

# MONTEVIDEO: HACIA UNA PLANIFICACION PARTICULARIZADA

**Mariano Arana**  
**Rubén García Miranda**

La ciudad colonial, la ciudad de las leyes, la ciudad de los planes, como las tres etapas históricas del proceso urbano de Montevideo, son confrontadas con la ciudad real: aquella marginada que ora ocupa los vacíos intersticiales de las áreas centrales, ora comparece en las zonas de infravivienda de las periferias; y, también, la otra, aquella que se fractura social y ambientalmente por las políticas «liberales» de los gobiernos militares «no liberales». La evolución necesaria del urbanismo pasa por la particularización de los problemas de las zonas a intervenir y de los instrumentos a formular.

## Montevideo: towards a particularized planning

The colonial city, the city by law, the planned city, these three forebears of Montevideo's city growth are faced by the city as a fact i. e. that which flourishes though dispossessed between the freeways of the central zones or rages through the slums and shanty townships of the outskirts, not forgetting that which has been shattered both socially and environmentally by the «liberal» policies of military juntas in their illiberalism. Any developments in planning, the paper maintains, must pass, perforce, through that filter which is the need for a particularized vision of each problem within its own terms, this as to the zones to be dealt with, the means that such a dealing with them would call for.

## 1. LA CIUDAD ANTIGUA

### La ciudad colonial

El conquistador español basa su dominio sobre la América indígena en una estrategia similar a la seguida en la Reconquista, con la fundación y establecimiento de ciudades. La idea de una América vacía pero con innumerables riquezas minerales lleva al conquistador a pretender superponer una imagen de una Nueva Europa, y en el traslado, depurarla de errores y contradicciones.

En esta carrera hispánica, Montevideo inicia su proceso fundacional en 1724, con aproxima-

damente dos siglos de diferencia respecto a la mayoría de las más importantes ciudades latinoamericanas. Al igual que la mayor parte de los núcleos poblados en la Banda Oriental, Montevideo surge por razones estratégicas de defensa del Imperio Español en la zona del Río de la Plata.

Si bien desde sus inicios presenta calidades singulares como puerto natural, su organización urbana permaneció indiferente a esta realidad física. Contradiciendo el modelo urbano, la ciudad mantuvo siempre una estrecha relación con su puerto, acrecentada a partir de la creación del Apostadero Naval, hacia 1776, con jurisdicción en la totalidad del Atlántico Sur. Este importante

**Mariano Arana** es arquitecto. Catedrático de Introducción a la Historia de la Arquitectura de la Facultad de Arquitectura de Montevideo.

**Rubén García Miranda** es arquitecto. Profesor de Historia de la Arquitectura Uruguaya y de Historia de la Arquitectura Contemporánea de la Facultad de Arquitectura de Montevideo.

rol regional se consolida además, al establecerse el Reglamento y Aranceles Reales para comercio libre de España e Indias, dos años después. En el último cuarto del siglo XVIII, Montevideo complementa sus funciones militares con una creciente actividad comercial, cuyos intercambios económicos y socioculturales modifican sustancialmente la vida y, por ende, las características físicas de la ciudad.

El tejido urbano colonial, sumamente abierto, se va consolidando a partir de la incidencia de los monumentos. En primer lugar, la predominancia de las obras defensivas —la Ciudadela y las murallas, que comienzan a construirse en la década del cuarenta— es notoria, al delimitar y caracterizar definitivamente la península. Más tarde los otros poderes imperiales, religioso y político-administrativo, iniciarán un juego dialéctico con las construcciones defensivas.

Una vez constreñido por las murallas, el centro poblado comienza a densificarse rápidamente. Del simple toldado a la vivienda con una mayor ocupación del ancho del predio y cubierta de tejas, se llega al tipo vivienda patio con techo de azotea, de clara influencia canaria.

### La ciudad independiente

Se ha sostenido insistentemente que la independencia de la antigua Banda Oriental debe explicarse, entre otras razones, en el rol que cum-

plía y debía cumplir Montevideo en el cono sur americano. El interés británico de expansión económica confería a esta ciudad, por su ubicación geopolítica y su creciente actividad portuaria bajo los dominios español y portugués, un papel protagónico en el área. Según Real de Azúa, la misma preocupación que movió a los ingleses a las agresiones de China y el acto de forzar la navegación del río Paraná conduce a la pretensión de convertirla en una ciudad hanseática europea, «destinada al servicio universal del comercio, neutralizada siempre, siempre quieta y tranquila, siempre en disposición de servir de asilo seguro al comercio europeo y a sus hombres» (Real de Azúa, 1987, p. 15).

El decreto de la Asamblea General, de 1829, que ordena la demolición de las fortificaciones coloniales presenta una clara componente simbólica, la destrucción del más visible rastro del dominio español, pero a su vez es una respuesta a la necesaria expansión ciudadana.

El Sargento Mayor José María Reyes en su trazado de la «Ciudad Nueva», ubicado en el ejido colonial, adopta un damero despojado de las condiciones higienistas indianas. Damero que en el caso indiano traslucía un orden jerárquico, político y social, servirá a partir de esta iniciativa republicana para obtener el máximo aprovechamiento lucrativo del suelo.

Al ensanche de Reyes se le sumará una serie de núcleos urbanos próximos. Si bien su poblamiento efectivo se realiza años después, la ins-

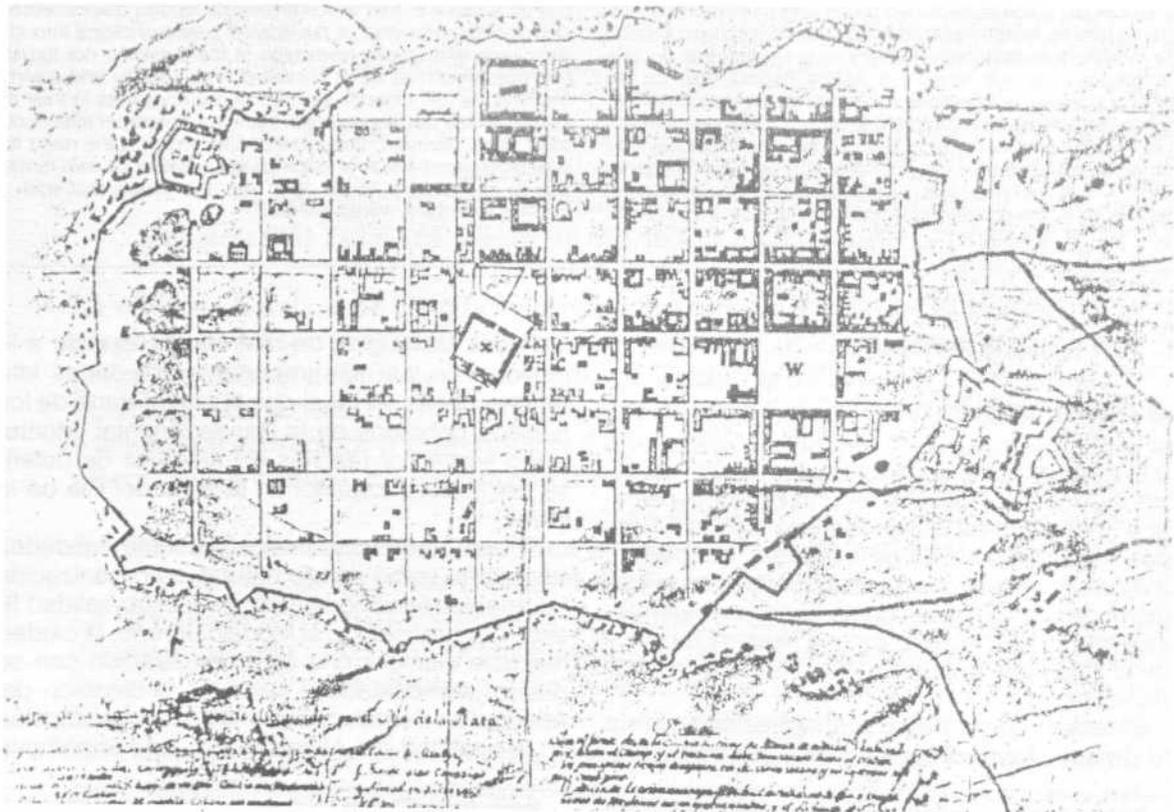


FIG. 1. Plano de Montevideo durante la época colonial.



FIG. 2. Azoteas de Montevideo. A. D'Hastrel, 1840.

talación de estos centros provocan por vez primera una transformación en el proceso de crecimiento, combinando las modalidades continua y polar.

La desaparición de las murallas coloniales modifica sustancialmente tanto el carácter como la imagen de la ciudad. El recinto totalmente cerrado, con clara prevalencia de las fortificaciones, la ciudad fortaleza, deja lugar a una ciudad abierta con múltiples puntos de referencia, la incipiente ciudad liberal.

### La ciudad liberal

El atenuado desarrollo registrado en Montevideo en la temprana república, adquirió una manifiesta aceleración con posterioridad a la traumática experiencia de la Guerra Grande (1), y en especial a partir del último tercio del siglo XIX. Varios factores influyeron para ello; en primer lugar, el elevado incremento vegetativo de la población montevidéa (más del 30 por 100 hacia 1880), producto de una alta tasa de natalidad y una muy baja tasa de mortalidad.

En segundo lugar, es necesario consignar la importancia de las migraciones internas en el país, canalizadas preferentemente hacia la capital, como consecuencia de las transformaciones modernizadoras que a nivel de la producción agropecuaria alentaron el cercamiento de la propiedad territorial y el consiguiente desarraigo de buena parte de la población rural.

Subrayemos, en tercer lugar, la afluencia de un sostenido flujo inmigratorio que determinó que Montevideo registrara un alto porcentaje de extranjeros (47,48 y 46,84 por 100 en 1860 y 1889, respectivamente), predominando los de origen europeo, y entre ellos, españoles e italianos.

Anotemos finalmente, como otros elementos coadyuvantes al incremento poblacional, la atracción provocada por sus centros de enseñanza, por la instalación de establecimientos industriales de cierta entidad, y en particular, por la concentración de la muy mayoritaria actividad administrativa, comercial y financiera del país, alentada sin duda por la determinante presencia del puerto, cuyas instalaciones fueron totalmente renovadas hacia comienzos de siglo (1901-1909).

Todo lo anteriormente expuesto contribuyó de modo decisivo, a lo que podemos calificar como explosión demográfica de Montevideo; en poco más de cincuenta años, en efecto, su población se multiplicó por 9,1 (2).

Este sustancial incremento en el número de habitantes de la ciudad fue acompañado, además, por una no menos sustancial transformación de su estructura física.

Saturada ya hacia 1890 la capacidad de absorción poblacional de su «Área Central» («Ciudad Vieja» y «Ciudad Nueva»), se produjo una rápida extensión de la mancha urbana, en un comienzo, siguiendo las antiguas trazas viarias que conectaban el casco originario con los poblados cercanos y ocupando luego, en forma paulatina, los vacíos intersticiales, en un desarrollo expansivo que determinaría la estructura básica de la futura ciudad.

En menos de sesenta años, el *stock* constructivo de Montevideo se multiplicó casi por siete (3) y se acrecentó considerablemente su territorio urbanizado: de las 330 hectáreas que conformaban el Área Central hacia mediados del siglo XIX, Montevideo pasó a ocupar, seis décadas después, una superficie inscrita en un sector de círculo de radio superior a los 10 kilómetros.

Variadas, aunque de muy variada relevancia, fueron las iniciativas que, a nivel privado, promovieron operaciones planificadas de urbanización. A pesar que algunas de ellas demostraron una vocación filantrópica, la mayoría estuvieron motivadas por la expectativa de obtención de un beneficio económico. Tal es el caso de la construcción de dos barrios fuera del Área Central por parte de Emilio Reus (4) o de la edificación de alojamientos destinados a obreros y personal calificado por parte de empresas extranjeras, con similares motivaciones de las planteadas por las *company towns*.

(1) Enfrentamiento bélico entre fuerzas del General Oribe, con apoyo del gobierno argentino, y las del General Rivera, con apoyo de los gobiernos de Francia, Inglaterra y Brasil.

(2) En 1852 se computan 39.994 habitantes en Montevideo; en 1908, 309.231.

(3) En 1852 son inventariados 6.219 edificios en Montevideo, en tanto se han estudiado en unos 42.800 los correspondientes a 1911.

(4) Emilio Reus nace en España en 1858. Allí desarrolló actividad como abogado, político, escritor y financista. Arruinado, emigra hacia Argentina primero y hacia Uruguay después, donde arriba en 1887. En Montevideo emprende importantes operaciones inmobiliarias. La crisis económica del noventa arrastró a la quiebra a sus empresas y muere en extrema pobreza en 1891.

Es interesante analizar en este marco la singular propuesta que el arquitecto francés Norberto Maillart presenta en 1887 ante el gobierno uruguayo, y que éste aprueba a comienzos de 1889. En la misma, el proponente asumía, entre otros compromisos, la construcción de un edificio para los tres poderes del Estado, la realización de una plaza y la ejecución de dos avenidas.

Más allá de los aspectos estético-monumentales notoriamente deudarios de las ideas haussmannianas, el planteo de Maillart se reducía básicamente a un negocio inmobiliario. La grave crisis económica de 1890 impidió su puesta en práctica, pero se erige no sólo como un claro exponente de la concepción liberal en cuanto a la afectación y configuración del espacio colectivo, sino también como referente obligado para la ulterior vocación planificadora asumida por el Estado.

## 2. LA CIUDAD DE LAS LEYES

La ciudad de las leyes puede considerarse una de las múltiples lecturas de la realidad urbana. Particular visualización que no llega a configurar una representación teórica de la misma.

Analógicamente al desequilibrio transductivo en el desarrollo humano que nos habla Langer (Langer, J., 1977), el cuerpo social y el medio externo se relacionan fluidamente en busca del par dialéctico equilibrio-desequilibrio. Las leyes emanadas del Parlamento Nacional son respuesta, en la mayoría de los casos, a las presiones y estímulos de grupos y sectores sociales como producto coyuntural de esa relación.

Las normas jurídicas, por tanto, no contemplan su trascendente rol en la construcción efectiva de la ciudad, ni su impacto en la preexistencia urbana.

Leyes que pretenden ampliar la posibilidad de acceso a la vivienda, o mejorar las condiciones de habitabilidad de asentamientos o unidades habitacionales, por encima de sus resultados específicos, provocan afectaciones colaterales en la totalidad del tejido urbano.

El carácter esencialmente pragmático del conjunto de las normas referidas al hecho urbano, sin la comprensión de un modelo finalista, motiva, consecuentemente, notorias degradaciones en el perfil y las características espaciales de la ciudad.

### Ley Serrato

La Ley 7395, del año 1921, la llamada «Ley Serrato» que otorgó préstamos para viviendas en Montevideo a obreros y empleados afiliados a las Cajas de Jubilaciones con más de diez años de antigüedad, tuvo una gran incidencia en la construcción unifamiliar de clase media y en numerosos grupos habitacionales en los veinte y treinta. El Banco Hipotecario del Uruguay financiaba préstamos para fincas de su propiedad, adqui-



FIG. 3. Consolidación del tejido urbano decimonónico, a través del desarrollo de la vivienda standard.

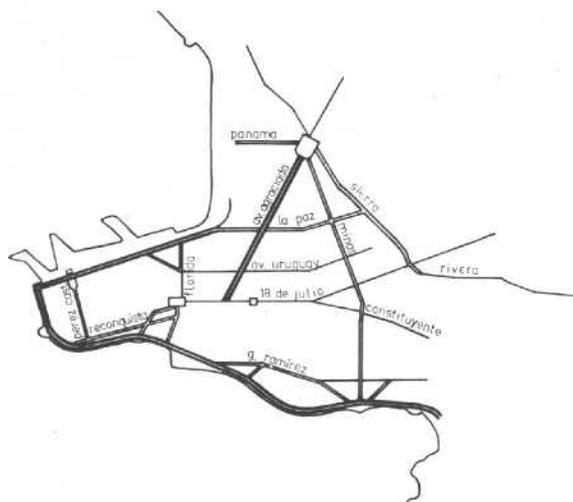


FIG. 4. Plan Fabini de 1928. Interpretación gráfica.



FIG. 5. Propuesta de Le Corbusier para Montevideo, 1929.

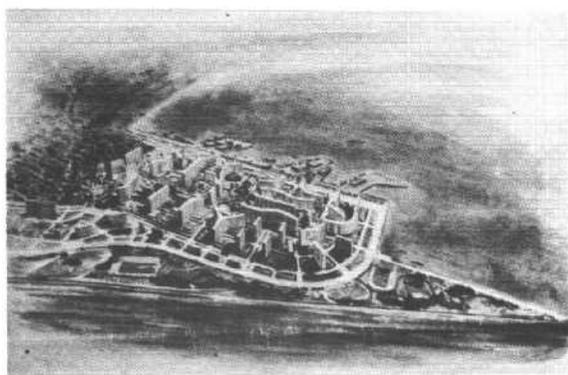


FIG. 6. Propuesta para la Ciudad Vieja de Montevideo. Arqto. Caibuto E., 1957-1960.

sición de fincas particulares y préstamos de edificación.

Según Conti de Queiruga «esta ley, dentro de la filosofía liberal aún existente, tuvo su importancia y logró extender los beneficios de obtener una vivienda propia a sectores de población que de otra manera no habrían alcanzado esa posibilidad, pero en poco tiempo sucesivas crisis y el acelerado proceso inflacionario que éstas fueron gestando demostraron la inutilidad de una ley que pretendió resolver el problema mediante la solución individualista de un crédito que ya no fue accesible a los aspirantes a obtener una vivienda económica o media» (Conti de Queiruga, 1972, p. 15).

### Ley de Higiene de la Vivienda

La ley de Higiene de la Vivienda de 1928 establece una serie de disposiciones sobre las condiciones de asoleamiento y ventilación de locales, así como también dimensiones mínimas de habitaciones y patios. Su consecuencia directa estuvo referida a la estructura tipológica de la vivienda, generando una unidad con una mayor extroversión y mejores condiciones de higiene.

La vivienda *standard* decimonónica —célula básica de la conformación del tejido urbano montevideano, con dos patios laterales y una fachada ecléctico-historicista de tres a cinco vanos— deja su lugar a la vivienda entre medianeras, volcada al frente y fondo. Por otro lado, los apartamentos en tira, organizados a lo largo de un corredor perpendicular a la calle, van a ser sustituidos por uno o dos bloques separados por patios con dimensiones derivadas de las nuevas disposiciones legales.

El tejido, por tanto, cambia sustancialmente a partir de la Ley, de una alta ocupación del suelo a una situación de borde, iniciando un proceso de apertura del corazón de la manzana.

### Ley de Propiedad Horizontal

La Ley 10751, de junio de 1946, estableció la posibilidad de acceder a la propiedad de una cuota parte de un bien construido. Los apartamentos en propiedad complementan de esta manera las unidades en renta desarrolladas hasta el momento.

La Ley tuvo «como finalidad quitar toda exclusividad de patrimonio para poner en manos de muchos la posibilidad de establecerse en cualquier parte. Parecería derivarse de esto un medio de poner coto a una excesiva especulación sobre el valor de la tierra, pero el resultado puede ser el opuesto en virtud de que la mayor posibilidad de demanda puede traer un repentino y repetido encarecimiento de la tierra al pasar de mano en mano... Una correcta aplicación de la

ley debe traer, en cambio, un justo valor de la tierra y una rebaja en la construcción por el prorrateo que en cada operación se hace del costo básico de la tierra» (5).

Como señala el editorial de la publicación de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay de 1950, paradójicamente la Ley de Propiedad Horizontal incentivó la especulación inmobiliaria en las zonas privilegiadas de la ciudad, modificando sustancialmente el perfil de las áreas centrales y costeras próximas. Se desarrolla el tipo edilicio de apartamentos, derivado de los edificios de rentas de finales del XIX, entre medianeras y con una altura promedio superior a los veinte metros. La implantación de este tipo en la manzana tradicional con diferencias altimétricas importantes genera un protagonismo de las paredes medianeras, constante reiterada en la sustitución tipológica hasta el presente.

### Ley de Centros Poblados

La Ley de Centros Poblados de 1946, que cuenta con el antecedente de la Ordenanza de Amanzanamientos (1933), regula las características de la fundación de asentamientos. Establece la obligatoriedad de realizar un expediente urbano del área a urbanizar, la proyectación de, al menos, una unidad vecinal como poblado y estudios sobre el sustento económico del centro.

Al delegar el control de su aplicación a los gobiernos municipales, abre el camino a su incumplimiento. A partir de la prohibición de nuevos amanzamientos en Montevideo, se inicia un período de numerosos asentamientos en los departamentos limítrofes. Sus trazados, originalmente planteados con un objetivo recreativo, retoman los postulados esteticistas de manzanas irregulares y calles curvas. Estos fraccionamientos cubren un radio de acción de 32 km y configuran un sector de expansión de la ciudad.

La Ley incidió en la mancha urbana, pero también en la formulación de ordenanzas ideales, como, por ejemplo, la ordenanza sobre zonificación, fraccionamientos y servidumbre *non edificandi* de 1947.

### Ley Nacional de Vivienda

La Ley 13728, del año 1968, trae aparejadas importantes mejoras en la política de vivienda y no pocas veces en su inserción urbana. Reformula la organización institucional, creando organismos de planificación, y retoma experiencias de ejecución de obras por parte de las intendencias y otras dependencias públicas.

Quizá su aporte más significativo sea contemplar las distintas modalidades de gestión de acuerdo a las posibilidades económicas de la población se incluye en ella la obra pública, el

(5) *Revista Arquitectura*, núm. 220, Montevideo, 1950, p. 24.

promotor privado y las respuestas cooperativas de ahorro y préstamo o de ayuda mutua.

La Ley tuvo diferentes etapas en su aplicación; se puede decir que desde 1969 a 1974 se actuó integralmente bajo su espíritu. En este período son los conjuntos cooperativos los ejemplos más significativos en cuanto a la calidad de diseño, ajuste constructivo a las condiciones socioeconómicas del medio y en el caso de la ayuda mutua la representación física el esfuerzo mancomunado de sus habitantes. Sin embargo, hacia 1977 se cierran los préstamos para estas líneas.

En 1974 la dictadura militar, instaurada en 1973, crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social como el organismo centralizador de la política de vivienda. La iniciativa, que en teoría puede ser compartible, no tuvo mayores éxitos en un Uruguay seriamente afectado en este campo a partir de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1974 que liberó los alquileres y agravó el posible acceso a las distintas soluciones habitacionales.

En 1977 el régimen militar suprime el Ministerio y fomenta, desde una óptica exclusivamente financiera, la promoción privada. Esta modalidad, realizada generalmente de acuerdo al tipo edilicio en altura entre medianeras e implantado en todo Montevideo, provoca uno de los más perjudiciales trastornos en el tejido urbano en toda su historia.

### 3. LA CIUDAD DE LOS PLANES

Desde los orígenes de la civilización occidental coexiste con la ciudad real una ciudad ideal que siguen los modelos platónicos o aristotélicos. Modelos que trascienden la estructura urbana, convirtiéndose en complejos sistemas culturales en el cual esas estructuras concretan un modo de vida.

El Montevideo finisecular, por ejemplo, tiene en todos los órdenes de su cultura un paradigma: Francia, en particular, a nivel de imagen urbana, el París de Napoleón III. Esta imagen emblemática es aplicada por un Estado uruguayo crecientemente intervencionista, que pretende consolidar su prestigio a través del «embellecimiento» de la ciudad.

Por otro lado, si bien en el crecimiento de Montevideo la industrialización no tiene el mismo grado de incidencia que en las ciudades europeas, la ciudad moderna es retomada tempranamente en nuestro medio, en los años treinta, y trivializada en la segunda postguerra. El modelo de orden cartesiano, que invierte la relación lleno-vacío de la ciudad tradicional, predomina en las propuestas y planes de los últimos sesenta años, y ha dejado su impronta en las distintas ciudades del país. Cravotto analiza, acertadamente, la acción de los «planificadores, "ciameses" y bu-

rocratas de todos los países, promoviendo la ciudad sustitutiva de la actual, "su ciudad del futuro", ciudad falsa, aparato ahistórico que nunca llegaría a satisfacer ni estructural, ni funcional, ni formalmente el universo de necesidades de sus pobladores, en cuanto carecería de esa relación profunda y real que con la verdadera ciudad tienen sus habitantes» (Cravotto, A., 1990, p. 239).

### El Plan Regulador

Hacia 1911, el Estado uruguayo convoca el «Concurso Internacional para el Trazado General de Avenidas y Ubicación de Edificios Públicos en la ciudad de Montevideo»; en la misma convocatoria el concurso propone: «Mejorar y ampliar la actual red de vialidad urbana, teniendo en vista el desenvolvimiento futuro, la higiene, la economía en el costo, la facilidad del tráfico y la estética de la ciudad» (6). Alude, por otro lado, al consolidado prestigio de las grandes ciudades europeas, y fundamentalmente, al de la capital francesa.

A través de este concurso se intenta jerarquizar el tejido existente, contemplando la ciudad de modo general y unitario. Inciden en los proyectos premiados, la teoría urbanística que informaba la experiencia de Haussmann, como también la del pensamiento de Camilo Sitte y Ebenezer Howard, conjuntando distintos lineamientos higienistas, viario-monumentalistas y pintoresquistas. En todas estas formulaciones es de señalar la importancia otorgada a la forestación de calles y al trazado de bulevares enjardinados como a la creación de nuevos parques y a la ampliación de los ya existentes. Que la preocupación no era reciente lo evidencia la incorporación, en 1873, del Prado Oriental, como espacio de esparcimiento público en una de las zonas residenciales por entonces más jerarquizadas de Montevideo.

Si bien el mencionado Concurso de las Avenidas y el Plan Regulador de 1912 derivado del mismo no obtuvieron resultados atendibles en lo que a modificaciones físicas se refiere, contribuyeron a estimular la reflexión acerca de la ciudad y de las bases conceptuales primarias para intentar su control y eventual desarrollo. La actuación de la Sección de Embellecimiento de Ciudades conjugando los principios del urbanismo esteticista y monumentalista y la creación de la Cátedra de Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajística en la Facultad de Arquitectura corroboran lo afirmado.

A nivel público, técnico, académico y también político, el problema urbano entraba a ser considerado. Fue precisamente un hombre conocido como técnico y como político quien viabilizó transformaciones —acotadas pero significativas— en la estructura y en la imagen de la ciudad.

(6) *Revista Arquitectura*, noviembre de 1920, Montevideo, p. 4.

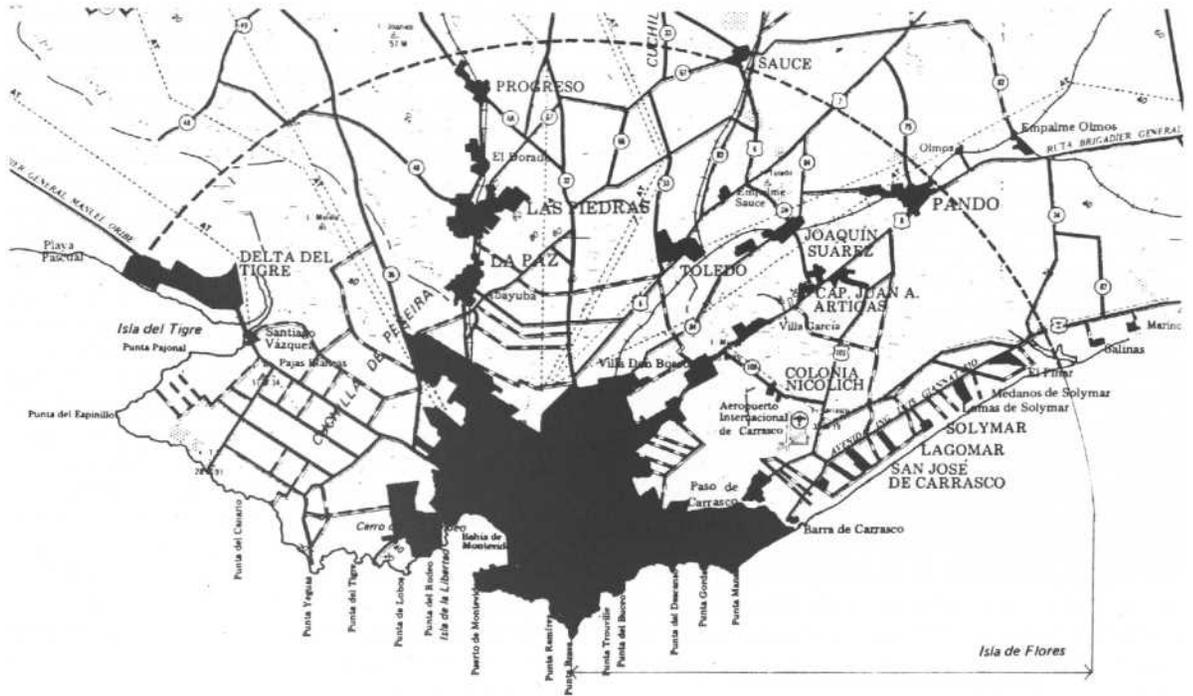


FIG. 7. Montevideo y su área metropolitana.

## El Plan Fabini

A partir de 1928, el denominado Plan Fabini llevó a la práctica algunas de las ideas que venían desarrollándose en Montevideo desde las últimas décadas del siglo XIX. Como en las anteriores formulaciones, el enfoque urbanístico se presentó parcializado, centralizándose esencialmente en los aspectos estéticos, circulatorios y monumentales. Se manifestó en él la reiterada incidencia de las modalidades compositivas de Beaux Arts, visibles ya en el Plan Regulador de 1912, en el informe André de 1891 y en el plan de Norberto Maillart de 1887. De este último, adoptó sus lineamientos operativos en lo referente a la expropiación y reventa de los predios afectados para llevar a cabo los nuevos trazados de ramblas costaneras, calles y avenidas. Pero lo que en aquél redundaba en beneficio del inversionista privado, en consonancia con la ideología liberal novecentista, era administrado aquí por el sector público. Evolución congruente con el creciente peso regulador del Estado bajo el determinante impulso del ideario «batllista» (7).

Esta voluntad centralista y ordenadora se puso de manifiesto en el Anteproyecto de Plan Regulador de 1930, elaborado por un equipo de técnicos encabezado por el arquitecto Mauricio Cravotto, por entonces catedrático del Curso de Trazado de Ciudades y Arquitectura Paisajística.

(7) José Batlle y Ordóñez (1856-1929): político y estadista uruguayo que ejerció durante dos periodos (1903-1907, 1911-1915) la Presidencia de la República e incidió en el crecimiento del rol del Estado.

## El Plan Centenario

El Anteproyecto de Plan Regulador de Extensión y Regional fue ofrecido a las autoridades municipales por un conjunto de personalidades vinculadas a la actividad productiva y financiera privada, en 1930. En ese año, el Uruguay todo vivía la euforia del «Centenario». Por su parte, el trabajo traducía otras euforias: las que se derivaban del fecundo pensamiento renovador que en arquitectura y urbanismo se venían gestando en Europa desde principios de siglo. Con dos años de antelación se habían fundado los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna a iniciativa de Le Corbusier —su orientador principal—, quien en su recordado pasaje por Montevideo (8) impactó a estudiantes y jóvenes arquitectos con su prédica contagiosa y entusiasta.

Con condiciones de partida diferentes, existe sin embargo un espíritu que puede asimilarse al que desemboca en la redacción de la Carta de Atenas y en Montevideo en la formulación del Anteproyecto de Plan. Al partir, a través del uso del expediente urbano, de identificar problemas tales como congestiónamiento del centro, escasez de espacios verdes, deficitaria situación de las viviendas, se plantea una ciudad alternativa para tres millones de habitantes con el centro en su baricentro y con una clara especialización funcional. Aparece la imagen del rascacielos en el verde, invirtiendo la clásica relación lleno-vacío,

(8) En el viaje que Le Corbusier realiza en 1929 por Latinoamérica llega hasta Uruguay, donde esboza una propuesta urbanística afectando la Ciudad Vieja y parte del Centro Comercial de Montevideo.

como por ejemplo en el *park way* propuesto como límite de la primer área homogénea, que contiene hasta 50 rascacielos «destinados a habitación colectiva, fomentándose así la construcción en elevación en los sitios donde pueda mantenerse el máximo de HIGIENE y ESPARCIMIEN-TO» (Cravotto, M., 1931).

Más allá de la jerarquización del sistema circulatorio, la alta densificación o la «especialización funcional», basta referirse al radical planteo de trasladar el centro de Montevideo al baricentro territorial de la urbe, para constatar la tesitura racionalista que caracterizaba la propuesta. El respaldo doctrinario que desde la esfera internacional recibían tales enfoques no impidió, sin embargo, que se entablara una reveladora polémica que alcanzó el ámbito público en torno al Anteproyecto de Plan Regulador. Su jerarquía estuvo asegurada por la estatura intelectual del oponente Julio Vilamajó, profesor de relieve y reconocido como el arquitecto uruguayo de mayor talento en lo que va del siglo. Argumentaba Vilamajó en un artículo periodístico que el Plan presentado «no plantea un futuro que sea continuación lógica del pasado».

A nivel periodístico y académico, el debate estaba definido entre la apuesta por un desarrollo «arraigado» y natural de la ciudad por un lado y el esquema mental proclive a lo abstracto por el otro. Pero tal polarización se desdibujaba a la hora de diagnosticar la situación, caracterizándola como «enmarañada», caótica y en mayor medida irracional.

Más allá de ese debate, la imagen de la ciudad comenzaba a registrar cambios —a menudo parciales, ocasionalmente significativos— como producto de la paulatina incorporación de nuevos lenguajes figurativos en la definición arquitectónica. Los jóvenes arquitectos tuvieron oportunidad de experimentar las nuevas modalidades compositivas, gracias a la multiplicidad de concursos que hacia fines de la década del veinte y comienzos de los años treinta pusieron de manifiesto la optimista visión que el Uruguay tenía de sí mismo.

## El Plan Director

El Plan Director para la ciudad de Montevideo, que comienza a gestionarse a partir de abril de 1956, marca un cambio cualitativo en la planificación urbanística. Definido como «el conjunto de normas técnicas puestas a disposición de la autoridad, que permita orientar la acción ejecutiva del Consejo Departamental en los aspectos del planeamiento para el desarrollo futuro de la ciudad, en forma continua, previsor y flexible y permita también planear aquellas obras que estimadas en prioridad deban ser ejecutadas en plazos inmediatos y con arreglo a las posibilidades financieras del Gobierno Departamen-

tal» (9). Propone la división de la ciudad en zonas urbana, suburbana, industriales, de huerta y rurales; y a su vez divide las zonas de habitación en sectores, distritos y unidades vecinales.

El Plan retoma las influencias ciámísticas en cuanto al ordenamiento y organización de la ciudad, importancia de las vías circulatorias y el tratamiento aislado de los monumentos. Asimismo incorpora otras ideas urbanas al integrar pensamientos cuestionadores del CIAM, la consideración de la dimensión tiempo en la planificación, ordenando la ciudad existente en forma parcial y progresiva. Al igual que estas corrientes urbanas, contradictorias y complementarias, el Plan ignora las calidades espaciales presentes. A una realidad urbana conformada en base a unidades ambientales con una fuerte caracterización morfológica —los barrios— el Plan le superpone una red de sucesivas subdivisiones de una manera casi escolástica, y los proyecta sustituir por unidades vecinales —siguiendo linealmente a C. Perry— sin ningún tipo de vinculación física.

La manzana tradicional, elemento generador del tejido montevidiano, se transforma en una potencial «unidad de habitación», célula territorial donde se implantan bloques aislados en correlación con los ejes heliotérmicos. Las cinco unidades concretamente planteadas, de muy diverso tamaño (de 216 viviendas a 8.750), tienen, según sus lineamientos, «un emplazamiento estratégico para contribuir a nuclear la vida vecinal», aunque en la realidad, el tipo de implantación no contribuye a jerarquizar el espacio público ni a fomentar la interacción social. Por otra parte este cambio tipológico, que no resuelve la inserción del conjunto en las áreas centrales, mantendrá su vigencia en gran parte de la intervención pública en materia de vivienda en los últimos treinta años.

Por tanto, el modelo de la reconstrucción europea, surgido de la aplicación ortodoxa de los principios del CIAM, es trasladado sin miramientos a un medio que no ha sufrido los embates de un conflicto bélico, afectando la trama urbana consolidada, o desnaturalizando las características morfológicas de la periferia.

## 4. LA CIUDAD REAL

Montevideo presenta un extenso tejido urbano, producto de la dilatada especulación en tierras iniciada a fines del siglo XIX, y una población estimada, hacia 1930, en poco más de 655.000 habitantes. Veinte años después inicia un fuerte proceso densificatorio, por un lado, a causa de la aplicación directa e indirecta de la Ley de Propiedad Horizontal y de la Ley de Centros Poblados, y por el otro, motivada por importantes transformaciones en su tejido a partir de la ejecución del Plan Director.

Hacia fines del cincuenta, el país inicia un proceso de crisis generalizada, producto del dete-

(9) *Revista Arquitectura*, núm. 235, Montevideo, 1958, p. 2.

rioro del modelo político y económico. «Tenemos ya un Gran Montevideo, la pequeña, la coqueta tacita de plata de otrora es una ciudad desgarrada, despatarrada, sucia, caótica, con casi insolubles problemas de transporte. Este crecimiento vertiginoso de los treinta últimos años, acrecentado en el último decenio, obedece en términos generales a la progresiva urbanización de la vida en el planeta Tierra. Pero, en términos continentales, responde a las características de los países subdesarrollados con sociedades duales o triples que hacían en las ciudades, polarizándolas, las expresiones edilicias del lujo ostentoso y de la cultura de la pobreza, la residencia supertecnificada de los barrios jardín y la casilla que se achaparra en los basurales de las orillas» (Vidart, D., 1969).

La ciudad, mientras tanto, alcanza 1.160.000 habitantes en 1963, y comienza a terciarizarse; aparece, como en el resto del Tercer Mundo, la ciudad marginada que ocupa gradualmente los intersticios de la ciudad legal, ya sea instalándose en fincas abandonadas del área central o en tierras fiscales de la periferia.

Complementariamente como consecuencia de la prohibición de fraccionamientos surgen en la proximidad de los límites administrativos montevideanos una serie de asentamientos desarrollados a lo largo de las principales vías de comunicación al oeste, norte y este de la ciudad. En este caso los asentamientos sufren un importante crecimiento demográfico en el período interseccional 1963-75; a veces con incrementos superiores al 400 por 100.

A pesar de estos puntos de contacto con la realidad latinoamericana, Montevideo presenta atipicidades distintivas. A partir de la década del sesenta, a causa de la baja tasa de natalidad y de la fuerte emigración, su población crece a un ritmo muy lento: 1.160.000 en 1963, 1.177.000 en 1975 y 1.248.000 en 1985. Y si bien su área metropolitana aumenta a un ritmo más dinámico, el peso relativo respecto al total de población es muy reducido, superando apenas el 20 por 100.

Por otro lado, aun cuando la ciudad está inmersa en la crisis, mantiene un adecuado equipamiento urbano: más del 92 por 100 del stock de vivienda posee conexión a la red de agua potable y el 97 por 100, a la de energía eléctrica.

Por último, la ciudad marginada plantea también problemas diferentes a la de las principales ciudades latinoamericanas. Contrariamente a lo pensado la mayoría de las familias de los «cangretillos» son originalmente habitantes de la ciudad formal que deben desplazarse por la notoria disminución de su poder adquisitivo.

### La ciudad autoritaria

El proceso «cívico-militar» (1973-1985) suprime las libertades, endeuda desmesuradamente al país, empobrece a los asalariados, aumenta el desempleo y como si todo esto fuera insufi-



FIG. 8. Conjunto habitacional «Cuáreim». Complementación de nueva arquitectura con edificios rehabilitados, 1988.

ciente, afecta seriamente la calidad de vida ciudadana.

Sustituciones tipológicas incontroladas se verifican en toda la extensión del medio urbano, fomentadas a través del propio crédito público. En este marco de degradación ambiental se incibe la depredación sistemática de los principales parques de la ciudad y la desafectación de monumentos históricos nacionales en 1979, lo que produjo la demolición de numerosas obras arquitectónicas relevantes.

Complementariamente se registra una importante segregación espacial a partir de la liberación de los alquileres y la construcción de superconjuntos habitacionales (algunos de ellos más de tres mil unidades), donde la ciudad pierde el factor de interrelación social que se lograba en el barrio tradicional.

Por otra parte, la dictadura diseña y construye espacios conmemorativos a favor de una pretendida grandiosidad imperial, totalmente carente de escala y mínimo equipamiento, que ni siquiera contribuyen a caracterizar el área inmediata o a establecer una supertrama monumental.

## 5. HACIA UNA PLANIFICACION PARTICULARIZADA

### El centro histórico de Montevideo

La ciudad de San Felipe y Santiago de Montevideo tuvo desde su fundación hasta mediados del siglo XIX, una serie de limitaciones físicas: la muralla colonial o las líneas de trincheras más allá del ejido en la Guerra Grande, que promovieron su densificación.

En el siglo XX la sucesión de propuestas o planteos urbanos, generales o parciales, pretendieron «enaltecer» su tejido o sustituirlo totalmente; pero ninguno de ellos presenta la mínima consideración a los posibles valores potenciales del mismo. El Plan Director propone un Plan de Remodelación Integral que sigue los lineamientos de la Carta de Atenas y sus cuatro funciones básicas; promueve así «la posibilidad de levantar torres de hasta 60 metros de altura, agrupadas de a pares, en cada manzana tipo, para obtener una densidad de población adecuada (300 a 400 hab/ha) y espacios libres en torno a la edificación» (10). Crea, además, centros de actividades específicas en torno a los principales edificios administrativos, financieros y culturales, un centro bancario próximo al Banco República, un centro portuario circundante a la Aduana y un centro histórico vecino a las Bóvedas (11). Este último centro refleja claramente el pensamiento del CIAM en cuanto a conservar monumentos aislados, insertos en un tejido diferente.

La propuesta emblemática de este tipo de solución es la formulada por la Sociedad de Amigos de la Ciudad Vieja hacia los primeros años de la década de los sesenta, en la que se propone una sustitución integral del centro tradicional.

La indiferencia hacia los valores del tejido existente sumado a la importancia que adquieren las actividades terciarias en gran parte del área condujo, en la década del setenta, a la demolición indiscriminada de excelentes ejemplos del patrimonio arquitectónico nacional. La presión de grupos profesionales que promovieron la concienciación ciudadana sobre este fenómeno de depredación incidió en la formación de un grupo de trabajo a nivel municipal y el posterior dictado de una ordenanza que regulara su desarrollo urbano.

El decreto 20843, del año 1982, crea, en efecto, una Comisión Especial Permanente con una integración plurinstitucional (12) y establece una serie de normas de edificación a fin de restablecer el equilibrio perdido. La acción de esta Comisión marca un cambio cualitativo en el planeamiento montevideano; se adopta por vez primera una legislación específica para un sector de ciudad atendiendo sus particularidades urbano-arquitectónicas.

En este marco la Comisión Especial contrata, en 1983, a la Sociedad de Arquitectos del Uruguay para realizar un inventario básico de la totalidad de las construcciones de la Ciudad Vieja que permita conocer la realidad y categorizarla, a los efectos de regular las posibles acciones futuras.

En una primera etapa, la Comisión se aboca a tareas de prevención. Hacia esos años, el porcentaje de baldíos rondaba el 12 por 100; era

pertinente, por un lado, bloquear la acción incontralada, condicionando las demoliciones a la presentación de un permiso de construcción, y, por otro, obligar al mantenimiento y rehabilitación de las categorías superiores del inventario básico.

### Rehabilitación

En este marco se han realizado, hasta el presente, numerosos ejemplos de diverso destino, donde se rescata no sólo el tipo arquitectónico sino sus distintos detalles ornamentales. Pero la Comisión Especial ha priorizado la rehabilitación del patrimonio construido para vivienda. A tales efectos, el Municipio aprueba una ordenanza de «reciclaje» que atiende los diferentes problemas de este tipo de acciones, permitiendo una serie de tolerancias en las normas de habitabilidad (altura de locales, condiciones de iluminación y ventilación) a fin de contemplar las características tipológicas del edificio. Complementariamente, líneas crediticias especiales del Banco Hipotecario del Uruguay favorecen la compra y rehabilitación de unidades, facilitando las condiciones de acceso a las mismas por parte de la población.

Entre las rehabilitaciones realizadas hasta el momento se cuenta con algunas iniciativas oficiales como la llamada «Casa del Virrey», monumento histórico-arquitectónico del período luso-brasileño, en vías de conversión en quince apartamentos y tres locales comerciales.

A pesar de lo plausible de este tipo de acciones persisten en ellas una serie de problemas comunes. En primera instancia, más allá de los propósitos de la Comisión Especial y de las líneas crediticias vigentes se genera un importante proceso de sustitución poblacional. Por otra parte, la imposibilidad de numerosas familias de acceder a los créditos hipotecarios, así como el proceso de acentuada pauperización general, incrementa considerablemente la tugurización del área.

A su vez, no se han realizado estudios ni instrumentado ordenanzas que consideren el problema de la densidad máxima admisible en estas soluciones, atendiendo a su incidencia en la manzana. Es de hacer notar que la creciente participación de la especulación inmobiliaria, alentada por las facilidades crediticias, procura extraer de esta modalidad de actuación el mayor rendimiento económico. Con tal finalidad, suelen compartimentar excesivamente la construcción preexistente, atentando contra sus calidades espaciales y reduciendo más allá de lo razonable los índices de habitabilidad.

Por otro lado, no existe en el ambiente profesional opinión consensuada respecto a los criterios de cuáles deben ser los elementos a con-

(10) SAU, *Revista Arquitectura*, núm. 235, Montevideo, 1958, p. 6.

(11) Construcciones militares destinadas a depósito y polvorín, que completaban la línea fortificada colonial. Deben su nombre al sistema constructivo empleado para su cubierta.

(12) La Comisión Especial Permanente está integrada por delegados de la Intendencia Municipal, Instituto de Historia de la Arquitectura de la Facultad de Arquitectura, Banco Hipotecario, Ministerio de Educación y Cultura y Sociedad de Arquitectos.



FIG. 9. Rehabilitación «Paseo de la Matriz», 1990.



FIG. 10. Edificio de apartamentos; Ciudad Vieja, 1990.



FIG. 11. Area del Mercado del Puerto. Peatonalización y equipamiento urbano, 1984.



FIG. 12. Area de Pocitos Viejo.

servar. La fachada del edificio surge, en primer lugar, como el elemento más valorado y significativo, pero ya Julián Guadet sostenía la necesaria relación entre los distintos componentes del proyecto: planta, corte y fachada. El tipo aparece, así, hasta el momento, como el factor más apto para globalizar la obra y permitir un análisis instrumental de la proyectación.

#### *Incorporación de la arquitectura contemporánea*

La incorporación de la arquitectura contemporánea en el centro histórico se pretende encauzar dentro de las pautas caracterizantes del contexto urbano. La Ciudad Vieja mantiene amplias zonas con edificaciones de mediana altura del siglo XIX y principios del XX, con un ordenamiento y características ornamentales propias del eclecticismo historicista; con tipos arquitectónicos de patio central o lateral, con un adecuado equilibrio de horizontales y verticales, y un mesurado juego de salientes.

La Ciudad Vieja no presenta la homogeneidad de centros como Quito o La Habana, pero su tejido de alta ocupación del suelo, con alturas semejantes, plantea, en diversos sectores, calidades ambientales unitarias.

La regulación de las obras contemporáneas no pretenden mimetizarlas con el contexto anterior, ni derivarlas a un historicismo carente de contenido. Por el contrario, el estudio particularizado de cada uno de los ejemplos, su implantación —considerando la altura y características de los linderos—, las proporciones y ritmos de los vanos, el manejo de los voladizos, marcan bases de diseño libradas *a posteriori* a la creatividad de los distintos técnicos intervinientes.

A causa de las líneas crediticias vigentes, es en el campo de la vivienda donde se visualizan claramente estas pautas; algunas intervenciones en particular han permitido recuperar el tejido urbano reedificando en los predios baldíos y al mismo tiempo alentar el afincamiento de población en el área.

#### *Iniciativas públicas en la recalificación de espacios públicos*

La ausencia de planes generales o parciales que regulen y orienten las acciones del Municipio en el área, y los escasos recursos que éste destina para obras, atentan contra un adecuado manejo de los espacios públicos. El municipio no ha valorado, hasta el momento, la importancia de estos espacios en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. El carácter demostrati-

vo de plazas, calles o conjuntos rehabilitados se diluye en una serie de realizaciones aisladas.

La peatonalización de la calle Pérez Castellano (13) constituye una estimulante excepción, se revierte allí la situación anterior degradada por el abusivo de estacionamiento de autobuses, sacando partido de los valores potenciales de su ubicación frentista al Mercado del Puerto. Ello posibilita la proyección exterior del histórico edificio que aloja actualmente a numerosos restaurantes, contribuyendo así a la revitalización del área.

La plazoleta de la Contraescarpa (14) surge como resultado del hallazgo de restos de fortificaciones coloniales. El proyecto reconstruye un sector de la mencionada contraescarpa y crea un remanso semihundido. Si bien mantiene un cuidadoso respeto hacia los elementos originales y evidencia un correcto manejo del equipamiento urbano, su escaso atractivo funcional y el impacto visual de la medianera de la construcción lindera subrayan las limitaciones de la propuesta.

Otros proyectos, tales como la peatonalización de algunas calles y pasajes o el acondicionamiento de plazuelas, se mantienen sólo en el plano de las ideas.

### Población y tugurización

La población de la Ciudad Vieja sufrió en el período intercensal 1963-1975 unos de los índices de disminución poblacional más altos del departamento. En efecto el número de habitantes descendió, en este período, de 22.233 a 18.918 habitantes; en el mismo lapso, la reducción es aún más significativa en el número de viviendas, el que pasa de 7.428 a 5.636. El proceso continúa en la década siguiente, aunque la tendencia decrece en intensidad, puesto que en 1985 el censo registra 17.626 habitantes.

A pesar de una incesante labor de asistencia social, lo realmente preocupante es el fenómeno de tugurización. En el año 1987, la población conviviendo en tugurios llegó a 1.211 personas y los residentes en pensiones e inquilinatos, a 1.697, totalizando aproximadamente un 16,5 por 100 de la población total. Al año siguiente se computa 1.000 habitantes en tugurios y 1.863 en pensiones e inquilinatos. La aparente disminución de la población tugurizada, producto de la movilidad interna, se relativiza al comprobar el descenso del número total de tugurios, un 31 por 100, que indica claramente una situación de hacinamiento aún mayor.

Como ya se ha señalado (Garabelli, L., *et. al.*, 1988, p. 9) «la totalidad de los habitantes de los tugurios y la gran mayoría de los de pensiones e inquilinatos no pueden acceder a las líneas crediticias vigentes. Así mientras por un lado se

entiende a la Ciudad Vieja como Área de Intervención Urbana Prioritaria y se entiende que "pretendemos realizar, rehabilitar y reciclar viviendas para alojar familias que ya habitan en la Ciudad Vieja y atraer nuevas familias, densificando así una zona rica en su propia esencia", por otro lado, el 17 por 100 de su población continúa aguardando una respuesta».

### La historicidad de la ciudad

En los últimos años se ha llegado a obtener consenso a nivel profesional y académico sobre la historicidad de la totalidad del hecho urbano. Esta idea —planteada inicialmente por A. Cravotto en Quito, en 1968— toma en cuenta que los valores arquitectónicos y significativos trascienden el centro histórico tradicional.

Montevideo ha sido estructurada en base a unidades ambientales, los barrios, sectores territoriales que por sus características topográficas, arquitectónicas y poblacionales mantienen a lo largo del desarrollo urbano su individualidad.

Existen distintas propuestas y actuaciones que reconocen esta compleja realidad (15) y proyectan operar con planes particulares. Las autoridades municipales han retomado estas iniciativas y dictado una serie de normativas de áreas caracterizadas que atienden las diferentes situaciones: la incidencia del marco natural, el tejido urbano existente, la ubicación relativa en la ciudad y las posibilidades de evolución.

Este camino, que revierte la globalización e indiferencia hacia la realidad de los planes anteriores, debe necesariamente contemplar la doble aproximación, unidad y diversidad. El informe de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay sobre el tema afirma que «este objetivo no debe desconocer, ni restar importancia a los fuertes caracteres de unificación que Montevideo posee... La presencia de estos rasgos unitarios permite al habitante sentirla suya en su totalidad, aprehenderla en su forma y en su estructura, por lo que resalta la conveniencia de reforzar también aquellos elementos que aseguren su indivisibilidad... Por tanto, la aparente contradicción entre unidad y diferenciación debe ser resuelta en una síntesis que explote sus posibilidades de complementación mutua» (Sociedad de Arquitectos del Uruguay, 1990, p. 6).

Montevideo cuenta con un importante *stock* de viviendas —más de 415.000 unidades— con calidades ambientales distintivas, reales o potenciales, un crecimiento demográfico muy reducido y una continua respuesta ciudadana, que hacen pensar que, de existir voluntad política, y los medios económicos adecuados, puede llevarse a cabo un desarrollo racional que mejore sustancialmente la calidad de vida de sus habitantes.

(13) Realización del grupo técnico de la comisión en el año 1984.

(14) Realización de acuerdo a proyecto del grupo técnico de la Comisión Especial Permanente.

(15) Conviene recordar entre numerosas iniciativas: SOCIEDAD

DE ARQUITECTOS, *Informe de Áreas Caracterizadas*, Montevideo, 1984-90. GRUPO DE ESTUDIOS URBANOS, *A quién le importa la ciudad* (audiovisual), Montevideo, 1983. GARABELLI, L.; GARCIA MIRANDA, R., y RUSSI, *op. cit.*, Montevideo.

**BIBLIOGRAFIA**

- CONTI DE QUEIRUGA, Nidia (1972): *La vivienda de interés social en el Uruguay*, IHA, Montevideo.
- CRAVOTTO, A. (1990): «Diseño y patrimonio en la gestión del desarrollo urbano», en *Montevideo. Una aproximación a su conocimiento*, Instituto de Teoría y Urbanismo, FAMU, vol. 2, Montevideo.
- CRAVOTTO, M. (1931): «Anteproyecto del Plan Regulador de Montevideo», en *Rev. Arquitectura*, Montevideo.
- GARABELLI, L.; GARCIA MIRANDA, R., y RUSSI, M. (1988): *Montevideo: el valor instrumental del análisis urbano para la intervención en la ciudad consolidada*, Montevideo.
- LANGER, J. (1977): *Dialectics of Development*, Hillsball.
- REAL DE AZUA, C. (1987): *Montevideo, el peso de su destino*, Montevideo.
- SOCIEDAD DE ARQUITECTOS DEL URUGUAY (1990): *Informe sobre Areas Caracterizadas*, Montevideo.
- VIDART, Daniel (1969): *El gran Montevideo*, Montevideo.