presencia de instituciones públicas (sede del Gobierno local y otras dependencias municipales, comisaría, juzgados, establecimientos de enseñanza y otros servicios públicos) y privadas (iglesia, establecimientos educativos privados, clubes sociales y

12 Referida al “ciclo artiguista” (1811-1820), gesta emancipadora liderada por José Artigas (1764-1850), Primer Jefe de los Orientales y Protector de los Pueblos Libres

deportivos, etc.), constituyéndose en una suerte de ámbito calificado y referente del conjunto de la ciudad. En ese contexto, la plaza fundacional funge como atractor principal y condensador social, ámbito rodeado de servicios comerciales y de intenso transporte colectivo e individual (entre ellos, con una participación muy significativa, los birrodados), más propio de una realidad metropolitana que de la vida pueblerina.

La Paz y su identidad picapedrera

Fotografía 6. Imágenes de la ciudad de La Paz



Fuente: Salvador Schelotto

Fotografía 7. Vista aérea de la ciudad de La Paz, las canteras y el cementerio israelita



Fuente: Salvador Schelotto

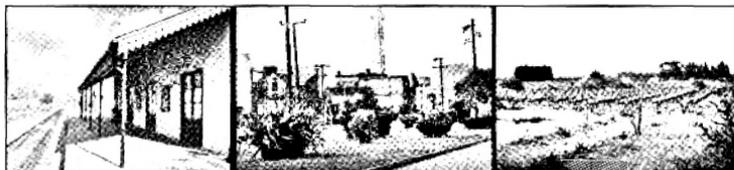
La actividad en las canteras de granito y la radicación en la ciudad, en las primeras décadas del siglo XX, de trabajadores inmigrantes que llegaron atraídos por oportunidades de trabajo (fundamentalmente italianos) determinó en la ciudad de La Paz una identidad fuertemente arraigada en el trabajo manual y la artesanía e industrialización de la piedra, fundamentalmente granítica¹³.

La geometría de la centralidad de La Paz es en cierto modo la de una “centralidad descentrada”, si fuese posible tal caracterización. La Plaza principal de la ciudad no está situada en un emplazamiento baricéntrico en el tejido urbano, sino desplazada del mismo y recostada en el lado sureste de la ciudad, a muy pocos metros del arroyo Las Piedras, límite departamental con Montevideo. Uno de sus cuatro lados se apoya sobre la traza de la vía férrea, determinando una asimetría de relaciones que condiciona toda la estructura de la ciudad y resulta en una organización espacial del “centro” (y la ciudad toda) que es en realidad tangente a la plaza fundacional.

La cualidad de atravesamiento que es propia de La Paz —el transporte colectivo que llega hasta Las Piedras y Progreso, así como el ferrocarril, la marcan fuertemente— afecta de modo tangencial a la centralidad y a su plaza, estableciendo una singular estructuración espacial y funcional muy característica.

Progreso, ciudad de la viña y de la granja

Fotografía 8. Imágenes de la localidad de Progreso



Fuente: Salvador Schelotto

- 13 En las proximidades de la ciudad —y aún dentro de su trama— se encuentran numerosas canteras, activas o abandonadas, de granito rosado. Ellas abastecieron a la ciudad de granitos, piedra partida y basalto. De allí salió el material que pavimentó la portentosa Rambla Sur de Montevideo, realizada en la década de los años veinte del siglo pasado, en gran parte sobre tierras ganadas al Río de la Plata.

Fotografía 9. Vista aérea del centro de la localidad de Progreso



Fuente: Salvador Schelotto

La centralidad principal en la ciudad de Progreso constituye un caso muy diferente a los dos anteriores: su “centro” urbano está conformado por el entorno de la estación de ferrocarril —en ese sitio la vía pasa muy próxima a la traza de la antigua ruta 5—, los espacios públicos contiguos a la misma y un conjunto de edificios institucionales y comercios de abastecimiento cotidiano y de servicios a la producción, todos ellos característicos de un centro de servicios asociado con un área de producción agrícola intensiva (granja y viña).

La fuerte vinculación histórica y actual de Progreso con la producción granjera y la existencia en la misma ciudad y en su entorno inmediato de bodegas y viñedos, así como de plantaciones de frutales de hoja caduca, otorga una particular configuración a su centralidad, más dispersa y menos definida en lo espacial que en los dos casos anteriores, aunque no por ello menos presente en la cotidianidad y el imaginario de su población residente y en la del área rural inmediata.

La matriz identitaria granjera y vitivinícola de Progreso está claramente presente en su centralidad y constituye su principal atractivo.

La propuesta de generar itinerarios que conformen “caminos del vino” asociados con recursos del paisaje cultural incluye naturalmente a la centralidad de Progreso y sin lugar a dudas potenciará su revitalización.

Las luces de la capital y la atractividad posible de los centros en el sistema urbano metropolitano

Los habitantes del territorio metropolitano están viviendo con expectativa y fundadas preocupaciones los procesos de cambio que se registran en su entorno cotidiano. La atracción de Montevideo, fundamentalmente para los jóvenes y los trabajadores activos, por décadas ha hecho declinar la actividad comercial y la vida comunitaria, afectando y condicionando las actividades productivas, culturales y de esparcimiento colectivo en las localidades.

La siempre presente atractividad de la ciudad capital genera una tensión centrífuga contra la cual todo esfuerzo de competir ha resultado infructuoso, generando frustraciones y proyectos truncos.

A su vez, la dinámica las nuevas formas de lo “público” en el entorno periurbano, asociadas con la implantación de las “grandes superficies” y centros de compras, los equipamientos para el ocio, el entretenimiento y la diversión, que demandan en forma creciente un espacio propio, alejado del centro urbano, y con posibilidades de accesibilidad y desarrollo que compiten con las áreas urbanas consolidadas, también presionan hacia un abandono de las centralidades.

Queda planteada y aún pendiente la cuestión de la posibilidad o no de construcción de una identidad del conjunto. La administración departamental en Canelones ha dado pasos para generar instancias comunes a las tres localidades, así como a los barrios y villas próximos, con el objetivo de integrarlos en un espacio mayor. Para que ello sea posible, es necesario por un lado afirmarse en sus fortalezas actuales, mientras que por otro lado se requiere generar nuevas actividades y atracciones que

convoquen e identifiquen a la comunidad en su conjunto y a una institucionalidad que refleje ese proceso.

Estas líneas de trabajo, sumadas a la descentralización comercial y a la localización de actividades económicas (logísticas, agroalimentarias, de innovación tecnológica, industriales, etc.), pueden revertir en parte las tendencias históricas.

En ese marco, el espacio público y su calificación constituye una potencialidad a explorar y así ha sido asumido.

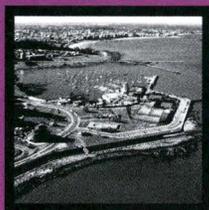
La propuesta departamental de reactivar y rediseñar el Parque Artigas en Las Piedras (asociado con el pasado histórico), el hipódromo local y el estadio de fútbol, así como la de generar un gran parque central entre dicha ciudad y el área de las villas, con una innegable proyección metropolitana, avanza en esa dirección.

Una interrogante aún pendiente refiere a si el actual sistema de centralidades, potenciado y equipado, es capaz de integrar simbólicamente la representación del conjunto de la comunidad de los cuatro grandes componentes de esa estructura urbana, integrándolas en una estructura común que las incluya y siendo capaz de proyectarse hacia el futuro con vocación y personalidad específicas en el territorio metropolitano.

Bibliografía

Schelotto, Salvador (2006) *Directrices estratégicas para el Plan de Ordenamiento Urbano-Territorial (POUT) de La Paz, Las Piedras y Progreso*. Montevideo: Intendencia de Canelones/Centro de Estudios Estratégicos Canario (CEEC).

Este libro se terminó de
imprimir en julio de 2011
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador



Las propuestas de transformación y de planificación territorial de la ciudad y su región inmediata, en los procesos de metropolización, encuentran en las centralidades urbanas e históricas las claves para la reconquista del territorio y la urbanidad.

Acorde con esta óptica, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), conjuntamente con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito están llevando a cabo el proyecto editorial "Centralidades".

El presente volumen, dedicado a estudios sobre Montevideo, presenta una selección de trabajos, y también de autores uruguayos, que atiende a lo territorial, lo ambiental, lo paisajístico, lo cultural y muy particularmente a las complejas condiciones económico-sociales desde una perspectiva histórica de la centralidad montevideana. Se trata de una centralidad, la capital del país, con una singular localización caracterizada por la península, la bahía y el "Cerro" homónimo; y de centralidades: el área central, las centralidades históricas, las nuevas centralidades y las centralidades metropolitanas.

La más joven de las capitales americanas es un elocuente ejemplo de la búsqueda de respuestas tendientes a la obtención de una estructuración integral, plural, diversa y solidaria de la ciudad y su territorio, una cuestión que está planteada aunque, ciertamente aún no resuelta, desde el sector público e incluso desde el ámbito privado.



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos