

EPISODIOS RELEVANTES DEL URBANISMO MONTEVIDEANO RECIENTE (1985 en adelante)

Eleonora Leicht Arocena

Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Universidad de la República, Uruguay

Director de la tesis: Alicia Novick / Adriana Barreiro

eleonoraleicht@gmail.com

RESUMEN

Desde 2008, a nivel académico e institucional la temática de la planificación urbana y territorial ha adquirido una importancia creciente, al punto de que la misma es hoy considerada una política pública, pautada por la Ley no. 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en Montevideo por su condición de capitalidad la tradición planificadora del territorio y la ciudad comienza desde mucho antes. Con el retorno de la Democracia en 1985, se va gestando una particular coyuntura que culmina en la aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial para el Departamento de Montevideo en 1997 y vigente al presente, con actualizaciones. El objetivo es identificar las modalidades de pensar, proyectar y operar sobre el espacio construido, mediante los análisis de los planes, proyectos y normativas formulados para Montevideo en dicho tiempo.

Palabras clave: Urbanismo, Planificación, Historia Urbana, Montevideo

ABSTRACT

Since the Law 18308 of Land Planning and Sustainable Development was approved in Uruguay, land and urban planning has become a trending topic at academic and institutional levels. Nevertheless, in Montevideo, as Capital of the Country, the planning tradition becomes much earlier. Montevideo had a Plan Regulador in 1930 and a Plan Director in 1956, both advanced and innovative tools at a regional context. After the Dictatorship finishes in 1985 a singular juncture leads to reinforce the land planning culture specially in Montevideo with a left wing party at the Government of the City. The aim is to identify the ways of thinking, planning and operating on the built environment, by analyzing plans and regulations in Montevideo since 1985 and to revise each of the planning tools derived from the Plan Montevideo, reviewing the elaboration process, actors, institutional frames, issues and visions considered in each opportunity.

Key words: Urbanism, Planning, Urban History, Montevideo

Si de nuevo me tocara
Elegir para nacer
Elijo Montevideo
Aunque no sepa por qué
Elijo Montevideo
Para poderla querer
Elijo Montevideo
Para sufrir de tanguéz

A la ciudad de Montevideo

Daniel Amaro, 1977

EPISODIOS RELEVANTES DEL URBANISMO MONTEVIDEANO RECIENTE (1985 en adelante)

Desde 2008, a nivel académico e institucional la temática de la planificación urbana y territorial ha adquirido una importancia creciente en Uruguay, al punto de que la misma es hoy considerada una política pública, pautada por la Ley no. 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOT). Sin embargo, en Montevideo por su condición de capitalidad la tradición planificadora del territorio y la ciudad comienza desde mucho antes. Sabido es que Montevideo contó con un anteproyecto de Plan Regulador en 1930 y un Plan Director en 1956, siendo estos instrumentos de vanguardia a nivel nacional y regional. Con el retorno de la Democracia en 1985, se va gestando una particular coyuntura que culmina en la aprobación de un Plan de Ordenamiento Territorial para el Departamento de Montevideo en 1997 vigente al presente, con actualizaciones. En dicho Plan, quedan sentadas las bases de lo que se llama la planificación derivada, que plantea diversos instrumentos de planificación a diversas escalas, desde el proyecto de detalle al plan especial o parcial. Más recientemente y a partir de la aprobación de la LOT, el impulso planificador se ha extendido a la escala metropolitana e interdepartamental. En la LOT se puede develar la fuente de inspiración que fue el Plan Montevideo en la definición de los instrumentos de ordenación a nivel nacional, así como en ambos dispositivos se deja entrever claramente la influencia del urbanismo español.

*Es posible poner en evidencia cierta solidaridad que se teje entre los proyectos sucesivos que se conciben para un mismo sitio, son experiencias territoriales sedimentadas que dejan sus huellas en los tiempos largos del territorio.
Novick A., pp. 2, 2009*

Me interesa analizar, por un lado, el contexto académico e institucional que hizo posible la concepción del Plan Montevideo, así como los vínculos y rupturas con el plan inmediatamente anterior, el Plan Director de 1956. Por otro, analizar el impacto en la forma de la ciudad que el Plan Montevideo ha tenido, a través de su normativa y desarrollo de instrumentos de ordenación, especialmente los Proyectos de Detalle, las centralidades, los estructuradores urbanos y las normativas para los barrios jardín, entre otros.

1 CUESTIONES METODOLÓGICAS

1.1 Objetivos de la investigación

Generales

Identificar las modalidades de pensar, proyectar y operar sobre el espacio construido, mediante los análisis de los planes, proyectos y normativas formulados para Montevideo desde 1985

Particulares

Caracterizar cada uno de los planes, identificando los procesos de elaboración, los actores y marcos institucionales así como los referentes conceptuales y metodológicos, los temas que consideraron problemas, las propuestas

Examinar las relaciones que se establecen entre los documentos entre sí

Analizar los "relictos" o trazas de esos planes con el espacio urbano mediante el estudio de los proyectos y de las normativas en sus temporalidades

1.2 Problemas detectados / diagnosis

Son varios temas problema o inquietudes vinculados a procesos y prácticas de planificación en Montevideo.

Al inicio del corriente gobierno departamental, algunos anuncios a medias voces de la supresión del Departamento de Planificación del organigrama de la Intendencia, sacudió bastante las estanterías. Es que dentro de la Institución algunos visualizan a la planificación como un obstáculo para el hacer.

En otro orden de cosas, en la Intendencia se constata una falta de memoria institucional con ausencia de archivos que respalden la producción planificadora. Aún si un instrumento es aprobado en la Junta, no hay registro muchas veces de la exposición de motivos de las definiciones urbanísticas para la ciudad, de los procesos y de los participantes.

1.3 Mapa conceptual de las posibles áreas de vacancia

Montevideo es en el Uruguay la ciudad donde convergen más planes y proyectos, ejecutados o no. Es un terreno hiper estudiado, diagnosticado y proyectado. Sin embargo poco hay dicho de los procesos planificadores de los últimos 30 años, de la emergencia de una renovada cultura planificadora de la ciudad y el territorio, producto de circunstancias externas e internas que hicieron que aconteciera. Dicha tradición planificadora queda materializada no solo en la ciudad sino en los proyectos y discursos elaborados.

La forma urbana de la ciudad producto de la aplicación de los instrumentos de planificación en Montevideo post dictadura (1985 en adelante) no ha sido abordado en tesis de posgrado o trabajos publicados. Hay abundante bibliografía respecto a la historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo previa a los 70. Al menos dos autores esbozaron una historia urbana-si bien este no es un trabajo de historia urbana- por un llamado a concurso del año 1968 para realizarla, promovida por la Junta Departamental. Se trata de Alfredo Castellanos (primer premio) y Barachini-Altezar y (segundo premio) Ambos trabajos se publicaron y los arquitectos suelen leer el segundo ya que fue elaborado por arquitectos investigadores en Historia y por tanto hacen uso de planos y gráficos que el primero no realiza. En el ITU hay muchos estudios sobre Montevideo derivados de la elaboración de instrumentos de ordenación por trabajos en Convenio con la Intendencia (Cerro, la Paz Galicia, POT, revisión del POT) y con el MTOP, así como publicaciones que estudian la vinculación entre densidades y morfología, la involución urbana, usos del suelo, etc.

Respecto a recopilación y análisis de tesis realizadas. En la página web de FADU se encuentra un banco de datos de las tesis realizadas (<http://www.fadu.edu.uy/sepep/tesis/>) La tesis de maestría de Manuel Chabalgoity titulada "La ordenación del territorio en áreas rurales. Cambios y permanencias. El caso Montevideo, 2008" tiene puntos en común con mi tema pero con objetivos diferentes. Asimismo utiliza las entrevistas como forma

de acceso a la información del momento de aprobación del Plan. Montevideo. El tema también está presente en la tesis de maestría de Laura Alemán, Hilos Rotos desde una perspectiva de vinculación con modelos filosóficos, donde la autora identifica en los procesos de planificación a nivel nacional la constante necesidad de acudir a la “lógica del reemplazo”, que implicaría el descarte de un paso anterior.

Complementariamente fue de interés el artículo de Elimbaum (2012) donde describe los ejes temáticos de las investigaciones del Doctorado en Urbanismo en la ETSAB identificando transversalidades de temas canónicos como por ejemplo la historia de la ciudad y el proyecto urbano.

1.4 Sistema de Hipótesis

-Las nociones de Plan y proyecto, son nociones construidas históricamente. El término Plan viene de plano, dispositivo que al igual que en la arquitectura, permite formalizar el proyecto en una dimensión otra de su materialización (Novick, 2009). La hipótesis es que las mismas palabras tienen diferentes significados según el contexto local, lo que implica precisar la terminología vinculada a Plan y Proyecto para la Planificación nacional y departamental

-Existe un proceso de *continuidades y solidaridades* en el proceso planificador. No hay borrón y cuenta nueva con el advenimiento del Plan Montevideo. Hay permanencias y cambios. Permanencias son los barrios jardín, afectaciones, barrios, la zonificación, las centralidades, Incluso en las áreas patrimoniales donde se establecen comisiones especiales permanentes para su gestión, los llamados Consejos Auxiliares en Pocitos, Colón y otros, ya existían a principios de siglo XX. Hay cambios en la definición de parámetros urbanos como la altura máxima a edificar, no ya sólo por el ancho de calle sino tomando en cuenta preexistencias y otras variables. Emerge con más fuerza lo patrimonial, la gestión, lo ambiental, lo participativo y la escala metropolitana.

-El Plan Montevideo aprobado en 1997 fue un logro extraordinario donde - imagino- la convergencia de arquitectos entusiastas de la academia y de la intendencia, algunos llegados del exilio político con muchas ganas de aplicar conocimientos adquiridos afuera, con una coyuntura política determinada, lo hicieron posible. Me entusiasma la posibilidad de entrevistar a muchos de esos técnicos, tales como Arana, Gilmet, Urruzola, Parodi, etc. Y también a técnicos municipales-funcionarios de carrera- hoy seguramente jubilados que puedan tener el panorama completo de la época de vigencia del Plan Director y el pasaje al Plan Montevideo (Ducuing, Bonilla, Aguado)

-La Cooperación extranjera, especialmente la española, introdujo fuertemente conceptos y modos de operar al momento de elaboración de los Instrumentos. La presencia de consultores urbanistas como Zoido Naranjo y Manuel Fustegueras en instancias decisivas como las presentaciones en la Junta Departamental da cuenta de ello. Posteriormente consultoras de otras regiones también van dejando su impronta, como es el caso del danés Jan Gehl para la propuesta del Centro de Montevideo (2015), o los desafíos a futuro hallados en conjunto con la Fundación Rockefeller en el marco del Programa 100 Ciudades Resilientes (2017)

-La producción académica de propuestas tanto en convenios como en otras instancias de proyectación como es el Seminario Montevideo, y de investigación van generando un corpus conceptual que tiene sus trasvasamientos en la generación de los instrumentos por parte de la Institución

-Propuestas que se generan a iniciativa de la intendencia como el Presupuesto Participativo, el Fondo Capital o tendido de infraestructuras también moldean la ciudad. Otras leyes y no necesariamente la LOT también moldea el territorio; tal como la Ley de inversiones, o la ley de vivienda de interés social

-La Planificación derivada (Planes y Proyectos) da forma en mayor o menor medida a la ciudad, dependiendo de tiempos económicos/políticos y de la localización geográfica donde se aplique

2 PRINCIPALES PRODUCTOS

Se lista a continuación un esbozo de los temas que se tratarán en la tesis, posteriormente se explican con más detalle tres de ellos.

Precisiones terminológicas. Urbanismo, Planes, proyectos urbanos, modelos, los profesionales que se ocupan de la ciudad. Cambios de significado de estos conceptos a través de la historia de la ciudad. Definiciones nacionales de Plan y Proyecto

El marco conceptual del POT. Estudio de vínculos entre el Plan Director y Plan Montevideo. Coyuntura que hizo posible el POT. Cooperación española, la influencia de los morfologismos y la tendencia italiana. Grupos pujantes locales previos: GEU (Una Ciudad sin Memoria) y TIUR (Propuestas a la Ciudad, 1986)

Las herencias del Plan Director. Algunos instrumentos que otorgan continuidad y memoria al sistema planificador. Plan Fénix, La Paz-Galicia, Barrios jardín, estructuradores, zonificación terciaria, heredados del Plan Director

Los planes y proyectos *de papel* y la memoria institucional. Proyecto Cinta de Borde en la Bahía, y otros

Instrumentos de ordenación complementarios y derivados del POT. Directrices, Planes y proyectos
Los procesos de elaboración, los actores y marcos institucionales, los temas que consideraron problemas, las propuestas

Planes Especiales o Parciales. La mayoría se anunció en el Plan Montevideo. Llevan consultoría externa previa antes de ser definidos en la Intendencia. Se compararán los planes realizados por los consultores con los efectivamente aprobados, los marcos conceptuales manejados, el relacionamiento con los técnicos de la Intendencia, formas de trabajo de sendos equipos técnicos.

Proyectos de Detalle. Un instrumento aplicado asiduamente, en algunos casos con instancias participativas, son los Proyectos de Detalle. Los mismos si bien tienen desarrollos diferenciados, moldean buena parte de la ciudad y sin embargo no hay registros sistemáticos y de difusión de los resultados.

2.1 El marco conceptual del POT

La década de los 90, época en que el POT se va concibiendo y madurando hasta su aprobación en 1998, puede identificarse en el plano local, como una etapa de transformaciones en lo disciplinar, donde coexisten dos posturas respecto a la planificación, que pueden leerse no como antagónicas sino complementarias: el "Urbanismo Urbano" (la postura dominante) y el "regreso del Territorio" (la postura emergente). Ambas posturas, se dejan entrever en el POT pero cada una de ellas con alcances bien diferentes.

Para confirmar esta hipótesis, una primer fuente de información fue consultar la bibliografía utilizada para concebir el Plan, en el entendido que podría dar alguna idea del marco conceptual y el sustento teórico, pero no fue muy fructífero: en el Plan Montevideo sencillamente no existe bibliografía salvo algunos pie de página aclaratorios en la Memoria de Información. El Anteproyecto del Plan elaborado en la Facultad de Arquitectura (1996 y 1997) tiene bibliografía pero la misma da cuenta de documentos institucionales y planes nacionales, con la excepción de un texto del Arq. Mario Lombardi (1996) y algunas referencias al Plan Estratégico de Madrid (1995).

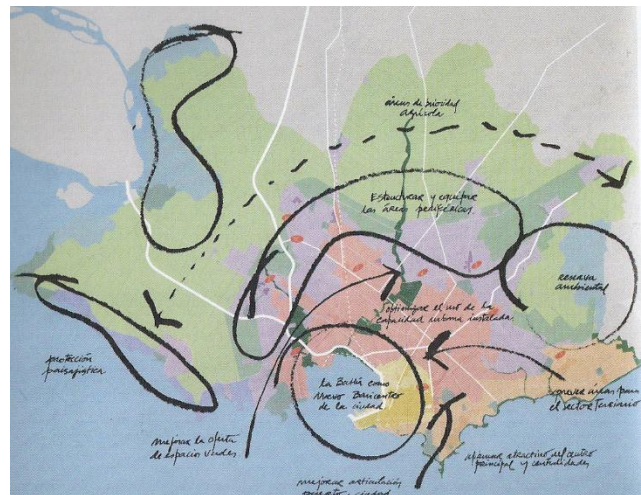
La segunda fuente de confirmación son algunas (pocas) consideraciones en la Memoria de Información, donde se puede leer entrelíneas, el reconocimiento de dos posturas:

“El Plan Montevideo, por su parte, encuadra en un **contexto teórico internacional en materia de ordenamiento urbano-territorial que toma nuevo impulso en los últimos años**, lo cual constituye un desafío, al tratar de condensar la experiencia disciplinar y técnica reelaborada y aplicada a la realidad particular de Montevideo (...)

(...) Sin embargo, en el mundo de las ideas urbanísticas el Plan Montevideo tiene su continuidad. Así, **podemos encontrar sus raíces en las iniciativas de los años 80, en cuanto a reconocer la diversidad histórica de las partes de la ciudad y el valor del patrimonio heredado**, en contraposición a las nociones de homogeneidad propias del pensamiento urbanístico moderno, que habían tenido su expresión en las ordenanzas aprobadas en 1947”

POT, pág. 18, I.3.1 Contexto planificador

Finalmente la tercera pauta para confirmar la referida hipótesis surge de ponderar por un lado las cuestiones que el Plan enuncia y finalmente las que atiende y le dedica más espesor.



Portada de la publicación del Plan Montevideo. A la derecha, emblemático diagrama de las principales líneas fuerza del Plan (Intendencia de Montevideo, 1997)

2.1.1 El “Urbanismo Urbano”: La postura dominante

El Plan Territorial estaba re-emergiendo en el momento de elaboración del POT, por lo que en el mismo se enuncia la necesidad de atender la cuestión metropolitana, y la puesta en valor de las zonas rurales del Departamento, entre otros aspectos.

Pero en los hechos el Plan se dedica en buena medida a desarrollar cuestiones relacionadas con el “Urbanismo Urbano”, asignando un espacio importante de su documentación escrita y gráfica a la definición morfológica de sus áreas urbanas, estructuradores, áreas caracterizadas, centralidades y equipamientos. Lo metropolitano y su problemática emergente, como el crecimiento de la ciudad informal, si bien mencionado como contexto, no es materia prioritaria a ser abordada por el Plan. No es casual que mis vivencias como estudiante en los cursos de Urbanismo (1991 y 1993) en el por entonces Taller Folco estén vinculadas al estudio de la ciudad consolidada, con sus diversas texturas y morfologías. Los docentes coordinadores de estos cursos¹ participaron activamente en el Anteproyecto del Plan unos pocos años después. El equipo académico del Anteproyecto estaba dirigido

por tres arquitectos -Parodi, Folco y Otero- y quizá por ese motivo, acorde con la concepción disciplinar del momento, la dimensión ambiental no tuvo demasiada cabida. Sí la tuvo en la versión definitiva del POT, donde incluso entran a tallar medidas proteccionistas al suelo rural adoptadas por la municipalidad, anteriores a 1998

En efecto, la obra teórica y proyectual de Aldo Rossi tuvo una fuerte influencia en toda una generación de arquitectos uruguayos, que apostaron a la comprensión estructural de la ciudad por partes. Esta postura se ve reflejada en la reflexión teórica nacional de la década de los 80 y principios de los 90.

Los trabajos realizados por el Grupo de Estudios Urbanos (GEU) liderado por Mariano Arana, tuvieron un impacto significativo a través de la denuncia de la destrucción del patrimonio de la ciudad –especialmente de la Ciudad Vieja- por parte del entonces gobierno dictatorial. Los audiovisuales “Una Ciudad sin Memoria” de 1980 y “¿A quién le importa la ciudad?” de 1983, y por lo menos una docena de publicaciones por parte del GEU entre 1983 y 1987, marcaron una actitud casi militante en cuanto a cómo resolver la problemática urbana. En la misma dirección, en 1984, se elabora y presenta el «Informe Áreas Caracterizadas», realizado por convenio entre la Sociedad de Arquitectos del Uruguay y la Intendencia Municipal de Montevideo, redactado entre otros por José Luis Livni, quien diez años después impulsara el exitoso “Día del Patrimonio” (Sprechmann, 2006).

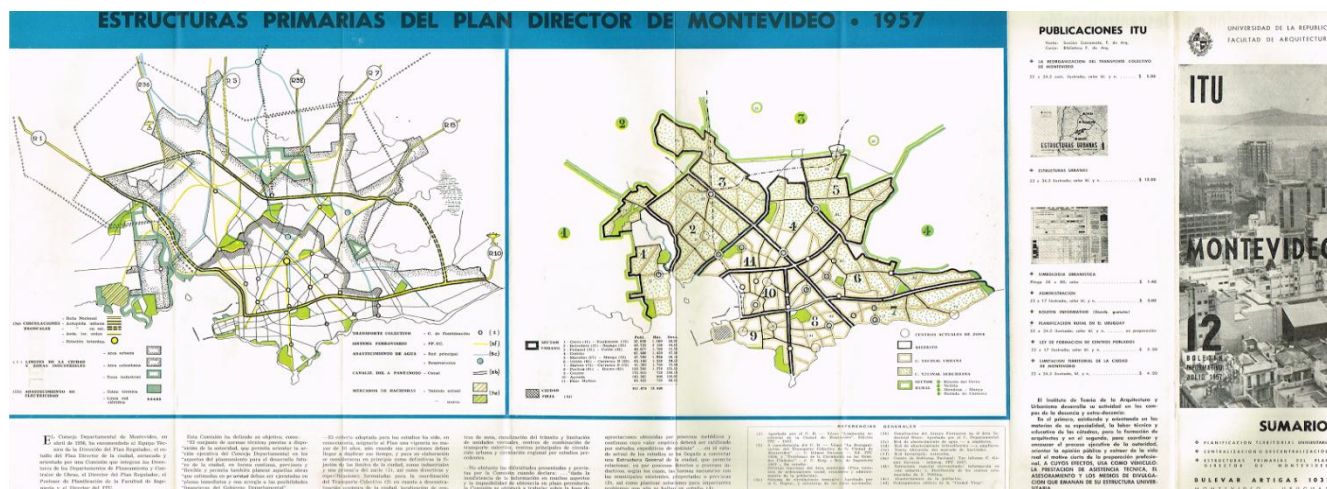


El Grupo de Estudios Urbanos liderado por Mariano Arana. A la derecha, portada de la publicación del TIUR

También la publicación de “Propuestas a la Ciudad”, por parte del Taller de Investigaciones Urbanas y Regionales (TIUR) del año 1986, en el marco de una efervescente Facultad de Arquitectura postdictadura, tuvo gran difusión, infiltrándose en los mundos de la política urbana montevideana de los 80 y los 90. El urbanismo contextualista, que apostaba a los valores de la identidad, el patrimonio y a la construcción de la ciudad por partes, tuvo su fértil campo de aplicación en ciudades europeas como Berlín, que culminó con la experiencia de la IBA, y Barcelona, con los proyectos vinculados a la Villa Olímpica y a sus espacios públicos, ambos referentes obligados para los estudiantes de arquitectura a principios de los 90.

Según testimonios registrados del Prof. Hugo Gilmet en la Junta Departamental en 1997, Oriol Bohigas en oportunidad de una visita que realizó a Montevideo, expresó: “Esta Ciudad tiene todo. Con poco ustedes la pueden mejorar”

La experiencia hasta entonces inédita en el contexto nacional de un gobierno municipal de izquierda, que asume sus responsabilidades a partir de 1990, dio el marco necesario de “voluntad de cambio” y entendió que Montevideo debía sustituir su **Plan Director de 1956**, el único plan urbanístico global que había tenido la ciudad hasta entonces. La masa crítica formada en torno al “Urbanismo Urbano” a que se hace referencia, vio en el nuevo Plan (POT), la ilusión de poder aplicar y finalmente poner en práctica todo aquel conocimiento de manera integral. De hecho, gran parte del contenido del POT está dedicado a detallar la tipo-morfología que deberían adquirir sus áreas urbanas, con mucho de la impronta de P. Panerai², a consolidar centralidades con “identidad”, así como a concebir un sistema de preservación patrimonial.



Gráficos del Plan Director de 1956 (ITU, 1958)

No obstante, no tardaron en dejarse oír las primeras críticas en cuanto a las limitaciones a este enfoque, incluso mucho antes de la aprobación del POT. En efecto, Sprechmann (2006) señala un ensayo elaborado en 1992 en co-autoría con el Arq. Capandeguy, titulado “La Costa de Montevideo, una reflexión estratégica” como el primer texto en el plano local que se interrogaba sobre los límites del paradigma del Urbanismo Urbano.

Por otro lado, el ITU a través de un Convenio con MVOTMA, abordaba por 1995 un estudio exhaustivo del Área Metropolitana, explorando sus delimitaciones, sus actividades productivas y proceso de conformación territorial entre otros temas, que el POT en su versión oficial prefiere ignorar.

A un año de la aprobación del POT, a modo de temprana evaluación, varios autores coincidían en reclamar el abordaje de lo metropolitano y la atención al crecimiento de la ciudad informal³. Por otra parte este último tema se advertía en el Anteproyecto del POT, pero posteriormente no fue atendido por la Administración Municipal.

En el contexto español, se puede señalar el artículo de Vegara Gómez de 1993 titulado “Cultura Urbana y Cultura del Territorio”, como una temprana caracterización y crítica a los “**Planes de la Generación de los Ochenta**”, donde el POT, algo trasnochado ya que es del 98, encaja perfectamente. Se señala en dicho artículo, que si bien estos planes aportaron una nueva Cultura Urbana de gran valor y asociado a la recuperación de los ayuntamientos democráticos, tenían enormes carencias, entre ellas, la negación del hecho metropolitano y de la escala regional, la pretensión de resolver los problemas de la ciudad existente sin atención a posibles demandas futuras, y el rechazo por la utilización de técnicas cuantitativas o instrumentos de base científica en el análisis territorial.

2.1.2 El “Regreso del Territorio: La postura emergente

Siguiendo con Vegara, este autor identifica los rasgos de la “nueva cultura del territorio” atendiendo a los retos a futuro para una planificación enmarcada en el siglo XXI. Entre dichos rasgos se subrayan la puesta en valor del medio físico, el tratamiento de las áreas rurales, la conservación de los valores ecológicos, paisajísticos, productivos y culturales. Pone especial énfasis en el tratamiento de las áreas regionales, metropolitanas, así como en las escalas intermedias (microrregionales o comarcales) y escalas locales, y la relación entre ellas. Como instrumentos, menciona como fundamentales el consenso y la ilusión colectiva de la construcción de un modelo territorial y urbano, y la definición de directrices como herramientas idóneas para planificar a la escala regional.

En otros términos, lo que Vegara vislumbra como rasgo emergente no es otra cosa que el retorno de la planificación regional “recargada”, en el marco del paradigma de la Sostenibilidad, la Era de la Información y la Sociedad Postindustrial⁵, por citar algunos tópicos que han transformado el Territorio y las miradas al mismo en los últimos treinta años.

En la Era de la Información, con el desarrollo de la tecnología de las comunicaciones y el consecuente colapso de la dimensión espacio/tiempo, como sostienen algunos autores (Castells, Harvey) el enfoque metropolitano adquiere hoy un nuevo significado, mutando la relación entre el individuo y el territorio.

El concepto de territorio está siendo revalorizado en el contexto de la globalización, vinculándose a procesos de desarrollo endógeno y cultura local que se traduce en la idea del “territorio como sujeto” y que implica la recombinación creativa de la magistral vista “desde arriba” con las múltiples miradas “desde abajo”. Lo jerárquico se disuelve para dar cabida a lo “rizomático”.

Respecto al consenso y la ilusión de la construcción colectiva del territorio a que alude Vegara, este concepto está vinculado a una valorización emergente de lo que se ha dado en llamar Conocimiento Experto (el de los planificadores) y Conocimiento Experimentado (el de los usuarios), en un proceso de aprendizaje mutuo, que ha puesto en relevancia los procesos participativos en la planificación.

El POT toma algunos de estos rasgos que identifican la Nueva Cultura del Territorio, pero de manera periférica, y muy velada, no conformando el discurso “dominante” presente en el texto, ni mucho menos en las prioridades a la hora de llevar el Plan a la práctica. Figuran algunos conceptos renovadores como enunciados o exposición de motivos, pero luego no son desarrollados con el espesor esperado.

A título de ejemplo, en lo que respecta al enfoque metropolitano, basta revisar en la sección I.4. Cartografía que figura en la Memoria de Información, específicamente el Plano N° I.2 titulado “Área metropolitana”. (pág. 65 del POT) para comprobar lo escueto de la información, presentando un Plano sumamente básico e inexacto donde la mancha urbana se dibuja mucho más discreta de lo que era en realidad en aquel momento.

En los planos de diagnóstico que siguen (pag. 67 a 117 del POT), cualquiera sea el tema, desde las cuencas y el paisaje natural protegido a las dinámicas de población, solo se trata el tema recortado en la silueta de la jurisdicción departamental. Vale decir que hay un gran filtro, una reticencia a abordar el diagnóstico desde una perspectiva más abarcativa. En la Memoria de Ordenación, si bien el enfoque metropolitano figura como una de las seis ideas fuerza del Plan, el tema no se desarrolla, quedando en calidad de simple enunciado, ni siquiera con una Cartografía que lo ilustre.

2.2 Las herencias del Plan Director. Algunos instrumentos que otorgan continuidad y memoria al sistema planificador: Barrios jardín y Centralidades

2.2.1 El Barrio jardín.

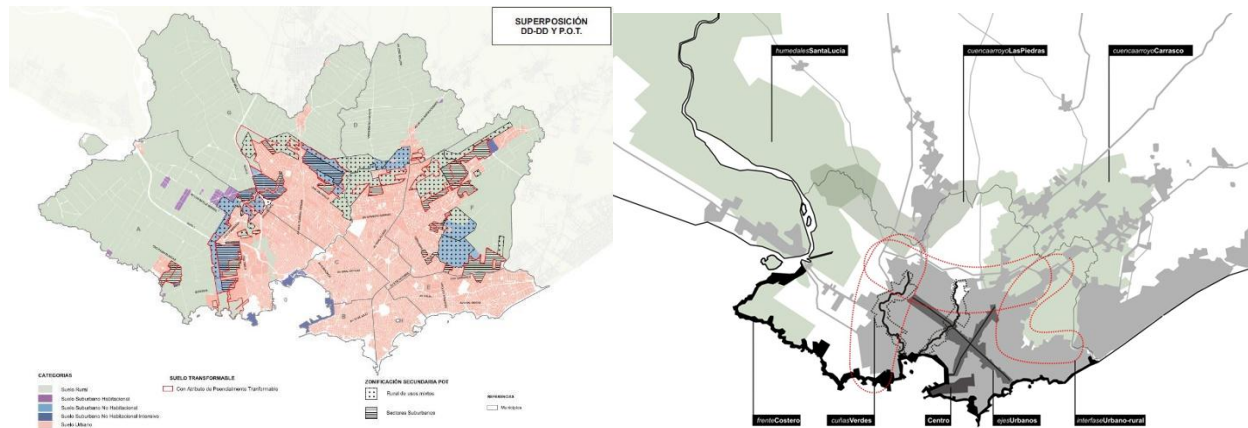
La Ciudad Compacta no implica reivindicar una única morfología edificatoria hiper densa. Las preferencias de los habitantes son variadas y responden a diferentes necesidades. Una de las variantes tipo-morfológicas que

parece reñida a primera vista con la Ciudad Compacta es la del barrio jardín, ya que éste suele tener bajas alturas y densidades. Por los tiempos de Ebenezer Howard la ciudad-y el barrio- jardín fue valorado como un escape a la contaminación de la ciudad industrial y como un retorno de la vida en contacto con la Naturaleza, lejos de los humos de chimeneas. Posteriormente, con la emergencia del paradigma ambiental la ciudad jardín fue demonizada en ámbitos académicos, se alega que consume grandes extensiones de suelo y además promueve la exclusión social. Ningún extremismo es positivo. El POT reconoce a Carrasco, Prado o Colón por sus cualidades patrimoniales y su aporte al verde montevideano. Sin embargo en la norma vigente, entretejido en las Áreas Diferenciadas del suelo urbano, asoma muy discretamente el resabio del barrio-jardín, los que ocupaban buena parte del Digesto Municipal vigente antes del POT. La iniciativa de proyectar los mismos tiene un antecedente en el Plan Regulador de Mauricio Cravotto, que luego es retomado en el Plan Director de 1956, haciendo un temprano reconocimiento de la diversidad urbana. La normativa se encarga de regular los aspectos formales y estéticos tanto del espacio público -veredas, arbolado- como de los espacios verdes privados. Se especifica en ocasiones las especies vegetales a utilizar, las texturas, colores y materiales de fachadas. Es un antecedente valioso hacia la generación de Design Codes para nuevos barrios jardín, promoviendo la cultura de habitar en la ciudad abierta y un diseño digno del paisaje urbano. ¿Cuáles fueron los criterios de su localización? ¿Cómo estaban previsto sus infraestructuras y equipamientos? ¿Son hoy identificados como algo especial en los Municipios a los que pertenecen? Cabe preguntarse también porqué al elaborarse el Plan Montevideo, estos barrios jardín quedan simplemente a modo de resabio, sin una continuidad en el esfuerzo por incidir en su diseño por parte de la Administración. Pocos fueron concretados, siendo los más conocidos el de Parque Rodó y el ubicado en Bulevar Batlle y Ordoñez frente al Evangélico.

2.2.2 Las Centralidades.

El tema de la movilidad es un asunto clave para definir el modelo de ciudad que queremos. La movilidad no se planifica desde la movilidad per se, sino desde la planificación de los usos del suelo y desde un enfoque integrado del territorio. En esta dirección, vale la pena detenerse en las centralidades como lazo fundamental entre planificación y movilidad. Las centralidades son centros de barrio de distintas escalas y carácter donde se concentran equipamientos y servicios tales como transporte, comercios e instituciones. Cooperan al equilibrio territorial de las ciudades, evitando desplazamientos innecesarios y constituyen parte fundamental de la identidad barrial, al que le otorgan vitalidad y carácter. Asistimos hoy a una decadencia de las centralidades barriales, especialmente de sus pequeños comercios y de la calidad del espacio público. En el caso de Montevideo, las centralidades se visualizan como una oportunidad para densificar una ciudad que continúa expandiéndose sin aumento de población. Ya presentes en el Plan Regulador y en el Plan Director, el POT constituyó un primer esfuerzo por identificarlas, jerarquizarlas y mapearlas, pero no se han revisado desde su aprobación en 1998, a excepción de las incluidas en el marco de Planes Parciales como es el caso de Goes o Casavalle. Las alturas máximas de edificación admitidas por el POT son conservadoras en general, predominando los nueve metros indiferenciados en muchos barrios, solo con mayores alturas en los estructuradores. Podrían revisarse alturas en áreas de centralidades y en ellas promover incentivos, como de hecho la Ley de Vivienda de Interés Social está transformando el Centro y Cordón. Acompañado de buen espacio público ya que este es un indicador de intensidad de uso y vitalidad urbana. Es necesario pensar la vinculación de las centralidades existentes con las terminales de transporte como Cerro, Paso de la Arena o Belloni. ¿Cuánto juega el transporte y la movilidad para el buen funcionamiento de la centralidad? ¿Cómo anticiparse a la gentrificación cuando una centralidad se revitaliza? ¿Qué impacto tiene la presencia de terminales de transporte en el valor de suelo de la centralidad?

2.3 Instrumentos de ordenación complementarios y derivados del POT. Directrices, Planes y proyectos



La retracción de lo urbano en las Directrices departamentales. Las zonas punteadas admitían usos logísticos e industriales, hoy son suelos categorizados como rurales. A la derecha, los proyectos territoriales (Intendencia de Montevideo, 2013)

2.3.1 Las Directrices Departamentales y la retracción de lo urbano

Las Directrices Departamentales de Montevideo aprobadas en 2014 replantean la categorización del suelo definida en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT en adelante) de 1998, combinando un poco de ciudad deseada y ciudad real, y ateniéndose a disposiciones de la LOT. Como bien decía el Profesor Dr. José María Ezquiaga en el VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo (Bogotá, 2014), América Latina es un campo de fuerzas donde pujan dos tendencias en cuanto al enfoque de los asuntos urbanos: Por un lado la escuela norteamericana donde se tiende a satisfacer la demanda -las cosas son como son-, por otro la escuela europea donde se trabaja desde la oferta, en otras palabras, desde la Utopía o desde la ciudad ideal. Esta idea se hace fácilmente comprensible cuando lo aplicamos a temas concretos como el uso y la categorización del suelo. Montevideo a la hora de definir sus directrices obviamente no parte de cero sino que capitaliza la cultura de planificación heredada. No puede más que asumir algunas transformaciones que extienden la mancha urbana, producto de asentamientos irregulares y áreas dedicadas a logística y otras actividades no propias de lo rural. La retracción de lo urbano pasa fundamentalmente por reconocer las cuñas verdes aún rescatables de las márgenes del arroyo Miguelete y Pantanoso, tema fundamental en la agenda ambiental del departamento. Las cuñas verdes –proyectos territoriales de valor estratégico para las directrices- se conciben como paisajes de alta naturalidad asociada a los cursos de agua que ingresan a la ciudad y en consecuencia se les asigna la categorización de suelo rural cuando antes, muchos de esos suelos eran rural de usos mixtos de acuerdo a las normas complementarias, es decir, admitían actividad industrial. Inclusive, atendiendo a observaciones surgidas en los procesos participativos previstos en la LOT durante la elaboración de las Directrices, vecinos de la Costa Oeste logran que disminuya el área transformable a Suelo Urbano del Programa de Actuación Integrada localizado al Este de Pajas Blancas (antes PAU 1). En otras palabras, se recuperó una porción de suelo rural costero.

2.3.2 Plan Parcial de Goes: El entorno del Mercado Agrícola recibe más de 3000 habitantes

Es una de las áreas de intervención prioritaria identificada en el Plan Parcial de Goes en tanto motor y dinamizador de la zona, proyecto clave para lograr el objetivo de revertir el proceso de vaciamiento poblacional, recalificar el espacio urbano y recuperar el stock edilicio. Es un área de intervención donde confluyen distintas políticas, programas y proyectos, donde se integra habitación, espacio público, y el Mercado como gran equipamiento y proyecto estrella.

El Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes fue aprobado el 4 de setiembre de 2014, Decreto no 35.228 de la Junta Departamental de Montevideo. En el entorno del Mercado Agrícola convergen articuladamente diversas intervenciones públicas y privadas que promueven la revitalización de la zona:

- Un mercado en estructura de hierro, antes centro de llegada de productos del cinturón agrícola de la ciudad y por un tiempo prácticamente en desuso, hoy con su recuperación y reapertura se convierte en el corazón de un sector de Goes que se está renovando.
- Un nuevo espacio público como es la Plaza Pepe d'Elía, recientemente inaugurada, y otros espacios proyectados, como la Plaza del Mercado, la que procura otorgar visibilidad al Mercado desde la Avenida General Flores.
- Un importante stock de vivienda de interés social, que adquiere el impacto poblacional que al inicio del siglo XX tuviera el sector de valor patrimonial Reus Norte, dando acogida a más de 3.000 nuevos habitantes.

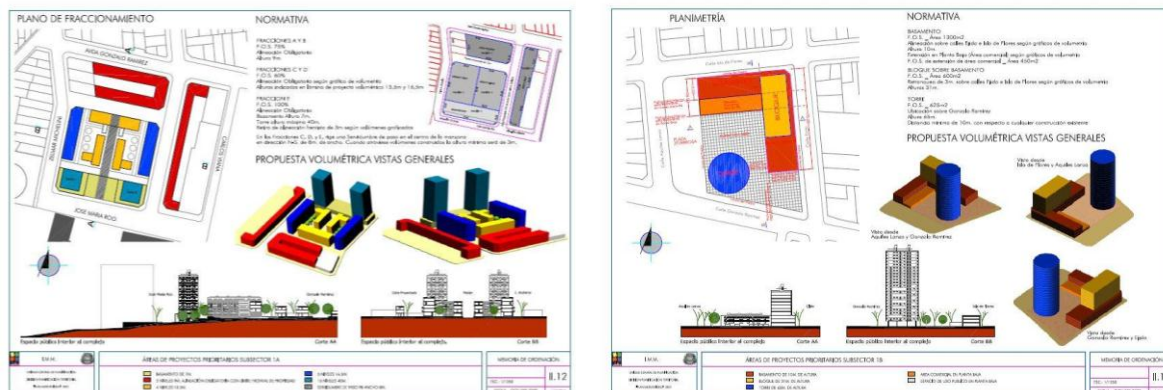


Plan Parcial de Goes. Diagnóstico de edad de las construcciones. A la derecha, portada de la publicación (Intendencia de Montevideo, 2014)

2.3.3 Plan Especial de Barrio Sur: Se activan los proyectos de detalle 10 años después

Por mucho tiempo el Plan Especial de Barrio Sur, aprobado en 2004 en plena crisis económica, parecía uno de los tantos instrumentos destinados a permanecer solo en el papel, con excepciones de mejoras en torno a la calle Carlos Gardel y reciclaje de algunas viviendas. Pasados más de diez años de su aprobación, el Plan finalmente concreta sus Proyectos de Detalle, los que traen aparejado mayor impacto poblacional. El proyecto de detalle La Buena Estrella -localizado en la antigua fábrica de jabones Strauch enfrente al Cementerio Central - da lugar a 338 viviendas agrupadas en dos torres amparadas en la Ley de Vivienda de Interés Social. La dinámica de construcción de cooperativas en las manzanas donde se encontraban los galpones pertenecientes al Servicio de Limpieza de la Intendencia-proyecto de detalle Talleres se compara con el impacto densificador del proyecto Entorno de Mercado Agrícola ya mencionado, donde seguramente el proyecto estrella en este caso se lo lleva la Rambla Sur y la atracción por vivir cercano a la misma, a la vez que próximo al Centro y en un sector singular en su patrimonio cultural. Entre las flamantes cooperativas de cuatro o cinco niveles, con tipología de manzana de borde cerrado, anchas veredas con incipiente arbolado nos conducen desde Gonzalo Ramírez a las torres en el verde. La demolición del CH20 de INVE por riesgo de derrumbe abrió un nuevo balcón al mar para disfrute de antiguos y recientes habitantes del barrio. Un sector antes difícilmente accesible hoy se ha convertido en una nueva passeggiata, donde apreciar puestas de sol en el mar y el malecón monumental de la Rambla. Y se empiezan a esbozar, entre el movimiento de las obras y las mudanzas, nuevas

dinámicas en la zona: más niños, más deportistas, también más autos.



Plan Parcial de Barrio Sur y sus Proyectos de Detalle hoy en construcción (Intendencia de Montevideo, 2004)

3 CONCLUSIONES

El artículo brinda un panorama de la cultura planificadora en el territorio montevideano luego de la aprobación del POT, poniendo en evidencia los avances de la planificación derivada y el grado de detalle de sus propuestas. La información fue obtenida de referencias bibliográficas y acceso a fuentes directas de información respecto a los instrumentos de ordenación aprobados.

Dado que este constituye un avance de algunos aspectos de la tesis doctoral en curso, está pendiente la construcción de un método de investigación. En este sentido, se profundizará a futuro en referenciar la tesis e insertarla en un linaje o secuencia de trabajos investigativos en el cual inscribirse, se evaluará las condiciones de viabilidad de una metodología determinada, se delimitará el caso y la escala.

BIBLIOGRAFÍA

ALEMÁN, LAURA (2012). *Hilos rotos. Ideas de Ciudad en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo, Editorial HUM

CHABALGOITY, MANUEL (2008). *La ordenación del territorio en áreas rurales. Cambios y permanencias. El caso Montevideo*. Montevideo: multicopiado

ELINBAUM, PABLO (2010). *Cuatro líneas en el conjunto de investigaciones del DUOT*. "Identidades: territorio, cultura, patrimonio", Diciembre, núm. 2, p. 110-123.

FERNÁNDEZ, ROBERTO (2013). *Inteligencia Proyectual. Un manual de investigación en arquitectura*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo

GIORDANO, FERNANDO ET AL (2014): *Montevideo y el Grupo de Estudios Urbanos. La reivindicación de la ciudad*. Montevideo: FADU Ediciones MCV

LEICHT, ELEONORA (2011): *Seis Desafíos para una actualización del Plan Montevideo*. En: Foro Prospectiva Montevideo 2025, CSIC, biblioteca plural. Udelar

NOVICK, ALICIA (2010). *Los proyectos territoriales en perspectiva. Planes Proyectos e Ideas para el AMBA*. Buenos Aires: SCA

NOVICK, ALICIA (2011). *Proyectos urbanos y otras historias*. Buenos Aires: SCA

Leyes y Decretos

Intendencia de Montevideo (1956): Plan Director. Digesto Municipal. Volumen IV. Urbanismo

Intendencia de Montevideo (1998): Plan de Ordenamiento Territorial

Intendencia de Montevideo (2004): Plan Especial Barrio Sur

Intendencia de Montevideo (2014): Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes

Intendencia de Montevideo (2014): Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

Poder Legislativo (2008): Ley No.18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible