

Mariano Arana, coordinador

Uruguay: La centralidad montevideana



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Control Histórico

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	

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.

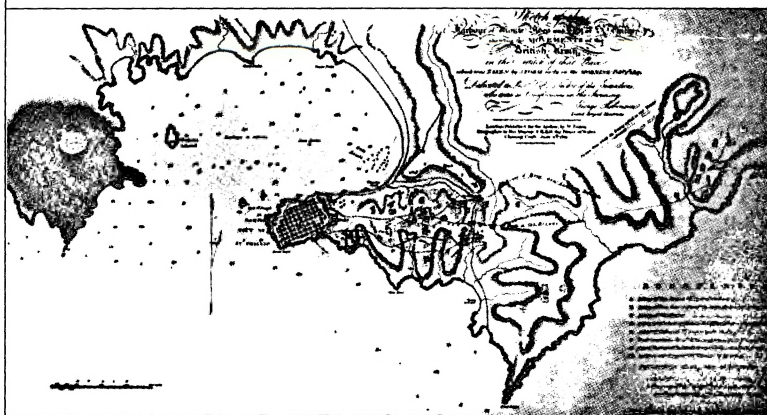
Haciendo historia

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 —afrancesadas 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 montevidéana.

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 montevidéanos, 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).

Imagen 2. Visión poética de Montevideo



Fuente: Óleo de Joaquín Torres García (calle Sarandí).

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-sequilibra-ntes 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 descaracterización 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 montevideanos.

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 montevideano, 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 excepcionales, 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

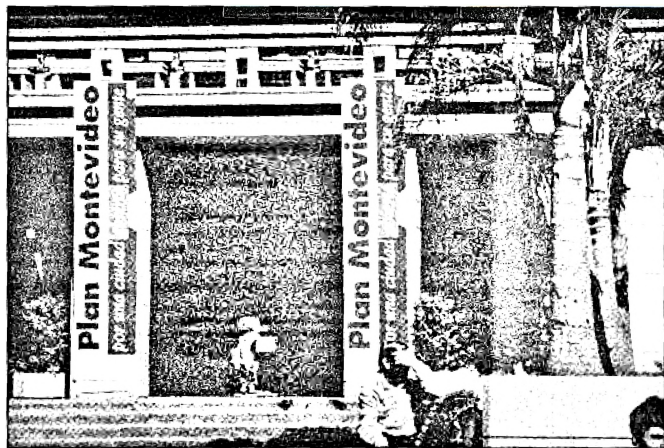
El Plan Montevideo

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 montevideanos 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 montevideano 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

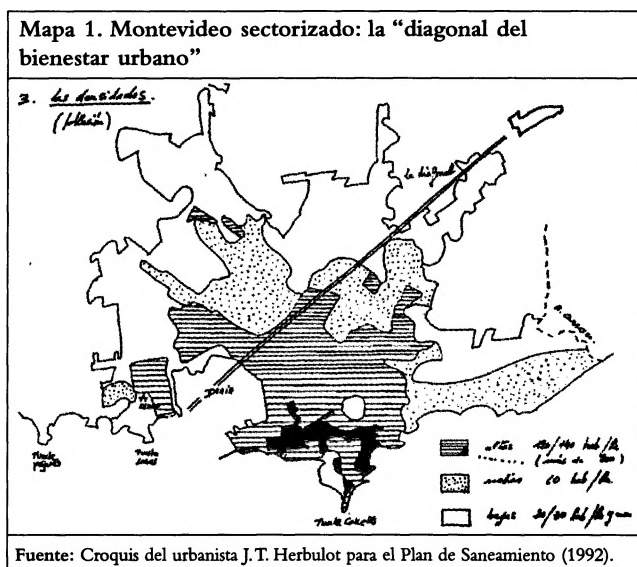
Desde 1990 las propuestas arquitectónicas y físicas se apoyan en la búsqueda de un nuevo equilibrio socio-urbano, una mejor relación entre densidades de población y equipamientos, y fundamentalmente la más perfecta adecuación de las formas y dimensiones arquitectónicas con la proporción y percepción 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 montevideana.

Re-equilibrio socio urbano

En las décadas de 1960 a 1990 la ciudad sufrió un ostensible deterioro en el marco de un insignificante crecimiento demográfico. Las migraciones internas y un impulso constructor constante desbalancearon la urbe, con un crecimiento desmedido en la costa este y la pérdida de valores de su centralidad histórica.

El futuro de la ciudad estaba afectado.

El informe del urbanista J.T. Herbulot para el Plan de Saneamiento de 1992 era gráficamente irreprochable en cuanto dividía a Montevideo por una “diagonal del bienestar urbano mínimo” (imagen 4).



Revertir este proceso fue el principal objetivo del Plan Montevideo, tomando a la Bahía de Montevideo, génesis de la ciudad y su escenario más característico, como centralidad histórica y visión de su desarrollo futuro.

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.

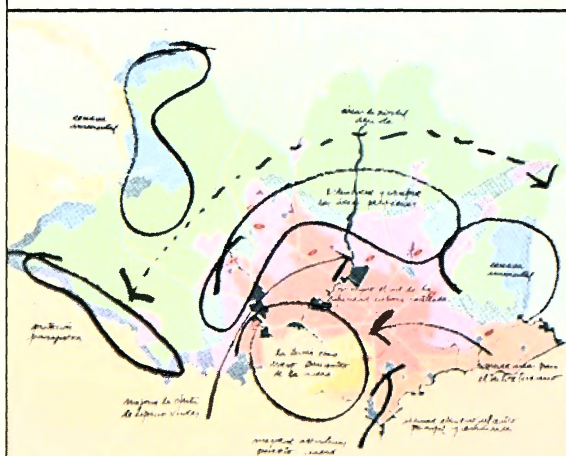
La variada topografía de cuchillas y cursos de agua ordenó el desarrollo estructural posterior y condicionó, a su vez, las relaciones y las direcciones de los diferentes crecimientos “amanzanados”. La ciudad, en su proceso de desarrollo proyecta en el tiempo su historicidad en las características diferenciales 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.

Mapa 2. Esquema del modelo de ciudad



Fuente: Hacia un Plan de Montevideo. 1996. Avance del Plan

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 montevidеоano, y su transformación en el “patio trasero” de Montevideo.

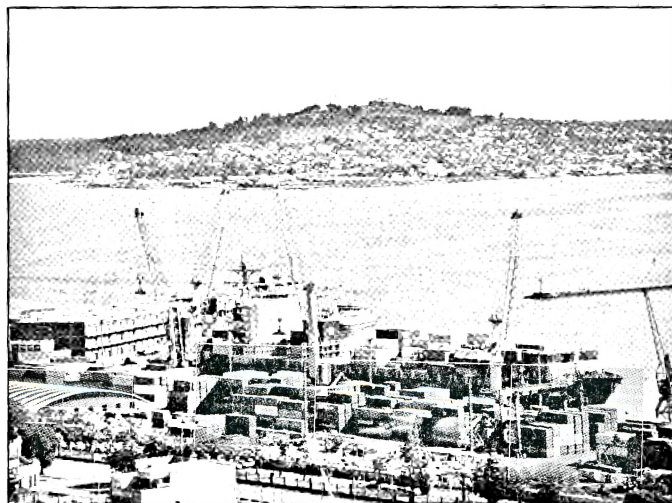
Los cambios en el sistema productivo y de transporte provocaron el abandono de las instalaciones localizadas en la zona, dando lugar a áreas deterioradas, abandonadas, o simplemente subutilizadas.

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.

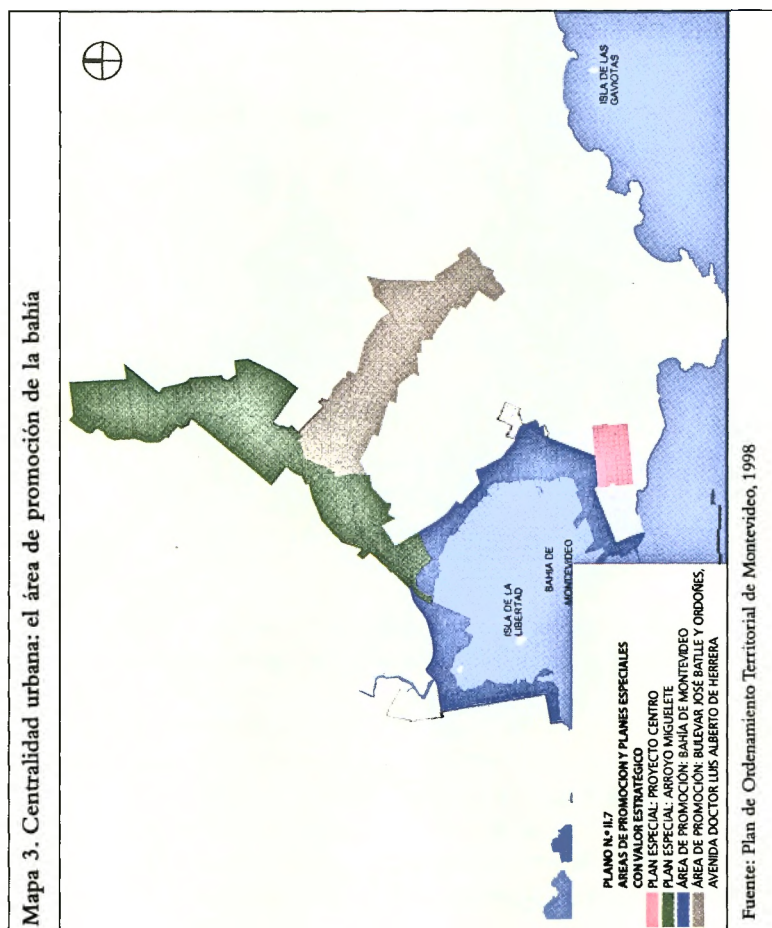
La zona de la bahía (figura 3) —eje emblemático del desarrollo de la ciudad, tanto a nivel de centralidad histórica como de nueva centralidad urbana—, de acuerdo al Plan Montevideo es “área de promoción”, y, por lo tanto, por iniciativa pública o privada, en determinadas condiciones, partes de esa zona 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

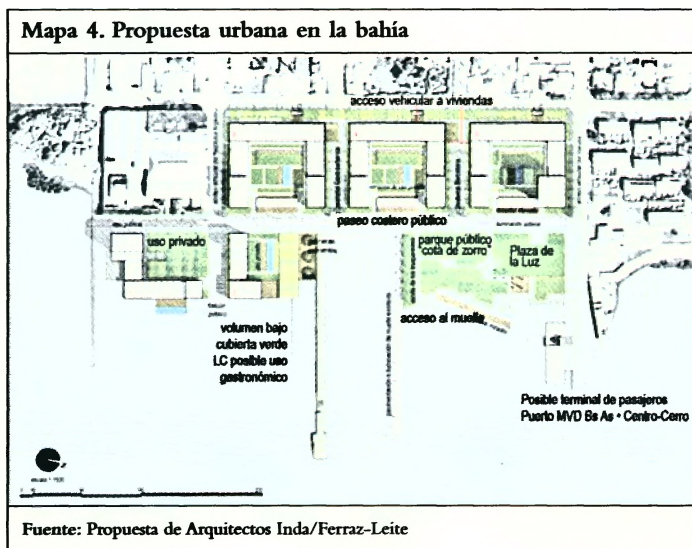


Fuente: www.yannarthusbertrand.org

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 montevidéana.

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 montevidéano 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 montevidéana.
- 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 calificadora 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.

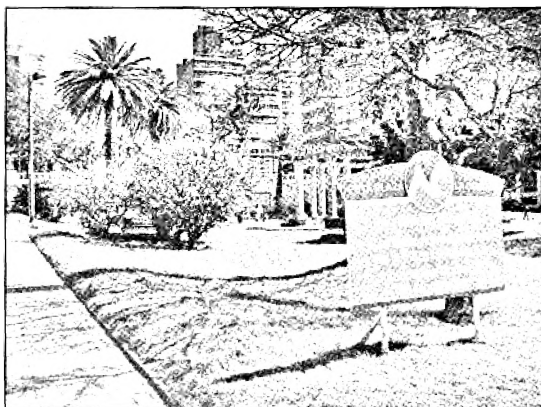
La plaza Matriz fue el centro cívico y religioso de la primera época, y continúa teniendo un fuerte acento evocador e identificador. Se complementa en su relación con la ciudad republicana, con la plaza Independencia, especie de bisagra entre la Ciudad Vieja y la Ciudad Nueva. Formulada en primera instancia 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 padrinazgo 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 montevidéano 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 montevidéanos 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 montevidéana.

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

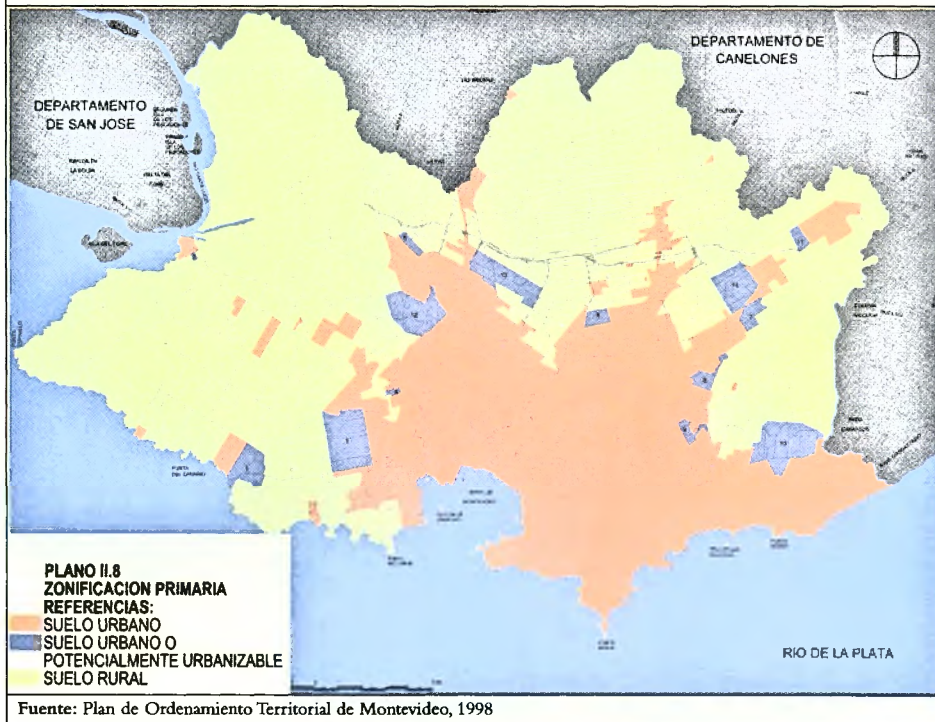
deros, en los cuales se distribuye una población de alrededor de 300.000 habitantes en ciudades y pueblos de 20.000 habitantes como media. El conjunto de funciones que se desarrollan en el área, salvo en la línea costera, una interdependencia real entre la ciudad-metro y los municipios vecinos en la 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

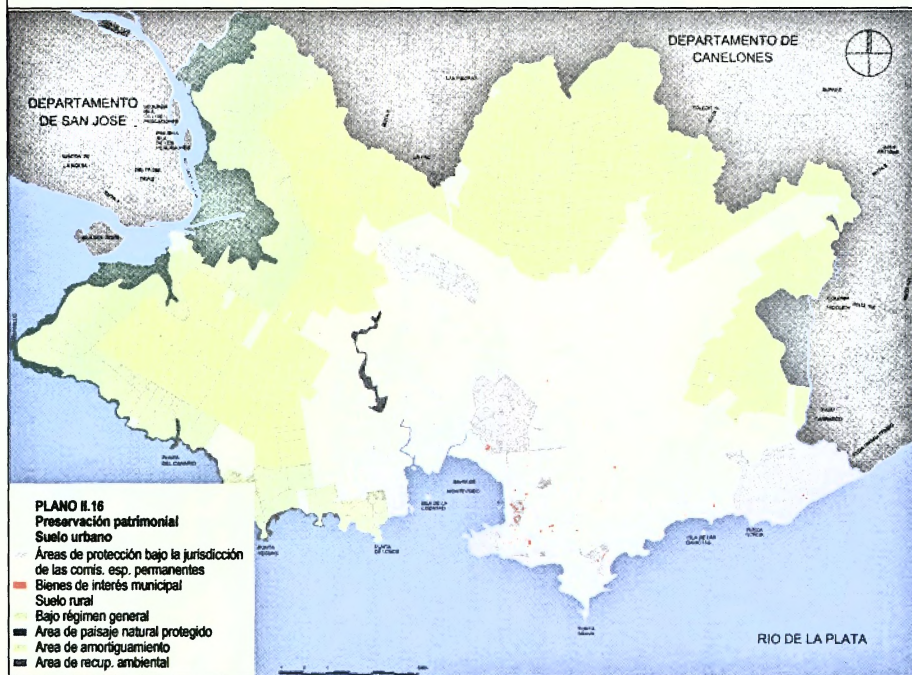
Las llamadas áreas patrimoniales son cuatro, y se corresponden con aquellas porciones “caracterizadas” de la ciudad de reconocido equilibrio arquitectónico-urbanístico que, poseyendo altas calidades arquitectónicas y espaciales identificatorias del montevideano, han visto distorsionado su desarrollo 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



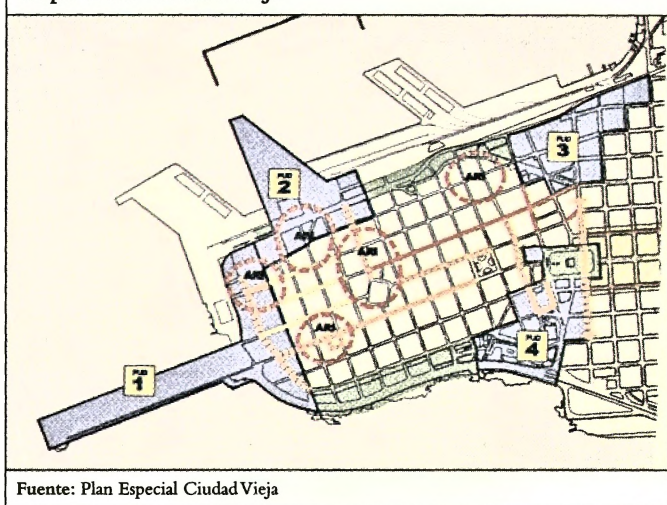
Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, 1998

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.

Mapa 7. La “Ciudad Vieja”



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 montevideano.

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-anchas 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 incontrastables 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 auditoria 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 montevidiano 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 montevidiano 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.