

I FORO I PROSPECTIVA MONTEVIDEO 2025

Ordenamiento Territorial, Arquitectura y Urbanismo



I FORO I PROSPECTIVA MONTEVIDEO 2025

Ordenamiento Territorial, Arquitectura y Urbanismo

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Rector

Rodrigo Arocena

FACULTAD DE ARQUITECTURA

Decano

Gustavo Scheps

CONSEJO DE FACULTAD DE ARQUITECTURA

Orden docente

Jorge Nudelman

Marcelo Paysee

Rafael Cortazzo

Marcelo Danza

Fernando Rischewski

Orden Egresados

Guillermo Rey

Gricelda Barrios

Néstor Pereira

Orden estudiantil

Leticia Dibarbouré

Andrés Croza

Ignacio Bianco

CRÉDITOS

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones creado por Resolución del Consejo de la Facultad de Arquitectura del mes de agosto 2010 e integrado por los profesores: William Rey, Mercedes Medina, Marcelo Danza y Rosana Sommaruga.

Facultad de Arquitectura-Universidad de la República I Convenio UdelaR-IMM 2007-2009

Carátula: Bach. Javier Tellechea Foto cedida: Terminal Cuenca del Plata S.A. (2009)

Ajustes de Publicación: Bach. Javier Tellechea, Arq. Alma Varela

ISBN

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO

- **Introducción al Escenario Territorial**
Raúl Defranco, Ingrid Roche
Coordinadores por Facultad de Arquitectura/UdelaR en Convenio con IMM.

PONENCIAS

- **Paisaje y espacio público en el Plan Montevideo. Decálogo de consignas e interrogantes**
Rosana Sommaruga, Norma Piazza.
Instituto de Diseño, Farq-UdelaR.
- **Montevideo 2025 o el recurrente desafío de las tareas pendientes**
Juan Pedro Urruzola.
Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Farq-UdelaR.
- **Montevideo 2025-2030. Visión de la ciudad capital en el Uruguay de los Bicentenarios**
Salvador Schelotto.
Decano. Director de Taller, Farq-UdelaR.
- **Áreas patrimoniales y recintos calmados**
Ángela Perdomo.
Directora de Taller, Farq-UdelaR.
- **Prospectiva Montevideo 2025-Ordenamiento Territorial**
Edgardo Martínez.
Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Farq-UdelaR.
- **Piezas mestizas. Miradas abiertas sobre la condición metropolitana**
Alma Varela.
Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Farq-UdelaR.
- **Seis desafíos para una actualización del Plan Montevideo**
Eleonora Leicht.
Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Farq-UdelaR.

PRÓLOGO

En oportunidad de recibir la Universidad de la República la solicitud de parte de la Intendencia de Montevideo, para colaborar en la Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de 1998, surge la idea de realizar un foro en la Facultad de Arquitectura.

La polémica -siempre vigente- en torno a las modalidades de ordenar el territorio, el urbanismo, la arquitectura desde la ciudad, convoca y convocaría múltiples opiniones en nuestro ámbito académico, que enriquecerían la tarea.

El *Foro Montevideo 2025* se realizó en la etapa de elaboración -por parte de especialistas de las Facultades de Ciencias Sociales e Ingeniería- de informes sobre temáticas específicas, y de trabajos de síntesis que, continuando los existentes en Facultad de Arquitectura, permitieron presentar un escenario territorial conjunto.

El equipo de coordinación de UdelaR, integrado por los responsables: por Ciencias Sociales, Verónica Filardo; por Ingeniería, Rosario Casanova; y por Arquitectura, Raúl Defranco e Ingrid Roche, expusieron estos trabajos a los técnicos de la IMM.

En el mismo sentido, de iniciar un proceso transparente intentando que la construcción del escenario involucre a la mayor cantidad de técnicos posible, se realiza este foro. Cabe señalar la riqueza de los enfoques presentados y el consiguiente agradecimiento por parte de los compiladores-coordinadores de la Facultad por estos aportes, que mantienen su pertinencia y alimentarán la reflexión y acción futuras.

Introducción al escenario territorial

Presentación, por coordinadores de Facultad de Arquitectura

Un escenario territorial implica el establecimiento teórico de jerarquías; soslayar algunos elementos y priorizar otros (siempre en base a criterios fundados). Asimismo, la consideración de todas las variables de posible pertinencia, los factores que pueden llegar a influir en el escenario, es absolutamente imposible.

Pese a estas prevenciones, el equipo de técnicos de la UdelaR, en forma articulada e interdisciplinaria, ha realizado un importante esfuerzo de reflexión teórico-empírica, hacia la elaboración del escenario que prevé para Montevideo dentro del plazo de diez años convenido.

El trabajo se elaboró de la siguiente forma: sobre la base de una primera aproximación a las dimensiones a considerar, se encargó a un grupo de expertos en diversas disciplinas la redacción de informes sectoriales, en los que se sintetiza el estado actual del departamento de Montevideo y Área Metropolitana en la especialidad de cada equipo. De esa forma, se obtuvo una importante información y la clarificación de criterios para su abordaje.

Los informes sectoriales abarcaron las siguientes áreas:

Social. Con especial énfasis en las diversas situaciones de segregación y fragmentación, tomando en cuenta algunas variables sobre la base de la territorialización de datos y la elaboración de un «mapa» que los exprese.

- Demográfico. En el cual se sintetizan investigaciones sobre la cantidad de habitantes, pirámides de edad, división por sexos y conformación familiar en el territorio montevideano.
- Económico. En un ámbito territorial más amplio sintetiza las posibilidades de los sectores más dinámicos de la economía en relación a sus posibilidades de desarrollo y a la generación de empleo.
- Puerto y logística. Como actividad fundamental de crecimiento sostenido con un *hinterland* más amplio que el propio territorio nacional y de repercusiones indudables en el departamento, por la relación entre ciudad y puerto y el impacto de los usos logísticos en áreas rurales y periurbanas.

- Transporte público - transporte de carga - movilidad. Sobre la base de cambios potentes en la utilización del suelo y la actual iniciativa municipal por adecuar los sistemas de transporte en general a las nuevas condiciones, este informe desarrolla el escenario sectorial.
- Ambiental. Dividido en varias partes, este informe analiza los recursos naturales del departamento, la situación de Montevideo rural y la calidad del agua superficial en particular en las cuencas del río Santa Lucía, arroyos Miguelete, Pantanoso y Carrasco.
- Territorial-urbanístico. En el que se analiza el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) aprobado en 1998 a la luz de los diez años transcurridos, se incorporan estudios recientes sobre el Área Metropolitana y se abordan la diversidad de temas que se incluyen en una visión territorial.

Acotamiento del problema y definición de dimensiones a abordar conjuntamente. Una vez completados los informes sectoriales, se expusieron ante equipos de funcionarios de la IMM en dos jornadas, en las cuales se pretendió recibir sugerencias, dudas y puntos de vista diversos a la vez que acotar el número de variables, dejando las más relevantes para interactuar, considerando que sobre ellas se puede diseñar el escenario 2020. Como producto de esas jornadas de trabajo se convocó a tres talleres de integración mixta (UdelaR-IMM) con el objetivo de:

Acordar la pertinencia de las hipótesis de trabajo; resaltar la importancia de ellas; acordar sobre su verosimilitud; procurar la mayor coherencia posible en cuanto a las combinaciones de disciplinas y «saberes».

Los tres talleres realizados versaron sobre:

- Área metropolitana. En el cual se abordó el problema de la institucionalidad metropolitana y la coordinación supra-departamental como parte importante para la definición de procesos que involucran a más de un departamento.

- Socio-territorial. Sobre la base de los informes Social y Demográfico se desarrolló un inicio de matriz como elemento disciplinador del pensamiento, para manejar las tendencias, rupturas y hechos portadores de futuro.
- Aspectos productivos. En el cual se trataron los componentes de los aspectos referidos a la producción manufacturera y a los servicios.

Sobre la base de las actividades desarrolladas, se elaboró un segundo informe de avance con un número más reducido de variables y la confección de matrices prospectivas disciplinares, articuladas en los siguientes ejes:

- 1. Tendencias de largo plazo:** se apoyan en fenómenos o procesos constatados empíricamente, de larga duración (al menos diez años).
- 2. Tendencias emergentes:** se apoyan en fenómenos o procesos constatados empíricamente, de corta duración, pero que marcan la aparición de una posible tendencia.
- 3. Rupturas:** situaciones (fenómenos o procesos) que, aun en un marco de gran incertidumbre, puede preverse que ocurran y, de suceder, cambien la tendencia robusta.
- 4. Hechos portadores de futuro:** se apoyan en fenómenos o procesos embrionarios dados, que aún no han llegado a su desarrollo pleno, pero que pueden implicar modificaciones en las tendencias así como nuevas dinámicas.

Entendiendo que la prospectiva se mueve en un terreno de incertidumbre, no se trató de establecer modelos determinísticos, sino probables.

Junto a este segundo documento de avance, se adjuntaron las matrices que presentan sintéticamente, en base a estas cuatro categorías, cada una de las cerca de treinta dimensiones consideradas.

Para la elaboración sintética se conformó un «escenario tendencial», constituido por las tendencias robustas y la mayoría de las emergentes, articuladas. Tras ello, las demás tendencias emergentes, las rupturas y los

hechos de futuro matizan esta tendencia básica, y, en un último capítulo, se presenta un conjunto de propuestas y de líneas de trabajo (varias ya desarrolladas en la actualidad), que permiten incidir en el escenario tendencial previsto.

Estos tres capítulos conforman el escenario diagnosticado probable y con componentes de deseabilidad (o sea, supeditados al desarrollo de políticas), para el departamento de Montevideo hacia el 2018.

En la tercera etapa se reconsideraron las dimensiones relevantes, agrupando algunas en categorías de mayor amplitud a efectos de evitar la sectorialización de visiones y lograr un escenario lo más integrado posible. En esta instancia, se realizaron entrevistas a actores calificados, recogiendo puntos de vista de fuera de la IMM y de la UdelaR. De igual manera, el trabajo sobre las dimensiones relevantes se realizó mediante el tratamiento colectivo por parte del equipo de UdelaR, combinando lo más posible las visiones de diversas disciplinas e incorporándolas en el proceso.

Sobre estas bases se elaboró el informe final, que integra el escenario tendencial con elementos de deseabilidad de la segunda etapa, revisado a la luz de los comentarios de la IMM, con el resultado del tercer proceso, intentando dar respuesta a las preguntas ordenadoras del tema y del trabajo. Este producto fue el presentado al Foro por sus organizadores, en exposición con imágenes, posteriormente incluidas en el informe respectivo a la Intendencia Municipal.

Consideraciones generales

Para la elaboración de escenarios debe pensarse a mediano y largo plazo el diseño de políticas estratégicas, la detección de sectores de riesgo y la promoción de soluciones a problemas emergentes, pero todas estas líneas de trabajo operarían a ciegas de no realizarse esfuerzos prospectivos. En ese sentido, se asumen clásicamente tres actitudes:

La reactiva, que trata de resolver problemas existentes una vez que éstos han aparecido.

La preactiva, que prevé los fenómenos y actúa en consecuencia, partiendo de la base de diversos grados de inevitabilidad, asumiendo que determinadas tendencias arrojan resultados, en muchos casos, a corregir o que determinadas contingencias tienen que ser previstas.

La proactiva, que intenta accionar positivamente para obtener resultados deseables. De cierta forma, esta última actitud está cargada de un sentido programático y normativo en cuanto a las acciones, planes y agendas a futuro. En el caso de la revisión del POT está vinculada a la imagen-objetivo que el Plan de Ordenamiento Territorial vigente propone para Montevideo.

De lo anterior se deduce que la acción prospectiva está ligada al conocimiento de la realidad territorial, a la voluntad de conducir e inducir procesos hacia resultados acordados previamente con agentes y actores sociales e institucionales con atribuciones sobre el mismo ámbito territorial.

El escenario es, por tanto, diferente de lo que las tendencias determinan, incluso diferente de las previsiones y posibilidades actuales. Es una aproximación, en un horizonte temporal predeterminado, a objetivos acordados y legitimados previamente, en este caso se toman como tales los del POT en su versión de 1998.

En el proceso de diseño de un escenario se procura identificar los aspectos fundamentales (variables de validez estratégica) que puedan posibilitar su definición.

1. Asumiendo los diversos factores que integran las actividades productivas y de servicios en el territorio considerado.

¿Cuáles serán las tendencias a futuro y cuál el papel que puede jugar un plan territorial? Incluso, ¿cuál es el papel que la propia urbanización tiene en la economía?

2. Las tendencias poblacionales que se plantean en los informes configuran un escenario a diez años con agudización de ellas y, por lo tanto, el vaciamiento de áreas consolidadas y expansión del área urbana.

Estas tendencias, ¿son reversibles a través de los instrumentos y mecanismos de un plan de ordenamiento territorial? ¿Existen procesos que demuestren cierta tendencia en contrario? ¿Sobre qué bases puede manejarse un escenario deseable en cuanto a los objetivos particulares del POT de 1998?

3. La segmentación y segregación urbana es un proceso de larga data, que se viene agudizando aún en situaciones de crecimiento económico y disminución de la pobreza. Las causas no parecen residir entonces en los índices generales de la economía.

¿Es posible diseñar un escenario en el cual estos fenómenos se atenúen y, en tal caso, sobre la base de qué acciones o políticas (educativas, de equipamiento urbano, de especialización de la ciudad)? ¿Tienen esas políticas un correlato territorial aún no considerado en los planes del departamento de Montevideo?

4. El conjunto de planes elaborados parte de la base de una producción formal de ciudad «normativizable», buena parte de la ciudad crece sobre otras bases. ¿Es éste un fenómeno con el que se deberá convivir - hasta qué punto puede ser tolerable- o, por el contrario, combatir?

¿Cuáles son las acciones o políticas para diseñar un escenario socio-territorial? ¿Sobre qué poner el énfasis?

5. En la actualidad, se están implementando reformas en el sistema de transporte de cargas (normativa de tránsito para transportes pesados) y un nuevo sistema de transporte de pasajeros que incluye terminales y puntos de conexión.

El Anillo Colector Perimetral -ya considerado como propuesta en el POT- tiene un grado importante de avance de obra. También los ha tenido el Plan de Saneamiento.

A su vez, diversos emprendimientos comerciales se han desarrollado fuertemente y se plantean otros.

Ante esto, es posible que el sistema de centralidades tenga impactos de diversa índole y se modifiquen estructuras y sistemas territoriales. Deben entreverse sin pretender abordar la especificidad de problemas propios de un plan territorial y no de los escenarios.

¿Cuáles serán estas modificaciones y cuáles sus efectos deseables o indeseables?

6. La ciudad y el departamento establecen una relación dinámica con los ecosistemas naturales, con potentes afectaciones a éstos, referida a la contaminación de los cursos de agua, fuentes contaminantes y disposición y tratamiento de desechos.

¿Cuál es el peso que estos factores pueden adquirir en el departamento en el próximo decenio? ¿Cuáles son las condicionantes que pueden imprimirse en materia normativa?

7. Como en todos los departamentos del país, se mantiene una relación de subsidiaridad con el gobierno central respecto a sus planes sectoriales e institucionales.

El departamento de Montevideo es centro del área metropolitana, que comprende zonas de otros departamentos, con lineamientos de ordenamiento territorial diferentes y no coordinados entre sí.

Aún dentro de la administración de Montevideo la sectorialización de las iniciativas es importante, producto de una determinada cultura institucional.

La administración territorial, sobre la que se basa el POT, debe establecer una serie de relaciones y negociaciones con instancias de descentralización territorial y formas de asociación de los pobladores.

¿Cuáles serán las instituciones que respalden la acción territorial en el departamento, considerando que ésta tiene una serie muy grande de interdependencias en lo local, en lo interno de la administración municipal, en lo metropolitano y en lo nacional?

Los aspectos precedentes pueden conformar las bases para un escenario que exprese las tendencias y las posibilidades de mejoría o atenuación de fenómenos negativos. En cierta medida apunta a una tendencialidad con correcciones, en las cuales el acto de ordenar territorialmente minimice problemas planteados.

En mayor medida, las posibilidades para el departamento de Montevideo están ligadas a ciertas fortalezas que hoy posee o a acciones de contenido estratégico que la sitúen de manera diferente en el contexto nacional y regional.

¿Cuáles serán las posibilidades del departamento de Montevideo?

a) Jardín (barrio alto) de la región, como afirman algunos inversionistas inmobiliarios y, por lo tanto, poseedor de servicios (educativos, de salud y otros) de calidad para un público de altos ingresos.

b) ¿Descanso para pensionados extranjeros o uruguayos retornados?

c) ¿Un lugar turístico inserto en una red de lugares de la región?

d) ¿Una ciudad portuaria-logística y de servicios?

e) ¿La principal localización universitaria y cultural del país con inserción al menos regional (ciudad-área metropolitana del conocimiento)?

- Generador de cierto tipo de conocimientos y tecnologías insertas en el mundo global.

- Productor de bienes con alto valor agregado y de calidad, basados en un sistema de investigación desarrollado.

f) ¿Ámbito de decisión de carácter nacional y regional, por lo tanto punto de atracción de inversiones?

Cada una o las diversas combinaciones de las opciones precedentes pueden arrojar escenarios diversos, con diferentes manifestaciones en lo territorial, con decisiones y diversas posibilidades normativas en lo edilicio. En ese sentido, parece razonable suponer que están relacionadas por ciertos lineamientos centrales, tales como las formas que adquiera la sustentabilidad del departamento en la economía de la urbanización, en lo social, en lo productivo y en lo ambiental.

En todos los casos, el escenario deseable deberá comprender la necesidad de permitir el acceso de la población residente a los bienes de consumo colectivo -servicios públicos y otros- y cumplir con el objetivo ya planteado del POT 1998, en el sentido de disminuir la fragmentación social y residencial.

La consecución de los objetivos generales en cuanto a sustentabilidad y las propuestas a futuro no pueden ni deben ser planteadas como contradictorias, en la medida que se relacionan íntimamente y no tienen un orden de prioridad, sino que forman parte de un único proceso en el cual el departamento define sus objetivos y asegura su buen funcionamiento.

Por tanto, imaginar un Montevideo futuro requiere de un doble esfuerzo de identificación precisa de las certidumbres con que se cuenta y también decidir hacia dónde hay que cambiar. Para transitar hacia esa sustentabilidad es necesario apoyarse en el capital de activos con que cuenta la sociedad, tanto para solucionar problemas como para proponer caminos de transformación.

Objetivos generales del escenario Planeado.

Es necesario crear e idear un escenario deseado y posible de aspirar, para que la revisión del POT sea uno de los elementos portadores de futuro.

Un área metropolitana integrada productivamente, en donde se cuidan y ponen en valor sus potenciales naturales, sus paisajes culturales, interconectada en todos los sentidos, con mejor calidad de vida y accesibilidad para todos los habitantes del gran Montevideo, de la región y de los visitantes.

Una ciudad y un departamento sustentable en términos ambientales, en que se aprovechen suelos productivos y capacidades diferenciales de accesibilidad y comunicación con el mundo, en beneficio de la mayoría de los montevideanos, superando la fragmentación socio-urbana.

Un departamento generador de empleo y de riqueza, con valores de identidad y calidad de vida, atractivo de población y turismo cosmopolita, con institucionalidad, seguridad y reglas ciudadanas claras.

Una ciudad más densa, aprovechando áreas subutilizadas y con buena infraestructura, integrando, cohesionando barrios nuevos y antiguos, promoviendo cultura, tecnología, comunicaciones y actividades innovadoras para posicionarse, atraer y retener gente joven de la región, más preparada y capacitada.

Paisaje y espacio público en el Plan Montevideo

Decálogo de consignas e interrogantes

Rosana Sommarga, Norma Piazza. Instituto de Diseño, Farq-UdelaR

Los aspectos que pretendemos plantear en esta instancia, desde el Instituto de Diseño y, específicamente, desde el Programa Paisaje y Espacio público, refieren básicamente a una serie de *reflexiones* y, fundamentalmente, *interrogantes* e incertidumbres que se nos presentan a la hora de la revisión del Plan Montevideo.

Las mismas *retoman inquietudes colectivas* y no pretenden presentarse *ni como propuesta renovadora ni como cuerpo conceptual único*, sino repositonar ideas para poder convertirlas en elementos instrumentales y operativos.

Estas preguntas o consignas no se organizan en una estructura única y coherente, sino que, a través de ellas, procuramos poner en común una serie de ideas y preocupaciones que hemos transitado en el desarrollo de los trabajos del programa.

Algunas preguntas, algunas afirmaciones, todas *hipótesis de trabajo* para socializar y discutir.

1. ¿Cómo incorporar la mirada paisajística a los procesos de planificación urbano-territorial?

Las *complejidades crecientes*, que se presentan en nuestro hábitat y territorio, hacen que las disciplinas habituales -que los estudian, proyectan y planifican- deban complementarse y confrontarse con *nuevas miradas*.

Silvestri y Aliata plantean que: hoy el paisaje como noción «contingente», «condensa los modos culturales modernos de acercamiento al mundo natural».¹

¹ Graciela Silvestri y Fernando Aliata. *El Paisaje como cifra de armonía*. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión, 2001.

Decíamos también que: «Lejano de la concepción de escenario pasivo para su contemplación, se consolida la significación del paisaje como recurso, como promotor y calificador de desarrollos a nivel local y nacional».²

Entonces: ¿Cómo aportar, desde esta mirada integradora, cuando la propia estructura del Plan constriñe estos temas a capítulos específicos que, si bien son de mayor pertinencia, no agotan las posibilidades de esta visión proyectual de la ciudad?

2. La noción de paisaje cultural es operativa y pertinente

El concepto de paisaje ha mutado y evolucionado y excede los términos habituales donde el «embellecimiento» de un espacio exterior a través del acondicionamiento -preponderantemente- vegetal constituía su objetivo fundamental.³

En nuestro programa de Investigación, hemos intentado construir «una mirada integradora que refiere a *aspectos culturales, a una intencionalidad*, para operar en la arquitectura y el territorio, a *una forma de mirar* y sobre todo a una actitud *propositiva*».⁴

Partiendo de la definición de la UNESCO, en cuanto a la capacidad del paisaje cultural para ilustrar los elementos esenciales y distintivos de una región:

¿Cómo asegurarnos la incorporación de los *imaginarios* colectivos, la puesta en valor de los *elementos identitarios e imágenes referenciales* de la ciudad, en forma complementaria a otras visiones integradoras como la ambiental y la patrimonial?

² Sommaruga, Rosana (2007) Concurso abierto de Méritos y Pruebas para la provisión efectiva de Profesor Agregado G.º 4 del Instituto de Diseño. Prueba de Tesis.

³ *Ibidem*

⁴ Nos referimos a lo que sintéticamente planteamos en el espacio: naranjas-idd.blogspot.com, del Instituto de Diseño, inaugurado con motivo de las 5as. Jornadas de Investigación en Arquitectura en el 2006.

3. Los valores escénicos de la ciudad forman parte de la cultura urbana

Debemos reconocer la importancia del paisaje visual, fortaleciendo las imágenes identitarias de valor colectivo. La *calidad paisajística* debe ser objeto de protección, de ordenación y, fundamentalmente, de *reinvención* en un medio antropizado.

Los valores «escénicos» de un territorio *son atributos que reivindican identidades*, formando parte de la batería de cualidades que aporta en la configuración de los sentimientos de pertenencia, bienestar y calidad de vida.

¿Cómo integrar -e implementar efectivamente- el atributo de la visualidad en las figuras de planificación, sin caer en visiones esteticistas conservadoras?

¿O acaso este atributo se restringe a preservar algunos campos visuales protegidos?

¿Cómo incorporar dinámicas y transformaciones y operar con los valores escénicos remitiendo a las aspiraciones culturales colectivas?

4. Las unidades de proyecto y gestión paisajística como figuras de ordenamiento

Intentando contemplar permanencias y mutaciones, parece que el *instrumental paisajístico* tradicional no fuera suficiente. Por ejemplo, la *unidad de paisaje* en territorios urbanos y metropolitanos no alcanzaría como única herramienta, dada la superposición de dinámicas y escalas diferenciales.

Se plantea el desafío de inventar *nuevos elementos instrumentales*, que contemplen esta diversidad y complejidad, que supere al concepto de la homogeneidad como único atributo que genera valor, como una virtud urbana.

Catálogos que nos permitan conocer cómo son y cómo evolucionan, *cartas* de paisaje como instrumentos de concertación, *componentes y piezas paisajísticas* como unidades de proyecto y gestión.

5. ¿«Espacios verdes» o relaciones entre naturaleza y cultura?

Recurrentemente afirmamos que el paisaje ya no es una gran lechuga.

Al respecto, el profesor Jean Pierre Le Dantec de forma despiadada nos dice:

«El espacio verde no es un lugar, sino una porción de territorio indiferenciado cuyos límites se deciden sobre el universo abstracto del plano. No más historia: el espacio se burla del contexto así como de la tradición. No más cultura: el espacio verde es sólo un green acondicionado bajo las únicas reglas de la comodidad; el arte resulta dejado de lado, o reducido al “embalaje”. Atópico, anacrónico, anartístico, el espacio verde no se preocupa de los trazados, las proporciones, los elementos minerales y acuáticos, la composición paisajística o geométrica. Es una nada vegetal reservada a la purificación del aire y el ejercicio físico».⁵

6. ¿Sistema de «espacios verdes» o sistema de «espacios públicos»?

¿Sigue siendo válido considerar como *objeto de planificación* a un sistema de espacios verdes solamente?
¿O debemos *re-centrar la mira* -desde el punto de vista conceptual- a un sistema de espacios públicos con la diversidad de opciones que este alberga y posibilita?

Es habitual referirse en los procesos de planificación a esta nominación consagrada de «sistema de espacios verdes». Esto responde a *concepciones higienistas modernas*, además de ser hoy el tema reposicionado por la revalorización del ambiente y el reconocimiento de su importancia en los sistemas urbano-territoriales.

Sin embargo, *¿cuáles son los requerimientos territoriales contemporáneos?*, ¿cuál debe ser el objeto central de planificación?

⁵ Denise Le Dantec y Jean Pierre Le Dantec (1987). «Le Roman des jardins de France», citado en artículo de Alain Roger «Las herencias del Lenguaje», en *El jardín planetario*, p. 90.

Por una parte, para el establecimiento de indicadores sobre los estándares internacionales, un «plan verde» debería considerar *-y operar- tanto en espacios públicos como en privados*.

En este sentido, los 9 m² de área verde/habitante recomendados por la oms, hasta los requerimientos más exigentes de un árbol por habitante, no parecen ser un problema para Montevideo.

Por otra parte, el sistema de espacios públicos parece ser menos restrictivo que el conjunto anterior, dado que incorpora *otros roles, funciones* y significados a los recreacionales, ecológicos o ambientales. Esto requiere específicamente de indicadores cualitativos además de los cuantitativos habituales. Es evidente, entonces, que nos referimos a *diferentes contenidos y significados*.

7. ¿Un sistema de espacios públicos o varios sistemas? ¿Un sistema u otra configuración?

La propuesta de un *sistema físico, verde y continuo* del Plan Montevideo, pareciera ser *solo un aspecto* del problema.

La oferta actual de espacios urbanos-territoriales, donde se desarrollan actividades sociales y culturales colectivas, y, fundamentalmente, donde se generan elementos de identidad y representación, y, de alguna manera u otra, se ejerce ciudadanía es profusamente rica y variada. Si incorporamos sitios no tradicionales, la oferta posible es aún mayor. Por ejemplo, los artefactos urbanos en desuso pueden officiar de potenciales contenedores «públicos».

Todos ellos permiten anticipar un *sin número de configuraciones «públicas»* que, combinadas con la *oferta tradicional* de la calle, la plaza y el parque, conforman múltiples matrices posibles y un horizonte evidentemente más complejo. Por lo anterior, y a pesar del valor operacional del concepto de *sistema*, esta complejidad pareciera reflejarse mejor en *otras representaciones u configuraciones*:

¿Sistemas multicapas, redes, constelaciones, fractales?

«Reflexionar sobre el espacio público obliga a pensar el espacio como recurso, como producto y como práctica (sensual, social, política, simbólica). La apropiación y utilización particular del espacio (tanto a nivel

material como simbólico) así como la transformación de los espacios existentes y la producción de espacialidades inéditas, en correspondencia con distintos proyectos culturales "emergentes" y en pugna».⁶

8. El concepto de espacio público se ha ampliado y diversificado

*¿Sigue siendo válido pensar en un *plan sectorial de espacios públicos*?*

Convengamos entonces que, según este marco, el espacio público contemporáneo no es fácilmente planificable.

Algunos autores plantean que:

«...en la playa la dicotomía entre la ciudad y la naturaleza o entre lo construido y lo libre se disuelve, y posiblemente hablaríamos de que el espacio público contemporáneo por excelencia es un sitio no especialmente diseñado, no especialmente regulado, no especialmente definido, algo así como la introducción de ese espacio libre por excelencia que es la naturaleza en la ciudad».⁷

¿Acaso la expresión de «lo público» no se evidencia de diversas formas, en todos los usos urbanos y territoriales?

Para poder prefigurar una visión prospectiva del «espacio público» -en planes y proyectos- deberíamos *redefinir la categoría de «lo público»*.

9. «Lo público tiende a ser privado y lo privado, a ser público».

Con esta afirmación pretendemos evidenciar otras complejidades dadas las nuevas condiciones de lo público.

⁶ Gustavo Remedi. «La ciudad Latinoamericana S. A. o el asalto al espacio público», en <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Remedi/CiudadLatinoamSA.htm>

⁷ «Desvelar lo público» Conversación entre Juan Herreros y Antoni Muntadas, capturada de la red.

En la contemporaneidad se presenta el *deslizamiento de roles* entre los espacios habitualmente públicos y privados, y la convivencia con *otros pares dialécticos* que intervienen en la articulación público-privado: central-metropolitano, histórico-contemporáneo, actual-prospectivo, etcétera.

Es evidente que ya no se identifica lo público por *la tenencia o propiedad*.

Un espacio se califica como público por *la posibilidad de acceso, por la apropiación y uso* que se haga de él y también por la posible percepción como público del mismo.

«cuanto más lo pensamos descubrimos que hay espacios “vacíos” (estacionamientos, lugares públicos abandonados, grandes espacios abiertos, avenidas) que en realidad son inservibles como espacios públicos; espacios “llenos” que en realidad son públicos y albergan relaciones sociales (bibliotecas, teatros públicos, salas de exposiciones); y otros en apariencia públicos (cines, ómnibus, templos religiosos, centros de enseñanza privada, shoppings), donde se congrega o se forma el público, pero que en realidad no son verdaderamente públicos».⁸

10. El espacio público es un capital social a preservar

- Reivindicamos el espacio público como capital social, reclamamos su protección de las apetencias del mercado y de los procesos de rentabilidad urbana y metropolitana.
- Reivindicamos el espacio público como *espacio democrático* en cuanto *dominio público*, uso social y colectivo, multifuncionalidad. Esto refiere no solo a principios de *equilibrio y distribución equitativa* del espacio público en la ciudad, sino también a la *significación y accesibilidad*, al disfrute de estos espacios por todos los ciudadanos.
- Nos continúa preocupando la política de transformación de este *recurso social en mercancía*, con la excusa persistente de captar dinero de un lado para invertir en otro menos calificado.

⁸ Gustavo Remedi. «La ciudad Latinoamericana S. A. o el asalto al espacio público», en <<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Remedi/CiudadLatinoamSA.htm>>

- Nos continúa preocupando la indiferencia de algunos gestores del espacio público a las reflexiones que se plantean desde distintos ámbitos del pensamiento urbano y territorial.
- Reclamamos, a la hora de la intervención, la coherencia entre el discurso y las prácticas, entre los objetivos acordados, que dan marco y sustento al ordenamiento, y las políticas públicas reales que se imponen sobre el territorio.

En síntesis, de este decálogo se desprenden dos comprobaciones sustanciales:

1. Por una parte, la base normativa actual del *Plan Montevideo*, referente al paisaje y espacio público, es, por lo menos, *insuficiente*.
2. Por otra, es necesario *precisar términos y conceptos* así como *objetos de planificación*; y es indispensable *incorporar las complejidades* y diversidades identificadas, tanto en métodos como en instrumentos, tanto en estrategias y tipos de intervención como en figuras de planificación.

Montevideo 2025 o el recurrente desafío de las tareas pendientes

Juan Pedro Urruzola. Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Farq-UdelaR.

Hace más de 25 años el crítico suizo André Corboz iniciaba su ensayo «El territorio como palimpsesto» afirmando que «el territorio está de moda».⁹ Tal vez hoy podríamos decir lo mismo sobre la prospectiva y sorprendernos de que cuanto más se ha avanzado en el desmantelamiento de los mecanismos de regulación social, económica o territorial a escala global, más a la moda se ha puesto.

En el caso del territorio, el plan y la idea planificadora no tienen mucho de novedoso. *Urbanización* es un neologismo castellano inventado por el ingeniero de puentes y calzadas catalán Ildelfonso Cerdá en los inicios de la segunda mitad del siglo XIX. Naturalmente, nació asociado a un plan, en este caso el del ensanche de la ciudad de Barcelona. Y dio lugar a una disciplina, que su propio fundador pretendía científica, iniciada justamente con la publicación de la *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona* (Madrid, 1867).

Tal vez algunos especialistas respondan que, desde entonces, mucha agua ha corrido bajo los puentes y que los mecanismos y objetivos de la prospectiva contemporánea, en nuestra nueva cultura *líquida*, reflejan un desarrollo superior del conocimiento humano y sus instrumentos para transformar la realidad. Por mi parte, tal vez no pueda dejar de asombrarme con la asombrosa capacidad de ciertos discursos para discutir lo indiscutible, ignorar lo evidente o inventar la pólvora cada mañana con tan liviana desenvoltura.

1. El tiempo contemporáneo parece no ser más un tiempo que seguiría con disciplina lineal el desenvolvimiento ordenado de un transcurrir tan racional como el abstracto calendario. Por el contrario, se diría que ha dejado su lugar a un tiempo plural, que contiene velocidades asombrosas y lentitudes profundas, incluso inviolables. Parecen coexistir muchos tiempos al mismo tiempo y esto, a la hora de pensar futuros, no deja de ser un interesante desafío.

⁹ A. Corboz. *Le territoire comme palimpseste et autres essais*. Paris: Les éditions de l'imprimeur, 2001.

Para algunos, la contemporaneidad se hace realidad en un tiempo ubicuo, inmediato e instantáneo que fatalmente nos determina. Probablemente el tiempo de las redes globales sea una buena ejemplificación. Una especie de eterno presente, a la vez con algo de mitológico y algo de ideal. Un tiempo sin lugar y por lo tanto sin política, al menos en su práctica tradicional. Si por un instante tomáramos la perspectiva de los neoclásicos, probablemente sería un tiempo ideal: el del mercado perfecto y su eterno consumidor. Un tiempo vacío de fines y lleno de instrumentos, donde la historia no es más que una molestia... casi como una basura en los ojos. Los acontecimientos se suceden sin conexión aparente y su importancia la define la mayor o menor cuota parte de dinero que logren captar en los mercados.

Hace cincuenta años, en su ensayo «La larga duración», Fernand Braudel anotaba que la lección de la historia nos ponía en guardia contra el acontecimiento. «No pensar tan solo en el tiempo corto, no creer que solo los sectores que meten ruido son los más auténticos, también los hay silenciosos».¹⁰ Más cercano a nuestros días, el filósofo español Daniel Innerarity sostiene que la pluralización de las temporalidades es conveniente para la democracia, en particular porque es en el espacio público donde se produce su articulación. En su trabajo, refiere a cuatro temporalidades sociales: el tiempo vigilante de la memoria, el tiempo largo de las constituciones, el tiempo variable de las diversas instituciones y el tiempo corto de la opinión. «La vida política está hecha del enriquecimiento y la colisión entre esas temporalidades».¹¹

Braudel hizo particular hincapié en esa «realidad que el tiempo tarda bastante en desgastar y en transformar». Según sostiene en el texto aludido, «ciertas estructuras están dotadas de tan larga vida que se convierten en elementos estables de una infinidad de generaciones: obstruyen la historia, determinan su transformación». Creo que podemos inferir que el tiempo largo también ha de contener a los otros, el de los acontecimientos y el de las coyunturas. Y probablemente por ello, a la hora de proponer una ejemplificación accesible para el mismo, Braudel haya apelado a la «coacción geográfica». Porque «el hombre es prisionero, desde hace siglos, de los climas, de las vegetaciones, de las poblaciones animales, de las culturas, de un equilibrio lentamente construido»... o, dicho sintéticamente, del territorio. Y, en particular, de su territorio.

¹⁰ F. Braudel, *La larga duración*, 1958. Ver en
<<http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N5/pdf/fragbraudel5.pdf>>

¹¹ D. Innerarity. *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa, 2006.

En el territorio no existe un tiempo cero, tan solo procesos. «No se puede partir del presente como de una «instantánea» del sistema considerado... El enfoque histórico es el cimiento de los estudios del futuro: la prospectiva se apoya en la retrospectiva».¹² Podríamos agregar que, sin su memoria precisa, el futuro del territorio no es más que un vano espejismo.

2. En los orígenes, la sorprendente *Planta de la Ensenada de Monte Video* explicitó los protagonistas geográficos de su futuro. Levantada por el Capitán Ingeniero Domingo Petrarca en 1719 y dedicada al «Rey Nuestro Señor», esa imagen del emplazamiento de la ciudad ya la contiene claramente. Allí están la península, la bahía y el cerro; las cuchillas que surcarán sus avenidas, los cursos de agua fundamentales y ese sinuoso perfil costero que se extiende a un lado y otro de su negado puerto. Con esa mirada perspicaz y atenta dio inicio la historia proyectual de Montevideo.

Seguramente se trate de una ecuación geográfica que hubiera podido contener muchos futuros posibles. Y, sin embargo, parece que solo contuviera nuestro presente. Tal vez la historia de las ciudades, y, entre ellas, también la de Montevideo, sea un proceso de descarte infinito, de negaciones reiteradas y sucesivas de otras ciudades posibles, aunque no queridas o imposibles o que lisa y llanamente no supimos realizar.



¹² R. Arocena, citado en «Identificación y análisis del gasto público social en Uruguay - 1910/2006». Montevideo: UdelaR-MIDES, 2008.

3. Por supuesto, la ciudad es la *civitas* y la *urbs*, las reglas de juego y su soporte material. La ciudad es ambas cosas a la vez, pero *a la misma vez*. Naturalmente, aun por mera intuición, sabemos que ambas instancias no pueden ser consideradas por separado. Aunque suene a banalidad señalarlo, creo que es hora, hace mucho tiempo que ya es hora, de pensar juntos contenido y continente; de asumir, como una tarea impostergable de las políticas públicas y, en particular, de las políticas territoriales, la necesidad de superar los divorcios sectoriales y legales promovidos por el Estado, que tanto han dañado y siguen dañando al territorio.

No parece adecuado seguir considerando presente y futuro del territorio montevideano en términos exclusivamente departamentales. Más allá de las reglas de juego que se propongan en este sentido, la naturaleza metropolitana de su estructura territorial es, a la vez, obvia y decisiva. Tanto para comprender sus procesos de conformación como para pensar los cambios necesarios. Tanto para aprender de los errores realizados como para pensar en futuros venturosos.

Una sociedad democrática y sustentable necesita un territorio que también lo sea. Sin un territorio democrático y sustentable la sociedad tampoco puede serlo. El territorio es una realidad que para cambiar necesita un proyecto. Como la sociedad, para cambiar necesita un proyecto de cambios. Es tan importante saber de dónde venimos como saber a dónde vamos. Y que si los caminos del territorio se hacen con piedras, la voluntad política de usarlas para dicho fin es imprescindible. El cambio no es posible o tendencial: es necesario o no lo es.

Necesitamos, por tanto, la imaginación del territorio. Necesitamos encontrar, entre todas sus formas posibles, aquella que permita reducir al mínimo, es decir a cero, el amplio grupo de los perdedores sociales. Creo que este, y no otro, debería ser el primer punto en cualquier propuesta territorial de largo aliento para nuestra ciudad.

4. La forma del territorio es el resultado de una permanente acumulación y transformación de huellas y trazas, que sus habitantes generan a través del tiempo. Es la prueba material de la inteligencia, o no, con que fue pensado y construido. André Corboz señaló que la «necesidad de una relación colectiva que se establece

entre una superficie topográfica y la población asentada entre los pliegues permite concluir que no existe territorio sin la imaginación del territorio».¹³

Según el diccionario, la imaginación es la «facultad del alma que representa las imágenes de las cosas reales o ideales». Por lo tanto, si imaginar el territorio es una manera de anticiparse a la transformación de su relación colectiva, es imprescindible definir el punto de vista desde el cual es imaginado. Porque la imaginación, como el territorio, no es neutra. Y, a menudo, detrás de su atractiva *novedad* aparente, puede ser tremendamente peligrosa. Tanto por lo que se propone como por aquello que no se propone. Tanto por sus fracasos potenciales como por sus miedos paralizantes. Proyectar el territorio, entonces, es utilizar esa capacidad del alma y, trabajando con las imágenes de las cosas reales (el conocimiento del territorio), llegar a imaginar, con el pensamiento, aquellas cosas ideales que nos proponemos alcanzar. Proyectar el territorio, por lo tanto, consiste en anticiparse a los términos que *queremos* que asuma aquella relación colectiva; imaginarla en tales términos, y comenzar a construirla desde su propia imaginación.

Proyectar Montevideo al 2025 será, por lo tanto, debatir las políticas territoriales que desde ya permitan modificar sus realidades indeseables. Es decir, su presente. En tal sentido, tratando de concretar un discurso que pudiera resultar excesivamente abstracto, propongo cuatro consideraciones que creo decisivas. Aunque de distinta naturaleza, las cuatro refieren a déficits manifiestos en las políticas territoriales actuales de nuestro departamento. Asumirlas con la debida seriedad y con todas sus consecuencias, nos acercaría mucho a una ciudad más transparente, probablemente más amable y seguramente mucho más democrática.

- Primera consideración: *el ordenamiento del territorio tiene fines y persigue objetivos*. No se trata de un conjunto de instrumentos técnicos neutrales. Su programa busca conformar un territorio adecuado a un habitar humanamente digno. Sus políticas se ponen al servicio de dicho programa. Y como cosa pública que son han de gestionarse y evaluarse constante y responsablemente. El ordenamiento del territorio necesita un proyecto, una definición precisa de sus instrumentos y una evaluación constante de su gestión.

¹³ A. Corboz: op. cit.

- Segunda consideración: *la privatización del territorio es su gran enemigo*. El derecho al territorio hace al ciudadano, es inherente a su condición. Nuestra Constitución, en su primer artículo, lo define con precisión: «La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio». Su privatización lo hace asunto de consumidores y lo asocia a la cultura de la inmediatez. Lo potencia como negocio y hace de su condición única e irrepetible el mejor vehículo para incrementar, de manera irracional, las rentas que se le extraen. La insistencia en privatizar las ramblas montevidéanas, Parque Rodó incluido, no me desmentirá.

La privatización del territorio es su mayor enemigo en términos civilizatorios y su mayor peligro en términos ambientales. En el primer caso porque nos retrotrae a un pasado de privilegios que es inaceptable en una sociedad democrática. En el segundo, porque sabemos que su ya experimentada fragilidad ambiental no resistiría los infinitos apetitos del mercado.

- Tercera consideración: *el gran desafío territorial de Montevideo es integrar sus periferias*. Para ello, sería bueno no perder de vista que las periferias territoriales de la ciudad son un calco casi perfecto de sus periferias sociales. Calificar las periferias es transformarlas en un territorio digno: servido, equipado y accesible. Calificar las periferias, tanto en Juan Carlos Gómez y Piedras como en la Unidad Casavalle o en el Delta del Tigre, es el *plan de emergencia* que necesita nuestro territorio. Calificar el territorio de las periferias es una inversión social de primera necesidad. Una inversión decisiva en la lucha contra la pobreza y la indigencia. Porque el futuro, cuando se trata de un proyecto colectivo como el de las ciudades, no se mide en términos de deseos sino de necesidades a resolver.

En esta perspectiva programática, podríamos pensar e imaginar muchas cosas, como la consolidación activa de un norte y un oeste cada vez más rurales, o un Montevideo histórico poco a poco recuperado y densificado, o aun un noreste metropolitano, urbanizado con sensatez social y ambiental. En cualquier caso, calificar las periferias quiere decir, en particular, integrarlas en un proyecto socio-territorial que las contemple, que las haga ser parte, que las reconozca.

Hace casi cuarenta años, en un trabajo premiado y publicado por la Junta Departamental de Montevideo, los arquitectos Carlos Altezor y Hugo Baracchini realizaban la siguiente caracterización del proceso urbano montevidéano:

La tendencia de crecimiento incontrolado, radial y conurbante de la ciudad de Montevideo, la carencia de servicios y equipamientos esenciales en importantes sectores de su territorio urbano, la existencia de un área metropolitana extendida que tiende a abarcar núcleos urbanos de vida comunal independiente, la presencia de un vergonzante cinturón insalubre de localización infrahumana, la permanencia de las causas estructurales, que generan este cuadro de una ciudad capital desordenada y sin contralor efectivo de su crecimiento.¹⁴

Pienso que la historia importa y mucho. Tal vez por ello el proyecto para el tricentenario de Montevideo pueda presentar grandes innovaciones. Por ejemplo, y no soy irónico, que sus viejos desafíos territoriales comenzaran a ser atendidos de una buena vez.

- Cuarta consideración: *la movilidad de los habitantes y la accesibilidad territorial son decisivas*. Permiten derribar fronteras y, a la vez, construir ciudadanía. Asegurar una accesibilidad territorial integral y una movilidad barata y digna (tanto en calidades como en cantidades) potencian al territorio como un verdadero ámbito de integración social. Conjugan verbos como vincular y frecuentar por oposición a otros, como fragmentar y segregar. Hacen, en definitiva, a la condición democrática del territorio.

5. Las planteadas son cuatro consideraciones muy concretas. La primera refiere a la trascendencia del programa y a sus formas de gestión. La segunda, a su condición imperativa. La tercera, a la transformación de su estructura material y mental, a su proyecto. La cuarta, a un instrumento estratégico para tal transformación. Pensar Montevideo al 2025 interesa en la medida que se trate de pensar un proyecto territorial que cambie nuestro catastrófico presente. Y esto solo se logrará respondiendo a sus déficits básicos, a la vez históricos y estructurales.

Por supuesto, además de ser realistas, debemos cuidarnos muy bien de no ser inocentes. Porque la ciudad pensada, la ciudad que logra anticiparse a sus previsible desastres, es un proceso complejo y mucho más difícil de concretar, de articular o de gestionar que la ciudad librada al azar. Por ello, debatir la ciudad es doblemente importante: porque sabemos que existen ideas muy distintas sobre su proyecto y porque su explicitación, naturalmente, exige compromiso con tales ideas.

¹⁴ C. Altezor y H. Baracchini. *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo*. Montevideo: Junta Departamental de Montevideo, Biblioteca José Artigas, 1971.

A propósito de la ciudad, se habla de oportunidades y se piensa en negocios, que casi se han hecho sinónimos. Últimamente tales oportunidades se convierten, demasiado a menudo, en guetos cerrados, formales e informales. En tales discursos también se escucha repetidamente la palabra «competitividad» y, proponiendo una curiosidad semántica, se la asocia generalmente a la pública felicidad.

Sin embargo, hay otro proyecto. No tiene mucho de nuevo. ¿O sí? Propone una ciudad de extraños donde conviven y se potencian diversidad y diferencia, donde el encuentro y la novedad dan cuenta de la compleja condición social. Es el proyecto de una ciudad que se quiere integrada y, por ello, se busca y se anticipa de esa manera. Una ciudad que también se quiere fraterna y, por ello, se hace solidaria de los débiles y los perdedores. Una ciudad construida según las necesidades y no según los bolsillos. Por ello, naturalmente, es una ciudad pensada, debatida y criticada, con objetivos precisos, pero decididamente abierta a su futuro.

La ciudad, como un cuento inconcluso, no tiene final. Creo haber puesto en evidencia que Montevideo sí tiene un principio y una trayectoria que la condicionan fuertemente. Su futuro, sin embargo, no solo es incierto: aún está en nuestras manos hacerlo otro.



Fotografías.

Juan Ángel Urruzola

Montevideo 2025-2030.

Visión de la ciudad capital en el Uruguay de los Bicentenarios

Salvador Schelotto. Decano. Director de Taller, Farq-UdelaR.

Reflexiones desde la propuesta académica 2008 del Taller Schelotto-DEAPA

En 2008 el Taller Schelotto ha propuesto implementar una propuesta académica fundada en la construcción de una visión prospectiva del país, con foco en el desarrollo del territorio nacional y de las ciudades, encuadrado en un contexto regional amplio, planteando escenarios y ejercicios que contribuyan a re-dinamizar e implementar adecuadamente los procesos de enseñanza y aprendizaje del proyecto de arquitectura en sus diferentes escalas.

Con ese objetivo, implementó, entre otros recursos didácticos, un escenario de reflexión y análisis denominado «Espacio_2030», en el cual se volcaron aportes y se promovió una mirada prospectiva sobre el país y sus futuros posibles.¹⁵



En nuestra primera presentación de la propuesta planteamos:

El Taller se propone en este año de 2008 abrir nuevas líneas de investigación y ejercitación proyectual, explorando nuevos escenarios apropiados para practicar la cultura del proyecto en un contexto de fluidez.

¹⁵ En el primer semestre del año, participaron como invitados del «Espacio_2030» de nuestro Taller el Ing. Fernando Puntigliano, presidente de la ANP, el historiador y cientista político Gerardo Caetano, el presidente de la Junta Departamental de Montevideo, Prof. Gabriel Weiss, el asesor de la Intendencia de Montevideo, Álvaro Echaider y la Dra. Arqta. Carina Nalerio.

El planteo de Uruguay 20_30 coloca el énfasis en una visión prospectiva alimentada con el análisis crítico y manejo de categorías conceptuales así como del instrumental proyectual en diferentes escalas, teniendo en cuenta sus relaciones.¹⁶

Y agregábamos más adelante:

La propuesta supone:

- exploración de las potencialidades alternativas de reconversión y reinención de territorios y espacios subutilizados o amenazados por la caducidad tecnológica.
- ejercitación a partir de una mirada lúdica y desprejuiciada con horizontes futuros que pueda enriquecer contextos de hoy, fuertemente determinados por una «modernidad líquida».

¿Qué cambios se generarán en el escenario territorial regional?

¿En qué medida las tendencias de transformación impactarán al paisaje, a las ciudades, a la arquitectura, a la sociedad?

El Taller en 2008 se situará en lo proyectual en un contexto de fuertes cambios económicos, sociales y culturales. A través de ejercicios que incorporen grandes temáticas regionales y nacionales y el trabajo en diferentes escalas, desarrollaremos los contenidos que tienen conexión directa o indirecta con esos cambios y dilemas; entre ellos:

El Uruguay tecnológico vs. un país productor de commodities.

El Uruguay logístico inserto en la región

El Uruguay ambientalmente sustentable

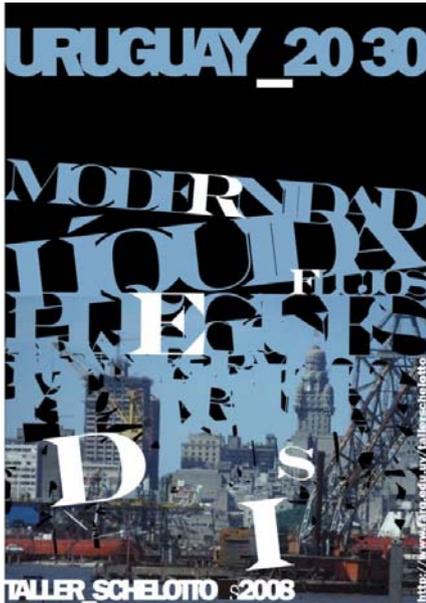
La formación de capital humano (desarrollo del sistema educativo)

La formación de capital social (cohesión territorial e inclusión social)

La formación de capital cultural (desarrollo y diversidad cultural)

¹⁶ Propuesta académica 2008: sitio web del taller <<http://www.farq.edu.uy/estructura/talleres>>.

En cada uno de los cursos se construirá una visión prospectiva en función de imaginar y proponer metas que vinculen el territorio, las transformaciones urbanas, arquitectónicas y espaciales con aspiraciones y objetivos de la sociedad y los cambios que se están registrando.



Las diferentes temáticas permiten organizar de modo flexible «argumentos» estructuradores de la programación de los cursos.

- prospectiva genérica_ inespecífica Uruguay 2030
- conmemoración del Bicentenario de 1830
- participación en los grandes eventos deportivos que nos vinculen a la escala regional y global; Copa FIFA 2030.

En consecuencia, aportaremos una visión prospectiva, generada a partir de un conjunto de tendencias identificadas y datos de la realidad actual -local y global- y de una serie de ideas proyectuales a modo de piezas o fragmentos que pueden ser compuestos y es posible que sean integrados en una visión más estructural.

1. Pensamiento prospectivo, desarrollo y territorio

Algunas precisiones

No somos especialistas en prospectiva ni pretendemos serlo. En sus versiones clásicas, las Ciencias Sociales presentan ciertas dificultades o limitaciones para pensar e imaginar futuros posibles, temas que se han dejado abiertos para el campo de la ideología, el pensamiento utópico, el discurso político.

Algunas recientes y aisladas incursiones en estas cuestiones muestran paradojas y desencuentros, a la vez que algunos hallazgos que merecen destaque.

Recientemente Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano han publicado una serie de ensayos y trabajos de diferentes especialistas bajo el título sugerente de *Uruguay: Agenda 2020*.¹⁷ El conjunto de trabajos está precedido por una nota introductoria de Arocena y Caetano, así como un muy interesante ensayo de Caetano sobre el tema «Pasado-futuro: una polaridad crucial y resistente».

En la nota introductoria, los autores señalan que la tarea que se propusieron emprender no fue fácil, dado que «pensar el país en clave de futuro no resulta una tarea sencilla ni usual para los uruguayos de este tiempo».¹⁸

El propio desarrollo de los diferentes aportes del libro es muestra de esa enorme dificultad: la mayoría de los mismos refieren a visiones presentes o retrospectivas y, solo en una ínfima proporción, al futuro. Más adelante en este trabajo nos referiremos en particular al ensayo de Caetano.

Esto no fue siempre así: en las primeras décadas del siglo xx el Uruguay fue un país de proyectos a futuro.

Pensemos, por ejemplo, en la propuesta de Plan Regulador del treinta para la ciudad de Montevideo, promovida por el sector privado, realizada como un ejercicio de anticipación por parte de un destacado equipo técnico liderado por el arquitecto Mauricio Cravotto.

¹⁷ Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coordinadores). *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas proyectos*. Montevideo: Taurus, 2007.

¹⁸ Ob. cit., p 9.

Tampoco ha sido así tradicionalmente en la arquitectura y el urbanismo a nivel internacional, disciplinas en las cuales desde la génesis de la modernidad, en la Italia del Renacimiento, se ha ejercitado, con variados instrumentos y modalidades, un pensamiento y una lógica de proyecto anclada en la dimensión temporal.

Proyectar, para nosotros, es «imaginar algo que no existe».¹⁹

En nuestra Facultad de Arquitectura, algunos compañeros han incursionado, se han formado y especializado en forma sistemática en la disciplina prospectiva, fundamentalmente en la escuela francesa.²⁰ Como consecuencia de ello y a raíz de vínculos académicos interuniversitarios, en los últimos años se han realizado algunos eventos, seminarios -a nivel de grado y de posgrado- y conferencias que muestran el creciente interés por la materia y su innegable vinculación con la arquitectura y el urbanismo.

Trabajar con y en el territorio como «materia ordenable»²¹ conlleva, necesariamente, conocer la realidad de los territorios, profundizar en su comprensión y, a la vez, pensar en su transformación desde una lógica profunda y esencialmente proyectual.

Asumimos las reflexiones de Gerardo Caetano en su artículo citado más arriba: en un Uruguay de «impulsos y frenos imaginarios» se trata de construir horizontes dirigidos al porvenir, una operación intelectual cargada de complejidades y laberintos, exigida de romper el mito del *pasado de oro*.

Siguiendo a Caetano, en su itinerario a través de los tiempos: pasado, presente y futuro, contrapuesta con la «cultura de lo instantáneo» y del *presente continuo*, compartimos y sostenemos su provocadora afirmación acerca de la necesidad de *comprender el pasado desde el futuro*.

Este posicionamiento, particularmente pertinente en un contexto de «fluidez» y «modernidad líquida»,²² propio de una modernidad tardía, plantea un malestar y un desafío. Malestar con la insoportable levedad de una historia sin proyectos, desafío de contraponer el optimismo de la voluntad a las, hasta hace poco, abrumadoras fuerzas del pensamiento único y los determinismos de un futuro vaciado de intencionalidades.

¹⁹ Ángela Perdomo, citada por Ana Laura Goñi en: «Lección 151. El Taller Torres García». Montevideo, Farq. 2008.

²⁰ La tesis doctoral de Carina Nalerio aborda esta temática, aplicada a Montevideo.

²¹ Juan Pedro Urruzola, tomado del título y tema de su Tesis de Maestría.

²² Bauman, Zygmunt. *Modernidad líquida* (8.ª Ed.). Buenos Aires: FCE, 2007.

En tal sentido, subrayamos la afirmación acerca de la necesidad de construir proyectos que reviertan el pesimismo como prerequisite insoslayable de toda política eficiente para la innovación y el desarrollo del Uruguay.²³

Esta afirmación vincula dos cuestiones fundamentales: la cuestión del pensamiento prospectivo con la cuestión del desarrollo. Resta pues incorporar una cuestión adicional: la dimensión espacial, el territorio.

Todo proceso social ocurre en un espacio -y en un tiempo- dado. Es el territorio el que finalmente registra y explica la ocurrencia de los procesos históricos y, en nuestra visión, el que merece una mirada proyectual.

2. El Cono Sur de América en tiempos de Bicentenarios

En el siglo xx las naciones americanas tomaron las celebraciones de sus respectivos Centenarios como pretextos y oportunidades para conformar y unificar relatos y, para ello, optaron por promover y concretar en edificios, monumentos y espacios urbanos la visible pujanza de sus procesos modernizadores.

Estamos hace rato ya insertos en el siglo xxi, Argentina, Brasil y Chile están preparando activamente la conmemoración de sus respectivos Bicentenarios nacionales. Reflexiones académicas, iniciativas políticas, actividades conmemorativas, instalación de Comisiones Nacionales, promoción de Concursos para intervenciones urbanas y edilicias, todo parece caber en instancias de análisis retrospectivos y proyecciones prospectivas, en las cuales se pone en cuestión la esencia de las nacionalidades americanas, su pasado relatado muchas veces en términos de epopeyas emancipatorias, su conflictiva historia reciente, su presente complejo y contradictorio, su incierto futuro.

El Uruguay aún no lo ha encarado. No es casual. Paradojas de un país a la vez escéptico y confiado, obsesionado desde siempre por relatos y lecturas intencionadas del tiempo pasado, pero, al mismo tiempo, tremendamente trabado en su presente y tercamente resistente a imaginar futuros.

¿Cómo imaginar futuros posibles en un contexto que evoluciona con gran velocidad y del cual se desconocen muchos datos?

²³ Arocena, citado por Caetano: ob. cit.

¿Qué proponer, qué impulsar, qué hacer?

3. El contexto: un gran territorio transfronterizo

El territorio nacional, la «región urbana sur»²⁴ y, en particular, el territorio metropolitano constituyen, en la perspectiva de un horizonte temporal 2025-2030, un espacio contundentemente transfronterizo. En tal condición, no es posible valorar la situación de Montevideo en tanto ciudad capital, aislada de un espacio territorial amplio, que incluso pueda superar las actuales fronteras nacionales.

Prácticamente todo el territorio del Uruguay es una gran frontera. Y las fronteras de esa frontera son las que reúnen a las mayores concentraciones de población y de actividades económicas y productivas.

Es en ese marco en el que se debe estudiar y proyectar la evolución futura de Montevideo.

El territorio metropolitano concentra ya casi dos tercios de la población del país. Encuadrado en una proyección demográfica que plantea que los uruguayos en dos o tres décadas no seremos muchos más - más bien seremos más o menos los mismos- sino que nos redistribuiremos en el territorio según lógicas migratorias y nomadismos variables según las coyunturas económicas y las preferencias culturales.

4. El sistema portuario y la cadena logística

Otro gran dato del presente, con una tendencia robusta a consolidar el posicionamiento, es la condición de «Uruguay-territorio logístico», que crecientemente viene adquiriendo el espacio nacional.

El Uruguay participa del sistema portuario regional con una sostenida y creciente captación de las cargas y, a su vez, necesita desarrollar en forma completa toda su cadena logística de manera de atender la salida de su producción -y parte de la de sus vecinos-, entendiendo a ésta como la complementación sinérgica de todos los modos de almacenamiento y transporte de cargas y mercancías.

²⁴ Bervejillo y Lombardi. Ponencia Toluca 1999

En ese cuadro, el Puerto de Montevideo y sus instalaciones y desarrollos asociados (no solo contiguos espacialmente sino también aquellos distantes), puertos secos, accesos vial y ferroviario, zonas de acopios y de servicios, más las actualizaciones y complementaciones de las redes nacionales de infraestructuras que confluyen en el centro urbano metropolitano, determinan una fuerte vocación a futuro.

5. Montevideo centro urbano metropolitano y Montevideo departamento en la región metropolitana

Al incrementarse la concentración de población nacional en el litoral sur del país y, en especial, en la región metropolitana y al consolidarse las estructuras de la metrópolis reticular que incluye un conjunto diverso y heterogéneo de áreas urbanas, áreas rurales y territorios híbridos, la visión prospectiva deberá incorporar estas realidades.²⁵

Montevideo será ya no el nombre de una ciudad sino de una compleja realidad metropolitana, heterogénea y diversa en cuanto a su conformación física y sumamente conflictiva en cuanto a su vertebración social.

Es necesario pues tener en cuenta estos datos fuertes de la realidad.

A partir de esos reconocimientos primarios, que no llegan a constituirse en diagnósticos, nos hemos permitido proponer algunas ideas.

6. Dos proyectos de futuro que pueden estructurarse en torno a ideas fuertes urbanas y territoriales y poseen la capacidad de liderar algunos cambios

Como ejercicio académico, proponemos trabajar sobre dos ejes temáticos básicos que pueden dar cuenta de la voluntad de transformación urbana, proponiendo intervenciones y espacios de calidad y de inclusión.

²⁵ AA.VV. *Libro Blanco del Area Metropolitana*. Montevideo: Editorial Agenda Metropolitana, 2007. Ver en particular el «Vértice urbano-territorial».

Las «obras» del Bicentenario

Las propuestas e intervenciones urbanas y las propuestas edilicias de «los centenarios»²⁶ de 1925 y 1930, concentradas fundamentalmente en Montevideo, mostraron la cara de un país pujante, optimista e inmerso en un radical proceso modernizador.

Las «obras» del Bicentenario, como incógnitas aún, ciertamente tendrán un escenario privilegiado en la ciudad capital, pero asimismo podrán proyectarse como un dispositivo de carácter sistémico a desplegarse en todo el territorio, produciendo ciertos acentos y marcas reconocibles.

Los grandes temas pendientes del país, tales como los de la inclusión social, el desarrollo de un sistema productivo con equidad social, y -dentro de las ciudades- los lugares de reconocimiento colectivo, merecerán ser objeto de convocatorias.

En tal sentido, la reflexión propositiva sobre los espacios públicos «de nuevo tipo», asociados e integrados con la compleja y diversa trama de la metrópolis, es una de las grandes tareas a realizar.

Uno de los énfasis que estamos poniendo en nuestra elaboración proyectual se ubica en la cuestión del espacio público.

La copa FIFA Argentina-Uruguay 2030

Como se la quiera ver, sea en tanto utopía difícilmente alcanzable o realidad posible de concretar si se trabaja inteligentemente para ello, la propuesta de realizar la Copa Mundial de Fútbol con una sede compartida de Argentina y Uruguay a cien años de la realización del primer Campeonato Mundial de Fútbol - en su origen copa Jules Rimet- en la ciudad de Montevideo y obtenido por Uruguay, potencia futbolística de la época, que construyó, en tiempo récord en la ciudad de Montevideo, el Estadio Centenario, obra de Scasso y Domato -una de las intervenciones emblemáticas del primer Centenario- hoy monumento del fútbol mundial.

²⁶ La expresión la tomamos de Gerardo Caetano.

El antecedente del mundial de Corea-Japón 2002 permite alentar la expectativa de una sede compartida. Diversos actores públicos y privados han tomado esta iniciativa y se han realizado consultas y sumado voluntades, generándose así una expectativa en cuanto a lograr una posible decisión favorable a esta candidatura.

Un evento global como lo es la Copa FIFA constituye, sin lugar a dudas, una oportunidad de alcance nacional a diferentes escalas y planos.

Sin alcanzar la compleja diversidad de requerimientos que implica la organización de los Juegos Olímpicos o de los Juegos Panamericanos, este evento global, que concentra la atención de una alta proporción de la población mundial, supone resolver algunas cuestiones fundamentales.

Organizar y llevar a cabo esta empresa supone asumir que es necesario lograr una importante adecuación y mejoramiento de las infraestructuras y capacidades instaladas del país, no solo estrictamente deportivas, sino, por sobre todo, de alojamiento, servicios urbanos en general, en particular, servicios turísticos y de transporte de pasajeros, comunicaciones territoriales y telecomunicaciones, infraestructura de transmisión de datos, etc. Adecuación, incremento y creación de nuevas facilidades que demandarán una planificación cuidadosa que contemple las diversas fases pre, durante y post campeonato, incluyendo, por supuesto, la estrategia de reconversión y reuso de la inversión en infraestructura física y equipamientos.

Dos tipos de públicos son convocados a esta instancia. Uno será el que participará de algún modo presencialmente en el evento (sea éste nacional, regional o internacional) y producirá una demanda incremental de diferentes servicios y capacidades, concentrada en aproximadamente un mes, pero que traerá asociada junto con ella un flujo de turismo, por lo menos de atraktividad en el espacio regional, el que buscará captarlo para ofertar y complementar las actividades asociadas con el evento con la búsqueda de los atractivos naturales y culturales regionales y saturará las capacidades receptoras.

El otro público es el que seguirá el evento, sus preámbulos, sus trayectos paralelos y simultáneos y sus secuelas a través de la TV satelital e interactiva e internet de alta velocidad (en sus formatos alcanzados a ese horizonte de tiempo distante); es inconmensurable y tomará contacto a través de diversidad de medios con los recursos, las características y la cultura de los pueblos de la región.

Las experiencias de candidaturas -exitosas o frustradas- de ciudades y países que albergaron estas competiciones, convertidas ya en eventos globales, como Beijing y Sudáfrica, o pocos años antes, Atenas y Alemania, más cerca en la geografía, las candidaturas olímpicas frustradas de Buenos Aires y Río de Janeiro, o más atrás en el tiempo, la experiencia de la Barcelona olímpica, son ejemplos entre tantas otras que se podrían citar.

Ello fundamenta largamente la conveniencia de apostar a intervenciones inteligentes, multipropósito, con fuertes imbricaciones con las estructuras preexistentes y con capacidad de mutar y evolucionar de forma de rentabilizar social y económicamente el esfuerzo realizado y obtener, como saldo, un salto en calidad de la vida urbana.

7. Análisis, anticipos y propuestas

A partir de lo anterior, hemos empezado a trazar líneas en el territorio, a reconocer estructuras, a identificar oportunidades y ausencias, a imaginar propuestas.

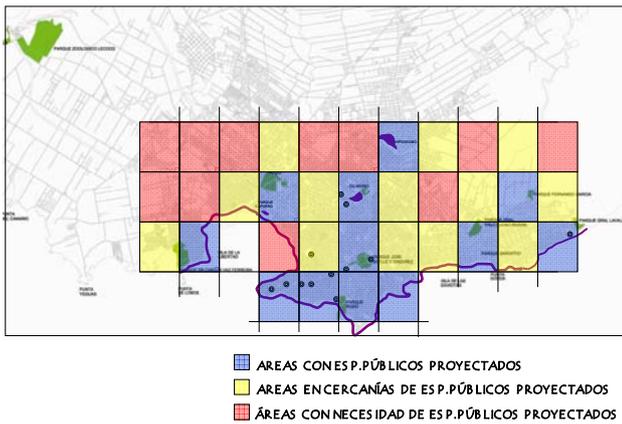
A modo de anticipo diremos que estamos trabajando en la cuestión de las infraestructuras territoriales, en el desarrollo del sistema portuario y la cadena logística, en la temática del espacio público y en el sistema de centralidades a escala metropolitana. Estas cuatro dimensiones proyectuales, a modo de fragmentos a componer, ordenan incipientemente una propuesta de imagen posible del Montevideo 2025-2030.

Bloque 3

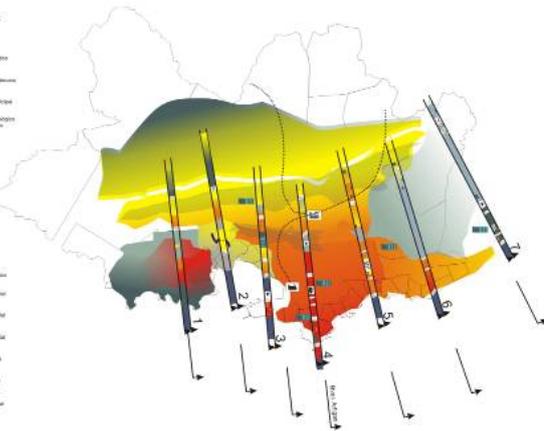
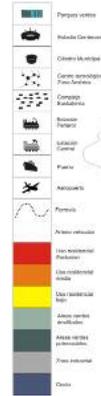
Edificios mutantes, píxeles territoriales (telecentros, antenas, mercados virtuales-físicos, *mixed use*, observatorios, tríos eléctricos).

Bloque 4

Re-lectura, re-visiones hitos, legados: viejas fábricas, estaciones, correos, antiguos *malls* y *shoppings*.



Barrios de detección de situación



Densidad de las infraestructuras territoriales—interpretación

Las imágenes corresponden a ejercicios del curso de Anteproyectos v 2008.

Áreas patrimoniales y recintos calmados

Ángela Perdomo. Directora de Taller, Farq-UdelaR.

Introducción

En oportunidad de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Montevideo, la presente ponencia intenta compartir algunas reflexiones realizadas por el equipo interdisciplinario que trabajó en la confección de los Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora de las áreas catalogadas de interés patrimonial en los barrios de Pocitos y Carrasco-Punta Gorda.

Las mismas refieren a la confluencia de dos grandes temas que interesan a la planificación urbana y, en especial, a la planificación derivada del POT: el espacio público y las áreas de interés patrimonial.

Por un lado: la red vial, el circuito de plazas y parques y las redes de infraestructura constituyen tres subsistemas interrelacionados del espacio público de la ciudad, que demandan una atención conjunta en la planificación territorial.

No solo adquieren valor económico por contener los servicios básicos de urbanización, potenciadores del desarrollo del espacio privado, sino que constituyen los condensadores de significación de un destino compartido.

No es posible ignorar que uno de los más altos valores de la vida urbana es la movilidad y la posibilidad de comunicación con los demás: la accesibilidad a los espacios de participación y a los bienes y servicios.

Pero también es constatable que la velocidad de los medios de locomoción, que ha acortado distancias, a su vez ha indiferenciado el espacio público por la pérdida de sus capacidades de ser escenario de interacción social, llevando a éstos a recluirse en espacios interiores.



Por otro lado, las operaciones de protección patrimonial, cuyas primeras acciones partieran -al inicio de la década del ochenta- de la actividad de denuncia llevada a cabo por el Grupo de Estudios Urbanos, estuvieron originalmente referidas a la detención de la sustitución indiscriminada de bienes en la Ciudad Vieja de Montevideo y se vieron fortalecidas en las dos décadas siguientes, tomando valor de interés público general y disciplinar en particular, al punto que al día de hoy ya forman parte indiscutida de la cultura nacional.

El Plan Montevideo introdujo la determinación de «áreas de interés patrimonial» y dejó establecida la necesidad de formular Planes Especiales para orientar las actuaciones de las existentes Comisiones Especiales Permanentes, así como para dar señales claras de los objetivos y normas particulares, ordenadoras de las acciones públicas y privadas en dichos sectores de la ciudad.

En el año 2000, la Intendencia Municipal de Montevideo emprendió una serie de llamados a consultores externos para la confección de dichos Planes Especiales, que constituían parte de la planificación derivada del POT.

Aplicados a áreas de régimen patrimonial, estos planes especiales no se limitan a su protección sino que son concebidos como instrumentos que regulan las acciones privadas de construcción y transformación de sus bienes inmuebles, ordenan los usos del suelo y las actividades, y mejoran la calidad urbana del sector a través de proyectos y programas orientados por directrices estratégicas.

Cada área conforma por lo tanto una unidad territorial, ambiental y de gestión. Como tal requiere de una institucionalidad que planifique, programe, gestione, instrumente y controle en coherencia con dichas directrices, al tiempo que las acompaña con los procesos urbanos. La gestión es, entonces, una actividad permanente.²⁷

En la formulación de las principales medidas urbanísticas enfocadas a la protección patrimonial de los ámbitos de esos barrios, que mantenían amplios sectores caracterizados por los trazados urbanísticos, las construcciones y la calidad de vida original de su fundación, los planes contienen recomendaciones para:

- Ordenación normativa, capaz de encauzar las construcciones nuevas, el flujo vehicular y el manejo del espacio público.
- Un catálogo de bienes, lugares y segmentos a conservar.
- Algunas intervenciones de proyecto urbano de detalle.

Sobre la confección de catálogos de bienes, espacios y lugares, la cultura disciplinar ya ha desarrollado convicción y herramientas de gestión apropiadas, por lo cual, con visión de futuro, se estima que es importante para la revisión del plan general detenernos en otro tipo de operaciones que se estiman igualmente importantes para la obtención cabal de los fines de protección para áreas de este tipo.

²⁷ Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Pocitos y de Carrasco-Punta Gorda, Memoria de Gestión, p. 1.

En particular, interesa hacer referencia a la necesidad de medidas complementarias sobre el espacio público, considerando que la protección debería no solo recaer en los elementos de valor edilicio o de la relación entre éstos y su entorno inmediato, sino que el objetivo general fundamental de la protección son *las calidades residenciales generadas a lo largo de su historia*, y que estas trascienden las contenidas en los valores de fachadas o espacios interiores de lo edificado.

Los barrios de interés patrimonial y el tránsito

Se detectó que una amenaza importante para el mantenimiento de dichas calidades de vida barrial es la presencia de un parque automotor siempre en aumento y un tránsito vehicular que atraviesa trazados originalmente concebidos no solo para caudales menores sino también para una utilización barrial del espacio calle que se ve cuestionado fuertemente y cuyas proyecciones de futuro -tomando el ejemplo de otras ciudades- no habrá de mejorar sino todo lo contrario.



Hoy, casi todas las calles del trazado orgánico de Carrasco o del damero de Pocitos tienen tratamientos similares, aun cuando las características de los sectores a los que sirven son diferentes.

La condición de protección patrimonial debería complementarse diferenciando los tránsitos específicos del barrio o los destinados al paseo, de aquellos de traslados o atravesamientos de mayor distancia y tomar medidas en aquellas calles vecinales que concentran, en sus márgenes, valores edilicios que poseen una mayor caracterización patrimonial.

En el entendido de que estos tramos -además de la vida barrial que mejoraría-, constituyen también escenarios de la identidad de la ciudad toda y en su conjunto, y, en tal sentido, pueden formar parte de recorridos de atracción turística cuando se desea dar a conocer valores propios de Montevideo en particular.

La propuesta

Un dato especial en estos barrios es la capacidad de los vecinos de mantener sus construcciones en buen estado, por lo cual la preservación del espacio privado está mayoritariamente asegurada. No así el espacio calle, que suele estar desatendida en sus veredas, arbolado y enjardinado público.

La propuesta se basa en la posibilidad de complementar las acciones públicas con la iniciativa privada, ya que hay capacidad económica para mejorar el entorno siempre que se genere una cierta conciencia de los beneficios que este cuidado acarrea a la propia propiedad privada.

Partiendo de un sinnúmero de ejemplos internacionales, en ciudades de las más variadas escalas de la región y del mundo, se propuso la creación de «recintos de tránsito calmado».

El concepto de recintos calmados significa la posibilidad de tomar algunas medidas de trazado, equipamiento o pavimentos que justifiquen un enlentecimiento del tránsito por determinados sectores, buscando que el tránsito rápido o de paso utilice otras vías, especialmente estipuladas para tal fin.

Como ejemplo, se definieron en el barrio de Pocitos algunos tramos de calles que podrían actuar como desencadenantes del proceso, identificando tres tipos de operaciones:

- unidades urbanas
- calles plaza
- paseos barriales



A los efectos de la consulta pública, se ejemplificaron algunas de las operaciones posibles, con simples imágenes que mostraran algunos detalles de ensanchamiento de veredas en las esquinas, con espacios para circular de una vía y estacionamientos en peine en otras, ensanche de veredas con enjardinado, iluminación peatonal y cambio de pavimentos.

Otras medidas de enlentecimiento del tránsito pueden ser -en Carrasco, por ejemplo- la existencia de desniveles en el pavimento a la entrada a esas calles vecinales, que implican ya una disminución de la velocidad o también rotondas o jardines con iluminación en los centros de calzadas cuyo ancho así lo ameriten.



Por otro lado, todas estas medidas deberían -especialmente en barrios densos como Pocitos- complementarse con una normativa de estacionamiento en la vía pública tendiente a servir a los residentes en determinadas horas, procurando evitar el estacionamiento prolongado de vehículos ajenos al barrio en ambas aceras, que disminuyen el ancho de calzada sin ningún beneficio para la vida barrial salvo el privilegio creciente del automóvil estacionado.



En el caso de Pocitos, donde el flujo vehicular y los estacionamientos en calzada son mayores, habría que complementar las medidas de control con la posibilidad de incentivar la construcción de estacionamientos techados.

En tal sentido, una medida generada desde la administración pública sería la de incursionar en la posibilidad de realizarlos en el subsuelo de espacios públicos que permitan accesos y salidas independientes del flujo vehicular de las calles.

Es posible, dado que el costo del suelo es público, alentar a la inversión privada para la realización de este tipo de emprendimientos. Es cierto que ya se ha realizado en el pasado un llamado a expresiones de interés, en este sentido, sin éxito, porque los inversores aluden a que no compensa el beneficio que se obtiene luego. Pero, en esos casos, no existía -al momento en que se realizó el llamado- ningún tipo de limitación en el estacionamiento en la calle, por lo cual no hacía necesario a los propietarios de vehículos utilizar estacionamientos pagos.

Estos estacionamientos subterráneos, de los cuales la ciudad de Montevideo carece, son muy utilizados en aquellos centros históricos o barrios de tránsito peatonal preferencial en todas las ciudades del mundo.

Por último, cabría señalar que estas operaciones deberían necesariamente acompañarse de campañas de sensibilización y participación ciudadana, que en las consultas públicas, realizadas con motivo de estos planes, se mostró particularmente reacia a los cambios.

La población de Montevideo no es particularmente confiada cuando las propuestas provienen de las administraciones públicas, ya que se despiertan temores sobre la carga tributaria que toda mejora puede provocar, o la invasión de público ajeno al barrio que conspire con la «tranquilidad» residencial.

No obstante, la oportunidad de conseguir aliados privados en zonas de alto poder adquisitivo es mayor que en los centros históricos tipo Ciudad Vieja, donde los actores residenciales carecen de medios para encargarse por sí mismos de las mejoras y los actores institucionales utilizan poco el entorno barrial.

En Pocitos y Carrasco, existen comercios de todo tipo que viven el día a día del barrio y para los cuales la mejora del espacio público adyacente puede redundar en beneficios para su imagen y clientes.

Por otro lado, es cierto que las limitaciones al estacionamiento en la calle es muy resistida en la población, pero los ejemplos internacionales exitosos revelan que la situación se revierte a poco que los beneficios para la población residente se comienzan a vislumbrar y siempre y cuando estos consistan en calidades de vida y de ambiente constatables, y no solo mejoras de tránsito como ocurre en barrios céntricos de Montevideo.

Por todo ello, es importante asociar a las iniciativas de este tipo la participación ciudadana en torno a imágenes posibles y detectar núcleos de vecinos organizados -que los hay- que ya de por sí han demostrado interés en la mejora del entorno más allá de las viviendas.

Para esto es necesario la existencia de una gestión local que identifique actores y organice talleres, identificando actores y recursos potenciales.

Esta gestión particular puede estar encargada a los organismos descentralizados de la comuna o más especialmente a las propias Comisiones Especiales Permanentes.

Sin duda, esto requeriría de algunas inversiones de la Administración en funcionarios técnicos, específicamente encargados de la gestión, ya que las Comisiones Especiales están conformadas por miembros honorarios cuya tarea es impensable aumentar.

En estos barrios, en los cuales existe presión inmobiliaria por mayor edificabilidad, la existencia de oportunidades en algunos casos puntuales, donde sería conveniente que así sucediera, trae contrapartidas económicas de los inversores que, de poder volcarse en el propio barrio, financiarían estos costos de gestión sin afectar el presupuesto municipal.

Conclusiones

El Artículo D. 39 del Plan Montevideo define a las áreas de régimen patrimonial como áreas de gestión por excelencia: «se refiere a la gestión del suelo para cuyo ordenamiento se aplican políticas de preservación o protección específica y un modo de gestión particular en este sentido. Se aplica tanto en Suelo Urbano, Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable y Suelo Rural».²⁸

En oportunidad de esta revisión del POT, es necesario profundizar tanto en el concepto de áreas de interés patrimonial como en la gestión de las mismas, más allá de las especificaciones contenidas en la normativa que regula las posibilidades de edificación y/o protección de bienes y lugares.

Para ello, es importante empezar a considerar el espacio público, y, en especial, la red vial como componentes de un sistema mayor de urbanidad que contribuya a poner en valor el interés patrimonial de las zonas así delimitadas.

Las determinaciones de un plan general de movilidad deberían, en los casos de estas áreas especiales, ser complementadas con un estudio particularizado que definiera distintas categorías de vías de circulación, evitando la consideración por igual de todas ellas tan solo como canales de tránsito.

Es sabido que para la ingeniería vial es importante asegurar la fluidez vehicular y centrar las medidas del tránsito en consideraciones de «origen y destino», tendiendo a asegurar una más cómoda y rápida circulación por la trama urbana.

Lo que esta ponencia propone es la existencia de un campo interdisciplinario de estudio del espacio público contemporáneo que, a la luz de los avances tecnológicos en los medios de transporte y en las

²⁸ Memoria de Gestión. Planes Espaciales de Pocitos y Carrasco-Punta Gorda, p.1.

infraestructuras urbanas, junto con la creciente conciencia cultural sobre la importancia del patrimonio heredado y las condiciones medioambientales, justifica un nuevo abordaje del complejo sistema de la vialidad urbana.

El comenzar a estudiar con esta mirada las áreas ya definidas en los Planes Espaciales para áreas de interés patrimonial es una oportunidad impostergable.

Montevideo ya conoce algunas tímidas experiencias en torno a la peatonalización de sectores de la Ciudad Vieja, así como algunas medidas para encauzar los distintos tránsitos en la misma.

Faltaría, entonces, comenzar a dar pasos en el sentido de caracterizar sectores dentro del tejido y comenzar a proponer - como se ve en tantas ciudades del mundo - elementos de diseño de pavimentos, arbolado público y mobiliario urbano, capaces de recuperar para el uso ciudadano lo que por el momento solo se ha tratado como un problema de tránsito vehicular.

Es importante aclarar que la definición de sectores de prioridad peatonal o de convivencia del auto con el peatón no sustituye la necesidad de vías de tránsito más rápidas ni pretende generalizar el tema de la «peatonalización» que tanto asusta a muchos de los ciudadanos montevideanos.

«Domesticar el tránsito» no debe conspirar con la posibilidad de estacionar el automóvil frente a la vivienda o comercio ni necesariamente atraer usos comerciales sustitutivos a la residencia.

La particular situación de localización de locales gastronómicos y la atracción de público juvenil que se ha dado en algunas de las calles peatonalizadas de Ciudad Vieja, no es el destino «fatal» de toda operación de este tipo.

Es necesario explicitar que medidas similares aplicadas en contextos diferentes tienden a fortalecer los usos vocacionales de cada área y no a uniformizar con un mismo destino entornos que se prefieren, precisamente, por sus condiciones de tranquilidad residencial.

Por último, una condición que cierra toda la posibilidad de estos emprendimientos es la voluntad de generar verdaderos ámbitos descentralizados de gestión urbana.

La necesaria voluntad de delegar en entidades de gestión local las tareas de identificación y promoción de operaciones de este tipo es también un desafío que pareciera ya es el momento de abordar.

Empezar por barrios con población que pudiera tener capacidad económica para mejorar y proteger sus espacios propios, es, al menos en teoría, una posibilidad cierta de ensayar, en este sentido, algunos instrumentos de cooperación pública-privada.

Sin duda no será una tarea fácil, pero tarde o temprano habrá de comenzarse a transitar por estos caminos, apostando a la capacidad de contagiar voluntades, que se despliega a partir de algunas posibles y exitosas operaciones iniciales.

Prospectiva Montevideo 2025-Ordenamiento Territorial

Edgardo J. Martínez. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Farq-UdelaR.

Parte A

El Sistema Urbano Metropolitano: estructura y dinámica 1996-2004

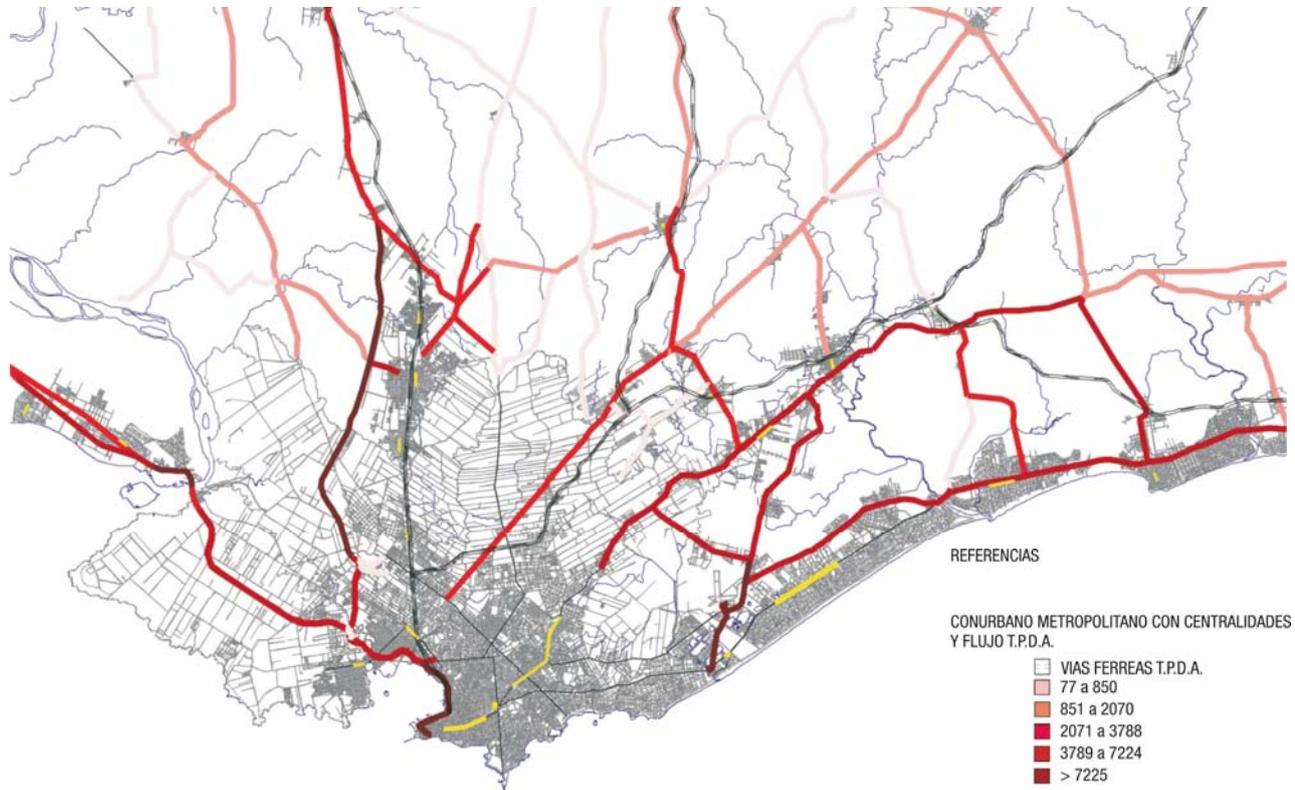
Diversas áreas urbanizadas en los sesenta, con desiguales caracterizaciones que gradualmente interactúan entre sí, al tiempo que atemperan vínculos con el entorno agroproductivo, estructuran y dinamizan un extendido Sistema Urbano Metropolitano (SUM). En la actualidad, el centro metropolitano (Montevideo urbano) se articula a localidades urbanas y rurales próximas, a través de corredores principales en base a dos subsistemas urbano-territoriales interrelacionados:

- Por un lado, un conglomerado en forma de ameba desplegada sobre tramos de rutas de acceso/salida a Montevideo que integra al centro metropolitano principal configura el Conurbano Metropolitano.
- Por otro lado, un conjunto diverso de centros y/u ocupaciones urbanas del suelo con nexos entre sí y sus entornos rurales de igual o mayor intensidad en relación a Montevideo constituye la Región Metropolitana.

Valores del Tránsito Promedio Diario Anual de pasajeros y cargas (TPDA-2004) evidencian la intensidad de vínculos de producción y de consumo entre los diferentes núcleos componentes del SUM.

Conurbano Metropolitano con centralidades y gradientes del Flujo TPDA (Transporte Promedio Diario Anual)

(Elaboración propia basada en fuente SGM y DNV/MTOP)



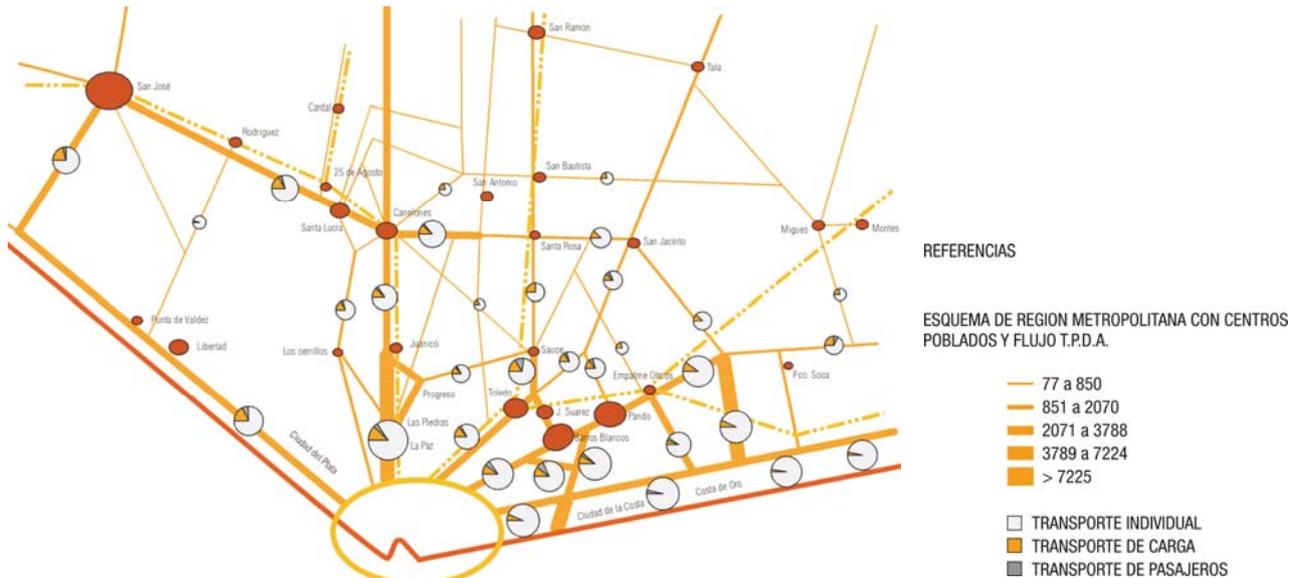
La cotidianeidad en vínculos y la continuidad territorial dispuestas sobre distintos dominios departamentales conforman un Conurbano Metropolitano con 1.678.705 habitantes en Montevideo urbano y las 75 localidades INE, ubicadas sobre tramos de seis corredores, con unos 51.200 pobladores rurales (INE, 2004). La red vial carretera y, parcialmente, el transporte ferroviario estructuran esta conurbación principal del país.

Las áreas urbanizadas que se propagan radialmente sobre las rutas y sobre la costa Este complementan el entorno creado previamente alrededor de estaciones ferrocarrileras, alternándose con espacios rurales y cuencas hidrográficas.

En los últimos decenios, como resultado de la distribución de la población y del emplazamiento de grandes equipamientos, se incrementó la complejidad y la multipolaridad del funcionamiento del SUM, generándose nuevas centralidades o potenciándose algunas de las ya existentes. Fragmentos de ciudad formal se suceden con áreas de precariedad urbana y habitacional. En consecuencia, ciertos enclaves de arquitectura y equipamientos de punta coexisten con asentamientos en construcción y situaciones precarias de tenencia que registran, a su vez, déficit en la implantación y conexiones a redes y servicios básicos. Tendencia a la segregación socio territorial, como resultado tanto del cambio de modelos de desarrollo -de sustitución de importaciones a la globalización- como de la dinámica matriz del negocio inmobiliario formal y el creciente protagonismo de la informalidad para acceso al suelo y la provisión de servicios básicos.

Esquema de la Región Metropolitana con centros poblados y gradientes de Flujo TPDA

(Elaboración propia basada en fuente DNV/MTOP-2004)



La dinámica urbano-territorial en la Región Metropolitana refiere a cascos históricos y centros poblados de la era ferroviaria, ambos con periferias en expansión.

Desde los cincuenta se implantan villas y Loteos Balnearios y, recientemente, también barrios privados. A la par de reafirmar vínculos con el centro metropolitano y entre sí, son receptoras de migraciones internas intraurbanas.

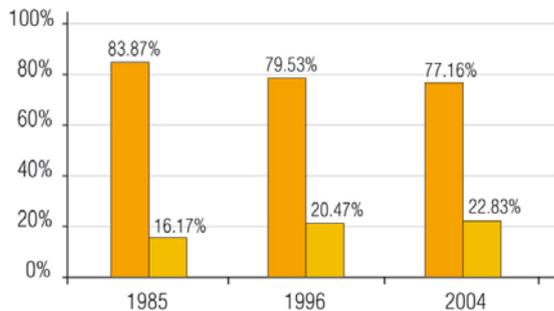
El esquema, con Ruta 5 como eje, contiene, al Oeste, un espacio contorneado por la movilidad de Libertad, San José, Santa Lucía y Canelones. Hacia el Este, resulta una trama de vínculos coronarios con Ruta 11 como margen. Ruta Interbalnearia, al igual que la 5, trasciende su rol metropolitano.

Esta Región Metropolitana comprende a 1.865.000 de pobladores, con más del 56 % sobre el total del país con: Montevideo urbano y 114 localidades INE, que incluye parcialmente a la población rural de los departamentos de Canelones, San José y Florida.

Los corredores metropolitanos constituyen tramos de rutas de acceso/salida con espacios urbanizados en ambos lados, en los que se verifica un elevado índice del TPDA, que abarca fundamentalmente a la movilidad cotidiana de población hacia/desde Montevideo. Asimismo, Sauce integra al conglomerado debido a la intensidad del flujo de transporte que lo une tanto con Las Piedras (Ruta 5) como con Toledo/Villa Crespo (Ruta 6) y Suárez/Barros Blancos (Ruta 8). Mientras que en cascos de La Paz, Las Piedras y Pando los centros urbanos constituyen la referencia histórica con sus tradicionales plazas y circuitos, las centralidades nuevas o emergentes se sitúan en Ciudad de la Costa, Costa de Oro y Barros Blancos, así como en Ciudad del Plata. Surgen como respuesta al proceso de afincamiento y conurbación metropolitana reciente, que comprende servicios locales y, en casos, equipamientos de alcance metropolitano. Asimismo, se registra la demanda y localización de grandes infraestructuras y de nuevas actividades económicas relacionadas a procesos supranacionales.

Distribución del poblamiento en el territorio metropolitano

En el período 1996-2004 se registra la continuidad de algunas tendencias, así como la agudización de algunos procesos detectados:



Poblamiento 1985-1996-2004 en el Conurbano Metropolitano
Elaboración propia (2007) sobre plano INE

■ Montevideo urbano ■ 6 corredores

a) El persistente decrecimiento de la población en el centro metropolitano principal (Montevideo urbano) se corresponde con el aumento de población afincada en los seis corredores metropolitanos, en tanto, globalmente se registra una magra tasa anual de aproximadamente el dos por mil durante los últimos cinco decenios. En función de ello, es posible concluir que no es el incremento neto de población lo que impulsa las transformaciones principales en el territorio metropolitano, sino su distribución espacial.

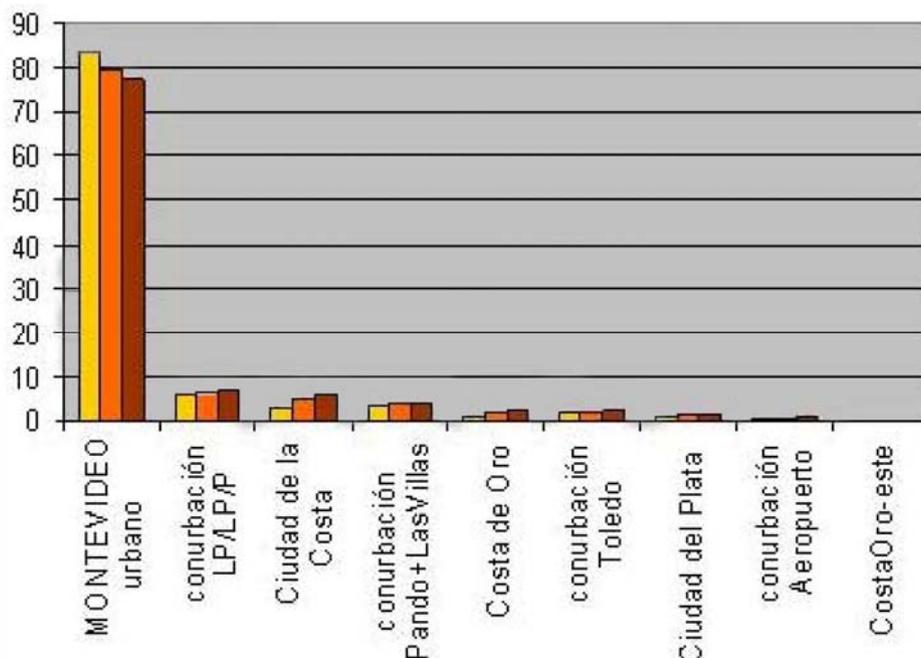
b) Las variaciones demográficas registradas en las localidades metropolitanas en los últimos períodos intercensales (1985-1996 y 1996-2004) refieren a fenómenos de migraciones intra e interurbanas, con evidentes implicaciones urbano-territoriales:

Por una parte, se sigue registrando el proceso de despoblamiento de áreas urbanas centrales y de barrios consolidados en el centro metropolitano principal. Dinámica asociada a la desactivación de equipamientos colectivos, instalaciones y abandono de predios fabriles que cuentan con redes y conexiones a servicios urbanos.

DISTRIBUCION DE POBLADORES METROPOLITANOS

Fuente base: I.N.E.
Fuente académica: Elaboración propia 2007

1985
1996
2004



Por otro lado, se constata la expansión territorial basada en el corrimiento de bordes peri-urbanos y/o la ocupación de la interfase rural-urbana con que se configuran las periferias, así como la densificación de «villas» y fraccionamientos costeros (en su origen balnearios), en el contexto de la conversión de áreas de segunda residencia a residencia permanente.

Esta dinámica de migración intra e interurbana sustenta y articula el proceso metropolitano actual que deviene en segregación territorial, por medio de:

- Migrantes con recursos altos y medios altos tienden a afincarse en urbanizaciones privadas, con predios espaciosos y conectados a servicios completos *in situ*, al tiempo que demandan servicios

de recolección de residuos, pavimentación y alumbrado de vías de acceso. Asimismo, surge la reconversión de chacras en residencia permanente con iguales demandas.

- Por otro lado, las localizaciones periféricas de los Programas de Vivienda Pública, emplazados en función de ofrecer alternativas habitacionales en las que predomina el criterio del mayor número de unidades en predios de bajo costo relativo, que, a su vez, propicia en sus proximidades nuevas localizaciones de asentamientos irregulares.
- Asimismo, los fraccionamientos o loteos, formalmente aprobados por Juntas Departamentales sin exigir instalaciones de servicios básicos (por una tendenciosa aplicación de la Ley de Centros Poblados), amplían la sobreoferta y ésta además, por su condición de suburbana, incluye lotes de gran tamaño. Las urbanizaciones resultantes arrojan densidades promedialmente bajas o muy bajas, que implicarán costos muy altos de la infraestructura a proveer con obras *ex post*.
- Paralelamente, se intensifican las ocupaciones informales en ámbitos de la interfase rural-urbana, mediante prácticas clandestinas de acceso al suelo y las concesiones erráticas para proveer el acondicionamiento urbano. Originalmente emplazados en suelo público, en el último decenio, los asentamientos informales de sectores con bajos ingresos tienden a ocupar sitios sin -o con posibilidades muy reducidas de- conexión a servicios básicos y con riesgos ambientales.

En *Urbanización Precaria del Suelo Metropolitano* (Edgardo J. Martínez y colaboradores, setiembre 2003) se indica que Montevideo registra un fenómeno excepcional en la región:

la notable expansión territorial metropolitana que sin sustento en el crecimiento global de sus pobladores arroja, para cada uno de los últimos cuatro decenios, un 8% promedial del “área de corrimiento urbano” en el conjunto de sus corredores metropolitanos; con base en una densidad media de ocupación extremadamente baja.

El surgimiento de urbanizaciones o barrios privados con dotación de equipamientos, espacio común-no-público e instalaciones *in situ*, así como la viabilización de loteamientos en suelo bajo régimen rural, han ampliado la oferta de fraccionamientos complementarios a loteos en balnearios y villas. En forma paralela, en los últimos años, como resultado de la proliferación de asentamientos irregulares, se agravó la implantación en zonas de riesgo ambiental y alta vulnerabilidad (márgenes de arroyos y cañadas, bajo

tendidos de alta tensión, aledaños a basurales, vías férreas, etc.). Al tiempo que en barrios obreros surgidos del modelo de sustitución de importaciones y en conjuntos habitacionales públicos, se amplía gradualmente la capacidad locativa con el agregado de habitáculos para alojar hogares desdoblados.

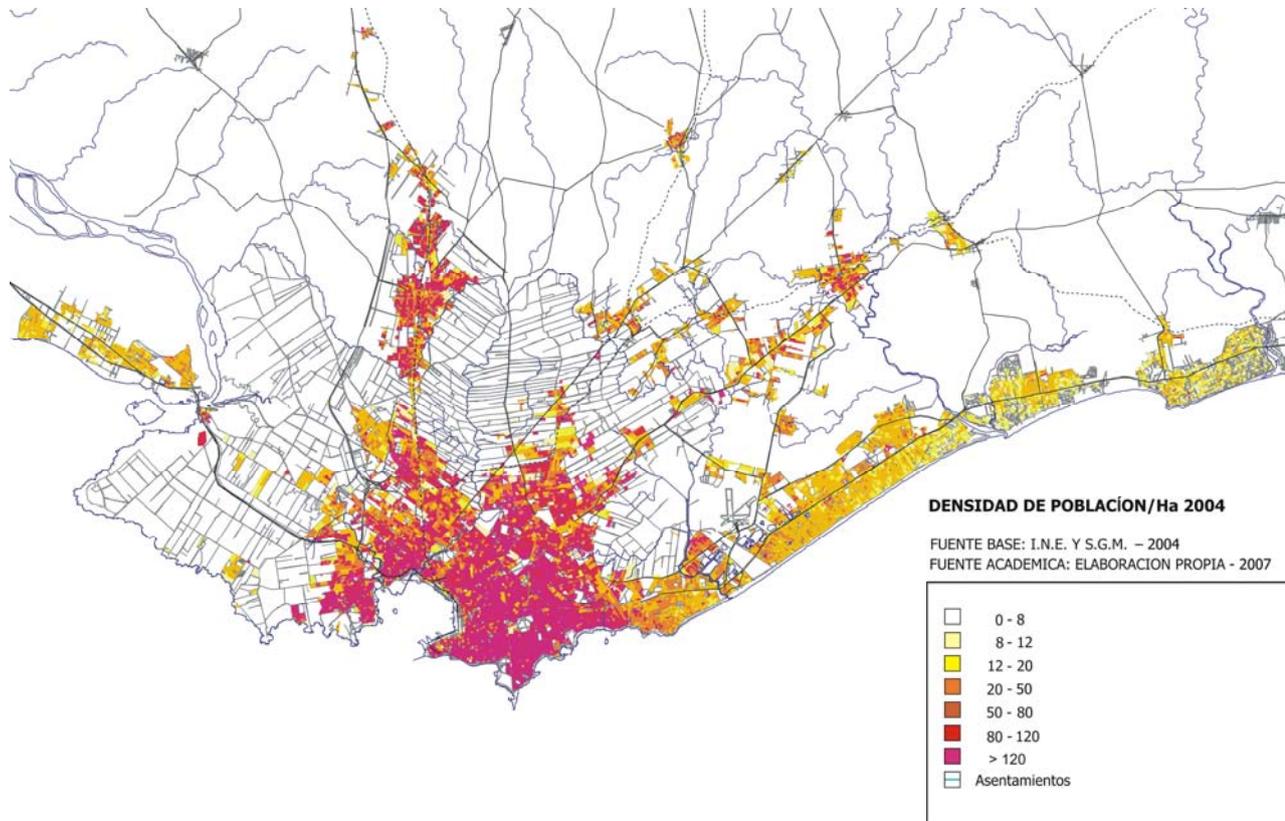
Expansión y densificación del conurbano metropolitano

Los desplazamientos relacionados a migraciones intraurbanas, en el lapso 1996-2004, destacan un comportamiento del mercado del suelo en el territorio metropolitano, con el surgimiento de submercados (formales e informales) en función de las posibilidades de incrementar la renta urbana ante rigideces/desamparo normativo y de políticas de suelo y vivienda para facilitar el acceso a familias de bajos ingresos. En gran medida, la lógica de mercado ante nuevos requerimientos de alojamiento para familias pudientes y ante limitaciones para atender la demanda del sector de bajos ingresos explican los procesos de expansión y densificación de suelo según nuevas preferencias o ante la opción informal para afincamiento.

Bajo influencia de la globalización, la metrópolis montevideana constata el fortalecimiento del flujo de relaciones entre localidades urbanas, a la par del debilitamiento de la articulación de las mismas con su entorno agro-productivo. Asimismo, el aumento considerable del número de familias que no encuentra otra opción a la de asentarse en zonas marginales con carencias de uno o más servicios y, en su mayoría, con condiciones habitacionales precarias, resulta el mejor indicador del crecimiento diferencial entre la pobreza con necesidades básicas insatisfechas con los pobres urbanos, con ingresos por debajo de la canasta básica.

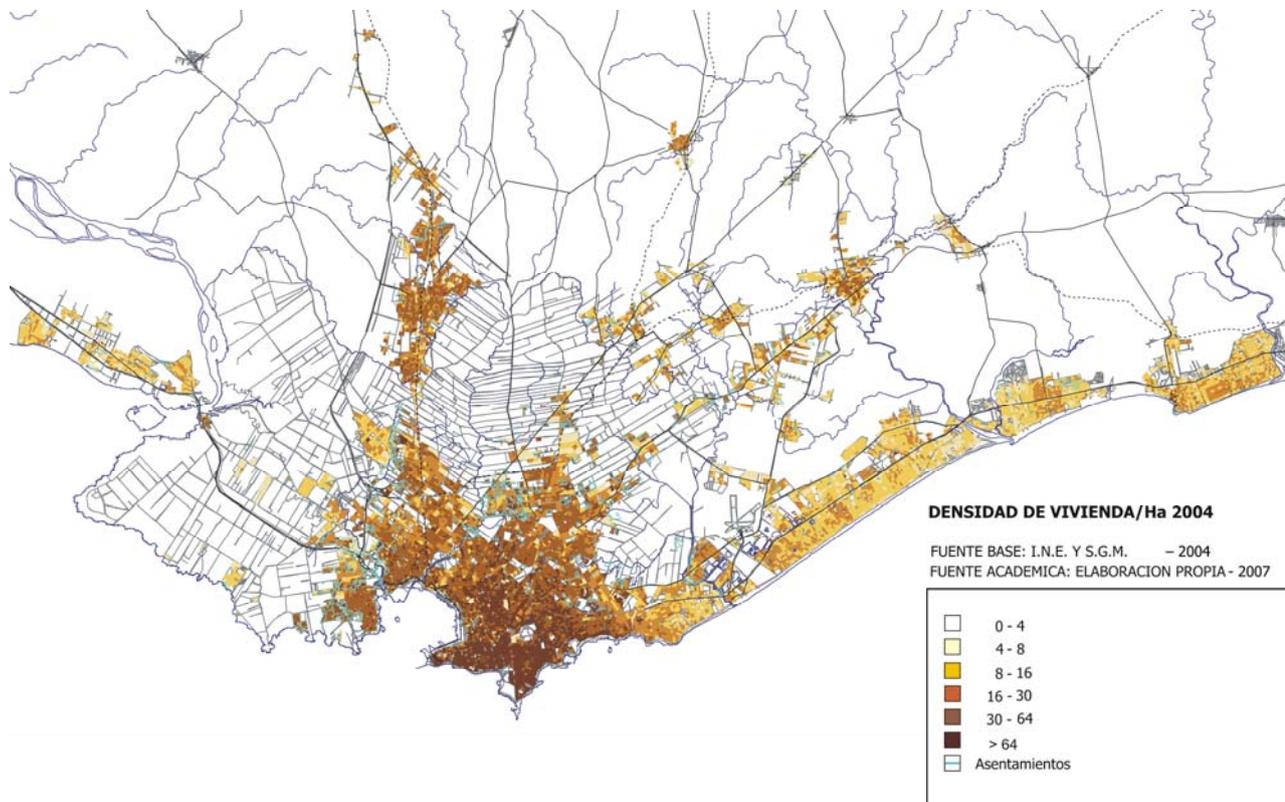
En función de estas dinámicas, importa la localización y el análisis de la gestación de bordes en la interfase urbano-rural así como de la densificación de loteos existentes (consultar: parte III de Modos de Gestión y Producción del Suelo Metropolitano, página web ITU), en tanto constituyen sitios receptores de migraciones intra-urbanas sin o parcialmente acondicionados. Los desplazamientos de población desde el Montevideo urbano hacia las periferias y localidades del conurbano conllevan a altos grados de complejidad en todo intento de ordenación, así como también impone altos costos en obras *ex post* para el acondicionamiento del suelo con servicios convencionales de infraestructura y equipamientos colectivos. Todo lo cual parece legitimar un abordaje en planes locales articulados a la estructuración y replanteo de la dinámica metropolitana.

Los mapas adjuntos con Densidades de población y vivienda (Vértice Territorial-Ambiental del Libro Blanco del Área Metropolitana, octubre 2007) ilustran la ocupación urbana del suelo donde el promedio de valores en localidades conurbanas es solo un tercio al registrado para Montevideo urbano:



La notable correlación de nuevos bordes de expansión (1996-2004) en Montevideo urbano, con localizaciones de asentamientos irregulares en zonas de riego de orillas, se explica tanto por la limitada respuesta del MVOTMA ante la demanda de vivienda/suelo de bajo costo como por la gestión «clientelista» de conexión a servicios básicos. Así como se agudiza la oferta de lotes demarcados clandestinamente en predios rurales.

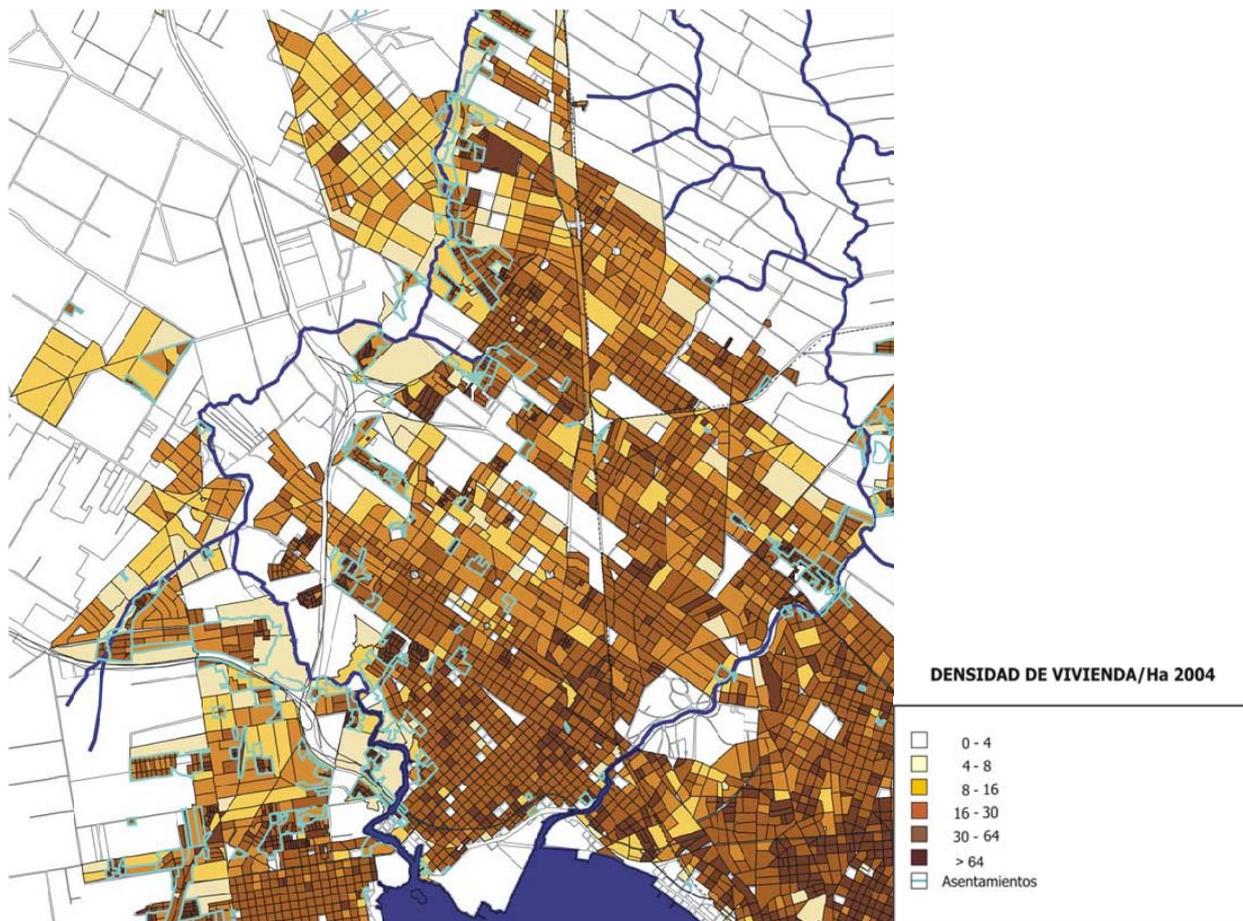
En los fraccionamientos y loteos existentes a lo largo de los corredores metropolitanos por fuera del departamento de Montevideo, el crecimiento de ocupaciones urbanas se explica mediante la gradual densificación de los mismos predios existentes y/o en la aparición de nuevos loteos colindantes de similar tipo y tamaño.



Asimismo, la localización de programas de vivienda pública en bordes o espacios periurbanos induce a nuevas implantaciones de asentamientos irregulares.

Asentamiento Irregular según INE 2006

Lupa en Mapa con Densidades VIV. 2004 con Asentamientos Irregulares (E. J. Martínez y A. Quintans/Libro Blanco 2007).



El cuadro conclusivo adjunto refiere a bajas Tasas Anuales de Población del Conurbano (Montevideo urbano, más 75 Localidades INE) en 1985-1996-2004 y estimaciones de Áreas de Expansión 1996-2004. En ocho años, Montevideo urbano/suburbano agrega unas 270 hectáreas, al tiempo que su población disminuye en unas 18.000 personas y se registran más de 44.000 viviendas desocupadas. Mientras en las 75 localidades urbanas/suburbanas metropolitanas, se cuadruplican las áreas de expansión, con una densidad promedio a un tercio de la montevideana. La peri-urbanización resultante abarca a más del 33 % del suelo conurbano

con carencias de servicios básicos (saneamiento, pavimentos, alumbrado, recolección/tratamientos de basuras y drenaje).

CONURBANO = MVD urbano y 75 Localidades INE en 6 corredores			
	en 1985	en 1996	en 2004
Población	1,524,728	1,641,460	1,678,705
		tasa anual 85-96	tasa anual 96-04
Tasas Anuales de Poblamiento		0.70%	0.28%
CONURBANO			
AREA con > 2 VIV/Há	1310.96 Há.	4.75%	Densidad: promedio 2004
POBLACION		3.03%	57.50
VIVIENDA		14.88%	21.95
Montevideo urbano/suburbano			
AREA con > 2 VIV/Há	271.33 Há.	1.76%	Densidad promedio 2004:
POBLACION		-0.12%	82.76
VIVIENDA		11.34%	31.36
CONURBANO sin Montevideo			
AREA con > 2 VIV/Há	1039.63 Há.	8.50%	Densidad: promedio 2004:
POBLACION		15.93%	27.68
VIVIENDA		28.84%	10.85

Precariedad urbana y modos de producción habitacional

La configuración física y el funcionamiento del conurbano metropolitano resultan de las modalidades prevalentes de gestión y producción del acondicionamiento urbano del suelo, en tanto son instrumentales al sustento territorial y el consiguiente confort ambiental. La cobertura actual de los servicios de agua potable, saneamiento, energía eléctrica, pavimentación y desagües, recolección y disposición de residuos e iluminación pública permite estimar esta situación, sus alcances y carencias. Existen diversas cuantificaciones que evidencian inversiones públicas para el acondicionamiento convencional de cada

manzana urbanizada con obras *ex ante* (a partir de densidades de ocupación iguales o mayores a 120 habitantes por hectárea) que alcanza un rango hasta una vez y media o más veces menores por manzana ocupada que con obras *ex post* para instalar y conectar urbanizaciones existentes sin o con servicios incompletos.

En relación con la precariedad urbana, en el Sistema Urbano Metropolitano se reconocen tres tipos de situaciones:

- Un número muy alto de localidades en la tercera corona exterior de Montevideo y en algunas localidades metropolitanas de los departamentos de San José y de Canelones, en las cuales no existe red ni conexiones al saneamiento convencional, así como tampoco pavimento de buen estándar ni drenaje de aguas superficiales (ejemplo: Montevideo urbano oeste y Rincón de la Bolsa, San José).
- Los espacios del contorno periurbano con marcada interfase rural-urbana, en los cuales la inexistencia o precariedad de servicios urbanos agudiza impactos ambientales junto con afectaciones severas y retroceso agroproductivo en predios rurales aledaños (ejemplo: expansiones laterales a Progreso y al sur de J. Suárez, Canelones).
- Zonas reconvertidas de balneario a residencia permanente, como consecuencia de la densificación de loteamientos y parcelas y cambios tipomorfológicos de usos del suelo, asociados con la dinámica metropolitana (ejemplo: Solymar, en Ciudad de la Costa, Canelones).



Inserción *ex post* de servicios de infraestructura - tarea impostergable

En estos espacios, se configuran cuatro subsistemas principales de «hacer ciudad», según diferentes modalidades de gestión y producción del hábitat y del sustento territorial con usos urbanos:

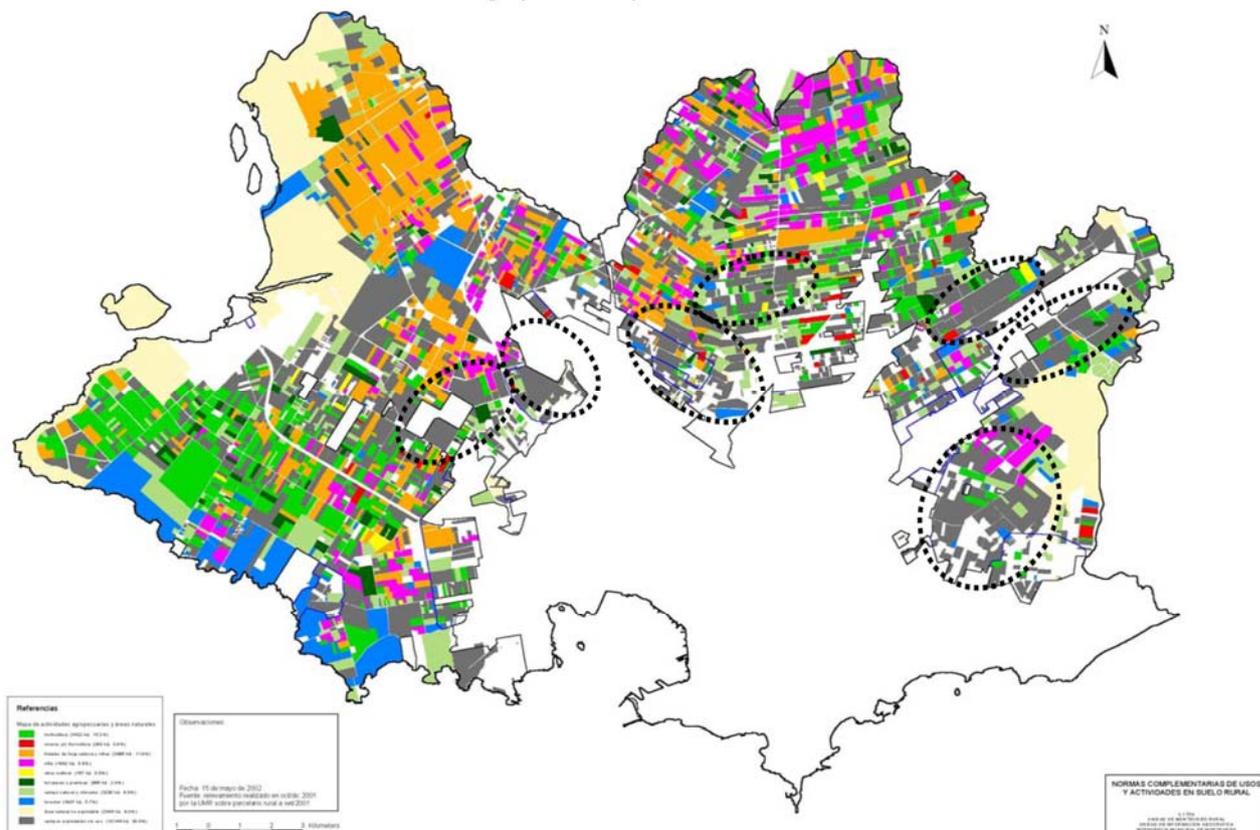
- Uno, con una secuencia de integración de componentes en esquemas para sectores de ingresos medios y medios altos, así como en conjuntos habitacionales de promoción pública que parte de la planificación del predio para el desarrollo primero de la infraestructura y, luego, la construcción de viviendas tipológicas o personalizadas, para finalmente adjudicarlas a quienes han de habitarlas.
- Otro, donde los constituyentes de los asentamientos populares inician la ocupación del suelo mediante la implantación del alojamiento, para luego obtener la conexión a servicios y redes de infraestructura a través de entidades públicas, al tiempo del reclamo por la regularización de la tenencia.

Dos opciones alternativas experimentadas por el Estado: los conjuntos de núcleos básicos evolutivos y de MEVIR y las intervenciones en el hábitat precario a través de programas como el PIAI constituyen respuestas que se basan en roles y relaciones usuarios/Estado/empresas, que procuran responder o adelantarse a procesos, pero que fueron superadas por el dinamismo y la adaptabilidad del subsistema informal.

Parte B

Usos y baldíos del suelo rural—áreas naturales, actividad agropecuaria y predios ociosos

GRUPO DE ACTIVIDADES
Agropecuarias y Areas Naturales



El mapa adjunto refiere a distintos usos del suelo rural que pone en relevancia tanto la dimensión productiva como la socio-cultural, donde además se destaca la concentración más importante del país de explotaciones agro-productivas.

No obstante, la incidencia de tierra en desuso (en color gris, destacados en borde punteado) aparece en la proximidad de bordes suburbanos, especialmente vinculados a la expansión informal. Cabe destacar que la traza del Anillo Colector Vial Perimetral (previsto para 2009) atraviesa y/o influye territorialmente en las zonas demarcadas. Donde cabe esperar cambios de usos del suelo, cuya gestión y manejo urbano y rural imponen nuevos desafíos al Plan Montevideo.

Si bien las condiciones de usos mixtos y potencialmente urbanizables del POT-1998 contemplan la estrategia de crecimiento urbano, cabe reconocer la inexistencia de caracterización y normativa específica del territorio «suburbano», más allá de tamaños de predios y criterios impositivos. Asimismo, cabe destacar la importancia de sustento y protección a usos rurales del suelo para dejar de considerarlo como remanente urbano. Resulta impostergable la revisión y/o recreación de normativa que, junto a especificar condiciones de usos, determine, en función de la cobertura actual y potencial de la red de infraestructura, los requerimientos para el acondicionamiento suburbano del suelo, contemplando opciones alternativas a sistemas convencionales.

Parte C

Planes de desarrollo local (PDL) como abordaje prioritario²⁹

Como aporte al abordaje del manejo/ desarrollo urbano-territorial, adecuado a la escala creciente de situaciones con implicaciones ambientales al límite, la concepción central y operativa consiste en poner en relevancia a la problemática emergente, tanto en los espacios de la interfase rural-urbana como en la densificación de loteos existentes, a efectos de procurar establecer una priorización de opciones para el ordenamiento/consolidación del territorio. Con el propósito de enfatizar la consolidación urbana a la vez de asegurar la continuidad/fortalecimiento de la producción agropecuaria lindera, así como aportar criterios a la formulación de una política habitacional. Para lograr este objetivo, vale contemplar la reubicación de pobladores de periferias hacia predios en áreas consolidadas toda vez que se verifique la conveniencia de relocalización y de la inversión pública, al comparar el costo de (re) acondicionar el suelo periurbano con la realización de esquemas habitacionales en predios disponibles en barrios consolidados y/o potencialmente densificables.³⁰

La estrategia de Planes de Desarrollo Local (PDL) se basa, en definitiva, en un perfil heterogéneo, donde se han de abordar múltiples cruces y transversalidades sectoriales en sitios seleccionados estratégicamente, donde se verifique ya sea la expansión periurbana con corrimientos de bordes y/o eclosión de ocupaciones inadecuadas o la densificación desbordante de loteamientos existentes. El sustento operativo se basa en los siguientes fundamentos y lineamientos de acción en un marco de gestión y actuaciones *ex post*:

a) La asunción de un abordaje donde Ordenamiento Territorial y Acondicionamiento ex post del suelo operen articuladamente con el desarrollo/consolidación local del territorio y sus pobladores. Tal articulación es

²⁹ Las ideas rectoras de los PDL se basan en los siguientes documentos: «Action Planning» IH&UMS-Róterdam (1990); «Paradigmas de la intervención pública latinoamericana en el hábitat urbano» UAEM-Estado de México (1994) y el «Plan de Excelencia para Punta de Diablo», Equipos Mori-Montevideo (2000). La formulación completa de este planteo está elaborada en «Parte III - Urbanización del Suelo en el Área Metropolitana de Montevideo - actualidad y abordaje ex-post», correspondiente al estudio «Modos de gestión y producción del territorio metropolitano», ITU-2000, así como en «Urbanización precaria del suelo metropolitano», Edgardo J. Martínez, F. Gambetta, C. Hernández y A. Quintans, Set. 2003.

³⁰ Según estudios realizados en ITU existen en Montevideo urbano unas 150 hás. de suelo en plantas o depósitos industriales desactivados.

especialmente recomendable en situaciones donde el suelo constituye un medio fundamental multipropósito, en tanto se considera un soporte y, a la vez, un resultado terminante de todo modelo de desarrollo de una sociedad sobre el que interactúan diversos actores y sus recursos.³¹ A modo de abordar los asentamientos precarios desde una óptica de políticas de superación de la pobreza urbana y, en todo caso, como complemento -no sustituto- de una política económica para disminuir el desempleo y mejorar las condiciones de salario/ingreso familiar. Por lo que las áreas territoriales de los PDL deben ser abarcativas, en tanto se verifique la similitud de condiciones de NBI y/o bajo la línea de pobreza de sus pobladores en relación a la génesis territorial. A modo de evitar despropósitos y superar eficazmente las precariedades en el acondicionamiento territorial.

b) La multiplicidad de conflictos como dato de partida para proceder a menguarlos y compatibilizar multisectorialmente según *una consistencia global donde el interés público se ubica por encima del interés privado*. Con un punto de partida, al considerar legítimos los derechos de actores privados en la medida que se ajusten a la normativa vigente, así como insostenible, la práctica de ocupaciones irregulares y el desamparo de las actividades productivas rurales. En tanto las inversiones públicas son determinantes en el acondicionamiento del suelo (mediante la provisión y conexiones a los servicios básicos) *es válida la implementación de alternativas in situ de menor costo previstas en una secuencia de desarrollo progresivo*.

Así es como surge prioritario establecer y facilitar normas mínimas de urbanización en base a estrategias controladas de ocupación y desarrollo territorial autogestionado localmente.

c) Admitir la inestabilidad mientras se procesan las transformaciones, sin procurar controlar necesariamente la forma física sino posibilitando transformaciones consistentes con orientaciones de tipo urbanístico, medio ambiental, socioeconómico y jurídico. Este planteo refiere a una idea no finalista ni acabada sino que pone el énfasis en los procesos de reconversión sobre la marcha, aunque con derroteros firmes y certeros. Lo que

³¹ Cabe aludir al sociólogo Alain Touraine, 1988 cuando señala que «las categorías sociales se definen por las conductas colectivas» y, en consecuencia, «en un modelo de desarrollo dependiente —como existe en los países latinoamericanos— las conductas colectivas tan solo configuran la marcada segmentación de los actores de clase. Donde adquiere una mayor importancia la posición de individuos en el marco de las decisiones para la adjudicación de recursos, por encima, de los modos de producción discontinuos y variables». Asimismo en el Uruguay del aluvión migratorio, cada intervención en el territorio supone elegir alternativas en base a decisiones que ponen en juego intereses diferentes, contradicciones y conflictos en la sociedad para decidir la orientación del gasto y las inversiones en el acondicionamiento urbano del suelo.

supone no privilegiar visiones «formalistas» ni a las rígidamente regulatorias del Ordenamiento Territorial sino partir de las posibilidades efectivas del acondicionamiento gradual y eficiente del territorio.

d) La mitigación y disgregación de los impactos más adversos del orden territorial resultante, tanto formal como informal, en tanto constituyan situaciones insostenibles a mediano plazo. Para lo cual es necesario *innovar a través de opciones que puedan establecerse apostando a los componentes básicos e impostergables de la gestión de cada área*, tanto en su dinámica urbana como en su contraparte rural.

La implementación de los PDL implica, en definitiva, múltiples posibilidades de operaciones sectoriales o multisectoriales según un espectro de lineamientos de acción con destaque en una estrategia habitacional tal que repare en ajustes y replanteos de la dinámica metropolitana. Los componentes básicos de atención/intervención serían:

- I.** *Programa de definición de bordes en espacios de la interfase rural-urbana.*
- II.** *Programa de rehabilitación/protección del suelo en producción agropecuaria.*
- III.** *Programa de gestión operativa ante diferentes instancias públicas, privadas y sociales.*
- IV.** *Programa urbano-habitacional según gradientes de intervención ex post.*
- V.** *Programa específico de relocalización de pobladores para casos de sitios en riesgo.*
- VI.** *Programa de conexión a servicios de infraestructura (en red-convencional o in situ-alternativo): agua potable, saneamiento, vialidad y drenaje de aguas superficiales y recolección/tratamiento de basuras e iluminación pública.*
- VII.** *Programa de espacios libres + re-parcelamiento y re-trazado vial, en sitios a consolidar.*
- VIII.** *Programa de equipamiento colectivo-urbano.*
- IX.** *Programa de desarrollo y promoción de la economía local en apoyo a unidades de producción/servicios.*
- X.** *Programa de educación ambiental y/o manejo de dispositivos del acondicionamiento urbano-territorial.*

La puesta en marcha de cada PDL refiere a la constitución y/o accionar de una entidad pública con atribuciones gestonarias que opere a nivel local en base a un listado de Institutos Multidisciplinarios de Asesoría Técnica -seleccionados a través de un llamado y registro por parte de las intendencias involucradas- para asignarles sitios previamente determinados según la ponderación a nivel del Área Metropolitana. Estos equipos, en definitiva, elaborarán diagnósticos locales sometidos a consideración en instancias de gobierno local, así como apoyarán, fortalecerán y, en casos, monitorearán a los aparatos ejecutores de las distintas entidades involucradas en el desarrollo y ordenamiento territorial en las localidades estratégicamente seleccionadas. Asimismo, a mediano plazo, pueden asumir otras formas institucionales (o asociarse a otros programas más amplios) a efectos de fortalecer los mecanismos de consulta a comisiones locales (que integren tanto pobladores urbanos como productores rurales) para operar como referentes en la definición de las prioridades y la coordinación de esfuerzos.

El despegue de la Logística

El proceso de metropolización -redinamizado en el decenio pasado- se expresa en nuevas formas de interacción y relaciones entre los actores privados, públicos y sociales, cuyas intervenciones pautan y determinan modalidades de ocupación y reestructuración del ordenamiento territorial específicas, en un espacio en el que actualmente reside más del 56% de la población nacional. Según el MEF y la ANP, basados en datos 2007, los servicios logísticos -fundamentalmente relacionados con el Puerto de Montevideo- «será[n] la principal actividad económica del Uruguay». Al mismo tiempo, «la localización de industrias surgidas en el modelo de sustitución de importaciones involucran una situación de desorden generalizado», según lo planteado por el director de Planificación de la IMM en la mesa redonda-2008 «Montevideo industrial y logístico», organizada por el Departamento de Desarrollo Económico de la IMM. Todo lo cual implica reafirmar las previsiones para el adecuado desarrollo de áreas industriales y emplazamientos logísticos con fácil integración entre sí y vinculadas al Plan de Movilidad, tanto de cargas como de pasajeros. Parques tecnológicos industriales y la creación de puertos secos están llamados a aprovechar eficientemente la infraestructura y la tecnología para referirlos a los barrios y las condiciones medioambientales.

Todo lo cual implica demarcar localizaciones sobre o cercanas a las vías principales de comunicación nacional y regional (rutas, puertos y aeropuertos). En este encuadre, cabe considerar la importancia del Anillo Colector Vial Perimetral de Montevideo, precisamente trazado en el borde rural-suburbano de

Montevideo. Asimismo, la dinámica de expansión habitacional -tanto formal como informal- del suelo implica la necesidad de prevenir y normar las iniciativas de desarrollo urbano.

Si bien Montevideo al 2025 perderá protagonismo en términos de centralidades y aún mismo en nuevos emplazamientos de polos industriales, cabe esperar un alto desempeño de su puerto principal, tanto en su diversificación así como en el acondicionamiento de costas para nuevos puertos. Por lo cual, cabe poner la debida atención en las variantes prevalentes de los espacios suburbanos desde la perspectiva de nuevos usos del suelo, asociados a servicios de infraestructura para sustento preponderante de entidades logísticas.

En esta perspectiva, corresponde facilitar y condicionar el trazado y puesta en funcionamiento de sistemas *in situ* como alternativos a sistemas convencionales (saneamiento, drenaje de aguas superficiales y pavimentos), que operen temporalmente y/o en un esquema de desarrollo evolutivo hacia la conexión al sistema convencional.

Asimismo, corresponde profundizar en la zonificación y apoyo al territorio agro-productivo para revertir la tendencia de retrotraer los cultivos para alejarse de la expansión suburbana. Particularmente, en una sociedad demográficamente estancada, para la cual es pertinente instrumentar la reutilización tanto de servicios y equipamientos instalados como de las estructuras habitacionales o estructuras fabriles en desuso.

Piezas mestizas

Miradas abiertas sobre la condición metropolitana³²

Alma Varela. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Farq-UdelaR.

El presente trabajo sondea abordajes posibles a los procesos de Montevideo desde el complejo campo de su *condición metropolitana*, considerando su construcción como acumulación *mestiza* derivada de procesos de conformación locales, tensionados por efectos de la globalización.

Desde lecturas cruzadas a referencias internacionales y focalizando en el ámbito local, se explora descontracturadamente el desarrollo institucional y la estructura de proyectos como claves para el abordaje de piezas territoriales complejas, reflexionando sobre los *roles* que pueden desempeñar los distintos actores en tales procesos.

Piezas Claves

Los desarrollos regionales y mundiales pautan procesos socioeconómicos con marcadas repercusiones en las conformaciones espaciales: las variaciones productivas y sociales tensionan los territorios locales, transformándolos. En sistemas territoriales de gran escala, la condición metropolitana surge como *pieza mestiza*: emergencia sistémica,³³ donde las piezas menores se cargan de nuevos atributos, transformando sus lógicas de funcionamiento.

El abordaje de lo mestizo requiere de enfoques que permitan aportar nuevas lecturas sobre los fenómenos urbanos recientes.

El complejo campo de lo metropolitano se entiende en tanto manifestación física de una solapada trama de intereses y acciones. Es, al mismo tiempo, agente determinante de su propia transformación. Para la

³² Este trabajo es una breve síntesis del planteo exploratorio «Piezas mestizas. Lecturas abiertas sobre los procesos de planificación» y se apoya en los trabajos realizados en el marco de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura, UdelaR, 2007-8. Ver Fuentes consultadas.

³³ Aparece, como planteo convergente, la identificación de los *territorios locales* y la *globalización* como emergencia sistémica realizada por Bervejillo, 1997. Ver Fuentes consultadas.

comprensión de estas configuraciones territoriales mestizas se requiere identificar las relaciones de escalas y sus enroques.

Montevideo mestiza

La exploración en los procesos de transformación de Montevideo -en tanto manifestación metropolitana- se plantea desde la lectura cruzada a tendencias urbanas mundiales recientes.³⁴ En este sentido, se trazan tres ejes que permiten indagar en lo metropolitano como superposición de fenómenos urbanos globales:³⁵ una ciudad que se disocia -acentuando sus diferencias-, una ciudad que esquirla sus centros -multiplicándolos y extendiéndolos-, una ciudad que se negocia en el mercado formal e informal. La interpretación de estos ejes aporta a la lectura de Montevideo en su condición mestiza.

Montevideo Mestiza necesita reconocerse desde las múltiples escalas, en los que su rol se redefine y su construcción se continúa. Montevideo Mestiza se comprende en tanto *proceso* y al mismo tiempo *manifestación espacializada*, en constante transformación. La apuesta a futuro es integrar los perfiles socio-territoriales de piezas menores en un «proyecto metropolitano» que las reconozca e integre.

Montevideo Mestiza es una ciudad que se distancia, disociándose. Los procesos de segregación socio-espacial y los procesos de exclusión asociados se instalan en las piezas mestizas. El conjunto metropolitano se configura, desde contrastes y asimetrías, como territorio fragmentado y heterogéneo. Se instalan y se hacen evidentes los fenómenos de segregación a escala macro que responden a una ciudad desdoblada, dualización que delinea zonas donde se concentran sectores medios y bajos y otras de sectores medios y altos que, paulatinamente, se «distancian». Estos fenómenos tienden a radicalizarse, alcanzando los usos residenciales, el espacio público, los servicios y equipamientos. En estos procesos se debilita el capital social: el intercambio de recursos y los patrones de comportamiento comunes son menos frecuentes.

³⁴ Este trabajo refiere a «Montevideo» en tanto manifestación metropolitana: el gran Montevideo, el sistema territorial, la interacción en red de ciudades, asentamientos, corredores y micro regiones. La referencia a la «Montevideo ciudad» se indicará de este modo específicamente.

³⁵ El trazado de los mismos se apoya en trabajos realizados en MOT-Farq-UdelaR, 2007-8. Ver fuentes consultadas.

Paralelamente, a escala micro se verifican también procesos de *segregación*, con acentuación de contrastes sociales de cercanía, o como homogeneidades concentradas en pequeñas porciones urbanas. Desde esta plataforma, se observan múltiples réplicas a nivel mundial.

Surge así el desafío de sostener y reforzar el capital social existente, suturando este quiebre. Además de actuar sobre sus manifestaciones evidentes, se requiere superar la precariedad urbana e impulsar las áreas intermedias como medidas de prevención.



Carmel Barrio Privado. Montevideo. Publicidad web.



Fuente: desarrollo local social 2.bp.blogspot.com

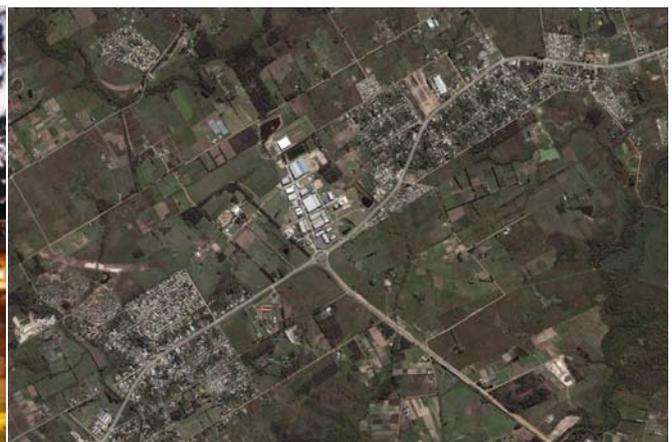
Montevideo Mestiza es una ciudad que esquila sus centros, en un proceso que los difunde al tiempo que los compacta. Esta ciudad esquilada se delinea a partir de las transformaciones de los patrones de centralidad jerarquizada y de los perfiles de difusión-compactación urbanos. Las piezas mestizas espacializan estos fenómenos en nuevos artefactos de consumo, emprendimientos inmobiliarios, plataformas logísticas, apoyados en nodos e infraestructuras de enlace. Los mismos se salpican en la ciudad redelineando un nuevo mapa de centros o se dispersan, colonizando zonas «rústicas». Las escalas mayores presionan la pieza mestiza, el conjunto asume nuevos perfiles en el sistema global y se reposiciona.

La tendencia emergente a la difusión se afianza, deformando las relaciones y usos de piezas menores, difuminando sus perfiles o caracterizándolos de manera marcada. Lo urbano y lo rural se confunden. Algunas piezas están más enlazadas, al tiempo que se alejan.

Surge como desafío el pensar en nuevas formas de gestionar esta pieza extendida y dispersa, de condiciones administrativas y normativas diferentes. En paralelo, se necesita enfocar esta nueva condición rural-urbana, permitiendo nuevos posicionamientos que interpreten las transformaciones del nivel superior - global-, que delinea esta compleja red de flujos y corredores internacionales con nodos especializados.



Chacra San José. Espacio de Fiestas.
Cno La Redención y R5 - www.chacrasanjose.com.uy



Zonamérica. R8. Montevideo.
Fuente: GoogleEarth, 2008.

Montevideo Mestiza es una ciudad que manifiesta nuevas lógicas de consumo, es una ciudad que se negocia. Las variaciones en las lógicas económico-productivas y en el contexto de la sociedad de consumo presionan los mercados de bienes y suelo. La formalidad se quiebra. Las piezas mestizas manifiestan estos procesos en espacios de consumo formal e informal como réplica parcialmente clonada y de carácter temporal. Paralelamente, los mercados de suelos se dinamizan: aparecen emprendimientos inmobiliarios de elite y se materializan enclaves de «informales», que presionan áreas diferenciales del soporte.

Resulta necesario reconocer estos fenómenos para operar articulando sobre las limitaciones normativas, inoperantes en las lógicas informales. El desafío es repensar la acción, asumiendo, integrando y aprendiendo las lógicas de la informalidad.



Asentamiento 24 de junio, Montevideo.
Fuente: www.elpais.com.uy Foto: Fernando Pena.



Proyecto para Torres del Mercosur.
Fuente: www.skyscrapercity.com

Formatos operativos

El asumir lo metropolitano como pieza mestiza implica entenderlo como emergencia sistémica, resultante de múltiples interacciones en piezas menores, que transforman sus atributos. Las *miradas operativas* de lo metropolitano en clave mestiza permiten focalizar sobre la emergencia, identificando componentes y ciclos. Delineado un modelo territorial, estas miradas permiten generar estrategias que incidan en factores decisivos. Surge como principal desafío de la operación en estas piezas el comprender, y asumir las transformaciones socio-espaciales recientes como resultado de procesos, integrando sus patrones de funcionamiento en las lógicas de planificación-gestión.

En Montevideo mestiza resulta crucial el abordaje de «lo metropolitano» en términos de desafíos comunes a las piezas menores. Las intervenciones actuales aparecen limitadas en el abordaje sobre temas y desafíos metropolitanos, en gran medida por derivaciones institucionales, instrumentales, político-administrativas o jurídicas.

Las piezas mestizas requieren enfoques desde *plataformas operativas* amplias: las plataformas heredadas resultan limitadas en la consideración de sistemas complejos. Su tratamiento implica la superación de abordajes por *partición*, que descomponen y cosifican piezas menores. En particular, requiere la construcción de un «proyecto metropolitano»³⁶ -en procesos de planificación que redefinan roles y relaciones de poder- y el trazado de *nuevos instrumentos* operativos.

El proyecto metropolitano se plantea abarcativo, delineando su perfil productivo desde un proceso acumulativo, que vaya trazando rasgos y vocaciones de la pieza mestiza. Construirlo enfocando la planificación como práctica social,³⁷ requiere replantearse el rol del planificador en un proceso no lineal, donde los fines y medios se trazan y validan en conjunto. En las piezas mestizas resulta evidente la convocatoria a actores clave, sintonizados con la gran escala; los actores sociales anclados en la escala local poseen una identificación más difusa en piezas mayores, por lo que resulta crucial la integración de la transescalaridad. La articulación de estos actores implica una identificación y claro planteo de los dilemas, que permita trascender localismos.

Avanzar en estos enfoques permite construir el proyecto de ciudad y sondear instrumentos de asociación como alternativa complementaria a los actuales.

Se siente más la necesidad de una planificación que fije las reglas de juego, que influencie las elecciones de los actores, que los oriente hacia la búsqueda de resultados satisfactorios. Se trata de planificar y de manejar «el contexto», más que intentar guiar directamente a los actores y a las operaciones. Este objetivo

³⁶ Ascher plantea como componente clave dentro del «nuevo urbanismo» la construcción de un «proyecto de ciudad». Para profundizar en temas vinculados referirse a: ASCHER, François (1999): *De la planificación al management estratégico urbano*.

³⁷ En términos de participación de actores para la elaboración de un proyecto colectivo basada en el *consenso*, resolución de *conflictos*; y en la visión a futuro.

es evidentemente mucho más ambicioso y más complicado de alcanzar. Se trata de alguna manera de desarrollar nuevas reglas de juego (Ascher, 1999).

La operación en piezas mestizas requiere de instituciones con *estructuras operativas*: diseñadas para permitir una gestión flexible e integradora de componentes y procesos. A nivel municipal, las estructuras requieren rediseñarse en términos de *descentralización funcional*,³⁸ colocando las funciones de planificación y gestión del territorio fuera del aparato institucional base. Esto habilita funcionamientos horizontales más ágiles, destrabando la compartimentación interna. Además, parece pertinente trazar *metas transversales* entre instituciones,³⁹ que habilite a avanzar más allá de la simple coordinación de acciones en piezas menores de diferente administración.

Cabe mencionar que tales estructuras solo adquieren capacidad operativa al otorgárseles *poder* -de coordinación- y *recursos* que le permitan llevar adelante acciones de planificación-gestión.⁴⁰

Los gobiernos locales deberían tener un rol clave en todos los aspectos del desarrollo urbano, pero en la mayoría de los países en vías de desarrollo todavía es muy débil. Fortalecer la auto-gobernanza democrática a nivel local es crítico. [...] La devolución de poder a autoridades locales debe ser acompañada con reformas de gobierno y fortalecimiento de sus capacidades institucionales (Tannerfeldt y Ljung, 2006).

Montevideo Mestiza experimenta algunos avances institucionales en ese sentido: el programa Agenda Metropolitana resulta una iniciativa política para encontrar acuerdos interinstitucionales para el área metropolitana,⁴¹ involucrando a los departamentos de Montevideo, Canelones y San José. El programa se comporta como un articulador multi-actoral de intereses y voluntades, con un accionar ejecutivo,

³⁸ En el ámbito nacional cabría pensar en la posibilidad que los gobiernos municipales conciban la figura de Agencias de urbanismo encargadas de funciones de planificación y gestión.

³⁹ Las piezas mestizas requieren a su vez coordinación intermunicipal con figuras más afinadas en términos de implementación, con poderes que excedan la simple coordinación. La de Agencia aparece asimismo viable, pero a partir del trazado de una figura metropolitana.

⁴⁰ Recursos financieros y humanos.

⁴¹ Enmarcado en la Reforma del Estado planteada por el gobierno nacional actual, el programa nace en el año 2005 con un acuerdo entre los tres municipios implicados y desde su puesta en práctica cuenta con el apoyo de la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

gestionador y pragmático, movilizado por los tiempos político-electorales. Sin embargo, aunque configura un importante paso en términos de articulación interinstitucional, su débil institucionalidad dificulta la implementación de acciones más amplias de planificación-gestión.

Cuestiones abiertas

Para Montevideo, los procesos de globalización parecen presentarse desde la emergencia de *piezas mestizas*, territorios complejos que *esquirlan* las ofertas globales, ocupan diferencialmente los soportes, *disocian* las espacializaciones socio-territoriales y *negocian* en nuevas lógicas de consumo.

La marcada diversidad es inherente a estas piezas mestizas, donde la condición urbana se manifiesta como vasta operación colectiva que magnifica sus transformaciones en el dinámico panorama global. Los *enroques escalares* asociados a estos procesos cargan las piezas menores de atributos nuevos.

El desafío de actuar sobre el *territorio mestizo* implica reconocer esta imbricada trama global-local, sus dinámicas y lógicas, desde posturas descontracturadas que permitan orientar las acciones. El rediseño institucional y de gestión resulta crucial para abordar estos temas. Nuevos dilemas requieren nuevos enfoques operativos que asuman, apreendan e integren las lógicas mestizas.

FUENTES CONSULTADAS

- ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. La Tour d'Aigues*. París: Editions de l'Aube, 2001.
- ASCHER, François. De la planificación al management estratégico urbano. Seminario Ciudades con Proyecto. Municipalidad de Rosario- Plan Estratégico de Rosario. Rosario, 1999.
- AA.VV. Libro Blanco del Área Metropolitana/Canelones, Montevideo/ San José. Montevideo, 2007.
- AA.VV. Directive Territoriale D'aménagement (DTA) del Área Metropolitana de Lyon, Francia, 2004.
- BERVEJILLO, Federico. «La reinención del territorio: un desafío para ciudadanos y planificadores», en *Planeamiento del Desarrollo Regional en el Siglo XXI: América Latina y el Caribe*. Nagoya: UNCRD, 1998.
- BERVEJILLO, Federico. *Territorios en la Globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES, documento 96/34, 1995.
- BERVEJILLO, Federico. Seminario «Teorías contemporáneas del Ordenamiento Territorial y la Planificación Urbana». Dictado en MOT-Farq-UdelaR. Montevideo, 2008.
- BOISIER, Sergio. *Conversaciones sociales y desarrollo regional*. Talca: Universidad de Talca, Chile, 2005.
- DAHER, Antonio. «Regiones metropolitanas binacionales en el Mercosur», en *EURE*, n. 78. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2000.
- GARAY, Alfredo (coord.). *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007.
- INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Montevideo, 1998. Disponible en: www.montevideo.gub.uy/pot
- KOOLHAAS, Rem. «¿Qué pasó con el urbanismo?»—«La ciudad genérica», Fragmentos extraídos de S,M,L,XL, OMA Rem Koolhaas con Bruce Mau, 1994.
- MORIN, Edgar. «El paradigma de la complejidad», en *Introducción al Pensamiento Complejo*. Barcelona: Gedisa, 1998. (87-110).
- ROUX, Marcelo; VARELA, Alma. Buenos Aires superpuesto. Inédito. MOT-Farq-UdelaR. Montevideo, 2007.
- TANNERFELDT, Göran; LJUNG, Per. *More Urban Less Poor: an introduction to urban development and management*. London: Earthscan, 2006.
- VARELA, Alma et al. *Montevideo Múltiple*. MOT-Farq-UdelaR. Montevideo, en proceso.
- Páginas web: citadas a pie de imagen.

Seis Desafíos para una actualización del Plan Montevideo⁴²

Eleonora Leicht. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo, Farq-UdelaR.

A la luz del nuevo marco cognitivo emergente y a doce años de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, se proponen *seis desafíos* para una actualización de los fundamentos que sustentan el Modelo Territorial vigente. Estos desafíos constituyen aportes para una reconsideración del marco conceptual implícito en el Plan, y se sugiere, para cada uno de ellos, algunas herramientas e instrumentos operativos para concretarlos, vinculando el mundo de la teoría y de la práctica. En efecto, Peter Hall, reconocido planificador y estudioso de las teorías urbanas en las últimas cuatro décadas, constata en el presente un preocupante divorcio entre el mundo académico y la planificación práctica. Acercar ambos mundos constituye posiblemente el desafío fundamental entrelíneas.

1. La participación y el debate como oportunidad

Los procesos participativos son rasgos emergentes de la cultura de la planificación del siglo XXI, valorándose la ilusión de la construcción colectiva del territorio, conjugándose el «conocimiento experto y el experimentado». Está demostrado que las posibilidades de éxito y la visibilidad de un Plan depende, en gran medida, de la apropiación que del mismo haga el ciudadano común.

Desde el punto de vista jurídico, en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se establece el derecho de las personas a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial (Título II, Art. 6.º). Este mandato implica la necesidad de introducir modalidades innovadoras de participación en la concepción y gestión del Plan, con la advertencia de que, cuanto más canales de participación se abren, más expectativas se generan en el colectivo.

La redacción del Plan Montevideo maneja el concepto de participación, dedicándole un apartado especial -la Memoria de Participación- en apariencia de igual jerarquía que las demás memorias que lo conforman. Pero lo que allí se relata es una instancia de consulta pública de amplia convocatoria sobre el avance del Plan,

⁴² Este trabajo es una adaptación de la prueba monográfica presentada al concurso para el cargo en efectividad de Asistente en el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura en junio de 2008.

llevada a cabo entre abril y mayo de 1997 en el atrio del Palacio Municipal, previamente a su aprobación por la Junta Departamental.

Se deja entrever una visión muy limitada del concepto de participación, donde si bien el *Conocimiento Experto* queda registrado en un extenso listado de profesionales involucrados en diversas etapas del Plan, el *Conocimiento Experimentado* tiene poca cabida, y no se lo incorporó desde etapas tempranas de concepción del Plan.

A la luz de evaluaciones varias que subrayan el poco conocimiento del Plan por parte de la población y, por ende, su baja visibilidad, se propone, en la actualización, la realización de Talleres Territoriales participativos en las distintas etapas y escalas abordadas en la planificación, y reformular las estrategias de visibilidad y comunicación del Plan.

El Plan Montevideo no encuentra hoy el mismo consenso que en el pasado. Incluso la crítica de la academia se ha vuelto más explícita, disolviéndose la velada complicidad que solía percibirse entre la misma y la Municipalidad. Para muestra basta un botón: la publicación Gestión del Territorio y del Desarrollo Urbano (2005), una compilación de trabajos realizados en el marco de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, es un condensado de filosas críticas al Plan Montevideo a siete años de su puesta en vigencia. También en la prensa, aun tradicionalmente de izquierda, se publican sin miramientos las carencias y debilidades del Plan, principalmente en cuanto a su incapacidad de efectivizar lo prometido, y a su visibilidad.

Transitamos por tiempos de menos consenso urbano y más miradas *desde abajo*, que en el contexto local tiene su correlato: cada vez más vecinos se expresan a través del Presupuesto Participativo o efectúan sus reclamos a través de la figura recientemente incorporada del *Ombudsman*, por citar algunas modalidades. Este renovado debate ciudadano, tanto cultural como social, puede ser un factor importante a la hora de reformular las instancias participativas del Plan, hasta el momento insuficientes.

2. La Sustentabilidad Ambiental Territorial

Al día de hoy, es éticamente inadmisibles concebir un Plan de Ordenamiento que no esté formulado desde la perspectiva del desarrollo sostenible. Los procesos de expansión territorial de lo urbano, y los usos

emergentes del suelo rural y los recursos hídricos marcan una tendencia que podría agotar el suelo como recurso básico para los seres humanos.

Las decisiones cortoplacistas, que priorizan el desarrollo económico, son irresponsables respecto al consumo de recursos finitos, perjudicando así a las generaciones futuras. Son varias las señales que indican el abordaje de la sustentabilidad ambiental territorial ya como un deber ético y urgente.

En esta dirección, la actualización del POT debería pasar por una suerte de proyecto crítico que reconstruya la matriz ambiental del territorio, relacionado con los datos de la frágil sustentabilidad territorial para soportar la expansión.

La Zonificación Primaria establecida en el Plan, que impone un cinturón de crecimiento al área urbana, es, en sí misma, un alegato ambientalista. La norma impone una clara línea divisoria urbano-rural en el departamento de Montevideo, herramienta ya aplicada en el Plan Director de 1957. A primera vista, esta medida podría ser considerada un avance hacia un territorio sustentable, vinculado al modelo de ciudad compacta y a la preservación de suelo rural. El gran error es no verlo desde una estrategia regional, pues de nada sirven -e incluso llegan a ser perjudiciales- políticas de gestión de crecimiento que se limitan a controlar las densidades solo a nivel central, ya que está comprobado que el crecimiento esparcirá el área metropolitana sobre un territorio aún mayor del que ya ocupa (Downs, 1994).

Se propone entonces la reformulación de la Zonificación Primaria desde una visión metropolitana, vinculada al concepto de *Ciudad-Región*,⁴³ en donde el Montevideo urbano, a futuro, sería una parte más de un sistema y no su centro. Es una alternativa que, lejos de desconocer el inevitable crecimiento de la metrópolis, propone fortalecer las localidades existentes en el área metropolitana, en un marco de descentralización respecto a la ciudad de Montevideo, a través de Planes Locales que implicarán control de densidades y barreras de crecimiento, evitando la dispersión y el consumo de suelo indiscriminado.

⁴³ En el marco de la Ley de Ordenamiento, la ciudad región se constituiría en una estrategia regional, lo que implica un procedimiento de concertación formal entre el gobierno nacional (MVOTMA) y los gobiernos departamentales involucrados. Arts. 12 y 13.

3. El desafío Metropolitano

La escala metropolitana no es novedad para el POT, en efecto, es un tema que se reclama en su Memoria de Información y constituye uno de los escenarios abordados. No obstante, en los hechos no dejó de ser una declaración de intenciones, pero que luego de las elecciones de 2005 promovió alianzas con los departamentos vecinos, y también abundante reflexión y diagnóstico propositivo desde la academia, que se ha visto condensada en la publicación del *Libro Blanco del Área Metropolitana* (2007).

En el marco jurídico, el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible genera el ámbito propicio para ordenar el territorio metropolitano, a través de la definición de estrategias regionales y planes interdepartamentales de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible (Cap. II Art. 12, 13 y Art. 18, respectivamente).

El fenómeno de expansión y dispersión que se aprecia en el paisaje físico tiene su correlato en la dispersión y difusión de información que engloba a internet, y en las innovaciones en los medios de transporte y comunicación, lo que algunos autores definen como la compresión espacio-temporal (Harvey, 2004). Al momento, no se ha hecho un estudio de las reales implicancias de estas innovaciones en el área metropolitana, que se pregunte a qué universo de población llegan efectivamente estos cambios, y que evalúe hasta qué punto la dispersión territorial es consecuencia de las mismas.

La vida de la ciudad y la de los suburbios de un área metropolitana, superando la tradicional antítesis, pueden considerarse estrechamente relacionadas. La creencia de que los habitantes suburbanos son independientes de la ciudad central es una falacia, como lo es pensar que esta última ha quedado obsoleta. Según Robert Fishmann (2005), en Estados Unidos se estaría viviendo una *quinta migración*,⁴⁴ identificando bajo ese nombre una tendencia de retorno a habitar en las ciudades, principalmente por parte de las generaciones más jóvenes, en búsqueda de la vitalidad y diversidad que no encuentran en el suburbio.

⁴⁴ Fishmann habla de la «5ª Migración», parafraseando a Lewis Mumford, quien en las primeras décadas del siglo xx identificaba cuatro corrientes migratorias en Estados Unidos, siendo la cuarta la tendencia emergente en el momento que era la migración de la ciudad al suburbio.

4. Montevideo inclusiva

«El Plan Montevideo es un plan de reequilibrios, que procura difundir infraestructuras y equipamientos en el acceso a las calidades de vida urbana, como modelo alternativo al de la segregación socio-espacial»

POT, p. 123, II. 1. Lineamientos estratégicos y fundamentos de la propuesta

La equidad e integración social son valores universales, aspiraciones que forman parte de nuestra cultura. Una de las tesis centrales de Peter Hall en *Ciudades del Mañana* subraya que la disciplina urbanística se desarrolló a partir de fines del siglo XIX como un intento de dar soluciones a los graves problemas sociales de la sociedad contemporánea. Constata luego, con preocupación, que, tras más de un siglo de urbanismo moderno, los países ricos siguen teniendo crecientes niveles de pobreza, desempleo, violencia e inseguridad social. Esta apreciación es complementaria al Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas de 2005, donde se afirma que si bien la globalización se ha caracterizado por enormes avances en el campo del conocimiento, el comercio y un impresionante aumento de la prosperidad, la brecha entre ricos y pobres sigue en aumento.

El Mundo se caracteriza por su incapacidad para prever las crisis económicas mundiales y locales. Una prueba de ello es la crisis del 2002, que afectó a la región del Mercosur, y que agudizó conflictos ya existentes en Montevideo, como por ejemplo el crecimiento brutal de la ciudad informal en los corredores metropolitanos, y la polarización socio-espacial entre incluidos y excluidos. En el escenario que planteaba el POT en 1998, no es avizorada la crisis mencionada, ni la ola migratoria al exterior, de nada menos que 100.000 uruguayos.⁴⁵ Hoy, a la luz de una crisis económica mundial sin precedentes desde 1929, que está causando estragos en Estados Unidos y Europa, es fundamental que el Plan Montevideo, en plena revisión, esta vez sí se ponga a la altura de las circunstancias.

⁴⁵ Un informe de consultoría de Adela Pellegrino para el BID (Informe sobre emigración y remesas en Uruguay) estima la cifra de 100.000 emigrantes en el período 2000-2003.

Para acercarse a la siempre deseada «ciudad inclusiva», el plan señala la accesibilidad, las infraestructuras, el espacio público y las centralidades como apuestas fundamentales, a la vez que propone alternativas al crecimiento informal en las periferias, donde se encuentran los niveles más altos de pobreza.

No obstante, pese a que el plan cuenta con herramientas para canalizar la inversión hacia las áreas del departamento que están establecidas como estratégicas y de acción prioritaria, las autoridades se han visto obligadas a ceder en pos del desarrollo y las fuentes de trabajo, enfatizando la ciudad polarizada de inclusión-exclusión. La iniciativa privada hoy en Montevideo y en la Costa Sur del Uruguay tiene un dinamismo que no tenía en el pasado, ni aun antes de la crisis del 2002, lo que constituye un buen signo, pero que puede implicar un serio riesgo de desnaturalización del modelo de Plan que se propone.

Sin desmedro de la ejecución de los planes estratégicos vigentes, la actualización del Plan debe atender dos aspectos preocupantes que son el acuciante decrecimiento demográfico del Montevideo urbano y el 10 % de población viviendo en asentamientos irregulares. Para ello se propone incorporar en la actualización del Plan los instrumentos que se exponen en el cuadro 1.

Cuadro 1. Montevideo inclusiva: planes y programas prioritarios

Planificando a *Montevideo Inclusiva*

Planes Zonales en Áreas de Prioridad Social

El plan zonal debe constituirse en una referencia para el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y otras políticas del Estado, como la dotación de centros educativos o policlínicas. El plan zonal contemplará la creación de nuevas centralidades y el fortalecimiento de las existentes, con espacios públicos que otorguen vida cívica e identidad a las periferias urbano-rurales, estimulando también la inversión privada en estas zonas. Estas nuevas centralidades se constituirán en nexo y posiblemente en espacio compartido entre la ciudad formal y la informal, fomentando la integración social y aumentando las posibilidades de accesibilidad a las oportunidades.

Nuevas Áreas de Promoción en las Áreas Vacantes Industriales

En el marco de la crisis de 2002, la Facultad de Arquitectura (Acuña y otros, 2004) generó una propuesta que identificaba grandes áreas vacantes industriales -alrededor de cien hectáreas en total- en las áreas intermedias de la ciudad de Montevideo, para su reconversión en sectores de vivienda de interés social y usos asociados, con programas integrados para la mejora de sus espacios públicos. Ratificando esta idea,

se proponen dos nuevas Áreas de Promoción, en los barrios de *Maroñas* (noreste de la ciudad) y *Nuevo París* (oeste de la ciudad).

Programa de Recuperación de Viviendas Desocupadas

El stock de viviendas desocupadas en área urbana, debería estar disponible para diversas soluciones habitacionales, coordinado con organismos con injerencia en la temática, tales como DINAVI o BHU. La Ley de Ordenamiento Territorial señala algunas limitantes al derecho de propiedad privada cuando hay uso indebido o inapropiado de la misma, que podrían entrar a tallar a la hora de ejecutar este planteo, a primera vista utópico.

Programa de activación de espacios públicos urbanos

El tema del espacio público es tratado ampliamente en el Plan en sus diversas manifestaciones, y hay extensa bibliografía generada donde se destacan las cualidades del mismo en el Departamento, pero la experiencia indica que no basta con el buen equipamiento de una plaza o de una calle para que la misma tenga el uso que se pretendía.

Las «tribus urbanas» montevidéanas no eligen precisamente los espacios tradicionales como lugar de encuentro, sino que se rigen por lógicas alternativas. La mística en torno a determinados lugares, muchas veces no está asociada a sus cualidades formales sino a capitales intangibles. Por otro lado, en el plano internacional, en contextos de violencia e inseguridad, se denuncia el fin del espacio público como lo conocíamos hasta ahora, para ser sustituido por diversos «Parques Temáticos» (Sorkin, 1992).

Frente a este escenario, se propone un programa de *activación* de los espacios públicos que contemple la celebración de lo eventual y la puesta en valor del capital cultural intangible, dando espacios de participación a los diferentes colectivos sociales y artísticos para expresarse.

5. La reconfiguración de la matriz productiva

Desde hace un tiempo asistimos a un nuevo ciclo en la actividad industrial, que pone en jaque a la matriz productiva que Montevideo había venido desarrollando desde fines del siglo XIX. En efecto, dicha matriz se había ido consolidando con ejes viales radiales que convergían en el puerto y comunicaban con el resto del territorio, mientras que las fábricas se fueron acomodando lo más cercanamente posible a dicha infraestructura. En términos generales, había una coexistencia de industrias y residencia obrera, que otorgaban vitalidad a muchos barrios de Montevideo. Con la «desindustrialización», fenómeno de escala

global a la cual Uruguay no escapa, esta matriz entra en crisis, dando paso a transformaciones tecnológicas y reestructuraciones productivas en una economía abierta, que sustituyen al modelo anterior.

Efectivamente, existen demandas que atender, generadas por el nuevo ciclo y la disponibilidad de suelo para uso industrial que plantea el POT ha sido evaluada como insuficiente. Las nuevas modalidades se localizan - en parte- en los llamados parques industriales, de los cuales Montevideo ya cuenta con por lo menos cuatro en funcionamiento, con perfiles diversos: Zonamérica (PAU 11), el Polo Tecnológico Industrial (PTI) del Cerro, el Polo Agroalimentario (PAU 12) y el Parque de Actividades del Oeste (PAU 13) de 260 hectáreas.

La nueva matriz debería incluir parámetros de localización de las industrias y otros suelos productivos especializados, coordinados con los procesos de recuperación de las cuencas de los principales arroyos, con el trazado del Anillo Colector Perimetral Vial y la localización de los grandes equipamientos como el puerto y el aeropuerto.

La demanda de nuevo suelo productivo no debería ir en detrimento de suelo rural, el desafío es poder localizarlo también en áreas vacantes industriales, identificadas en las áreas intermedias. Las mismas pueden constituirse en contenedores para las nuevas actividades productivas, que en muchos casos son compatibles con zonas residenciales, como las relacionadas con la industria de software. De hecho, el PTI del Cerro es un ejemplo, lo mismo que el PTI de la Teja, donde empresas vinculadas a curtiembres se instalarían en antiguos frigoríficos.

6. Gestión del Plan en clave transversal

Si bien el Plan Montevideo tiene claramente pautadas sus etapas de evaluación y seguimiento, no está explicitado en el mismo de qué manera llevarlas a cabo. La actualización del Plan es una oportunidad para optimizar el uso de un sistema de indicadores para llevar adelante estas tareas. Montevideo es sin lugar a dudas el lugar del país con más bases de datos actualizados acerca de su territorio, pero la misma no se ha puesto al servicio del Plan. En efecto, el Departamento de Estadísticas municipal recoge información significativa, sintetizada en la publicación bianual *Montevideo en Cifras*, pero la misma no atiende al seguimiento de los objetivos que el POT enuncia.

En el marco de la gestación de una *Nueva Cultura del Territorio* Vegara Gómez (1993) sostiene que la generación de planes de los ochenta había manifestado un rechazo injustificable por la utilización de las

técnicas cuantitativas en el análisis de la ciudad, quizá como reacción a una etapa anterior que hacía abuso de estos instrumentos.

Consecuentemente, se propone una nueva estrategia de Gestión del Plan sustentada en un sistema de indicadores, no solo para su seguimiento, sino también para elaborar escenarios tendenciales a futuro, que permitan revisiones ágiles al Plan. Los indicadores al día de hoy se los redimensiona desde las potencialidades que tienen como instrumentos de coordinación, de participación, de comunicación, y de concientización.

En el entendido de que los mecanismos de seguimiento y evaluación a través de indicadores han de controlar un número limitado de cuestiones clave, a modo de “capturas” de la realidad, se proponen las baterías de indicadores que se sintetizan en el Cuadro 2.

Hoy la gestión tanto nacional como departamental está regida por lo que se podría definir como una *Lógica Vertical* o sectorial. En cambio el territorio en sus diversas escalas, propone una lectura que requiere de una *Lógica Horizontal*. El Plan Montevideo, a nivel institucional debe estar articulado y ser un marco operativo para las diversas iniciativas, ya sean las estatales, departamentales o locales en un necesario modelo de Gestión Transversal del Territorio, que incorpore ambas lógicas ⁴⁶.

⁴⁶ Magri, Altair, Libro Blanco del Área Metropolitana (2007), pág. 66

Cuadro 2. Sistema de Indicadores para el Plan Montevideo

Indicadores clave para la gestión del plan

Indicadores para la evaluación y seguimiento del Plan

Un desafío en la actualización del plan es que el mismo contenga, en su formulación, objetivos específicos cuantificables, que serán luego evaluados a través de un sistema de indicadores *de resultados*. De este modo, el monitoreo o evaluación de cada aspecto del plan pasa por verificar el cumplimiento de sus metas. El seguimiento de los mismos permitirá monitorear constantemente el grado de avance y desfase respecto a los objetivos y metas planteadas. Por otro lado, el enfoque metropolitano hará necesario la recolección y sistematización de datos de manera coordinada.

Indicadores para la evaluación y seguimiento de las dinámicas territoriales

La conformación del territorio es un proceso dinámico, y éste experimenta cambios que no solo dependen de la aplicación de un plan, sino que son el resultado de las diferentes lógicas sectoriales que intervienen en su conformación. Tal es el caso de las grandes obras de infraestructuras, la localización de equipamientos de escala nacional, o las actuaciones del mercado inmobiliario informal.

Se subraya entonces la importancia de desarrollar un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que resulten significativos a nivel comunitario, describan un territorio y generen acciones y medidas correctivas, en el marco de una visión en clave integral y transversal.

Indicadores para la evaluación y seguimiento de los imponderables

Es necesario considerar los factores externos ambientales, geopolíticos, económicos, sociales y tecnológicos que pueden afectar el territorio a futuro, lo que nos mantendrá alerta sobre la posible ocurrencia de una oleada de cambios que dejen al plan obsoleto.

Muchas veces se desestima la importancia de estos hechos «imponderables», que terminan desviando la vocación o perfil de una ciudad, o de un territorio. Estos factores pueden conducir a una reformulación parcial o total de un Plan.

Actualmente, Montevideo cuenta con un Plan de Emergencias Departamental que pretende bajar el nivel de incertidumbre frente a eventos inesperados. Si bien nuestro país no ha sido afectado por grandes desastres naturales hasta el momento, las consecuencias del cambio climático debido al calentamiento global ya se hacen sentir: una muestra es la reiteración de los eventos de inundaciones con mayor frecuencia e intensidad. Pero más que generar una cultura de respuesta ante el evento, el plan debería fomentar una cultura de la prevención del riesgo, que debería estar implícita en sus fundamentos.

Convergencia entre la teoría y la práctica

Este estudio se ha propuesto la actualización del Plan Montevideo partiendo de una exploración de su marco cognitivo implícito. Nuevas miradas -desde el paradigma ambiental, la cuestión metropolitana, la gestión, los procesos participativos, y la inclusión social, entre otras- han permitido proponer *seis desafíos de cara al futuro*.

En la introducción se planteaba la necesidad de vincular el conocimiento teórico y el conocimiento aplicable, implicando el reto de explorar tanto en los fundamentos del territorio y sus posibilidades de ordenación, así como en la aplicabilidad y puesta en práctica de dichos fundamentos. Este objetivo se ha visto cumplido, por un lado, desde los aspectos teóricos, asumiendo una visión desde el paradigma de la complejidad, interrogando al territorio, ratificando la pertinencia de planificar hoy y sugiriendo nuevos desafíos a futuro. Por otro, desde la cuestión práctica, sugiriendo instrumentos para el hacer, en sintonía con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. El vínculo entre ambos mundos, en el marco de la actualización del POT, se sintetiza en el cuadro 3.

Cuadro 3. Los desafíos propuestos y una posible plataforma operativa

Convergencia de la Teoría y la Práctica en el marco de la actualización del POT	
Seis desafíos	Seis desafíos
1. El debate y la reflexión colectiva como oportunidad	1. El debate y la reflexión colectiva como oportunidad
2. La sustentabilidad ambiental territorial	2. La sustentabilidad ambiental territorial
3. El desafío metropolitano	3. El desafío metropolitano
4. Montevideo inclusiva	4. Montevideo inclusiva
5. La Reconfiguración de la matriz productiva	5. La Reconfiguración de la matriz productiva
6. Gestión del Territorio en clave transversal. Observatorio del área metropolitana.	6. Gestión del Territorio en clave transversal. Observatorio del área metropolitana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DOWNS, Anthony. *New Visions for Metropolitan America*. Washington D.C.: The Brookings Institution, Lincoln Institute of Land Policy, 1994.
- FISHMAN, Robert. «The Fifth Migration», *Journal of the American Planning Association*. Autumn, 2005, pp.357.
- HALL, Peter. *Ciudades del Mañana*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 1996.
- HARVEY, David. *La Condición de la Posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu, 2004.
- IMM. *Plan Montevideo*, 1998, disponible en <www.imm.gub.uy>
- Instituto Nacional de Estadística. *Censo 2004 Fase I Departamento de Montevideo, Síntesis de Resultados*, 2006. Disponible en <www.ine.gub.uy>
- LEICHT, Eleonora. Tesis de Maestría: *Urban Growth Management for Metropolitan Montevideo*. UK, Oxford Brookes University, Joint Centre for Urban Design, 1999.
- MARTÍNEZ GUARINO, Ramón ED. *Libro Blanco del Área Metropolitana*. Montevideo: Editorial Agenda Metropolitana, 2007.
- PODER Legislativo. *Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*, 2008.
- SOJA, E. W. «Seis Discursos sobre la Post-Metrópolis», en *Urban*, Madrid, vol. 2, 1998.
- SORKIN Michael (Ed.) (1992): *Variaciones sobre un Parque Temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2004.
- VEGARA GÓMEZ, Alfonso. «Cultura urbana y cultura del territorio. Los retos del urbanismo del siglo XXI», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Volumen I, tercera Época no.95-96 primavera-verano, 1993.



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

farq | uruguay
facultad de arquitectura/universidad de la república

I FORO I PROSPECTIVA MONTEVIDEO 2025