

PROCESO URBANO DE MONTEVIDEO

Los intentos ordenadores

Cristina Pastro Bonfiglio

El proceso de construcción y desarrollo de la ciudad ha sido acompañado por el intento, muchas veces tardío, de adecuación de los instrumentos legales e institucionales del urbanismo con el objetivo de su ordenamiento.

La propia historicidad de Montevideo y la puesta a prueba del cuerpo instrumental vigente han ido creando las realidades de las que emergen las bases sobre las que se están construyendo los nuevos contenidos y mecanismos en que los intentos ordenadores del futuro deberán apoyarse.

La ciudad de hoy exige el reconocimiento de áreas diferenciadas sobre las cuales deberán adecuarse los instrumentos de ordenamiento urbano. Estos instrumentos reconocerán también los cambios en la gestión institucional abriendo el camino para la descentralización a nivel municipal y ordenando a nivel nacional, en un marco general, la asignación de competencias y coordinación de acciones.

City growth in Montivideo: attempts at its control

The building up and growth of the city has often led to an albeit tardy attempt to match this with official planning permission mechanisms to give a semblance of order to what has already happened.

The city's true historical referentials and the proving of the present day body of legislation have led on to the creating of a contrasted reality and it is from this that future means and managing methods needs must find their groundwork.

The city of to-day must be understood in terms of its differentiated zones and these must find a true reflexion in the gist of any administrative mechanism designed for it as a whole which must, furthermore, come to terms with changes in the governing of cities. Only thus can the way be opened up towards decentralization at a municipal level and a re-ordering of things at a national one, all this in a world of clearly assigned competencies and well-co-ordinated interventions.

1. PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA CIUDAD

Resultaría difícil poder explicar las nuevas bases en que se está construyendo el ordenamiento de la ciudad sin conocer la historicidad de esta Montevideo que nace como ciudad colonial de «un parto de la inteligencia... sueño de un orden que encontró en las tierras del Nuevo Continente el único sitio propicio para encarnar», al decir del escritor Angel Rama (Rama, 1984).

Ciudad-fortaleza que los españoles levantan frente al avance lusitano, producto tardío de las ciudades coloniales, se echa a andar en 1726.

Pronto, la calidad natural de su puerto marca

para siempre la vocación de ciudad marinera, sobre el ancho Río de la Plata, a la boca del Atlántico.

Las murallas que hicieron de ella un lugar inexpugnable caen con el advenimiento de la nueva República, en 1829, en un gesto simbólico. Pero también fundado en la necesidad de expansión que inicia el proceso de transformación de la ciudad con su primer ensanche, «la ciudad nueva», sobre los territorios que se extendían hasta el ejido y que la Ley de Indias reservaba sabiamente; se hace reproduciendo la trama, regular y ordenada, del núcleo inicial.

El proceso de crecimiento y consolidación siguió operando bajo dos formas, por un adensamiento a veces concéntrico, a veces polinuclear (Real de Azúa, 1987).

Los barrios, como se llamarán más tarde, surte de poblados que crecieron a la vera del nú-

Cristina Pastro Bonfiglio es Profesora adjunta del Taller Latchinián, Facultad de Arquitectura. Arquitecta del Departamento de Planeamiento Urbano, IMM.

cleo inicial de la ciudad, se fueron entrelazando y finalmente, ya entrado el siglo XX, fueron absorbidos por el mismo cuerpo madre.

Los orígenes y la morfología de cada uno responden a muy diversas razones, tempranos proyectos de modernización en torno a la industria (Villa del Cerro, 1834), las necesidades del ejército sitiador de Montevideo durante la Guerra Grande (1) que crea un sistema de poblados dispersos ligados por caminos (Unión, Cerrito, Buceo) y el espíritu empresarial abocado al sector inmobiliario (barrios Reus Norte y Reus Sur).

Pero todos ellos tienen una norma en común, la fuerza de lo espontáneo y el impulso de la iniciativa privada.

Hacia fines de un siglo y comienzo del siguiente, la creciente prosperidad económica, no exenta de altibajos, se asocia a este espíritu.

Alimentado por un contingente incontenible de emigración europea, la ciudad de Montevideo se proyecta en el territorio nacional afirmando su protagonismo, construyendo ferrovías y caminos hacia su puerto y perfilando el macrocefalismo final, de ciudad puerto a ciudad capital.

El espíritu liberal encuentra en las empresas de fraccionamientos de tierras una de sus más prósperas iniciativas, de la cual son ejemplos paradigmáticos «La Comercial» de Florencio Escardó y «La Industrial» de Francisco Piria.

Esta oferta se vincula a un sueño, también impulsado por los mismos empresarios, la «casa propia», la vivienda unifamiliar, enriquecida por sus jardines y por los generosos espacios públicos que la rodearán. Se remata el lote y el sueño, cuyo encanto aún seduce a muchos ciudadanos. Esta oferta se localiza por barrios, a veces arrasando huertos y frutales, sobre la guía de viejos caminos cuya traza generará nuevas tramas. Se accede a ellos a través de los servicios de empresas de transporte vinculadas comercialmente con los rematadores (Alvarez *et al.*, 1986).

La ciudad conocería así una etapa singular, alimentada por el impulso poblacional de los emigrantes, la redistribución de la renta generando una populosa clase media; y posibilitada a través de la dinámica iniciativa de rematadores y agentes inmobiliarios, quienes supieron amalgamar en términos precisos la demanda y la oferta.

Los intentos reguladores se expresarán sobre todo a través de la obra pública, generoso legado que hoy ofrece las más ricas situaciones urbanas. El trazado del barrio Artigas, en dos ramas perpendiculares que discurriendo de costa a costa intentan ser el límite de la ciudad «Novísima». Entre los dos siglos, las acciones de recalificación de sectores de la ciudad, la creación de los grandes parques, las primeras normas so-

bre amanzanamientos y calles. Obras que se corresponden con el potencial de la inversión privada y pública en Arquitectura que «acrisolando» estilos y modalidades conformarán la imagen de una ciudad próspera y refinada.

Las obras del puerto y las que lleva a cabo la Intendencia Municipal de Montevideo a través de la Comisión Financiera de la Rambla Sur, como continuación lógica de las primeras, implican la reparcelación de la zona alejada a la costa y la construcción en piedra granítica de la rambla que ofrece a la ciudad el digno remate de su vocación costera.

En la década del treinta se concreta el primer Plan Regulador de Montevideo impulsado por iniciativa privada, con un equipo técnico dirigido por el arquitecto Mauricio Cravotto, haciendo suyos las propuestas y los propósitos del movimiento moderno y cuya fuerza impulsora la encontraban en la visión de un futuro promisorio, de fe en el progreso, abonado en un presente de creciente prosperidad.

Los recursos económicos son abundantes, sin embargo los instrumentos de realización del Plan son limitados.

Hacia mediados de la década del cuarenta, la situación de descontrol urbano percibida en todo el país y la conciencia de la escasez de instrumentos llevan al convencimiento de promover la creación de un cuerpo normativo en ese sentido y aún vigente.

2. INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE LA DÉCADA DEL CINCUENTA

El desorden resultante de las operaciones inmobiliarias, fundamentalmente las referidas a fraccionamientos de suelo, crea conciencia sobre la necesidad de que el producto hasta ahora espontáneo de la iniciativa privada sea regulado por la administración pública otorgando instrumentos operativos al efecto.

Propuestas y proyectos parciales preceden a la aprobación de la Ley de Centros Poblados en 1946. Esta Ley de carácter nacional y de aplicación en el ámbito de los Gobiernos Departamentales (2) tiende a regular el procedimiento de incorporación de suelos a centros poblados. Establece la competencia de los Gobiernos Departamentales en el reconocimiento oficial de los pueblos y villas y en la delimitación de los mismos, calificándolos según dos áreas, urbana y suburbana. Establece superficies mínimas de lotes, regula la oportunidad y volumen de las cesiones de suelo para el espacio público; el procedimiento administrativo de autorización de los amanzanamientos y fraccionamientos, así como las condiciones que éstos deberán cumplir. Recomienda

(1) La Guerra Grande (1839-1851). Guerra en la que se impone un sitio a la ciudad de Montevideo desde 1843 a 1851.

(2) Los niveles de gobierno en el país son: nivel nacional (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y nivel departamental. Con 19 Departamentos, este nivel de gobierno tiene carácter autónomo pero está sometido a control del Gobierno Nacional.

Los Gobiernos Departamentales están constituidos por la Intendencia Municipal, cuyo titular, el Intendente, ejerce las funciones ejecutivas, y la Junta Departamental, a la que competen las funciones legislativas.

da la pertinencia de recabar la opinión del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura respecto a los proyectos a considerar.

Estas competencias asignadas a las Intendencias deberían ser reglamentadas a través de Leyes Departamentales y resultaban además complementaria de las atribuciones establecidas a los Gobiernos Departamentales por la Ley Orgánica Municipal de 1935.

Esta Ley que regula las competencias de los Gobiernos Departamentales no les asigna explícitamente competencias en materia de ordenamiento territorial y urbanístico a dicho nivel de gobierno, sin embargo lo hace taxativamente al describir todas las tareas que configuran esta materia como propias de las Intendencias Municipales.

La Ley de Centros Poblados puede definirse más como una ley de procedimientos urbanísticos que de ordenamiento territorial y urbano. Los motivos se expresan claramente en lo que la Ley omite, por ejemplo la calificación de urbano y suburbano carece de concepto, siendo un límite muchas veces arbitrariamente trazado. La modificación de estos límites, en especial de lo suburbano-rural, si bien es potestad de los gobiernos municipales tiene invariablemente su origen en la iniciativa privada, cuyos motivos estriban en las posibilidades últimas de especulación.

Otro aspecto que calibra la operatividad de esta Ley es el hecho de que no todas las administraciones municipales han producido un cuerpo reglamentario de la misma, permitiendo, de esa manera, una mayor laxitud en su aplicación. En ese enfoque prevaleció el interés inmediatista sobre la posibilidad contributiva del suelo extraído de su condición rural.

Esta permisibilidad en los departamentos vecinos a Montevideo dieron origen a la generación de un Área Metropolitana desordenada, donde tras los límites departamentales se agolpa una dispersión de fraccionamientos en condiciones indecorosas muchas veces, en zonas inundables o carentes de los mínimos servicios e infraestructuras.

Podría pensarse que los intentos de control sobre una temática en la que tradicionalmente primó el espontaneísmo, la liberalidad y el espíritu lucrativo fueron aplicados con tal laxitud que el instrumento perdió eficiencia.

El Gobierno Departamental de Montevideo establece controles más firmes, creando un cuerpo normativo de complementación de la Ley Nacional, que desde 1947, con algunas modificaciones, conforman el principal sistema de ordenamiento de la ciudad en lo relativo a las acciones privadas. Esas normas pueden calificarse según su temática de la forma como sigue (Arias *et al.*, 1988):

1. División del Departamento en zonas.

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Centros Poblados se nominan los límites, a través de vías públicas, de cursos de agua o límites

de propiedades. Además se establecen usos preferenciales y densidades promedios de 500 hab/ha en área urbana y de 250 hab/ha en área suburbana.

2. Amanzamiento y fraccionamiento de tierras.

Se regula el desarrollo de la ciudad de acuerdo a un modelo teórico. Se regulan los mínimos de área y frente para los solares, menores para el área urbana (300 m² y 12 m) que para los de área suburbana (500 m² y 13 m) así como los porcentajes de ocupación de suelo.

3. Áreas Non Edificandi.

Se reglamentan retiros frontales, laterales y posteriores según las zonas y vías calificadas, tendiendo a regular la densidad de población a través de la ocupación del suelo.

4. Uso del suelo.

Se refiere a localización de industrias en zonas según su grado de agresividad llevando las inadaptables, insalubres y peligrosas al área rural.

5. Ordenanza de alturas.

La ordenanza general de alturas regula la altura máxima de los edificios según el ancho de calle o espacio público que enfrenta. Aparecen ordenanzas especiales para entornos calificados, y para los llamados «Barrios Jardín». En conjunto estas áreas especiales comprenden una muy reducida extensión con respecto al resto, en que rige la ordenanza general.

6. Normas especiales de ordenamiento urbano.

Se refieren a los «Barrios Jardín» pequeños enclaves donde se modifican los términos generales de la normativa. Más recientemente, esta categoría ha sido ampliada por normas específicas para áreas más amplias.

Las bases teóricas que alimentan el espíritu de esta normativa se nutren de las concepciones higienistas, de las teorías de los CIAM y de la trivialización de los supuestos formales de la Ciudad Jardín.

Opera sobre el territorio con una consideración abstracta del mismo. No reconoce valores de situación como las calidades geográficas particulares (la costa, el cerro, la bahía, etc.), ni los valores urbanos preexistentes y relevantes emergentes de la forma tan peculiar de construcción y crecimiento de la ciudad.

Contradictorio consigo mismo en muchos aspectos este cuerpo normativo llega a adquirir, para ciertas áreas de la ciudad, tal distanciamiento entre la morfología existente y la emergente de la norma que todo carácter ordenador de la misma queda desvirtuado.

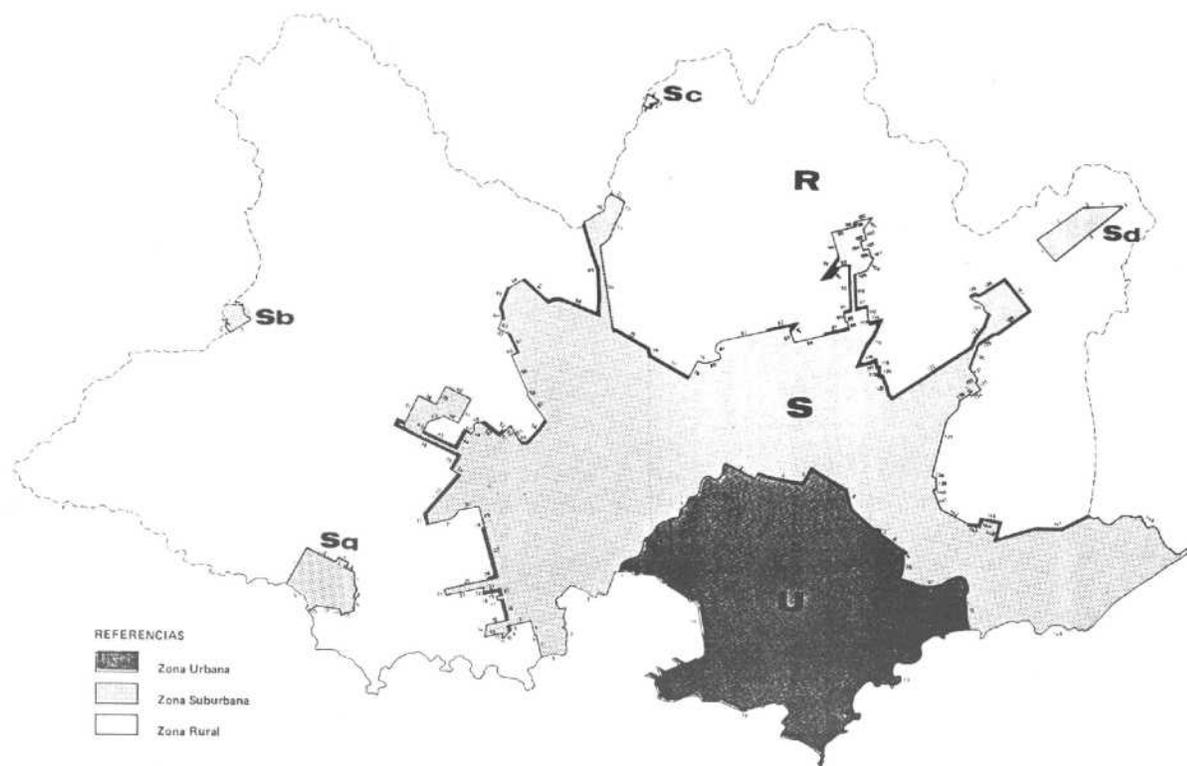


FIG. 4. División Zonal del Dpto. de Montevideo.

El Plan Director de Montevideo de 1959

Los esfuerzos ordenadores sobre la ciudad tuvieron una expresión más o menos sistemática en torno a ordenamientos parciales, de calificación de sectores significativos y planes sectoriales, hasta el primer intento globalizador del tema, a principios del siglo, a cargo de los arquitectos Guidini y Baroffio. Este esfuerzo no prospera en función de la ausencia de adecuación de los medios financieros, legales e institucionales que lo hicieran posible. Lentamente se creará un marco que encuadre las exigencias de estudios, determinaciones y seguimiento que demanda un Plan.

A raíz de la formulación del Plan Regulador, se promueve a finales de la década del treinta la creación de una oficina dentro de la administración municipal para integrar esta tarea.

La intención ordenadora y las limitaciones encontradas llevan a replantear el problema, y casi veinte años más tarde, en 1956, se crea la Comisión Asesora del Plan Director, dentro de la administración municipal, que tendrá por cometido elaborar un Plan que se dará a conocer tres años más tarde.

El encuadre administrativo resulta en mejores condiciones para el desarrollo de los objetivos propuestos.

El Plan Director se autodefinió como «el conjunto de notas técnicas puestas a disposición de la Autoridad, que permitan orientar la acción ejecutiva del Consejo Departamental en los aspectos

del planeamiento para el desarrollo futuro de la ciudad» (3).

Entre los factores de organización y procedimientos destacaba la adopción de una política de coordinación entre las reparticiones municipales y Organismos Nacionales en los aspectos que inciden en el planeamiento municipal, así como concluía recomendando la integración definitiva de un Organismo de Planificación.

El Plan limitaba el tiempo de aplicación de sus medidas y regulaciones a un plazo de doce años con previsión a veinte. El ámbito territorial de aplicación se limita al Departamento de Montevideo aunque no existe ninguna determinante específica para el área rural, salvo lo relacionado con la permisibilidad de localizar la industria más comprometida. La intención del Plan fue la de cubrir toda el área Metropolitana pero razones de coordinación con los Departamentos limítrofes y la escasez o falta de información sobre estos territorios hacen fracasar la aspiración.

El Plan Director en sus contenidos hace suyas las disposiciones emergentes del cuerpo normativo creado a partir de 1947, sobre los usos primarios del territorio, a los cuales incorporará parámetros calificadores sobre densidades, servicios y equipamientos.

El reconocimiento de una descentralización orgánica de la ciudad mediante la afirmación de centros urbanos de importancia de acuerdo a sus emplazamientos y función en el conglomerado urbano y la base de una estructura apoya-

(3) COMISION ASESORA DEL PLAN DIRECTOR (1959), *Informe final*, Consejo Departamental de Montevideo.

da sobre la división de la ciudad en sectores, distritos y unidades vecinales, es el principio orientador del Plan.

Este último aspecto se relaciona con el desarrollo de una vida vecinal, asegurándose la existencia de los equipamientos y servicios esenciales a cada tipo de conglomerado humano, asegurando la elevación de la calidad de vida y el uso racional del territorio.

La división territorial se caracteriza como sigue:

Sectores: contienen una población promedio de 120.000 habitantes, en una extensión promedio de 2.000 ha. Se especifica la calidad del equipamiento y los servicios que deberán definir el sector, así como la calidad de la estructura vial que le comprende y las localizaciones específicas tales como industria, etc.

Distritos: con un promedio poblacional de 30.000 habitantes. Al igual que el rango superior se califica el equipamiento y los servicios de alcance distrital.

Unidad vecinal: con una población promedio de 10.000 habitantes. Contendría equipamiento de uso esporádico y cotidiano de alcance local: escuela, policlínica, comercios de abastecimiento local, bibliotecas, juegos de niños, etc., conformando así los equipamientos a escala inmediata a la vivienda.

Se auspiciaba la descentralización administrativa, dando espacio para un mayor desarrollo de la participación directa de la comunidad. No obstante el poderoso centralismo de la Administración Municipal no se sensibilizó con este propósito y sólo quedó en una intención no cumplida.

Se dotaba con esto a la ciudad de un plan de desarrollo y crecimiento demográfico armónico y homogéneo, ya que el sistema lo permitía.

Esta división territorial siempre mantuvo su discordancia con la situación real sobre todo en lo que tiene que ver con los actuales límites suburbano-rural y en relación a lo que el Plan aspiraba a integrar en esta división, en cuanto a contenido.

Sobre esta base de división territorial el Plan abordaba planes sectoriales, el sistema de autopistas, el Plan Vial, apoyado en el anterior, tendente a canalizar el tránsito y calificar los elementos integrantes del viario, jerarquizando los perfiles de acuerdo a las categorías respectivas.

Un plan de abastecimiento de la ciudad cuyos estudios en relación a la recepción y distribución permitían solucionar la ubicación y políticas de mercados.

Un plan de uso del suelo que constituía la base de la normativa de zonificación, fraccionamiento altura y densidad de edificación, así como otros aspectos en general.

Contiene también estudios particulares sobre distintos aspectos del uso del suelo, sobre ubicación de industrias específicas, curtiembres, ubicación de una Central Térmica Principal y una auxiliar, del Mercado Central de organización de

zonas industriales, etc., como ejemplo de estas determinantes.

Aparecen estudios referidos a la circulación en general como ubicación de aeroparques, terminales de ómnibus de media y corta distancia, etc.

Finalmente señalaremos estudios sobre localización de centros culturales y cívicos, así como los económico-financieros para la ejecución de las obras emergentes de los contenidos y disposiciones del Plan.

Factores de diverso orden confluyen en la pérdida de vigencia de algunos de los propósitos del Plan Director, así como al debilitamiento de las posibilidades de concreción por falta de instrumentos adecuados que vinculasen las áreas de competencia.

Es de destacar la superposición de competencias entre organismos del gobierno nacional y de las asignadas a los gobiernos departamentales. Asimismo, la autonomía con que cada institución maneja sus planes e inversiones hace que la localización y calificación de los servicios y equipamientos tales como la salud, educación, deporte, etc., se concrete de forma ajena a cualquier disposición generada fuera de esos ámbitos o que se dupliquen servicios; caso por ejemplo de las policlínicas municipales y las dependientes del Ministerio de Salud Pública, ámbito en el que recién en el año 1984 se logra un acuerdo de unificación del servicio, más por razones económicas derivadas de su atención que de ajustarse a disposiciones emergentes de otra institución aunque ello conllevara la racionalización.

Esta dispersión legislativa y operativa impidió el control efectivo y el seguimiento que pudieran concretar los propósitos contenidos en las determinaciones de la división territorial, materia de apoyatura de todos los planes sectoriales.

Los recursos cada vez más limitados retrasan la concesión de proyectos que rápidamente pierden vigencia. El propio sistema de formulación y aprobación del Plan que emerge de una Comisión Asesora, le hace perder fuerza frente a administraciones sucesivas, las que heredarán un Plan con el que tienen un grado relativo de vinculación y compromiso. También la vinculación interna entre los diferentes Departamentos en que se divide la Administración, está expuesta a un alto grado de voluntarismo en el cumplimiento de las coordinaciones necesarias a «escala doméstica» reproduciendo la situación entre el nivel nacional y departamental.

Otros aspectos que le hacen perder vigencia surgen de las realidades espaciales que emergen de sus propias disposiciones y las que ha hecho suyas; en las cuales se ha perdido totalmente la intención del ordenamiento previsto cuando se confronta con un contexto específico económico-social y geográfico, y ya sea por la vía de la alteración de la norma o de las necesidades no previstas o aun por el cumplimiento, pero cuyo producto final en definitiva no soluciona lo que se pretendía y crea nuevos conflictos.

La homogenización en términos de calidad de vida a que apunta el Plan, se ve rápidamente desvirtuada por factores existentes y factores dinámicos no controlados ni previstos.

La visión finalista homogénea y armónica se sobrepone a una realidad francamente heterogénea y discordante en lo que hace fundamentalmente a densidades urbanas y a los recursos tanto públicos como privados que a su mantenimiento se destinan.

La generalización de las bajas densidades urbanas, los vacíos, la existencia de diferentes grados de consolidación de la ciudad de acuerdo al proceso de construcción de la misma y la propia formalización característica de estas áreas son realidades que escapan a la imagen que formula el Plan Director de la ciudad. También de él escapa la orientación a la inversión privada que priorizará la costa y el centro a las áreas periféricas.

En definitiva, la configuración de la ciudad continúa caminando hacia un proceso de heterogeneidad morfológica y a fuertes desequilibrios en la calidad del hábitat, lo que en definitiva producirá la segregación urbana del presente.

3. MARCO INSTITUCIONAL DEL PLAN HASTA LA DECADA DE LOS OCHENTA

Los Planes municipales no disponen aún de un marco normativo para su encuadre. La posibilidad de promover su existencia es voluntaria de la administración que la asuma y toda la fuerza del Plan estará dada por las adhesiones políticas que concite y por la mayor o menor eficacia de su encuadre institucional, tanto para la etapa de elaboración como de seguimiento.

Ese encuadre, manejado siempre dentro de la Intendencia Municipal, ha ido perfeccionando cada vez más su inserción en la estructura administrativa a los efectos de superar situaciones de freno o fracaso en sus disposiciones.

A instancias del Plan Regulador se promueve el interés en conformar dentro de la Administración un sector especializado. En 1939 se forma la Dirección del Plan Regulador, cuyos objetivos enfocan casi todos los aspectos del desarrollo urbano dentro de las limitaciones de recursos y competencias de que disponía.

Estas limitaciones y la intención ordenadora llevan a reformular el problema, y casi veinte años más tarde, el Plan.

El Plan Director del 56-59 se encauza dentro de una Comisión que se ubica en la línea asesora del Intendente. Esta situación tendía a facilitar la coordinación interna de los Departamentos de la Administración involucrados en mayor o menor grado en las determinantes del Plan y cuyos Directores componían la mencionada Comisión Asesora. El Servicio de Plan Regulador, oficina de menor jerarquía administrativa, realizaba el apoyo técnico de los estudios y seguimientos de su funcionamiento en el tiempo.

La Comisión Asesora integrada por los Directores con mayor incidencia en los problemas urbanos disponía también de un Cuerpo Consultivo, integrado por organismos oficiales, públicos y privados, cuyas actividades tenían incidencia en el desarrollo urbano de Montevideo.

La intención parecía centrada en poner de acuerdo las voluntades que la dispersión legal y la autonomía de procedimientos impedía concentrar en una disposición común en materia de proyectos e inversiones sobre la ciudad, intención que no tuvo una proyección final concreta en estos aspectos.

No sólo a escala del Plan Director la coordinación ha sido sentida como una necesidad. Para la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja es hoy una realidad tangible a la que pudo arribarse a través de una insistente actitud apoyada en el objetivo de generar hechos que actuaran en el entorno desencadenando nuevas iniciativas. El éxito de este propósito no es ajeno a la creatividad que en ello se pone y los emergentes sistemas de gestión que se van así perfeccionando son demostrativos de los límites a que puede llegarse explorando las posibilidades legales vigentes.

4. APROXIMACION A UN NUEVO CONTENIDO EN EL ORDENAMIENTO DE LA CIUDAD

A treinta años de las optimistas previsiones del Plan Director y más aún de la aplicación del cuerpo normativo que hacía suyo en sus contenidos, la ciudad está lejos de presentar la imagen armoniosa que se pretendía.

Tal vez los problemas más perceptibles aparezcan en el desorden morfológico general. En una observación más atenta se perciben diferencias marcadas en casi todos los órdenes que terminan por traducirse en desequilibrios en el goce de la ciudad por parte de amplios sectores de la población.

Problemas de sustitución de usos y vaciamiento poblacional de áreas bien servidas, una expulsión permanente de los sectores centrales de la ciudad hacia las periferias, sin que los instrumentos operativos sean puestos en marcha para atajar o revertir situaciones alarmantes, y tal vez sin siquiera disponer de instrumentos operativos aptos.

Mientras algunos «barrios» padecen una suerte de estancamiento, hecho que en parte hace posible la preservación de algunas calidades arquitectónicas, urbanas o ambientales, otros sufren la agresión virulenta de los abusos especulativos, ya sea como los largos procesos desencadenados para una sustitución final de la edificación, a través de la turgurización, ruina y finalmente demolición, o las sustituciones indiscriminadas y aisladas que buscan lograr mayores «rendimientos» en edificios o conjuntos que guardan un significado profundo para la sociedad.

El lector habrá advertido ya la lentitud de los tiempos, los largos períodos que median entre un impulso ordenador y otro; habrá notado también la ausencia de manejo del sentido social de la propiedad, donde el liberalismo parece todavía teñir en mucho las modalidades con que se manejan la mayoría de las operaciones sobre la ciudad.

El irreversible deterioro económico en que entra el país al mismo tiempo que se producían las determinaciones del Plan Director del 59, ahogará la fe en el crecimiento y desarrollo futuro con que se construyeron los anteriores proyectos.

A este proceso también habrán de atribuirse las grandes demandas sociales, la polarización en la distribución de la renta, y el comportamiento demográfico de una población que no crece. El país en su conjunto y la ciudad capital pierden habitantes.

Pero en el interior de Montevideo se producen migraciones. Se vacían las áreas centrales, Ciudad Vieja, Aguada, La Comercial. La población se traslada hacia los bordes y los traspasa por la vía de los asentamientos ilegales, ocupaciones de tierras fiscales, condominios o ventas fraudulentas.

Con la aprobación de la Ley Nacional de Viviendas, que se pondrá en vigencia hacia los últimos años de la década de los sesenta, se comienza a esbozar una cambiante trayectoria en materia de políticas y sistemas de viviendas que en diferentes períodos de tiempo son priorizados. Con experiencias específicas valiosas, el resultado final desde el punto de vista urbano ha sido el de contribuir fuertemente a ese desorden morfológico al que anteriormente aludíamos.

Esta situación, como bien lo señalaba el arquitecto Juan P. Terra (Terra, 1969), desde los inicios de esta Ley, hacía imperiosa una reforma profunda en el campo del urbanismo, comenzando por crear la obligación del planeamiento urbano; para la regulación efectiva de las disfunciones que en ciudades y pueblos del país pasaban a constituir situaciones incontrolables.

Frente a los instrumentos de ordenamiento urbano vigentes y cuyas bases conceptuales y operativas hoy se cuestionan, se van desarrollando hechos que generan en la práctica una suerte de efectos demostrativos de las nuevas propuestas, así como de una profundización en los debates apuntando a lo que podríamos denominar la construcción de una «cultura urbanística» de apoyatura en los valores locales y el privilegio de lo colectivo.

La revisión del Plan Director que se inicia en 1981 y se realiza a través de estudios sectoriales en relación a la estructura vial, industria, esparcimiento y habitación aportaba contenidos muy generales y vagos a la problemática de la ciudad. Dentro de las directivas particulares para el sector habitacional, recogiendo las iniciativas surgidas en el ámbito de la Comisión Consultiva, se expresa la necesidad de «definir ordenamientos propios para cada área caracterizada de la ciudad».

Ese mismo año, 1982, se aprueba una normativa especial para la Ciudad Vieja de Montevideo, reconociendo así la existencia de una zona diferenciada del resto de la ciudad cuyo ordenamiento y gestión deberían ser igualmente diferenciados y ajustados a la problemática de área degradada hacia la cual la administración daría un respaldo especial.

Esa normativa creaba la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja, integrada por delegados de la IMM, del Ministerio de Cultura, del Instituto de Historia de la Facultad de Arquitectura y de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Tiene por cometidos la supervisión del inventario de las construcciones y entornos que puedan ser de interés testimonial; asesorar sobre las intervenciones en el área; propiciar la ejecución de proyectos custodiar los bienes declarados de interés testimonial promover el conocimiento y divulgación de esos valores, e intervenir en materia de excepciones o tolerancias a las normas generales de la edificación. Esta Comisión se apoyará en un Grupo Técnico de Trabajo cuyos cometidos también se definen expresamente.

La ordenanza aporta criterios generales de ordenamiento edilicio, normas especiales para situaciones de fincas ruinosas, tratamientos de baldíos y calificación de vías.

Este reconocimiento de la necesidad de una gestión directa sobre situaciones específicas atañe al área que concentra mayores valores testimoniales de la ciudad y representaba una de las zonas más agredidas por los intentos especulativos salvajes de fines de la década de los setenta, en que se vive un *boom* en el sector de la construcción de rápido y catastrófico fin.

Grupos privados de actuación cultural, como el GEU, con cuyos trabajos indirectamente se cuestionan duramente los efectos del gobierno *de facto*, especialmente los efectos especiales de sus políticas, asumiendo así la defensa de los valores de la «Memoria de la Ciudad» ejemplificada, entre otros, por los valores de la Ciudad Vieja; son en gran parte los responsables de estas decisiones.

Su labor propagandística logra un consenso sobre estos temas que llevaría finalmente al reconocimiento de la necesidad de operar por los canales de competencia.

No es ésta, sin embargo, la primera norma específica que se encuadra dentro del reconocimiento de la defensa de los valores locales.

Algunos años antes, en 1974, y a través de la presión de los vecinos, la IMM propone una normativa especial restrictiva en alturas, ocupación del suelo y usos para la zona de Carrasco y Punta Gorda. La inquietud surge del temor que la construcción de algunos edificios de vivienda colectiva promovidos a través del Plan Nacional de Viviendas despierta en los vecinos de la zona que mantiene una fuerte configuración de características residenciales, en base a viviendas unifamiliares, de alto nivel económico y social. Esta normativa, fuertemente restrictiva, deberá no



FIG. 5. La inversión privada «priorizó» la orilla costera (Pocitos).



FIG. 6. La ciudad volcada hacia la costa (Malvín).



FIG. 7. El área rural nunca fue reconocida por planes ni normativas.

obstante ser revisada en varias oportunidades, frente a las mismas razones, siempre por iniciativa de los vecinos y dirigida a la defensa de una forma de vida y de la especialidad que ella misma genera.

Posteriormente, y apoyándose también en razones conceptuales de defensa de los valores espaciales locales, se formulan nuevas normativas de ordenamientos particulares, El Prado, Buceo y Malvín.

Estos hechos mencionados son sintomáticos del reconocimiento en la ciudad de áreas diferenciadas no sólo morfológicamente, sino también en términos de la problemática que presentan. Como tales deben apoyarse por medio de formas de gestión también diferenciadas.

En tanto, en Carrasco la actitud activa de los vecinos en la defensa de lo que consideran su especialidad hace que el área pueda establecer sus propios controles; en el caso de la Ciudad Vieja es necesario el apoyo institucional y no sólo del nivel municipal.

A partir de mediados de la década de los ochenta se establece para la Ciudad Vieja una línea de créditos especiales del BHU, para alentar el uso habitacional en la zona histórica, especialmente en lo referido a reciclaje de viviendas. Sería un paso más, aún lento pero firme en la recuperación de este sector. A ocho años de comenzada esta gestión, con recursos sumamente limitados, sobre todo en los últimos cinco años, en que prácticamente las inversiones provinieron del BHU y de sectores privados.

La labor de esta Comisión, aún perfeccionable, es un buen ejemplo de lo que puede lograrse a través de una gestión específica y adecuada, que abra permanentemente posibilidades de formas y relaciones en una materia en la que hasta hace muy poco el gobierno municipal no consideraba como instrumento válido.

Los estudios sobre «áreas caracterizadas» no fueron continuos. En 1984 se realiza el primer avance metodológico entre técnicos de la SAU y de la IMM. Posteriormente en los últimos años, la CPD revitaliza estos estudios sin llegar a conformar todavía una visión clara sobre sus contenidos.

Sin embargo y nuevamente incorporadas en lo que va del año normativas especiales por otras áreas de Montevideo, a las cuales se le sumarán comisiones especiales para apuntalar la gestión, parece ser que el reconocimiento de la diversidad e identidad de las áreas urbanas tiene que ser materia insoslayable para la elaboración de un nuevo Plan cuya aspiración a concretarlo ya ha sido anunciado por la nueva administración municipal.

El otro punto de apoyo en las nuevas propuestas que se hagan respecto a Montevideo, aparece en los canales de participación que los ciudadanos exigen tener con respecto a esos temas.

La nueva administración municipal de Montevideo ha sido confiada, por la ciudadanía, des-

de febrero de 1990, a la izquierda. En un hecho histórico, el Frente Amplio ocupa por primera vez un puesto de poder en el Uruguay.

Parte de su compromiso pasa por la construcción de una efectiva descentralización administrativa, la que ya ha sido puesta en marcha como instrumento para abrir las vías de participación de los ciudadanos en la gestión de la ciudad.

Se responde así a una realidad, la presión que ejercen las organizaciones sociales que en número superior a 400 se habían registrado bajo el gobierno anterior. Estas organizaciones, con capacidad de autogestión importante y en las que los ciudadanos encuentran una vía de resistencia a las condiciones que el empobrecimiento del país les impone, y una vía que posibilite los reclamos en defensa de una calidad de vida decorosa.

Estas organizaciones, también desarrolladas en el sector informal (barrios «ilegales»), emergen cada vez con más fuerza en una ciudad que se ve así desdoblada en su estructura institucional que había sido hasta ahora fuertemente centralista.

Seguir apostando a las capacidades de la iniciativa privada ahora organizada a través de la búsqueda de objetivos colectivos parece ser uno de los aspectos que los nuevos mecanismos operativos del urbanismo no podrán desconocer como agentes activos.

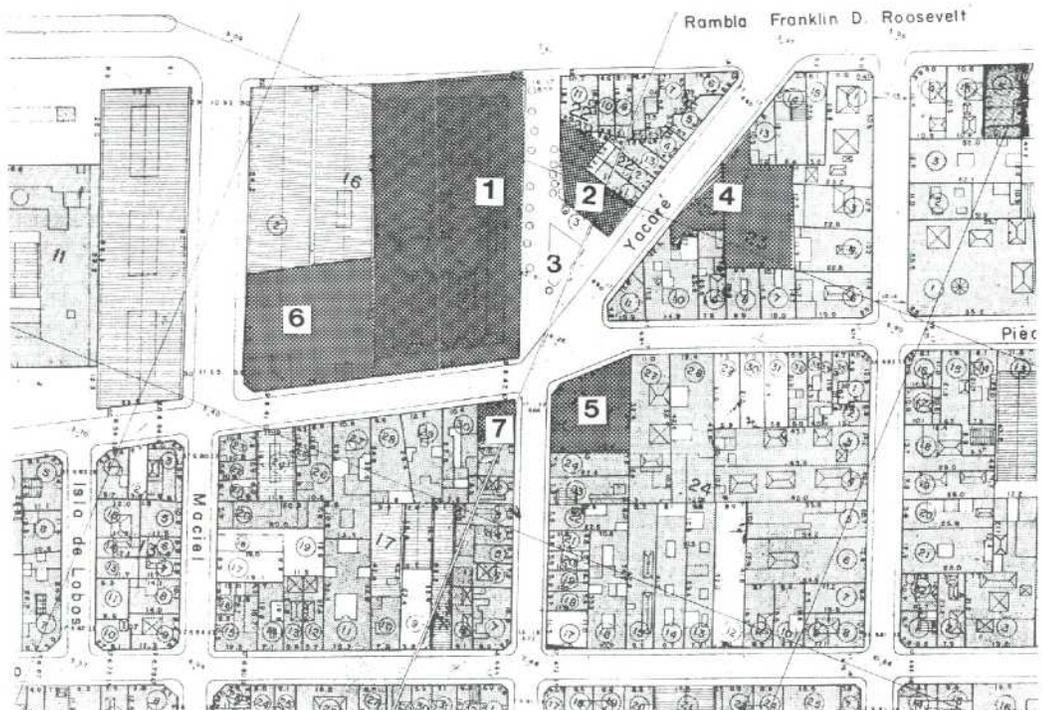
En los contenidos, los nuevos aportes en el pensamiento urbanístico y arquitectónico, el protagonismo de los valores locales y su respeto, la necesidad de preservar las inversiones existentes y de dirigir las que se promuevan, los recursos escasos y las demandas ineludibles perfilan los caminos por los que habrá de transitarse.

La necesidad de ampliar las formas de gestión, de normas más rigurosas dirigidas a preservar los valores reconocidos socialmente, la afirmación de una conciencia social sobre la función de la propiedad, de los límites que la comunidad reconozca como válidos al derecho de disponer de bienes propios y colectivos; son los desafíos en el plano cultural del perfil del ordenamiento urbano que se busca.

Un peligro puede advertirse y es el riesgo que supone la posibilidad de apropiación de los recursos tanto humanos como operativos y económicos, dirigidos al manejo de los temas urbanos, por aquellos grupos de presión más preparados culturalmente y más fuertes en su potencial. La defensa de las áreas de alto nivel económico ha sido hasta ahora la que en mayor medida ha concentrado los esfuerzos de la Administración. Situación que se justifica por la propia dinámica que esas áreas generan. Sin embargo, no constituyen de por sí las áreas de problemática más aguda de la ciudad, pero sí las más «publicitadas» e impactantes por los intereses y calidades ambientales que se encuentran en juego.

El reconocimiento de que muchas veces las áreas diferenciadas constituyen también áreas

FIG. 8.
Plano de
operaciones
de la CEPCV
en un sector
de la misma.



Referencias a la fig. 8.

La CEPCV actúa en el área física ocupada por el núcleo inicial de la ciudad. Demostrativo de la escala de gestión emprendida y de los instrumentos a los que apela, el Mercado del Puerto es una de las más significativas:

1. Mercado del Puerto. Propiedad privada donde se ha promovido una recuperación edilicia y una regulación jurídica.

2. Edificio La Proa. Sobre un solar propiedad de la IMM, un inversor privado construye un edificio cuya explotación comercial le será adjudicada por 22 años.

3. Peatonalización de la calle Pérez Castellano. Proyecto propuesto por el GEU y realizado por la IMM. Otorga un espacio público al servicio de las actividades del Mercado.

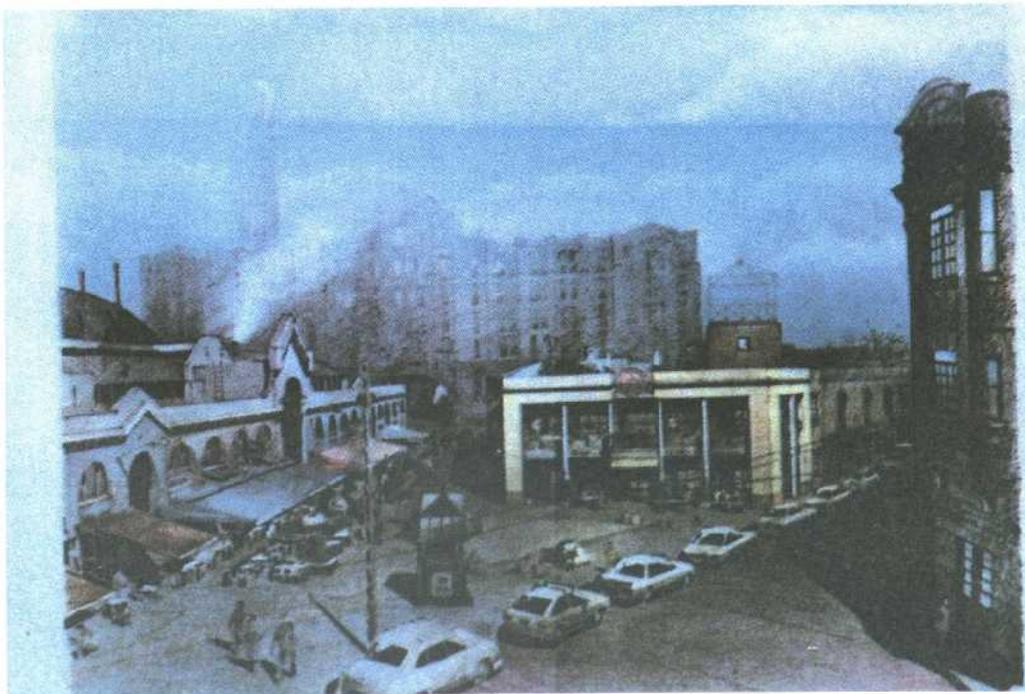
4. Conjunto de viviendas Yacaré. Realizado por concurso y financiado por el BHU.

5. Restauración de viviendas de propiedad horizontal financiada por el BHU.

6. Museo del Riel. Gestionado por la CEPCV y administrado por una empresa privada.

7. Proyecto aprobado de recuperación edilicia. Propiedad particular.

FIG. 9.
Perspectiva
del edificio La
Proa y el
Mercado del
Puerto.



segregadas, implica la necesidad del apoyo institucional sobre actuaciones en ciertos casos particulares.

Un equilibrio delicado requerirá el manejo de estas situaciones para lograr apostar al derecho del goce de la ciudad por todos sus habitantes.

Un equilibrio que sólo puede ser comprendido y solucionado en la medida en que puedan incorporarse a la problemática, en forma adecuada y metodológicamente clara, los distintos niveles en que pueda pensarse un Plan General para la ciudad.

La articulación de las distintas escalas de apreciación en planes y cuerpos normativos, es un tema cuya clasificación ha tenido apenas un esbozo metodológico, por lo que se hace previsible y necesaria una profundización conceptual aún mayor para su abordaje y la obtención de los instrumentos que permitan ensamblar correctamente todas las tendencias en juego.

La administración deberá entonces operar sobre la ciudad para el desarrollo armónico de las ventajas urbanas, orientando a las inversiones privadas y localizando las públicas para eliminar segregaciones, pero deberá partir por reconocer

las diferencias existentes y equilibrarlas democráticamente a través de la gestión, también diferenciada.

Los instrumentos de gestión deberán enriquecerse en la coordinación y apertura de espacios de convergencia entre el interés público y privado. Pero también los marcos normativos e institucionales deberán articularse en los planes de distinta escala y determinación.

A nivel nacional, la creación reciente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente promueve la necesidad de un marco legal a su gestión. En especial dado que la creación de este Ministerio otorga al Poder Ejecutivo competencia en materia de ordenamiento territorial a escala nacional, ello deberá articularse con los niveles de competencia municipal, sin menoscabo de las atribuciones departamentales.

Parece entonces que el momento es fermental y las expectativas se agolpan tanto sobre lo que puede sobrevenir en el marco institucional nacional como en las definiciones, ya más claramente perfiladas, de las líneas operativas en el caso de Montevideo.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ ARANA, Bocchiardo (1986): *El Montevideo de la expansión*, 1.ª ed., Banda Oriental, Montevideo.
ARIAS IGLESIAS, Siniacof (1988): *Reformulación normativa del cuerpo urbanístico vigente*, Servicio de Estudios Territoriales —DPU—, IMM.

RAMA, Angel (1984): *La ciudad letrada*, 1.ª ed., FIAR, Montevideo.
REAL DE AZUA, Carlos (1987): *Montevideo, el peso de un destino*, 1.ª ed., Ediciones del Nuevo Mundo, Montevideo.