

**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

---

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

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

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

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

---

Juan Daniel Christoff<sup>1</sup>

### 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.

Imagen 1. Anuncio de promoción de ventas de los shopping centers: ventas por Internet.

The image is a screenshot of a website advertisement for 'Ositos & Cia.'. At the top, there is a navigation bar with a search box and links for 'Inicio', 'Categorías', 'Mensaje', 'Promociones', 'Reservaciones', 'Ayuda', 'Inicio', 'Mi cuenta', 'Registro', 'Escobedo', and 'Ayuda'. Below this is a secondary navigation bar with 'Inicio', 'Categorías', 'Mensaje', 'Promociones', 'Reservaciones', 'Ayuda', 'Inicio', 'Mi cuenta', 'Registro', 'Escobedo', and 'Ayuda'. The main content area features a header with 'Ositos & Cia.' and a dropdown menu for 'Seleccione el local de su preferencia' with 'Locales con venta On-Line' selected. The main display area is divided into several sections: a large image of a teddy bear with the text 'Ositos & Cia. Para ellos, todo...'; a smaller image of a teddy bear; a section for 'Peluche Igor flor' with a 'Peluche Igor flor Desde \$ 490,00'; a section for 'Coche línea Disney con Movil' with 'Coche línea Disney con Movil \$ 2.580,00'; and a section for 'Booster con respaldo disney 10838' and 'Silla de comer Baby smile 5 alturas cond. 10835'. On the right side, there is a vertical menu with categories: 'Accesorios de bebé', 'Bañeros', 'Bañeros Duermo', 'Cocheritas y sillas', 'Juegos de jardín', 'Juguetes de Bebé', 'Juguetes para niños', 'Mañaneras para niñas', 'Peluches', 'Sillas', 'Tablas de mader', and 'Vehículos'. The footer of the advertisement reads 'Fuente: Imagen extraída de la página web del Montevideo Shopping'.

Estas nuevas centralidades se constituyen en “lugares” de seducción para la cultura contemporánea. Basta verificar el valor convocante que tienen para la ciudadanía no solo a través de estrategias de promociones comerciales o la generación de eventos culturales o deportivos –corre–caminatas, fiestas de luz y sonido, recitales, etc.–, aunque carezcan de valores locales, sino también porque responden a la necesidad de pertenencia de la población al mundo y de integración a la globalización. Al decir de Fernando Carrión, en el curso “Los Centros históricos en América Latina: una realidad impensada”: “Aparece una nueva centralidad: la de la globalización, que es más un nodo de articulación a la red urbana global que elemento estructurador de la ciudad donde está inscrito”.

Ante esta nueva realidad de centralidades disímiles que participan de un mismo sistema territorial, algunas respondiendo a la construcción de lo urbano –al “espacio de los lugares” de nuestras tradiciones–, y otras participando a–territorialmente en el “espacio de los flujos”– instalado en

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.

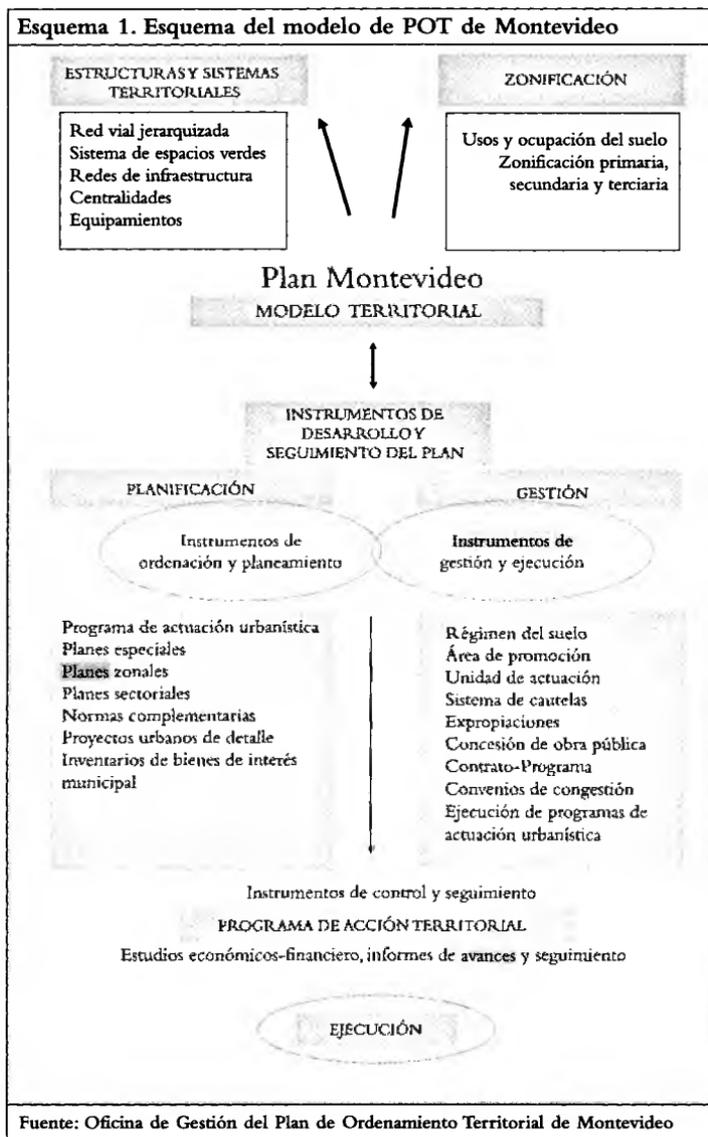
Finalmente, si el nivel de urbanidad de la ciudad está directamente vinculado a la fortaleza de las centralidades urbanas, se concluye que el modelo policéntrico es también una apuesta tendiente al logro del acceso democrático a la ciudad.

## Modelo del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo

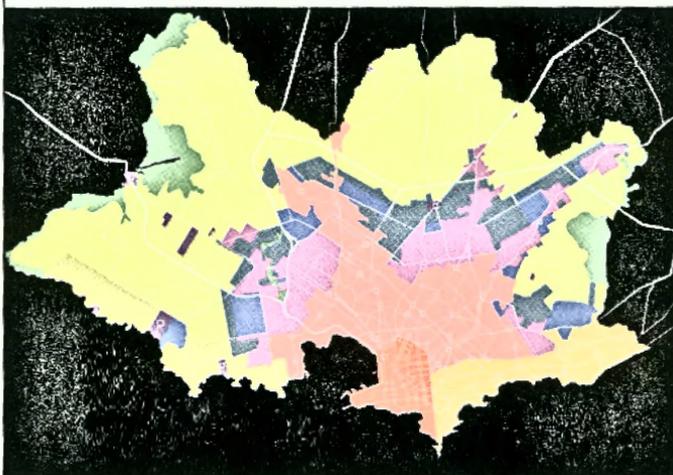
En la experiencia planificadora de Montevideo, un hito significativo ha sido el Plan de Ordenamiento Territorial -POT (Intendencia Municipal de Montevideo, 1998), vigente desde 1998 y actualmente en proceso de revisión. El mismo se fundamentó en un plan estratégico previo, que debería ser actualizado 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.

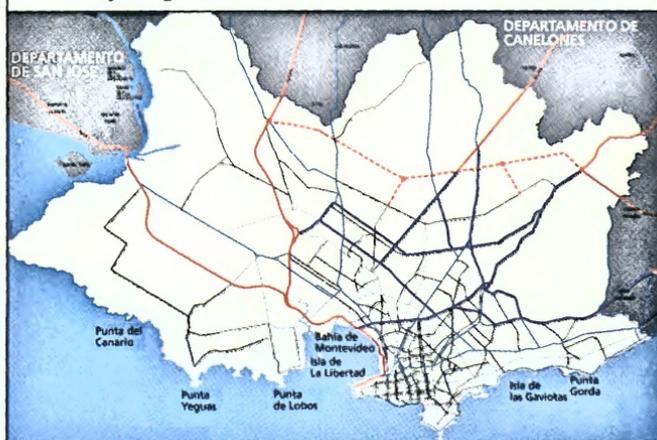


**Plano 1. Zonificación secundaria**



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

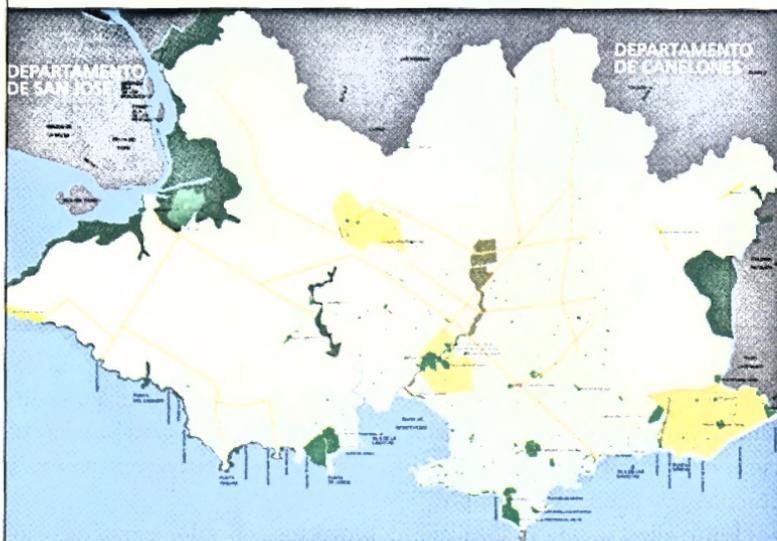
**Plano 2. Jerarquización vial**



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.

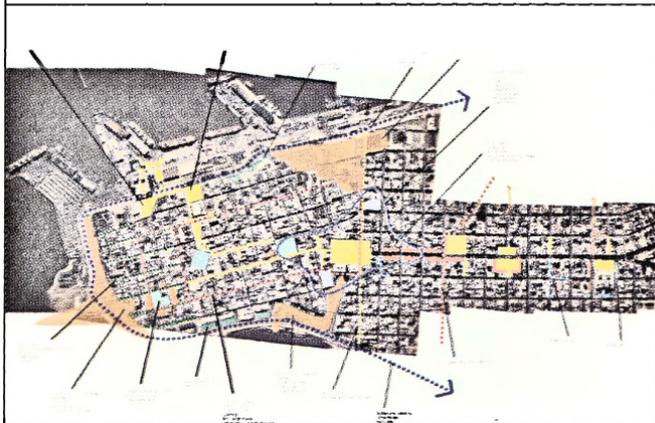
En la experiencia planificadora montevideana es valorable, en la medida que nos deja algunas lecciones, la aplicación de uno de los instrumentos de desarrollo del Plan Montevideo: el Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja y 18 de Julio.

### **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)



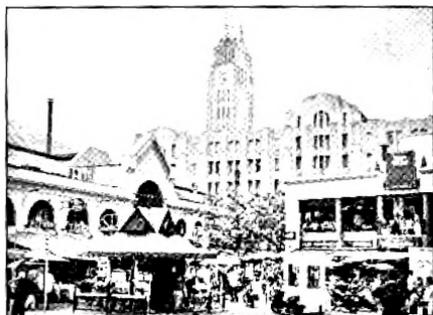
Fuente: Fotografía del autor

**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 Garibald. (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.